



Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Aufgrund des Antrages des EJPD/EVD vom 16. September 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Zusatzbericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird mit nachstehender Ergänzung gutgeheissen:

Seite 9, Kapitel 35 (Handlungsspielraum), am Ende des ersten Abschnittes:

"Nebst der Kontingentierung fällt für diese auch das Obligatorium der gleichen Anstellungsbedingungen wie für Schweizer weg. Daraus könnte sich eine neue, bisher unbekannte Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt ergeben. Kollektivverhandlungen bieten indessen ein wirkungsvolles Instrument zur Wahrung des sozialen Friedens. Der Grundsatz der Gleichbehandlung nach EG-Recht (national treatment) würde es dann gestatten, dass das Prinzip der gleichen Anstellungsbedingungen über Kollektivvereinbarungen bzw. deren Allgemeinverbindlicherklärung auch in Zukunft Geltung haben könnte."

2. Das EJPD übermittelt den Zusatzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Für getreuen Protokollauszug:

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Hanna Muraet

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	-
	✓	EDI	5	-
		EJPD	5	-
		EMD		
	✓	EFD	7	-
		EVD	5	-
		EVED		
	✓	BK	5	
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

Bern, 16. September 1991

An den Bundesrat

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 ersucht die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um einen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Gegenstand dieses Zusatzberichtes bildet die Anwendung ethischer Kriterien auf das Drei-Kreise-Modell sowie die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger.

Ueber die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger wird der Bundesrat aufgrund eines Aussprachepapiers am 23. September 1991 einen Beschluss fassen. Die Ausführungen über die künftige Zulassung von Jugoslawen sind im Zusatzbericht enthalten.

Den Bemerkungen der mitinteressierten Bundesämter anlässlich der Aemterkonsultation wurde Rechnung getragen.

Wir ersuchen Sie, den Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik gutzuheissen.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

Maurer

Beilagen

- Beschlussesdispositiv
- Schreiben GPK NR vom 9.7.1991
- Zusatzbericht

Protokollauszug an:

- BK 1
- EDA 5 (PD 3, DV 1, DEH 1)
- EDI 1 (BFS)
- EJPD 5 (GS 1, BJ 1, BAP 1, BFA 1, BFF 1) 15. September 1991
- EVD 3 (GS 1, BAWI 1, BIGA 1) Richtsverfahren wird

Beschlossen:

1. Der Zusatzbericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird gutgeheissen.
2. Das EJPD übermittelt den Zusatzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Für getrennen Protokollauszug:

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

An den Vorsteher des
 Aufgrund des Aussprachepapiers EJPD/EVD vom 16. September 1991
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Der Zusatzbericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird gutgeheissen.
2. Das EJPD übermittelt den Zusatzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Für getreuen Protokollauszug:

Geschäftsprüfungskommission
 des Nationalrates
 Sektion EJPD

Der Präsident:

(Colchepin)

Der Sekretär:

(Mazzonard)

Telefon 031 61 97 12

3003 Bern, 9. Juli 1991

An den Vorsteher des
 Eidg. Justiz- und Polizeidepartements
 Herrn Bundesrat A. Koller

3003 B e r n

Flüchtlingsstrategie

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Die Sektion Justiz- und Polizeidepartement der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich an ihrer Sitzung vom 2. Juli 1991 nochmals mit dem Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik befasst. Insbesondere hat sie die umstrittenen Fragen des Drei-Kreise-Modells und der Umsetzung der ethischen Kriterien in die Praxis erörtert.

Im Auftrag der Sektion bitten wir Sie, uns bis Ende September 1991 mitzuteilen, wie der Bundesrat die ethischen Kriterien, die er unter dem Titel staatspolitische Leitlinien seiner Ausländer und Flüchtlingspolitik zugrunde legen will, in konkrete Entscheidungshilfen für die Behandlung von Einreisegesuchen von Ausländern aus den Kreisen zwei und drei umsetzen will. Ferner interessiert uns, wie Ausländer mit Herkunft aus Jugoslawien in bezug auf das Modell der drei Kreise, sowie in bezug auf die Abgrenzung von ausländischen Arbeitskräften und Asylsuchenden behandelt werden sollen.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen und versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Geschäftsprüfungskommission
 des Nationalrates
 Sektion EJPD

Der Präsident:

(Couchepin)

Der Sekretär:

(Mastronardi)

Zusatzbericht

des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

vom

1 Anlass

Gestützt auf das Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 24. Mai 1989 (N 89.021) verabschiedete der Bundesrat am 15. Mai 1991 einen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik (BB1 1991 III 291 ff.). Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 ersuchte die Geschäftsprüfungskommission den Bundesrat um einen Zusatzbericht. Dieses Schreiben hat folgenden Wortlaut:

"Die Sektion Justiz- und Polizeidepartement der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich an ihrer Sitzung vom 2. Juli 1991 nochmals mit dem Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik befasst. Insbesondere hat sie die umstrittenen Fragen des Drei-Kreise-Modells und der Umsetzung der ethischen Kriterien in die Praxis erörtert.

Im Auftrag der Sektion bitten wir Sie, uns bis Ende September 1991 mitzuteilen, wie der Bundesrat die ethischen Kriterien, die er unter dem Titel staatspolitische Leitlinien seiner Ausländer- und Flüchtlingspolitik zugrunde legen will, in konkrete Entscheidungshilfen für die Behandlung von Einreisegesuchen von Ausländern aus den Kreisen zwei und drei umsetzen will. Ferner interessiert uns, wie Ausländer mit Herkunft aus Jugoslawien in bezug auf das Modell der drei Kreise sowie in bezug auf die Abgrenzung von ausländischen Arbeitskräften und Asylsuchenden behandelt werden sollen."

Der Bundesrat legte im erwähnten Bericht für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik die nachfolgenden staatspolitischen Leitlinien als gleichwertige Ziele zugrunde (BB1 1991 III 300):

- Ausrichtung staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien der Solidarität, dem Respekt vor Menschenrechten, der Freiheit und der individuellen Selbstbestimmung. Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen.

- Wahrung der ökologischen Lebensgrundlagen unseres Landes.
- Wahrung der ökonomischen Grundlage, insbesondere Erhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Fähigkeit zur flexiblen Reaktion auf sich rasch wandelnde weltwirtschaftliche Umweltbedingungen. Optimierung der internationalen Arbeitsteilung.
- Optimale Integration der Schweiz in die neue europäische Architektur.
- Erhaltung des sozialen Friedens, insbesondere Verhinderung von Arbeitslosigkeit, Begrenzung des Reichtumsgefälles sowie Sicherung der bestehenden Sozialeinrichtungen.
- Wahrung der nationalen Identität, die der Bundesrat nicht als Zustand, sondern als Prozess versteht, der dem Individuum Geborgenheit in der Gemeinschaft und dem ihr gebotenen Lebensraum verschafft.

Die sich auf Artikel 69^{ter} BV stützende Ausländerpolitik beschränkt sich auf die legalen Wanderbewegungen. Das Problem der illegalen Wanderbewegungen ist mit einer international zu koordinierenden Migrationspolitik anzugehen. Schweizerischerseits werden zu diesem Zweck neue Koordinationsorgane vorgesehen (BB1 1991 III 301).

Die Ausländerpolitik gliedert sich in die Zulassungs-, Eingliederungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das angestrebte Modell der drei Kreise berührt vor allem die Zulassungspolitik, es hat aber auch Auswirkungen auf die Eingliederungs- und Arbeitsmarktpolitik. Andererseits können die ethischen Kriterien, die bei der Zulassung von Ausländern zu berücksichtigen sind, nicht ohne Rücksicht auf die andern sich aus den erwähnten Leitlinien ergebenden, gleichwertigen Zulassungskriterien festgelegt werden. Es ist deshalb angezeigt, vorerst einen kurzen Ueberblick über die Grundzüge der Ausländerpolitik zu geben.

2 Grundzüge der Ausländerpolitik

21 Zulassungspolitik

Im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung wird die Zulassung neu-einreisender Ausländer begrenzt. Seit den fünfziger Jahren ha-

ben sich die schweizerische und ausländische Wohnbevölkerung wie folgt entwickelt:

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung

Jahr	Schweizerische Wohnbevölkerung		Ausländische Wohnbevölkerung	
	Total	Veränderung	Total	Veränderung
1950	4'430'000	*	279'000	*
1960	4'844'000	414'000	495'000	216'000
1970	5'191'000	347'000	983'000	488'000
1980	5'422'000	231'000	893'000	- 90'000
1990	5'625'000	203'000	1'100'000	207'000

Ende 1990 betrug der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung (ohne internationale Funktionäre, Saisoniers, Asylbewerber und Ausländer mit einem bewilligten Aufenthalt von weniger als einem Jahr) 1'100'000. Dies entspricht einem Ausländeranteil von 16,4 Prozent. Letztes Jahr nahm die ausländische Wohnbevölkerung um 60'000 Personen zu. Im laufenden Jahr ist mit einem mindestens so hohen Anstieg zu rechnen.

Massgebend für diese Entwicklung ist der Umstand, dass mit den Höchstzahlen für erwerbstätige Jahresaufenthalter nur rund ein Fünftel der den Bestand und die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung unmittelbar beeinflussenden Neueinreisen erfasst werden kann. Bestandserhöhend wirken sich in erster Linie die zahlenmässig nicht begrenzten Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen und der anschliessende Familien-nachzug aus. Hinzu kommen der Geburtenüberschuss, die Abnahme der Einbürgerungen sowie die vermehrten Härtefälle aus dem Asylbereich.

22 Eingliederungspolitik

Die Eingliederungspolitik will günstige Rahmenbedingungen schaffen, um den hier wohnenden und arbeitenden Ausländern ihre

- 4 -

Eingliederung in unsere Verhältnisse unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart zu erleichtern.

Könnten sich Ausländer ohne Einschränkung in der Schweiz niederlassen und eine Erwerbstätigkeit ausüben, wie dies bis zum Ersten Weltkrieg der Fall war, würde die Eingliederungs- und Einbürgerungspolitik das einzige Mittel für die Gestaltung der Ausländerpolitik bilden (BB1 1967 II 70). Bei der Vorbereitung von Artikel 69ter BV wurde indessen davon ausgegangen, dass die Aufnahmefähigkeit der Schweiz für Ausländer nicht unbegrenzt ist (BB1 1924 II 501). Gleichzeitig hängt aufgrund von Erfahrungen in andern europäischen Staaten - nur Luxemburg und das Fürstentum Liechtenstein haben mit 29 bzw. 35 Prozent einen höheren Ausländeranteil - die politische Akzeptanz eines hohen Anteils der ausländischen Bevölkerung nicht nur von ihrer Zahl, sondern auch von der Wirtschaftslage und der Bereitschaft und der Möglichkeit der Ausländer ab, sich am Wohnort und Arbeitsort einzufügen.

Für die Eingliederungspolitik ist von Bedeutung, dass fast drei Viertel der in der Schweiz wohnenden Ausländer auf Angehörige von EG- und EFTA-Staaten entfallen. Dazu kommt, dass drei Viertel der in der Schweiz wohnenden Ausländer die Niederlassungsbewilligung und damit ein gefestigtes Anwesenheitsrecht besitzen. Schliesslich fällt im Hinblick auf eine allfällige spätere Einbürgerung in Betracht, dass die weniger als 16 Jahre alten Ausländer einen Fünftel der ausländischen Wohnbevölkerung ausmachen.

Für eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Schweizern und Ausländern haben die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme sowie die auf kantonaler und kommunaler Ebene tätigen Arbeitsgemeinschaften für Ausländer wesentlich beigetragen (BB1 1978 II 220). Hinsichtlich der Ausländer aus den traditionellen Rekrutierungsgebieten kommt dies unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass die sogenannten Ueberfremdungsinitiativen mit zunehmenden Mehrheiten der Stimmenden verworfen wurden und neue Initiativen auf diesem Gebiet nicht mehr zustande gekommen sind.

23 Arbeitsmarktpolitik

Mit der im Rahmen der Ausländerpolitik befolgten Arbeitsmarktpolitik soll die Arbeitsmarktstruktur verbessert und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung erreicht werden. Dies gilt auch für die strukturschwächeren Regionen und Branchen. Qualifikation und Flexibilität der Arbeitnehmer bilden eine wesentliche Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik.

Wie die Erfahrungen während der Rezession Mitte der siebziger Jahre gezeigt haben, werden bei rückläufiger Beschäftigungslage auch schweizerische Arbeitnehmer von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit betroffen. Der inländische Arbeitsmarkt bildet deshalb unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer ein Ganzes. Aus diesem Grunde haben einheimische sowie ausländische Arbeitnehmer, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, den Vorrang gegenüber erstmals zum Stellenantritt einreisenden Ausländern. Zudem werden Bewilligungen für ausländische Arbeitnehmer nur dann erteilt, wenn sie zu den gleichen Bedingungen angestellt werden wie schweizerische Arbeitnehmer.

Von den erstmaligen Bewilligungen für erwerbstätige Jahresaufenthalter entfielen letztes Jahr 11'000 auf die den Höchstzahlen unterstellten und 32'000 auf die von den Höchstzahlen ausgenommenen Ausländern (namentlich Familienangehörige und Saisoniers, deren Saison- in eine Jahresbewilligung umgewandelt wurde). Somit können die Arbeitsmarktbehörden zur Förderung des qualitativen Wachstums (BB1 1988 I 407) gegenwärtig höchstens ein Viertel der Neueinreisen über die Kontingentszulassung steuern.

3 Das Modell der drei Kreise

31 Ausgangslage

Nach den im Jahre 1963 vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen zur Begrenzung neueinreisender ausländischer Arbeitnehmer erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 1964 zusätzlich Weisungen über die Zulassung von Arbeits-

kräften aus entfernteren Ländern. Damit sollte angesichts gewisser Rekrutierungsschwierigkeiten in unseren Nachbarländern dem Bestreben entgegengewirkt werden, neue Rekrutierungsmärkte in immer entfernteren Ländern zu suchen (Geschäftsbericht des Bundesrates 1964, S. 166). Zudem sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Betreuung und Eingliederung von ausländischen Arbeitnehmern aus Staaten mit ganz andersartigen wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder kulturellen Verhältnissen mit entsprechend grösseren Schwierigkeiten verbunden ist (Geschäftsbericht des Bundesrates 1971, S. 110). Diese Weisungen wurden im Jahre 1986 durch einen Grundsatz ersetzt (Art. 8 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO); SR 823.21), wonach ausländische Arbeitnehmer in erster Linie in den traditionellen Rekrutierungsgebieten anzuwerben sind. Ausnahmen können gemacht werden, wenn es sich um:

- qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen;
- Angehörige von Entwicklungsländern handelt, die im Rahmen von Entwicklungsprogrammen der technischen Zusammenarbeit tätig sind. In der laufenden Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer wird dieser Tatbestand materiell und räumlich - insbesondere auf Mittel- und Osteuropa - ausgedehnt.

Einziger Anknüpfungspunkt für die Zugehörigkeit zu einem traditionellen Rekrutierungsgebiet bildet die Staatsangehörigkeit. Individuelle Kriterien, wie sie beispielsweise im Einbürgerungsverfahren zum Zuge kommen, wären nicht praktikabel. An diesem Grundsatz ist auch dann festzuhalten, wenn in den traditionellen Rekrutierungsgebieten immer mehr multikulturelle Gesellschaften entstehen.

Aufgrund dieser Regelung entwickelte sich die ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit in den letzten zehn Jahren entsprechend der Tabelle 1 auf Seite 15.

Aus der Sicht der Eingliederungspolitik ist diese Zusammensetzung zwar heterogener als etwa in Luxemburg und im Fürstentum

Liechtenstein, die einen höheren Ausländeranteil aufweisen. Sie ist dagegen weniger einseitig im Vergleich zu einigen andern europäischen Staaten mit einem niedrigeren Ausländeranteil.

Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören gegenwärtig die EG- und EFTA-Staaten, Jugoslawien, die USA und Kanada. Die Frage der Zuordnung von Australien und Neuseeland kann offen bleiben, da sich die Arbeitsaufnahme von Australiern und Neuseeländern in der Schweiz in engen Grenzen hält. Ihre Zahl betrug Ende 1990 1'138 bzw. 255 Personen oder zusammen weniger als 0,2 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung.

Die gegenwärtige Regelung entspricht praktisch einem Modell von zwei Kreisen. Zum inneren Kreis gehören die traditionellen, zum äusseren Kreis die nichttraditionellen Gebiete.

Unmittelbarer Anlass für die Schaffung des Modells der drei Kreise sind die europäischen Bestrebungen in Richtung eines Binnenmarktes und die Auswirkungen auf die Schweiz sowie die Entwicklungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Der Bundesrat geht zudem davon aus, dass die natürlich gewachsenen und gefestigten Beziehungen zu den traditionellen Rekrutierungsländern ausserhalb des EG- und EFTA-Raumes auch in ausländerpolitischen Bereichen weitestgehend aufrechterhalten werden sollen. Schliesslich fällt in Betracht, dass die einzelnen Kreise in einem flexiblen und durchlässigen Verhältnis zueinander stehen.

32 Innerer Kreis

Der innere Kreis mit dem im Hinblick auf das Europa der Bürger (BB1 1988 III 274) schrittweise einzuführenden freien Personenverkehr umfasst Angehörige aus EG- und EFTA-Staaten. Ueber die Entwicklung der Wohnbevölkerung aus diesen Ländern geben die Tabellen 2 und 3 auf den Seiten 16 und 17 Aufschluss. Daraus geht hervor, dass der prozentuale Anteil von Angehörigen aus EG- und EFTA-Staaten seit 1970 laufend zurückgeht. Wie die Tabelle 4 auf Seite 18 zeigt, ist diese Rückbildung nicht auf vermehrte Ausreisen, sondern auf eine Abnahme der Einreisen bzw. auf eine Zunahme der Einreisen aus nichttraditionellen Gebieten zurückzuführen.

33 Mittlerer Kreis

Zum mittleren Kreis gehören namentlich die USA und Kanada. In Betracht kommen ferner mittel- und osteuropäische Staaten. Massgebend für die Unterscheidung zwischen einem mittleren und einem äusseren Kreis ist die Ueberlegung, dass sich zwischen einer Liberalisierung des Personenverkehrs unter den EG- und EFTA-Staaten sowie einer restriktiveren Zulassungspraxis gegenüber Angehörigen aus andern Staaten eine mittlere Lösung aufdrängt. Für Angehörige aus Mittel- und Osteuropa stehen vorerst Weiterbildungsaufenthalte im Vordergrund, wie dies in der laufenden Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) sowie in der zweiten Botschaft des Bundesrates (in Vorbereitung) zur Unterstützung der Länder Mittel- und Osteuropas vorgesehen ist. Je nach der Entwicklung der europäischen Integration können später weitergehende Arbeitsmöglichkeiten vorgesehen werden.

34 Äusserer Kreis

Der äussere Kreis bezieht sich auf die übrigen Staaten. Gesuche sind vor allem für Angehörige von Entwicklungsländern in Betracht zu ziehen, die im Rahmen von Entwicklungsprogrammen der technischen Zusammenarbeit tätig sind. Hinzu kommen Bewilligungen im Hinblick auf die KSZE und das Allgemeine Abkommen über Handel mit Dienstleistungen (GATS). Von Bedeutung sind sodann die Ausnahmen von den Höchstzahlen.

35 Handlungsspielraum

Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung wird auch im Rahmen des Drei-Kreise-Modells durch die Höchstzahlen und die Ausnahmen von der zahlenmässigen Begrenzung bestimmt. Die heute bestehenden Ausnahmen machen das Dreifache der den Höchstzahlen unterstellten Ausländer aus. Als Steuerungsinstrument kommen nur die Höchstzahlen in Betracht. Im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik wird eine Aufhebung der heute für Saisoniers bestehenden Regelung gegenüber Angehörigen aus EG- und EFTA-Staaten in Aussicht genommen (BB1 1991 III 321). Es ist somit von den Höchstzahlen für Jahresaufenthalter auszugehen.

Bei der im Jahre 1970 erfolgten Einführung der gesamtschweizerischen Begrenzung für erwerbstätige Jahresaufenthalter betragen die Höchstzahlen des Bundes und der Kantone zusammen 20'000. Bis zu Beginn der achtziger Jahre wurden diese Höchstzahlen schrittweise auf die Hälfte herabgesetzt. Im Hinblick auf die Liberalisierung des Personenverkehrs gegenüber Angehörigen von EG- und EFTA-Staaten ist wiederum eine schrittweise Heraufsetzung vorgesehen. Nach Verwirklichung des freien Personenverkehrs werden Höchstzahlen für Angehörige aus EG- und EFTA-Staaten wegfallen.

Von den Höchstzahlen für Jahresaufenthalter entfallen gegenwärtig rund 70 Prozent auf EG- und EFTA-Angehörige sowie 30 Prozent auf die Angehörigen der übrigen Staaten. Bezogen auf die im letzten Jahr freigegebenen Höchstzahlen machen diese 30 Prozent rund 3'300 Erwerbstätige innerhalb eines Jahres aus. Diese werden zur Hauptsache für das Gesundheits- und Bildungswesen, für international tätige Firmen, für die Wissenschaft und Forschung, für Entwicklungsprogramme der technischen Zusammenarbeit sowie aus Gegenrechtserwägungen bewilligt.

Im mittleren und äusseren Kreis beträgt die verbleibende Quote für Jahresaufenthalter zusammen einige wenige Hundert pro Jahr.

36 Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung im äusseren Kreis

Wie die nachfolgende Uebersicht und die Tabelle 5 auf Seite 19 zeigen, erfolgt die Entwicklung des Bestandes von Angehörigen aus Staaten des äusseren Kreises zur Hauptsache ausserhalb der Höchstzahlen und damit ohne Lenkungseinfluss der Behörden. So werden jährlich nicht mehr als zwei Dutzend erwerbstätige türkische Staatsangehörige im Rahmen der Höchstzahlen für Jahresaufenthalter bewilligt. Die Zahl der neueinreisenden erwerbstätigen türkischen Jahresaufenthalter beträgt indessen gegenwärtig mehr als 2'000 pro Jahr. Daraus ergibt sich eine entsprechende Zunahme bei der türkischen Wohnbevölkerung. Diese weist jetzt den sechstgrössten Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung auf und übersteigt damit die Anteile aus unseren Nachbarstaaten Frankreich und Oesterreich.

Ständige ausländische Wohnbevölkerung 1970 und 1990

	1970		1990	
	absolut	in %	absolut	in %
EG- + EFTA - Staaten 1)	888'631	90,4	798'012	72,5
Jugoslawien	22'972	2,3	140'739	12,8
Türkei	12'137	1,2	64'192	5,8
afrikanische Staaten	4'736	0,5	16'782	1,5
asiatische Staaten	8'454	0,9	33'912	3,1
übrige Staaten	45'957	4,7	46'625	4,2

1) 1970 und 1990 inkl. FL
1970 ohne Island

Massgebend für diese Entwicklung sind die Ausnahmen von der zahlenmässigen Zulassungsbegrenzung und in neuerer Zeit vor allem die Härtefälle aus dem Asylbereich. Allein in den ersten sechs Monaten des laufenden Jahres erhielten über 8'000 Personen (in den Jahren 1989 und 1990 waren es jeweils für das ganze Jahr 1'950 bzw. 4'879 Personen) aus dem Asylbereich aufgrund eines Härtefalles eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung. Dies ist mehr als das Doppelte der für den mittleren und äusseren Kreis während eines ganzen Jahres praktisch zur Verfügung stehenden Höchstzahlen für Jahresaufenthalter.

4 Berücksichtigung ethischer Kriterien

Es ist Aufgabe des Bundesrates, dafür zu sorgen, dass die Schweiz entsprechend ihrer geographischen Lage, ihrer kulturellen Bestimmung und ihrer wirtschaftlichen Beziehungen einen anerkannten Platz im neuen Europa findet. Ohne Liberalisierung der bisherigen Ausländerpolitik lässt sich ihr Verhältnis zum europäischen Binnenmarkt nicht neu gestalten und keine europakonforme Ausländerpolitik realisieren. Dies bedeutet eine schrittweise Verwirklichung der - gegenseitigen - Freizügigkeit

im Personenverkehr gegenüber den Staaten der europäischen Gemeinschaft und der EFTA.

Aus der Wahl der ersten Priorität für Europa bei der künftigen Ausländerpolitik verbleibt für die übrigen Staaten in ausländerpolitischer Hinsicht nur mehr ein begrenzter Handlungsspielraum. Im Hinblick auf den Anstieg bei der ausländischen Wohnbevölkerung - aus heutiger Sicht ist in den neunziger Jahren mit einer weiteren hohen Zunahme zu rechnen - muss die Politik des Bundesrates darauf abzielen, die Einwanderung aus Staaten ausserhalb der EG und EFTA differenziert, flexibel und wirksam zu begrenzen. Als Massstab dieser Begrenzung dienen internationale Verpflichtungen für die Schweiz sowie ihre innenpolitischen Prämissen.

Eine weltweite Migration zwecks Erwerbstätigkeit kann weder für die sogenannten Entwicklungsländer noch für Europa und die Schweiz ein Ziel oder eine Lösung darstellen. Das Wanderungspotential übersteigt bei weitem die Möglichkeiten Europas und der Schweiz. Gründe und Alternativen sind im Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik (BB1 1991 III 291 ff.) aufgezeichnet. Es wäre deshalb verfehlt, die Attraktivität unseres Landes für Arbeitswillige aus den Ländern des dritten Kreises durch eine faktische Gleichstellung mit den traditionellen Partnerländern weiter zu erhöhen. Dies würde unverzüglich zu einer noch grösseren Arbeitsnachfrage bzw. zu einem weiteren Wanderungsdruck führen.

Die ethischen Kriterien, die der Bundesrat seinen staatspolitischen Leitlinien zugrunde legt, ermöglichen es nun namentlich für den äusseren Kreis, dass - befristete oder dauerhafte - Aufenthalte bewilligt werden können. So sind, noch in breiterem Rahmen als bisher, insbesondere Aufenthalte für Personen vorgesehen, die im Rahmen von Hilfs- und Entwicklungsprojekten über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit Weiterbildungsprogramme absolvieren. In begrenztem Masse sind daneben auch Bildungs- und Forschungsaufenthalte möglich. Ziel dieser Aufenthalte ist es, diesen Personen eine berufliche Qualifizierung zu ermöglichen, um das Gelernte im Herkunftsland nutzbringend umsetzen zu können. Die Zahl solcher Projekte steigt fortwährend und für einen zunehmenden Kreis von Ländern. Zu ergänzen ist, dass diese Massnahmen schrittweise durch weitere Ver-

besserungen bei der Aufenthaltsregelung und sozialen Absicherung ergänzt werden sollen. Ethische Kriterien sind ebenfalls bei der Behandlung persönlicher Härtefälle sowie im Rahmen des kulturellen Austausches und von persönlichen Beziehungen zu berücksichtigen.

5 Schlussfolgerungen

Bei einem Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung, wie dies gegenwärtig zutrifft, nimmt die Bedeutung der Eingliederungs- und Einbürgerungspolitik als Instrumentarium für die Gestaltung der Ausländerpolitik zu. Wie die Erfahrungen in andern Staaten zeigen, besitzen Ausländer aus Staaten mit ähnlichen wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder kulturellen Verhältnissen allgemein günstigere Voraussetzungen, um sich in der neuen Umgebung einzugliedern. Daraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen dem inneren und mittleren Kreis einerseits und dem äusseren Kreis andererseits.

Im Hinblick auf die demographische Lage in den industrialisierten und weniger industrialisierten Staaten (Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 186) verläuft die Entwicklung indessen in die gegenteilige Richtung. So machen beispielsweise die türkischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland trotz eines im Jahre 1973 verfüigten Anwerbstopps mit 1,6 Millionen rund einen Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung aus (Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der BRD, Bundesminister des Innern, Januar 1991, S. 12/13). Der prozentuale Anteil der Angehörigen von Staaten aus dem äusseren Kreis nimmt ständig zulasten der Angehörigen von Staaten aus dem inneren und mittleren Kreis zu. Das Modell der drei Kreise hat deshalb keine Abschottung gegenüber Angehörigen von Staaten aus dem äusseren Kreis zur Folge, sondern führt mit Bezug auf diese Gruppe von Ausländern die bisherige Zulassungspolitik grundsätzlich weiter.

Ethische Kriterien haben die Ausländerpolitik seit jeher begleitet. So haben der Gedanke der Solidarität und die Respektierung der Menschenrechte, in Anlehnung an die Entwicklung des Völkerrechts sowie der bilateralen Beziehungen, Eingang in unser Fremdenrecht gefunden. Insbesondere stehen dem

Ausländer, der sich rechtmässig in der Schweiz aufhält, grundsätzlich alle Freiheits- und Menschenrechte zu. Diesen Grundsätzen hat sich - innerhalb des beschränkten Handlungsspielraumes - auch die Zulassungspolitik unterzuordnen. Dies wird sich mit dem angestrebten Modell der drei Kreise nicht ändern, im Gegenteil. Die ethische Betrachtungsweise wird vor allem im Zusammenhang mit Aufhalten im Rahmen von Hilfs- und Entwicklungsprogrammen vermehrt an Bedeutung gewinnen.

6 Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger

Jugoslawien gehörte bisher zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten. Heute wohnen über 150'000 Jugoslawen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Damit bilden die Jugoslawen nach den Italienern den zweithöchsten Ausländeranteil. Von den Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen sind 84'000 oder 60 Prozent erwerbstätig. Zur Zeit des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung kommen 44'000 Saisoniers und rund 15'000 Kurzaufenthalter hinzu. Der Anteil der Jugoslawen am Saisonierbestand macht einen Drittel aus. Branchenmässig arbeiten die Jugoslawen zu annähernd gleichen Teilen hauptsächlich im Gast- und Reinigungsgewerbe, im Baugewerbe und in der Industrie.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik darauf hingewiesen, dass zum mittleren Kreis nur Länder gehören sollten, die asylpolitisch als "Safe Country" gelten (BB1 1991 III 304). Zudem soll als Kriterium für eine bevorzugte Zulassung die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte im Herkunftsstaat massgebend sein (BB1 1991 III 303). Mit Bezug auf Jugoslawien trifft dies nicht zu. Die Jugoslawen bilden gegenwärtig die grösste Gruppe der Asylbewerber. Es ist deshalb angezeigt, Jugoslawien im Rahmen des angestrebten Drei-Kreise-Modells dem äusseren Kreis zuzuordnen.

Eine Zuzugssperre für jugoslawische Arbeitnehmer könnte indessen von der Bauwirtschaft, dem Gastgewerbe und den übrigen Erwerbszweigen in vorwiegend strukturschwächeren Regionen mit regelmässiger Beschäftigung von Saisoniers nicht kurzfristig durch andere Massnahmen (z.B. durch vermehrte Rekrutierung in

EG- oder EFTA-Staaten) aufgefangen werden. Vielmehr drängt sich aus arbeitsmarktlicher Sicht eine Uebergangsregelung während 2 - 3 Jahren auf. Zunächst soll anlässlich der diesjährigen Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach namentlich ersteinreisende Saisoniers und Kurzaufenthalter in erster Linie in den EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind. Anschliessend wird das weitere Vorgehen nach Rücksprache mit den Kantonen und den interessierten Organisationen festgelegt.

Table with multiple columns (likely years from 1970 to 1980) and rows detailing statistics for various categories. The text is very faint and difficult to read, but appears to be a statistical table.

ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (Dezemberergebnisse)

Staatsangehörigkeit	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Gesamttotal	910000	100	926000	100	926000	100	932000	100	940000	100	956000	100	979000	100	1007000	100	1040000	100	1100000	100
- Italien	417000	45.8	412000	44.5	405000	43.7	399000	42.8	393000	41.8	389000	40.7	385000	39.3	382000	37.9	379000	36.4	379000	34.5
- Jugoslawien	49000	5.4	55000	5.9	59000	6.4	63000	6.8	70000	7.4	77000	8.1	88000	9.0	101000	10.0	117000	11.3	141000	12.8
- Spanien	100000	11.0	102000	11.0	104000	11.2	106000	11.4	108000	11.5	110000	11.5	113000	11.5	114000	11.3	115000	11.1	116000	10.5
- BR Deutschland	85000	9.3	85000	9.2	83000	9.0	82000	8.8	81000	8.6	80000	8.4	80000	8.2	80000	7.9	81000	7.8	81000	7.5
- Portugal	13000	1.4	17000	1.8	20000	2.2	24000	2.6	31000	3.3	39000	4.1	48000	4.9	58000	5.8	69000	6.6	86000	7.8
- Türkei	43000	4.7	47000	5.1	49000	5.3	50000	5.4	51000	5.4	53000	5.5	55000	5.6	57000	5.7	59000	5.7	64000	5.8
- Frankreich	46000	5.1	47000	5.1	47000	5.1	47000	5.0	47000	5.0	47000	4.9	48000	4.9	48000	4.8	49000	4.7	50000	4.5
- Österreich	31000	3.4	31000	3.3	30000	3.2	30000	3.2	29000	3.1	29000	3.0	29000	3.0	29000	2.9	29000	2.8	29000	2.6
- Griechenland	9000	1.0	9000	1.0	9000	1.0	9000	1.0	9000	1.0	9000	0.9	9000	0.9	9000	0.9	9000	0.8	9000	0.8
- übriges Europa	65000	7.1	66000	7.1	64000	6.9	64000	6.8	61000	6.5	61000	6.4	62000	6.3	61000	6.1	64000	6.2	64000	6.0
- Afrika	9000	1.0	10000	1.1	10000	1.1	11000	1.2	11000	1.2	12000	1.3	12000	1.2	13000	1.3	15000	1.4	17000	1.5
- Amerika	20000	2.2	20000	2.2	20000	2.2	21000	2.3	21000	2.2	22000	2.3	22000	2.2	23000	2.3	24000	2.3	26000	2.4
- Asien	22000	2.4	24000	2.6	25000	2.7	26000	2.8	27000	2.9	27000	2.8	28000	2.9	29000	2.9	30000	2.9	31000	3.1
- übrige Staaten	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1	1000	0.1

- Total EG und EFTA	742000	81.5	743000	80.2	739000	79.8	740000	79.4	740000	78.7	745000	77.9	754000	77.0	764000	75.9	775000	74.5	790000	72.5
- EG-Staaten	703000	77.3	703000	76.1	701000	75.7	702000	75.3	703000	74.8	708000	74.1	717000	73.2	727000	72.2	738000	71.0	760000	69.1
- EFTA-Staaten	39000	4.3	38000	4.1	38000	4.1	38000	4.1	37000	3.9	37000	3.9	37000	3.8	37000	3.7	37000	3.6	38000	3.5

Total der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung sowie die Anzahl
Ausländer aus EG-Staaten, seit Ende Dezember 1970

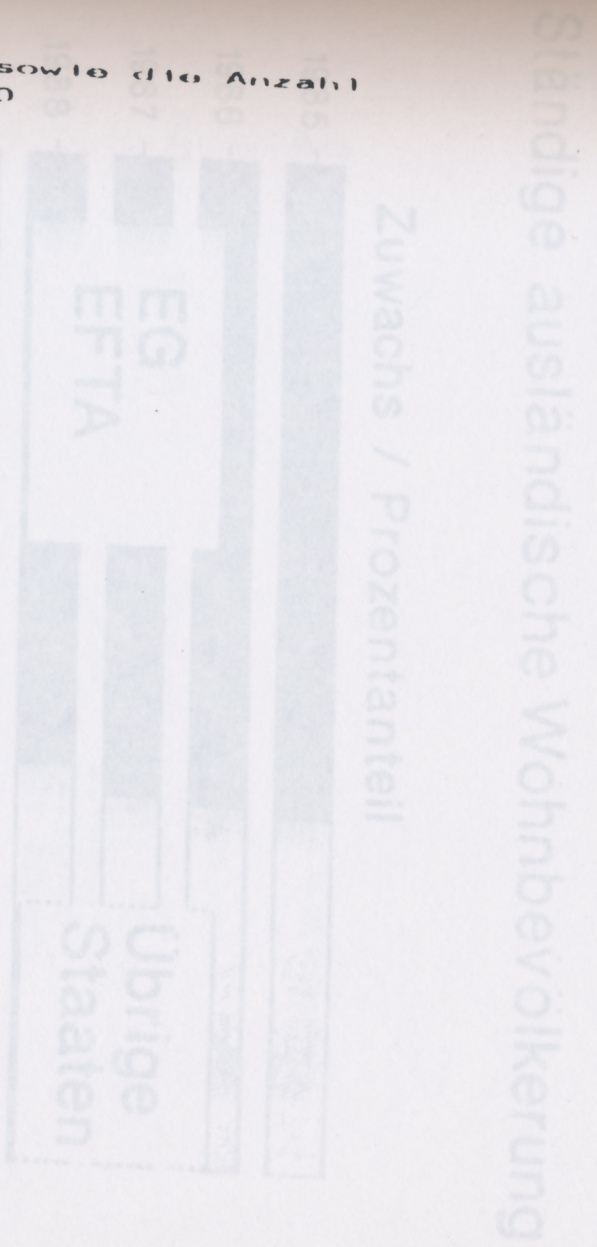
J. 11	Total	Total EG-Staaten		Belgien	Dänemark	Deutsch- land BR	Frank- reich	Griechen- land	Gross- britannien	Irland	Italien	Lusen- burg	Nieder- lande	Portugal	Spanien
		Absolut	in %												
1970	982887	838269	85,3	4093	2067	115564	51396	9029	12444	402	526579	701	10486	3167	102341
1971	999309	848685	84,9	4307	2045	114223	52276	9393	12804	459	530477	727	10650	3761	107623
1972	1032283	873175	84,6	4444	2042	114106	53137	9870	13270	512	544903	769	10871	4355	114896
1973	1052505	883076	83,9	4534	1976	111611	53024	10397	13559	466	551768	765	11001	5103	119072
1974	1064526	888741	83,5	4580	1927	110507	53000	10810	13527	429	554925	800	10998	5683	121555
1975	1012710	842163	83,2	4376	1734	109452	51885	10205	13246	377	520657	788	10534	5913	112996
1976	958599	790086	82,4	4229	1640	105563	50772	9416	13250	377	483813	771	10201	6275	103779
1977	932743	760916	81,6	4205	1628	102184	50601	9168	13726	435	462891	780	10190	6837	98771
1978	898062	727115	81,0	4088	1575	93370	48232	8934	13535	430	442715	753	9852	7509	96122
1979	883837	706784	80,0	4045	1540	88900	46609	8776	13507	453	428053	743	9757	8754	95647
1980	892807	700855	78,5	4098	1593	86331	46177	8824	14050	494	420700	712	9957	10687	97232
1981	909906	702627	77,2	4208	1688	85270	46253	9106	14469	517	417344	697	10262	13147	99666
1982	925826	705105	76,2	4446	1730	84814	46688	9199	15081	550	411993	719	10668	16658	102559
1983	925551	701411	75,8	4524	1740	83469	46756	9008	15142	580	404790	694	10764	19727	104217
1984	932386	701937	75,3	4714	1779	82584	47207	8931	15476	589	398627	707	10913	24425	105983
1985	939671	702709	74,8	4808	1790	81031	47096	8734	15443	623	392481	698	10802	30851	104352
1986	955982	708364	74,1	4941	1788	80288	47195	8530	15439	678	388422	700	10850	39176	110357
1987	978737	717484	73,3	5050	1848	80364	47613	8440	15839	785	385080	701	11168	48035	112561
1988	1006530	726402	72,2	5182	1940	80356	48046	8373	16064	813	382271	714	11286	57566	113991
1989	1040325	737701	70,9	5377	2081	80931	48718	8340	16201	841	379424	689	11422	68969	114688
1990	1100262	740236	69,1	5408	2291	83401	49980	8286	16665	927	378749	709	11873	85649	116138

1) Anteil am Total der gesamten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

Total der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung sowie die Anzahl Ausländer aus EFTA-Staaten, seit Ende Dezember 1970

J. 11	Total	Total EFTA-Staaten		Finnland	Island	Lichtenstein	Norwegen	Österreich	Schweiz
		Absolut	in %						
1970	982887	50362	5.1	1419	•	1847	1195	43143	2758
1971	999309	50916	5.1	1564	•	1856	1177	43150	3169
1972	1032285	51513	5.0	1658	•	1903	1189	43298	3465
1973	1052505	51618	4.9	1664	37	1867	1281	43013	3756
1974	1064526	50843	4.8	1480	34	1875	1268	42597	3509
1975	1012710	49045	4.8	1261	31	1861	1112	41504	3276
1976	958599	47197	4.9	1175	31	1846	1029	39991	3125
1977	932743	45706	4.9	1220	34	1846	1027	38431	3148
1978	898062	41936	4.7	1279	35	1859	977	34721	3105
1979	883837	40100	4.5	1310	42	1856	920	32844	3128
1980	892807	39167	4.4	1398	36	1819	936	31736	3242
1981	909906	30672	4.3	1465	33	1810	968	31003	3393
1982	925826	38390	4.1	1473	36	1812	954	30637	3478
1983	925551	37805	4.1	1385	45	1758	915	30138	3564
1984	932386	37577	4.0	1406	44	1748	885	29747	3747
1985	939671	36970	3.9	1421	43	1693	879	29162	3752
1986	955982	36713	3.8	1399	51	1688	908	28751	3916
1987	978737	36968	3.8	1509	53	1651	964	28762	4029
1988	1006530	37071	3.7	1507	66	1650	991	28618	4239
1989	1040325	37092	3.6	1486	64	1663	1032	28515	4332
1990	1100262	37776	3.4	1572	72	1635	1125	28002	4570

1) Anteil am Total der gesamten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung

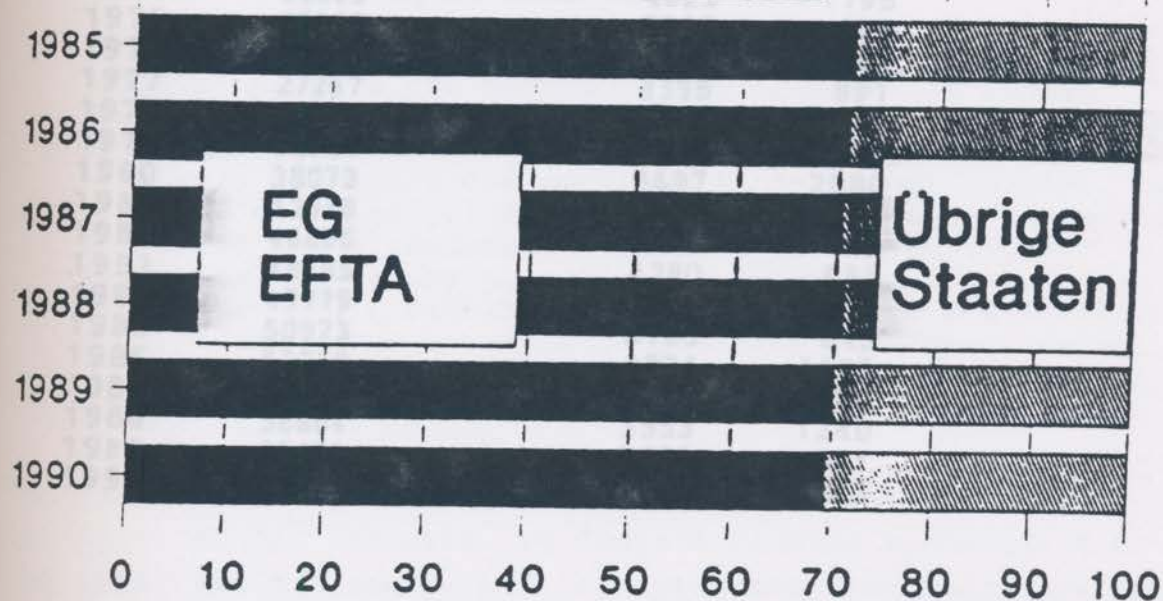


Ständige ausländische Wohnbevölkerung

Zuwachs / Prozentanteil



Abgang / Prozentanteil



Türkische Wohnbevölkerung seit 1964

(Jahresaufenthalter und Niedergelassene)

Jahr	Bestand	Einwanderung	
		Total	Davon Personen mit Erwerb
1964	4694	*	*
1965	4841	*	*
1966	5710	*	*
1967	6705	*	*
1968	7778	*	*
1969	10064	*	*
1970	12137	*	*
1971	15216	*	*
1972	18966	*	*
1973	23158	*	*
1974	26602	4025	1795
1975	26093	2300	673
1976	25647	2144	580
1977	27267	3395	891
1978	29618	3516	1016
1979	32968	4130	1313
1980	38073	5697	2080
1981	42938	6090	2044
1982	46806	5268	1499
1983	48485	4280	956
1984	49779	3020	754
1985	50923	2756	845
1986	52768	3234	1115
1987	54601	3373	1139
1988	56804	3553	1340
1989	59450	3957	1581
1990	64192	6041	2703

Rapport complémentaire
du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et
des réfugiés

du

1 Objet

Conformément au postulat de la Commission de gestion du Conseil national du 24 mai 1989 (N 89.021), le Conseil fédéral a approuvé le 15 mai 1991 un rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés (FF 1991 III 316 ss.). Par lettre du 9 juillet 1991, la Commission de gestion demandait au Conseil fédéral un rapport complémentaire en ces termes (traduction):

"Au cours de sa séance du 2 juillet 1991, la section Département de justice et police de la Commission de gestion du Conseil national a réexaminé le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Elle s'est notamment penchée sur la question controversée du modèle des trois cercles et de l'application des critères éthiques dans la pratique.

A la demande de la section, nous vous prions de nous indiquer pour la fin septembre 1991 comment le Conseil fédéral entend traduire dans la pratique, c'est-à-dire lors de l'examen des demandes d'entrée présentées par des étrangers provenant des deuxième et troisième cercles, les critères éthiques qui devront être à la base de sa politique à l'égard des étrangers et des réfugiés en tant que principes directeurs de politique nationale. En outre, nous aimerions savoir comment sera appliqué le modèle des trois cercles aux ressortissants yougoslaves et comment devra s'opérer la distinction entre travailleurs étrangers et requérants d'asile."

Dans son rapport précité sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral a considéré comme des objectifs d'égale valeur les principes directeurs suivants en matière de politique nationale (FF 1991 III 325):

- Orienter les activités de l'Etat en observant les principes éthiques de la solidarité, du respect des droits de l'homme, de la liberté et du droit à l'autodétermination de l'individu, ainsi que les engagements internationaux.

- Sauvegarder le milieu naturel dans lequel nous vivons.
- Sauvegarder les bases économiques, notamment maintenir le rendement et la compétitivité de notre économie. Etre apte à réagir avec souplesse aux mutations rapides de la situation économique mondiale. Optimiser la division internationale du travail.
- Intégrer la Suisse de manière optimale dans la nouvelle construction européenne.
- Maintenir la paix sociale, notamment en évitant le chômage, en atténuant les disparités entre riches et pauvres et en maintenant les institutions sociales existantes.
- Sauvegarder l'identité nationale, que le Conseil fédéral ne considère pas comme un état de fait mais comme un processus qui donne à l'individu la sécurité dont il a besoin au sein de la communauté et dans le milieu vital qui sont les siens.

La politique à l'égard des étrangers qui se fonde sur l'article 69^{ter} cst. ne s'applique qu'aux migrations légales. Le problème des migrations illégales doit être abordé dans le cadre d'une politique coordonnée de migration au plan international. Du côté suisse, de nouveaux organes de coordination ont été prévus à cet effet (FF 1991 III 326).

La politique à l'égard des étrangers se décompose en une politique d'admission, une politique d'intégration et une politique de marché du travail. Le modèle des trois cercles qui est proposé concerne avant tout la politique d'admission. Il aura toutefois aussi une influence sur les politiques d'intégration et de marché du travail. Par ailleurs, les principes éthiques qui devront être pris en compte lors de l'admission ne devront pas faire oublier les autres critères d'admission d'égale valeur prévus dans les principes directeurs susmentionnés. Il convient dès lors de passer brièvement en revue les fondements de la politique à l'égard des étrangers.

2 Fondements de la politique à l'égard des étrangers

21 Politique d'admission

Dans le but d'atteindre un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente l'admission des étrangers qui viennent pour la première fois en Suisse est limitée. Depuis les années

cinquante, population suisse et population étrangère ont évolué comme suit:

Evolution de la population résidante permanente

Année	Population suisse résidante		Population étrangère résidante	
	Total	Variation	Total	Variation
1950	4'430'000	*	279'000	*
1960	4'844'000	414'000	495'000	216'000
1970	5'191'000	347'000	983'000	488'000
1980	5'422'000	231'000	893'000	- 90'000
1990	5'625'000	203'000	1'100'000	207'000

L'effectif de la population résidante permanente de nationalité étrangère s'élevait à 1'100'000 personnes à fin 1990 (sans les fonctionnaires internationaux, les saisonniers, les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une autorisation de séjour dont la durée de validité est inférieure à une année), soit une proportion d'étrangers de 16,4 pour cent. L'année dernière, l'effectif de la population étrangère résidante a augmenté de 60'000 personnes. On peut s'attendre à ce que l'augmentation de cette année soit au moins de la même importance.

Facteur déterminant de cette évolution, les nombres maximums d'autorisations de séjour à l'année destinées aux étrangers exerçant une activité lucrative ne touchent qu'un cinquième de l'ensemble des étrangers entrant pour la première fois en Suisse, alors que ces derniers exercent une influence directe sur l'effectif et la composition de la population étrangère. L'augmentation de l'effectif de la population étrangère s'explique en premier lieu par les transformations d'autorisations saisonnières en autorisations de séjour à l'année, transformations non soumises aux nombres maximums, et par les regroupement familiaux qui les accompagnent. S'ajoutent à cela l'excédent des naissances, la diminution du nombre des naturalisations, ainsi que l'augmentation du nombre de cas humanitaires issus du domaine de l'asile.

22 Politique d'intégration

Cette politique vise à créer des conditions générales favorables à l'intégration des étrangers résidant et travaillant en Suisse dans le respect toutefois de leur identité culturelle.

Lorsque les étrangers pouvaient s'établir et travailler en Suisse sans restriction, comme cela était le cas avant la Première guerre mondiale, la politique d'intégration et de naturalisation étaient les seuls éléments permettant de mener une politique à l'égard des étrangers (FF 1967 II 70-71). Cependant, lors de la préparation de l'article 69 ^{ter} cst., on admettait déjà que la capacité d'accueil des étrangers en Suisse n'était pas illimitée (FF 1924 II 520). Par ailleurs, comme le montre l'exemple d'autres pays européens - seuls le Luxembourg et la Principauté de Liechtenstein ont, avec des taux de 29 et de 35 pour cent, une proportion d'étrangers supérieure à la nôtre - ce n'est pas uniquement une question quantitative qui fait qu'une forte proportion d'étrangers soit politiquement acceptable. La situation économique, la volonté et la possibilité de l'étranger de s'intégrer dans le milieu dans lequel il vit et travaille sont aussi des éléments déterminants.

En ce qui concerne notre politique d'intégration, le fait que près des trois quarts des étrangers résidant en Suisse proviennent d'Etats de la CE ou l'AELE est très important. Facteur favorable également, le fait que les trois quarts des étrangers résidant en Suisse sont titulaires d'une autorisation d'établissement et possèdent donc un droit de présence bien assuré. Enfin, dans la perspective d'une éventuelle naturalisation ultérieure, sachons qu'un cinquième des étrangers résidant en Suisse sont âgés de moins de 16 ans.

La Commission fédérale pour les problèmes des étrangers ainsi que les communautés de travail oeuvrant en faveur des étrangers au plan cantonal et communal ont joué un grand rôle dans les efforts entrepris en vue d'améliorer les relations entre Suisses et étrangers (FF 1978 119). Ainsi, en ce qui concerne les étrangers provenant des régions traditionnelles de recrutement, les initiatives dites contre la surpopulation étrangère ont notamment été rejetées à chaque fois par une majorité de votants de plus en plus importante et aucune nouvelle initiative dans ce domaine n'a plus jamais abouti.

23 Politique en matière de marché du travail

La politique en matière de marché du travail qui s'inscrit dans le cadre de la politique à l'égard des étrangers doit permettre d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi. Ceci vaut également pour les régions ou les branches économiques souffrant de faiblesses structurelles. La qualification et la flexibilité des travailleurs comptent parmi les conditions essentielles d'une politique du marché du travail tournée vers l'avenir.

Comme on a pu le constater lors de la récession survenue au milieu des années septante, le chômage total ou partiel touche également les travailleurs suisses en cas de ralentissement de l'activité économique. Le marché indigène de l'emploi forme donc un tout, indépendamment de la nationalité des travailleurs. C'est pour cette raison que priorité est donnée aux travailleurs suisses ainsi qu'aux travailleurs étrangers déjà au bénéfice d'une autorisation de séjour et de travail par rapport aux étrangers venant pour la première fois prendre un emploi dans notre pays. De plus, les travailleurs étrangers ne peuvent obtenir une autorisation que s'ils sont engagés aux mêmes conditions que leurs collègues suisses.

De l'ensemble des autorisations de séjour à l'année délivrées l'année dernière à des étrangers venant pour la première fois prendre un emploi en Suisse, 11'000 l'avaient été par imputation aux nombres maximums, tandis que 32'000 y échappaient (il s'agissait notamment pour ces derniers de membres de la famille de saisonniers ayant obtenu la transformation de leur statut). Ainsi, les autorités du marché de l'emploi ne peuvent actuellement promouvoir une croissance qualitative (FF 1988 I 365) par le truchement des admissions soumises aux nombres maximums que pour un quart des étrangers entrant pour la première fois en Suisse.

3 Modèle des trois cercles

31 Situation initiale

Après les mesures prises en 1963 par le Conseil fédéral pour limiter l'entrée des nouveaux travailleurs étrangers, le Département fédéral de justice et police édicta en 1964 des directives complémentaires relatives à l'admission de travailleurs provenant de pays éloignés. On voulait s'opposer ainsi à la tendance consistant à rechercher de la main-d'oeuvre dans des pays de plus en plus éloignés en raison de certaines difficultés de recrutement dans les pays avoisinants (Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1964, p. 168). Il fallait également tenir compte du fait que les mesures à prendre pour assister et intégrer des travailleurs étrangers provenant d'Etats très différents du nôtre au point de vue économique, social, politique ou culturel présentent des difficultés bien plus importantes à résoudre (Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1971, p. 110). Ces directives relatives aux pays éloignés furent remplacées en 1986 par une disposition légale (art. 8 de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE); RS 823.21) précisant que le recrutement des personnes venant pour la première fois travailler en Suisse doit s'effectuer en premier lieu dans les pays où il se fait traditionnellement. Des exceptions peuvent être consenties:

- lorsqu'il s'agit de personnel qualifié et que des motifs particuliers justifient une exception;
- lorsqu'il s'agit de ressortissants de pays en développement venant dans le cadre de programmes d'aide au développement. A l'occasion de la révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers actuellement en cours, il est prévu d'étendre cette possibilité d'exception à d'autres catégories d'étrangers ainsi qu'à d'autres régions, notamment à l'Europe centrale et de l'Est.

La nationalité est le seul élément qui détermine l'appartenance ou non à une région traditionnelle de recrutement. Pour des raisons pratiques, il ne serait pas possible de retenir des critères individuels, comme cela est par exemple le cas dans la

procédure de naturalisation. Il faut donc s'en tenir au principe de la nationalité même si dans les régions traditionnelles de recrutement apparaissent de plus en plus de sociétés multiculturelles.

Le tableau 1, page 15, montre comment la population étrangère résidante a évolué au cours de ces dix dernières années sous l'effet de cette réglementation par nationalité.

Du point de vue de la politique d'intégration, la composition de la population étrangère est certes plus hétérogène qu'au Luxembourg ou que dans la Principauté de Liechtenstein par exemple, Etats possédant une plus forte proportion d'étrangers que notre pays. Elle est en revanche moins dominée par quelques nationalités comme dans quelques pays européens présentant une faible proportion d'étrangers.

Les régions traditionnelles de recrutement englobent actuellement les pays de la CE et de l'AELE, la Yougoslavie, les USA et le Canada. La question d'y ajouter l'Australie et la Nouvelle-Zélande peut demeurer ouverte puisque le nombre de ressortissants de ces pays venant prendre un emploi en Suisse se cantonne dans d'étroites limites. Ils étaient respectivement 1'138 et 255 à résider en Suisse à fin 1990, soit au total moins de 0,2 pour cent de la population étrangère résidante.

La réglementation actuelle correspond dans la pratique à un modèle formé de deux cercles, les régions traditionnelles de recrutement formant le cercle intérieur et les régions non traditionnelles le cercle extérieur.

L'adoption d'un modèle formé de trois cercles a été proposée afin de tenir compte essentiellement des efforts en vue de la création d'un marché intérieur européen et des conséquences qui en découleront pour la Suisse, ainsi que des récents développements de la situation en Europe centrale et de l'Est. Le Conseil fédéral est en outre d'avis que les liens qui se sont tissés et affermis de façon naturelle avec les pays traditionnels de recrutement n'appartenant ni à la CE et ni à l'AELE doivent également être maintenus le plus largement possible dans le domaine de la politique à l'égard des étrangers. Enfin, des relations souples et ouvertes devront exister entre chacun des trois cercles.

32 Cercle intérieur

Le cercle intérieur, au sein duquel devra être progressivement réalisée la libre circulation des personnes dans la perspective de l'Europe des citoyens (FF 1988 258), comprend les Etats de la CE et de l'AELE. Les tableaux 2 et 3 aux pages 16 et 17 illustrent l'évolution de la population étrangère résidente provenant de ces Etats. On s'aperçoit ainsi que la part relative des ressortissants de la CE et des Etats de l'AELE ne cesse de diminuer depuis 1970. Comme le montre le tableau 4 de la page 18, cette diminution n'est pas due à une augmentation du nombre des départs, mais à une diminution du nombre des entrées accompagnée d'une augmentation des arrivées en provenance des régions non traditionnelles de recrutement.

33 Cercle médian

Le cercle médian englobe notamment les USA et le Canada. Viennent ensuite les Etats d'Europe centrale et de l'Est. La distinction faite entre le cercle médian et le cercle extérieur part de l'idée qu'il convient de trouver une solution intermédiaire entre l'introduction de la libre circulation des personnes au sein des Etats de la CE et de l'AELE d'une part et une politique d'admission plus restrictive à l'égard des ressortissants provenant d'autres Etats d'autre part. Pour les ressortissants d'Europe centrale et de l'Est, il s'agit avant tout de séjours de perfectionnement comme le prévoit l'actuelle révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21) ainsi que le deuxième message du Conseil fédéral (en préparation) relatif à l'aide aux pays d'Europe centrale et de l'Est. Selon le développement du processus d'intégration européenne, des prises d'emploi sous d'autres conditions pourront être envisagées.

34 Cercle extérieur

Le cercle extérieur englobe les Etats restants. Seront avant tout prises en considération les demandes de ressortissants de pays en développement participant à des programmes de développement de la coopération technique. En outre, des autorisations seront délivrées en relation avec la CSCE et l'accord général sur le commerce dans le domaine des services

(GATS). De plus, les exceptions aux nombres maximums seront importantes.

35 Marque de manoeuvre

Dans le modèle des trois cercles, l'évolution de la population étrangère résidante sera aussi déterminée par les nombres maximums et les exceptions à ces nombres maximums. Actuellement, les exceptions représentent le triple des étrangers soumis aux nombres maximums. Or, les nombres maximums représentent le seul moyen permettant d'exercer une influence sur l'effectif de la population étrangère résidante. Dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, il est prévu de supprimer la réglementation actuelle relative aux saisonniers provenant des Etats de la CE et de l'AELE (FF 1991 III 346). Le nombre maximum d'autorisations de séjour à l'année deviendra donc le seul volant d'action à disposition.

En 1970, lors de l'introduction de la limitation du nombre des étrangers exerçant une activité lucrative à l'ensemble de la Suisse, les nombres maximums mis à disposition de la Confédération et des cantons s'élevaient à 20'000 au total. Jusqu'au début des années quatre-vingts, ces nombres maximums furent progressivement ramenés de moitié. Dans la perspective de l'introduction de la libre circulation des personnes à l'égard des ressortissants de la CE et de l'AELE une augmentation graduelle est à nouveau prévue. Lorsque la libre circulation des personnes sera devenue réalité, les nombres maximums pour les ressortissants de la CE et de l'AELE seront abandonnés.

Le 70 pour cent du contingent d'autorisations de séjour à l'année est attribué à des ressortissants de la CE et de l'AELE, le reste, soit 30 pour cent, allant à des ressortissants d'autres Etats. Par rapport aux nombres maximums libérés, ces 30 pour cent ont représenté environ 3'300 travailleurs étrangers l'année dernière. Ces personnes ont été engagées principalement dans le domaine médical et de l'enseignement, au sein d'entreprises internationales, dans le milieu scientifique et de la recherche, dans le cadre de programmes de développement de la coopération technique, ainsi que pour des motifs de réciprocité.

Dans les cercles médians et extérieurs, les autorisations à l'année restantes s'élèvent à quelques centaines par années.

36 Evolution de la population résidente de nationalité étrangère appartenant au cercle extérieur

Comme l'illustre le tableau condensé ci-dessous ainsi que le tableau 5, page 19, l'augmentation de l'effectif des étrangers provenant d'Etats appartenant au cercle extérieur s'opère principalement en dehors des nombres maximums et par conséquent sans que les autorités puissent infléchir cette évolution. Ainsi, ce sont à peine deux douzaines de travailleurs turcs qui obtiennent chaque année une autorisation de séjour imputée aux nombres maximums d'autorisation de séjour à l'année. En revanche, le nombre de nouveaux travailleurs turcs qui viennent prendre un emploi à l'année s'élève actuellement à 2'000 par année, ce qui entraîne une augmentation parallèle de la population turque résidente. Celle-ci représente actuellement la sixième communauté étrangère en Suisse et dépasse ainsi celles formées par nos voisins français et autrichiens.

Population résidente permanente de nationalité étrangère en 1970 et 1990

	1970		1990	
	absolus	en %	absolus	en %
Etats de la CE et de l'AELE ¹⁾	888'631	90,4	798'012	72,5
Yougoslavie	22'972	2,3	140'739	12,8
Turquie	12'137	1,2	64'192	5,8
Etats d'Afrique	4'736	0,5	16'782	1,5
Etats d'Asie	8'454	0,9	33'912	3,1
Autres Etats	45'957	4,7	46'625	4,2

¹⁾ 1970 et 1990 y compris le Liechtenstein
1990 sans l'Islande

Cette évolution s'explique en grande partie par les exceptions aux nombres maximums et, plus récemment, par les cas de rigueur issus du domaine de l'asile. Ainsi, pour les seuls six premiers mois de cette année, plus de 8'000 personnes issues du domaine de l'asile ont obtenu une autorisation de séjour ordinaire (pour les années 1989 et 1990 elles n'étaient respectivement que 1'950 et 4'879). Ce chiffre représente plus du double des nombres maximums d'autorisations de séjour à l'année utilisés durant toute une année pour les cercles médian et extérieur.

4 Prise en compte des critères éthiques

Il appartient au Conseil fédéral de veiller à ce qu'une place soit reconnue à la Suisse au sein de cette nouvelle Europe, une place qui devra correspondre à sa situation géographique, à sa vocation culturelle, ainsi qu'à ses relations économiques. Sans un assouplissement de la politique actuelle à l'égard des étrangers, les rapports de la Suisse avec le marché intérieur européen ne pourront pas être modifiés et aucune politique à l'égard des étrangers compatible avec l'Europe ne pourra être réalisée. Cet assouplissement signifie le passage progressif et réciproque dans les faits du principe de libre circulation des personnes en ce qui concerne les Etats de la CE et de l'AELE.

Comme l'Europe a obtenu la première priorité par rapport à la future politique à l'égard des étrangers, il ne demeure qu'une faible marge de manoeuvre pour les autres Etats dans ce domaine. Compte tenu de l'augmentation de la population étrangère résidente - qui, selon les données actuelles, va se poursuivre au cours des années nonante - la politique du Conseil fédéral doit tendre à une limitation différenciée, flexible et efficace de l'immigration en provenance des Etats n'appartenant pas à la CE ou à l'AELE. Cette politique restrictive se déploiera dans les limites des engagements pris par la Suisse au plan international, ainsi que par les données de politique intérieure.

Une migration internationale motivée par des questions d'emploi n'est ni un but et ni une solution, tant pour les pays dits en développement que pour l'Europe ou que pour la Suisse. Le potentiel migratoire dépasse largement les possibilités de l'Europe et de la Suisse. Les raisons et les alternatives dans

ce domaine sont exposées dans le rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés (FF 1991 III 316 et ss.). Il serait dès lors faux d'augmenter encore l'attrait de la Suisse pour les travailleurs issus d'Etats appartenant au cercle extérieur en mettant ces Etats sur un pied d'égalité avec nos partenaires traditionnels. Ceci provoquerait immédiatement une augmentation des demandes d'emplois et, par conséquent, une pression migratoire accrue.

Les critères éthiques, à la base des lignes directrices de la politique du Conseil fédéral, permettent toutefois, notamment pour le cercle extérieur, d'accorder des autorisations de séjour limitée ou de caractère durable. Ainsi, il est prévu de délivrer des autorisations de séjour dans une plus grande mesure qu'aujourd'hui, notamment à des personnes qui viennent faire un stage de perfectionnement dans le cadre de programmes d'aide et de développement en matière commerciale et technique. A plus petite échelle, des séjours de formation et de recherche seront également possibles. Par ces séjours, il s'agit de permettre aux personnes venues parfaire leur formation, de faire profiter leur pays d'origine des connaissances acquises en Suisse. Le nombre de ces projets ne fait que croître et touche un nombre de plus en plus important de pays. Ajoutons encore que ces mesures devront être progressivement complétées par d'autres améliorations du règlement des conditions de séjour et des assurances sociales. Les critères éthiques doivent également être pris en compte dans le traitement des cas de rigueur personnels, dans le cadre des échanges culturels, ainsi qu'en présence d'attaches personnelles d'un étranger avec la Suisse.

5 Conclusions

Lorsque la population résidante de nationalité étrangère augmente, comme cela est le cas actuellement, le rôle de la politique d'intégration et de naturalisation en tant qu'instrument de la politique à l'égard des étrangers acquiert une importance accrue. Les expériences faites à l'étranger montrent que les personnes provenant d'Etats connaissant des conditions économiques, sociales, politiques ou culturelles semblables aux nôtres ont en général plus de facilités à s'intégrer dans leur nouvel environnement. La distinction opérée

entre cercle intérieur et cercle médian d'une part et cercle extérieur d'autre part découle de cette constatation.

La situation démographique des pays industrialisés et celle des pays en développement (rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1986, p. 186) fait que leur évolution va en sens opposé. Ainsi les ressortissants turcs qui sont au nombre de 1,6 millions en RFA représentent-ils un tiers de la population étrangère résidante de ce pays, malgré l'interdiction de recrutement décrétée en 1973 à leur égard (source: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der BRD, Bundesminister des Innern, Januar 1991, S. 12/13). La part relative des ressortissants d'Etats appartenant au cercle extérieur augmente continuellement par rapport aux ressortissants des Etats appartenant aux cercles intérieur et médian. Le modèle des trois cercles a par conséquent aucun effet limitatif par rapport aux ressortissants du cercle extérieur; au contraire, il revient fondamentalement à la même politique d'admission qu'aujourd'hui.

Les critères éthiques ont toujours été pris en compte dans la politique à l'égard des étrangers. Parallèlement au développement du droit international et de nos rapports bilatéraux, les principes de solidarité ainsi que du respect des droits de l'homme, ont toujours trouvé place dans notre législation en matière de police des étrangers. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est notamment garanti à tout étranger séjournant légalement en Suisse. La politique d'admission est également subordonnée à ces principes dans le cadre de la faible marge de manoeuvre à disposition. Ces principes ne seront pas modifiés par le modèle des trois cercles proposé. La vision éthique des problèmes va même prendre de l'importance, notamment en ce qui concerne les séjours effectués dans le cadre des programmes d'aide et de développement.

6 Traitement des ressortissants yougoslaves

La Yougoslavie appartient aux régions traditionnelles de recrutement. Actuellement plus de 150'000 ressortissants yougoslaves titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement vivent en Suisse. Ainsi, les Yougoslaves forment la seconde communauté étrangère en Suisse après les

ressortissants italiens. Parmi les ressortissants yougoslaves titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'établissement, 84'000 ou 60 pour cent exercent une activité lucrative. En période de pointe d'activité saisonnière, viennent encore s'y ajouter 44'000 saisonniers et 15'000 titulaires d'une autorisation de courte durée. Les saisonniers yougoslaves représentent un tiers de l'effectif total des saisonniers en Suisse. Les travailleurs yougoslaves oeuvrent essentiellement dans l'hôtellerie, les entreprises de nettoyage, la construction et l'industrie, branches dans lesquelles ils se répartissent à parts égales.

Dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral a précisé que seuls les pays que l'on peut qualifier d'exempts de persécution pourront appartenir au cercle médian (FF 1991 III 329-330). En outre, la reconnaissance et le respect effectif des droits de l'homme dans le pays d'origine seront l'un des critères permettant un traitement privilégié lors de l'admission (FF 1991 III 328). Or, la Yougoslavie ne remplit pas ces conditions. En effet, la majorité des requérants d'asile sont actuellement d'origine yougoslave. Dans le cadre du modèle des trois cercles proposé, il est donc opportun de placer la Yougoslavie dans le cercle extérieur.

Dans le bâtiment, dans l'hôtellerie et dans les autres branches économiques des régions présentant des faiblesses structurelles et employant régulièrement des saisonniers, un blocage de l'admission de travailleurs yougoslaves ne pourrait pas être compensé à court terme par d'autres mesures (par ex. par un recrutement plus intensif dans les Etats de la CE ou de l'AELE). Un régime transitoire de 2 à 3 ans est donc nécessaire du point de vue du marché du travail. Prochainement, à l'occasion de la révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers de cette année, une disposition sera introduite qui précisera que le recrutement, notamment des saisonniers et des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée entrant pour la première fois en Suisse, devra être effectué en premier lieu dans les Etats de la CE et de l'AELE. Enfin, après avoir entendu les cantons et les organisations intéressées, le Département fédéral de l'économie publique ainsi que le Département fédéral de justice et police prépareront la procédure qui devra suivre.

Tableau 1

- 15 -

Population résidante permanente de nationalité
étrangère par nationalité (résultats de décembre)

Chiffres absolus

Nationalité	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total général	910000	926000	926000	932000	940000	956000	979000	1007000	1040000	1100000
- Italie	417000	412000	405000	399000	393000	389000	385000	382000	379000	379000
- Yougoslavie	49000	55000	59000	63000	70000	77000	88000	101000	117000	141000
- Espagne	100000	102000	104000	106000	108000	110000	113000	114000	115000	116000
- Rép. Féd. d'Allemagne .	85000	85000	83000	82000	81000	80000	80000	80000	81000	83000
- Portugal	13000	17000	20000	24000	31000	39000	48000	58000	69000	86000
- Turquie	43000	47000	49000	50000	51000	53000	55000	57000	59000	64000
- France	46000	47000	47000	47000	47000	47000	48000	48000	49000	50000
- Autriche	31000	31000	30000	30000	29000	29000	29000	29000	29000	29000
- Grèce	9000	9000	9000	9000	9000	9000	8000	8000	8000	8000
- Autres Etats européens	65000	66000	64000	63000	61000	61000	62000	63000	64000	66000
- Afrique	9000	10000	10000	11000	11000	12000	12000	13000	15000	17000
- Amérique	20000	20000	20000	21000	21000	22000	22000	23000	24000	26000
- Asie	22000	24000	25000	26000	27000	27000	28000	29000	30000	34000
- Autres Etats	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
=====										
- Total CE et AELE	742000	743000	739000	740000	740000	745000	754000	764000	775000	798000
- Etats de la CE	703000	705000	701000	702000	703000	708000	717000	727000	738000	760000
- Etats de l'AELE	39000	38000	38000	38000	37000	37000	37000	37000	37000	38000

Proportion en pour-cent

Nationalité	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total général	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- Italie	45.8	44.5	43.7	42.8	41.8	40.7	39.3	37.9	36.4	34.5
- Yougoslavie	5.4	5.9	6.4	6.8	7.4	8.1	9.0	10.0	11.3	12.8
- Espagne	11.0	11.0	11.2	11.4	11.5	11.5	11.5	11.3	11.1	10.5
- Rép. Féd. d'Allemagne .	9.3	9.2	9.0	8.8	8.6	8.4	8.2	7.9	7.8	7.5
- Portugal	1.4	1.8	2.2	2.6	3.3	4.1	4.9	5.8	6.6	7.8
- Turquie	4.7	5.1	5.3	5.4	5.4	5.5	5.6	5.7	5.7	5.8
- France	5.1	5.1	5.1	5.0	5.0	4.9	4.9	4.8	4.7	4.5
- Autriche	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1	3.0	3.0	2.9	2.8	2.6
- Grèce	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7
- Autres Etats européens	7.1	7.1	6.9	6.8	6.5	6.4	6.3	6.3	6.2	6.0
- Afrique	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	1.3	1.4	1.5
- Amérique	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3	2.2	2.3	2.3	2.4
- Asie	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	2.8	2.9	2.9	2.9	3.1
- Autres Etats	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
=====										
- Total CE et AELE	81.5	80.2	79.8	79.4	78.7	77.9	77.0	75.9	74.5	72.5
- Etats de la CE	77.3	76.1	75.7	75.3	74.8	74.1	73.2	72.2	71.0	69.1
- Etats de l'AELE	4.3	4.1	4.1	4.1	3.9	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5

Tableau 2

Population résidante permanente de nationalité étrangère et effectif des étrangers en provenance des pays de la CE, depuis fin décembre 1970

Année	Total	Total des Etats de la CE		Bel- gique	Dane- mark	Rép. Féd. d'Alle- magne	France	Grèce	Grande- Bretagne	Ir- lande	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	Portu- gal	Espagne
		Chiffre absolu	En % 1)												
1970	982887	838269	85.3	4093	2067	115564	51396	9029	12444	402	526579	701	10486	3167	102341
1971	999309	848685	84.9	4307	2045	114223	52276	9393	12804	459	530477	727	10650	3701	107623
1972	1032285	873175	84.6	4444	2042	114106	53137	9870	13270	512	544903	769	10871	4355	114896
1973	1052505	883076	83.9	4534	1976	111411	53024	10397	13559	466	551768	765	11001	5103	119072
1974	1064526	888741	83.5	4580	1927	110507	53000	10810	13527	429	554925	800	10998	5683	121555
1975	1012710	842163	83.2	4376	1734	109452	51885	10205	13246	377	520657	788	10534	5913	112996
1976	958599	790086	82.4	4229	1640	105563	50772	9416	13250	377	483813	771	10201	6275	103779
1977	932743	760916	81.6	4205	1628	102184	50601	9168	13726	435	462891	780	10190	6837	98271
1978	898062	727115	81.0	4088	1575	93370	48232	8934	13535	430	442715	753	9852	7509	96122
1979	883837	706784	80.0	4045	1540	88900	46609	8776	13507	453	428053	743	9757	8754	95647
1980	892807	700855	78.5	4098	1593	86331	46177	8824	14050	494	420700	712	9957	10687	97232
1981	909906	702627	77.2	4208	1688	85270	46253	9106	14469	517	417344	697	10262	13147	99666
1982	925826	705105	76.2	4446	1730	84814	46688	9199	15081	550	411993	719	10668	16658	102559
1983	925551	701411	75.8	4524	1740	83469	46756	9008	15142	580	404790	694	10764	19727	104217
1984	932386	701937	75.3	4714	1779	82586	47207	8931	15476	589	398627	707	10913	24425	105983
1985	939671	702709	74.8	4808	1790	81031	47096	8734	15443	623	392481	698	10802	30851	108352
1986	955982	708364	74.1	4941	1788	80288	47195	8530	15439	678	388422	700	10850	39176	110357
1987	978737	717484	73.3	5050	1848	80364	47613	8440	15839	785	385080	701	11168	48035	112561
1988	1006530	726602	72.2	5182	1940	80356	48046	8373	16064	813	382271	714	11286	57566	113991
1989	1040325	737701	70.9	5377	2081	80931	48718	8340	16201	861	379424	689	11422	68969	114688
1990	1100262	760236	69.1	5608	2251	83401	49980	8286	16665	927	378749	709	11873	85649	116138

1) Proportion d'étrangers par rapport à l'ensemble de la population résidante permanente de nationalité étrangère

Tableau 3

- 17 -

Population résidente permanente de nationalité étrangère et effectif des étrangers en provenance des pays de l'AELE, depuis fin décembre 1970

Année	Total	Total des Etats de l'AELE		Finlande	Islande	Liechtenstein	Norvège	Autriche	Suède
		Chiffre absolu	en % 1)						
1970	982887	50362	5.1	1419	*	1847	1195	43143	2758
1971	999309	50916	5.1	1564	*	1856	1177	43150	3169
1972	1032285	51513	5.0	1658	*	1903	1189	43298	3465
1973	1052505	51618	4.9	1664	37	1867	1281	43013	3756
1974	1064526	50843	4.8	1480	34	1875	1268	42597	3589
1975	1012710	49045	4.8	1261	31	1861	1112	41504	3276
1976	958599	47197	4.9	1175	31	1846	1029	39991	3125
1977	932743	45706	4.9	1220	34	1846	1027	38431	3148
1978	898062	41936	4.7	1279	35	1859	937	34721	3105
1979	883837	40100	4.5	1310	42	1856	920	32844	3128
1980	892807	39167	4.4	1398	36	1819	936	31736	3242
1981	909906	38672	4.3	1465	33	1810	968	31003	3393
1982	925826	38390	4.1	1473	36	1812	954	30637	3478
1983	925551	37805	4.1	1385	45	1758	915	30138	3564
1984	932386	37577	4.0	1406	44	1748	885	29747	3747
1985	939671	36970	3.9	1421	43	1693	899	29162	3752
1986	955982	36713	3.8	1399	51	1688	908	28751	3916
1987	978737	36968	3.8	1509	53	1651	964	28762	4029
1988	1006530	37071	3.7	1507	66	1650	991	28618	4239
1989	1040325	37092	3.6	1486	64	1663	1032	28515	4332
1990	1100262	37776	3.4	1572	72	1635	1125	28802	4570

1) Proportion d'étrangers par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente de nationalité étrangère



Tableau 4

Population résidante permanente de nationalité étrangère

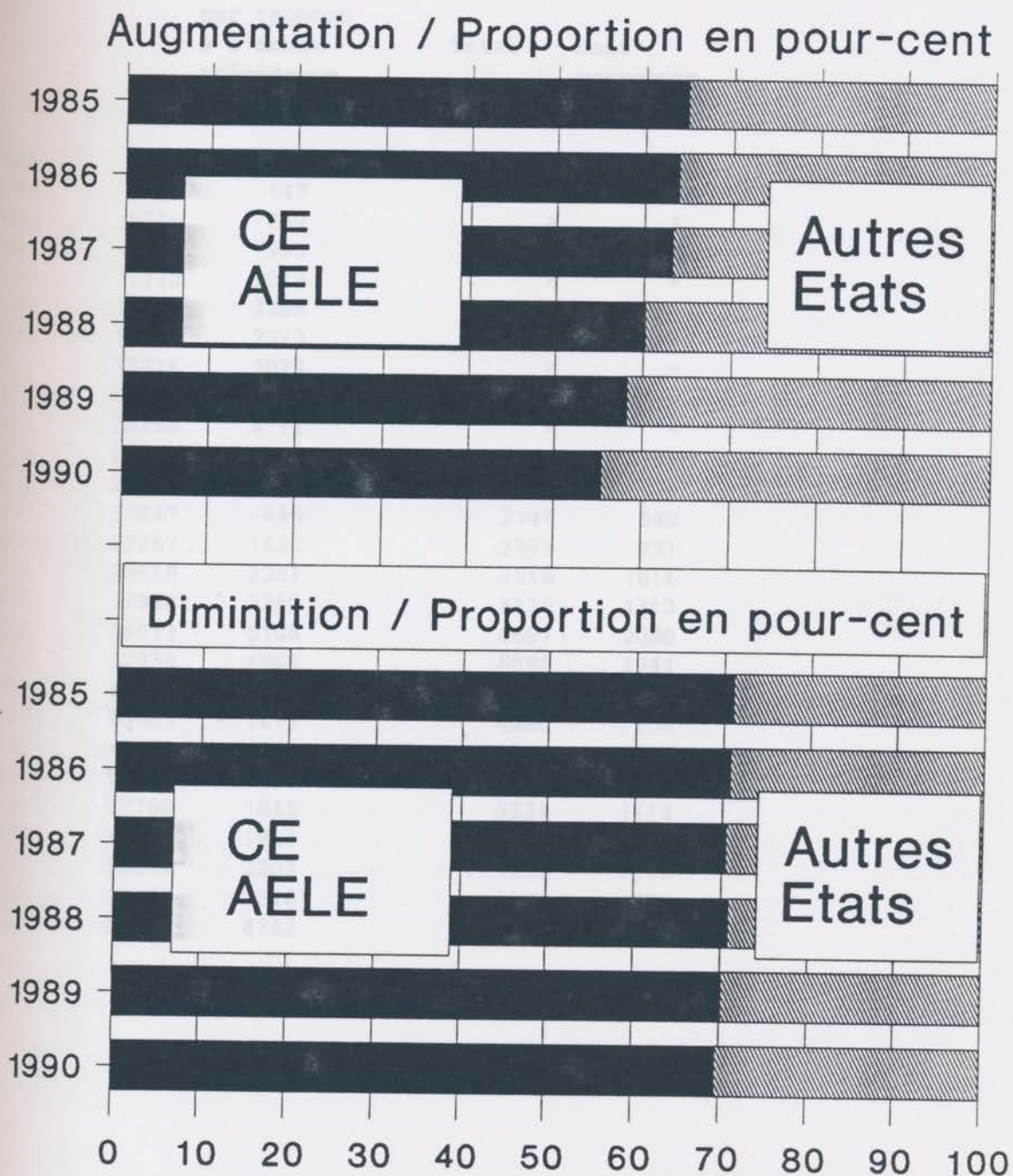


Tableau 5

- 19 -

Population residante permanente
de nationalite turque, depuis 1964

(Annuels et etablis)

Ann <u>e</u> e	Effectif	Diff <u>e</u> rence par rapport <u>a</u> l'ann <u>e</u> e pr <u>e</u> cedente	Entr <u>e</u> es en Suisse	
			Total	Dont personnes actives
1964	4694	*	*	*
1965	4841	147	*	*
1966	5710	869	*	*
1967	6705	995	*	*
1968	7778	1073	*	*
1969	10064	2286	*	*
1970	12137	2073	*	*
1971	15216	3079	*	*
1972	18966	3750	*	*
1973	23158	4192	*	*
1974	26602	3444	4025	1795
1975	26093	-509	2300	673
1976	25647	-446	2144	580
1977	27267	1620	3395	891
1978	29618	2351	3516	1016
1979	32968	3350	4130	1313
1980	38073	5105	5697	2080
1981	42938	4865	6090	2044
1982	46806	3868	5268	1499
1983	48485	1679	4280	956
1984	49779	1294	3020	754
1985	50923	1144	2756	845
1986	52768	1845	3234	1115
1987	54601	1833	3373	1139
1988	56804	2203	3553	1340
1989	59450	2646	3957	1581
1990	64192	4742	6041	2703

EINIG. DEPARTMENT WIRK

AUSNAHERICH ANGELEGENHEITEN

René Felber



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 19. September 1991

Au Conseil fédéral

An den Bundesrat

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Co - rapport

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 16. September 1991

Der vorliegende Antrag veranlasst uns bezüglich Jugoslawien zu folgendem Antrag:

Antrag:

Wir b e a n t r a g e n, den letzten Satz des zweiten Absatzes in Ziffer 6 des Berichtes wie folgt neu zu formulieren:

"Es stellt sich die Frage, ob Jugoslawien deshalb inskünftig dem dritten Kreis zugeordnet werden sollte. Angesichts der gegenwärtigen Lage in Jugoslawien sollte im jetzigen Zeitpunkt von einer solchen Massnahme aber abgesehen werden".

Begründung:

Für die Begründung unseres Antrages verweisen wir auf unseren Mitbericht vom 12. September zum Aussprachepapier des EJPD: Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger.

EIDG. DEPARTEMENT FUER

AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

René Felber



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

Berne, le 20 septembre 1991

Au Conseil fédéral

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

C o - r a p p o r t

à la proposition du DFJP/DFEP du 16.9.1991

La politique des étrangers a jusqu'ici été fondée sur deux critères: contingentement du nombre des étrangers mais aussi existence d'un frein à la création d'emplois puisqu'on fixe des conditions minimums de salaire et de prestations sociales à ceux qui demandent une autorisation d'employer des étrangers.

Le maintien de cette seconde condition est essentielle si l'on veut éviter un afflux d'étrangers dans notre pays, une baisse des salaires et toutes les conséquences politiques et sociales que ces deux phénomènes risquent d'avoir.

C'est pourquoi nous proposons de compléter le deuxième paragraphe du point 35 du projet de rapport de la façon suivante:

"De plus, si aucune nouvelle mesure n'est prise, l'obligation d'offrir à un étranger les mêmes conditions qu'à leurs collègues suisses serait supprimée (cf. point 23 du rapport). Il en résulterait une situation de concurrence tout à fait nouvelle sur le marché de l'emploi de notre pays.

Nous devons donc étudier la possibilité de fixer, par secteur et par branche, des conditions minimums d'emploi. Nous disposons pour cela notamment du mécanisme d'extension obligatoire des conventions collectives de travail."

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

Stich

Stich

DEPARTMENT FEDERAL
DE L'INDUSTRIE PUBLIQUE.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

DEPARTMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRT-
SCHAFTSDEPARTEMENT

Bern, 20. September 1991

An den Bundesrat

Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Stellungnahme

zum Mitbericht des EDA vom 19. September 1991.

1. Wir sind mit dem Antrag des EDA aus den unten angeführten Gründen nicht einverstanden.
2. Begründung:

Im Bericht des Bundesrates zur Ausländer und Flüchtlingspolitik wird deutlich darauf hingewiesen, dass inskünftig aus Ländern mit einer unbefriedigenden Menschenrechtssituation nicht mehr rekrutiert werden soll. Die Voraussetzungen zur Bezeichnung Jugoslawiens als traditionelles Rekrutierungsgebiet sind schon seit längerer Zeit nicht mehr gegeben. Mit dem Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Unruhen wird diese Tatsache nur noch verstärkt. Die gegenwärtige Lage in Jugoslawien betont deshalb nur noch die zeitliche Dringlichkeit und die sachliche Notwendigkeit eines Wechsels zum dritten Kreis.

Im übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme vom 13. September 1991 zum Mitbericht des EDA vom 12. September 1991.

Wir halten an unserem Antrag fest.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. KOLL

Berne, le 23 SEP. 1991

Au Conseil fédéral

Rapport complémentaire sur la politique à l'égard des
étrangers et des réfugiés

Réponse

au co-rapport du DFF du 20 septembre 1991.

1. Nous ne sommes pas d'accord avec les modifications proposées dans le co-rapport du DFF pour les raisons suivantes :
2. Si le contingentement du nombre des entrées d'étrangers a effectivement pour but de réguler l'immigration aux fins de maintenir un rapport équilibré entre la population suisse et étrangère résidente, le principe de l'égalité entre Suisses et étrangers pour ce qui est des conditions de travail et de rémunération n'a aucunement pour but de freiner la création d'emplois, mais bien plutôt d'éviter des abus lors de l'engagement d'étrangers, une sous-enchère salariale et partant les tensions sociales qui en résulteraient inéluctablement.

Il est vrai que l'avènement d'un Espace économique européen conduirait non seulement à l'abolition du contingentement à l'égard des ressortissants du cercle intérieur, mais aussi à la levée de certaines prescriptions protectionnistes du marché du travail telles que la priorité des travailleurs résidents et le contrôle strict des conditions de travail et de rémunération réservées aux nouveaux travailleurs étrangers.

Il faut préciser néanmoins que le risque évoqué dans le co-rapport ne saurait devenir effectif qu'à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire au début 1998. On ne peut pas d'autre part affirmer que la levée du principe de l'égalité de traitement accroîtra nécessairement l'afflux d'étrangers. La mobilité intracommunautaire - on le sait - a plutôt tendance à diminuer; en outre, les conditions salariales et sociales dans les pays du cercle intérieur sont en amélioration constante. Le marché du travail suisse se devra plutôt d'être

compétitif pour s'assurer le personnel dont il a impérativement besoin. Son attractivité ne dépendra pas seulement du nombre des emplois offerts, mais aussi de leur qualité au sens complet du terme.

Il n'en reste pas moins qu'un risque de distorsion existera et que l'acquis communautaire offre comme moyen de protection le principe du "traitement national" qui, dans notre pays, se traduit par le mécanisme des conventions collectives et notamment par celui de la déclaration d'extension obligatoire des conventions collectives de travail. Ces instruments sont le fait des partenaires sociaux et seulement subsidiairement du Conseil fédéral. Il serait par conséquent inopportun que le gouvernement prenne position de manière aussi explicite et assume un rôle qui n'est pas exclusivement le sien.

3. Compte tenu de la proposition figurant dans le co-rapport du DFF, nous modifions notre proposition du 16 septembre de la manière suivante :

Le deuxième paragraphe du point 35 est complété comme suit :

"Outre le contingentement, l'obligation d'offrir à un étranger les mêmes conditions qu'à leurs collègues suisses serait supprimée. Il en résulterait un risque de concurrence inconnue jusqu'ici sur le marché de l'emploi. La négociation collective offre un instrument efficace pour assurer le maintien de la paix sociale; par les conventions collectives et le mécanisme de leur extension obligatoire, le principe du "traitement national" retenu par le droit communautaire permettrait de continuer d'assurer l'application du principe de l'égalité de traitement actuellement en vigueur".

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

Heinrich

A. Koh