



Bern, 8. Februar 1990

**Perspektiven der schweizerischen Ausländerpolitik,
 insbesondere im Hinblick auf den Personenverkehr in einem EWR**

Aufgrund des Aussprachepapiers des EVD vom 8. Februar 1990

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier des EVD wird Kenntnis genommen.
2. Die vorgesehenen Berichte sind, wie in der Klausursitzung vom 14.2.1990 vorbesprochen, zu koordinieren.

Für getreuen Auszug,
 Der Protokollführer:

Protokollauszug an:

ohne / mit Beilage

Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
		EDI		
X		EJPD	5	-
		EMD		
		EFD		
		EVD	5	-
X		EVED	5	-
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

Bern, 8. Februar 1990

Klausursitzung
 14.2.90

An den Bundesrat

Aussprachepapier

**Perspektiven der schweizerischen Ausländerpolitik,
 insbesondere im Hinblick auf den Personenverkehr
 in einem EWR**

Ein Ueberdenken der schweizerischen Ausländerpolitik - einerseits von hoher staatspolitischer Bedeutung, andererseits das wirksamste Instrument der Arbeitsmarktpolitik - ist aus mehreren Gründen notwendig:

- Der Ausländerbestand steigt seit 1979 stetig an und wird wohl noch im ersten Semester 1990 die bisherige Rekordzahl von 1'065'000 im Jahre 1974 überschreiten.
- Der schweizerische Arbeitsmarkt ist vollständig ausgetrocknet, die Zahl der Lehrlinge nimmt ab, die demografische Entwicklung ist für den Arbeitsmarkt ungünstig und der Ruf nach mehr ausländischen Arbeitskräften hält an (und eine neue Ueberfremdungsinitiative soll bald lanciert werden).
- Die Struktureffekte der bisherigen Politik sind nachteilig und teilweise gravierend. Was anfänglich aus humanitären Gründen einleuchtend wirkte - das Recht für Saisoniers

auf Umwandlung ihres Status' nach 36 Monaten Erwerbstätigkeit innert 4 Jahren mit anschliessendem Familiennachzug -, wurde mehr und mehr zu einem Element der Blockierung unserer gesamten Fremdarbeiterpolitik und einer schleichenden Strukturverschlechterung unseres Arbeitsmarktes.

Der ständige Zufluss an unqualifizierten Arbeitskräften vermindert nicht nur die Chance produktiver Unternehmen, den Strukturwandel personell reibungslos zu realisieren, sondern bevorzugt gleichzeitig unterdurchschnittlich produktive Unternehmungen und Branchen bei der Versorgung mit Arbeitskräften. Das Ergebnis ist ein zunehmender Wettbewerbsverlust unseres Landes, der dringend nach einer Korrektur ruft.

- In den bevorstehenden EWR-Verhandlungen werden von der Schweiz sehr weitgehende Konzessionen in der Ausländerpolitik erwartet.

Im folgenden werden die Ziele der künftigen Ausländerpolitik im Lichte der veränderten Rahmenbedingungen neu definiert und mögliche Massnahmen vorgeschlagen. Dabei gehen wir davon aus, dass eine quantitative Begrenzung des Ausländerbestandes auf absehbare Zukunft eine staatspolitische Notwendigkeit bleiben wird.

I. Ziele der Ausländerpolitik

Wir unterscheiden zwischen der "allgemeinen Ausländerpolitik", die im Prinzip gegenüber allen Staaten Anwendung findet, und der "Ausländerpolitik im Rahmen des EWR", die gegenüber den Bürgern aus EG- und EFTA-Staaten Anwendung findet.

1. Ziele der allgemeinen Ausländerpolitik

- 1.1. Wahrung eines staatspolitisch vertretbaren Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz (unter Berücksichtigung arbeitsmarktlicher, demografischer, kultureller und ökologischer Verhältnisse und Bedürfnisse).
- 1.2. Gewährung von optimalen arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und des Produktionsstandortes Schweiz (Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur, Anpassung an die veränderten arbeitsmarktlichen Bedürfnisse einer zunehmend internationalisierten Wirtschaft).
- 1.3. Befriedigung der regionalwirtschaftlichen Arbeitsmarktbedürfnisse (vor allem der in den Berg-, Tourismus- und Randgebieten naturgegebenen Bedürfnisse nach Formen zeitlich begrenzter Beschäftigung).
- 1.4. Förderung der Integration der auf Dauer in unserem Lande lebenden Ausländer.
- 1.5. Wahrung allgemein fremdenpolizeilicher Bedürfnisse (Entfernung und Fernhaltung unerwünschter Ausländer).

2. Ziele betr. den (freien) Personenverkehr in einem EWR

- 2.1. Freier Zugang der Schweizer zum Arbeitsmarkt Europa und Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung der in den EWR-Ländern lebenden Auslandschweizer.

- 2.2. Gewährleistung des Verkehrs und des Austausches in Wissenschaft, Forschung und Ausbildung (Sicherstellung von Know-how-Austausch, Förderung von Innovation, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit).
- 2.3. Wahrung der Attraktivität des schweizerischen Arbeitsmarktes für EWR-Staatsangehörige (es gilt zu verhindern, dass der Schweizer Arbeitsmarkt infolge von Mobilitätshemmnissen in einem wirtschaftlich erstarkenden (Süd-) Europa der neunziger Jahre unattraktiv wird und die Schweiz ihre ausländischen Arbeitskräfte in entfernteren Ländern und in fremden Kulturkreisen rekrutieren muss).
- 2.4. Aufrechterhaltung von Massnahmen zur quantitativen Begrenzung des Ausländerbestandes (dazu gehört das Verbot des Familiennachzuges für befristete Aufenthalte von - beispielsweise - neun Monaten und weniger).

II. Massnahmen in der künftigen Ausländerpolitik

1. Massnahmen in der allgemeinen Ausländerpolitik

- 1.1. Flexibilisierung der Zulassungsmöglichkeiten durch Abschaffung des Umwandlungsmechanismus' bei Saisonbewilligungen (dies würde - gemessen an den heute geltenden Kontingentierungsmassnahmen - die Freigabe von jährlich ca. 10'000 zusätzlichen Jahresaufenthalterbewilligungen ermöglichen).

- 1.2. Vermehrt selektive Zulassung von (hoch-) qualifizierten ausländischen Arbeitskräften.
- 1.3. Vereinfachte und liberalere Zulassung von Hochqualifizierten "auf Zeit" (Forschung und Entwicklung, Key-personel, Kaderrotation in multinationalen Unternehmen).
- 1.4. Vereinfachung der Regelungen für Aufenthalte unter zwölf Monaten (insbesondere für Berg-, Tourismus- und Randgebiete, Saisonbranchen).
- 1.5. Beibehaltung von quantitativen Zulassungsbeschränkungen für Neueinreisen.
- 1.6. Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer mit zunehmender Aufenthaltsdauer sowie weitere Integrationsmassnahmen.
- 1.7. Grundsätzliche Beschränkung der Ausländerzulassung auf traditionelle Rekrutierungsgebiete (wie bisher).
- 1.8. Entflechtung von Ausländer- und Asylpolitik (vor allem mittels konsequenter Durchsetzung eines Arbeitsverbots für Asylbewerber während der Dauer des Verfahrens, das max. 6 Monate dauern darf).

2. Massnahmen im Rahmen einer EWR-Regelung

Im Rahmen einer EWR-Regelung wird von der Schweiz eine weitgehende Realisierung des freien Personenverkehrs verlangt werden. Dies sollten wir aber nicht nur als eine Konzession an die EWR-Staaten betrachten, sondern wir haben

u.E. ein ureigenes Interesse an einer solchen Liberalisierung, denn schon heute zeichnet sich ein abnehmendes Interesse von EWR-Staatsangehörigen für den Schweizer Arbeitsmarkt ab (bez. Spanien und Italien ist die Zahl der Bewerber stark rückläufig, betr. Portugal ist die Zunahme bereits deutlich verlangsam). D.h. wenn wir unsere ausländischen Arbeitskräfte in Zukunft nicht aus immer weiter entfernten Ländern und Kulturkreisen rekrutieren wollen, müssen wir eine weitgehende Freizügigkeit mit den EWR-Staaten anstreben.

Für quantitative Beschränkungen werden die EWR-Staaten Verständnis haben; im qualitativen Bereich wird jedoch ein allmähliches Gleichziehen mit dem Acquis communautaire erwartet. Der schwierigste Bereich wird das Saisonierstatut sein, welches in zwei grundlegenden Punkten dem "Acquis" nicht entspricht: betr. dem Fehlen des Anspruches auf Familiennachzug und des Rechtes, nach Ablauf des Saisonvertrages weitere drei Monate im Lande zu verbleiben, um Arbeit zu suchen und während dieser Zeit Arbeitslosenunterstützung zu beziehen.

Dies bedeutet, dass versucht werden muss, diese beiden "Mängel" beim Saisonierstatut durch weitgehende Liberalisierung bzw. Uebernahme des Acquis communautaire in allen andern Bereichen abzugelten.

Als EWR-spezifische Massnahmen sind demzufolge zu bezeichnen:

- 2.1. Nichtdiskriminierung von in der Schweiz anwesenden EWR-Staatsangehörigen (so insbesondere bezüglich der sozialen Sicherheit, der Anerkennung von Diplomen; Recht zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Erleichterung von späteren Wiedereinreisen, Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs etc.)

- 2.2. Schaffung eines ("Saisonniers-" oder "Kurzaufenthalter"-) - Status' für Erwerbsaufenthalte von maximal neun (ev. gemäss EG-Recht acht) Monaten, ohne Familiennachzug und ohne Umwandlungsanspruch (dafür müssen wohl gewisse flankierende bzw. Ersatzmassnahmen angeboten werden, z.B. bezüglich Arbeitslosenversicherung und Aus- oder Weiterbildung).
- 2.3. Erleichterung der Einbürgerung für niedergelassene EWR-Staatangehörige und Anerkennung des Doppelbürgerrechts.
- 2.4. Verbesserung der Integration der Grenzgänger in den CH-Arbeitsmarkt.

3. Möglichkeiten für eine Liberalisierung im Rahmen einer EWR-Regelung, aufgezeigt an den heutigen Aufenthaltskategorien

3.1. Niedergelassene

- Bewilligungserneuerung automatisch auf jeweils 5 Jahre.
- Nach Ausreise Recht auf Rückkehr (sofern ein Arbeitsvertrag vorgewiesen wird), für die Dauer von 10 Jahren (oder unbegrenzt).
- Anpassung der Sozialversicherungsgesetzgebung (z.B. Exportierbarkeit der Leistungen der Arbeitslosenversicherung bis zu 6 Monaten).

3.2. Jahresaufenthalter

- Wie Niedergelassene, ausser:
 - ° kein Recht auf Rückkehr, wenn die Ausreise in den ersten fünf Jahren erfolgt (ev. Prioritätsanspruch bei Wiedereinreise);
 - ° zahlenmässige Kontingentierung bei der Einreise.
- Erhöhung der Kontingente von 10'000 auf 20'000 (sofern Umwandlungsanspruch für Saisoniers aufgehoben wird).

3.3. Grenzgänger

- Recht auf freien Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt nach 3 (oder 5) Jahren Beschäftigung als Grenzgänger in der Schweiz.
- Verlängerung der Bewilligungsdauer auf erstmals 2, dann 3 Jahre.
- Interkantonale Mobilität innerhalb der Grenzzonen.
- Harmonisierung aller Grenzzonen (ev. Aufhebung).
- Weiterhin keine Kontingentierung.
- Beibehaltung der täglichen Rückkehr an den Wohnort (oder Bewilligung des Wochenaufenthaltes, evtl. nur in den Gebirgskantonen).

3.4. Saisonniers

Unter Annahme, dass keine Ansprüche auf Familien-nachzug und auf Umwandlung bestehen:

- Gewährung eines bedingten Anspruches oder einer Priorität auf Wiederanstellung in der nächsten Saison.
- Begrenzung auf echte Saisontätigkeit in echten Saisonbetrieben und Herabsetzung der Saison-nierskontingente (=quantitative Entschärfung des Problems, die jedoch einen - ev. schrittweisen - Ersatz durch Jahresaufenthalterbewilligungen in "falschen" Saisonbetrieben mit einer grob geschätzten Erhöhung des Ausländerbestandes um ca. 120'000 - 150'000 Personen bedingen würde),

oder, als Variante,

Ablösung des heutigen Saisonniersbegriffs durch einen neuen, sozial abgesicherten Kurzaufenthalt, der an einen befristeten Arbeitsvertrag gebunden wäre. Solche Kurzaufenthalter wären nicht nur in den "echten" Saisonbranchen, sondern auch überall dort, wo aus historischen Gründen unterjährige Arbeitsverträge üblich sind (z.B. in der Bauwirtschaft im Flachland), zu bewilligen.

- Retrozession von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen oder Export von Arbeitslosenunterstützung ins Heimatland (aus dem ALV-Fonds oder aus einem speziellen Fonds der Saisonbranchen mit Solidaritätsbeiträgen aus dem allgemeinen ALV-Fonds).
- Schaffung eines Ausbildungsfonds zur Förderung der Aus- und Weiterbildung der Saisonniers in der Zwischensaison in ihrem Heimatland.

4. Zulassung von Staatsangehörigen aus Osteuropa

Eine Oeffnung unseres Arbeitsmarktes für Staatsbürger aus Osteuropa sollte, zumindest vorläufig, nicht erwogen werden. Sollten die EWR-Staaten eine diesbezügliche Oeffnung vornehmen, wäre die Frage erneut zu überprüfen.

5. Phasenweises Vorgehen

Aenderungen bzw. Liberalisierungen unserer Ausländerpolitik sollten vorerst gegenüber den EWR-Staaten, im Rahmen der vorgesehenen Verhandlungen, vorgenommen werden; Vorleistungen sind zu vermeiden. Es wird anlässlich der Verhandlungen auszuloten sein, welche Konzessionen - nebst denjenigen, die wir im eigenen Interesse von uns aus machen müssen - für den Abschluss eines EWR-Abkommens unerlässlich sind.

III. Schlussfolgerungen

1. Grundsätze

Die Ausländerpolitik muss, unter Beibehaltung einer zahlenmässigen Begrenzung, den gewandelten Anforderungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt angepasst werden.

Liberalisierungen zugunsten der EWR-Staaten sind - mit oder ohne EWR-Vertrag - im Interesse der Bewahrung der europäischen und kulturellen Identität sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz notwendig.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass gewisse Konzessionen - beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherheit - mittel- bis langfristig im Interesse eines einheitlichen Arbeitsmarktes wohl allen in der Schweiz anwesenden Ausländern gewährt werden müssen.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung bez. Lohn- und Arbeitsbedingungen von einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern ist, zumindest im Zeitpunkt der ersten Erwerbsaufnahme, auch künftig zu gewährleisten.

Im Rahmen der EWR-Verhandlungen muss die quantitative Begrenzung des Ausländerbestandes sowie eine den spezifischen Bedürfnissen der schweizerischen Saisonwirtschaft Rechnung tragende Ausnahmeregelung vorbehalten bleiben. Als Gegenleistung ist in allen anderen Bereichen der Acquis communautaire, unter Gewährung von Uebergangsfristen, weitestgehend zu verwirklichen.

2. Quantitative Auswirkungen

Es ist sehr schwierig, pro futuro einigermaßen verlässliche Zahlen anzugeben; die nachfolgenden Schätzungen orientieren sich an den heutigen Verhältnissen.

- Ein Rückkehrrecht für niedergelassene EWR-Staatsangehörige hätte ein jährliches Rückkehrpotential von ca. 8'000 Personen zur Folge.

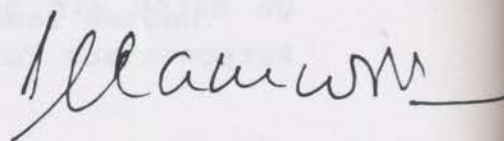
- Eine Ablösung von "unechten Saisoniers" (d.h. vor allem im Bau- und Gastgewerbe im Mittelland und in den Städten) durch Jahresaufenthalter hätte eine Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung um möglicherweise 120'000 - 150'000 Personen zur Folge.
- Die Gewährung des Familiennachzuges für die Saisoniers hätte eine Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung um möglicherweise 200'000 - 300'000 Personen zur Folge.

IV. Weiteres Vorgehen

Gestützt auf die Aussprache im Bundesrat wird ein Bericht über die künftige Ausländerpolitik verfasst, der sich vor allem mit Fragen auseinandersetzt, welche im Zusammenhang mit der Asylpolitik von Bedeutung sind.

Die Resultate dieses Berichtes sind in einen zusammenfassenden Bericht aufzunehmen, welcher durch EVD, EJPD und EDA erarbeitet wird. Er nimmt die Ergebnisse einer Ueberarbeitung des Berichts über eine neue Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre auf und ist den Eidg. Räten bis Ende 1990 vorzulegen.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

Berne, le 8 février 1990

Au Conseil fédéral

Séance spéciale
 14.2.90

Document de travail

La future politique suisse des étrangers, notamment en perspective de la circulation des personnes au sein d'un EEE

La politique des étrangers - à la fois volet fondamental de la politique générale et instrument le plus efficace de la politique du marché du travail - a, pour plusieurs raisons, besoin d'être repensée:

- Le nombre des étrangers augmente constamment depuis 1979 et risque bien de dépasser, ce semestre encore, le chiffre record de 1'065'000 enregistré en 1974.
- Le marché du travail suisse est complètement asséché, le nombre des apprentis baisse, l'évolution démographique fait fondre le potentiel de relève de main-d'oeuvre indigène et l'économie réclame sans relâche davantage de travailleurs étrangers (alors qu'une nouvelle initiative contre la surpopulation étrangère est déjà annoncée).
- Enfin, la politique actuelle a eu certains effets pervers particulièrement néfastes du point de vue structurel. Ce qui avait paru bon au départ pour des raisons humanitaires - le droit des saisonniers d'accéder, après avoir travaillé 36 mois en l'espace de 4 ans, au

statut d'annuels et de faire venir leur famille - s'est transformé en élément de blocage de toute notre politique des étrangers et de dégradation progressive des structures de notre marché du travail. Le flux ininterrompu de travailleurs non qualifiés a non seulement amoindri les chances des entreprises productives de transformer en douceur leurs structures du personnel, mais favorise simultanément les entreprises relativement peu productives en couvrant trop aisément leurs besoins de main-d'oeuvre. Résultat: la capacité de concurrence de notre pays s'effrite de plus en plus; une correction de cours s'impose.

- Dans les prochaines négociations sur l'EEE, les partenaires de la Suisse attendent d'elle de très larges concessions dans la politique des étrangers.

Nous allons tenter ci-après de redéfinir les objectifs de la future politique des étrangers à la lumière des nouvelles conditions et proposer de possibles mesures. Notre conception est sous-tendue par la conviction qu'une limitation quantitative des étrangers demeurera, dans un avenir prochain, une nécessité de politique générale.

I. Les objectifs de la politique des étrangers

Nous distinguerons en l'occurrence entre la "nouvelle politique générale des étrangers", valable en principe pour tous les étrangers, et la "politique des étrangers envers les ressortissants de l'EEE", applicable vis-à-vis de la CE et de l'AELE.

1. Objectifs de la politique des étrangers au sens large

- 1.1. Assurer un rapport équilibré, d'un point de vue de politique générale, entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante permanente (compte tenu de la situation et des besoins du marché du travail, démographiques, culturels et écologiques).
- 1.2. Assurer des conditions optimales sur le marché du travail pour préserver la compétitivité de la Suisse en tant que lieu de production (améliorer la structure du marché du travail, l'adapter aux besoins nouveaux d'une économie de plus en plus internationalisée).
- 1.3. Satisfaire les besoins des économies régionales dans le domaine du marché du travail (avant tout les besoins, imposés par la nature dans les régions de montagne, de tourisme et dans les régions excentriques, de formes d'emploi limités dans le temps).
- 1.4. Favoriser l'intégration des étrangers vivant à demeure dans notre pays.
- 1.5. Couvrir les besoins généraux de police des étrangers (expulsion et exclusion des étrangers indésirables).

2. Objectifs relatifs à la (libre) circulation des personnes au sein d'un EEE

2.1. Libre accès des Suisses au marché du travail européen et non-discrimination soit égalité de traitement des Suisses vivant dans les pays de l'EEE.

2.2. Instaurer la libre circulation et promouvoir les échanges dans les domaines de la science, de la recherche et de la formation (assurer l'échange de know-how, le développement de l'innovation, de la productivité et de la compétitivité).

2.3. Préserver l'attrait du marché du travail suisse pour les ressortissants de l'EEE (il s'agit d'éviter que le marché du travail suisse ne devienne, en raison d'obstacles à la mobilité, inattrayant dans une Europe (du Sud) en train de renforcer sa puissance économique, et que la Suisse soit contrainte d'aller recruter sa main-d'oeuvre étrangère dans des pays de plus en plus éloignés géographiquement et culturellement).

2.4. Maintien de mesures de limitation quantitative des étrangers (entre autres l'interdiction du regroupement familial pour des séjours d'une durée déterminée, par exemple neuf mois ou moins).

II. Mesures dans la future politique des étrangers

1. Mesures dans le domaine de la politique générale des étrangers

- 1.1. Assouplissement des possibilités d'entrer en Suisse en supprimant le mécanisme de transformation pour les autorisations saisonnières (ce qui permettrait - calculé sur la base des mesures de contingentement actuellement en vigueur - de libérer chaque année environ 10'000 autorisations annuelles).
- 1.2. Admission plus sélective d'un nombre plus élevé de travailleurs étrangers (hautement) qualifiés.
- 1.3. Admission simplifiée et plus libérale des travailleurs hautement qualifiés ayant des contrats ou des mandats d'une durée déterminée (recherche et développement, personnel-clé, rotation des cadres dans les entreprises multinationales).
- 1.4. Simplification des prescriptions pour les séjours de moins de douze mois (en particulier pour les régions de montagne, de tourisme et excentriques, les branches saisonnières).
- 1.5. Maintien de la limitation quantitative des entrées pour les nouveaux immigrants.
- 1.6. Amélioration de la situation juridique des étrangers au fil des années de résidence ainsi qu'autres mesures d'intégration.

1.7. Maintien du principe des pays traditionnels de recrutement.

1.8. Séparation de la politique des étrangers et de la politique d'asile (surtout en appliquant strictement l'interdiction aux demandeurs d'asile de travailler pendant la procédure d'asile qui devra durer 6 mois au maximum).

2. Mesures dans le cadre d'une réglementation de l'EEE

Si la Suisse entend participer à un espace économique européen, elle sera obligée d'instaurer largement la libre circulation des personnes. Mais nous ne devons pas considérer cette libéralisation uniquement comme une concession aux pays de l'EEE, mais comme une mesure dans notre propre intérêt, car aujourd'hui déjà les ressortissants des pays de l'EEE ont de plus en plus tendance à se détourner du marché du travail suisse (le nombre des candidats espagnols et italiens est en net recul et celui des portugais n'augmente plus que très lentement). Donc, si nous ne voulons pas être obligés d'aller recruter nos travailleurs étrangers dans des pays de plus en plus éloignés géographiquement et culturellement, nous devons instaurer largement la libre circulation pour les ressortissants des pays de l'EEE.

Les pays de l'EEE seront disposés à admettre certaines limitations quantitatives; ils attendent en revanche, dans le domaine qualitatif, un alignement progressif sur l'acquis communautaire. Le point le plus délicat sera le statut de saisonnier qui s'oppose sur deux points fondamentaux à cet acquis: l'absence du droit au regroupement familial et du droit de rester en Suisse, à l'échéance du contrat saisonnier, trois

mois encore pour chercher du travail et bénéficier dans l'intervalle des indemnités de chômage.

Cela signifie que nous devons essayer de compenser ces deux "déficiences" du statut de saisonnier par une libéralisation très poussée, en reprenant le plus largement possible l'acquis communautaire dans tous les autres domaines.

Peuvent en conséquence être considérées comme des mesures spécifiques EEE:

- 2.1. La non-discrimination des ressortissants de l'EEE résidant dans notre pays (notamment en ce qui concerne la sécurité sociale, la reconnaissance des diplômes, le droit d'exercer une activité lucrative indépendante, le droit au retour, la libéralisation des prestations de services transfrontalières).
- 2.2. Création d'un statut (de "saisonnier" ou plutôt de "résident temporaire") afin d'exercer une activité lucrative pour des séjours de neuf mois au maximum (évent. huit, comme dans le droit de la CE), sans droit au regroupement familial et à la transformation (nous devons vraisemblablement offrir, en contrepartie, certaines mesures d'accompagnement ou de compensation, par exemple en matière d'assurance-chômage et de formation ou de perfectionnement).
- 2.3. Facilités de naturalisation pour les ressortissants des pays de l'EEE et reconnaissance de la double nationalité.
- 2.4. Amélioration de l'intégration des frontaliers dans le marché du travail.

3. Possibilités de libéralisation dans le cadre d'une réglementation EEE, au regard des actuelles catégories de résidents

3.1. Etablis

- Renouvellement automatique de l'autorisation pour 5 ans.
- Droit de retour après avoir quitté la Suisse (pour autant que l'étranger soit en possession d'un contrat de travail) durant 10 ans (ou illimité).
- Adaptation de la législation en matière d'assurances sociales, par exemple possibilité de recevoir les prestations de l'assurance-chômage à l'étranger durant au maximum 6 mois).

3.2. Annuels

- Comme les établis, sauf sur deux points:
 - * pas de droit individuel au retour (éventuellement priorité lors d'un retour),
 - * principe du contingentement à l'immigration.
- Elévation des contingents de 10'000 à 20'000 (pour autant que le droit à la transformation du statut de saisonnier en statut annuel soit supprimé).

3.3. Frontaliers

- Libre accès au marché du travail après avoir travaillé 3 (ou 5) ans comme frontalier en Suisse.
- Prolongation de la validité de l'autorisation à 2 ans pour la première fois, à 3 ans ensuite.
- Mobilité intercantonale à l'intérieur des zones frontalières.
- Harmonisation de toutes les zones frontalières (éventuellement suppression des zones).
- Maintien de l'absence de contingentement.
- Maintien de l'obligation de regagner quotidiennement son domicile (ou autoriser le séjour pendant la semaine, éventuellement seulement dans les régions de montagne).

3.4. Saisonniers

Dans l'hypothèse de l'absence de droit au regroupement familial et à la transformation du statut:

- Octroi d'un droit conditionnel ou prioritaire au réengagement la saison suivante.
- Limiter ces autorisations aux activités réellement saisonnières dans des entreprises saisonnières et diminuer le contingent de saisonniers (atténue le problème sur le plan quantitatif mais implique en contrepartie une substitution - éventuellement progressive - par des autorisations à l'année dans les "fausses"

entreprises saisonnières qui se traduirait par une augmentation de l'effectif des étrangers estimée sommairement entre 120'000 et 150'000 personnes).

Ou, à titre de variante,

Substituer à l'actuelle définition du saisonnier une nouvelle catégorie de résidents temporaires - liée à un contrat de travail de durée déterminée. De tels résidents temporaires, auxquels les droits sociaux seraient assurés, pourraient travailler non seulement dans les "vraies" branches saisonnières, mais également partout où les contrats de moins d'un an sont ancrés dans les usages (par exemple dans la construction, en plaine).

- Rétrocession des cotisations d'assurance-chômage ou exportation des prestations dans le pays d'origine (sur le fonds de l'AC ou sur un fonds spécial des branches saisonnières, également alimentés par des contributions de solidarité prises sur le fonds général de l'AC).
- Création d'un fonds de formation destiné à encourager la formation et le perfectionnement des saisonniers, durant l'entre-saison, dans leur pays d'origine.

4. Admission de ressortissants de l'Europe de l'Est

Il ne paraît pas opportun, du moins pour l'heure, d'envisager une ouverture de notre marché du travail aux ressortissants des pays de l'Europe de l'Est. Si les pays

de la CE devaient procéder à une telle ouverture, la question devrait alors être réexaminée.

5. Démarche par étapes

Il convient de procéder aux modifications et aux libéralisations de notre politique des étrangers d'abord à l'égard des pays de l'EEE, dans le cadre des négociations prévues, et d'éviter de faire des concessions prématurées. A nous de discerner, au fil des négociations, quelles concessions - outre celles que nous devons faire dans notre propre intérêt - s'avéreront indispensables à la conclusion d'un accord EEE.

III. Conclusions

1. Principes

Il est nécessaire tout en maintenant une certaine limitation quantitative, d'adapter la politique des étrangers aux nouvelles exigences de l'économie et du marché du travail. Une libéralisation en faveur des pays de l'EEE aidera - avec ou sans accord EEE - à préserver l'identité européenne et culturelle de la Suisse ainsi que la compétitivité de son économie et son marché du travail.

Nous devons cependant être conscients du fait que certaines concessions - par exemple dans le domaine de la sécurité sociale - devront, par souci d'homogénéité du marché du travail, finir par être accordées, à moyen ou à long terme, à tous les étrangers présents en Suisse.

Le respect du principe de l'égalité de traitement, de salaire et de conditions de travail entre travailleurs indigènes et étrangers devra continuer d'être garanti, du moins lors du premier engagement.

Nous devons, dans les négociations EEE, nous réserver la possibilité de conserver une limitation quantitative de l'effectif des étrangers ainsi qu'une réglementation d'exception tenant compte des besoins spécifiques de notre économie saisonnière. En contre-partie, nous nous engagerons à appliquer dans tous les autres domaines, dans un certain délai, l'essentiel de l'acquis communautaire.

2. Effets quantitatifs

Il est difficile, concernant l'avenir, d'avancer des chiffres à peu près fiables; les estimations ci-après s'appuient sur les conditions actuelles.

- Un droit de retour pour les ressortissants de l'EEE établis en Suisse représenterait un potentiel annuel de retours d'environ 8'000 personnes.
- Une substitution des "faux saisonniers" (soit surtout dans la construction et l'hôtellerie sur le Plateau et dans les villes) par des "annuels" entraînerait une augmentation de la population résidente étrangère de l'ordre de 120'000 à 150'000 personnes.
- L'octroi aux "vrais" saisonniers du droit au regroupement familial pourrait se traduire par une augmentation de la population résidente étrangère allant de 200'000 à 300'000 personnes.

IV. Suite des opérations

Un rapport sera rédigé sur la base de la discussion au sein du Conseil fédéral, rapport qui traitera surtout des questions ayant des implications avec la politique d'asile.

Les résultats de ce rapport seront repris, avec ceux de la révision du rapport sur la stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, dans un rapport de synthèse élaboré par les DFEP, DFJP et DFAE qui devra être soumis aux Chambres fédérales cette année encore.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Blanc

Die Zusprache ist zu vertagen.

WIRTSCHAFTS- UND VERKEHRSPOLITIK

[Signature]

Adolf ...



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 14. Februar 1990

An den Bundesrat

Aussprachepapier EVD vom 8. Februar 1990 Perspektiven der schweizerischen Ausländerpolitik, insbesondere im Hinblick auf den Personenverkehr in diesem EWR

M i t b e r i c h t

1. Wir haben das vom 8. Februar 1990 datierte Aussprachepapier am 13. Februar gegen Abend erhalten.
2. Eine seriöse Meinungsbildung über eine so wichtige Frage ist innerhalb weniger Stunden nicht möglich.
3. Wir beantragen:

Die Aussprache ist zu vertagen.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND
 ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Adolf Ogi

für BR-Sitzg. vom 5.3.1990



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Bern, 5. März 1990

An den Bundesrat

**Perspektiven der schweizerischen Ausländerpolitik, insbesondere
 im Hinblick auf den Personenverkehr in einem EWR**

Mitbericht

zum Antrag des EVD vom 8.2.1990

1. Wir sind mit Antrag des EVD nicht einverstanden und beantragen die folgenden Änderungen:
2. Zu II, Ziff. 1.8:

Koordinierung von Ausländer- und Asylpolitik mit dem Ziel einer besseren Steuerung der Migration aus nicht traditionellen Rekrutierungsgebieten.

Die Ausländer- und Asylpolitik lässt sich nicht voneinander trennen. Zwar trifft es ohne weiteres zu, dass die Ursachen der Migration und der Flucht vor Verfolgung, kriegerischen Ereignissen und anderen menschengemachten Katastrophen nicht die gleichen sind und demzufolge auch die Problemlösungen verschiedenartig ausfallen. Aus der Sicht der Zielstaaten von Flucht- und Migrationsbewegungen lassen sich hingegen die beiden Wanderungsphänomene nicht auseinanderhalten. Demzufolge wird es stets zu einem Ausweichen auf die jeweilig günstigere gesetzliche Regelung kommen, sobald die Migrationsabsichten nicht auf dem dafür vorgesehenen Weg verwirklicht

werden können. Dies trifft vor allem auf die Migrationswilligen aus nicht traditionellen Rekrutierungsgebieten zu, deren Zahl im Strategiebericht über eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre aufgezeigt wurde. In jüngster Zeit entstand durch die Demokratisierungsbestrebungen in Osteuropa, die der wirtschaftlichen Entwicklung weit vorausseilen dürften, ein weiteres nicht abschätzbares Potential.

Die Entflechtung der beiden Politikbereiche durch Einführung eines Arbeitsverbotes während dem Asylverfahren ist vollständig kontraproduktiv und erreicht vor allem das Ziel nicht. Die ausländischen Beispiele in diesem Bereich belegen dies eindrücklich. Weder Schweden noch die BRD konnten dadurch in irgendeiner Weise die Migrationswilligen vom Asylrecht und noch viel weniger vom Staatsgebiet fernhalten. Die negativen Effekte sind hingegen beträchtlich: Doppelt so hohe Fürsorgeaufwendungen, unlösbare Unterbringungsprobleme, hohe Schwarzarbeiterquote unter den Asylsuchenden, innenpolitische Probleme.

Da sich aus der Natur der interkontinentalen und in jüngster Zeit vermehrt der europäischen Migration keine Trennung der Asyl- und Ausländerpolitik ableiten lässt, sind die beiden Politikbereiche miteinander zu koordinieren.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll