

1925



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 20 OCT. 1993  
 Décision  
 Decisione

**Rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992. Politique suisse à l'égard des étrangers (ad 92.029)**

Vu la proposition du DFEP du 13 septembre 1993

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. Le rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992, politique suisse à l'égard des étrangers, est approuvé avec des modifications (page 12 et 14, selon DFI).
2. La Chancellerie fédérale informe par écrit les membres et le Bureau des Chambres fédérales de la parution du rapport.
3. Le DFEP est chargé de distribuer un certain nombre d'exemplaires du rapport à la Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale à l'intention des Chambres.
4. Dans son rapport d'activité 1993, le Conseil fédéral proposera de classer le postulat.

Pour extrait conforme:

*Müller et Müller*

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
		EMD		
		EFD		
X		EVD	8	-
		EVED		
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		



Rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992. Politique suisse à l'égard des étrangers (ad 92.029)

---

Le postulat demandait au Conseil fédéral d'examiner la politique des étrangers, en particulier le modèle des trois cercles, au regard de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de faire rapport à ce propos aux Chambres fédérales.

Le rapport rappelle les grandes lignes actuelles de la politique des étrangers, les défis économiques des années nonante et esquisse l'orientation de la future politique des étrangers. Dans une deuxième partie, il présente ladite Convention, ses objectifs principaux et analyse sa relation avec le modèle des trois cercles.

Le rapport conclut que la régulation du nombre des étrangères et étrangers venant travailler en Suisse est opérée par le système du contingentement et non par les autres critères d'admission du modèle des trois cercles. Le modèle des trois cercles a pour fonction de tenir compte, sur la base de critères aussi objectifs que possible, des différences dans les possibilités et les chances d'intégration et d'emploi d'étrangères et d'étrangers provenant de régions différentes.

L'application du modèle des trois cercles à l'admission de main-d'oeuvre étrangère apparaît conciliable avec les buts essentiels de la Convention. La politique suisse d'admission, et plus précisément le modèle des trois cercles, ne poursuit aucun but de discrimination raciale. Il faut considérer en outre qu'un grand nombre d'autres Etats signataires connaissent eux aussi des priorités de cette nature concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers. Une majorité d'Etats européens établissent - sur la base d'autres critères ayant un caractère plutôt discrétionnaire - des distinctions visant aux mêmes résultats que le modèle des trois cercles.

La Suisse, comme la plupart des Etats dont le développement économique est supérieur à la moyenne, doit être en mesure de maintenir, au moins partiellement, sa politique de limitation concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers sur le marché du travail; il faut en outre qu'elle puisse conserver à l'avenir sa liberté d'action dans l'admission au marché du travail. C'est la raison pour laquelle la réserve en faveur de la politique suisse d'admission au marché du travail, formulée par notre pays en perspective de son adhésion à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, est légitime. Cette réserve a été acceptée par le Parlement.

Bericht in Erfüllung des Postulates I der Kommission für Rechtsfragen vom  
26. Mai 1992. Ausländerpolitik in der Schweiz (ad 92.029)

---

Das Postulat verlangte einen Bericht über die künftige Ausländerpolitik, insbesondere das Drei-Kreise-Modell, im Lichte des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Der Bericht gibt einen Abriss über die derzeitige Ausländerpolitik, die wirtschaftlichen Herausforderungen der neunziger Jahre und den Kurs der zukünftigen Ausländerpolitik. In einem zweiten Teil wird das erwähnte Übereinkommen sowie seine zentralen Anliegen dargestellt und deren Verhältnis zum Drei-Kreise-Modell diskutiert.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass mit der zahlenmässigen Begrenzung als solcher, nicht aber mit den zusätzlichen Zulassungskriterien des Drei-Kreise-Modells, die Zahl der zur Erwerbstätigkeit einreisenden Ausländer und Ausländerinnen eingeschränkt wird. Mit dem Drei-Kreise-Modell wird den unterschiedlichen Eingliederungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und -erwartungen von Ausländern und Ausländerinnen aus unterschiedlichsten Herkunftsgebieten nach möglichst objektiven Kriterien Rechnung getragen.

Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen des Drei-Kreise-Modells wird als mit den zentralen Anliegen des Übereinkommens vereinbar betrachtet. Die schweizerische Zulassungspolitik bzw. das Drei-Kreise-Modell verfolgt keine rassendiskriminierenden Ziele. Es gilt ferner zu bedenken, dass auch zahlreiche andere Vertragsstaaten entsprechende Prioritäten bei der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen kennen. Ein Grossteil der europäischen Staaten nimmt - mit anderen, eher ermessensorientierten Kriterien - Unterscheidungen vor, welche zu vergleichbaren Ergebnissen wie das Drei-Kreise-Modell führen sollen.

Die Schweiz muss wie die meisten wirtschaftlich überdurchschnittlich entwickelten Staaten an ihrer Begrenzungspolitik im Bereiche der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum Arbeitsmarkt mindestens teilweise festhalten können; ferner soll sie ihre Handlungsfreiheit bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt auch in Zukunft behalten können. Aus diesem Grunde rechtfertigt sich der Vorbehalt unseres Landes im Hinblick auf seinen Beitritt zum erwähnten Übereinkommen zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt. Diesem Vorbehalt hat das Parlament zugestimmt.



530.8

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA PUBLICA

Berne, le 13 septembre 1993

Au Conseil fédéral

Rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992. Politique suisse à l'égard des étrangers (ad 92.029).

---

Le postulat demandait au Conseil fédéral d'examiner la politique des étrangers, en particulier le modèle des trois cercles, au regard de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de faire rapport à ce propos aux Chambres fédérales. Le 31 août 1992, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat.

Nous vous soumettons donc le rapport élaboré, pour répondre à ce postulat, en collaboration avec l'Office fédéral des étrangers. Il s'appuie notamment sur le Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, sur le Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 2 mars 1992 et sur les objectifs de libéralisation de la politique des étrangers énoncés par le Conseil fédéral, le 20 janvier 1993, dans le cadre du programme de revitalisation et confirmés, le 24 février 1993, dans son message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE.

La Chancellerie fédérale ainsi que les offices fédéraux intéressés du DFAE (Coordinateur en matière de politique internationale des étrangers, Direction du droit international public) et du DFJP (Office fédéral des étrangers, Office fédéral des réfugiés, Commission fédérale des étrangers) sont d'accord avec le texte du présent rapport.

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL  
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE



Annexes:

- Projet de décision du Conseil fédéral
- Projet de rapport, d, f

Pour co-rapport à: ChF, DFAE, DFJP

Extrait du procès-verbal à:

- DFEP 8 ex. (SG 3, OFIAMT 5)
- ChF 3 ex. pour information
- DFAE 2 ex. pour information
- DFJP 2 ex. pour information

Rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992. Politique suisse à l'égard des étrangers (ad 92.029)

---

Vu la proposition du DFEP du 13 septembre 1993

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. Le rapport en réponse au postulat I de la Commission pour les questions juridiques du 26 mai 1992, politique suisse à l'égard des étrangers, est approuvé.
2. La Chancellerie fédérale informe par écrit les membres et le Bureau des Chambres fédérales de la parution du rapport.
3. Le DFEP est chargé de distribuer un certain nombre d'exemplaires du rapport à la Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale à l'intention des Chambres.
4. Dans son rapport d'activité 1993, le Conseil fédéral proposera de classer le postulat.

Pour extrait conforme:

**Rapport du Conseil Fédéral**

**sur les futures lignes de force  
de la politique à l'égard des étrangères et  
étrangers**

**- en particulier le modèle des trois cercles -  
au regard de la Convention internationale  
de 1965 sur l'élimination de toutes  
les formes de discrimination raciale**

**du**

**En réponse au postulat I  
de la Commission des affaires juridiques  
du 26 mai 1992**

**(ad 92.029)**

## Table des matières

1	Mandat	2
2	Politique à l'égard des étrangères et étrangers	2
21	Objet	2
22	Les défis des années nonante	2
23	Principes de la politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante	3
24	Instrumentaire et objectifs	5
241	Politique d'admission	5
242	Politique d'intégration	5
243	Politique du marché du travail	5
3	Le modèle des trois cercles	6
31	Origine	6
32	Le cercle intérieur	7
33	Le cercle médian	7
34	Le cercle extérieur	7
4	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	8
41	Contenu et objectif	8
42	Champ d'application de la Convention	8
43	Notion de discrimination raciale, droits protégés	9
44	Distinction entre nationaux et non-nationaux	9
45	Admission d'étrangères et d'étrangers	10
451	Applicabilité de la Convention	10
452	Régulation de l'admission	11
453	Evolution de la population résidante étrangère	11
454	Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information	12
455	Exercice des droits dans des conditions d'égalité	12
456	Traitement préférentiel des ressortissants de certains Etats	13
457	Conclusions	14

Annexe: Tableaux 1 à 4



## 1 Mandat

Dans son Message du 2 mai 1992, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres fédérales, en leur proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après dénommée Convention)<sup>1)</sup>. Ledit arrêté comporte une réserve concernant l'accès des étrangères et des étrangers au marché du travail suisse.

A l'examen de ce message, la Commission des affaires juridiques du Conseil National déposait, le 26 mai 1992, un postulat I, invitant le Conseil fédéral à revoir les futures lignes de force de la politique à l'égard des étrangères et étrangers, en particulier le modèle des trois cercles, en tenant compte de la Convention et de faire rapport aux Chambres fédérales. Dans sa séance du 17 décembre 1992, le Conseil national a transmis ce postulat au Conseil fédéral.

## 2 Politique à l'égard des étrangères et étrangers

### 21 Objet

La politique à l'égard des étrangères et étrangers a pour objet l'admission des étrangères et des étrangers ainsi que leur statut personnel, familial et professionnel lié à leur présence en Suisse. La politique à l'égard des étrangères et étrangers est régie essentiellement d'une part par des considérations de politique étatique, économique, démographique, sociale, culturelle et scientifique et, d'autre part, par nos relations avec l'étranger et des préoccupations de réciprocité pour les Suisses de l'étranger. La politique à l'égard des étrangères et étrangers comporte trois volets: la politique d'admission, la politique d'intégration et la politique du marché du travail<sup>2)</sup>.

### 22 Les défis des années nonante

En dépit de la montée du chômage, diverses branches continuent à avoir besoin de nouveaux travailleurs étrangers. Le statut de saisonnier est controversé. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LSEE, en 1934, l'augmentation de la population résidente étrangère sera

---

1) FF 1992 III 269

2) Art. 1, Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 RS 823.21

vraisemblablement nettement supérieure, pour la décennie, à celle de la population suisse. La pression migratoire s'appesantit dans le monde entier.

Autre défi, la réalisation du marché unique entre les Etats de la CE et de l'AELE. Après le rejet du Traité EEE par le peuple et les cantons, des mesures appropriées s'imposent pour pallier les conséquences négatives de l'isolement européen de la Suisse. De la conception de nos relations avec les Etats de la CE et de l'AELE dépendra aussi le degré d'ouverture du marché du travail de ces Etats aux Suissesses et aux Suisses. Cette ouverture est vitale pour notre économie: elle conditionne entre autres la possibilité d'acquérir à l'étranger du savoir-faire dans les domaines de la science, de la recherche et du développement. La politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante jouera un rôle décisif dans la question de savoir si le marché du travail et la place économique suisses sont en mesure de préserver leur attrait, face aux Etats de la CE et de l'AELE et au reste du monde.

### **23 Principes de la politique à l'égard des étrangères et étrangers des années nonante**

Le Conseil fédéral a exprimé, dans le programme de "revitalisation" présenté le 20 janvier 1993, la volonté, après le rejet du Traité EEE par le peuple et les cantons, de mener une politique qui prévienne l'isolement de la Suisse et renforce la compétitivité de l'économie suisse, et donc d'entreprendre les réformes nécessaires.

Dans le domaine de la politique extérieure, il a confirmé sa décision de garder toutes les options ouvertes. Cette politique des choix ouverts exige que la Suisse renforce sa position au sein de l'Europe par des contacts intensifs avec les Etats de la CE et de l'AELE et assure une collaboration active et solidaire avec ces pays.

Dans le domaine de la politique intérieure, des mesures destinées à revivifier l'économie doivent être entreprises afin de limiter les effets négatifs du refus de l'EEE et de répondre aux exigences toujours plus hautes posées par la globalisation des marchés. Cela implique aussi axer davantage la politique à l'égard des étrangères et étrangers sur les nouveaux besoins économiques, démographiques et sociaux, et d'abord sur l'évolution de nos premiers partenaires commerciaux, les pays européens voisins.

Il convient de commencer par réformer la politique à l'égard des étrangères et étrangers sur le plan du marché du travail en maintenant

les conditions-cadre des nombres maximums pour les étrangères et étrangers venant travailler pour la première fois en Suisse, le principe de la priorité de la main-d'oeuvre indigène et celui de l'égalité des salaires et des conditions de travail. Eu égard à l'étroitesse de nos liens économiques, éducatifs et culturels, les Etats de la CE et de l'AELE devront rester ou redevenir les pays de recrutement privilégiés de la main-d'oeuvre étrangère.

Afin de nous ménager une position de départ favorable en perspective d'éventuelles négociations bilatérales pour l'octroi de la réciprocité sectorielle et pour le maintien et le renforcement de l'attrait de la place économique suisse, il est indispensable d'ouvrir notre politique à l'égard des étrangères et étrangers et de la rapprocher des réglementations correspondantes des Etats de la CE et de l'AELE. La Suisse a éminemment intérêt à accroître l'"eurocompatibilité" de sa réglementation à l'égard des étrangers et à ne se verrouiller aucune option essentielle. N'oublions pas non plus que l'élargissement de l'Europe va profondément modifier le visage et amoindrir le rôle de l'AELE, telle qu'elle existe aujourd'hui.

Après le rejet de l'EEE, l'amélioration des conditions-cadre du commerce mondial revêt pour la Suisse une importance accrue. Elle va devoir cultiver ses relations avec les autres pays traditionnels de recrutement et envisager des assouplissements, là où ils apparaissent faisables et judicieux, sur la base de la réciprocité.

Cela implique des libéralisations de la réglementation à l'égard des étrangers en matière de marché du travail, en particulier concernant l'échange de personnel, l'engagement de travailleurs hautement qualifiés et de cadres par les multinationales, ainsi que des dérogations souples, propices à l'innovation et à l'économie, en faveur de spécialistes et de chercheurs qui bénéficient dorénavant de facilités d'admission également en dehors des transferts de cadres<sup>3)</sup>. Le statut de saisonnier devra être remplacé par un statut "eurocompatible" autorisant un séjour temporaire. Des libéralisations s'avèrent nécessaires aussi en ce qui concerne la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs afin de ne pas segmenter artificiellement et inutilement, et par là entraver, le marché du travail. Par ailleurs, le Conseil fédéral prévoit de simplifier et d'accélérer encore la procédure d'autorisation et de réduire le nombre de types d'autorisations.

Sous-tendant toutes ces démarches, les objectifs actuels de la politique à l'égard des étrangères et étrangers, à savoir assurer un rapport

---

<sup>3)</sup> Révision extraordinaire de l'OLE du 21 avril 1993

équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers, améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi, restent valables et doivent partant être maintenus.

## **24 Instrumentaire et objectifs**

### **241 Politique d'admission**

Afin d'assurer un rapport équilibré entre la population suisse et la population étrangère, l'admission de nouveaux étrangères et d'étrangers est limitée. Des nombres maximums sont fixés pour les étrangères et étrangers actifs (contingents). Les étrangères et étrangers sans activité lucrative qui désirent venir habiter en Suisse sont eux aussi assujettis aux prescriptions d'admission restrictives.

### **242 Politique d'intégration**

La politique d'intégration vise à créer des conditions-cadre susceptibles d'aider les étrangères et les étrangers qui vivent et travaillent en Suisse à s'intégrer à notre cadre de vie tout en préservant leur identité culturelle. Les expériences faites dans d'autres pays européens aussi montrent que le seuil de tolérance de la population indigène à l'égard de la population étrangère ne dépend pas seulement de l'effectif de cette dernière mais aussi de la situation économique et des possibilités et des capacités des étrangères et étrangers à s'intégrer là où ils habitent et là où ils travaillent. De nombreuses mesures prises par la Confédération et les cantons dans les domaines de l'éducation et de la culture poursuivent également des objectifs d'intégration. Il n'est pas possible de les énumérer ici. On en trouvera quelques exemples dans le message concernant la Convention, au chiffre 8 ss.<sup>4)</sup>.

### **243 Politique du marché du travail**

La politique du marché du travail menée dans le cadre de la politique à l'égard des étrangères et étrangers cherche à améliorer la structure du marché du travail et à maintenir ou à rétablir un équilibre optimal en matière d'emploi. Les exigences quant à la qualification professionnelle des travailleurs recrutés à l'étranger et à la souplesse des employeurs

---

<sup>4)</sup> FF 1992 III 317

représentent un élément essentiel d'une politique du marché du travail orientée vers l'avenir. Le principe de la priorité des travailleurs indigènes dans l'engagement et le respect des conditions de rémunération et de salaire en usage dans la localité et la profession restent les instruments centraux du volet "politique du marché du travail" de la politique à l'égard des étrangères et étrangers.

### 3 Le modèle des trois cercles

#### 31 Origine

Les premières directives sur l'admission de travailleurs de pays lointains ont été édictées en 1964 par le Département fédéral de justice et police afin de compléter les mesures prises par le Conseil fédéral pour limiter l'immigration de nouveaux travailleurs étrangers. A l'époque, les employeurs ayant quelque peine à trouver de la main-d'oeuvre dans les pays voisins, s'étaient mis en quête de nouveaux marchés de recrutement dans des pays de plus en plus éloignés. C'est contre cette tendance qu'entendaient lutter les directives<sup>5)</sup>, d'autant plus que la prise en charge et l'intégration de travailleurs provenant de pays aux conditions économiques, sociales, politiques ou culturelles radicalement différentes s'avéraient beaucoup plus difficile<sup>6)</sup>.

En 1986, ces directives ont été reprises, sous forme de principe disant que la main-d'oeuvre étrangère doit être recrutée en premier lieu dans les régions traditionnelles de recrutement, dans l'article 8 de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE)<sup>7)</sup>.

Les régions traditionnelles de recrutement comprennent actuellement les Etats de la CE et de l'AELE, les Etats-Unis et le Canada. La Suisse entretient avec ces pays et groupes d'Etats d'étroites relations politiques, économiques et culturelles. Les employeurs suisses y recrutent un grand nombre de travailleurs, avec succès, depuis des décennies.

Le modèle des trois cercles a été conçu en relation avec les tentatives européennes de créer un marché unique européen regroupant les Etats de la CE et de l'AELE et instaurant la pleine libre circulation pour les personnes aussi. A l'occasion de la révision du 16 octobre 1991 de

---

5) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1964, p. 166

6) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1971, p. 110

7) RS 823.21

l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)<sup>8)</sup>, les pays appartenant jusqu'ici aux régions traditionnelles de recrutement ont été, à l'aide de ce modèle, divisés en deux cercles affectés d'un ordre de priorité différent en ce qui concerne le recrutement de travailleurs. Tous les autres pays ont été mis dans le troisième cercle des régions non traditionnelles de recrutement.

### 32 Le cercle intérieur

Le cercle intérieur englobe les pays avec lesquels nous sommes le plus étroitement liés économiquement, socialement et culturellement: les Etats de la CE et de l'AELE.

### 33 Le cercle médian

Le cercle médian comprend notamment les pays traditionnels de recrutement que sont les Etats-Unis et le Canada. Les règles de classement sont en l'occurrence souples. Ainsi, rien n'exclut que les pays d'Europe centrale et orientale puissent entrer, à long terme, selon l'intensité et le développement des liens réciproques économiques et sociaux, dans le cercle médian et partant dans les régions traditionnelles de recrutement.

### 34 Le cercle extérieur

Le cercle extérieur des régions non traditionnelles de recrutement regroupe tous les autres Etats n'appartenant pas aux régions traditionnelles de recrutement.

L'admission de travailleurs de ces pays est régie par des exigences de marché du travail très strictes. Les travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation pour des motifs spéciaux seulement. Par exemple, lorsque l'employeur prouve qu'il entretient des contacts commerciaux intensifs avec le pays de provenance du travailleur. De même, des autorisations de travail et de séjour peuvent être délivrées au titre de projets suisses d'aide au développement et de coopération économique ou technique. Ceci vaut pour l'aide au développement classique comme pour les projets au titre des mesures destinées à renforcer la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

---

<sup>8)</sup> RO 1991 III 2236

#### 4 Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

##### 41 Contenu et objectif

L'objectif de la Convention ressort déjà de sa genèse. En réponse aux événements antisémites qui avaient eu lieu dans différentes parties du monde, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté, en décembre 1960, une résolution condamnant toutes les manifestations de haine raciale, religieuse et nationale dans les domaines politique, économique, social, éducatif et culturel, comme violations de la Déclaration universelle des Droits de l'homme<sup>9)</sup>.

Deux ans plus tard, l'Assemblée générale chargeait le Conseil économique et social, plus précisément la Commission des droits de l'homme de celui-ci, d'élaborer un projet de déclaration et de convention concernant l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Puis, le 23 novembre 1963, l'Assemblée générale adoptait la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Aux termes de celle-ci, la discrimination des êtres humains fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique représente une atteinte à la dignité humaine. La discrimination raciale doit être condamnée en tant qu'atteinte aux principes de la Charte, violation des droits de l'homme, entrave aux relations amicales entre les nations et menace pour la paix entre les peuples et pour leur sécurité<sup>10)</sup>.

Le 21 décembre 1965, l'Assemblée générale a adopté la Convention qui est entrée en vigueur le 4 janvier 1969 après avoir été ratifiée par 27 Etats. A ce jour, 130 Etats ont adhéré à cette convention, ce qui en fait une des conventions les plus largement reconnues au niveau mondial<sup>11)</sup>.

##### 42 Champ d'application de la Convention

La Convention de 1965 interdit la discrimination raciale sous toutes ses formes<sup>12)</sup> et oblige les Etats signataires à prendre des mesures concrètes pour lutter activement contre le racisme et le prévenir<sup>13)</sup>. Les Etats signataires doivent s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire contre les personnes, groupes de personnes ou institutions et

---

9) FF 1992 III 276

10) FF 1992 III 276/277

11) FF 1992 III 277

12) FF 1992 III 280

13) FF 1992 III 272

faire en sorte que toutes les autorités et institutions publiques, nationales et locales en fassent de même. Ils doivent en outre modifier toutes les dispositions légales susceptibles d'être source de discrimination raciale au sens de la Convention<sup>14)</sup>.

#### 43 Notion de discrimination raciale, droits protégés

L'article premier de la Convention définit de manière très complète la notion de discrimination raciale: "l'expression vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique"<sup>15)</sup>.

Constitue partant une discrimination raciale tout acte qui empêche sciemment d'autres êtres humains d'exercer pleinement leurs droits fondamentaux. Mais peuvent l'être aussi des actions ou omissions ayant des effets analogues. Sont protégés tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales - plus précisément leur jouissance et leur exercice dans des conditions d'égalité - reconnus par le droit international<sup>16)</sup>.

#### 44 Distinction entre nationaux et non-nationaux

Selon ses propres termes, "la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants"<sup>17)</sup>. Cette formulation paraît exclure systématiquement les ressortissants étrangers du champ d'application de la Convention, ce qui serait cependant en contradiction manifeste avec ses buts<sup>18)</sup>.

Certaines dispositions de la Convention sont d'ailleurs fondamentalement destinées à être appliquées à l'égard de tous les êtres humains vivant sur le territoire national. Les Etats signataires s'accordent aujourd'hui à reconnaître que la Convention s'applique également aux non-nationaux. Ils sont néanmoins en droit de faire des différences entre leurs ressortissants et les ressortissants étrangers tant que cette distinction ne

---

14) FF 1992 III 281

15) FF 1992 III 279

16) FF 1992 III 279

17) Art. 1 al. 2 Convention

18) FF 1992 III 280



poursuit pas des buts discriminatoires ou n'entraîne pas de discrimination raciale. En outre, selon l'avis majoritaire du Comité d'experts, un traitement différent (dans le sens d'un régime préférentiel) des ressortissants de certains Etats étrangers, en vertu d'engagements internationaux, est licite puisque le traitement préférentiel de certains Etats et de leurs ressortissants n'est pas contraire au but de la Convention<sup>19)</sup>.

La politique suisse des étrangers distingue entre étrangers et nationaux. Indépendamment des critères d'admission de droit des étrangers appliqués, tous les étrangers et étrangères ont, pour la durée de leur séjour, un statut égal sur le marché du travail mais différent de celui des Suisses et Suissesses. La situation des étrangères et étrangers s'améliore avec les années de résidence, jusqu'à ce qu'ils se voient accorder, avec le permis d'établissement, le même statut, sur les plans du marché du travail et social, que les nationaux.

Le statut personnel, familial et professionnel des étrangers résidant en Suisse est réglé de la même manière pour tous les étrangers, sans distinction de nationalité ni entre région traditionnelle ou non traditionnelle de recrutement. Les étrangères et étrangers sont mis entre eux sur un pied d'égalité. Les réglementations de séjour qui établissent des distinctions entre ressortissants suisses et ressortissants étrangers sont compatibles avec la Convention.

#### **45 Admission d'étrangères et d'étrangers**

##### **451 Applicabilité de la Convention**

La Convention protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par le droit international. Ni le droit international général, ni les conventions des droits de l'homme des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe, ni le droit national des Etats signataires ne reconnaissent aux étrangers et étrangères un droit intrinsèque à être admis dans un autre pays.

La Convention entend éliminer en premier lieu les discriminations raciales entre les citoyennes et les citoyens d'un Etat. Elle combat notamment la négation des droits fondamentaux et humains, le colonialisme et ses pratiques, l'apartheid et la ségrégation raciale dans les écoles, la formation, la société. Elle vise à promouvoir la paix ethnique entre les nations et la coexistence harmonieuse des êtres humains au sein d'un Etat.

---

19) FF 1992 III 280

Eu égard à ces lignes de force, les Nations Unies n'ont semble-t-il accordé qu'une importance mineure, dans l'élaboration de la Convention, à la question de l'admission d'étrangères et d'étrangers dans un Etat signataire.

Les Etats signataires font cependant aujourd'hui régulièrement rapport au Comité pour l'élimination des discriminations raciales sur leur politique à l'égard des étrangères et étrangers, reconnaissant par là implicitement que l'accord s'applique également à l'admission d'étrangères et d'étrangers sur le marché du travail.

#### 452 Régulation de l'admission

Avec l'actuel système de limitation, introduit en 1970, la régulation de l'admission se fait par le biais des nombres maximums (contingents) pour les étrangers exerçant une activité lucrative. Ces nombres maximums couvrent actuellement encore 17% des premières autorisations à l'année délivrées chaque année (tableau 1). Ne sont notamment pas comptés dans les nombres maximums, les étrangers admis en Suisse au titre du regroupement familial, les saisonniers qui reçoivent une autorisation à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les demandeurs d'asile qui obtiennent une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires sérieuses.

#### 453 Evolution de la population résidante étrangère

En dépit du contingentement des étrangers et étrangères exerçant une activité lucrative et de la préférence donnée aux régions traditionnelles de recrutement, la proportion d'étrangères et d'étrangers provenant du cercle intérieur (Etats de la CE et de l'AELE) a reculé, entre 1970 et fin 1992, de 90 à 67 pour cent (tableau 2), ce qui représente une diminution annuelle moyenne de 1%. La proportion de ressortissantes et ressortissants du cercle médian (Etats-Unis, Canada) est restée à peu près stable. Si bien que, dans le même temps, la proportion d'étrangères et d'étrangers du cercle extérieur a plus que doublé, passant de 10 à 23 pour cent. Vu le potentiel migratoire mondial, cette tendance va encore s'aggraver. Sans compter que la croissance de la population résidante étrangère sera déjà supérieure, pour la décennie, à celle de la population suisse.

#### 454 Mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information

L'article 7 oblige les Etats signataires à prendre des mesures immédiates et efficaces - notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information - pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension entre nations et groupes ethniques<sup>20)</sup>. C'est à quoi tendait le principe inscrit dans le projet avorté de loi sur les étrangers disant que l'intégration des étrangères et étrangers doit se faire dans le respect de leur identité culturelle<sup>21)</sup>. L'augmentation, par l'immigration, du nombre des étrangères et étrangers appartenant à d'autres cultures est susceptible d'entraîner la formation de sociétés multiculturelles. La capacité d'accueil de la population résidante indigène et étrangère du pays d'accueil<sup>22)</sup> risque de s'en trouver réduite, ce qui rendra plus difficile, pour le pays signataire, la mise en oeuvre de l'article 7 de la Convention et le contraindra à faire davantage d'efforts dans ce domaine.

#### 455 Exercice des droits dans des conditions d'égalité

L'article 5 de la Convention dispose que les Etats doivent garantir à chacun l'égalité devant la loi. La lettre e mentionne spécialement les droits économiques et sociaux, parmi lesquels le droit au travail<sup>23)</sup>. Les expériences faites durant les dernières récessions - celle du milieu des années septante et l'actuelle - confirment la thèse selon laquelle les étrangères et étrangers, faute de formation générale ou professionnelle suffisante ou adéquate, et faute de parler correctement la langue du pays, ont tendance à être particulièrement touchés par le chômage. Comme en témoignent les enquêtes les plus récentes, ce phénomène est d'autant plus marqué que les travailleurs viennent de pays dont la culture et l'économie sont plus différentes des standards ouest-européens, et cela même si les travailleurs en question sont établis depuis longtemps chez nous (voir aussi tableau 4).

L'insertion dans le marché du travail des étrangères et étrangers représente pourtant une condition essentielle de leur intégration dans le pays d'accueil<sup>24)</sup>. Or puisque l'intégration de la population étrangère - c'est-à-dire entre autres la garantie des droits mentionnés à l'article 5 de la

20) FF 1992 III 283

21) Art. 43 LE; FF 1981 II 580

22) Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Gesellschaften, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern, 1992

23) FF 1992 III 291

24) Rapport d'activité du Conseil fédéral 1990, p. 209

Convention - est un objectif central de notre politique à l'égard des étrangers, il convient donc de limiter l'admission aux étrangères et étrangers le mieux susceptibles de s'intégrer.

#### 456 Traitement préférentiel des ressortissants de certains Etats

Selon l'article premier, alinéa 3, le traitement préférentiel réservé aux ressortissants de certains Etats en vertu d'accords de droit international est autorisé<sup>25</sup>). La Suisse entretient traditionnellement d'étroites relations avec les Etats de la CE et de l'AELE (cercle intérieur) ainsi qu'avec les Etats-Unis et le Canada (cercle médian en même temps qu'ancienne région d'émigration des citoyens suisses), relations qui ont trouvé leur expression dans de nombreux accords bilatéraux (traités d'établissement, accords de recrutement, etc.) et que la Suisse projette d'intensifier par de nouveaux accords. Eu égard à ces relations privilégiées, mais aussi par souci de la position des nombreux Suisses et Suissesses vivant et travaillant dans ces pays, il est important d'accorder à leurs ressortissants, ne serait-ce déjà que pour des motifs de réciprocité, la priorité dans l'accès à l'emploi.

Le modèle des trois cercles distingue entre pays à l'égard desquels la Suisse entend libéraliser largement la circulation des personnes et pays à l'égard desquels elle entend maintenir des barrières. Les pays du cercle médian et plus spécialement du cercle extérieur restent en conséquence soumis à une politique générale de limitation, avec toutefois quelques aménagements.

Ainsi, la Suisse est amenée, en dépit d'une stricte politique de limitation quantitative, à concéder des exceptions de plus en plus nombreuses, dans des cas particuliers se rapportant à des personnes ou à des secteurs, notamment en faveur de travailleurs hautement qualifiés et de spécialistes. Certaines par la voie d'accords multilatéraux (comme ceux négociés dans le cadre du GATT/GATS ou de la Charte européenne de l'énergie). Ceci dans le souci de répondre aux besoins de la science, de la recherche et de l'enseignement, de favoriser la mise en place de structures démocratiques mais aussi dans la volonté d'abolir les entraves au commerce mondial en particulier à la circulation internationale des services.

Par ailleurs, cette politique de limitation ne sera pas obligatoirement appliquée avec la même rigueur à l'égard de tous les pays mais est

---

<sup>25</sup>) FF 1992 III 280

susceptible d'être modulée. Pourraient ainsi être favorisés les pays qui satisferont par exemple aux critères suivants:

- reconnaître et respecter effectivement les droits de l'homme;
- appartenir à une culture et présenter des conditions de vie proches des nôtres (caractère européen au sens large);
- entretenir avec la Suisse des relations commerciales et économiques solides;
- entretenir aussi de bonnes relations concernant le recrutement de main-d'oeuvre;
- posséder des spécialistes dont notre économie a besoin et formés de préférence dans des pays déterminés.

#### 457 Conclusions

La régulation du nombre des étrangères et étrangers venant travailler en Suisse est opérée par le système du contingentement et non par les autres critères d'admission du modèle des trois cercles. Le modèle des trois cercles a pour fonction de tenir compte, sur la base de critères aussi objectifs que possible, des différences dans les possibilités et les chances d'intégration et d'emploi d'étrangères et d'étrangers provenant de régions différentes. Cette distinction ne poursuit aucunement des objectifs de discrimination raciale.

Le Conseil fédéral est convaincu que la Suisse, comme la plupart des Etats dont le développement économique est supérieur à la moyenne, doit pouvoir maintenir fondamentalement sa politique de limitation concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers sur le marché du travail. Il faut considérer en outre qu'un grand nombre d'autres Etats signataires connaissent eux aussi des priorités de cette nature concernant l'admission d'étrangères et d'étrangers. Une majorité d'Etats européens établissent - sur la base d'autres critères ayant un caractère plutôt discrétionnaire - des distinctions visant aux mêmes résultats que le modèle des trois cercles.

Le droit des étrangers de la République fédérale allemande, entré en vigueur le 1er janvier 1991, donne la primauté à l'intégration dans la société allemande des étrangères et étrangers vivant déjà dans le pays et limite en corollaire l'afflux de nouveaux étrangères et étrangers en décrétant une interdiction générale de recruter hors de l'espace communautaire<sup>26)</sup>. La Grande-Bretagne de son côté s'est réservée le droit, à la

<sup>26)</sup> BGBI. I S. 1341, Auslandskurier 2/90; Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vom 5. März 1993

ratification de la Convention, de continuer à appliquer les Commonwealth Immigrant Acts de 1962 et 1968.

Le Conseil fédéral estime de ce fait que l'application du modèle des trois cercles à l'admission de main-d'oeuvre étrangère est compatible avec les buts essentiels de la Convention. La politique suisse d'admission, et plus précisément le modèle des trois cercles, ne poursuit aucun but de discrimination raciale. La Suisse doit cependant conserver à l'avenir aussi sa liberté d'action dans l'admission d'étrangères et d'étrangers à son marché du travail. Aussi la réserve en faveur de la politique suisse d'admission au marché du travail, formulée par notre pays en perspective de son adhésion à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>27)</sup>, est-elle légitime.

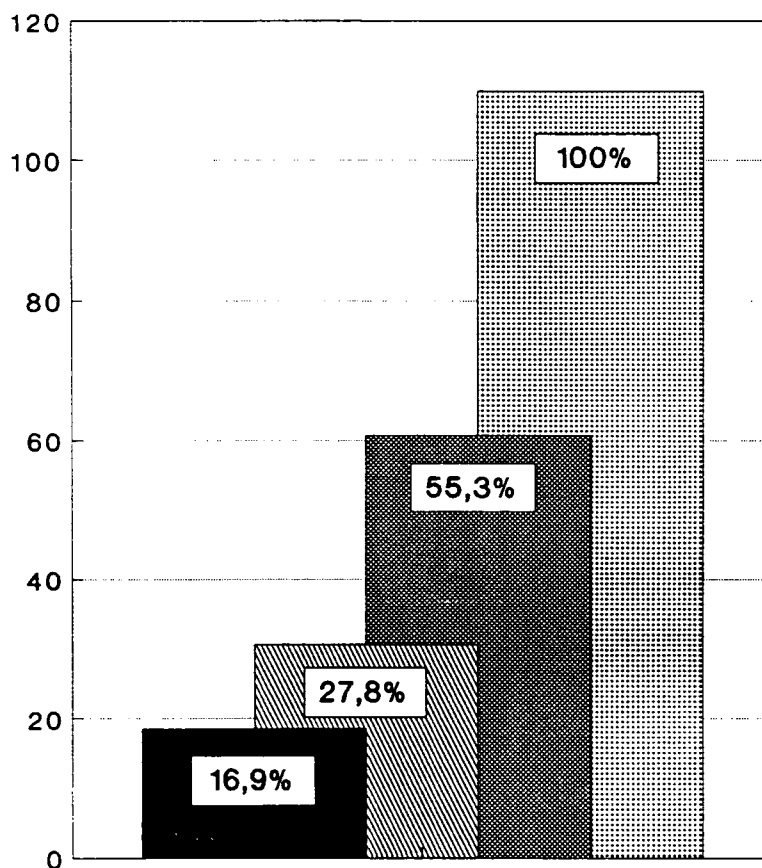
---

<sup>27)</sup> FF 1992 III 332

Tableau 1

## Entrées en Suisse d'annuels, en 1992 (y compris les transformations d'autorisations)

En milliers



Entrées en Suisse, en tout



Annuels non actifs



Annuels actifs non soumis au contingentement

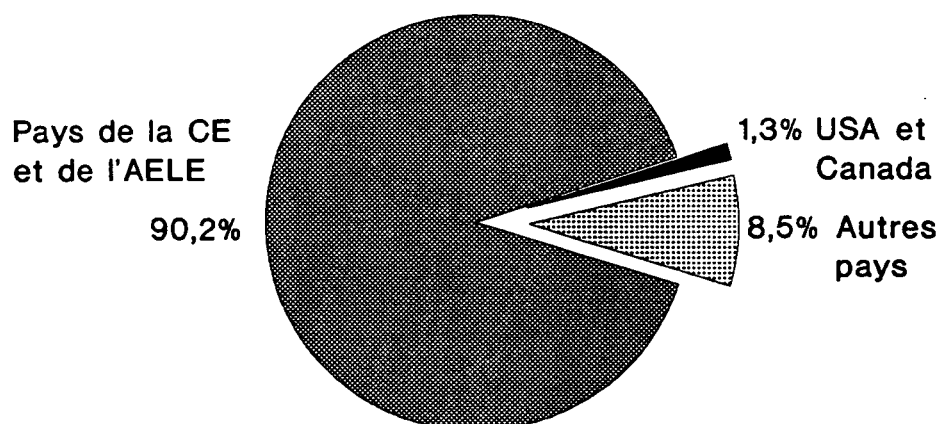


Annuels actifs soumis au contingentement

Tableau 2

Population résidante permanente  
de nationalité étrangère  
en provenance de la CE,  
de l'AELE et des autres pays

# 1970



# 1992

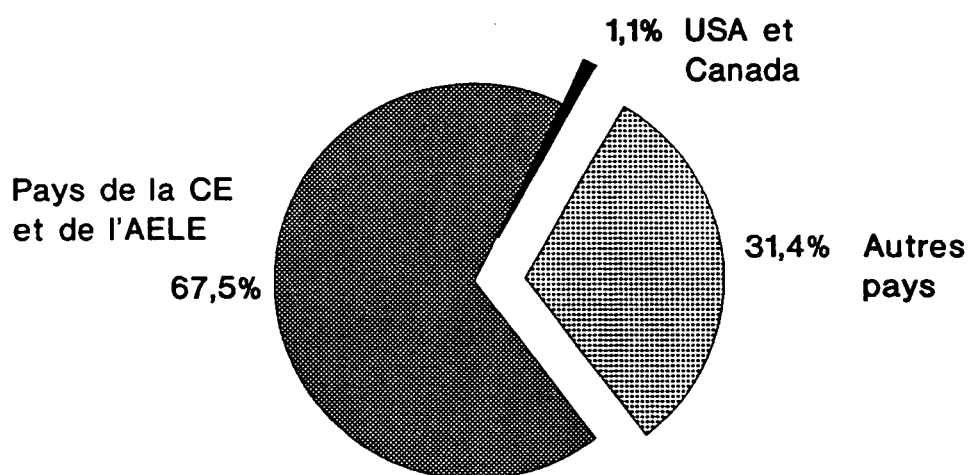




Tableau 4 a

# Emploi et chômage

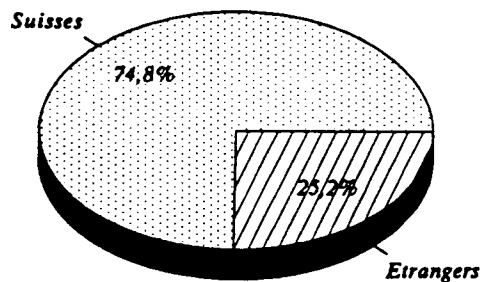
## Suisses/Etrangers - fin décembre 1992

Taux de chômage (selon données OFIAMT) par nationalité

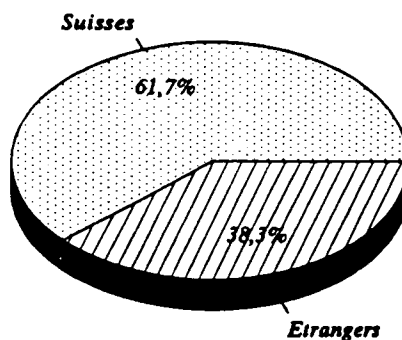
Suisse: 3,2 %

Etrangers: 8,7 %

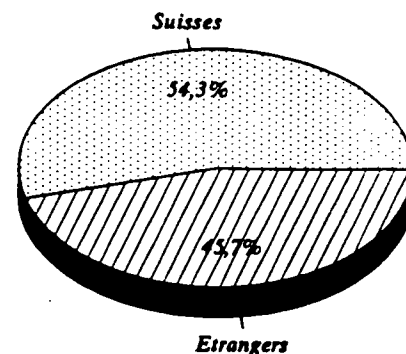
### Personnes en emploi (OFS)



### Chômeurs enregistrés



### Chômeurs de longue durée



## Taux de chômage des étrangers exerçant une activité

Tableau 4 b

Annuels-(B)/Etablis(C), nationalité choisie; Déc. 1992

Estimation pour les étrangers avec permis annuel et d'établissement selon certains pays d'origine (CE/AELE) ainsi que l'ensemble des autres pays

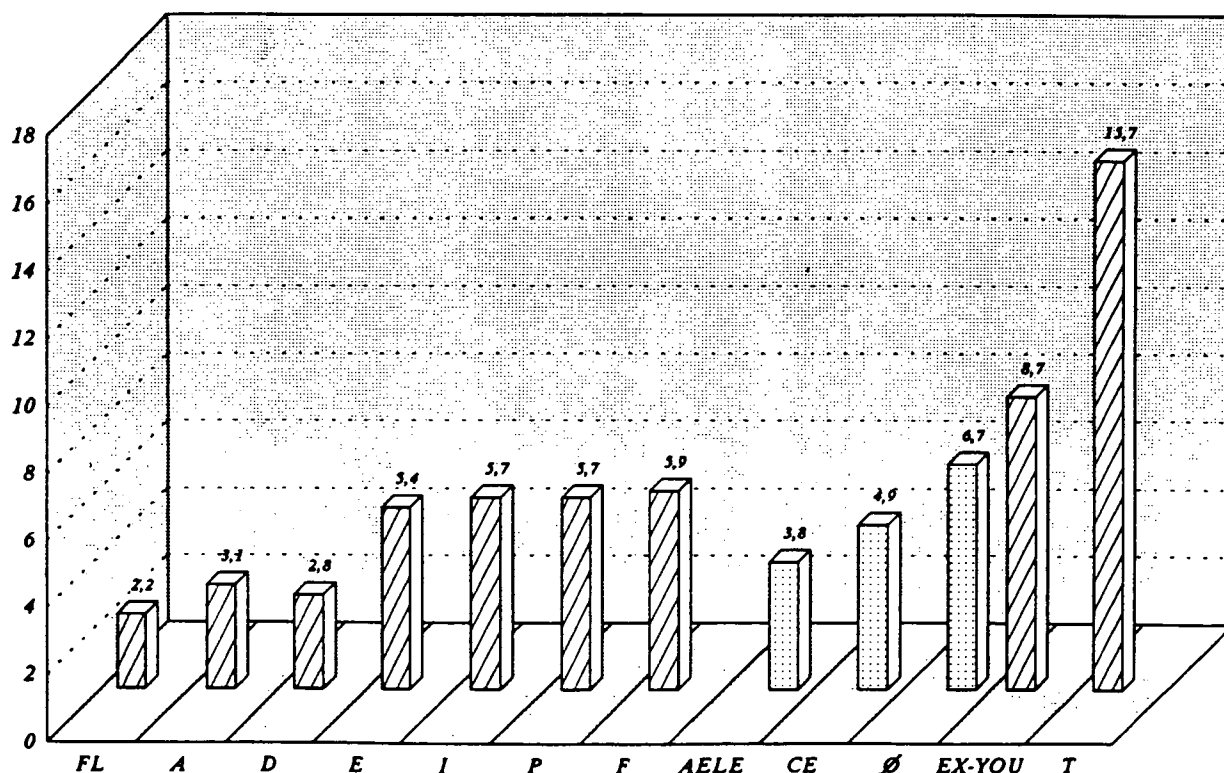
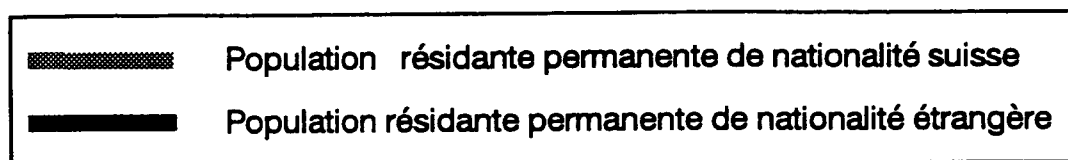
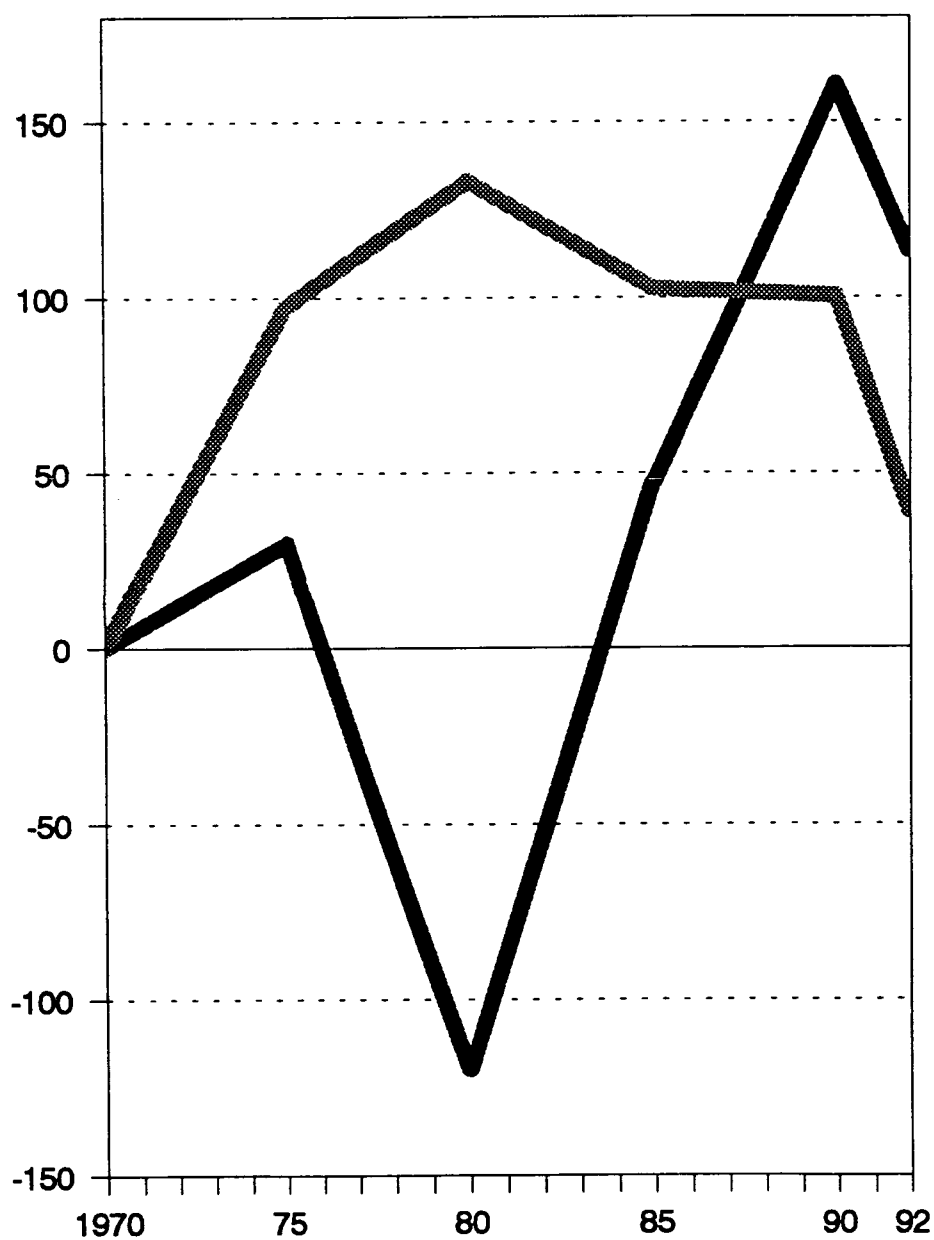


Tableau 3

## Evolution de l'effectif de la population résidante permanente, depuis 1970



En milliers



**Bericht des Bundesrates**  
**über die künftige Ausländerpolitik**  
**- insbesondere das Drei-Kreise-Modell -**  
**im Lichte des internationalen Übereinkommens**  
**von 1965 zur Beseitigung jeder Form von**  
**Rassendiskriminierung**

**vom**

**In Erfüllung**  
**des Postulates I der Kommission für Rechtsfragen**  
**vom 26. Mai 1992**

**(ad 92.029)**

## Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	2
2	Ausländerpolitik	2
21	Gegenstand	2
22	Herausforderungen der neunziger Jahre	2
23	Grundsätze der Ausländerpolitik der neunziger Jahre	3
24	Instrumentarium und Ziele	5
241	Zulassungspolitik	5
242	Eingliederungspolitik	5
243	Arbeitsmarktpolitik	5
3	Das Drei-Kreise-Modell	6
31	Anlass	6
32	Innerer Kreis	7
33	Mittlerer Kreis	7
34	Aeusserer Kreis	7
4	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	8
41	Inhalt und Zweck	8
42	Konventionswidriges Verhalten	8
43	Begriff der Rassendiskriminierung, Geschützte Rechte	9
44	Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen	9
45	Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen	10
451	Anwendbarkeit des Übereinkommens	10
452	Steuerung der Zulassung	11
453	Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung	11
454	Massnahmen auf den Gebieten des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information	12
455	Rechtsgleicher Genuss von Rechten	12
456	Vorzugsbehandlung von Angehörigen bestimmter Staaten	13
457	Schlussfolgerung	14

Anhang: Tabellen 1 - 4

## 1 Auftrag

In der Botschaft vom 2. März 1992 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (im folgenden Übereinkommen genannt) mit dem Antrag auf Zustimmung<sup>1)</sup>. Hinsichtlich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum schweizerischen Arbeitsmarkt schlug der Bundesrat einen Vorbehalt vor.

Bei der Behandlung dieser Botschaft lud die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen am 26. Mai 1992 den Bundesrat mit dem Postulat I ein, die künftige Ausländerpolitik, insbesondere das Drei-Kreise-Modell, im Lichte des Übereinkommens zu überprüfen und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten. In seiner Sitzung vom 17. Dezember 1992 überwies der Nationalrat dieses Postulat an den Bundesrat.

## 2 Ausländerpolitik

### 21 Gegenstand

Gegenstand der Ausländerpolitik bilden die Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen sowie die mit ihrer Anwesenheit in der Schweiz verbundene persönliche, familiäre und berufliche Stellung. Für die Gestaltung der Ausländerpolitik stehen staatspolitische, wirtschaftliche, demographische, soziale, kulturelle und wissenschaftliche Überlegungen sowie unsere Beziehungen zum Ausland und Gegenrechtserwägungen für die Auslandschweizer im Vordergrund. Die Ausländerpolitik gliedert sich in die Zulassungs-, Eingliederungs- und Arbeitsmarktpolitik<sup>2)</sup>.

### 22 Herausforderungen der neunziger Jahre

Trotz steigenden Arbeitslosenzahlen haben verschiedene Branchen weiterhin einen Bedarf an zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften. Das Saisonierstatut ist umstritten. Die ausländische Wohnbevölkerung nimmt im laufenden Jahrzehnt voraussichtlich erstmals seit dem im Jahre 1934 erfolgten Inkrafttreten des ANAG wesentlich stärker zu als die schweizerische. Weltweit verstärkt sich der Migrationsdruck.

---

<sup>1)</sup> B81 1992 III 269

<sup>2)</sup> Art. 1, Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer; SR 823.21

Eine weitere Herausforderung stellt die Realisierung des Binnenmarktes unter den EG- und EFTA-Staaten dar. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände ist möglichen negativen Folgen einer europäischen Isolation mit entsprechenden Massnahmen zu begegnen. Von der Ausgestaltung unserer Beziehungen zu den EG- und EFTA-Staaten wird es auch abhängen, in welchem Ausmass künftig Schweizer und Schweizerinnen Zugang zum Arbeitsmarkt dieser Staaten haben werden. Dieser Zugang ist - unter anderem wegen der Möglichkeit, im Ausland Know-how in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung zu erwerben - für unsere Wirtschaft lebenswichtig. Die schweizerische Ausländerpolitik der neunziger Jahre wird dafür entscheidend sein, ob unser Arbeitsmarkt und der Standort Schweiz bezüglich Attraktivität mit den EG- und EFTA-Staaten bzw. der übrigen Welt künftig mithalten können.

### 23 Grundsätze der Ausländerpolitik der neunziger Jahre

Der Bundesrat hat im Rahmen des Revitalisierungsprogrammes am 20. Januar 1993 seinen Willen bekundet, nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände eine Politik zu verfolgen, mit der eine Isolation der Schweiz vermieden, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft wieder verstärkt und die entsprechenden notwendigen Reformen verwirklicht werden.

Im aussenpolitischen Bereich hat der Bundesrat seinen Entscheid bekräftigt, alle Optionen offenzuhalten. Diese Politik der offenen Optionen erfordert, dass die Schweiz ihre Stellung innerhalb Europas durch intensive Kontakte mit den EG- und EFTA-Staaten stärkt und eine aktive und solidarische Zusammenarbeit mit diesen Ländern sicherstellt.

Im innenpolitischen Bereich sind Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung an die Hand zu nehmen, um negative Auswirkungen der Ablehnung des EWR-Abkommens zu begrenzen und den steigenden globalwirtschaftlichen Herausforderungen zu genügen. Dazu gehört auch die vermehrte Ausrichtung der Ausländerpolitik auf die neuen wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Bedürfnisse sowie vorab auf die Entwicklung der umliegenden europäischen Staaten und wichtigsten Handelspartner.

Die Ausländerregelung ist zunächst in arbeitsmarktlicher Hinsicht zu reformieren unter Beibehaltung der bestehenden Rahmenbedingungen der Höchstzahlen für die erstmalige Einreise erwerbstätiger Ausländer und Ausländerinnen, der grundsätzlichen Priorität der einheimischen Arbeitskräfte sowie der Einhaltung des Grundsatzes der gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Entsprechend dem Grad unserer tatsächlichen wirt-

schaftlichen, bildungsmässigen und kulturellen Verflechtungen werden die EG- und EFTA-Staaten weiterhin und wieder vermehrt den primären Herkunftsraum für die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften bilden müssen.

Zur Schaffung günstiger Ausgangspositionen für eventuelle bilaterale Verhandlungen über die Gewährung sektorieller Reziprozität und zur Bewahrung und Stärkung der schweizerischen Standortattraktivität ist eine Oeffnung und Annäherung unserer Ausländerpolitik an die EG- und EFTA-Ausländerregelungen vorzunehmen. Die Schweiz hat ein eminentes Interesse daran, die Europafähigkeit ihrer Ausländerregelung zu verstärken, um sich wirtschaftspolitisch keine zentralen Optionen zu verbauen. Dabei ist auch zu beachten, dass sich das Gesicht und die Bedeutung der EFTA in ihrer heutigen Form durch die EG-Erweiterung stark verändern bzw. verringern werden.

Nach dem EWR-Nein ist die Schweiz noch vermehrt auf die Verbesserungen der Rahmenbedingungen des Welthandels angewiesen. Sie wird die Beziehungen zu den übrigen traditionellen Herkunftsländern der hier erwerbstätigen Ausländer und Ausländerinnen zu pflegen und Erleichterungen, wenn immer möglich und sinnvoll, auf gegenseitiger Basis zu prüfen haben.

Im Bereiche der ausländerrechtlichen Regelungen des Arbeitsmarktes bedeutet dies insbesondere Liberalisierungen für den konzerninternen Personalaustausch, für hochqualifizierte Arbeitskräfte und Kader multinational tätiger Firmen sowie flexible innovations- und wirtschaftsfreundliche Ausnahmeregelungen für Spezialisten und Forscher, die neu auch ausserhalb des Kadertransfers erleichtert zugelassen werden<sup>3)</sup>. Das Saisonierstatut ist durch ein europaverträgliches Statut mit der Möglichkeit zu vorübergehendem Aufenthalt zu ersetzen. Liberalisierungen sind auch im Bereiche der beruflichen Flexibilität und geographischen Mobilität notwendig, um den Arbeitsmarkt nicht unnötigerweise künstlich zu segmentieren und dadurch zu behindern. Daneben sind weitere Vereinfachungen und Beschleunigungen der Bewilligungsverfahren sowie eine Reduktion der Vielfalt in den Bewilligungsarten vorgesehen.

Im Rahmen dieser Vorkehrungen sind die Zielsetzungen der heutigen Ausländerpolitik, nämlich die Schaffung und Erhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung, die Eingliederung der hier lebenden Ausländer und Ausländerinnen sowie die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung

---

<sup>3)</sup> ausserordentliche BVO-Revision vom 21. April 1993

einer möglichst ausgeglichenen Beschäftigungslage weiterhin aktuell und daher beizubehalten.

## **24 Instrumentarium und Ziele**

### **241 Zulassungspolitik**

Im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung ist die Zulassung neu einreisender Ausländer und Ausländerinnen beschränkt. Für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen werden Höchstzahlen festgesetzt (Kontingentierung). Nichterwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen, die in der Schweiz wohnen wollen, unterstehen ebenfalls einschränkenden Zulassungsvorschriften.

### **242 Eingliederungspolitik**

Die Eingliederungspolitik will günstige Rahmenbedingungen schaffen, um den hier wohnenden und arbeitenden Ausländern und Ausländerinnen ihre Eingliederung in unsere Verhältnisse unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart zu erleichtern. Erfahrungen auch in anderen europäischen Staaten zeigen, dass die Akzeptanz der einheimischen gegenüber der ausländischen Bevölkerung nicht nur von deren Zahl, sondern ebenso von der Wirtschaftslage und den Möglichkeiten und Fähigkeiten abhängt, wie sich Ausländer und Ausländerinnen am Wohn- und Arbeitsort eingliedern. Vielfältige Massnahmen des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete der Erziehung und Kultur stehen ebenfalls im Dienste der Eingliederungspolitik. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, alle integrationspolitischen Massnahmen des Bundes und der Kantone aufzulisten. Einige Massnahmen werden in der Botschaft zum Übereinkommen unter Ziffer 8 ff. aufgezählt<sup>4)</sup>.

### **243 Arbeitsmarktpolitik**

Mit der im Rahmen der Ausländerpolitik befolgten Arbeitsmarktpolitik soll die Arbeitsmarktstruktur verbessert und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung erhalten bzw. wieder erreicht werden. Anforderungen an die berufliche Qualifizierung der im Ausland zu rekrutierenden Arbeitskräfte und an die Flexibilität der Arbeitgeber bilden eine wesentliche Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarkt-

---

<sup>4)</sup>BB1 1992 III 317



politik. Die grundsätzliche Priorität der einheimischen Arbeitskräfte bei der Einstellung sowie die Einhaltung orts- und berufsüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen sind zentrale Instrumente der ausländerrechtlichen Arbeitsmarktpolitik.

### 3 Das Drei-Kreise-Modell

#### 31 Anlass

Im Jahre 1964 ergänzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen zur Begrenzung neu-einreisender ausländischer Arbeitskräfte mit Weisungen über die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern. Damit sollte angesichts gewisser Schwierigkeiten, Arbeitskräfte in unseren Nachbarländern zu rekrutieren, dem Bestreben entgegengewirkt werden, neue Rekrutierungsmärkte in immer entfernteren Ländern zu suchen<sup>5)</sup>. Zudem sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Betreuung und Eingliederung von ausländischen Arbeitskräften aus Staaten mit ganz andersartigen wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder kulturellen Verhältnissen mit entsprechend grösseren Schwierigkeiten verbunden ist<sup>6)</sup>.

Diese Weisungen wurden im Jahre 1986 als Grundsatz, wonach ausländische Arbeitskräfte in erster Linie in den traditionellen Rekrutierungsgebieten anzuwerben sind, mit Artikel 8 in die Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) aufgenommen<sup>7)</sup>.

Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören gegenwärtig die EG- und EFTA-Staaten, die USA und Kanada. Mit diesen Ländern und Staatengruppen verbinden die Schweiz enge Beziehungen in politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht. In diesen Gebieten rekrutieren schweizerische Arbeitgeber seit Jahrzehnten erfolgreich in grossem Umfang Arbeitskräfte.

Unmittelbarer Anlass für die Einführung des Drei-Kreise-Modells waren die europäischen Bestrebungen, einen die EG- und EFTA-Staaten umfassenden Binnenmarkt Europa mit vollständiger Freizügigkeit auch des Personenverkehrs zu schaffen. Mit Inkrafttreten der Revision vom 16. Oktober 1991 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)<sup>8)</sup> wurden die bisherigen traditionellen Rekrutierungsgebiete

<sup>5)</sup> Geschäftsbericht des Bundesrates 1964, S. 166

<sup>6)</sup> Geschäftsbericht des Bundesrates 1971, S. 110

<sup>7)</sup> SR 823.21

<sup>8)</sup> AS 1991 III 2236

mit Hilfe dieses Modells in zwei Kreise mit einer unterschiedlichen Prioritätenordnung für die Rekrutierung von Arbeitskräften durch Arbeitgeber unterteilt. Alle übrigen Länder fielen in den dritten Kreis der nichttraditionellen Rekrutierungsgebiete.

### **32 Innerer Kreis**

Der innere Kreis umfasst entsprechend den engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen und Verflechtungen die Angehörigen der EG- und EFTA-Staaten.

### **33 Mittlerer Kreis**

Zum mittleren Kreis gehören namentlich die traditionellen Rekrutierungsgebiete USA und Kanada. Die Zuordnung von Ländern zu diesem Kreis ist flexibler. Entsprechend der Intensität und Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen und Verflechtungen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas ist auch denkbar, dass diese Staaten längerfristig zum zweiten Kreis und damit zu den traditionellen Herkunftsgebieten von Arbeitskräften hinstossen.

### **34 Äusserer Kreis**

Im äusseren Kreis der nichttraditionellen Rekrutierungsgebiete verbleiben alle übrigen Staaten, die nicht traditionelle Rekrutierungsgebiete sind.

Arbeitskräfte aus diesen Ländern werden unter strengeren arbeitsmarktlichen Anforderungen zugelassen. Beruflich Qualifizierte können eine Bewilligung erhalten, wenn besondere Gründe vorliegen. Solche Gründe sind beispielsweise gegeben, wenn der Arbeitgeber intensive geschäftliche Kontakte mit dem Herkunftsland der Arbeitskraft nachweist. Ebenso sind mit Erwerbstätigkeit verbundene Aufenthalte zu Weiterbildungszwecken im Rahmen schweizerischer Hilfs- und Entwicklungsprojekte über die wirtschaftliche oder technische Zusammenarbeit möglich. Darunter fallen die klassische Entwicklungshilfe oder Projekte im Rahmen des Massnahmenpaketes zur verstärkten Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten.

#### 4 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

##### 41 Inhalt und Zweck

Ziel und Zweck des Übereinkommens erhellt bereits sein geschichtlicher Werdegang. Als Reaktion auf antisemitische Vorfälle in verschiedenen Teilen der Welt verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1960 eine Resolution, die alle Manifestationen rassistischen, religiösen und nationalen Hasses im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, erzieherischen und kulturellen Bereich des gesellschaftlichen Lebens als Verletzung der Menschenrechte verurteilte<sup>9)</sup>.

Zwei Jahre später beauftragte die Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat bzw. dessen Menschenrechtskommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für eine Erklärung und zu einem Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung. In der Folge verabschiedete die Generalversammlung am 23. November 1963 die Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung. Die Erklärung hält fest, dass die Diskriminierung von Menschen aus Gründen der Rasse, der Farbe oder des ethnischen Ursprungs einen Angriff auf die Menschenwürde darstelle. Die Rassendiskriminierung müsse als Missachtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, als Verletzung der Menschenrechte, als Hemmnis freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen und als Gefährdung von Frieden und Sicherheit der Völker verurteilt werden<sup>10)</sup>.

Am 21. Dezember 1965 verabschiedete die Generalversammlung das Übereinkommen, welches am 4. Januar 1969, nach 27 Ratifikationen, in Kraft getreten ist. 130 Staaten sind bis heute dem Übereinkommen beigetreten und haben es damit auf universeller Ebene zu einem der Übereinkommen mit den meisten Vertragsstaaten gemacht<sup>11)</sup>.

##### 42 Konventionswidriges Verhalten

Das internationale Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verbietet die Rassendiskriminierung in allen möglichen Erscheinungsformen<sup>12)</sup> und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Ergreifung konkreter Massnahmen zur aktiven Bekämpfung von Ras-

---

9) BB1 1992 III 276

10) BB1 1992 III 276/277

11) BB1 1992 III 277

12) BB1 1992 III 280

sendiskriminierung und zu deren Verhinderung<sup>13)</sup>. Die Vertragsstaaten haben rassendiskriminierende Handlungen und Praktiken gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und lokalen Behörden und Institutionen in diesem Sinne handeln. Zudem sind alle Rechtsvorschriften abzuändern, welche sich rassendiskriminierend im Sinne des Übereinkommens auswirken<sup>14)</sup>.

#### 43 Begriff der Rassendiskriminierung, Geschützte Rechte

Das Abkommen gibt in Artikel 1 eine umfassende Definition des Begriffs der Rassendiskriminierung. Darunter wird "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird", verstanden<sup>15)</sup>.

Als rassendiskriminierendes Verhalten kommt somit jede Handlung oder Unterlassung in Betracht, die gezielt andere Menschen in der Ausübung ihrer Grundrechte beschränkt. Es kommen aber auch Handlungen und Unterlassungen in Betracht, die sich im Ergebnis in dieser Weise auswirken. Geschützt sind alle im Völkerrecht anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten bzw. deren gleichberechtigter Genuss<sup>16)</sup>.

#### 44 Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen

Nach seinem Wortlaut "findet das Übereinkommen keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschliessungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt"<sup>17)</sup>. Diese Formulierung scheint fremde Staatsangehörige generell vom Geltungsbereich des Übereinkommens auszunehmen, was jedoch der Zielsetzung des Übereinkommens klar widersprechen würde<sup>18)</sup>.

Einige Bestimmungen des Übereinkommens sind denn auch ihrem Wortlaut nach grundsätzlich auf die Anwendung gegenüber allen Menschen

13) BB1 1992 III 272

14) BB1 1992 III 281

15) BB1 1992 III 279

16) BB1 1992 III 279

17) Art. 1 Abs. 2 Übereinkommen

18) BB1 1992 III 280

auf dem Territorium ausgerichtet. Die Vertragsstaaten sind sich heute einig, dass das Übereinkommen auch auf fremde Staatsangehörige anwendbar ist. Allerdings sind die Vertragsstaaten berechtigt, eigene und fremde Staatsangehörige unterschiedlich zu behandeln, solange diese Unterscheidung nicht rassendiskriminierende Ziele verfolgt oder solche Folgen zeitigt. Nach der überwiegenden Meinung des Sachverständigenausschusses ist zudem eine unterschiedliche Behandlung (im Sinne der Meistbegünstigung) von Angehörigen fremder Staaten aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen zulässig, da die Bevorzugung von bestimmten Staaten und deren Angehörigen der Zielsetzung des Übereinkommens nicht widerspricht<sup>19)</sup>.

Die schweizerische Ausländerpolitik unterscheidet generell zwischen Ausländern und eigenen Staatsbürgern. Unabhängig von den angewandten ausländerrechtlichen Zulassungskriterien ist die arbeitsmarktliche Stellung der Ausländer und Ausländerinnen während der Dauer ihres Aufenthaltes untereinander gleich, aber unterschiedlich zu derjenigen der Schweizer und Schweizerinnen, geregelt. Mit zunehmender Anwesenheitsdauer verbessert sich die Stellung der Ausländer und Ausländerinnen, bis ihnen schliesslich mit Erlangung der Niederlassung dieselbe arbeitsmarktliche und soziale Stellung gewährt wird wie den eigenen Staatsangehörigen.

Die Regelung der mit einer Anwesenheit in der Schweiz verbundenen persönlichen, familiären und beruflichen Stellung der Ausländer und Ausländerinnen kennt keine Unterscheidungen nach Staatsangehörigkeiten oder Rekrutierungsgebieten. Die Ausländer und Ausländerinnen sind unter sich gleichgestellt. Die Anwesenheitsregelungen, die zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsbürgern unterscheiden, sind mit dem Übereinkommen vereinbar.

#### **45 Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen**

##### **451 Anwendbarkeit des Übereinkommens**

Das Übereinkommen schützt die vom Völkerrecht anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Weder das allgemeine Völkerrecht noch die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen oder des Europarates noch das nationale Recht der Vertragsstaaten sehen indessen ein Recht von Ausländern und Ausländerinnen auf Zulassung in einen anderen Staat vor.

---

<sup>19)</sup> 881 1992 III 280

Das Übereinkommen will in erster Linie rassische Diskriminierungen zwischen Bürgern und Bürgerinnen eines Staates beseitigen. Es richtet sich namentlich gegen die Verweigerung von Grund- und Menschenrechten, gegen den Kolonialismus und seine Praktiken, gegen Apartheid und rassische Trennung in Schule, Ausbildung und Gesellschaft. Es stellt sich in den Dienst des ethnischen Friedens zwischen den Völkern und soll das harmonische Zusammenleben der Menschen innerhalb eines Staates schützen.

Angesichts dieser Thematik des Übereinkommens scheint die Frage der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen in einen Vertragsstaat bei der Ausarbeitung des Übereinkommens durch die Vereinten Nationen von eher untergeordneter Bedeutung gewesen zu sein.

Die Vertragsstaaten berichten dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung heute jedoch regelmässig über ihre Ausländerpolitik und anerkennen damit die Geltung des Übereinkommens auch auf die Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum Arbeitsmarkt.

#### **452 Steuerung der Zulassung**

Mit dem heute geltenden Begrenzungssystem, das im Jahre 1970 eingeführt wurde, erfolgt die Steuerung der Zulassung mit Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen (Kontingentierung). Diese Höchstzahlen erfassen gegenwärtig noch 17 Prozent der erstmals an alle einreisenden Ausländer und Ausländerinnen erteilten Jahresaufenthaltsbewilligungen (Tabelle 1). Von den Höchstzahlen ausgenommen werden insbesondere Familienangehörige, Saisoniers, die eine Jahresbewilligung erhalten sowie Flüchtlinge und Härtefälle aus dem Asylbereich.

#### **453 Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung**

Weder die Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen noch die differenzierte Zulassung nach Rekrutierungsgebieten haben verhindert, dass sich der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem ersten Kreis (EG- und EFTA-Staaten) seit 1970 bis Ende 1992 von 90 auf 67 Prozent zurückgebildet hat (Tabelle 2), was einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von einem Prozent entspricht. Der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem zweiten Kreis (USA, Kanada) blieb nahezu konstant. Dementsprechend hat der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem dritten Kreis im gleichen Zeitraum indessen von 10 auf 23 Prozent d.h. um mehr als das Doppelte zugenommen. Im Hinblick auf das weltweite Migrationspotential wird sich diese Tendenz

noch verstärken. Dazu kommt, dass im laufenden Jahrzehnt die ausländische Wohnbevölkerung stärker zunehmen wird als die schweizerische (Tabelle 3).

#### **454 Massnahmen auf den Gebieten des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information**

Artikel 7 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, unmittelbare und wirksame Massnahmen - insbesondere auf den Gebieten des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information - zu ergreifen, um Vorurteile zu bekämpfen und um Verständnis zwischen den Völkern und ethnischen Gruppen zu fördern<sup>20)</sup>. Damit wird der bereits im verworfenen Ausländergesetz enthaltene Grundsatz bestätigt, wonach die Eingliederung der Ausländer und Ausländerinnen unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart erfolgt<sup>21)</sup>. Mit einer Zunahme von Ausländern und Ausländerinnen aus andern Kulturkreisen können einwanderungsbedingt multi-kulturelle Gesellschaften entstehen. Dies kann die Aufnahmebereitschaft der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung im Aufnahmestaat herabsetzen<sup>22)</sup> und dem Vertragsstaat die Verwirklichung der Anliegen von Art. 7 des Übereinkommens erschweren und ihn zu vermehrten Anstrengungen in dieser Richtung veranlassen.

#### **455 Rechtsgleicher Genuss von Rechten**

Artikel 5 des Übereinkommens garantiert einen rechtsgleichen Genuss von Rechten, welche die Rechtsordnung des Vertragsstaates seinen Bürgern und Bürgerinnen verbürgt. Buchstabe e von Artikel 5 erwähnt im speziellen wirtschaftliche und soziale Rechte, also auch den rechtsgleichen Genuss der Beschäftigungsmöglichkeiten<sup>23)</sup>. Die Erfahrungen während der Rezession Mitte der siebziger Jahre und die gegenwärtig rückläufige Beschäftigungsentwicklung erhärten die These, dass Ausländer und Ausländerinnen infolge nicht genügender oder nicht nachgefragter allgemeiner und beruflicher Vorbildung und eingeschränkter sprachlicher Verständigung tendenziell von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen werden. Wie jüngste Beobachtungen belegen, gilt dies in erhöhtem Masse für Erwerbstätige aus Ländern, die sich wirtschaftlich-kulturell stärker von mitteleuropäischen Standards unterscheiden, und zwar selbst dann,

20) BBl 1992 III 283

21) Art. 43 AuG; BBl 1981 II 580

22) Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Gesellschaften, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern, 1992

23) BBl 1992 III 291

wenn sie schon seit längerem hier niedergelassen sind (vgl. auch Tabelle 4).

Die arbeitsmarktliche Eingliederung der Ausländer und Ausländerinnen bildet indessen eine wesentliche Voraussetzung für eine gesellschaftliche Eingliederung im Aufnahmestaat<sup>24)</sup>. Da die Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung - das heisst unter anderem die Sicherung der in Art. 5 des Übereinkommens aufgeführten Rechte - ein zentrales Ziel unserer Ausländerpolitik ist, drängt sich eine Beschränkung der Zulassung auf diejenigen Ausländer und Ausländerinnen auf, bei denen sich dieses Ziel erfolversprechender verwirklichen lässt.

#### **456 Vorzugsbehandlung von Angehörigen bestimmter Staaten**

Nach Artikel 1 Absatz 3 ist die Zulässigkeit einer Vorzugsbehandlung von Angehörigen bestimmter Staaten auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge unbestritten<sup>25)</sup>. Die Schweiz kennt enge, traditionelle Beziehungen zu den EG- und EFTA-Staaten (erster Kreis) sowie zu den USA und Kanada (zweiter Kreis und zugleich ehemalige Einwanderungsgebiete für schweizerische Auswanderer), die sich auch in zahlreichen bilateralen Abkommen (Niederlassungsabkommen, Rekrutierungsabkommen etc.) widerspiegeln und die über beabsichtigte weitere Abkommen intensiviert werden sollen. Im Hinblick darauf aber auch mit Rücksicht auf die Stellung der zahlreichen in diesen Ländern wohnenden und arbeitenden Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen kommt schon aus Gegenrechtserwägungen einer prioritären Abstufung bei der Einräumung von Beschäftigungsmöglichkeiten wesentliche Bedeutung zu.

Das Modell der drei Kreise unterscheidet Länder, denen gegenüber eine weitgehende Liberalisierung des Personenverkehrs angestrebt wird, von Ländern, denen gegenüber eine Politik der Zulassungsbegrenzung weitergeführt werden soll. Die Länder des mittleren und insbesondere des äussersten Kreises unterstehen somit einer allgemeinen Begrenzungs politik, bezüglich deren Tragweite allerdings folgende Differenzierungen möglich sind:

Die Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung und Lehre, die Förderung der Entwicklung demokratischer Strukturen, aber auch der Wille, den weltweiten Handel und insbesondere den internationalen Dienstleistungsverkehr von hemmenden Schranken zu befreien, führen besonders im Bereich hochqualifizierter Arbeitskräfte und Spezialisten immer mehr

<sup>24)</sup> Geschäftsbericht des Bundesrates 1990, S. 209

<sup>25)</sup> BB1 1992 III 280



dazu, dass trotz einer grundsätzlich strengen Begrenzungspolitik im Einzelfall personen- oder sachbezogenen Ausnahmen zugestanden werden, was sich vereinzelt auch in multilateralen Abkommen niederschlägt (z.B. in den diskutierten Vereinbarungen im Bereiche von GATT/GATS oder der Europäischen Energiecharta).

Mit Blick auf die Zukunft müsste diese Begrenzungspolitik zudem nicht gegenüber allen Ländern zwingend gleich streng gehandhabt werden. Mögliche Kriterien für einen begünstigten Handlungsspielraum in Einzelfällen wären beispielsweise:

- die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern;
- die Zugehörigkeit dieser Länder zum gleichen (im weiteren Sinne europäisch geprägten) Kulturkreis mit Lebensverhältnissen, die den unsrigen ähnlich sind;
- bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen;
- traditionell gute Beziehungen bezüglich der Rekrutierung von Arbeitskräften;
- die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Spezialisten, die ihr Know-How vorzugsweise in bestimmten Ländern erworben haben.

#### **457 Schlussfolgerung**

Mit der zahlenmässigen Begrenzung als solcher, nicht aber mit den zusätzlichen Zulassungskriterien des Drei-Kreise-Modells, wird die Zahl der zur Erwerbstätigkeit einreisenden Ausländer und Ausländerinnen eingeschränkt. Mit dem Drei-Kreise-Modell wird den unterschiedlichen Eingliederungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und -erwartungen von Ausländern und Ausländerinnen aus unterschiedlichsten Herkunftsgebieten nach möglichst objektiven Kriterien Rechnung getragen. Diese Unterscheidung verfolgt keinerlei rassendiskriminierenden Ziele.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Schweiz wie die meisten Staaten, welche wirtschaftlich überdurchschnittlich entwickelt sind, an ihrer Begrenzungspolitik im Bereiche der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum Arbeitsmarkt grundsätzlich festhalten können muss. Es gilt ferner zu bedenken, dass auch zahlreiche andere Vertragsstaaten entsprechende Prioritäten bei der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen kennen. Ein Grossteil der europäischen Staaten nimmt - mit anderen, eher ermessensorientierten Kriterien - Unterscheidungen vor, welche zu vergleichbaren Ergebnissen wie das Drei-Kreise-Modell führen sollen.

Das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene bundesdeutsche Ausländerrecht stellt die Integration von bereits im Lande lebenden Ausländern und Ausländerinnen in die deutsche Gesellschaft sowie umgekehrt eine konsequente Begrenzung des weiteren Zugangs ausländischer Staatsbürger und Bürgerinnen mittels eines allgemeinen Anwerbstopps ausserhalb des EG-Raumes in den Vordergrund <sup>26)</sup>. Großbritannien andererseits hat sich anlässlich der Ratifikation des Übereinkommens das Recht vorbehalten, die Commonwealth Immigrant Acts von 1962 und 1968 weiterhin anzuwenden.

Der Bundesrat betrachtet daher die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen des Drei-Kreise-Modells mit den zentralen Anliegen des Übereinkommens als vereinbar. Die schweizerische Zulassungspolitik bzw. das Drei-Kreise-Modell verfolgt keine rassendiskriminierenden Ziele. Die Schweiz soll ihre Handlungsfreiheit bei der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum schweizerischen Arbeitsmarkt indessen auch in Zukunft behalten. Aus diesem Grunde rechtfertigt sich der Vorbehalt unseres Landes im Hinblick auf seinen Beitritt zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung<sup>27)</sup> zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt.

---

<sup>26)</sup> BGBI. I S. 1341, Auslandskurier 2/90; Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vom 5. März 1993

<sup>27)</sup> BB1 1992 III 332

Tabelle 1

## Einwanderung von Jahresaufenthaltern, 1992 (inkl. Umwandlungen)

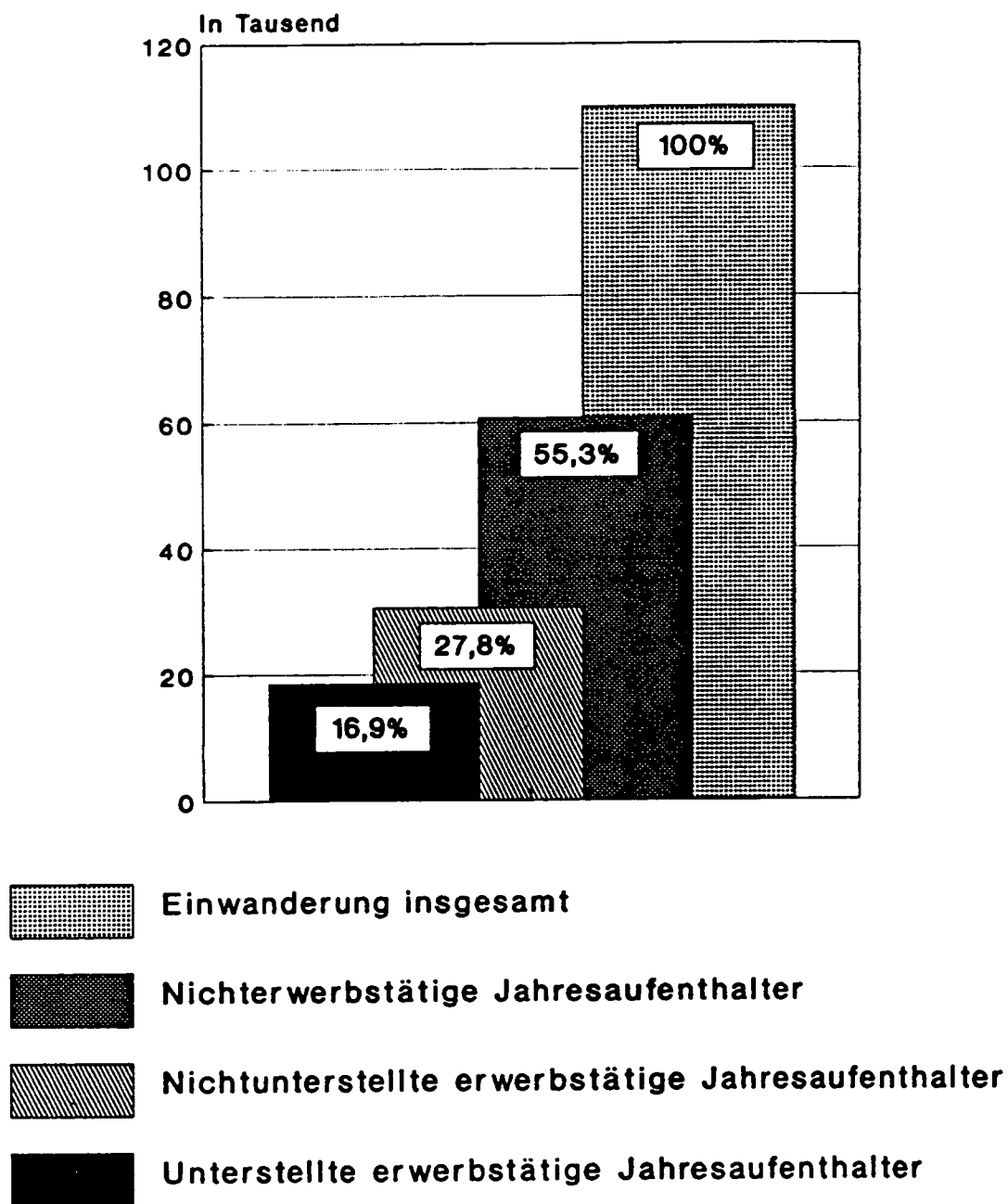
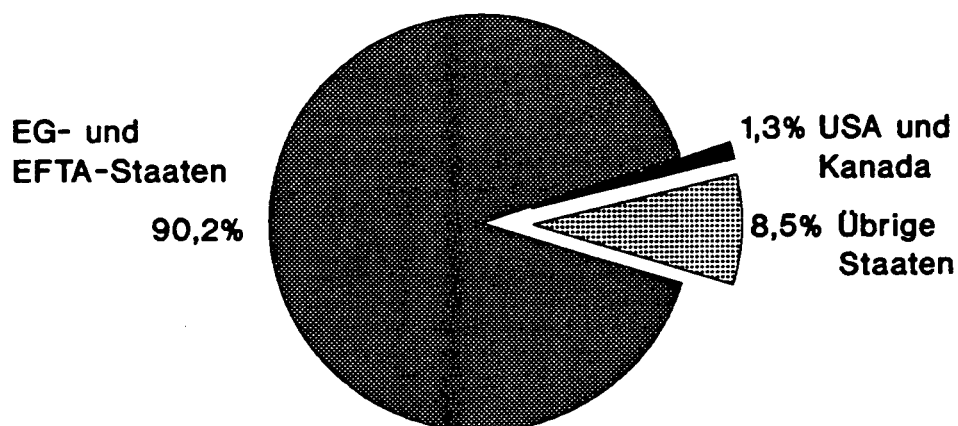


Tabelle 2

## Ständige ausländische Wohnbevölkerung aus EG- EFTA- und den übrigen Staaten

# 1970



# 1992

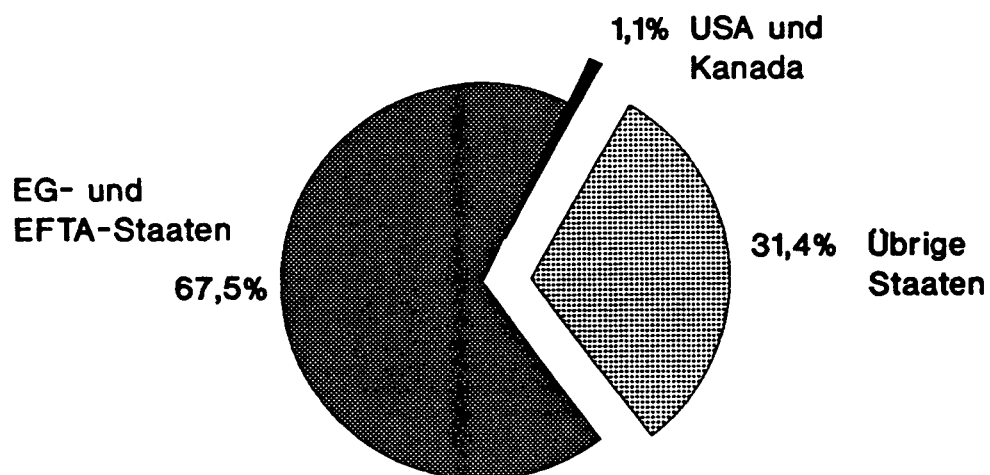


Tabelle 3

## Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung seit 1970

.....	Ständige schweizerische Wohnbevölkerung
————	Ständige ausländische Wohnbevölkerung

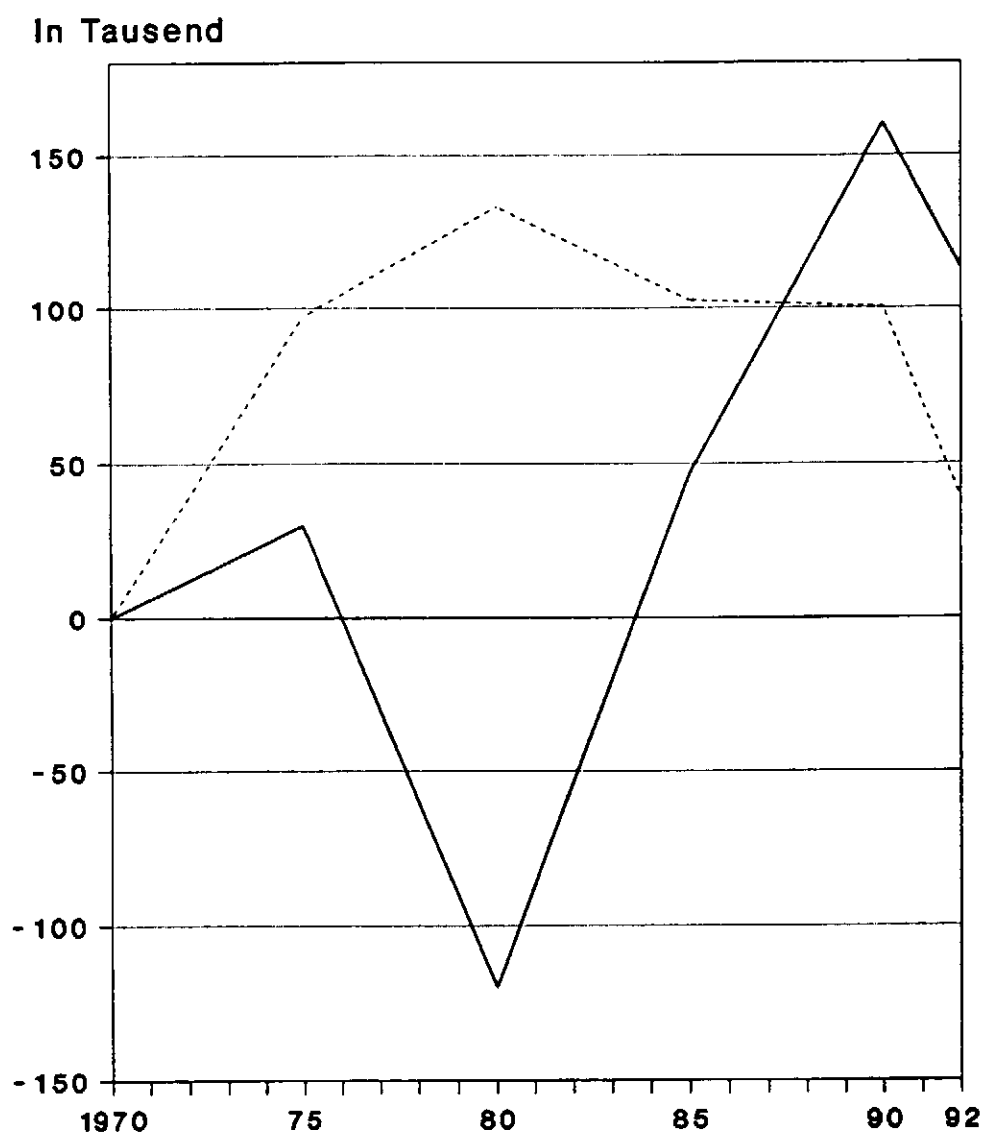


Tabelle 4 a

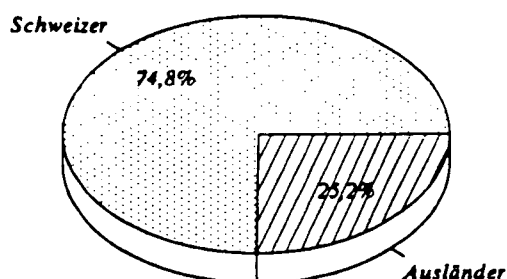
# Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

## Schweizer/Ausländer - Ende Dezember 1992

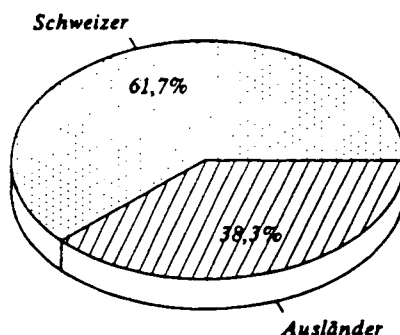
Arbeitslosenquote (gemäss BIGA-Erhebung) nach Nationalität:

Schweizer: 3,2 %  
 Ausländer: 8,7 %

Beschäftigte (BFS)



Registrierte Arbeitslose



Langzeitarbeitslose

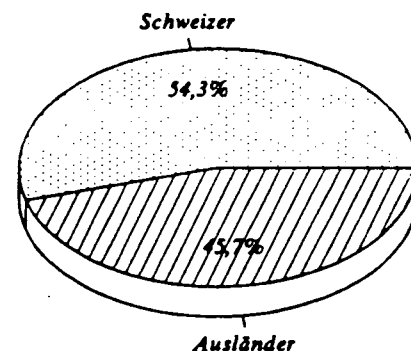
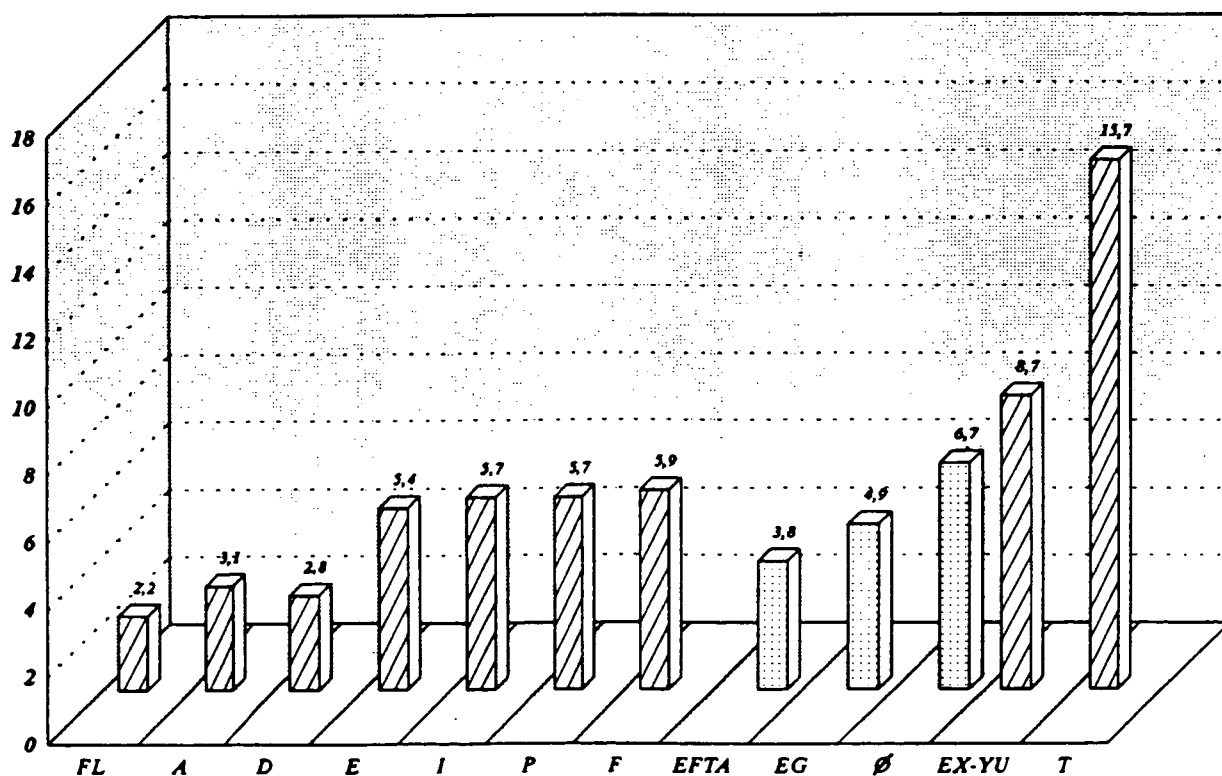


Tabelle 4 b

## Arbeitslosenquote von ausländischen Erwerbstätigen

### Jahres-(B)/Niederl.-Bew.(C), ausgew.Nationalität; Dez.1992

Angenäherte Ermittlung  
 für Ausländer mit Jahres- und Niederlassungsbewilligung  
 nach ausgewählten Herkunftsländern, EG-/EFTA-Raum sowie Gesamtausland





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Berne, le 20 octobre 1993 Bi

Aux bureaux des Conseils législatifs  
Aux membres du Parlement

---

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du 20 octobre 1993, le Conseil fédéral a approuvé le rapport établi en réponse au postulat I de la Commission des affaires juridiques du 26 mai 1992 (ad 92.029) sur les futures lignes de force de la politique à l'égard des étrangères et étrangers - en particulier le modèle des trois cercles - au regard de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Vous pouvez demander ce rapport à la centrale de documentation de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral considère que le postulat est ainsi réalisé. Dans le rapport de gestion, il proposera de le classer.

Les bureaux des deux Chambres décideront si ce rapport sera mis ou non à l'ordre du jour du Conseil des Etats et du Conseil national.

Veillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération très distinguée.

PAR ORDRE DU CONSEIL FEDERAL  
Le Chancelier de la Confédération:



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 20. Oktober 1993 Mu/Bi

An die Büros der eidg. Räte  
An die Mitglieder des Parlaments

---

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 1993 den Bericht zum Postulat I der Kommission für Rechtsfragen vom 26. Mai 1992 (ad.92.029) über die künftige Ausländerpolitik - insbesondere das Drei-Kreise-Modell - im Lichte des internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung gutgeheissen.

Der Bericht kann bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung bezogen werden.

Der Bundesrat erachtet somit das Postulat als erfüllt und wird im Geschäftsbericht dessen Abschreibung beantragen.

Die Büros beider Räte werden darüber entscheiden, ob der Bericht im Nationalrat bzw. Ständerat traktandiert wird oder nicht.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

IM AUFTRAG DES BUNDESRATES  
Der Bundeskanzler: