

## Botschaft zum Ausländergesetz

vom 19. Juni 1978

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Ausländergesetz mit dem Antrag auf Zustimmung.

Im weitem beantragen wir Ihnen abzuschreiben

– die folgenden parlamentarischen Vorstösse:

- |           |        |  |
|-----------|--------|--|
| 1971 P    | 10 636 | Politische Tätigkeit demokratisch gesinnter Flüchtlinge<br>(N 17.3.71, Götsch)     |
| 1972 P    | 11 216 | Ausländische Arbeiter, Familienvereinigung (N 4.12.72,<br>Mugny)                   |
| 1974 P    | 11 879 | Ausländerpolitik (N 14.3.74, Grolimund)  |
| 1974 M zu | 11 821 | Überfremdung und Übervölkerung (N 14.3.74, Kommissi-<br>on Nationalrat; S 26.6.74) |
| 1976 M    | 12 216 | Ausländische Saisonarbeiter (N 4.3.76, Canonica;<br>S 22.6.76)                     |
- die Ständesinitiative 75.201 des Kantons Genf betreffend Saisonniers (N 2.6.75;  
S 2.6.75).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Juni 1978

Im Namen des Schweizerischen Bundesrats  
Der Bundespräsident: Ritschard  
Der Bundeskanzler: Huber

---

## Übersicht

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) wurde als Rahmengesetz ausgestaltet. Dabei hatte der Gesetzgeber zwei Ziele im Auge: Einerseits sollte verhindert werden, dass «unerwünschte» Ausländer in die Schweiz einreisen und sich hier aufhalten. Andererseits sollte den eidgenössischen Behörden mit dem Gesetz ein Instrument zur Regulierung des Arbeitsmarkts und zur Abwehr der Überfremdungsgefahr in die Hand gegeben werden.

Die Entwicklung seit der einzigen Gesetzesrevision im Jahr 1948 hat gezeigt, dass die Grundzüge unserer Ausländerpolitik in einem Gesetz zu verankern sind. Weite Kreise der Bevölkerung sind zudem der Auffassung, dass auch die Rechtsstellung der Ausländer in ihren Grundzügen auf Gesetzesstufe geregelt werden muss.

Bei der parlamentarischen Behandlung der dritten Überfremdungsinitiative setzte sich der Standpunkt durch, dass den unterschiedlichen Auffassungen über die Ziele der Ausländerpolitik mit einer Revision des ANAG besser Rechnung getragen werden könne als mit einer Änderung der Verfassung. Mit einer Motion haben der Nationalrat (14. März 1974) und der Ständerat (26. Juni 1974) den Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten sobald als möglich einen Bericht und entsprechende Anträge über die künftige Ausländerpolitik, insbesondere zur Revision des ANAG zu unterbreiten.

Dem vorliegenden Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz (Gesetzesentwurf) wurden die folgenden Ziele zugrunde gelegt:

- Anpassung des geltenden Rechts an die heute auf nationaler und internationaler Ebene vorherrschenden Auffassungen

In diesem Zusammenhang ist das geltende Recht vollständig zu überarbeiten. Einerseits ist dem Parlament die – durch das ANAG der Exekutive übertragene – Rechtssetzungskompetenz zurückzugeben, soweit diese Kompetenzdelegation kaum mehr vertretbar erscheint. Andererseits sind die auf internationaler Ebene geltenden Rechtsnormen über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern zu berücksichtigen. Ferner ist den sozialen und menschlichen Anliegen der Ausländer soweit wie möglich Rechnung zu tragen.

- Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für die Ausländerpolitik

Der Gesetzesentwurf soll die rechtlichen Grundlagen schaffen, die es gestatten, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen. In Verbindung mit der Verwirklichung dieses quantitativen Ziels unserer Ausländerpolitik sind auch Massnahmen zu treffen, um die Eingliederung derjenigen Ausländer, die mit ihren Familien lang in unserem Land wohnen, in die schweizerische Gemeinschaft zu erleichtern. Dabei ist es notwendig, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung, die erforderliche Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten.

- Festlegung der Rechtsstellung der Ausländer entsprechend der Dauer ihrer Anwesenheit

Zwischen der Eingliederung der Ausländer in unsere Gesellschaft und ihrer Rechtsstellung besteht ein enger Zusammenhang. Der Gesetzesentwurf legt die persönli-

---

*che, familiäre und berufliche Rechtsstellung des Ausländers fest. Die Regelung folgt dem Grundgedanken, dass den Ausländern, die lang in unserem Land wohnen, eine Rechtsstellung einzuräumen ist, die ihre fortschreitende Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft erleichtert. Der Gesetzesentwurf legt darum nicht nur die Rechtsstellung des Ausländers fest, sondern enthält auch Bestimmungen über ihre Betreuung und gesellschaftliche Eingliederung. Schliesslich regelt er die politische Tätigkeit der Ausländer.*

- *Gewährung des für die Rechtsstellung der Ausländer notwendigen Rechtsschutzes*

*Die in der geltenden Gesetzgebung vorgesehene richterliche Überprüfung wird erweitert, indem der Gesetzesentwurf dem Ausländer mehr Rechtsansprüche einräumt. Andererseits gewährt er dem Ausländer bestimmte Rechte als Mindestanforderungen im Verfahren vor den kantonalen Behörden.*

*Der Kanton Genf hat am 9. April 1975 eine Initiative eingereicht und darin den Bundesrat ersucht, bei der laufenden Revision des ANAG das bestehende Saisonnierstatut aufzuheben und es durch Bestimmungen zu ersetzen, die den grundlegenden Menschenrechten entsprechen, ohne dadurch die vom Bundesrat befürwortete Stabilisierungs- und Eingliederungspolitik in Frage zu stellen. Ähnliche Forderungen wurden während des Vernehmlassungsverfahrens von mehreren politischen Parteien, den Kirchen und von Verbänden und Organisationen gestellt. Im Gesetzesentwurf wird das Saisonnierstatut beibehalten. Soweit und solange die Beschäftigung in einem Erwerbszweig wie auch in den Betrieben dieses Erwerbszweigs von den Jahreszeiten abhängt, scheint es uns gerechtfertigt, die Arbeitnehmer, die in diesen Betrieben eine Saisonstelle bekleiden, dem Saisonnierstatut zu unterstellen. Auch staatspolitische Erwägungen sprechen für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts. Es ist offensichtlich, dass seine Aufhebung unvermeidlich eine Zunahme der Zahl der Aufenthalter zur Folge hätte und die bereits eingeleitete Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung in Frage stellen würde. Allerdings wird das Saisonnierstatut im Gesetzesentwurf in der Weise geregelt, dass Missbräuche, wie sie früher vorgekommen sind, verhindert werden und dass der Lage der Saisonniers in sozialer und menschlicher Hinsicht soweit wie möglich Rechnung getragen wird. In diesem Sinn kommt der Gesetzesentwurf der Initiative des Kantons Genf entgegen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

#### 111 Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und der Ausländergesetzgebung bis 1948

Bis zum Ersten Weltkrieg konnten sich Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hatte, ohne Einschränkung in unserem Land niederlassen und eine Erwerbstätigkeit nach freier Wahl ausüben. Diese *Freizügigkeit* erstreckte sich in der Praxis auch auf Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz keinen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hatte. Die Fremdenpolizei war damals Sache der Kantone. Aufenthalt und Niederlassung konnten einem Ausländer nur verweigert werden, wenn er vorbestraft war, der Öffentlichkeit zur Last zu fallen drohte oder politisch gefährlich erschien. Massnahmen gegen die Überfremdung im Sinn einer Zulassungspolitik kannte man nicht. Diese Regelung begünstigte die Einwanderung von Ausländern, die mit Beginn der Industrialisierung unseres Landes und dem Eisenbahnbau zunahm. Dazu kam, dass die Schweiz aufgrund ihrer günstigen geographischen Lage und ihrer stabilen politischen Einrichtungen und wirtschaftlichen Verhältnisse seit jeher einen Anziehungspunkt für Ausländer bildete.

Im Jahr 1910 betrug der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung 552 011. Der Anteil der Ausländer an der gesamten Wohnbevölkerung machte damals 14,7 Prozent; bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs wurde er auf 15,4 Prozent geschätzt.

Der Erste Weltkrieg setzte der Freizügigkeit ein Ende. Gestützt auf die ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten erliess der Bundesrat am 21. November 1917 eine Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer (AS 1917 959). Damit wurden Einreise und Aufenthalt von Ausländern einer *fremdenpolizeilichen Kontrolle* unterstellt. Am 17. November 1919 folgte die Verordnung des Bundesrats über die Kontrolle der Ausländer (AS 1919 939), welche die bestehenden strengen Visumbestimmungen lockerte und das Hauptgewicht auf die Ausländerkontrolle im Inland verlegte. In der Folge wurden die Niederlassungsverträge in dem Sinn ausgelegt, dass der Entscheid über die Zulassung und die dafür massgebenden Gesichtspunkte ins Ermessen des Gaststaats zu stellen sei. Diese faktische Einschränkung der Niederlassungsverträge wurde daraufhin von den Vertragsstaaten stillschweigend oder ausdrücklich anerkannt. Die von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträge sind nach wie vor in Kraft; sie gelten indessen nur im Rahmen dieser Auslegung.

Mit der *Verordnung* vom 29. November 1921 über die Kontrolle der Ausländer (AS 1921 825), die der Bundesrat ebenfalls aufgrund der ausserordentlichen Vollmachten erlassen hatte, wurde ein erster Schritt in Richtung einer den Interessen unseres Landes entsprechenden Zulassungspraxis getan. Damit das fremdenpolizeiliche Notverordnungsrecht von einer ordentlichen bundesrechtlichen Regelung abgelöst werden konnte, musste zunächst eine entsprechende verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden. Mit dem in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925

angenommenen Artikel 69<sup>ter</sup> BV erhielt der Bund die Zuständigkeit, über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Gestützt auf diesen Verfassungsartikel folgte am 26. März 1931 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), das am 1. Januar 1934 in Kraft trat (SR 142.20).

Dieses *Gesetz* ist als Rahmengesetz ausgestaltet worden und hat einen doppelten Zweck. Einerseits soll verhindert werden, dass «unerwünschte» Ausländer in die Schweiz einreisen und sich hier aufhalten. Andererseits soll den eidgenössischen Behörden ein Instrument zur Regulierung des Arbeitsmarkts und zur Abwehr der Überfremdungsgefahr in die Hand gegeben werden. Für die Erfüllung dieser doppelten Aufgabe räumt das Gesetz dem Bundesrat eine weitgehende Rechtssetzungskompetenz (Art. 25) ein: Er ist insbesondere befugt, die Ein- und Ausreise von Ausländern, die Grenzkontrolle und den kleinen Grenzverkehr zu regeln. Überdies ergibt sich eine sehr weitgehende Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat aus Artikel 16. Danach haben die Bewilligungsbehörden bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen. Die wichtigsten Bestimmungen der Ausländergesetzgebung wurden, gestützt auf diese Artikel, in Verordnungen des Bundesrats oder sogar der Departemente erlassen.

Die durch den Ersten Weltkrieg ausgelöste *Rückwanderung* von Ausländern setzte sich in den Nachkriegsjahren fort. Zudem konnte mit den neuen bundesrechtlichen Vorschriften die Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften während der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre eingeschränkt und damit eine zusätzliche Arbeitslosigkeit vermieden werden. So hat sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung stark vermindert; 1941 betrug er nur noch 223 554, d. h. 5,2 Prozent der Gesamtbevölkerung. Das blieb bis heute der niedrigste Ausländeranteil im 20. Jahrhundert.

Während des Zweiten Weltkriegs mussten verschiedene fremdenpolizeiliche Fragen durch *Notrechtserlasse* geregelt werden. Die in diesem Zusammenhang erlassenen Bestimmungen wurden teilweise im Vollmachtenbeschluss des Bundesrats vom 7. März 1947 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung (AS 1947 142) zusammengefasst. Die Notwendigkeit, diesen Vollmachtenbeschluss abzulösen, bildete im Jahr 1948 den Anlass zur bisher einzigen Revision des ANAG.

## 112 Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und der Ausländergesetzgebung seit 1948

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte schon bald eine Hochkonjunktur ein, die zu einem ständig zunehmenden Bedarf an ausländischen Arbeitskräften führte. Da der Ausländerbestand damals noch niedrig war und allgemein angenommen wurde, dass sich die Wirtschaftstätigkeit in absehbarer Zeit wieder normalisieren werde, befolgten die schweizerischen Behörden bis zum Jahr 1963 eine *liberale Einwanderungspolitik*, die vorwiegend auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse abstellte.

Gestützt auf das ANAG wurden in den Jahren 1963–1970 in verschiedenen Bundesratsbeschlüssen Massnahmen zur *Begrenzung* der Zahl der erwerbstätigen Ausländer angeordnet. Damit konnte zunächst ein Rückgang der jährlichen Zuwachs-

raten und anschliessend eine Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer erreicht werden. Mit Bundesratsbeschluss vom 16. März 1970 (AS 1970 305) wurde die bisherige Begrenzung pro Betrieb durch eine gesamtschweizerische Begrenzung der erwerbstätigen Ausländer ersetzt. Seither können erwerbstätige Ausländer nur noch im Rahmen der den Kantonen und dem Bund zustehenden Kontingente zugelassen werden. Aufgrund der seit 1970 verschärften Zulassungsbestimmungen konnte der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung stabilisiert und, in Verbindung mit dem rezessionsbedingten Beschäftigungsrückgang, schrittweise herabgesetzt werden.

Der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung stieg von 285 000 im Jahr 1950 auf 1 065 000 im Jahr 1974, d. h. von 6,1 auf 16,8 Prozent der Gesamtbevölkerung. Darauf ging er nach und nach zurück und belief sich Ende 1977 auf 932 743, d. h. auf 14,9 Prozent der Gesamtbevölkerung.

Entgegen der vorerst allgemeinen Annahme hatte die günstige wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegsjahre angehalten; man musste annehmen, dass eine grosse Zahl von Ausländern lang in der Schweiz bleiben werde. Die *rechtliche und soziale Stellung der Ausländer* musste darum den neuen Verhältnissen angepasst werden. Ein erster Schritt in diese Richtung bedeutete der Beitritt der Schweiz zum OECERatsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten (nicht veröffentlicht), der von der OECD übernommen wurde. Gemäss diesem Beschluss gewähren die Behörden jedes Mitgliedstaats den Arbeitnehmern der andern Mitgliedstaaten, die seit mindestens fünf Jahren im Land ordnungsgemäss beschäftigt sind, die erforderlichen Bewilligungen zur Fortsetzung ihrer unselbständigen Erwerbstätigkeit im gleichen Beruf oder, falls in diesem Beruf eine besonders ernsthafte Arbeitslosigkeit herrscht, in einem andern Beruf, wenn nicht zwingende Gründe des staatlichen Interesses eine Ausnahme rechtfertigen. Auf bilateraler Ebene wurde am 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien ein Abkommen über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) geschlossen. Damit wurde die Rechtsstellung der italienischen Arbeitnehmer hinsichtlich der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt, der beruflichen Freizügigkeit und des Familiennachzugs sowie die Stellung des Saisonniers verbessert. 1967 hat die Schweiz von sich aus die den italienischen Arbeitskräften gewährten Vergünstigungen auf die Arbeitskräfte der übrigen westeuropäischen Staaten ausgedehnt. In unserem Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 (BBl 1972 I 1068) legen wir schliesslich dar, dass die Schaffung eines mehr oder weniger einheitlichen Arbeitsmarktes ein Hauptziel der Ausländerpolitik ist. Dieses Ziel wurde in den seither erlassenen Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer schrittweise verwirklicht.

Die Eingliederung der Ausländer, die sich lang in der Schweiz aufhalten, verlangt neben der Verbesserung der Rechtsstellung noch weitere Massnahmen. Aus dieser Erwägung haben wir 1970 eine *Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem* eingesetzt. Sie wurde beauftragt, die von der Schweiz befolgte Einwanderungspolitik zu überprüfen und die demographischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen zu behandeln, die sich aus der Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz ergeben. Die Kommission

befasste sich vor allem mit der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer sowie mit der Verbesserung der Beziehungen zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung.

Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung und die daraus der Schweiz er-  
stehenden Probleme beunruhigten verschiedene Kreise unserer Bevölkerung. Diese  
Beunruhigung zeigte sich unter anderem in den zwischen 1965 und 1974 eingereichten  
fünf *Volksbegehren gegen die Überfremdung*. Die erste Überfremdungsinitiative  
wurde nach der Behandlung im Parlament zurückgezogen; die vier andern wurden  
in den Volksabstimmungen vom 7. Juni 1970, 20. Oktober 1974 und 13. März 1977  
verworfen. Die durch diese Initiativen ausgelösten Diskussionen haben deutlich  
gezeigt, dass das Ausländerproblem nicht allein durch die Verminderung der Zahl  
der Ausländer gelöst werden kann, sondern dass auch geeignete Massnahmen er-  
forderlich sind, um den Ausländern die Eingliederung in die schweizerische Ge-  
meinschaft zu erleichtern.

### 113      **Parlamentarische Vorstösse**

Mit dem Ausländerproblem befassten sich auch zahlreiche Vorstösse in den eidge-  
nössischen Räten. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die noch  
nicht erledigten Vorstösse.

Das *Postulat Götsch* (10 636; N 17. 3. 71) ersucht den Bundesrat, den Artikel 21 der  
Vollziehungsverordnung zum ANAG in dem Sinn zu ändern, dass der politischen  
Tätigkeit demokratisch gesinnter Flüchtlinge nur soweit Grenzen gesetzt werden,  
als es die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung erfordert.

Das *Postulat Mugny* (11 216; N 4. 12. 72) weist im Zusammenhang mit dem Familiennachzug auf ein Sonderproblem der Jahres- und Saisonarbeiter hin, deren Ehefrau aufgrund eines ordnungsgemäss bewilligten Stellenantritts ebenfalls in der Schweiz beschäftigt ist. Da es sich um eine begrenzte Zahl von Fällen handelt, wird vorgeschlagen, für diese Ehepaare die Vorschriften des Bundes über den Familiennachzug zu lockern. Mit einer Lockerung dieser Bestimmungen würde die unerfreuliche Lage der heimlich anwesenden Kinder oder wenigstens eines grossen Teils von ihnen beseitigt, sie könnten normal geschult und unter menschenwürdigeren Bedingungen auferzogen werden.

Das *Postulat Grolimund* (11 879; N 14. 3. 74) lädt den Bundesrat ein zu prüfen, ob nicht eine Vorlage zur verfassungsmässigen Verankerung der Zielsetzung sowie eines Konzepts der künftigen Ausländerpolitik des Bundes auszuarbeiten sei. Dieses Konzept sollte nach seinem Verfasser den staatspolitischen, ökologischen, menschlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Die neue Verfassungsbestimmung soll insbesondere Massnahmen vorsehen, die den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in staatspolitisch tragbaren Grenzen halten, die die Beschäftigung einer im Rahmen der Zielsetzung angemessenen Zahl ausländischer Arbeitskräfte erlauben, die den Kantonen und Gemeinden eine erleichterte Einbürgerung gestatten sowie die Rechte und Pflichten der Ausländer in der Schweiz festlegen.

Bei der parlamentarischen Behandlung der dritten Überfremdungsinitiative setzte sich der Standpunkt durch, dass den unterschiedlichen Auffassungen über die

quantitativen und qualitativen Ziele der Ausländerpolitik durch eine Revision des ANAG besser Rechnung getragen werden könne als durch eine neue Verfassungsbestimmung. Mit einer *Motion* haben der Nationalrat (14. 3. 74) und der Ständerat (26. 6. 74) den Bundesrat beauftragt, «den eidgenössischen Räten sobald als möglich einen Bericht und entsprechende Anträge über die künftige Ausländerpolitik, insbesondere zur Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu unterbreiten. Ziel dieser Revision ist die Stabilisierung und anschliessend die schrittweise Herabsetzung der Zahl der Ausländer in der Schweiz, unter Berücksichtigung aller menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte und des demographischen Gleichgewichts sowie der besondern Lage gewisser Kantone».

Schliesslich ersucht die *Motion Canonica* (12 216; N 4. 3. 76; S 22. 6. 76) den Bundesrat im Hinblick auf die bevorstehende Revision des ANAG und unter Berücksichtigung der Ziele der Ausländerpolitik, die Beschäftigung von ausländischen Saisonarbeitern schrittweise nur in Wirtschaftsbereichen zu erlauben, die ausschliesslich Saisoncharakter haben und ihnen innerhalb des Berufs und des Kantons den Stellenwechsel zu gewähren, sofern kein nach Artikel 335 Absatz 1 OR befristeter Vertrag abgeschlossen wurde.

## 114 Standesinitiative des Kantons Genf

Der Kanton Genf hat am 9. April 1975 eine Standesinitiative eingereicht, und darin die *Aufhebung des Saisonierstatuts* verlangt. Dabei stellt der Genfer Grosse Rat fest, «dass das Saisonierstatut in bezug auf die Anstellungsbedingungen, das Familienleben, die Wohnverhältnisse und die soziale Sicherheit von Grund auf überprüft werden muss, und beantragt, bei der laufenden Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer das geltende Saisonierstatut aufzuheben und es durch Bestimmungen zu ersetzen, die den Grundrechten des Menschen entsprechen, ohne dass dadurch die vom Bundesrat angestrebte Stabilisierungs- und Eingliederungspolitik in Frage gestellt wird».

Die Standesinitiative wurde wie folgt begründet (Übersetzung):

Die Aufhebung des Saisonierstatuts wird gewünscht, weil ihm Vorstellungen zugrunde liegen, die mit den heutigen Anschauungen nicht vereinbar sind. Seine Ablösung drängt sich aus mehreren Gründen auf:

- a. Es gibt Erwerbszweige, die Saisonerwerbszweige sind und immer sein werden. Dazu gehören insbesondere das Gastgewerbe in Fremdenverkehrsgebieten, wo zu den Kunden vor allem Touristen gehören, die an die Ferienzeiten gebunden sind, sowie die Landwirtschaft, deren Bedarf an Arbeitskräften offensichtlich von den Jahreszeiten abhängt.
- b. Zahlreiche ausländische Arbeitskräfte möchten ihre Saisonbewilligung behalten. So hat trotz einer seit mehreren Jahren gefestigten Beschäftigung in unserem Land eine sehr grosse Anzahl von Ausländern eine Tätigkeit in ihrem Herkunftsstaat beibehalten. Sie beabsichtigen in keiner Weise, sich in unserem Land niederzulassen, weil damit eine Ortsveränderung für ihre Familie und eine Trennung von ihrer gesellschaftlichen Umgebung verbunden wäre. Es darf nicht übersehen werden, dass die Mehrzahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben will, um Geld zu verdienen und sich damit das Fortkommen im eigenen Land zu erleichtern.
- c. Es ist undenkbar, dass der Bundesrat, wenn das Saisonierstatut aufgehoben und nicht durch andere Bestimmungen ersetzt würde, die zahlreichen Saison-

niers, ihre Familien nicht eingerechnet, in seine Stabilisierungspolitik einbeziehen könnte. Die nachteiligen Folgen, die sich bei einem solchen Vorgehen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet ergäben, kann man sich leicht vorstellen. Indem es am 20. Oktober 1974 die dritte Überfremdungsinitiative der Nationalen Aktion ... verwarf, hat das Schweizervolk zudem den Willen bekundet, den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung auf angemessene und menschliche Weise herabzusetzen.

Der Bericht bezieht sich auf die vom Bundesrat für erwerbstätige Ausländer angeordneten Begrenzungsmassnahmen und weist darauf hin, dass auch für die «unechten Saisonniers» eine Lösung gefunden werden sollte, die nicht die Vorteile der Jahresaufenthalter geniessen, aber eine Erwerbstätigkeit ausüben, die es ihnen ermöglicht, fast während des ganzen Jahrs in der Schweiz zu arbeiten. Gewisse Berufskategorien, die unter das gegenwärtige Saisonnierstatut fallen, sollten deshalb inskünftig nicht mehr in dieses einbezogen werden. Für andere Kategorien, die zu den echten Saisoniererwerbsszweigen gehören, sollten neue Bestimmungen erlassen werden, die die Anliegen der Initiative berücksichtigen. Im Bericht wird sodann die Auffassung vertreten, dass die Initiative jedenfalls für das Baugewerbe, das die Mehrzahl der Saisonniers beschäftigt, der technischen Entwicklung Rechnung trägt, die dahin führt, dass zum mindesten auf den Baustellen in städtischen Gebieten während des ganzen Jahrs und nicht nur während neun Monaten gearbeitet werden kann.

Aus diesen Gründen verlangt der Bericht, dass eine neue Gesetzgebung Verbesserungen in den folgenden Gebieten bringe (Übersetzung):

1. Beschäftigungsbedingungen  
Die Vertragsfreiheit ist wesentlich. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten die Beschäftigungsbedingungen mit Rücksicht auf die jeweilige Wirtschaftslage vereinbaren können. Das Datum der Einreise in die Schweiz sollte ebenfalls im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt werden.
2. Familienleben  
Der ausländische Arbeitnehmer soll sein Familienleben so gestalten können, wie er es will und wie es sich verwirklichen lässt.
3. Unterkunftsverhältnisse  
Hinsichtlich der Unterkunftsverhältnisse wurden wesentliche Anstrengungen unternommen. Diese Anstrengungen sollten weitergeführt werden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Saisonnier, an sich zu Recht, oft eine möglichst billige Unterkunft sucht, auf Kosten des Komforts. Sehr oft bringt auch die schweizerische Bevölkerung wenig Verständnis für das Temperament dieser Mieter auf, und zahlreiche Schwierigkeiten sind auf unsere Mitbürger selbst zurückzuführen. Immerhin ist an den Erfolg zu erinnern, den die vom Schweizerischen Baumeisterverband (SBV), zum Teil in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft Bau und Holz (GBH), für ausländische Arbeitnehmer erstellten Wohnhäuser hatten.
4. Soziale Sicherheit  
Der Saisonnier ist zur obligatorischen Beitragsleistung an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verpflichtet; er erhält jedoch im Bedarfsfall nicht die gleichen Leistungen wie die schweizerischen Arbeitnehmer. Er bezahlt ebenfalls Steuern, die an der Quelle abgezogen werden, ohne voll und ganz die gleichen Vorteile wie die Schweizer Bürger zu geniessen. Gewisse Massnahmen stützen sich allerdings ausschliesslich auf das kantonale Recht und andere auf internationale Verträge über die Gegenseitigkeit von Leistungen für schweizerische Arbeitnehmer im Ausland.

Weite Kreise der Bevölkerung halten es für wenig befriedigend, dass die wichtigsten Bestimmungen der Ausländergesetzgebung in Verordnungen des Bundesrats oder sogar der Departemente enthalten sind. Auch die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung vertritt diese Auffassung; in ihrem Schlussbericht äussert sie sich über die Ausländergesetzgebung wie folgt: «Die äusserst weitgehende Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat, die aus dem ANAG abgeleitet wird, steht nicht im Einklang mit den Beschränkungen der Rechtssetzungsdelegation, die die Arbeitsgruppe an anderer Stelle vorschlägt. Die Arbeitsgruppe muss deshalb schon aus verfassungsrechtlichen Überlegungen eine Revision des ANAG befürworten. Die massgebenden Fragen hinsichtlich der Stellung der Ausländer müssen auf Gesetzesstufe entschieden werden.» (zit. Ber. S. 662). Diese Auffassung und die unter Ziffer 113 erwähnte Motion der eidgenössischen Räte rechtfertigen eine Revision des geltenden Gesetzes.

Mit dieser Revision sollen die *Ziele der Ausländerpolitik auf Gesetzesstufe konkretisiert* und gleichzeitig die geltenden Bestimmungen über das Anwesenheitsrecht der Ausländer in unserem Land den neuen Verhältnissen angepasst werden. Das geht mit aller Deutlichkeit aus den parlamentarischen Beratungen über die dritte Überfremdungsinitiative hervor; damals haben die eidgenössischen Räte ihre Motion beschlossen. Am Schluss der ausführlichen Diskussion über die Frage, ob dieser Überfremdungsinitiative ein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene gegenüberzustellen sei, haben sich die Räte der Auffassung des Bundesrats angeschlossen, wonach eine Revision des ANAG einen geeigneteren Rahmen bildet, um die Leitideen der Ausländerpolitik und die den Ausländern zukommende Rechtsstellung zum Ausdruck zu bringen, zumal die Bundesverfassung dem Bund bereits die Kompetenz einräumt, auf diesem Gebiet gesetzliche Bestimmungen zu erlassen.

Das Postulat Grolimund, das zu gleicher Zeit wie die erwähnte Motion überwiesen wurde, ist vom Bundesrat ebenfalls in Betracht gezogen worden. Inzwischen hatten sich die eidgenössischen Räte auch bei der Behandlung der vierten Überfremdungsinitiative mit der Frage zu befassen, ob ein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene auszuarbeiten sei, wie es die in ein Postulat umgewandelte Motion Jaeger-St. Gallen vom 22. März 1974 verlangte. Die Räte schlossen sich der von uns schon bei der Beratung der dritten Überfremdungsinitiative vertretenen Auffassung an, dass die Grundzüge der Ausländerpolitik richtigerweise im neuen Ausländergesetz zu verankern seien (vgl. unsere Botschaft vom 8. März 1976 über das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz»; BBl 1976 I 1363 ff.). Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt den Zielen und Grundzügen Rechnung, die das Postulat Grolimund einer neuen Verfassungsbestimmung über die Ausländerpolitik zugrunde legen möchte, nämlich die Beschränkung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung auf ein staatspolitisch tragbares Mass, die Beschäftigung einer angemessenen Anzahl ausländischer Arbeitskräfte im Rahmen dieser Zielsetzung sowie die Festlegung der Rechte und Pflichten der Ausländer in der Schweiz. Die erleichterte Einbürgerung durch Kantone und Gemeinden, wie sie das Postulat Grolimund ebenfalls anregt, berührt neue Möglichkeiten auf diesem Gebiet, die erst nach einer Änderung der Bundesverfassung verwirklicht werden könnten. Die im Postulat Grolimund enthaltenen Vorschläge werden somit einerseits im vorlie-

genden Entwurf für ein Ausländergesetz berücksichtigt. Andererseits werden sie bei den Vorarbeiten zur Änderung von Artikel 44 BV (erleichterte Einbürgerung) geprüft.

## 12 Vorarbeiten und Vernehmlassungsverfahren

Nach der Verwerfung der dritten Überfremdungsinitiative am 20. Oktober 1974 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine *Expertengruppe* ein, die die Eidgenössische Fremdenpolizei und die andern interessierten Bundesstellen bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beraten sollte. Sie setzte sich wie folgt zusammen:

- Nationalrat Dr. Erwin Akeret, Politischer Redaktor und Verleger, Winterthur;
- Dr. Guido Casetti, Zentralpräsident des Christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes der Schweiz, Bern;
- Nationalrat Dr. Franz Jaeger, Dozent an der Handelshochschule, St. Gallen;
- Dr. Waldemar Jucker, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, heute Delegierter des Bundesrats für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung, Bern;
- Prof. Augustin Macheret, Dozent an den Rechtsfakultäten der Universitäten Freiburg und Genf, Praroman;
- Dr. Elmar Mäder, ehemals Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Bern;
- Dr. Francis Noël, Zentralsekretär des Schweizerischen Baumeisterverbandes, Zürich;
- Dr. Dieter von Schulthess, Rechtsanwalt, Zürich;
- Dr. Ernst Schwarb, Zentralsekretär des Zentralverbandes der schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen, Zürich.

Am 3. Mai 1976 übermittelte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, dem Bundesgericht sowie 46 Verbänden und Organisationen den Entwurf für ein neues Ausländergesetz zur *Vernehmlassung*. Mit Ausnahme von zehn Verbänden, die ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichteten, haben alle Eingeladenen und darüber hinaus 25 weitere Organisationen, Verbände und Einzelpersonen zum Gesetzesentwurf Stellung genommen, insgesamt also 97 Behörden, Parteien, Organisationen, Verbände und Einzelpersonen. Die Ausländervereinigungen in der Schweiz wurden nicht zur direkten Vernehmlassung eingeladen. Dagegen gab ihnen die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem Gelegenheit, sich zum Gesetzesentwurf zu äussern. Sie machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Die *Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens* wurden am 6. Juni 1977 veröffentlicht. Zu den meistumstrittenen Fragen des Gesetzesentwurfs gehören die Beibehaltung des Saisonierstatuts, die Festigung der Rechtsstellung des Ausländers entsprechend der Dauer seiner Anwesenheit, der vom Bund zu leistende Beitrag auf dem Gebiet der Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung sowie die Regelung der politischen Tätigkeit der Ausländer. Die geäusserten Kritiken betrafen vor allem die im Gesetzesentwurf getroffenen Lösungen sowie die Erläuterungen zu den betreffenden Artikeln. Sie wurden, soweit sie mit den Zielen des neuen Ausländergesetzes vereinbar sind, berücksichtigt.

## 13 Konzeption des Gesetzesentwurfs

Dem Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz wurden vier Ziele zugrunde gelegt:

- Anpassung des geltenden Rechts an die heute auf nationaler und internationaler Ebene vorherrschenden Auffassungen;
- Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für die Ausländerpolitik;
- Festlegung der Rechtsstellung der Ausländer entsprechend der Dauer ihrer Anwesenheit;
- Gewährung des für die Rechtsstellung der Ausländer notwendigen Rechtsschutzes.

Was die *Rechtsstellung der Ausländer* betrifft, hat sich der Gesetzesentwurf im Rahmen der Artikel 69<sup>ter</sup> und 70 BV auf die Regelung der mit der Zulassung und der Anwesenheit in der Schweiz verbundenen persönlichen, familiären und beruflichen Stellung des Ausländers zu beschränken. Der Gesetzesentwurf wird somit zwar den Kern der ausländerrechtlichen Normen bilden, aber doch nur einen Teil des auf die Ausländer anwendbaren Rechts umfassen. Denn in den Sachgebieten, die der Gesetzesentwurf nicht regelt, gilt das schweizerische Verfassungs- und Gesetzesrecht im allgemeinen für Ausländer gleich wie für Schweizer Bürger.

Was die *Bürgerrechtsgesetzgebung* betrifft, bestehen zwar enge Beziehungen zwischen der Ausländer- und Einbürgerungspolitik; trotzdem sind die sich stellenden Fragen in zwei getrennten Gesetzen zu regeln, zumal auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen verschieden sind. So kann die erleichterte Einbürgerung, wie bereits erwähnt, nur durch eine Änderung der Bundesverfassung eingeführt werden.

## 131 Anpassung des geltenden Rechts

Im Zug der Anpassung der Bestimmungen über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird einerseits die – durch das geltende Gesetz den Exekutivbehörden übertragene – Rechtssetzungskompetenz dem Parlament zurückgegeben, soweit diese Kompetenzdelegation kaum mehr vertretbar erscheint. Sodann werden wichtige Bestimmungen ins neue Gesetz übernommen, die sich entweder in der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum ANAG (ANAV) (SR 142.201) oder in andern Verordnungen des Bundesrats befinden (BRB vom 10. April 1946 über Einreise und Anmeldung der Ausländer, SR 142.211; BRB vom 13. März 1964 über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden, SR 142.202; BRB vom 19. Januar 1965 über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt, SR 142.261; V vom 14. August 1968 über die Internierung von Ausländern, SR 142.281; BRB vom 20. Januar 1971 über die Meldung wegziehender Ausländer, SR 142.212; V vom 25. September 1972 über das Zentrale Ausländerregister, SR 142.215). Ferner bietet die Revision des ANAG Gelegenheit, gewisse Bestimmungen neu zu überprüfen. Wir haben darum den Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949 über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften (SR 142.263) nicht in den Gesetzesentwurf übernommen, um den neuen Auffassungen über die Sicherheit des Arbeitsplatzes der ausländischen Arbeitnehmer Rechnung zu tragen. Aufgrund der vollständigen Überarbeitung des geltenden Rechts werden wir elf Verordnungen des Bundesrats sowie einige Verordnungen des Eidgenössischen Justiz- und Poli-

zeidepartements mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes und seiner Vollziehungsverordnung aufheben können. Dies bringt eine beachtliche Vereinfachung und willkommene Klärung des Ausländerrechts.

Anderseits wurde den verschiedenen von *internationalen Organisationen* ausgearbeiteten Übereinkommen und Resolutionen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie über ihre Rechtsstellung besondere Aufmerksamkeit geschenkt, und zwar aus der Erwägung, dass sich unsere Gesetzgebung soweit als möglich den internationalen Rechtsnormen annähern soll. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die von der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahr 1975 angenommene Übereinkunft Nr. 143 über die Wanderarbeitnehmer, die von der Schweiz nicht genehmigt wurde (BBl 1976 III 428), die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) (SR 0.101), die Europäische Sozialcharta (1961), die die Schweiz am 6. Mai 1976 unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet hat, sowie das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, das seit dem 24. November 1977 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarats aufliegt.

## 132 Gesetzlicher Rahmen unserer Ausländerpolitik

Die Motion der eidgenössischen Räte hat als wesentliches Ziel der Revision des geltenden Gesetzes die *Stabilisierung* und die anschliessende schrittweise *Herabsetzung* der Zahl der Ausländer in der Schweiz festgelegt. Sie hat damit die Regierungspolitik gutgeheissen, wie sie der Bundesrat in den Botschaften zu den zwischen 1965 und 1974 eingereichten Überfremdungsvorhaben dargelegt und in den seit 1963 erlassenen Verordnungen über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer verwirklicht hat. Nachdem die Stabilisierung des Bestands der erwerbstätigen Ausländer erreicht war, tat der Bundesrat einen weiteren Schritt in Richtung seines angestrebten Ziels, nämlich eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung. Diese politische Zielsetzung ist nun auf Gesetzesstufe zu verankern. Dadurch wird die Stellung der Vollzugsbehörden in Bund und Kantonen erheblich verstärkt. Das neue Gesetz wird auch den bisher vom Bundesrat angeordneten Massnahmen, die den politischen Vorstössen, insbesondere den Volksinitiativen als Alternative gegenübergestellt wurden, ein zusätzliches Gewicht verleihen. Das wird auch dazu beitragen, die in weiten Kreisen der Bevölkerung wegen der hohen Zahl der Ausländer entstandene Beunruhigung abzubauen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde dieses quantitative Ziel der Ausländerpolitik im grossen ganzen begrüsst. Lediglich die Schweizerische Republikanische Bewegung und die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat verlangen, dass das ausgewogene Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung in Zahlen festgelegt wird.

Wie wir zu den verschiedenen Überfremdungsvorhaben ausgeführt haben, kann das Ausländerproblem nicht allein durch eine Zulassungsbeschränkung gegenüber neueinreisenden Ausländern gelöst werden. Vielmehr sind auch Vorkehren zu treffen, die den Ausländern, die zusammen mit ihren Familien lang in der Schweiz wohnen, die *Eingliederung* in die schweizerische Gemeinschaft erleichtern. Denn es ist davon auszugehen, dass, unabhängig von der jeweiligen Beschäftigungslage,

stets zahlreiche Ausländer in unserem Land bleiben werden. Die Erleichterung ihrer gesellschaftlichen Eingliederung bildet einen Hauptpfeiler unserer Ausländerpolitik, was im Gesetzesentwurf ebenfalls mitberücksichtigt ist. Diese Massnahmen zielen in die gleiche Richtung wie die Schaffung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarkts, d. h. auf einen möglichst weitgehenden Abbau der Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt und der Unterschiede in der Behandlung der schweizerischen und der ausländischen Arbeitnehmer. Dies ist aus humanitären, sozialen und auch wirtschaftlichen Gründen notwendig. Wirtschaftlich gesehen führt die unterschiedliche Behandlung einer grossen Zahl von Arbeitskräften zu schweren strukturellen Verzerrungen.

Der erleichterten Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer, die sich lang in der Schweiz aufhalten, und der Schaffung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarkts steht indessen die Notwendigkeit entgegen, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung die erforderliche Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Es versteht sich von selbst, dass jeder Staat bestrebt ist, die Arbeitsplätze in erster Linie, aber nicht ausschliesslich, den einheimischen Arbeitskräften freizuhalten. Der daraus entstehende Zielkonflikt kann nur mit einer Ausnahmeregelung gelöst werden. Diese Regelung wird erst im Fall einer Störung des Arbeitsmarkts oder einer Rezession gerechtfertigt sein und kann nur durch Beschluss des Bundesrats eingeführt werden. Sie wird nur Aufenthaltler oder Grenzgänger betreffen. Im Ausnahmecharakter dieser Regelung soll zum Ausdruck kommen, dass wir unserer Eingliederungspolitik einen wesentlichen Inhalt geben wollen.

Das qualitative Ziel unserer Ausländerpolitik wurde im Vernehmlassungsverfahren im allgemeinen gut aufgenommen. Dagegen haben einige Kreise Vorbehalte gegenüber der erwähnten Ausnahmeregelung angebracht.

## 133      **Rechtsstellung der Ausländer**

### 133.1    **Mängel der geltenden Gesetzgebung**

Zwischen der Eingliederung und der Rechtsstellung der Ausländer bestehen enge Beziehungen. Entsprechend den Erwartungen weiter Kreise unserer Bevölkerung sollen auch auf diesem Gebiet bestehende Lücken geschlossen werden. Die wesentlichen Fragen, welche die *Rechtsstellung der Ausländer*, namentlich das Anwesenheitsrecht und die Erwerbstätigkeit betreffen, wurden bisher nur in den Verordnungen des Bundesrats oder der Departemente sowie in einzelnen völkerrechtlichen Verträgen geregelt. Noch mehr als bei den formellrechtlichen Bestimmungen über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wurde nicht ohne Grund auf die Nachteile der geltenden gesetzlichen Regelung hingewiesen, die dem Bundesrat eine weitgehende Befugnis zum Erlass von Bestimmungen über die Rechtsstellung der Ausländer einräumt. Das geltende Gesetz lässt namentlich folgende Fragen offen: Wie lang muss sich der Ausländer in der Schweiz aufhalten, bis ihm die Niederlassungsbewilligung erteilt wird? Unter welchen Voraussetzungen kann er seine Familienangehörigen nachkommen lassen? Wie weit geht die berufliche Freizügigkeit? Die Voraussetzungen für die Niederlassungsbewilligung und für den Familiennachzug sind in Departementsverordnungen geregelt und die berufliche Freizügigkeit in einer Verordnung des Bundesrats. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass man in diesem Zusammenhang auch *bilaterale Abkommen* be-

rücksichtigen muss. So ist aufgrund des Abkommens vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) ein Sonderstatut für die italienischen Arbeitnehmer geschaffen worden, die ungefähr die Hälfte der in der Schweiz beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte ausmachen. Dies veranlasste die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung zu folgender Feststellung in ihrem Schlussbericht: «Grundsätzlich ist jedoch eine differenzierte Behandlung der ausländischen Arbeitskräfte je nach ihrem Herkunftsstaat unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit wenig erfreulich.» (zit. Ber. S. 663).

Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist es, diese Mängel zu beheben, indem die persönliche, die familiäre und die berufliche Rechtsstellung des Ausländers festgelegt werden. Massgebend für die getroffene Lösung war der Grundgedanke, dass den Ausländern, die lang in unserem Land wohnen, eine Rechtsstellung zu gewähren ist, die ihre *fortschreitende Eingliederung* in die schweizerische Gemeinschaft erleichtert. Dem Ausländer werden subjektive Rechte eingeräumt, die seine Rechtsstellung in dem Sinn festigen, dass er unter bestimmten Voraussetzungen insbesondere einen Anspruch auf Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung, auf Familiennachzug und berufliche Freizügigkeit geltend machen kann (Art. 36–43). Die schrittweise Verbesserung des Anwesenheitsrechts schliesst mit der Niederlassung ab. Dieser Begriff stammt aus dem 19. Jahrhundert, als die Schweiz bestrebt war, die Stellung der Schweizer im Ausland durch den Abschluss von zahlreichen Niederlassungs- und Freundschaftsverträgen zu verbessern, die den Angehörigen der Vertragsstaaten beiderseitig entsprechende Rechte einräumten. Der Gesetzesentwurf hält sich an den bisherigen, sehr freiheitlichen Begriff der Niederlassung, wonach der Ausländer, abgesehen von politischen Rechten und militärischen Pflichten, weitgehend die gleichen Rechte und Pflichten wie der Schweizer Bürger hat. Was insbesondere die familiäre Stellung des Ausländers betrifft, trägt der Gesetzesentwurf überdies der Forderung auf Gleichbehandlung von Mann und Frau weitgehend Rechnung, indem er die Rechtsstellung des ausländischen Ehegatten einer Schweizer Bürgerin, die Voraussetzungen für den Familiennachzug sowie die Rechtsstellung der Familienangehörigen merklich verbessert.

### **133.2    Gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer**

Die Eingliederung der Ausländer in die schweizerische Gemeinschaft wie auch die Ausübung der ihnen eingeräumten Rechte sollten nicht durch mangelhafte Sprachkenntnisse, ungenügende Grundausbildung oder soziale und kulturelle Unterschiede zwischen dem Herkunftsstaat und der Schweiz beeinträchtigt werden. Aus menschlichen, sozialen und auch wirtschaftlichen Gründen muss die Eingliederung der Ausländer an ihrem Arbeitsplatz und in unsere Gemeinschaft erleichtert und gefördert werden. Die Isolierung der ausländischen Bevölkerung innerhalb der schweizerischen Bevölkerung wirkt sich auf die Dauer für beide Seiten nachteilig aus. Die Eingliederung kann jedoch nicht ohne Hilfe erfolgen. Möglichkeiten zur sprachlichen und beruflichen Bildung müssen angeboten und genutzt werden. Die Ausländer sollen die erforderliche Unterstützung erhalten, um die Rechte geltend zu machen, die ihnen die Rechtsordnung, namentlich auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit, einräumt. Ausländische Kinder und Jugendliche

müssen die Entwicklungs- und Bildungschancen nutzen können, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Die Familien sollen nicht nur eine angemessene Wohnung, sondern, namentlich während der ersten Zeit ihres Einlebens, auch Hilfe und Ratschläge erhalten, da sie oft tatsächlich benachteiligt sind, weil sie unsere Sprachen und Gewohnheiten nicht kennen. Diese Forderungen, die für jedes Einwanderungsland gelten, wurden insbesondere durch die Empfehlung 151 der Internationalen Arbeitsorganisationen (IAO) betreffend die Wanderarbeitnehmer hervorgehoben, die am 24. Juni 1975 anlässlich der 60. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden ist. Ziffer II Buchstabe C dieser Empfehlung weist auf die Rolle hin, die den Sozialdiensten der Einwanderungsländer auf diesem Gebiet zukommt, und legt insbesondere ihre Aufgaben fest. Diese können, je nach den innerstaatlichen Verhältnissen und der Praxis, von Behörden, von anerkannten gemeinnützigen Organisationen oder Institutionen oder von diesen Stellen gemeinsam wahrgenommen werden. Die Europäische Sozialcharta sieht für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien ein Recht auf Schutz und Beistand vor (Art. 19). Ebenso bestimmt das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, dass diese und ihre Familien bei der Ankunft im Aufnahmestaat alle Informationen und geeigneten Ratschläge sowie jede erforderliche Unterstützung für ihr Einleben und ihre Anpassung erhalten sollen (Art. 10).

Auch die *Eidgenössische Konsultativkommission* für das Ausländerproblem hat diese Probleme eingehend geprüft. Mit Kreisschreiben vom 25. Februar 1974 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die kantonalen Polizeidirektionen auf die von dieser Kommission vorgeschlagenen Massnahmen für die Eingliederung und Information der Ausländer aufmerksam gemacht. Die gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer kann indessen nur zum Teil durch behördliche Anordnungen verwirklicht werden. Das Hauptproblem, das menschliche und soziale Belange berührt, übersteigt den Bereich staatlicher Vorkehren. Es muss in erster Linie dort gelöst werden, wo Schweizer und Ausländer zusammenleben, d. h. in den Betrieben, an den Wohnstätten, in Vereinen und in religiösen Gemeinschaften. Die Lösung hängt zu einem wesentlichen Teil von der Initiative und der Tätigkeit privater Organisationen und Institutionen ab. Es hat sich als notwendig erwiesen, dass diese Organisationen und Institutionen sowohl untereinander als auch mit den zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten. Zu diesem Zweck wurden in verschiedenen Kantonen und Städten Arbeitsgemeinschaften oder Koordinationsstellen gegründet. Gegenwärtig bestehen 14 kantonale (Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf), fünf regionale (Oberwallis, Rheintal, Rorschach, Sarganserland und mittleres Toggenburg) und neun kommunale Arbeitsgemeinschaften (Zürich, Winterthur, Bern, Thun, St. Gallen, Lausanne, Zofingen, Uster und Bolligen). Mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaften in Zürich, Winterthur, Thun, Lausanne und Bolligen sowie im Kanton Tessin sind sie privatrechtlich organisiert. Sie sind in der Regel von den Behörden als gemeinnützige Organisationen anerkannt und werden von ihnen finanziell unterstützt.

Die Hilfen, welche die *privaten Organisationen* und die Behörden zur gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer leisten, ergänzen sich gegenseitig. Das gleiche gilt für die Leistungen von Bund und Kantonen auf diesem Gebiet. Die Regelung

von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer bildet dabei, im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung, für den Bund das wichtigste Mittel, um die Eingliederung zu erleichtern. Der Bundesrat hat sich deshalb für eine Ausländerpolitik entschieden, die darauf ausgerichtet ist, den Ausländern und ihren Familien, die lang in der Schweiz leben, in persönlicher, familiärer und beruflicher Hinsicht eine verbesserte Rechtsstellung einzuräumen, um ihre fortschreitende Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft zu erleichtern (Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979; BBl 1976 I 498). Dieses Ziel wird unter anderem im Gesetzesentwurf durch die Regelung der Rechtsstellung der Ausländer konkretisiert.

Die *Kantone* sind aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen für die Anordnung von besondern Massnahmen zur Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer zuständig. Soziale Aufgaben stellen sich ihnen vor allem auf den Gebieten der Unterstützung, des Gesundheitswesens und der Kultur.

Der Gesetzesentwurf verzichtet auf eine Bestimmung über Beiträge des Bundes an die Kantone für die auf ihrem Gebiet tätigen Arbeitsgemeinschaften. Die Finanzlage des Bundes sowie die auf längere Sicht zwischen Bund und Kantonen vorzunehmende Neuaufteilung der finanziellen Mittel und Lasten haben uns zu dieser Lösung gezwungen. Im übrigen kann auch keine andere Finanzierung in Betracht gezogen werden. Für eine Steuererhebung durch den Bund, wie sie im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen wurde, fehlt die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage. Die Prüfung und gegebenenfalls die Verwirklichung einer solchen Lösung fällt in die Zuständigkeit der Kantone.

Dagegen überträgt der Gesetzesentwurf dem *Bund*, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten, bestimmte Aufgaben für die Information der Ausländer; sie sollen über ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, ihre Rechtsstellung sowie die Grundzüge unserer Rechts- und Sozialordnung informiert werden. Andererseits beauftragt er den Bundesrat, Richtlinien aufzustellen und so den Kantonen bei der Anordnung von zweckmässigen und wirksamen Massnahmen für die Betreuung und Eingliederung der Ausländer behilflich zu sein.

### **133.3 Grundrechte der Ausländer; politische Tätigkeit**

Der Gesetzesentwurf trägt den Grundrechten der Ausländer Rechnung und bestimmt darum, dass bei der Gestaltung der Rechtsstellung der Ausländer die Grundrechte zu wahren sind, die ihnen nach schweizerischem Verfassungsrecht und nach Völkerrecht zustehen (Art. 3).

Der Gesetzesentwurf regelt sodann die *politische Tätigkeit* der Ausländer. Die Bestimmungen beruhen auf der Tatsache, dass die von der Verfassung gewährleisteten Grundrechte, die für die politische Tätigkeit von Bedeutung sind (Meinungs-, Presse-, Vereins- und die Versammlungsfreiheit), auch den Ausländern zustehen. Wie der Schweizer Bürger darf auch der Ausländer diese Rechte nur in den Schranken ausüben, die durch die öffentliche Ordnung und Sicherheit des Staats gesetzt sind. Darüber hinaus sind die Ausländer verstärkten polizeilichen Einschränkungen unterworfen. Artikel 70 BV lässt über die Zulässigkeit entsprechender Beschränkungen im Interesse der Eidgenossenschaft keine Zweifel offen. Voraussetzung ist al-

ledings, dass diese Beschränkungen auf gesetzlichen Grundlagen beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Zudem müssen sie dem Prinzip der Rechtsgleichheit entsprechen und dürfen dem Völkerrecht nicht entgegenstehen. Auch Artikel 16 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) sieht ausdrücklich vor, dass die vertragschliessenden Parteien berechtigt sind, die politische Tätigkeit von Ausländern einzuschränken.

Das geltende Recht kennt keine allgemeine Regelung der politischen Tätigkeit der Ausländer in der Schweiz. Den *Flüchtlingen* ist sie nach Artikel 21 Absatz 3 ANAV grundsätzlich untersagt. Das am 23. Juni 1970 eingereichte Postulat Götsch verlangt eine Lockerung dieses Verbots. In gleicher Richtung ging auch ein Vorstoss des Regierungsrats des Kantons Zürich. Zudem wurde die geltende Regelung mehrfach in der Presse kritisiert. Zur Begründung wurde im wesentlichen angeführt, dass das den Flüchtlingen auferlegte Verbot der politischen Tätigkeit der von der Schweiz verfolgten grosszügigen Asylpolitik widerspreche und dass die jetzige Regelung die in der Schweiz wohnenden Flüchtlinge gegenüber den übrigen Ausländern diskriminiere. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement setzte zur Prüfung dieser Frage eine Expertenkommission ein, der neben Vertretern des Departements die Polizeidirektoren von vier Kantonen, ein Vertreter der Parlamentarischen Gruppe für Flüchtlingsfragen sowie ein Vertreter der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe angehörten. Im Hinblick auf die Verhandlungen über das Postulat Götsch im Nationalrat und auf die Stellungnahme der Kantone gelangte die Kommission zum Schluss, Artikel 21 Absatz 3 ANAV sei zu streichen und die Flüchtlinge seien den Ausländern im allgemeinen gleichzustellen. Neben der Frage der politischen Tätigkeit von Flüchtlingen wurde in den letzten Jahren im Parlament und in der Öffentlichkeit hauptsächlich auch die Rechtsgrundlage und die Anwendung des Bundesratsbeschlusses vom 24. Februar 1948 (SR 126) über politische Reden von Ausländern diskutiert. Am 4. Oktober 1972 lehnte der Nationalrat eine Motion Ziegler ab, die eine ersatzlose Aufhebung des *Rednerbeschlusses* forderte. In der Stellungnahme zur Motion behielt sich der Bundesrat vor zu prüfen, ob die Frage der politischen Reden von Ausländern in einer Verordnung oder in einem Gesetz zu regeln oder ob auf eine Regelung überhaupt zu verzichten sei. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat darauf Rechtsgrundlage, Inhalt und Form des Rednerbeschlusses überprüft und im Hinblick auf die eingeleitete Revision des ANAG auch die übrigen Fragen untersucht, die sich im Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit von Ausländern stellen. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist für den Gesetzesentwurf berücksichtigt worden.

### 133.4 Entfernungsmassnahmen

Der im Gesetzesentwurf (Art. 1) festgelegte Grundsatz, dass sich die Rechtsstellung der Ausländer mit zunehmender Anwesenheitsdauer verbessert, kommt schliesslich auch bei den Entfernungsmassnahmen zum Ausdruck, die gegenüber einem Ausländer verfügt werden können. So werden die Voraussetzungen, unter denen der Ausländer zur Ausreise aus der Schweiz verpflichtet oder ihm seine Rückkehr verboten werden kann, umso strenger, je länger er in der Schweiz anwesend ist. Dem Ausländer, der sich seit fünf oder mehr Jahren in der Schweiz aufhält, kann die Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung nur verweigert wer-

den, wenn ein Widerrufsgrund vorliegt (Art. 37 Abs. 2). Dem Ausländer, der sich seit zehn Jahren in der Schweiz aufhält, kann die Niederlassungsbewilligung nur verweigert werden, wenn ein Ausweisungsgrund vorliegt (Art. 38 Abs. 1). Mit Ausnahme der Einreisebeschränkung (Art. 13 Abs. 2 ANAG) übernimmt der Gesetzesentwurf alle im geltenden Recht vorgesehenen Entfernungsmassnahmen. Die Vielseitigkeit dieser Massnahmen soll es den Behörden gestatten, in jedem Einzelfall die erforderliche und angemessene Verfügung zu treffen. Nicht in jedem Fall ist einem Ausländer, der das Gebiet der Schweiz verlassen muss, die Rückkehr in unser Land zu verbieten.

Die im geltenden Recht verwendeten Ausdrücke «das Verhalten gibt zu schweren Klagen Anlass» und «unerwünschter Ausländer» wurden im Vernehmlassungsverfahren als ungenau und willkürlich interpretierbar kritisiert; wir haben sie deshalb fallenlassen. Der Gesetzesentwurf nimmt den Begriff «öffentliche Ordnung» auf, auf die sich im allgemeinen die Praxis des Bundesgerichts und die verschiedenen internationalen Abkommen für die rechtliche Umschreibung und Anwendung von Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen stützen. Dieser in verschiedenen Artikeln des Gesetzesentwurfs verwendete Begriff erfasst zunächst das positive Recht. Danach verstösst der Ausländer gegen die öffentliche Ordnung, wenn er ein Verbrechen oder Vergehen begeht oder wenn er schwer oder wiederholt gesetzlichen Bestimmungen oder gestützt darauf erlassenen Verfügungen zuwiderhandelt. Die öffentliche Ordnung erstreckt sich sodann auf die der Rechtsordnung zugrundeliegenden Werte; er umfasst ebenfalls den in einzelnen internationalen Abkommen verwendeten Ausdruck der Sittlichkeit. Dagegen unterscheidet sich die öffentliche Ordnung von der Sicherheit des Staats, die der Gesetzesentwurf ebenfalls ausdrücklich nennt (vgl. insbesondere Art. 48 Abs. 2). Im übrigen ist der Begriff der öffentlichen Ordnung wandelbar; er kann somit nicht abschliessend festgelegt werden.

### 133.5 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs über die *Rechtsstellung* der Ausländer sind gut aufgenommen worden, wenn auch mit einigen Vorbehalten. Einige Kreise vertreten die Auffassung, dass der Ausländer vom Beginn seines Aufenthalts an Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben sollte. Zur Begründung wird ausgeführt, dass seine Anwesenheit nach der Zulassung nicht von der Arbeitsmarktlage abhängen dürfe und dass die einheimischen Arbeitnehmer nur durch Einreisebeschränkungen für neue ausländische Arbeitnehmer zu schützen seien. Hinsichtlich der *Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung* der Ausländer sind die Kantone mit den vorgeschlagenen Lösungen einverstanden; einige möchten sich indessen weniger weitgehend verpflichten. Bei den politischen Parteien sowie bei den Verbänden und Organisationen sind die Meinungen geteilt hinsichtlich der Frage, ob die Verantwortung auf diesem Gebiet hauptsächlich den Behörden oder der privaten Initiative zufällt. Was die *politische Tätigkeit* der Ausländer betrifft, lauten die abgegebenen Stellungnahmen im allgemeinen günstig. Entsprechend dem Vorschlag einiger Kantone wurde der Begriff der innern oder äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft im Gesetzesentwurf präzisiert. Hingegen haben wir es nicht als notwendig erachtet, den Antrag einiger Kantone aufzuneh-

men, wonach die Ausländer, die nicht in der Schweiz wohnen und die an einer öffentlichen oder geschlossenen Versammlung über ein politisches Thema reden wollen, verpflichtet werden sollen, dies vorher der kantonalen Polizeidirektion zu melden. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Bestimmung des ersten Entwurfs kritisiert, dass Angehörige von Vereinigungen, die sich politisch betätigen und von denen anzunehmen ist, dass sie sich mehrheitlich aus Ausländern zusammensetzen, verpflichtet werden können, über die Tätigkeit der Vereinigung, über Zahl und Personalien der Angehörigen sowie über Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen. Dieser Kritik wird im Gesetzesentwurf ebenfalls Rechnung getragen. Eine Vereinigung ist nur zur Auskunft verpflichtet, wenn es die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons erfordert. Damit wird ebenfalls der Einwand berücksichtigt, dass diese Verpflichtung mit der Vereinsfreiheit nach Artikel 56 BV nicht vereinbar sei. Von verschiedener Seite wurde allerdings vorgeschlagen, die Bestimmung über die Auskunftspflicht zu streichen.

### 134      **Rechtsschutz der Ausländer**

Verschiedene Kreise verlangen, dass den Ausländern ein besserer Rechtsschutz gewährt wird. Dieser ist dank der Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund bereits wesentlich verbessert worden. Aufgrund des am 20. Dezember 1968 geänderten Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) ist eine richterliche Überprüfung vieler Entscheide der Verwaltungsbehörden möglich. Insbesondere können letztinstanzliche kantonale Entscheide über die Ausweisung, den Widerruf und die Verweigerung einer Bewilligung, auf die der Ausländer einen Anspruch hat, mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Der Gesetzesentwurf erweitert dieses Rechtsmittel; er gesteht dem Ausländer mehr Ansprüche zu als das geltende Recht (vgl. Art. 36–43).

Mit Rücksicht auf Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) sieht der Gesetzesentwurf sodann vor, dass der Ausländer beim Vollzug der Wegweisung oder Ausweisung nur auf Anordnung einer kantonalen richterlichen Behörde in Haft genommen werden darf (Art. 56 Abs. 2) und dass Internierungsverfügungen unmittelbar mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können (Art. 80 Abs. 4).

Schliesslich besteht eine wesentliche Verbesserung des Rechtsschutzes des Ausländers darin, dass der Gesetzesentwurf in Artikel 79 dem Ausländer eine bestimmte Anzahl Rechte in der Form von Mindestanforderungen im Verfahren vor den kantonalen Behörden gewährt. Bei diesen Verfahrensrechten handelt es sich um die Akteneinsicht, die Gewährung des rechtlichen Gehörs, die schriftliche Eröffnung von Verfügungen mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung sowie um die aufschiebende Wirkung der Beschwerde.

Die vorgesehene Regelung des Rechtsschutzes wurde im Vernehmlassungsverfahren im grossen ganzen begrüsst. Es wurde angeregt, die Kantone sollten im Sinn eines verstärkten Rechtsschutzes des Ausländers dazu verhalten werden, verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanzen zu bezeichnen. Dieser Vorschlag wurde nicht berücksichtigt (vgl. Besonderer Teil, Art. 80).

## 14 Saisonnierstatut

Ob das Saisonnierstatut beibehalten oder aufgehoben werden soll, ist zweifellos die meistumstrittene Frage, die der Gesetzesentwurf beantworten muss. Wie aus den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens hervorgeht, sind die Auffassungen verschieden, je nachdem, was man in den Vordergrund stellt: die menschlichen und sozialen Gesichtspunkte der Stellung des Saisonniers oder die Auswirkungen, die eine Aufhebung des Saisonnierstatuts auf die angestrebte Stabilisierung und Herabsetzung des Bestands der ausländischen Wohnbevölkerung hätte, oder den Bedarf an Arbeitskräften derjenigen Wirtschaftszweige, die zu einem grossen Teil von der Beschäftigung von Saisonniers abhängig sind. Die Begründung der Standesinitiative des Kantons Genf (vgl. Ziff. 114) zeigt, dass die mit der Zulassung von Saisonniers verbundenen besondern Probleme widersprüchliche Gesichtspunkte aufweisen, welche die Wahl einer Lösung erschweren. Diese Standesinitiative und die Bedeutung, die den Fragen um das Saisonnierstatut offensichtlich zukommt, veranlassen uns, diese hier besonders und ausführlich zu behandeln.

### 141 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die unterschiedlichen Auffassungen sind mehr oder weniger ausgeprägt, je nachdem, ob sie von den Kantonen, politischen Parteien, Berufsverbänden oder andern Organisationen oder Verbänden vertreten wurden.

Die *Kantone* treten mit Ausnahme des Kantons Genf für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts ein. Bei den *politischen Parteien* sind die Auffassungen geteilt. Die *Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz*, die *Schweizerische Volkspartei* und die *Schweizerische Republikanische Bewegung* sprechen sich für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts aus. Die *Sozialdemokratische Partei der Schweiz*, der *Landesring der Unabhängigen* und die *Partei der Arbeit der Schweiz* schlagen demgegenüber vor, das Saisonnierstatut aufzuheben. Die *Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz* vertritt die Auffassung, dass das Saisonnierstatut in absehbarer Zeit aufgehoben werden sollte.

Bei den *Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen* sind zu dieser Frage ebenfalls unterschiedliche Ansichten festzustellen. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und der Schweizerische Bauernverband begrüßen die Beibehaltung des Saisonnierstatuts. Der Schweizerische Gewerbeverband beantragt nicht nur, dieses Statut beizubehalten, sondern dessen Geltungsbereich sogar zu erweitern. Ausgehend von der Überlegung, dass es immer wieder Betriebe geben wird, die eindeutig saisonale Schwankungen aufweisen, denen aber nach der heute geltenden Regelung keine Saisonniers zugeteilt werden, schlägt der Gewerbeverband vor, dass auch diese Betriebe Saisonniers beschäftigen können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund nimmt zur Frage der Beibehaltung oder Aufhebung des Saisonnierstatuts nicht ausdrückliche Stellung. Er beantragt, dass Saisonbewilligungen ausnahmslos auf wirkliche Saisonstellen beschränkt werden, dass ausser dem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement erstellten Verzeichnis der Erwerbszweige mit Saisoncharakter von den Kantonen ein Verzeichnis der Betriebe mit Saisoncharakter auf ihrem Gebiet erstellt wird, dass der Bundesrat für die Ertei-

lung von Saisonbewilligungen auf mehrere Jahre einen Höchstbestand festlegt und dass er die zu erwartenden Umwandlungen von Saisonbewilligungen in Aufenthaltsbewilligungen bei der Festlegung der jährlichen Höchstzahlen für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen abzieht. Ebenso schlägt der Gewerkschaftsbund vor, dass der Bundesrat nicht nur die Zahl der aufeinanderfolgenden Jahre für den Umwandlungsanspruch, sondern auch die Zahl der Monate herabsetzen kann, in denen der Saisonnier während eines Jahrs in der Schweiz gearbeitet haben muss. Die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände und der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer treten grundsätzlich für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts ein, während der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz die Aufhebung beantragt. Nach Auffassung des Landesverbandes freier Schweizer Arbeitnehmer sollten die Saisonbewilligungen ausnahmslos auf wirkliche Saisonstellen beschränkt und auf nicht mehr als sechs Monate befristet werden.

Auch die *übrigen Organisationen und Verbände* nehmen zum Saisonnierstatut eine unterschiedliche Haltung ein. Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund und die Schweizerische Bischofskonferenz lehnen das Saisonnierstatut mit allem Nachdruck ab. Die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem schlägt mehrheitlich die schrittweise Ablösung des heute geltenden Saisonnierstatuts durch folgende Regelung vor: Ausländische Arbeitskräfte, die für eine länger als sechs Monate dauernde Tätigkeit rekrutiert werden, sollen im Rahmen der vom Bund festgesetzten Einreisekontingente eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Für ihrer Natur nach kurzfristige, gelegentliche oder tatsächliche saisonale Tätigkeiten, die innerhalb von zwölf Monaten gesamthaft sechs Monate nicht überschreiten, sind auf die Anstellungsdauer befristete Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen, die bei der Ermittlung der Wohnbevölkerung nicht mitgezählt werden. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen setzt sich ebenfalls mehrheitlich für eine schrittweise Aufhebung des Saisonnierstatuts ein. Der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen ist mit dem Saisonnierstatut einverstanden, befürwortet aber eine Regelung, welche die Anwendung dieses Statuts stark begrenzt und dabei dem Saisonnier eine rechtlich und menschlich befriedigende Stellung einräumt. Die meisten übrigen Frauenverbände sprechen sich für eine sehr einschränkende Anwendung des Saisonnierstatuts aus oder schlagen die Aufhebung vor.

## **142 Das Saisonnierstatut im Gesetzesentwurf**

Wir sind der Auffassung, dass das Saisonnierstatut aus den im folgenden dargelegten Gründen und unter den hier umschriebenen Voraussetzungen beibehalten werden sollte.

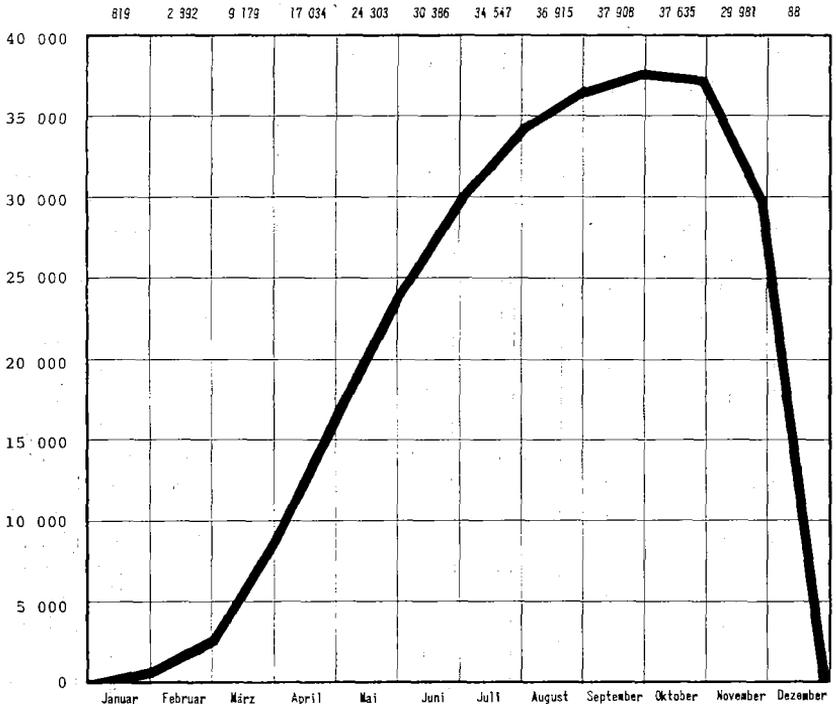
### **142.1 Saisonerwerbszweige**

Seit Beginn der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte reisten stets auch Ausländer ein, um regelmässig wiederkehrende Arbeiten, vor allem in der Landwirtschaft und im Weinbau, zu verrichten. Später wurden diese Ausländer auch im Baugewerbe beschäftigt, wo zu einem erheblichen Teil nur während bestimmten

Jahreszeiten gearbeitet werden konnte. Überdies kam im Gastgewerbe der Beschäftigung von Saisoniers von jeher grosse Bedeutung zu.

Die Tätigkeit in diesen Erwerbszweigen hängt heute noch von den Jahreszeiten ab. Dies wird für die Landwirtschaft, den Weinbau, das Gastgewerbe und einzelne Zweige der Nahrungsmittelindustrie (Konserven) anerkannt. Was das Baugewerbe betrifft, geht aus den neueren uns zur Verfügung stehenden Angaben (vgl. folgendes Diagramm) hervor, dass die Beschäftigung in diesem Erwerbszweig teilweise ebenfalls erheblichen saisonalen Schwankungen unterliegt.

### Zahl der im Baugewerbe beschäftigten Saisonarbeiter, Januar bis Dezember 1977



So nahm im Jahr 1977 die Zahl der Saisoniers im Baugewerbe vom Januar bis zum April von 819 auf 17 034 und vom April bis zum September auf 37 908 zu, worauf sie bis Ende Dezember auf 88 zurückging. Wie die Standesinitiative des Kantons Genf richtig erwähnt, führt die technische Entwicklung dahin, dass zum mindesten in städtischen Gebieten auf Baustellen während des ganzen Jahrs und nicht nur während neun Monaten gearbeitet werden kann. Es ist indessen unbestritten, dass die Bautätigkeit während der Wintermonate nachlässt und die einheimischen Arbeitnehmer und die Jahresaufenthalter den Bedarf an Arbeitskräften decken. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass von den rund 70 000 von 1970 bis 1977 in Jahresbewilligungen umgewandelten Saisonbewilligungen

gen rund 52 000 auf Arbeitnehmer im Baugewerbe entfielen, die grösstenteils in diesem Erwerbszweig weiter arbeiteten. Man darf indessen nicht ausschliessen, dass künftige Entwicklungen die bisherige Saisonbeschäftigung im Baugewerbe, wenn nicht vollständig, so doch wenigstens teilweise aufheben. Eine solche Veränderung hat sich in einzelnen Zweigen bereits eingestellt, so zum Beispiel in der Ziegeleiindustrie und im Tunnelbau. Die dort beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer erhalten nunmehr Jahresbewilligungen anstelle von Saisonbewilligungen.

Soweit und solange die Beschäftigung in einem Erwerbszweig wie auch in den Betrieben dieses Erwerbszweigs von den Jahreszeiten abhängt, scheint es uns gerechtfertigt, die Arbeitnehmer, die in diesen Betrieben eine Saisonstelle bekleiden, dem im Gesetzesentwurf genau festgelegten Saisonnierstatut zu unterstellen.

## **142.2 Staatspolitische Gründe für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts**

Neben diesen Überlegungen, die sich wesentlich auf die Saisonniertätigkeit beziehen, sprechen noch andere, nämlich staatspolitische Gründe für die Beibehaltung des Saisonnierstatuts. Die Verwirklichung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung ist ein vorrangiges Ziel unserer Ausländerpolitik, und der Gesetzesentwurf schafft den gesetzlichen Rahmen dafür. Es ist offensichtlich, dass die Aufhebung des Saisonnierstatuts eine Zunahme der Zahl der Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung zur Folge hätte und die bereits eingeleitete Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung in Frage stellen würde. Wie der Kanton Genf in der Begründung seiner Initiative zutreffend feststellt, ist es undenkbar, dass der Bundesrat, wenn das Saisonnierstatut aufgehoben und nicht durch andere Bestimmungen ersetzt würde, die zahlreichen Saisonniers, ihre Familien nicht eingerechnet, in seine Stabilisierungspolitik einbeziehen könnte. Indem es am 20. Oktober 1974 die dritte Überfremdungsinitiative der Nationalen Aktion verwarf, hat das Schweizervolk zudem den Willen bekundet, den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung auf angemessene und menschliche Weise herabzusetzen. Auch wenn der Saisonnierbestand seit 1973 stark zurückgegangen ist, wären bei der Aufhebung des Saisonnierstatuts die Auswirkungen auf den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung nicht zu übersehen. In der Tat könnten die Erwerbszweige, deren Existenz teilweise von den Saisonniers abhängig ist, nicht auf diese Arbeitskräfte verzichten, ohne dass diese durch Aufenthalter ersetzt würden. Die Aufenthaltsbewilligungen würden zwar erstmals für höchstens ein Jahr ausgestellt, könnten aber verlängert werden; dank ihrer Rechtsstellung hätten diese Arbeitskräfte also die Möglichkeit, sich praktisch von Anfang an für längere Zeit in unserem Land aufzuhalten. Geht man von dem im August 1977 ermittelten Saisonnierbestand von 67 000 aus, müsste mit einer entsprechenden Zunahme der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung gerechnet werden; hinzu kämen noch mehrere Zehntausend Familienangehörige, weil die Arbeitnehmer mit Aufenthaltsbewilligung nach zwölf Monaten Anspruch auf den Familiennachzug hätten. Mehr als die Hälfte der in unserem Land beschäftigten Saisonniers ist verheiratet. Zahlreiche Ehefrauen und Kinder würden nicht nur aus offensichtlich persönlichen und familiären Gründen zu ihrem Ehegatten und Vater ziehen, sondern auch um den

Schwierigkeiten zu entgehen, die sich aus der wirtschaftlichen Lage in ihrem Land ergeben, und um die Beschäftigungs- oder beruflichen Möglichkeiten zu nutzen, die unsere Gesetzgebung und unsere Wirtschaft bieten. Eine auf mehrere Jahre verteilte, schrittweise Aufhebung des Saisonnierstatuts, wie sie einzelne Kreise unserer Bevölkerung befürworten, würde das Problem nicht ändern. Die Verwirklichung des demographischen Gleichgewichts ist ein fortwährender Prozess. Auch die insbesondere im Baugewerbe starke Verminderung des Saisonnierbestandes während der Rezession ist kein Grund, das Saisonnierstatut aufzugeben. Für eine Lösung auf lange Sicht, die im Rahmen der Gesetzgebung allein in Betracht kommt, darf der künftigen Entwicklung des Bedarfs an Arbeitskräften in den Saisoniererwerbszweigen nicht vorgegriffen werden.

### **142.3 Voraussetzungen für die Erteilung von Saisonbewilligungen nach geltendem Recht**

Die von uns getroffene Wahl ist allerdings an strenge Voraussetzungen für die Verwendung des Begriffs der Saisonbeschäftigung gebunden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, aus den in der Vergangenheit vorgekommenen Missbräuchen die Konsequenzen zu ziehen.

Solang die Saisonniers lediglich in Saisonbetrieben der Saisoniererwerbszweige arbeiteten, ergaben sich bei der Handhabung des Saisonnierstatuts keine besonderen Schwierigkeiten. Aufgrund der technischen Fortschritte konnten aber immer mehr Saisonniers länger als neun Monate im Jahr in der Schweiz arbeiten. Zudem wurde auch Ausländern eine Saisonbewilligung erteilt, die nicht in einem Saisonbetrieb eines Saisoniererwerbszweigs eine Saisonstelle bekleideten. Daraus ergaben sich zahlreiche unechte Saisonarbeitsverhältnisse. Wie wir in unserem Bericht vom 13. März 1972 an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 (BB1 1972 I 1068) ausgeführt haben, geht es auf die Dauer nicht an, ausländischen Arbeitnehmern, die praktisch dauernd beschäftigt werden, eine angemessene Freizügigkeit und ein geordnetes Familienleben vorzuenthalten. Wir stellten deshalb in Aussicht, dass die unechten Saisonniers nach und nach Jahresbewilligungen erhalten und gleichzeitig Massnahmen ergriffen werden, um die Schaffung neuer unechter Saisonarbeitsverhältnisse zu verhindern.

#### **142.31 Umwandlung von Saison- in Aufenthaltsbewilligungen**

Aufgrund der Bereinigung des Saisonnierstatuts konnten zunächst Saisonniers, die in fünf aufeinanderfolgenden Jahren während 45 Monaten in der Schweiz gearbeitet hatten, um die Umwandlung ihrer Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung nachsuchen. Seit 1976 genügt für die Umwandlung ein Aufenthalt von 36 Monaten innerhalb von vier aufeinanderfolgenden Jahren. Von 1970 bis 1977 wurden, wie erwähnt, insgesamt rund 70 000 Saisonbewilligungen in Jahresbewilligungen umgewandelt, also mehr als 8500 Bewilligungen pro Jahr. Im Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1973 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (AS 1973 II 1098) und in den nachfolgenden Verordnungen haben wir

schliesslich festgelegt, dass Saisonbewilligungen nur an Ausländer erteilt werden dürfen, die in einem Betrieb, der saisonalen Charakter hat, tatsächlich eine Saison-tätigkeit ausüben. Gleichzeitig haben wir angeordnet, dass Saisonbewilligungen für längstens neun Monate zu erteilen oder zu verlängern sind und der Saisonnier sich innerhalb eines Jahrs insgesamt mindestens drei Monate im Ausland aufhalten muss; Ausnahmen wurden nur für Saisonniers zugestanden, die seit 1972 jedes Jahr mit einer Saisonbewilligung in der Schweiz gearbeitet hatten.

#### **142.4 Umschreibung der Saisonbewilligung**

Mit dem neuen Gesetz soll die vom Bundesrat eingeleitete Bereinigung des Saisonnierstatuts zu Ende geführt werden. Wir haben darum im Gesetzesentwurf die Saisonbewilligung wie folgt umschrieben: «Die Saisonbewilligung ist für einen Ausländer bestimmt, der in einem Saisonbetrieb eines Saisonerwerbszweigs eine Saisonstelle bekleidet» (Art. 17). Damit sind die wesentlichen Voraussetzungen für die Saisonbewilligung genannt, die alle zusammen erfüllt sein müssen. Wie bisher soll die Saisonbewilligung längstens neun Monate gelten; dies entspricht den tatsächlichen Verhältnissen in den Saisonerwerbszweigen unseres Landes. Insbesondere ist im Baugewerbe immer noch eine deutliche Beschäftigungsspitze vom Frühjahr bis im Herbst zu verzeichnen, und im Gastgewerbe dauern die Sommer- und die Wintersaison zusammen ebenfalls bis neun Monate.

#### **142.41 Aufhebung abweichender Bestimmungen**

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes kann das Saisonnierstatut für Saisonniers, die seit 1972 jedes Jahr in der Schweiz ordnungsgemäss tätig sind und die nach der gegenwärtigen Regelung länger als neun Monate im Jahr arbeiten können, nicht aufrechterhalten werden. Ihre Zahl betrug im Jahr 1977 rund 5700. Sie werden von Amtes wegen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und die Möglichkeit haben, ohne Wartefrist ihre Familienangehörigen nachkommen zu lassen.

#### **142.42 Sicherungen gegen Missbräuche**

Der Gesetzesentwurf sieht auch die erforderlichen Sicherungen vor, damit die in der Vergangenheit vorgekommenen Missbräuche sich nicht mehr wiederholen. Er bestimmt, dass das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ein Verzeichnis der Saisonerwerbszweige und die Kantone nach den Weisungen dieses Departements ihrerseits ein Verzeichnis der Saisonbetriebe auf ihrem Gebiet erstellen. Schliesslich ermächtigt der Gesetzesentwurf das Bundesamt für Ausländerfragen, im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit jederzeit prüfen zu lassen, ob ein Betrieb tatsächlich ein Saisonbetrieb ist. Die erwähnten Bestimmungen tragen dem Vorschlag der Motion Canonica Rechnung, nach dem die Beschäftigung von ausländischen Saisonniers schrittweise nur in den Wirtschaftsbereichen erlaubt werden soll, die ausschliesslich Saisoncharakter haben.

Die Standesinitiative des Kantons Genf verlangt, dass die Beschäftigungsbedingungen, das Familienleben, die Unterkunftsverhältnisse und die soziale Sicherheit für Ausländer, die Saisonstellen bekleiden, verbessert werden sollen. Diese Anträge verdienen Beachtung.

### **143.1      Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen**

Hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen ist darauf hinzuweisen, dass die berufliche Freizügigkeit des Saisonniers bereits in der heutigen Regelung wesentlich verbessert worden ist. Wer nicht einen Arbeitsvertrag für mehrere Saisons abgeschlossen hat, ist berechtigt, jede Saison den Arbeitgeber zu wechseln. Zudem kann ihm der Stellenwechsel während der Saison bewilligt werden, soweit dies mit seinen vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Arbeitgeber und den Bestimmungen des schweizerischen Arbeitsvertragsrechts vereinbar ist. Sodann kann ihm während der Saison der Berufswechsel als unselbständig Erwerbstätiger bewilligt werden, wenn ihm aus wichtigen persönlichen Gründen die Fortsetzung seiner bisherigen Tätigkeit nicht mehr zugemutet werden kann. Diese Möglichkeiten des Stellen- und Berufswechsels, die dem Saisonnier schon seit einigen Jahren im Rahmen der Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer eingeräumt werden, bilden nach dem Gesetzesentwurf integrierender Bestandteil des Saisonnierstatuts (Art. 43). Der Vorschlag der Motion Canonica, ausländischen Saisonniers innerhalb des Berufs und des Kantons den Stellenwechsel zu gewähren, wenn nicht ein nach Artikel 335 Absatz 1 OR befristeter Vertrag abgeschlossen wurde, wird somit in den Gesetzesentwurf einbezogen.

### **143.2      Erleichterungen für das Familienleben**

Es ist eine Tatsache, dass die nur vorübergehende Anwesenheit des Saisonniers in der Schweiz ein Hindernis für ein normales Familienleben ist. Eine erste Einschränkung besteht darin, dass es für den Saisonnier schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, mit seiner Familie im selben Jahr in zwei verschiedenen Ländern zu wohnen. Dazu kommen die fast unüberwindlichen Schwierigkeiten, unter diesen Verhältnissen die Kinder angemessen zu schulen. Schliesslich fehlen geeignete soziale Einrichtungen für die Aufnahme der Familie während der Saison. Verständliche menschliche und soziale Anliegen sind also stark beeinträchtigt. Die Verhältnisse müssen darum verbessert werden. Aufgrund des Abkommens vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) hatte der Saisonnier auf Gesicht hin Anspruch auf Umwandlung seiner Saisonbewilligung in eine Jahresbewilligung, wenn er in fünf aufeinanderfolgenden Jahren während 45 Monaten in der Schweiz ordnungsgemäss gearbeitet hatte. Mit Wirkung ab 1. Januar 1976 wurden diese Fristen auf vier Jahre und 36 Monate herabgesetzt. Die Anwendung dieser vertraglichen Bestimmungen, an die wir gegenüber Italien gebunden sind, haben wir von uns aus auf die Saisonniers anderer Staaten ausgedehnt. Der Gesetzesentwurf geht noch einen Schritt weiter. Zunächst bestimmt er, dass jeder Saisonnier,

der in vier aufeinanderfolgenden Jahren während 35 Monaten in der Schweiz gearbeitet hat, auf Gesuch hin Anspruch auf Umwandlung seiner Bewilligung hat. Sodann ermächtigt er den Bundesrat, die Zahl der erforderlichen Jahre und Monate für den Anspruch auf Umwandlung herabzusetzen, wenn dadurch die Verwirklichung des ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung nicht beeinträchtigt wird (Art. 36). Damit kann der Bundesrat die Anwendung des Saisonierstatuts auf ausländische Arbeitskräfte soweit als möglich einschränken. Die dem Ausländer dadurch eingeräumte Möglichkeit, sein Statut innerhalb der erwähnten Grenzen zu wählen, ist unter menschlichen und sozialen Gesichtspunkten von wesentlicher Bedeutung, denn mit der Umwandlung seiner Bewilligung hat er sofort Anspruch auf Familiennachzug (Art. 41 Abs. 3) und in der Regel auf die Bewilligung für jede unselbständige Erwerbstätigkeit (Art. 43 Abs. 2 und 3).

### **143.3 Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse**

Die Unterkunftsverhältnisse der Saisoniers gaben Anlass zu zahlreichen und oft berechtigten Kritiken. Wie die Standesinitiative des Kantons Genf feststellt, wurden auf diesem Gebiet wesentliche Anstrengungen unternommen. Es ist in erster Linie Aufgabe der kantonalen und kommunalen Behörden, die erforderlichen Anordnungen zu treffen. Dabei ist die Mitwirkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen oft entscheidend für die Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse der Saisoniers. Die Arbeitgeber übernehmen in dieser Hinsicht eine wesentliche Verantwortung. Der Gesetzesentwurf seinerseits leistet für die Lösung dieses Problems einen wichtigen Beitrag, indem die Erteilung von Saisonbewilligungen vom Nachweis einer angemessenen Unterkunft abhängig gemacht wird. Die Ausländerverordnung wird festlegen, dass Gemeinschaftsunterkünfte nicht nur den bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Bestimmungen entsprechen müssen, sondern auch den örtlichen Anforderungen hinsichtlich der Wohnflächen, Schlafräume, Aufenthaltsräume, Krankenzimmer, Küchen, Waschräume und sanitären Anlagen.

### **143.4 Verbesserung der sozialen Sicherheit**

Auf dem Gebiet der Sozialversicherung ist davon auszugehen, dass die Schweiz mit 18 Staaten *Sozialversicherungsabkommen* abgeschlossen hat, wonach die meisten Ausländer soweit als möglich die gleiche sozialversicherungsrechtliche Stellung wie die Schweizer Bürger geniessen. Dies trifft auch auf die Saisoniers zu, die praktisch nur aus Staaten kommen, mit denen die Schweiz solche Verträge abgeschlossen hat. Auch sie können, wie ihre Landsleute, die als Jahresaufenthalter oder Niedergelassene AHV-Beiträge bezahlt haben, im Alter ordentliche Altersrenten – im Todesfall ihre Hinterlassenen ordentliche Witwen- und Waisenrenten – der AHV beziehen, sofern die allgemein gültigen Voraussetzungen erfüllt sind. Für den Anspruch auf eine ordentliche Invalidenrente und auf Eingliederungsmassnahmen ist allerdings erforderlich, dass der Leistungsanwärter bei Eintritt der Invalidität versichert ist. Einige Staatsverträge schreiben überdies vor, dass der Versicherte nur in den Genuss dieser Massnahmen kommt, wenn er in der Schweiz wohnt. Nach den

neueren Staatsverträgen und Zusatzabkommen werden Arbeitnehmer, die ihre Erwerbstätigkeit in unserem Land wegen Unfalls oder Krankheit aufgeben müssen, weiterhin als versichert betrachtet, solange sie in der Schweiz bleiben. Zudem sind nach den Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer in der Schweiz invalid gewordene Ausländer von der Zulassungsbegrenzung ausgenommen, sofern es ihnen nicht möglich oder zuzumuten ist, ihre Erwerbstätigkeit fortzusetzen. Diese Regelungen kommen in erster Linie den Saisoniers zugut, da sie in einem solchen Fall mit Erhalt der Jahresaufenthaltsbewilligung in der Regel einen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz begründen und damit, wenn der Wohnsitz erforderlich ist, die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Aus praktischen Gründen können allerdings die Umschulung und Wiedereingliederung ins Erwerbsleben invalid gewordener Ausländer nur im Inland erfolgen. Es handelt sich hier übrigens um eine Einschränkung, die sich ebenfalls in allen ausländischen Gesetzgebungen findet. Auch die staatsvertraglichen Vereinbarungen und die innerstaatlichen Vorschriften, wonach die beitragslosen Rentenleistungen (z. B. ausserordentliche AHV- und IV-Renten, Ergänzungsleistungen) an Ausländer nur gewährt werden, wenn diese während einer bestimmten Zeit in der Schweiz gewohnt haben und ihren Wohnsitz während des Leistungsbezugs beibehalten, entsprechen den in andern Staaten auf diesem Gebiet bestehenden Einschränkungen.

Hinsichtlich der *obligatorischen Unfallversicherung* sind die ausländischen Arbeitnehmer, die Saisoniers eingeschlossen, den schweizerischen Arbeitnehmern gleichgestellt; dies nicht nur aufgrund des Internationalen Übereinkommens vom 5. Juni 1925 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen (SR 0.832.27), dem die Schweiz am 18. Januar 1929 beigetreten ist, sondern auch aufgrund der genannten bilateralen Sozialversicherungsabkommen, die auch die Nichtbetriebsunfallversicherung umfassen.

Was die *Krankenversicherung* betrifft, so ist der Arbeitgeber gemäss zahlreichen Sozialversicherungsabkommen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der ausländische Arbeitnehmer für Krankenpflegeleistungen im Sinn des KUVG versichert ist.

Nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die *Familienzulagen* für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (SR 836.1) erhalten die Saisoniers die Kinderzulagen auch dann, wenn ihre Kinder im Ausland wohnen. Die auf schweizerische Verhältnisse zugeschnittenen Haushaltzulagen können ihrer besonderen Art und Zweckbestimmung nach (Eindämmung der Landflucht, indem den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern die Gründung eines eigenen Haushalts ermöglicht wird) allerdings nur an Landarbeiter ausgerichtet werden, die mit ihrer Familie in der Schweiz wohnen. Auch die nach den kantonalen Gesetzen für nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Arbeitnehmer bestimmten Kinderzulagen werden für im Ausland wohnende Kinder ausbezahlt.

Auf dem Gebiet der *Arbeitslosenversicherung* brachte schliesslich die am 1. April 1977 in Kraft getretene *Übergangsordnung* den Saisoniers praktisch die Gleichstellung mit den übrigen Arbeitnehmern. Ihre Lage wurde damit wesentlich verbessert, nachdem sie sich vor Inkrafttreten dieser Übergangsordnung nicht versichern konnten, weil sie nicht in der Schweiz Wohnsitz hatten. Im Prinzip haben sie nunmehr Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die übrigen versicherten Arbeit-

nehmer, solange sie sich in der Schweiz aufhalten und ihre Saisonbewilligung gültig ist. Nach ihrer Ausreise beziehen sie keine Leistungen mehr, weil sie dem schweizerischen Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, also nicht vermittlungsfähig sind, und weil kein Leistungsexport möglich ist. Dasselbe gilt aber auch für Jahresaufenthalter und ebenfalls für Schweizer Bürger, die unser Land verlassen: Für den Leistungsanspruch zählen die Beschäftigungstage der vergangenen Saison. Demnach sind Saisonniers, die ihre erste Saison in der Schweiz verbringen oder die wiederkommen, ohne in der oder den vorangehenden Saisons gearbeitet zu haben, durch die Arbeitslosenversicherung nicht gedeckt, solange sie nicht 150 Beschäftigungstage nachweisen können. Die ganzjährig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer unterstehen in ihrem ersten Aufenthaltsjahr der gleichen Einschränkung. Es kommt nur selten vor, dass Saisonniers keinen Leistungsanspruch geltend machen können, weil sie zu kurze Zeit in der Schweiz gearbeitet haben.

## **144 Schlussfolgerungen**

Abschliessend ist hervorzuheben, dass die erwähnten Bestimmungen die Stellung des Saisonniers in menschlicher und sozialer Hinsicht verbessern werden. Sie tragen den gegenüber dem Saisonnierstatut erhobenen Einwänden weitgehend Rechnung. Die besonders Probleme der Saisonniers hinsichtlich Beschäftigung, Familienleben, Unterkunft und soziale Sicherheit sind indessen mit der zeitlich befristeten Tätigkeit verbunden. Der offensichtliche Unterschied in der Behandlung gegenüber den Arbeitskräften in Jahresstellen besteht darin, dass Saisonniers ihre Familienangehörigen nicht nachkommen lassen können. Dies ist besonders hart für einen Saisonnier, der regelmässig Jahr für Jahr neun oder fast neun Monate lang in der Schweiz arbeitet. Der Anspruch auf Umwandlung seiner Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung unter den in Artikel 36 des Gesetzesentwurfs genannten Voraussetzungen wird die erwünschte Verbesserung bringen. Diese Umwandlung wird es ihm überdies ermöglichen, die Stelle zu wechseln und damit seine berufliche Tätigkeit auf gefestigtere und seiner Lebensweise besser angepasste Beschäftigungen auszurichten. Die Zahl der Umwandlungen wird sich im Rahmen unserer Politik des demographischen Gleichgewichts halten. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Verbesserung des Saisonnierstatuts trägt auf diese Weise der in der Standesinitiative des Kantons Genf zum Ausdruck gebrachten Besorgnis weitgehend Rechnung.

## **2 Besonderer Teil: Erläuterungen zum Gesetzesentwurf**

### **201 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–3)**

#### *Artikel 1* Zweck und Gegenstand

Die Verfassung weist dem Bund die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu. Damit ist der Gegenstand des Gesetzesentwurfs bestimmt. Aufgrund dieser Gesetzgebungskompetenz legt der Gesetzgeber in Artikel 1 die wesentlichen quantitativen und qualitativen Ziele unserer Ausländerpolitik fest; sie sind für die Vollzugsbehörden verbindlich. Diese Ziele werden bei der Regelung von verschiedenen Einzelfragen im Gesetzesentwurf weitge-

hend konkretisiert. Mit der qualitativen Zielsetzung hängt eng die Bestimmung über die Wahrung der Grundrechte (Art. 3) zusammen.

Was insbesondere die quantitative Zielsetzung des Gesetzesentwurfs betrifft, wird der gesetzliche Rahmen, der die Verwirklichung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung ermöglichen soll, in den Artikeln 31–35 bestimmt. Die wesentlichen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen sowie die Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung, die für die zu treffenden Massnahmen entscheidend sind, entwickeln sich ständig weiter. Darum können weder der für die Verwirklichung eines ausgewogenen Verhältnisses anzustrebende Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung noch die dafür geeigneten Massnahmen zum voraus ein für allemal festgelegt werden. Wie im Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte aus dem Jahr 1964 ausgeführt wird, kann die Überfremdung auch bei rein demographischer Betrachtung weder durch Zahlen noch durch andere feste Kriterien in der Weise abgegrenzt werden, dass beim Überschreiten dieser Grenze von einem Verlust der schweizerischen Eigenart gesprochen werden könnte. Die Beurteilung der Überfremdungsgefahr ist dem Wandel der allgemeinen politischen und kulturellen Anschauungen unterworfen und ändert sich je nach der Entwicklung der Wirtschaft (zit. Ber. S. 136/7). Die Massnahmen, die der Bundesrat nach dem Gesetzesentwurf zu treffen hat, werden in den periodisch zu erlassenden und den Verhältnissen angepassten Verordnungen geregelt, wie dies heute geschieht. Der Bundesrat wird die kurz- oder mittelfristigen Ziele der Ausländerpolitik in den Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 45<sup>bis</sup> GVG) darlegen und über ihre Verwirklichung am Ende jeder Legislaturperiode Bericht erstatten (Art. 45<sup>ter</sup> GVG). Es erübrigt sich deshalb, den Bundesrat – wie es im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen wurde – zu verpflichten, dem Parlament Berichte über die Verwirklichung der Ziele nach Artikel 1 vorzulegen.

### *Artikel 2* Geltungsbereich

Die Flüchtlinge werden dem neuen Ausländergesetz nur soweit unterstellt, als das neue Asylgesetz (BBl 1977 III 105) für sie als spezielles Recht nicht gilt. Vorbehalten bleiben überdies die Bestimmungen des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) und die des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40), die in das Bundesrecht eingegangen sind.

### *Artikel 3* Wahrung der Grundrechte

Artikel 3 erinnert an die Grundrechte, die den Ausländern nach schweizerischem Verfassungsrecht und nach Völkerrecht zustehen, und unterstreicht damit ihre Bedeutung für die Rechtssetzung und die Rechtsanwendung auf den Gebieten, für die der Gesetzesentwurf gilt. In erster Linie geht es darum, den Ausländern den vollen Schutz zu gewähren, der ihnen aufgrund des Artikels 4 BV und der daraus abgeleiteten Rechte zukommt. Was das Völkerrecht betrifft, ist hervorzuheben, dass mehrere von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge in bezug auf bestimmte Grundrechte die Gleichbehandlung von Staatsbürgern und Ausländern vorsehen, so die Niederlassungs-, Freundschafts- und Handelsverträge. Überdies

gewährt die Europäische Menschenrechtskonvention (SR 0.101) eine gewisse Anzahl von Grundrechten unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

## 202 Ein- und Ausreise (Art. 4–10)

### *Artikel 4* Ausweispapiere und Visa

Nach geltendem Recht kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zwischenstaatliche Vereinbarungen über die Aufhebung des Passzwangs oder der Visumpflicht im Personenverkehr abschliessen. Aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ist nach dem Gesetzesentwurf der Bundesrat dafür zuständig; dieser soll solche Vereinbarungen in eigener Zuständigkeit abschliessen können. Das gleiche gilt für den kleinen Grenzverkehr (Art. 9) und die Übernahme von Personen an der Grenze (Art. 58). Es handelt sich um zwischenstaatliche Vereinbarungen über formellrechtliche Fragen der Ein- und Ausreise von Ausländern. Solche Vereinbarungen sollen wie bisher nicht der parlamentarischen Genehmigung unterliegen.

### *Artikel 5* Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung

Nach geltendem Recht ist eine Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung lediglich für die Einreise zum Stellenantritt erforderlich. Der Gesetzesentwurf sieht neu vor, dass derjenige Ausländer eine solche Zusicherung haben muss, der in der Schweiz wohnen, eine Schule besuchen oder hier eine Erwerbstätigkeit ausüben will, wenn er dafür eine Bewilligung braucht. Dem visumpflichtigen Ausländer wird diese Zusicherung durch das Visum erteilt. Diese neue Bestimmung verstärkt damit die Einreisekontrolle. Sie steht im Zusammenhang mit der Zulassungsbeschränkung, die notwendig ist, um das demographische Gleichgewicht zu erreichen.

### *Artikel 6* Grenzkontrolle

Absatz 2 legt fest, in welchen Fällen die Grenzkontrollorgane Ausländern die Einreise in eigener Zuständigkeit verweigern können, und in welchen Fällen dafür eine Entscheid der eidgenössischen Behörden nötig ist. Für die Einreiseverweigerung wegen Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit der Schweiz ist die Bundesanwaltschaft (Art. 65) und für die Einreiseverweigerung wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung das Bundesamt für Ausländerfragen (Art. 63) zuständig. Die Einreiseverweigerungen wegen Gefährdung der Gesundheit verfügt das Bundesamt für Gesundheitswesen, d. h. insbesondere sein Grenzsanitätsdienst (Art. 7 des Epidemiegesetzes vom 18. Dezember 1970, SR 818.101; Art. 2 BRV vom 17. Juni 1974 über den Grenzsanitätsdienst, SR 818.125.J).

### *Artikel 7* Organe der Grenzkontrolle

Die Passkontrolle auf sämtlichen Strassenübergängen wie auch zum Teil im Schiffsverkehr und in den Zügen im Lokalverkehr ist gegenwärtig ausschliesslich Sache der Zollorgane. Für die Überwachung der Grenze ausserhalb der für den grossen Grenzverkehr geöffneten Grenzposten ist das Grenzwachtkorps zuständig. Die Kantonspolizei besorgt die Personenkontrolle in den internationalen Bahnhöfen sowie in den drei internationalen Flughäfen. Die Ausübung der Personenkontrolle durch Zollorgane stützt sich gegenwärtig auf Artikel 59 des Zollgesetzes vom

1. Oktober 1925 (SR 631.0)<sup>1)</sup>. Diese Bestimmung bildet keine hinreichende Rechtsgrundlage mehr für die heute stark anwachsenden Aufgaben der Zollorgane auf dem Gebiet der Personenkontrolle, die nicht mehr bloss nebenbei im Rahmen der Zollkontrolle durchgeführt wird. Artikel 7 des Gesetzesentwurfs schliesst diese Lücke. Zwar gilt weiter der Grundsatz, dass die Grenzkantone die Personenkontrolle an der Grenze ausüben, doch kann der Bundesrat Aufgaben der Personenkontrolle an der Grenze, die vom Grenzschutz- und Zolldienst übernommen werden können, der Zollverwaltung übertragen (Abs. 2).

#### *Artikel 8* Grenzübergangsstellen

Die Ausnahmen nach Absatz 2 beziehen sich in erster Linie auf den Grenzübertritt im Hochgebirge.

#### *Artikel 9* Kleiner Grenzverkehr

Die Ein- und Ausreise von Ausländern im kleinen Grenzverkehr wird nur durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelt. Mit Frankreich bestehen die Vereinbarung vom 1. August 1946 über den kleinen Grenzverkehr, das Abkommen vom 24. Oktober 1947 über die Erteilung von Tagesscheinen und die Vereinbarung vom 15. April 1958 über die Arbeitskräfte im kleinen Grenzverkehr; mit der Bundesrepublik Deutschland haben wir am 21. Mai 1970 und mit Österreich am 13. Juni 1973 ein Abkommen über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr abgeschlossen (alle nicht veröffentlicht). Der kleine Grenzverkehr zwischen der Schweiz und Italien wurde bis jetzt durch Vereinbarungen zwischen den Behörden der benachbarten Grenzgebiete geregelt.

#### *Artikel 10* Reisepapiere für Schriften- und Staatenlose

Aufgrund des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) und des Übereinkommens vom 28. September 1954 betreffend die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) haben die von der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und Staatenlosen Anspruch auf ein Reisepapier. Es ist angezeigt, diesen Anspruch auch für die übrigen schriften- und staatenlosen Ausländer vorzusehen, die in der Schweiz die Niederlassungsbewilligung besitzen. Den schriften- und staatenlosen Ausländern, die nicht unter die erwähnten Kategorien fallen, kann dagegen dieser Anspruch nicht eingeräumt werden, da ihre Anwesenheit in unserm Land noch nicht gefestigt ist.

## **203 Aufenthalt, Niederlassung und Regelung für Grenzgänger**

### **203.1 Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren (Art. 11–15)**

#### *Artikel 11* Grundsatz

Der Gesetzesentwurf hält sich an den Grundsatz des ANAG, dass ein Ausländer für den Aufenthalt in der Schweiz eine Bewilligung braucht. Der Ausländer benötigt indessen nicht, wie bisher, vom ersten Tag an eine Bewilligung. Er ist vielmehr

<sup>1)</sup> Bei der Handhabung fiskalischer, polizeilicher und anderer nicht zollrechtlicher Bundeserlasse wirkt das Zollpersonal mit im Auftrag und auf Rechnung der andern Verwaltung und nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften.

berechtigt, sich bis zum Ablauf der für ihn geltenden Anmeldefrist hier ohne Bewilligung aufzuhalten, wenn er rechtmässig eingereist ist. Mit der Anmeldung wird das Bewilligungsverfahren eingeleitet. In der Ausländerverordnung wird bestimmt, dass sich der Ausländer bis zum Entscheid über sein Bewilligungsgesuch ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten darf. Die Wegweisung bleibt vorbehalten, wenn er durch seine Anwesenheit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, die innere Sicherheit eines Kantons oder die öffentliche Ordnung gefährdet (Art. 52 Abs. 2).

Die Bewilligungspflicht gilt unter Vorbehalt der von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge (Abs. 3). Das sind namentlich: Die Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01) und vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen (SR 0.191.02), das Übereinkommen vom 8. Dezember 1969 über Sondermissionen (BBl 1976 III 314) sowie die mit den Vereinten Nationen, ihren Spezialorganisationen und andern internationalen Organisationen abgeschlossenen Sitzabkommen (SR 0.192.012).

### *Artikel 12* Anmeldung

Nach geltendem Recht muss sich der Ausländer anmelden, bevor er eine Stelle antritt. Nach dem Gesetzesentwurf benötigt der zur Erwerbstätigkeit einreisende Ausländer in der Regel eine Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung. Die Anmeldefrist kann deshalb auch in diesem Fall auf acht Tage erstreckt werden. Die Ausländerverordnung wird bestimmen, dass der Ausländer seine Tätigkeit sofort nach Ankunft in der Schweiz aufnehmen kann. Diese Regelung gilt indessen nicht für den Ausländer, der innert drei Monaten eine Erwerbstätigkeit von weniger als acht Tagen ausüben will. Er muss sich vor Aufnahme seiner Tätigkeit anmelden. Dies ist notwendig, weil andernfalls ein Arbeitgeber jeweils während acht Tagen Ausländer beschäftigen könnte, ohne dass diese eine Bewilligung benötigen, was den Vorkehrungen gegen die Schwarzarbeit zuwiderlaufen würde.

Absatz 4 ermächtigt den Bundesrat, die Anmeldefristen nach den Absätzen 2 und 3 in bestimmten Fällen zu verlängern. Wir werden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und die Anmeldefrist für bestimmte erwerbstätige Ausländer auf drei Monate festsetzen (Journalisten von Zeitungen, Zeitschriften, Presse- und Informationsagenturen mit Sitz im Ausland; Grosshandelsreisende von Firmen mit Sitz im Ausland; Aussteller oder Mitarbeiter von Ausstellern an Messen oder Ausstellungen von internationaler, nationaler oder regionaler Bedeutung). Vorausgesetzt wird, dass diese Ausländer nicht in der Schweiz wohnen, sondern nur eine vorübergehende Erwerbstätigkeit ausüben wollen. Die Ausländerverordnung wird zudem bestimmen, dass sich der Ausländer, der zu Geschäftszwecken einreist, ungeachtet der Dauer seines Aufenthalts innert acht Tagen anmelden muss.

Absatz 5 ermächtigt den Bundesrat allgemein, die Anmeldefristen für alle oder für bestimmte Ausländer zu verkürzen, wenn besondere Verhältnisse, das heisst schwere internationale Spannungen, es erfordern.

### *Artikel 13* Ausweispflicht

Nach geltendem Recht konnten die Kantone nach Erteilung einer Bewilligung von den Ausländern verlangen, dass sie ein Ausweispapier hinterlegen. Der Entwurf

verzichtet auf diese Regelung, weil die Kantone in den vergangenen Jahren für fast alle Ausländer anstelle der Ausweispapiere ihres Heimatstaats andere Ausweise für die Hinterlegung anerkennen mussten, wenn sie Reisen ins Ausland nicht erschweren wollten. Die Ausländerverordnung wird festlegen, dass die Behörde bei der Befristung der Aufenthaltsbewilligung und bei der Festsetzung der Kontrollfrist des Ausländerausweises von Niedergelassenen der Gültigkeitsdauer des Ausweispapiers Rechnung tragen muss. Mit dem Zentralen Ausländerregister kann der Ablauf der Gültigkeit der Ausländerausweise laufend kontrolliert werden. Die Hinterlegung eines Ausweises, der dem Ausländer die Einreise in den ausstellenden Staat gewährleistet, ist deshalb nicht mehr erforderlich. Es handelt sich dabei um eine Vereinfachung des Verfahrens und um eine Erleichterung hinsichtlich der dem Ausländer auferlegten Pflichten.

#### *Artikel 14* Auskunftsspflicht

Absatz 2 schafft eine Mitteilungspflicht für die kantonalen Behörden, die sowohl im inner- als auch im interkantonalen Bereich gilt. Die Mitteilungspflicht der kantonalen gegenüber den Bundesbehörden ist in Artikel 265 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0) geregelt.

#### *Artikel 15* Verfahren für die Grenzgängerbewilligung

Die kantonale Regelung des Verfahrens für die Erteilung von Grenzgängerbewilligungen hat sich bewährt. Der Gesetzesentwurf behält darum diese Ordnung bei, wie das verschiedene kantonale Regierungen im Vernehmlassungsverfahren gewünscht haben.

### **203.2 Bewilligungen (Art. 16–20)**

#### *Artikel 16* Bewilligungsarten und Ausländerausweis

Nach dem geltenden Gesetz ist die Saisonbewilligung eine besondere Art der Aufenthaltsbewilligung. Die Grenzgängerbewilligung wird weder im geltenden Gesetz noch in der Vollziehungsverordnung erwähnt. Sie wurde erstmals in einer im Jahr 1973 erlassenen Verordnung des Bundesrats definiert. Wegen der beträchtlichen Zahl von Ausländern, für die das Saisonier- und das Grenzgängerstatut gelten, führt Artikel 16 die beiden Bewilligungen nunmehr als rechtlich selbständige Bewilligungen auf.

Die Toleranzbewilligung, die bisher nur selten ausgestellt wurde, wird nicht in den Gesetzesentwurf übernommen. Nach dem Gesetzesentwurf kann in Fällen, in denen Ausländer bisher eine Toleranzbewilligung erhielten, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, die dem Einzelfall entsprechend zu befristen ist. Die Kantone sind mit der Aufhebung der Toleranzbewilligung einverstanden.

Nach dem geltenden Recht kann die Aufenthaltsbewilligung im Gegensatz zur Niederlassungsbewilligung mit Bedingungen verbunden werden (Art. 5 und 6 ANAG). Damit sind nicht in erster Linie Nebenbestimmungen zur Bewilligung in Form von Bedingungen, sondern gewisse Elemente ihres Hauptinhalts gemeint (z. B. die Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem bestimmten

Beruf bei einem bestimmten Arbeitgeber). Die Praxis hat nicht immer deutlich zwischen dem Hauptinhalt und den Bedingungen und Auflagen als Nebenbestimmungen einer Bewilligung unterschieden.

Der Gesetzesentwurf bringt in dieser Hinsicht eine Klärung und zugleich eine Vereinfachung. Mit der Umschreibung der verschiedenen Bewilligungen regelt er grundsätzlich sowohl das Anwesenheitsrecht als auch die Erwerbstätigkeit. Der Hauptinhalt der Bewilligungen wird in den Ausführungsverordnungen und in den Verfügungen der Behörden konkretisiert. Überdies wird auf die Möglichkeit verzichtet, die Bewilligungen mit Bedingungen im Sinn von Nebenbestimmungen zu verbinden, bei deren Erfüllung sie erlöschen (Resolutivbedingungen). Ein praktisches Bedürfnis dafür besteht nicht, da die Gültigkeitsdauer der Saison-, Aufenthalts- und Grenzgängerbewilligung je nach den Umständen befristet werden kann. Dagegen sieht der Gesetzesentwurf vor, dass diese Bewilligungen mit Auflagen verbunden werden können. Der Begriff «Auflage» ersetzt indessen nicht den Begriff «Bedingung» im Sinn des ANAG. Die Auflage ist eine dem Ausländer mit der Bewilligung auferlegte Verpflichtung, die ausserhalb des Hauptinhalts der Bewilligung besteht (z. B. die Verpflichtung, die Schulden zu bezahlen). Von der Auflage ist angemessener Gebrauch zu machen. Sie muss dem Zweck des Gesetzes entsprechen und verhältnismässig sein. Die Bewilligung kann widerrufen werden, wenn eine mit ihr verbundene Auflage nicht erfüllt wird (Art. 51 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 Bst. d).

#### *Artikel 17* Saisonbewilligung

Wir verzichten auf besondere Bemerkungen zu Artikel 17, da wir die Frage des Saisonierstatuts unter Ziffer 14 ausführlich behandelt haben.

#### *Artikel 18* Aufenthaltsbewilligung

Der Anwendungsbereich der Aufenthaltsbewilligung wird im Gesetzesentwurf genau umschrieben. Sie ist für einen Ausländer bestimmt, der sich vorübergehend in der Schweiz aufhält oder der hier Wohnsitz nehmen will, aber noch nicht für dauernd zugelassen wird. Sie regelt gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit und hat die Bedeutung einer ordentlichen Bewilligung, und zwar einerseits im Vergleich zur Niederlassungsbewilligung, die einem dauernd zugelassenen Ausländer erteilt wird, und andererseits im Vergleich zur Saison- und Grenzgängerbewilligung, die für bestimmte Ausländer vorgesehen sind.

Wie nach geltendem Recht kann die zuständige kantonale Behörde nach dem Gesetzesentwurf von einem Aufenthalter, der kein anerkanntes und gültiges Ausweis-papier seines Heimatstaats besitzt, für öffentlichrechtliche Ansprüche Sicherheit verlangen. Diese Bestimmung gilt nicht für die von der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und Staatenlosen, die aufgrund des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) und des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie die Einheimischen geniessen. Die Kantone haben sich mehrheitlich für die Beibehaltung dieser Regelung ausgesprochen, obschon es in letzter Zeit eher selten vorgekommen ist, dass eine solche Kautionspflicht tatsächlich beansprucht wurde. Zu den Kautionspflichtigen gehö-

ren insbesondere Militärdienstverweigerer und Deserteure sowie die Schriftenlosen, die die Voraussetzungen für die Asylgewährung nicht erfüllen. Die Kautions vor allem zur Deckung von Fürsorgekosten, Steuern, Gebühren oder Kosten für öffentliche Dienstleistungen bestimmt.

#### *Artikel 19 Niederlassungsbewilligung*

Die heutige Regelung, nach der die Niederlassungsbewilligung für einen dauernd zugelassenen Ausländer bestimmt ist, wird im Gesetzesentwurf beibehalten. Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit untersteht der Niedergelassene keinen Einschränkungen der Ausländergesetzgebung. Er kann ohne weiteres den von ihm gewählten Beruf ausüben, sich als unselbständig oder selbständig Erwerbender betätigen, von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit wechseln oder umgekehrt, sowie die Stelle oder den Beruf wechseln; ausgenommen bleiben lediglich die den Schweizer Bürgern vorbehaltenen Berufe.

Entgegen dem ANAG (Art. 6 Abs. 2) ist es nach dem Gesetzesentwurf nicht mehr möglich, von einem Niedergelassenen ohne anerkannte und gültige Ausweispapiere seines Heimatstaats Sicherheit zu verlangen. Eine solche Bestimmung würde sich mit der Stellung dieser Ausländer schlecht vertragen, aber auch mit der Tatsache, dass nach dem Gesetzesentwurf Ausländer, die seit zehn und mehr Jahren in der Schweiz wohnen, nicht heimgeschafft werden können (Art. 57).

#### *Artikel 20 Grenzgängerbewilligung*

Nach geltendem Recht hat die Grenzgängerbewilligung vorwiegend den Charakter einer Arbeitsbewilligung, obschon sie meistens von den Fremdenpolizeibehörden erteilt wird. Dies hat den Nachteil, dass spezifisch fremdenpolizeiliche Fragen, wie das Erlöschen und der Widerruf der Bewilligung, nicht ausdrücklich geregelt sind. Diese Gesetzeslücke schloss man bisher dadurch, dass die für andere Ausländer geltenden Bestimmungen auf Grenzgänger analog angewendet wurden. Auch aus diesem Grund ist es naheliegend, die Grenzgängerbewilligung als rechtlich selbständige Bewilligung in das neue Ausländergesetz aufzunehmen. Der räumliche Geltungsbereich der Grenzgängerbewilligung richtet sich nach den Bestimmungen unserer Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten. Wir werden in die Ausländerverordnung die heutige Regelung aufnehmen, nach der eine Grenzgängerbewilligung nur erteilt werden darf, wenn der Ausländer seit mindestens sechs Monaten in der benachbarten Grenzzone wohnt.

### **203.3 Erwerbstätigkeit und Aufgaben der Arbeitsmarktbehörden (Art. 21–26)**

#### *Artikel 21 Erwerbstätigkeit*

Da unsere Gesetzgebung keine besondere Arbeitsbewilligung kennt, wird die Erwerbstätigkeit eines Aufenthaltlers in seiner Bewilligung geregelt. Die Saisonbewilligung und die Grenzgängerbewilligung sind nur für Arbeitnehmer bestimmt und regeln deshalb die Erwerbstätigkeit. Der Arbeitgeber ist ebenfalls dafür verantwortlich, dass die in den Saison-, Aufenthalts- und Grenzgängerbewilligungen fest-

gelegten Einschränkungen der Erwerbstätigkeit eingehalten werden. Er darf einen nicht niedergelassenen Ausländer nur beschäftigen, wenn dieser die erforderliche Bewilligung besitzt. Damit soll verhindert werden, dass ausländische Arbeitnehmer unter dem Versprechen angestellt werden, die Bewilligung sei oder werde erteilt, und dadurch oft gutgläubig das Risiko eingehen, rechtswidrig zu handeln. Diese Regelung gilt nicht für den Niedergelassenen, da er hinsichtlich der Ausübung einer Erwerbstätigkeit keinen Einschränkungen der Ausländergesetzgebung untersteht.

Nach der Ausländerverordnung werden sowohl die Tätigkeit für einen Arbeitgeber mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland als auch jede andere normalerweise auf Erwerb gerichtete Tätigkeit als Erwerbstätigkeit gelten.

#### *Artikel 22 Stellen- und Berufswechsel*

Artikel 22 legt grundsätzlich fest, dass der Saisonnier, Aufenthalter oder Grenzgänger während der Gültigkeitsdauer seiner Bewilligung die Stelle oder den Beruf nur mit Bewilligung des kantonalen Ausländeramts wechseln darf. Die Ausländerverordnung wird als Ausnahme von diesem Grundsatz vorsehen, dass der unselbstständig erwerbstätige Aufenthalter oder Grenzgänger nach dem ersten Jahr keine zusätzliche Bewilligung benötigt, wenn er im Betrieb des bisherigen Arbeitgebers eine andere Tätigkeit ausüben will, als ihm bewilligt wurde. Das gleiche wird für den Saisonnier während der Saison gelten.

#### *Artikel 23 Nebenerwerbstätigkeit*

Artikel 23 ergibt sich aus dem Grundsatz, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Bewilligungspflicht untersteht, solange der Ausländer nicht die Niederlassungsbewilligung besitzt. Wir verzichteten aber darauf, auch die gelegentliche unselbstständige Nebenerwerbstätigkeit der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Artikel 321a Absatz 3 OR<sup>1)</sup> schützt in diesen Fällen vor Missbräuchen.

#### *Artikel 24 Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde*

Nach dem geltenden Recht hat die kantonale Fremdenpolizei in der Regel das Gutachten des Arbeitsamts einzuholen, bevor sie einem Ausländer eine Bewilligung zum Stellenantritt erteilt (Art. 7 Abs. 2 ANAV). Sie hat sich an dieses Gutachten und die Anträge zu halten, soweit nicht andere als wirtschaftliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid nahelegen (Art. 7 Abs. 4 ANAV). Über die Zuteilung von Einheiten aus den in den Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer festgesetzten Kontingente der Kantone entscheiden die kantonalen Arbeitsämter, nötigenfalls unter Mitwirkung von Fachkommissionen (Art. 6 Abs. 1 der BRV vom 20. Oktober 1976 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, geändert am 19. Oktober 1977; SR 823.21; AS 1977 II 1873); über die Zuteilung von Einheiten aus den Kontingenten des Bundes entscheidet das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

<sup>1)</sup> Während der Dauer des Arbeitsverhältnisses darf der Arbeitnehmer keine Arbeit gegen Entgelt für einen Dritten leisten, soweit er dadurch seine Treuepflicht verletzt, insbesondere den Arbeitgeber konkurrenziert.

Die Ausländerämter und die Arbeitsmarktbehörden erfüllen bei der Zulassung und der Regelung des Anwesenheitsrechts der erwerbstätigen Ausländer einander ergänzende Aufgaben. Die Arbeitsmarktbehörden äussern sich zu den wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Fragen. Diese haben seit der letzten Revision des ANAG im Jahr 1948 wesentlich an Bedeutung gewonnen. Wir erinnern insbesondere an die Auswirkungen der Zulassung einer ausserordentlich hohen Zahl ausländischer Arbeitskräfte auf die Struktur gewisser Wirtschaftszweige und Betriebe, an das Problem der Schaffung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarkts, an die ungleiche Entwicklung der Wirtschaft nach Landesgegenden und Wirtschaftszweigen sowie an die arbeitsmarktlichen und sozialen Folgen einer Rezession, die zu Beschäftigungsrückgang und zur Arbeitslosigkeit geführt haben.

Es entspricht der Entwicklung seit 1948, wenn den Arbeitsmarktbehörden die Befugnis zu selbständigen Entscheiden eingeräumt wird. Einerseits ist eine klare gesetzliche Grundlage für die von ihnen schon jetzt vorgenommene Zuteilung von Einheiten aus den Kontingenten zu schaffen. Andererseits soll aus den erwähnten Gründen ihre Entscheidungsbefugnis bei der Zulassung von neuen erwerbstätigen Ausländern in Zukunft nicht auf die Kontingentierung beschränkt werden. Aus diesen Erwägungen wird ein Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde zur Anstellung eines Ausländers, zur Ausführung von Arbeiten oder Dienstleistungen in der Schweiz durch das ausländische Personal einer Firma mit Sitz im Ausland und zur selbständigen Erwerbstätigkeit eines Ausländers eingeführt. Die Ausländerverordnung wird, gestützt auf Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs, als Ausnahme vorsehen, dass dieser Vorentscheid nicht nötig ist, wenn:

- der Ausländer enge Beziehungen zur Schweiz hat, wie zum Beispiel der ausländische Ehemann einer Schweizer Bürgerin;
- er ein von der Schweiz anerkannter Flüchtling oder Staatenloser ist;
- ihm die Bewilligung aus Gegenrechtserwägungen oder aus humanitären Gründen erteilt werden soll;
- seine Erwerbstätigkeit nicht von der Wirtschafts- oder Arbeitsmarktlage abhängt; dies gilt insbesondere für die Anstellung von Ausländern mit abgeschlossener Hochschulbildung, die ihre Lehr- oder Forschungstätigkeit an Hochschulen oder an wissenschaftlichen Institutionen nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (SR 414.20) ausüben;
- er sich im Auftrag des Arbeitgebers aus beruflichen Gründen vorübergehend oder zur Leistung des obligatorischen Militärdienstes im Ausland aufgehalten hat und unmittelbar darauf in die Schweiz zurückkehren will.

Die Arbeitsmarktbehörde kann ihren Entscheid an die Erfüllung von Voraussetzungen knüpfen (Abs. 2). Sie kann gewisse Erfordernisse des Arbeitsmarktes berücksichtigen, zum Beispiel, dass der Arbeitgeber Heimarbeitsplätze für die Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts aufrechterhält.

Verwaltungsrechtlich stellt der Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde eine selbständige und beschwerdefähige Verfügung dar, die aber mit dem nachfolgenden Entscheid über die für den Ausländer bestimmte Bewilligung verbunden ist. Er ist für das Ausländeramt verbindlich, wenn nicht andere als wirtschaftliche oder arbeitsmarktliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid erfordern.

Um das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und Doppelspurigkeiten im Rekursverfahren zu vermeiden, überlässt schliesslich der Gesetzesentwurf die Rege-

lung des Verfahrens über den Vorentscheid den Kantonen (Abs. 6). Sie haben dieser Lösung zugestimmt.

#### *Artikel 25* Stellungnahme der Arbeitsmarktbehörde

Für die Fälle nach Absatz 1 Buchstaben a–d ist es nicht angezeigt, der Arbeitsmarktbehörde eine Befugnis zu selbständigen Entscheiden einzuräumen. Da sich die Rechtsstellung des Ausländers mit zunehmender Anwesenheitsdauer verbessert, fallen die Einschränkungen, die sich aus dem Grundsatz des Vorrangs der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts ergeben, nach und nach dahin. Nur bis Ende des fünften Jahrs hängt die Stellung des Aufenthaltlers oder Grenzgängers ausser von seiner beruflichen Eignung und seinem persönlichen Verhalten auch von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage ab. Es genügt daher, wenn die Arbeitsmarktbehörde Stellung nimmt.

Niedergelassene und Aufenthaltler, die Anspruch auf Änderung oder Verlängerung ihrer Bewilligung haben, unterstehen dieser Regelung nicht. Je nach der Arbeitsmarktlage kann das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zudem bestimmen, dass auch in anderen Fällen die Stellungnahme der Arbeitsmarktbehörde nicht erforderlich ist.

Für das Ausländeramt ist die Stellungnahme der Arbeitsmarktbehörde verbindlich, wenn nicht andere als wirtschaftliche oder arbeitsmarktliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid erfordern. Ein allfälliger Rekurs kann sich aber nur gegen den Entscheid des Ausländeramts richten. Diese Lösung stimmt mit der gegenwärtigen Regelung überein, und die Kantone haben sich damit einverstanden erklärt.

#### *Artikel 26* Arbeitsvertrag

Artikel 26 führt allgemein die Verpflichtung ein, dass mit dem Gesuch um eine erstmalige Bewilligung der Arbeitsvertrag einzureichen ist. Bis jetzt wurde die Vorlage eines Arbeitsvertrags lediglich für die Beschäftigung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern und, gestützt auf das Abkommen vom 2. März 1961 zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz (SR 0.142.113.328), für spanische Staatsangehörige verlangt. Die neue Bestimmung soll sicherstellen, dass denjenigen Ausländern soziale und rechtliche Hilfe gewährt wird, die solche Hilfe brauchen, weil sie – was sehr oft vorkommt – unsere Lebens- und Arbeitsbedingungen und unsere Landessprachen nicht kennen. Der Arbeitsvertrag bietet ihnen für ihre erste Stelle in der Schweiz rechtliche Sicherheit und ist gleichzeitig ein wertvolles Informationsmittel, denn er wird nicht nur die üblichen vertraglichen Bestimmungen, sondern auch Angaben enthalten über die wesentlichen Rechte und Pflichten des Ausländers auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit. Die Ausländerverordnung wird festlegen, welche Angaben in den Arbeitsvertrag aufzunehmen sind und dass die Formulare für den Arbeitsvertrag sowohl in einer Amtssprache als auch in einer dem Ausländer verständlichen Sprache abzufassen sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer die Vorlage eines Arbeitsvertrags verlangt.

Wenn das mit den Bestimmungen über den Arbeitsvertrag verfolgte Ziel auf andere Weise erreicht werden kann oder wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen für die Ausstellung der Bewilligung nicht massgebend sind, können der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer von dieser Pflicht entbunden werden. Die Ausländerverordnung wird diese Ausnahmen regeln.

## **203.4 Geltungsbereich der Bewilligungen (Art. 27–29)**

### *Artikel 27 Grundsatz*

Wie bisher gelten alle Bewilligungen nur für den Kanton, der sie erteilt hat, und zwar für das ganze Kantonsgebiet. Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich vorgeschlagen, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Niederlassungsbewilligung für das ganze Gebiet der Schweiz gelten soll. Eine solche Regelung wäre indessen mit dem föderalistischen Aufbau unseres Staats unvereinbar. Da der Niedergelassene, der in einen andern Kanton zieht, Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung in diesem Kanton hat, wenn kein Ausweisungsgrund vorliegt (Art. 38 Abs. 4), hat er auch das Recht, seinen Wohnsitz im ganzen Gebiet der Schweiz frei zu wählen.

### *Artikel 28 Vorübergehender Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton*

Da der Geltungsbereich der Bewilligungen auf das Gebiet desjenigen Kantons beschränkt ist, der sie erteilt hat, muss der Ausländer, der in einem andern Kanton sich vorübergehend aufhalten oder eine Erwerbstätigkeit ausüben will, ohne dort Wohnsitz zu nehmen, vorher das Einverständnis dieses Kantons einholen. Diese Regelung entspricht dem geltenden Gesetz (Art. 8 Abs. 2 ANAG).

Das Einverständnis ist indessen wie nach bisherigem Recht erst ab einer bestimmten Dauer der Anwesenheit oder Tätigkeit in dem andern Kanton erforderlich. Die Ausländerverordnung wird die Ausnahmen festlegen. So wird ein Ausländer das Einverständnis nicht benötigen, wenn er sich als Saisonnier, Aufenthaltler oder Niedergelassener jeweils nicht mehr als drei Monate ohne Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton aufhält und sein Aufenthalt innert zwölf Monaten insgesamt nicht länger als sechs Monate dauert. Das gleiche wird für den Aufenthaltler oder Niedergelassenen gelten, der sich in einem andern Kanton zum Schulbesuch oder zur Kur aufhält, wenn sein Aufenthalt innert zwölf Monaten nicht länger als sechs Monate dauert.

Für die Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton wird die Frist, während der das Einverständnis nicht erforderlich ist, für Saisonniers, Aufenthaltler und Grenzgänger, die für ihren Arbeitgeber in einem andern Kanton arbeiten, von bisher acht Tagen auf drei Monate ausgedehnt. Dies bedeutet für Ausländer, die in Unternehmen arbeiten, deren Tätigkeit sich auf mehrere Kantone erstreckt, eine erhebliche Erleichterung. Beim Antritt einer neuen Stelle in einem andern Kanton muss dagegen der nicht niedergelassene Ausländer wie bisher das Einverständnis vor der Arbeitsaufnahme einholen. Der Niedergelassene, der in einem andern Kanton eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausübt, wird das Einverständnis nicht benötigen, wenn seine Tätigkeit innert zwölf Monaten insgesamt nicht länger

als sechs Monate dauert. Unabhängig von der Dauer seiner Tätigkeit wird das Einverständnis nicht erforderlich sein, wenn er täglich an seinen Wohnort zurückkehrt.

#### *Artikel 29* Kantonswechsel

Der Ausländer, der in einen andern Kanton ziehen will, muss vorher eine neue Bewilligung dieses Kantons einholen. Ein Kantonswechsel liegt nicht vor, wenn er sich in einem andern Kanton zum Schulbesuch, zur Ausbildung oder zur Kur aufhält; in diesen Fällen ist allenfalls das Einverständnis nach Artikel 28 erforderlich. Diese Regelung vermeidet die Nachteile, die sich für viele Ausländer bei der Einbürgerung wegen der von den Kantonen und Gemeinden geforderten Wohnsitzdauer heute noch ergeben. Nach geltendem Recht müssen sie nämlich in einem andern Kanton um eine Bewilligung nachsuchen, auch wenn sie sich nur vorübergehend dorthin begeben.

## **204**      **Rechtsstellung**

### **204.1**      **Grundsatz für Erteilung und Verlängerung der Bewilligungen** (Art. 30)

Nach Artikel 30 müssen die Behörden über die Erteilung und Verlängerung der Bewilligungen im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung sowie der von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge entscheiden. Im Unterschied zum bisherigen Recht (Art. 4 ANAG) gilt nicht der Grundsatz des freien Ermessens; vielmehr regelt das Gesetz selbst wichtige Fragen zur Rechtsstellung der Ausländer. Wo das Gesetz den Behörden weiterhin ein Ermessen einräumt, umschreibt es den Ermessensspielraum oder nennt die Entscheidkriterien (z. B. Art. 31, 36 ff.). Dieses Ermessen ist immer an die verfassungsrechtlichen Grundsätze gebunden (Art. 3).

### **204.2**      **Zulassung (Art. 31–35)**

#### *Artikel 31* Zulassungskriterien

Artikel 31 konkretisiert eines der wesentlichen Ziele des Gesetzesentwurfs, nämlich die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Verwirklichung des angestrebten ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung. Zu diesem Zweck legt er die allgemeinen Kriterien unserer Zulassungspolitik fest. Wie wir bereits zu Artikel 1 ausführten, können dem neuen Gesetz keine starren Lösungen zugrunde gelegt werden; denn die Entwicklung der für unsere Ausländerpolitik massgebenden politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten sowie der Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung kann grösstenteils nicht vorausgesehen werden. Daraus folgt, dass die festgelegten Zulassungskriterien in der Praxis in der Weise gegeneinander abgewogen werden müssen, dass die verschiedenen und sich oft widersprechenden Interessen soweit als möglich aufeinander abgestimmt und ausgeglichen werden. Der gesetzliche Rahmen unserer Zulassungspolitik ermöglicht für die Zukunft eine grössere Beständigkeit bei der Verwirklichung der wesentlichen Ele-

mente dieser Politik, ohne dass die angemessene Flexibilität verloren geht. Wirtschaftspolitisch gesehen werden dadurch sowohl Verzerrungen der Strukturentwicklung als auch der Ausschlag konjunktureller Schwankungen verringert. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 31 auch grosse Bedeutung für die Rechtsanwendung im Einzelfall haben wird.

Die staatspolitischen Erfordernisse betreffen sowohl die Aussen- wie die Innenpolitik. Innenpolitisch wird es darum gehen, den regionalen Interessen und den besonderen Bedürfnissen einzelner Kantone Rechnung zu tragen.

Die Aufnahmefähigkeit des Landes bezieht sich auf den Begriff der Überfremdung<sup>1)</sup> im geltenden Gesetz. In erster Linie handelt es sich um die demographische Überfremdung, dann aber auch um die Überfremdung auf wirtschaftlichem, kulturellem und geistigem Gebiet. Die verschiedenen Aspekte der Überfremdung wurden in den ausgedehnten Debatten im Zusammenhang mit den Volksbegehren gegen die Überfremdung (vgl. Ziff. 112) eingehend erörtert.

Das Kriterium Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage besteht schon im ANAG. Mit der Ausländergesetzgebung soll ein Instrument zur Regulierung des Arbeitsmarkts geschaffen werden, um gegebenenfalls die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen oder einer übermässigen Nachfrage nach Arbeitskräften entgegenzuwirken.

Was die Bedürfnisse von Bildung, Wissenschaft und Forschung betrifft, dürfte unbestritten sein, dass ein freier Austausch mit dem Ausland für die Schweiz von grösster Bedeutung ist. Zum grossen Ansehen, das unser höheres Bildungswesen und unsere Forschung in der ganzen Welt geniessen, tragen manche ausländische Wissenschaftler sehr wesentlich bei. Die schweizerischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind darauf angewiesen, dass sie die besten Fachleute ungeachtet der Staatsangehörigkeit als Mitarbeiter gewinnen können. Wegen der beschränkten Mittel kann unser Land gewisse Spezialisten überhaupt nicht oder nur teilweise ausbilden, so dass es Ausländer oder im Ausland besonders geschulte Schweizer beiziehen muss. Wenn unseren Wissenschaftlern und Lehrkräften die Möglichkeit eingeräumt werden soll, zur Vertiefung ihres Wissens während einiger Zeit im Ausland tätig zu sein, müssen wir ausländischen Fachleuten gleiche Möglichkeiten bei uns bieten. Dabei geht es nur um die Aufnahme einer bescheidenen Zahl von Ausländern, die sich oft nur während beschränkter Dauer in unserem Land aufhalten, so dass eine Berücksichtigung der Bedürfnisse auf diesem Gebiet die Verwirklichung der andern Ziele der Ausländerpolitik nicht beeinträchtigt. Sodann sind bei der Zulassung die Möglichkeiten der Ausländer, sich in unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung einzugliedern, in Betracht zu ziehen. Damit soll der Eingliederungspolitik Rechnung getragen werden, wie wir sie gegenüber lang in der Schweiz anwesenden Ausländern befolgen.

Schliesslich sind aus menschlichen und sozialen Gründen auch die persönlichen und familiären Beziehungen des Ausländers zur Schweiz bei der Zulassung mitzubedenken.

<sup>1)</sup> Zum Begriff der Überfremdung vgl. auch Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, 1964, S. 129 ff.

### *Artikel 32* Begrenzungsmaßnahmen

Der Bundesrat erhält den verbindlichen Auftrag, die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen. Er kann Höchstzahlen für die Zulassung von erwerbstätigen Ausländern festsetzen. Bei der Festsetzung von Höchstzahlen für erwerbstätige Aufenthalter wird er sämtliche Umstände berücksichtigen müssen, die für die Verwirklichung des demographischen Gleichgewichts massgebend sind. Für Saisonniers werden Höchstzahlen festgesetzt, wenn infolge unbegrenzter Zulassung die Zahl der Ausländer, die später Anspruch auf Umwandlung ihrer Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung haben, dieses Gleichgewicht beeinträchtigen würde. Schliesslich kann der Bundesrat ebenfalls Begrenzungsmaßnahmen gegenüber den Grenzgängern anordnen, wenn ihre unbeschränkte Zulassung das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stören würde. (Vgl. dazu die Studie einer Arbeitsgruppe der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem vom Juni 1976: «Kurz-, mittel- und langfristige wirtschaftliche Auswirkungen der bundesrätlichen Ausländerpolitik», S. 24.)

Die Aufteilung der Kontingente zwischen Bund und Kantonen, der Verteilungsschlüssel sowie die Zuteilung von Einheiten aus diesen Höchstzahlen werden sich im bisherigen, bewährten Rahmen halten (BRV vom 20. Oktober 1976 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, geändert am 19. Oktober 1977; SR 823.21; AS 1977 II 1873).

### *Artikel 33* Vorrang der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts

Bei der Zulassung von erwerbstätigen Ausländern sind die Bedürfnisse der Wirtschaft im Rahmen der allgemeinen Interessen des Landes zu beurteilen. Der Grundsatz des Vorrangs der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts verpflichtet die Behörden, zuerst diesen Arbeitsmarkt auszuschöpfen, bevor sie die Zulassung von neuen ausländischen Arbeitnehmern bewilligen. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes wird unter all den Massnahmen, die auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung hinzielen, eine wesentliche Rolle spielen.

In den Fällen, die der Arbeitsmarktbehörde unterbreitet werden müssen, wird der Arbeitgeber nachzuweisen haben, dass kein Schweizer Bürger oder zur Erwerbstätigkeit zugelassener Ausländer – unabhängig davon, ob dieser die Niederlassungsbewilligung oder eine andere Bewilligung besitzt – gewillt und fähig ist, die angebotene Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten (Abs. 1).

Mit der Ausnahmeregelung nach Absatz 2 soll in erster Linie den Bedürfnissen der beruflichen Ausbildung sowie der Lehre und Forschung entsprochen werden.

### *Artikel 34* Lohn- und Arbeitsbedingungen

Dieser Artikel bestätigt den Grundsatz der vollen Gleichbehandlung von ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Dieser Grundsatz wird in der Schweiz wie im Ausland ausnahmslos aner-

kant. Damit soll verhindert werden, dass einheimische Arbeitnehmer in ihren Interessen benachteiligt werden und der soziale Friede dadurch gefährdet wird. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist in den folgenden zwischenstaatlichen Abkommen ausdrücklich enthalten: Vertrag vom 1. August 1946 zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend Fragen des Arbeitsmarkts (SR 0.142.113.494), Abkommen vom 2. März 1961 zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz (SR 0.142.113.328), Abkommen vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548). Ebenso wurde dieser Grundsatz in mehreren multilateralen Übereinkommen, wie in der Europäischen Sozialcharta und im Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, bestätigt.

#### *Artikel 35* Unterkunft

Das Problem der Unterkunft der ausländischen Arbeitnehmer hat immer wieder schwere soziale Spannungen verursacht und Anlass zu berechtigten Kritiken gegeben. Artikel 35 kann zur Lösung dieses Problems einen wichtigen Beitrag leisten; die Bewilligung wird vom Nachweis abhängig gemacht, dass die Unterkunft des Ausländers oder seiner Familie angemessen ist (vgl. dazu unsere Darlegungen unter Ziff. 143.3). Ausserdem muss die Unterkunft auf dem Wohnungsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen. Die Behörde wird in diesem Zusammenhang den Rechten, die den Mietern nach Artikel 267 OR zustehen, Rechnung zu tragen haben. Es wird deshalb Aufgabe der kantonalen Ausländerämter sein, in Verbindung mit den Ortsbehörden dafür zu sorgen, dass die Voraussetzungen hinsichtlich Unterkunft, die für die Erteilung von Bewilligungen massgebend sind, erfüllt werden.

### **204.3 Anwesenheitsrecht (Art. 36–40)**

#### *Artikel 36* Umwandlung der Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung

Wir verweisen auf Ziffer 14, wo wir diese Frage behandelt haben.

#### *Artikel 37* Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung

Artikel 37 geht davon aus, dass zwischen der Rechtsstellung des Ausländers und seiner Eingliederung in unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung enge Beziehungen bestehen. Die Rechtsstellung eines Ausländers richtet sich im allgemeinen nach der Dauer seiner Anwesenheit (vgl. Ziff. 133). Insbesondere hängt die Stellung des Aufenthaltlers bis Ende des fünften Aufenthaltsjahrs ausser von seiner beruflichen Eignung und seinem Verhalten von der Wirtschafts- oder der Arbeitsmarktlage ab (Abs. 1). Die Ausländerverordnung wird bestimmen, dass einem unselbständig erwerbstätigen Ausländer, der sich seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhält, die Aufenthaltsbewilligung nur dann verlängert wird, wenn kein Schweizer Bürger, kein Ausländer mit Niederlassungsbewilligung oder kein Ausländer, der seit fünf oder mehr Jahren eine Aufenthaltsbewilligung besitzt, gefunden werden kann, der gewillt und fähig ist, die angebotene Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten. Die Arbeitsmarktlage wird indessen nicht berücksichtigt, wenn der Ausländer:

- von der Schweiz als Flüchtling oder Staatenloser anerkannt ist;
- in der Schweiz invalid geworden ist und es ihm nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, dass er die bisherige Erwerbstätigkeit weiterführt;
- die Hochschulbildung abgeschlossen hat und seine Lehr- oder Forschungstätigkeit an Hochschulen oder an wissenschaftlichen Institutionen nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (SR 414.20) ausübt;
- die Bewilligung aus humanitären Gründen erhalten hat.

Nachdem er sich fünf Jahre ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten hat, wird sich die Rechtsstellung des Ausländers, dessen Aufenthaltszweck nicht vorübergehender Natur ist, wesentlich verbessern: Er hat Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn kein Widerrufsgrund vorliegt. Allerdings kann der Bundesrat diesen Anspruch einschränken, wenn ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen es erfordert. Dies ist eine Ausnahmeregelung, die eine Ausnahmesituation voraussetzt (vgl. Ziff. 132).

Die Rechtsstellung des Ausländers, der eine Aufenthaltsbewilligung besitzt und dessen Aufenthaltszweck nicht vorübergehender Natur ist, entspricht dem OECE/OECD-Ratsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten (nicht veröffentlicht; vgl. Ziff. 112). Danach können die Angehörigen der Mitgliedstaaten nach fünf Jahren Anwesenheit in der Schweiz darauf zählen, dass sie für dauernd in unserem Land bleiben dürfen, selbst wenn sie nicht mehr den von ihnen gewünschten Beruf ausüben können. Diese Bestimmung berücksichtigt auch die ähnliche Regelung des Artikels 11 im Abkommen vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548).

Die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung eines Ausländers, dessen Aufenthaltszweck vorübergehender Natur ist, wird, ungeachtet der Dauer seiner Anwesenheit in der Schweiz, von seinem Verhalten und, wenn er erwerbstätig ist, von der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktlage abhängen. Solche Ausländer sind verpflichtet, unser Land zu verlassen, sobald der Zweck ihres Aufenthalts als erfüllt betrachtet werden muss, es sei denn, die zuständige Behörde treffe im Einzelfall eine andere Verfügung. Eine solche Verfügung wird zum Beispiel in Betracht kommen, wenn der Ausländer sein Studium in der Schweiz abgeschlossen hat und sich auf dem Gebiet der Bildung, Wissenschaft und Forschung betätigen will (Abs. 4).

Absatz 5 bezieht sich auf den Grundsatz der Gleichbehandlung von ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsbedingungen; davon gibt es keine Ausnahmen.

### *Artikel 38* Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung

Artikel 38 setzt die Aufenthaltsdauer fest, nach der ein Ausländer den Anspruch auf die Niederlassung geltend machen kann. Mit diesem Anspruch erreicht er die letzte Stufe der schrittweisen Verbesserung seiner Rechtsstellung. Bisher war nur für die Angehörigen einiger Staaten, mit denen die Schweiz ein Abkommen über Aufenthalt und Niederlassung abgeschlossen hat, eine solche Frist festgelegt worden. In den übrigen Fällen war die Praxis massgebend. 90 Prozent der Ausländer in

der Schweiz erhalten heute die Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn und die übrigen nach fünf Jahren. Bis jetzt wurde stets anerkannt, dass Ausländer nach einem Aufenthalt von zehn Jahren grundsätzlich als für dauernd zugelassen zu betrachten sind. Es erscheint nicht angezeigt, von diesem Grundsatz abzuweichen, zumal die Rechtsstellung der Ausländer, die sich seit fünf oder mehr Jahren in der Schweiz aufhalten, bereits gefestigt ist.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann die zehnjährige Frist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung kürzen oder aufheben, wenn der Ausländer besondere Beziehungen zur Schweiz hat, namentlich wegen verwandtschaftlicher Bindungen oder früherer Aufenthalte, oder wenn Gegenrechtserwägungen, Interessen des Landes oder humanitäre Gründe dafür sprechen. Die gegenwärtige Praxis, wonach Hochschulprofessoren vom Beginn ihres Aufenthalts in der Schweiz an die Niederlassungsbewilligung erhalten, wird in den Ausführungsverordnungen des Departements beibehalten. In das neue Recht übernommen wird auch Artikel 10 Absatz 1 ANAV, wonach ein Ausländer auch ohne vorherige Aufenthaltsbewilligung die Niederlassungsbewilligung erhalten kann, wenn er sie früher schon während Jahren besessen hat und trotz seiner Abwesenheit mit der Schweiz eng verbunden geblieben ist. Im übrigen können mit dem Ausland nach wie vor Abkommen abgeschlossen werden, die von der allgemeinen Regelung abweichen, wenn Gegenrechtserwägungen dies rechtfertigen.

Für den ausländischen Ehemann einer Schweizer Bürgerin, der die Niederlassungsbewilligung normalerweise nach zehn Jahren erhielt, wird nach heutiger Praxis die in der Schweiz in ehelicher Gemeinschaft verbrachte Zeit doppelt gerechnet. Nach dem Gesetzesentwurf haben der ausländische Ehemann und die ausländischen minderjährigen Kinder einer Schweizer Bürgerin, unabhängig von der Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz, Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Diese Bestimmung trägt der Forderung nach Gleichbehandlung von Mann und Frau Rechnung. Die sofortige Erteilung der Niederlassungsbewilligung an den ausländischen Ehemann einer Schweizer Bürgerin kann gewissermassen auch als Ausgleich dafür gelten, dass eine Ausländerin, die einen Schweizer Bürger heiratet, automatisch das Schweizer Bürgerrecht erwirbt. Schliesslich sind nach geltendem Recht der ausländische Ehemann einer Schweizer Bürgerin und die ausländischen Kinder einer Schweizer Bürgerin oder eines Schweizer Bürgers auch nicht den Begrenzungsvorschriften für erwerbstätige Ausländer unterstellt (Art. 2 Bst. a BRV vom 20. Oktober 1976 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, geändert am 19. Oktober 1977; SR 823.21; AS 1977 II 1873). All diese Überlegungen sprechen für die in Absatz 3 getroffene Lösung. Es ist indessen daran zu erinnern, dass einem Ausländer, der eine Schweizerin heiratet, ohne eine Lebensgemeinschaft begründen zu wollen, die Niederlassungsbewilligung widerrufen wird (Art. 51 Abs. 4 Bst. b); diese Bestimmung soll dem Missbrauch durch Scheinehen entgegenwirken. Im Vernehmlassungsverfahren zur Revision von Artikel 44 BV ist ein generelles Ausweisungsverbot des ausländischen Ehegatten einer Schweizer Bürgerin mehrheitlich abgelehnt worden. Darum haben wir auch darauf verzichtet, eine entsprechende Bestimmung in den Gesetzesentwurf aufzunehmen. Immerhin kann der Ausländer auch nach Artikel 55 Absatz 2 verwarnt werden, wenn die Ausweisung zwar möglich, aber nach den Umständen nicht angemessen ist. Dies

erlaubt, Härten zu vermeiden, die sich für den Betroffenen und für seine Familie aus der Ausweisung ergeben könnten.

Schliesslich hat – eine andere wesentliche Neuerung – der Niedergelassene, der in einen andern Kanton zieht, Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung in diesem Kanton, wenn kein Ausweisungsgrund vorliegt (Abs. 4). Dieses Recht galt bis jetzt nur für Angehörige von Staaten, mit denen unser Land einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hat (Art. 14 Abs. 4 ANAV).

#### *Artikel 39* Verlängerung der Grenzgängerbewilligung

Absatz 1 übernimmt die gegenwärtige Praxis bei der Bewilligungsverlängerung für die Grenzgänger, die noch nicht fünf Jahre lang in der Schweiz arbeiten. Nach Absatz 2 haben die Grenzgänger, die seit fünf oder mehr Jahren ununterbrochen eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben, unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Verlängerung ihrer Bewilligung. Diese Regelung entspricht den im Vernehmlassungsverfahren gemachten Vorschlägen. Der Kanton St. Gallen, einzelne Parteien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie weitere Organisationen haben nämlich vorgeschlagen, die Verlängerung der Grenzgängerbewilligung analog zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu regeln. Damit geht der Gesetzesentwurf weiter als die schweizerisch-französische Vereinbarung vom 15. April 1958 über die Arbeitskräfte im kleinen Grenzverkehr (nicht veröffentlicht), nach der der Anspruch auf Verlängerung der Grenzgängerbewilligung erst nach zehn Jahren entsteht.

#### *Artikel 40* Anspruch auf das Einverständnis zum vorübergehenden Aufenthalt oder zur Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton

Artikel 40 räumt den Niedergelassenen sowie den Aufenthaltern und Grenzgängern, die Anspruch auf Verlängerung ihrer Bewilligung haben, einen Anspruch auf das Einverständnis nach Artikel 28 ein. Auch dieser Artikel beruht auf dem Grundsatz, dass sich die Rechtsstellung des Ausländers mit zunehmender Anwesenheitsdauer in der Schweiz verbessert und festigt.

### **204.4 Familiennachzug (Art. 41 und 42)**

#### *Artikel 41* Voraussetzungen für den Familiennachzug

Die Frage des Familiennachzugs ist eng mit dem Anwesenheitsrecht verbunden. Nach Artikel 41 hängt der Familiennachzug davon ab, dass der Aufenthalt und gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit des zuerst in die Schweiz eingereisten Ehegatten als ausreichend gefestigt und dauerhaft betrachtet werden können und dass der Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht. Der Niedergelassene erfüllt selbstverständlich diese Voraussetzung (Abs. 1). Für den Aufenthalt wurde die festgelegte Wartefrist im Verlauf der letzten Jahre schrittweise herabgesetzt; sie beträgt gegenwärtig 15 Monate. Die Festsetzung einer vernünftigen Wartefrist ist durchaus vereinbar mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101), der einen Anspruch auf Achtung des Familienlebens einräumt (vgl. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 9. Dezember 1968

über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; BBJ 1968 II 1113). Die Europäische Sozialcharta beschränkt sich ihrerseits auf die Bestimmung, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, den Familiennachzug des Wanderarbeitnehmers, der im andern Vertragsstaat zugelassen wurde, soweit als möglich zu erleichtern (Art. 19 Ziff. 6). Schliesslich bestimmt das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, dass jeder Vertragsstaat die Erteilung einer Bewilligung für den Familiennachzug von einer Wartefrist von höchstens zwölf Monaten abhängig machen kann (Art. 12). Es erscheint uns aus sozialen und menschlichen Gründen angezeigt, im Gesetzesentwurf von dieser internationalen Bestimmung auszugehen und die Wartefrist ebenfalls auf höchstens zwölf Monate festzusetzen. Diese Frist genügt, um festzustellen, ob sich ein Ausländer unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung anpassen kann. Die Kürzung von 15 auf 12 Monate wird sich im übrigen kaum auf die Zahl der in unserem Land zur Wohnsitznahme zugelassenen Ausländer auswirken, da der Berechtigte seinen Entscheid über den Familiennachzug, den er später auf jeden Fall getroffen hätte, lediglich um drei Monate vorverschoben wird.

In der Ausländerverordnung werden wir eine Bestimmung aufnehmen, wonach die Wartefrist von zwölf Monaten herabgesetzt oder aufgehoben werden kann, wenn der Aufenthalt und gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit aufgrund der persönlichen oder beruflichen Verhältnisse bereits von Anfang an als ausreichend gefestigt und dauerhaft betrachtet werden können, zum Beispiel weil der Ausländer besondere Beziehungen zur Schweiz hat, namentlich wegen verwandtschaftlicher Bindungen oder früherer Aufenthalte, oder wenn humanitäre Gründe es rechtfertigen.

Im übrigen schliesst Artikel 41 nicht aus, dass auch einem Ausländer, dessen Aufenthaltswitz vorübergehender Natur ist, der Familiennachzug gestattet wird, wenn staatspolitische Überlegungen oder humanitäre Gründe es rechtfertigen (Art. 30 und 31). Dies gilt insbesondere für Ausländer mit abgeschlossener Hochschulbildung, die ihre Lehr- oder Forschungstätigkeit an Hochschulen oder an wissenschaftlichen Institutionen nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (SR 414.20) ausüben und die ihre Familienangehörigen ohne Wartefrist nachkommen lassen können.

Wesentlich ist, dass der Gesetzesentwurf auch im Zusammenhang mit dem Familiennachzug den Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau verwirklicht. Während bisher nur der Ehemann einen Anspruch auf Familiennachzug besass, ist inskünftig auch die Ehefrau, die allein in die Schweiz gekommen ist, berechtigt, nach Ablauf der Wartefrist ihren Ehemann und ihre minderjährigen Kinder nachkommen zu lassen.

Artikel 41 wird überdies in einzelnen Punkten in der Ausländerverordnung präzisiert, um den Fällen Rechnung zu tragen, in denen Eltern und Kinder die gesetzlichen Voraussetzungen für ein gemeinsames Zusammenleben in unserem Land nicht erfüllen. So ist eine Bestimmung vorgesehen, die eine bestehende Weisung übernimmt, nach der einem in der Schweiz geborenen Kind einer Saisonarbeiterin der Aufenthalt bis zum Ablauf der Saisonbewilligung seiner Mutter zu bewilligen ist. Ebenso wird eine andere Weisung übernommen, nach der, wenn ein ausländisches Ehepaar minderjährige Kinder hat und sich der eine Ehegatte bereits in der Schweiz aufhält, dem andern Ehegatten der Aufenthalt zur Ausübung einer Er-

werbstätigkeit nur bewilligt werden darf, sofern die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt sind. Mit diesen und mit den Bestimmungen, welche die Wartefrist für den Familiennachzug auf höchstens zwölf Monate festsetzen, welche die unechten Saisonarbeitsverhältnisse ausschliessen und dem Saisonnier unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Umwandlung seiner Bewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung einräumen, wird den Forderungen des Postulats Mugny (vgl. Ziff. 113) entsprochen.

#### *Artikel 42* Rechtsstellung der Familienangehörigen

Entsprechend dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau hängt die Rechtsstellung der Familienangehörigen nicht mehr, wie bisher, von der des Ehemannes, sondern von der desjenigen Ehegatten ab, der sich bereits in der Schweiz aufhält oder der die günstigere Rechtsstellung hat. Voraussetzung ist allerdings, dass die beiden Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder im gemeinsamen Haushalt leben.

Die Tatsache, dass den Ehegatten und ihren minderjährigen Kindern die gleiche Rechtsstellung gewährt wird, d. h., dass die Familienangehörigen die Vorteile desjenigen Ehegatten geniessen, der sich bereits in der Schweiz aufhält oder der die günstigere Rechtsstellung besitzt, ist für die Aufenthaltler von besonderer Bedeutung, namentlich hinsichtlich des Anspruchs auf berufliche Freizügigkeit und auf Verlängerung der Bewilligung.

### **204.5 Berufliche Freizügigkeit (Art. 43 und 44)**

#### *Artikel 43* Voraussetzungen für den Stellen- und Berufswechsel

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen über den Stellen- und Berufswechsel, die seit 1976 aufgrund der Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer gelten. Die Fristen, nach deren Ablauf ein Anspruch auf Stellen- und Berufswechsel entsteht, sind einheitlich auf ein Jahr festgesetzt worden. Dies entspricht den Verpflichtungen, die wir mit dem Abkommen vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) eingegangen sind.

Das Recht zum Stellen- und Berufswechsel gilt indessen nicht uneingeschränkt. Der Aufenthaltler und der Grenzgänger braucht dazu eine Bewilligung. Zudem wird dieses Recht durch die in Absatz 3 genannten Vorbehalte eingeschränkt.

Wenn die Arbeitsmarktlage im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen gestört ist, muss diesem Umstand gegenüber Aufenthaltlern und Grenzgängern, die seit weniger als fünf Jahren eine Bewilligung besitzen, Rechnung getragen werden. Bei Aufenthaltlern und Grenzgängern, die seit fünf oder mehr Jahren ihre Bewilligung besitzen, ist ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen zu berücksichtigen. Diese Vorbehalte können die Einführung einer abweichenden Regelung veranlassen, deren Sinn und Tragweite unter Ziffer 132 dargelegt wurden.

#### *Artikel 44* Voraussetzungen für die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit

Die gleichen Voraussetzungen wie für die hauptberufliche Beschäftigung gelten, wenn einem Ausländer eine nebenberufliche Erwerbstätigkeit bewilligt werden soll.

### **204.6 Betreuung und gesellschaftliche Eingliederung (Art. 45–47)**

#### *Artikel 45* Information

Nach Absatz 1 werden die Ausländer über die Lebensverhältnisse in der Schweiz und ihre Rechtsstellung angemessen orientiert. Dieser Grundsatz ist auf die Vorbereitung der Auswanderung, auf das Einleben, die Anpassung und Eingliederung zweckentsprechend anzuwenden. Den eidgenössischen und den kantonalen Behörden stellen sich dabei unterschiedliche Aufgaben. Was insbesondere die gesellschaftliche Eingliederung betrifft, sind für die Information sowohl die Kantone als auch die gemeinnützigen Organisationen verantwortlich, die sich dieser Aufgabe widmen, namentlich die Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen (vgl. Ziff. 133.2).

Nach Absatz 2 sorgt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement für die Information der Ausländer, die in der Schweiz eine Stelle antreten wollen, sowie der hier zur Erwerbstätigkeit zugelassenen Ausländer bei ihrer Ankunft. Im ersten Fall soll diese Information die Angaben im Arbeitsvertrag (Art. 26) ergänzen; sie soll es dem Ausländer ermöglichen, seinen Auswanderungsentscheid in Kenntnis der Umstände zu treffen. Im zweiten Fall ist der ausländische Arbeitnehmer grundsätzlich über seine Rechtsstellung und alles, was sein Einleben und seine Anpassung erleichtern kann, zu informieren. In beiden Fällen wird der Ausländer, wenn nicht in seiner Muttersprache, so doch in einer ihm verständlichen Sprache, orientiert. Diese Regelung entspricht der des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (Art. 6 und 10).

Die Ausnahmen nach Absatz 3 werden sich vor allem auf die Ausländer beziehen, deren Aufenthaltszweck vorübergehender Natur ist (Art. 37 Abs. 4), sowie auf Ausländer, von denen aufgrund ihrer Ausbildung oder früherer Aufenthalte anzunehmen ist, dass sie über ihre Rechtsstellung sowie über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz genügend orientiert sind.

Nach Absatz 4 können die Arbeitgeber verpflichtet werden, bei der Information der ausländischen Arbeitnehmer, die sie anstellen wollen oder anstellen, mitzuwirken. Diese Mitwirkung wird darin bestehen, dass sie den von ihnen rekrutierten Ausländern gleichzeitig mit dem Arbeitsvertrag die nach Absatz 2 Buchstabe a vorgesehenen Informationsschriften abgeben und die Kosten für die nach Absatz 2 Buchstaben a und b vorgesehene Dokumentation übernehmen. Bereits heute geben mehrere Unternehmen auf ihre Kosten Informationsschriften für ihr ausländisches Personal heraus. Dies zeigt deutlich, dass die Arbeitgeber beim Einleben und bei der Anpassung ihres ausländischen Personals ebenfalls mitzuwirken haben.

#### *Artikel 46* Richtlinien

Der Bundesrat wird beauftragt, für die Kantone Richtlinien über die Betreuung der Ausländer und die Massnahmen zu ihrer gesellschaftlichen Eingliederung zu

erstellen. Die Tatsache, dass Betreuung und Eingliederung gleichzeitig von der privaten Initiative und von der Tätigkeit der kantonalen und Gemeindebehörden abhängig sind, schafft von Kanton zu Kanton unterschiedliche Verhältnisse, was sich mit den Bedürfnissen der Ausländer, denen ungeachtet ihres Wohnorts zu helfen ist, schwer verträgt. Es ist wichtig, die Hilfe zur gesellschaftlichen Eingliederung auf das ganze Gebiet der Schweiz auszudehnen, sie unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und Erfordernisse der einzelnen Kantone, Regionen oder Gemeinden zu koordinieren und einen systematischen und regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch einzurichten, aus dem alle Beteiligten Nutzen ziehen können. Wegen der beschränkten Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Betreuung und Eingliederung haben die vom Bundesrat zu erstellenden Richtlinien nicht verbindlichen, sondern nur empfehlenden Charakter. Die Adressaten, d. h. die Kantone, müssen die Anstösse und Anregungen geben, indem sie die Zusammenarbeit der privaten Organisationen fördern und nötigenfalls ihre Tätigkeit unterstützen.

#### *Artikel 47 Sachverständigenkommission*

Die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem hat bei den im Lauf dieses Jahrzehnts unternommenen Anstrengungen für die gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer und die Verbesserung der Beziehungen zwischen Schweizern und Ausländern eine wesentliche Rolle gespielt. Ihr Auftrag war es, die Ursachen der Spannungen zwischen Schweizern und Ausländern festzustellen, das bei der schweizerischen Bevölkerung bestehende Unbehagen abzuklären und Massnahmen zur Behebung dieser Unzukömmlichkeiten vorzuschlagen. Die Kommission hat ein Konzept zur Lösung des Ausländerproblems ausgearbeitet und dazu eine Reihe von Berichten erstellt, von denen mehrere veröffentlicht worden sind. Weitere nicht veröffentlichte Berichte waren – im Zusammenhang mit Gesetzgebungsarbeiten oder zwischenstaatlichen Verhandlungen – für die Verwaltung bestimmt. Zudem hat sich die Kommission für die Gründung von Arbeitsgemeinschaften eingesetzt, die sich auf kommunaler, regionaler oder kantonaler Ebene mit der Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer befassen; sie hat die Bemühungen dieser Arbeitsgemeinschaften gefördert, indem sie die Koordination ihrer Tätigkeit erleichterte. Ein erheblicher Teil der Kommissionstätigkeit bestand sodann darin, die Bevölkerung in Zusammenarbeit mit den Massenmedien objektiv zu informieren. Schliesslich wurden nützliche Kontakte mit den Vertretern der wichtigsten Ausländerorganisationen in der Schweiz sowie mit allen weiteren Organisationen und Institutionen hergestellt, die zur Lösung der sozialen Probleme der Ausländer einen konkreten Beitrag leisten können.

Die Tätigkeit der Kommission hat zweifellos dazu beigetragen, die Diskussion über das Ausländerproblem zu versachlichen. Dennoch, auch wenn der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung wegen der Rezession zurückgegangen ist, bleibt das Problem der Eingliederung der Ausländer in unsere Gemeinschaft nach wie vor bestehen. Es handelt sich um eine Aufgabe, die guten Willen, Verständnis und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit von Behörden und privaten Kreisen voraussetzt. Der Bund hat offensichtlich ein Interesse, dass die erforderlichen Massnahmen für die Betreuung und gesellschaftliche Eingliederung der Ausländer auf das ganze Gebiet des Landes ausgedehnt werden. Es würde den Interessen der

Schweiz widersprechen, wenn die Eingliederungspolitik wegen der von Kanton zu Kanton bestehenden unterschiedlichen Verhältnisse beeinträchtigt würde. Diese Unterschiede wären auf die Dauer auch nicht mit der Verantwortung des Aufnahmestaats vereinbar: den Ausländern die nötige Hilfe leisten, damit sie in ihrer neuen Umgebung ihren Platz finden. Es ist angezeigt, dass die von der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem auf diesem Gebiet begonnene Tätigkeit weitergeführt wird. Artikel 47 des Gesetzesentwurfs ermächtigt darum den Bundesrat, eine Sachverständigenkommission einzusetzen. Er schafft die Grundlage für eine neue Kommission, die hauptsächlich die folgenden Aufgaben haben soll:

- sie prüft auf Ersuchen der zuständigen Behörden Fragen zur Stellung des Ausländers in der Schweiz;
- sie arbeitet mit bei der Information der Ausländer und beim Erstellen von Richtlinien;
- sie unterstützt durch Untersuchungen und Berichte die Bemühungen der kantonalen Behörden und der interessierten Organisationen auf dem Gebiet der Betreuung und der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer, namentlich der Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen.

Der neuen Kommission wird somit teilweise der politische Charakter abgehen, der für die Einsetzung der gegenwärtigen Kommission bezeichnend ist. Sie kann deshalb kleiner und, ausser aus Vertretern von Kantonen und Gemeinden, aus Vertretern der interessierten Organisationen und Institutionen sowie aus Sachverständigen zusammengesetzt sein.

## 204.7 Politische Tätigkeit (Art. 48)

Absatz 1 bestimmt als Grundsatz, dass sich der Ausländer politisch betätigen darf, soweit er dadurch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons nicht gefährdet. Die politische Tätigkeit, die der Ausländer ausüben darf, ergibt sich aus den ihm zustehenden Grundrechten. Sie ist von der Ausübung der politischen Rechte (Stimm-, Wahl-, Referendums- und Initiativrecht) zu unterscheiden. In eidgenössischen Angelegenheiten sind die politischen Rechte den Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürgern vorbehalten; Artikel 74 Absatz 1 BV lässt darüber keine Zweifel offen. Sache des kantonalen Rechts ist es dagegen, die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln (Art. 74 Abs. 4 BV). So kennt zum Beispiel der Kanton Neuenburg seit 1849 das Stimmrecht für Ausländer in Gemeindeangelegenheiten. Die politische Tätigkeit im Sinn von Artikel 48 umfasst nicht die Ausübung der politischen Rechte durch Ausländer in der Schweiz gegenüber ihrem Heimatstaat. Im übrigen bleibt der Bundesrat weiterhin befugt, die erforderlichen Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen sowie der äusseren und inneren Sicherheit der Schweiz zu treffen (Art. 102 Ziff. 8–10 BV).

In Absatz 2 wird entsprechend den Vorschlägen im Vernehmlassungsverfahren der Begriff der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz genauer umschrieben. Aufgrund dieser Bestimmung können vorbeugende Massnahmen für einzelne oder für bestimmte Ausländer angeordnet werden.

Der Gesetzesentwurf unterscheidet zwischen der Gefährdung der innern Sicherheit der Schweiz und der Gefährdung der innern Sicherheit eines Kantons. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Aufrechterhaltung von «Ruhe und Ordnung» und der «öffentlichen Ordnung und Sicherheit» nach unserem Staatsrecht in erster Linie und grundsätzlich den Kantonen obliegt. Artikel 16 einerseits und die Artikel 85 Ziffer 7 und 102 Ziffer 10 BV andererseits weisen indessen auch dem Bund entsprechende Kompetenzen zu. Somit ist jeder Kanton für die innere Sicherheit auf seinem Gebiet primär verantwortlich; der Bund ist für die innere Sicherheit verantwortlich, wenn ein Kanton sie nicht mehr mit seinen eigenen Mitteln gewährleisten kann oder wenn die innere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder gestört ist.

Gegenüber einem Ausländer, der die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons gefährdet, kann ein Einreiseverbot, eine Wegweisung, eine Ausweisung oder gegebenenfalls eine Internierung angeordnet werden. Ist eine solche Massnahme nicht möglich oder nicht angemessen, so kann nach Absatz 3 die Bundesanwaltschaft oder gegebenenfalls die zuständige kantonale Behörde die politische Tätigkeit des Ausländers einschränken oder verbieten. Diese Regelung ermöglicht es, den Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 (SR 126) betreffend politische Reden von Ausländern aufzuheben (vgl. insb. Art. 2 Abs. 1). Allerdings kann, soweit die Einschränkung oder das Verbot der politischen Tätigkeit es rechtfertigen, einem Ausländer auch weiterhin untersagt werden, an einer öffentlichen Veranstaltung über ein politisches Thema zu reden. Es ist auch denkbar, dass einem politisch besonders exponierten Ausländer jede politische Tätigkeit verboten wird, wenn diese zum Beispiel die guten Beziehungen der Schweiz zu andern Staaten gefährden würde. Dagegen ist es nicht notwendig (vgl. Ziff. 133), zu Kontrollzwecken eine Meldepflicht für im Ausland wohnende Ausländer einzuführen, die in der Schweiz an einer öffentlichen Veranstaltung über ein politisches Thema reden wollen.

Nach dem Gesetzesentwurf werden somit die Flüchtlinge hinsichtlich der politischen Tätigkeit grundsätzlich gleich wie die übrigen Ausländer behandelt; dem Postulat Götsch (vgl. Ziff. 113) ist damit entsprochen.

Die Angehörigen einer Vereinigung, die sich politisch betätigt (Abs. 4), können sich auf die Vereinsfreiheit nach Artikel 56 BV berufen; dieser Artikel gilt sowohl für die Vereinsgründung als auch für die Vereinstätigkeit. Wenn von einer Vereinigung, die sich politisch betätigt, anzunehmen ist, dass sie sich mehrheitlich aus Ausländern zusammensetzt, können ihre Mitglieder verpflichtet werden, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen über die Tätigkeit der Vereinigung, über Anzahl und Personalien ihrer Angehörigen sowie über Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel. Aufgrund der im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Bestimmung geäusserten Kritik beschränkt der Gesetzesentwurf (vgl. Ziff. 133) die Auskunftspflicht auf die Fälle, in denen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons es erfordern. Da die Auskunftspflicht nicht voraussetzungslos besteht, verstösst sie nicht gegen die Vereinsfreiheit. Denn die Vereinsfreiheit wird, wie jedes andere Freiheitsrecht, nicht absolut, sondern lediglich innerhalb der Schranken der Rechtsordnung gewährleistet. Die Auskunftspflicht besteht unter diesen Voraussetzungen auch für Schweizer Bürger. Zuständige Behörde ist die Bundesanwaltschaft.

## 205 Einreiseverbot, Beendigung des Anwesenheitsrechts, Internierung (Art. 49–62)

### Artikel 49 Einreiseverbot

Absatz 1 Buchstabe a dient als neue Grundlage für die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft, Einreiseverbote zu verhängen. Nach dem geltenden Recht stützt sich deren Zuständigkeit auf Artikel 19 Ziffer 2 des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (SR 172.011).

Nach dem geltenden Gesetz kann gegen einen Ausländer ausser einer Einreiseperrre auch eine Einreisebeschränkung verhängt werden, wenn die Einreise oder der Aufenthalt zu bestimmten Zwecken unerwünscht ist (Art. 13 Abs. 2 ANAG). Diese Bestimmung ist nicht in den Gesetzesentwurf übernommen worden. Da der Ausländer, der in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, wohnen oder eine Schule besuchen will, eine Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung benötigt (Art. 5), ist eine Einreisebeschränkung überflüssig.

### Artikel 50 Erlöschen der Bewilligungen

Artikel 50 unterscheidet zwischen dem Fall, dass der Ausländer die Schweiz verlässt (Abs. 1 Bst. a; Abs. 2 Bst. a), und dem, dass er in einen andern Kanton zieht oder, wenn es sich um einen Grenzgänger handelt, seinen Arbeitsort dorthin verlegt (Abs. 1 Bst. b; Abs. 2 Bst. b; Abs. 3 Bst. a). Im ersten Fall erlöschen die Saison-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung, wenn sich der Ausländer abmeldet oder wenn er tatsächlich nicht mehr in der Schweiz wohnt. Im zweiten Fall erlöschen die Saison-, Aufenthalts-, Niederlassungs- und Grenzgängerbewilligung nur mit der Erteilung der neuen Bewilligung.

Die Ausländerverordnung wird festlegen, wie lang sich ein Aufenthaltler oder ein Niedergelassener vorübergehend im Ausland aufhalten darf, ohne dass seine Bewilligung erlöscht. Wir sehen vor, die geltende Frist für Aufenthaltler von sechs Monaten auf ein Jahr und für Niedergelassene von zwei auf drei Jahre zu erstrecken.

### Artikel 51 Widerruf des Visums und der Bewilligungen

Der Gesetzesentwurf verzichtet auf die Möglichkeit, Aufenthalts- und Saisonbewilligungen auf Widerruf zu erteilen. Nach geltendem Recht (Art. 25 Abs. 1 Bst. e ANAG) kann der Bundesrat den Fremdenpolizeibehörden die Ermächtigung oder Weisung geben, «die Aufenthaltsbewilligung an Saisonarbeiter und -angestellte auf Widerruf zu erteilen; diese Ermächtigung gilt ausnahmsweise auch gegenüber andern Arbeitskräften, wenn die Lage des Arbeitsmarkts unsicher ist, aber trotzdem Bewilligungen langfristig sollen erteilt werden können». Diese Bestimmung ist, in bezug auf Ausländer, die sich seit fünf oder mehr Jahren in der Schweiz aufhalten, weder mit dem OECE/OECD-Ratsbeschluss vom 30. Oktober 1953/7. Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten (nicht veröffentlicht) noch mit dem Abkommen vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548) vereinbar. Ebenso ist auf die Möglichkeit zu verzich-

ten, Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf an Ausländer zu erteilen, die sich seit weniger als fünf Jahren in unserem Land aufhalten. Entsprechend der Rechtsstellung, die nach heutiger Auffassung dem Ausländer einzuräumen ist, und aus sozialen und menschlichen Gründen wäre es nicht zu verantworten, dass einem ausländischen Arbeitnehmer die Bewilligung kurzum entzogen wird und er, vielleicht sogar mit Ehefrau und Kindern, innert weniger Wochen unser Land verlassen muss. Ist die Lage des Arbeitsmarkts unsicher, so kann nötigenfalls die Dauer der Bewilligung für Ausländer, die neu einreisen oder sich seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, beschränkt werden. Die gleichen Überlegungen gelten für Saisonarbeiter und -angestellte.

Absatz 4 Buchstabe b nennt einen neuen Widerrufsgrund für die Niederlassungsbewilligung. Damit soll dem Missbrauch entgegengewirkt werden, dass Ausländer, um die Niederlassungsbewilligung zu erhalten, Scheinehen eingehen. Diese Bestimmung lehnt sich an Artikel 120 Ziffer 4 ZGB<sup>1)</sup> an.

### *Artikel 52 Wegweisung*

Artikel 52 stellt für die Wegweisung strengere Voraussetzungen auf als das geltende Recht und bietet damit dem Ausländer eine grössere Rechtssicherheit. Nach Absatz 1 kann der Ausländer nur dann jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden, wenn er sich hier rechtswidrig aufhält. Wer sich dagegen im Rahmen des bewilligungsfreien Aufenthalts in unserem Land aufhält, kann nur dann wegweisen werden, wenn er durch seine Anwesenheit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, die innere Sicherheit eines Kantons oder die öffentliche Ordnung gefährdet (Abs. 2).

Andererseits klärt Absatz 4 die Stellung des Bundesamts für Ausländerfragen. Nach geltendem Recht werden ihm die kantonalen Wegweisungsverfügungen zugestellt, damit es ihre Gültigkeit auf das ganze Gebiet der Schweiz ausdehnt. Nach dem Gesetzesentwurf erhält es die Verfügungen zur Kenntnis zugestellt und hat darüber zu entscheiden, ob der von einem Kanton weggewiesene Ausländer aus der Schweiz ausreisen muss. Entgegen dem geltenden Recht ist dieser Entscheid ein von der kantonalen Verfügung unabhängiger Verwaltungsakt, d. h., er bleibt bestehen, auch wenn die vom Kanton verfügte Wegweisung aufgehoben wird.

### *Artikel 53 Ausweisung*

Artikel 53 weist gegenüber dem geltenden Recht einige wesentliche Änderungen auf. Absatz 1 regelt auf Gesetzesstufe die Ausweisung nach Artikel 70 BV<sup>2)</sup>. Der Geltungsbereich dieser Bestimmung beschränkt sich auf politisch-polizeiliche Fälle, und für die Anordnung der Ausweisung ist der Bundesrat zuständig. Der Gesetzesentwurf überträgt diese Kompetenz dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement; lediglich Entscheide von besonderer Tragweite sind dem Bundesrat vorbehalten.

<sup>1)</sup> Eine Ehe ist nichtig, wenn die Ehefrau nicht eine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Vorschriften über die Einbürgerung umgehen will.

<sup>2)</sup> Dem Bund steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen.

Eine andere Änderung besteht darin, dass Geisteskrankheit und Bedürftigkeit (Art. 10 Abs. 1 Bst. c und d ANAG) nicht mehr als Ausweisungsgründe gelten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Europäische Niederlassungsabkommen (Art. 3), dem die Schweiz nicht beigetreten ist, und die Europäische Sozialcharta (Art. 19) bestimmen, dass Angehörige der Vertragsstaaten, die sich ordnungsgemäss im Gebiet eines andern Vertragsstaats aufhalten, nur dann ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Staats gefährden oder gegen die öffentliche Ordnung oder Sittlichkeit verstossen haben. Aus den gleichen Gründen kann nach dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden (Art. 5). Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass ein Bedürftiger unter bestimmten Voraussetzungen heimgeschafft werden kann (Art. 57).

Ausser wegen Gefährdung der Staatssicherheit ist die Ausweisung nur aus den in Artikel 53 Absatz 2 Buchstaben b und c abschliessend genannten Gründen zulässig. Bei strafrechtlicher Verurteilung ist die Ausweisung lediglich zulässig in den Fällen, in denen der Ausländer zu Zuchthaus oder Gefängnis verurteilt worden ist. Andererseits wird die Ausweisung nur dann gerechtfertigt sein, wenn der Ausländer schwer und wiederholt gegen gesetzliche Vorschriften, zum Beispiel auf dem Gebiet der Fiskalgesetzgebung, verstossen hat. Der Gesetzesentwurf schränkt damit Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b des ANAG wesentlich ein, nach dem der Ausländer ausgewiesen werden kann, «wenn sein Verhalten im allgemeinen und seine Handlungen darauf schliessen lassen, dass er nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die im Gaststaat geltende Ordnung einzufügen».

Nach dem Gesetzesentwurf kann die Ausweisung nicht mehr auf das Gebiet eines Kantons begrenzt werden. Im Hinblick auf die Schwere dieser Massnahme drängt sich auf, dass sie für die ganze Schweiz gilt. Zudem kann eine auf das Gebiet eines Kantons begrenzte Ausweisung praktisch nicht kontrolliert werden.

Schliesslich entfällt die Bestimmung des ANAG (Art. 11 Abs. 2), dass in der Regel auch der Ehegatte des Ausgewiesenen in die Ausweisung einzubeziehen ist. In der Tat ist es nicht gerechtfertigt, dass der Ehegatte, der mit dem Ausweisungstatbestand nichts zu tun hat, zwangsläufig unter eine Massnahme fällt, die subjektiv entehrenden Charakter hat. Wie im Vernehmlassungsverfahren betont wurde, darf die Ausweisung eines Ausländers keinen Grund dafür sein, dass sein Ehegatte und seine minderjährigen Kinder ihre bisherige Bewilligung verlieren und ebenfalls aus der Schweiz ausreisen müssen. Das Anwesenheitsrecht der Familienangehörigen wird somit nach dem Gesetzesentwurf von der Ausweisung eines Ehegatten nicht berührt.

#### *Artikel 54* Einschränkung der Ausweisung

Nach Artikel 55 StGB kann der Richter den Ausländer, der zu Zuchthaus oder Gefängnis verurteilt wird, für 3–15 Jahre aus dem Gebiet der Schweiz verweisen; bei Rückfall kann Verweisung auf Lebenszeit ausgesprochen werden. Wird der Verurteilte bedingt entlassen, so kann die Strafvollzugsbehörde den Vollzug der Landesverweisung für die Dauer der bedingten Entlassung aufschieben. Hat sich der bedingt Entlassene bis zum Ablauf der Probezeit bewährt, so wird die aufgeschobene Landesverweisung nicht mehr vollzogen. Diese Bestimmungen des Strafgesetzbu-

ches bestehen neben denen des ANAG (Art. 11 Abs. 1), wonach eine Ausweisung befristet, aber nicht für weniger als zwei Jahre, oder unbefristet ausgesprochen werden kann, wenn der Ausländer wegen eines Verbrechens oder Vergehens gerichtlich bestraft wurde.

Dieses Nebeneinander von Normen und Kompetenzen hat in der Praxis manchmal zu einander widersprechenden Entscheidungen geführt. Das geltende Recht regelt solche Kompetenzkonflikte nicht. Für die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Gerichten gilt der Grundsatz, dass keines dieser Staatsorgane an die Entscheidungen des andern gebunden ist (Grisel, *Droit administratif suisse*, Neuchâtel, 1975, S. 91). Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden können allerdings ihre Tätigkeit auch koordinieren. Trotz der in dieser Richtung unternommenen Anstrengungen ist indessen die Gefahr, dass einander widersprechende Massnahmen getroffen werden, nicht zu vermeiden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, die Kompetenzen so abzugrenzen, dass nur eine einzige Behörde, entweder die Straf- oder die Verwaltungsbehörde, allenfalls der Verwaltungsrichter, die Ausweisung verfügen kann. Derartige Vorschläge berühren vor allem Fragen der Koordination; damit sollen die Nachteile behoben werden, die sich aus dem erwähnten Nebeneinander von Kompetenzen ergeben. Zu diesem Zweck sieht der Gesetzesentwurf Einschränkungen hinsichtlich der Ausweisung vor. Nach Absatz 1 ist von der Ausweisung nach Artikel 53 Absatz 2 Buchstabe b abzusehen, wenn der Richter bereits eine Landesverweisung ausgesprochen oder ausdrücklich auf diese Massnahme gegenüber einem Ausländer verzichtet hat, der im Zeitpunkt der Verurteilung eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besass.

Nach Absatz 2 erhält der zu Landesverweisung verurteilte Ausländer, der bedingt entlassen wird, bei gleichzeitigem Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung für die Probezeit eine Aufenthaltsbewilligung, wenn er im Zeitpunkt der Verurteilung eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besass. Für die Niedergelassenen wird die Ausländerverordnung vorsehen, dass der bedingt entlassene Ausländer, der im Zeitpunkt der Verurteilung die Niederlassungsbewilligung besass, diese wieder erhalten wird, wenn er sich während der Probezeit bewährt hat.

Der Richter, der eine Landesverweisung ausspricht, oder die Strafvollzugsbehörde, die den Vollzug der Landesverweisung bei bedingter Entlassung aufschiebt, hat ebenfalls die Erfordernisse der öffentlichen Ordnung zu berücksichtigen (Urteil des Bundesgerichts vom 9. März 1977 i. S. Choon-Hock Low c. Regierungsrat des Kantons Zürich). Die in Artikel 54 vorgesehenen Einschränkungen der Ausweisung erhöhen demzufolge die Verantwortung des Richters und der Strafvollzugsbehörden gegenüber der Allgemeinheit.

#### *Artikel 55* Verhältnismässigkeit und Verwarnung

Im geltenden Recht wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur im Zusammenhang mit der Ausweisung ausdrücklich erwähnt (Art. 11 Abs. 3 ANAG; Art. 16 Abs. 3 ANAV). Es scheint uns angezeigt, diesen Grundsatz auf alle Entfernungsmassnahmen auszudehnen (Abs. 1), denn man darf nicht ausser acht lassen, dass sich solche Massnahmen auf die weitere Existenz des Betroffenen oder seiner Familie sehr nachteilig auswirken können. Deshalb kann die Behörde nach Ab-

satz 2 den Ausländer neu auch dann mit einer schriftlichen, begründeten und rekursfähigen Verfügung verwarnen, wenn das Einreiseverbot, der Widerruf der Bewilligung oder die Wegweisung nach den Umständen nicht angemessen ist.

#### *Artikel 56* Vollzug der Wegweisung und der Ausweisung

Absatz 2 schliesst eine Lücke, auf welche die kantonalen Behörden wiederholt hingewiesen haben. Bisher konnte ein Ausländer, der sich dem Vollzug einer Wegweisung oder Ausweisung zu entziehen beabsichtigte, nur aufgrund kantonaler Bestimmungen in Haft genommen werden. In zahlreichen Kantonen ist indessen dieser Tatbestand nicht ausdrücklich geregelt. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass ein Ausländer für längstens 72 Stunden zwecks Ausschaffung in Haft genommen werden kann, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass er sich einer Wegweisungs- oder Ausweisungsverfügung entziehen will. Mit Rücksicht auf Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) ist indessen eine solche Inhaftierung nur auf Anordnung einer richterlichen Behörde zulässig, die endgültig entscheidet.

#### *Artikel 57* Heimschaffung

Artikel 57 legt für die Heimschaffung neu fest, dass ein Ausländer, der zehn Jahre lang in der Schweiz gewohnt hat, nicht heimgeschafft werden soll. Der nach Artikel 20 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (AS 1978 I 221) zuständige Kanton wird demnach künftig auch Ausländer unterstützen müssen.

Nach dem geltenden Recht kann ein Ausländer jederzeit heimgeschafft werden, wenn er selbst oder eine Person, für die er zu sorgen hat, von der öffentlichen Fürsorge fortgesetzt und in erheblichem Mass unterstützt werden muss. Obwohl völkerrechtlich keine Pflicht zur Unterstützung von Ausländern besteht, soweit nicht staatsvertragliche Abmachungen es vorsehen, haben die Kantone nur noch selten von der Heimschaffung Gebrauch gemacht und Ausländer im Rahmen der öffentlichen Fürsorge freiwillig unterstützt. Wenn man zudem berücksichtigt, dass ein Ausländer in der Regel nach einem Aufenthalt von zehn Jahren Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung haben soll (Art. 38 Abs. 1), scheint es uns gerechtfertigt, auf die Heimschaffung zu verzichten, wenn ein Ausländer zehn Jahre in der Schweiz gewohnt hat. Dies um so mehr, als angenommen werden darf, dass ein Ausländer nach einem Aufenthalt von zehn Jahren im allgemeinen enge Beziehungen zu unserem Land hat, so dass eine Heimschaffung eine zu harte Massnahme wäre.

Absatz 2 behält die von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor. Unser Land hat am 9. September 1931 mit Frankreich ein Abkommen über die Fürsorge für Unbemittelte (SR 0.854.934.9) und am 14. Juli 1952 mit der Bundesrepublik Deutschland eine Vereinbarung über die Fürsorge für Hilfsbedürftige (SR 0.854.913.61) abgeschlossen.

Der ausländische Ehegatte und die ausländischen minderjährigen Kinder einer Schweizer Bürgerin und die Ausländerin, die vor der Heirat Schweizer Bürgerin war, sowie ihr Ehegatte und ihre ausländischen minderjährigen Kinder dürfen

nicht heimgeschafft werden (Abs. 4). Auch diese Bestimmung kann als Ausgleich dafür gelten, dass eine Ausländerin bei der Heirat mit einem Schweizer automatisch das Schweizer Bürgerrecht erwirbt, und trägt damit der Forderung nach Gleichbehandlung von Mann und Frau Rechnung.

#### *Artikel 58* Übernahme von Personen an der Grenze

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Artikel 4.

#### *Artikel 59* Unterstützungs- und Ausreisekosten

Artikel 59 sieht eine wesentliche Änderung der bestehenden Verteilung der Unterstützungs- und Ausreisekosten zwischen Bund und Kantonen vor. Aufgrund des Bundesbeschlusses vom 15. Juni 1909 betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund (SR 142.291) trägt der Bund gegenwärtig die Kosten bis zur Landesgrenze. Die Kantone übernehmen die übrigen Kosten. Mit Beschluss vom 23. Juni 1909 (BS I 143) hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, der von sämtlichen Kantonen angenommenen Übereinkunft gleichen Datums betreffend die Polizeitransporte beizutreten. Ebenso hat er durch Beschluss vom 17. Dezember 1935 (BS 3 527) dieses Departement ermächtigt, der revidierten Übereinkunft beizutreten, welche die gegenwärtige Verteilung der Unterstützungs- und Ausreisekosten zwischen dem Bund und den Kantonen regelt.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes wird der erwähnte Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909 aufgehoben (Art. 89 Abs. 1). Die Übereinkunft vom 23. Juni 1909 betreffend die Polizeitransporte muss gekündigt werden. Nach Artikel 59 Absatz 1 übernimmt der Bund die Ausreisekosten, wenn der Ausländer widerrechtlich in die Schweiz eingereist ist. Zusätzlich übernimmt er allfällige Unterstützungskosten bis zur Ausreise, wenn der Ausländer mit einem Visum eingereist ist, das ihm ohne seine Schuld in Missachtung der geltenden Vorschriften erteilt worden ist. Der Bund trägt die Ausreisekosten nicht nur bis zur Schweizergrenze, sondern bis zur Grenze des Heimat- oder Zielstaats des Ausländers. Unterstützungs- und Ausreisekosten werden vom Bund allerdings nur übernommen, wenn der Ausländer nicht über ausreichende Mittel verfügt. Im übrigen ist die Unterstützung von Ausländern Sache der Kantone, entsprechend den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (AS 1978 I 221).

Absatz 2 bestimmt, dass der Arbeitgeber für die Unterstützungs- und Ausreisekosten haftet, wenn der Ausländer bei ihm ohne Bewilligung gearbeitet hat und keine ausreichenden Mittel besitzt. Hat die Behörde die Kosten vorgeschossen, kann sie auf ihn Rückgriff nehmen. Eine gleiche Bestimmung ist in Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung des Bundesrats vom 20. Oktober 1976 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer, geändert am 19. Oktober 1977, enthalten (SR 823.21; AS 1977 II 1873).

Die Ausländerverordnung wird bestimmen, dass die Unterstützungskosten auch Arzt-, Arznei- und Spítalkosten umfassen. Als Ausreisekosten gelten die Kosten, die im Zusammenhang mit der freiwilligen oder verfügten Ausreise des Ausländers

in den Bestimmungsstaat entstehen, inbegriffen die Kosten für die allenfalls erforderlichen Begleitpersonen.

#### *Artikel 60 Internierung*

Im Vergleich zum geltenden Recht wird die Internierung im Gesetzesentwurf wesentlich eingeschränkt. Sie kann nur für sechs Monate verfügt und um jeweils höchstens sechs Monate verlängert werden, und darf insgesamt nicht länger als zwei Jahre dauern. Damit trägt der Gesetzesentwurf den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) Rechnung; danach darf in den nach Artikel 5 der Konvention zulässigen Fällen der Freiheitsentzug nicht länger dauern, als zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung unbedingt erforderlich ist (vgl. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 9. Dezember 1968 über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; BBl 1968 II 1088–1091). Ist die Internierung nicht angemessen oder nicht mehr zulässig, spätestens aber nach Ablauf des zweiten Jahrs, erteilt derjenige Kanton dem Internierten eine Aufenthaltsbewilligung, von dem er zuletzt eine Bewilligung erhalten oder in dem er sich zuletzt ohne Bewilligung aufgehalten hat (Abs. 4). Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes werden die nach Artikel 27 ANAG getroffenen Internierungsverfügungen hinfällig, soweit sie mit dem neuen Recht nicht mehr übereinstimmen; in diesen Fällen werden die Betroffenen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten.

#### *Artikel 61 Vollzug der Internierung*

Der Vollzug der Internierung wird ebenfalls klarer geregelt als im heutigen Recht. Zunächst entfällt die Bestimmung über die Internierung durch freie Unterbringung (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BRV vom 14. August 1968 über die Internierung von Ausländern; SR 142.281). Nach dem Gesetzesentwurf wird ein Ausländer in der Regel in einem Heim oder in einer offenen Anstalt interniert. Wenn die Einweisung in ein Heim oder in eine Anstalt wegen des Alters des Internierten, wegen Krankheit oder anderer besonderer Umstände nicht angezeigt ist, wird ihm – als mildere Massnahme – ein Aufenthaltsort zugewiesen. Schliesslich ist die Internierung in einer geschlossenen Anstalt nur dann zulässig, wenn der Ausländer die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons oder wenn seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet.

#### *Artikel 62 Kosten der Internierung*

Der Internierte muss für die Kosten der Internierung selbst aufkommen, wenn er eigene Mittel besitzt. Im andern Fall übernimmt der Bund die Kosten. Das gleiche gilt für die Ausreisekosten, wenn der Ausländer während oder unmittelbar nach der Internierung ausgeschafft wird.

## **206 Behörden (Art. 63–69)**

Die Artikel 63–69 regeln die Zuständigkeit der eidgenössischen und kantonalen Behörden, die in erster Linie das Gesetz vollziehen. Die Zuständigkeiten anderer

Behörden werden in den betreffenden Artikeln geregelt. Damit kann der Gesetzestext entlastet werden.

Wie im geltenden Recht überträgt der Gesetzesentwurf sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene eine allgemeine Zuständigkeit einer bestimmten Behörde. Das Bundesamt für Ausländerfragen ist demzufolge zuständig für alle dem Bund übertragenen Aufgaben, die keiner andern eidgenössischen Behörde zugewiesen sind (Art. 63 Abs. 1). Die einzelnen Aufgaben dieses Bundesamts werden nur soweit erwähnt, als dies zur Abgrenzung der Zuständigkeit gegenüber andern Behörden notwendig ist (Art. 63 Abs. 2). Das kantonale Ausländeramt ist seinerseits für alle den Kantonen übertragenen Aufgaben zuständig, soweit diese nicht durch die eidgenössische oder kantonale Gesetzgebung der Arbeitsmarktbehörde (kantonales Arbeitsamt) oder einer andern Behörde zugewiesen sind (Art. 67 Abs. 1). Damit wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen ihres Organisationsrechts die den verschiedenen Behörden zukommenden Aufgaben in den kantonalen Ausführungsverordnungen festzulegen. Nach Artikel 67 Absatz 4 ist allerdings die Zuständigkeit für die Erteilung und die Verlängerung von Saison-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen, den Widerruf dieser Bewilligungen und die Ausweisung nach Artikel 53 Absatz 2 dem kantonalen Ausländeramt oder einer ihm übergeordneten Behörde zu übertragen. Ausnahmsweise können mit Zustimmung des Bundesrats untergeordnete Behörden für die Erteilung und die Verlängerung von Saison- oder Aufenthaltsbewilligungen zuständig erklärt werden. Im übrigen wurde Artikel 67 Absatz 1 so formuliert, dass die für Ausländerfragen zuständigen kantonalen Behörden die Amtsbezeichnung «Kantonale Fremdenpolizei» weiterführen oder, entsprechend den ihnen im Gesetzesentwurf übertragenen erweiterten Aufgaben, die Bezeichnung «Kantonales Ausländeramt» verwenden können. Dies entspricht den Stellungnahmen der Kantonsregierungen im Vernehmlassungsverfahren.

Die geltenden Bestimmungen über das Zustimmungsverfahren sind grundsätzlich beibehalten und im Hinblick auf die neue Zuständigkeit der Arbeitsmarktbehörden ergänzt worden (Art. 68 und 69). Die Kantone stimmten dieser Regelung zu.

## **207      Ankunfts- und Wegzugsmeldungen, Zentrales Ausländerregister und Gebühren (Art. 70–77)**

Die Artikel 70–74 übernehmen Bestimmungen, die bisher in verschiedenen Verordnungen enthalten waren und sich in der Praxis bewährt haben. Weil damit Verpflichtungen der Ausländer, Arbeitgeber und Logisgeber begründet werden, sind diese Bestimmungen ins Gesetz aufzunehmen. Entsprechend dem Vorschlag mehrerer Kantone bleiben für die Meldungen nach den Artikeln 70, 72 und 73 strengere kantonale Vorschriften vorbehalten (Art. 74).

Artikel 76 legt auf Gesetzesstufe den Zweck des Zentralen Ausländerregisters fest und stellt die Grundsätze für seine Benützung auf. Die Massnahmen zur Stabilisierung und Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung verlangen einerseits eine zuverlässige und gut ausgebaute Ausländerstatistik. Das Zentrale Ausländerregister erfüllt diese Voraussetzungen, stellt es doch heute kurz-

fristig umfassende Angaben über die Entwicklung und die Struktur des gesamten Ausländerbestandes zur Verfügung. Diese gestatten es, insbesondere die erforderlichen Ausländerstatistiken nicht nur gesamtschweizerisch, sondern auch nach Kantonen und Gemeinden zu erstellen. Andererseits wird das Zentrale Ausländerregister ebenfalls für die den Fremdenpolizeibehörden obliegenden Kontrollaufgaben eingesetzt, wie zum Beispiel für die Kontrolle des Ablaufs der Gültigkeitsdauer der Bewilligungen und für die Überprüfung der AHV-Nummer, die der Identifikation der ins Register aufgenommenen Ausländer dient. Schliesslich können durch das Register die administrativen Arbeiten des Bundesamts für Ausländerfragen und der kantonalen und kommunalen Ausländerbehörden rationalisiert werden.

Beim Aufbau einer Datenbank muss heute der Datensicherung und dem Datenschutz grosse Bedeutung zugemessen werden. Verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangen eine Datenschutzgesetzgebung; entsprechende Arbeiten sind im Gang. In bezug auf das Zentrale Ausländerregister muss nach unserer Auffassung zumindest vorübergehend eine spezielle Regelung für die Datensicherung und den Datenschutz getroffen werden. Der Gesetzesentwurf überträgt diese Aufgabe dem Bundesrat. Wir werden auf dem Verordnungsweg Vorschriften erlassen, die den Zugriff von Unberechtigten verhindern und den Persönlichkeitsschutz der Betroffenen gewährleisten.

Artikel 77 bildet die erforderliche gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren.

## **208**      **Rechtsschutz (Art. 78–81)**

### *Artikel 79* Verfahren der kantonalen Behörden

Wir haben bereits in Ziffer 134 auf die wesentlichen Verbesserungen hingewiesen, die der Gesetzesentwurf auf diesem Gebiet bringt. Artikel 79 Absatz 3 bestimmt, in welchen Fällen die in Absatz 2 vorgesehenen Mindestanforderungen nicht gelten. Diese Bestimmung entspricht Artikel 3 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)<sup>1)</sup>.

### *Artikel 80* Beschwerdeinstanzen

Artikel 80 zählt die verschiedenen Rechtsmittel auf, die den Ausländern zustehen. Diese Aufzählung, die in einzelnen Fällen lediglich bereits bestehende Bestimmungen wiederholt, trägt zur bessern Information des Ausländers bei.

Nach geltendem Recht können Entscheide des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über Beschwerden gegen das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit an den Bundesrat weitergezogen werden (Art. 72 Bst. a VwVG), während die Entscheide des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über Beschwerden gegen Verfügungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei endgültig sind, soweit nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig ist

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf: ...  
f. das erstinstanzliche Verfahren in anderen Verwaltungssachen, wenn deren Natur die Erledigung auf der Stelle durch sofort vollstreckbare Verfügung erfordert.

(Art. 20 Abs. 3 ANAG). Es ist angezeigt, auf Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit die gleiche Regelung anzuwenden, die gegenwärtig für Beschwerden gegen Verfügungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei gilt und sich bewährt hat. Absatz 3 bestimmt deshalb, dass Entscheide der Beschwerdeinstanzen des Bundes endgültig sind, soweit dagegen weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht noch die Beschwerde an den Bundesrat zulässig sind.

Weitere Änderung: Gegenwärtig können Internierungsverfügungen an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und erst in zweiter Instanz an das Bundesgericht weitergezogen werden. Absatz 4 sieht vor, dass Internierungsverfügungen unmittelbar beim Bundesgericht angefochten werden können, was heute erst in zweiter Instanz möglich ist. Die Neuregelung trägt dem Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) Rechnung.

Nach Artikel 102 Ziffern 9 und 10 BV ist der Bundesrat für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft verantwortlich. Absatz 5 Buchstabe a sieht deshalb vor, dass Beschwerdeentscheide des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements oder der letzten kantonalen Beschwerdeinstanz über die Einschränkung oder das Verbot der politischen Tätigkeit an den Bundesrat und nicht an das Bundesgericht weitergezogen werden können, wie dies im Vernehmlassungsverfahren von verschiedenen Kreisen vorgeschlagen wurde. In Abweichung vom geltenden Recht ist auch nicht mehr ausschliesslich der Bundesrat für die Anordnung der Ausweisung nach Artikel 70 BV zuständig. Deshalb ist gegen die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement gestützt auf Artikel 53 Absatz 1 getroffenen Ausweisungsverfügungen die Beschwerde an den Bundesrat zulässig (Abs. 5 Bst. b).

Was schliesslich die Bezeichnung verwaltungsunabhängiger Beschwerdeinstanzen auf kantonalen Ebene betrifft, wie im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen wurde, so kann diesem Anliegen im Rahmen von Artikel 80 durch die kantonalen Ausführungsvorschriften Rechnung getragen werden. Einzelne Kantone haben parallel zum Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund bereits Schritte in dieser Richtung unternommen. Eine Bestimmung, wonach die Kantone ausdrücklich zur Bezeichnung verwaltungsunabhängiger Beschwerdeinstanzen verpflichtet sind, würde indessen den Rahmen des Gesetzesentwurfs sprengen. Diesem Problem kommt allgemeine Bedeutung zu, das nicht teilweise gelöst und nur für eine Personenkategorie geregelt werden kann. Im Rahmen der Vorarbeiten für die Revision der Bundesrechtspflege wird denn auch die Forderung nach verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanzen auf kantonalen Ebene für den Vollzug von Bundesrecht ernsthaft geprüft.

## **209 Strafbestimmungen und administrative Sanktionen (Art. 82–87)**

### *Artikel 82 Fälschung, Verfälschung und Missbrauch von Ausweispapieren von Ausländern*

Im Hinblick auf das Urteil des Kassationshofs des Bundesgerichts vom 5. Oktober 1973 i. S. Irving (BGE 99 IV 125 ff.) ist Artikel 82 gegenüber Artikel 252 StGB abgegrenzt worden und gilt nur, wenn der Täter das Ausländergesetz verletzt.

### *Artikel 83* Rechtswidrige Einreise und rechtswidriger Aufenthalt

Artikel 83 bestimmt klarer als das ANAG (Art. 23 Abs. 1), wann ein strafbares Verhalten vorliegt. Es ist hervorzuheben, dass die Unterstützung der rechtswidrigen Einreise oder des rechtswidrigen Aufenthalts nach Ziffer 1 Absatz 4 für sich allein strafbar ist. Wer die rechtswidrige Einreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt eines Ausländers unterstützt, um ihm eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, erfüllt den qualifizierten Straftatbestand von Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe a und fällt unter diese Strafbestimmung.

Die geltende Bestimmung, wonach der in die Schweiz Geflüchtete straflos ist, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen (Art. 23 Abs. 2 ANAG), wird nicht in den Gesetzesentwurf übernommen. Artikel 34 StGB über den Notstand deckt solche Fälle. Artikel 86 Absatz 2 weist auf die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches hin. Darum sind in den speziellen Strafbestimmungen des Gesetzesentwurfs die Fälle nicht zu regeln, in denen die Strafe gemildert oder auf eine Bestrafung verzichtet werden kann.

Aufgrund des Vorbehalts von Artikel 291 StGB Ziffer 1 ist die Missachtung einer Ausweisung nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch zu ahnden.

### *Artikel 84* Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung

Diese Bestimmungen dienen dazu, die Schwarzarbeit wirksamer zu bekämpfen. Absatz 1 betrifft Vermittler, d. h., Personen, die der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung Vorschub leisten, indem sie ihnen die rechtswidrige Einreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt erleichtern oder vorbereiten helfen oder einen Arbeitsplatz verschaffen.

Die Absätze 2 und 3 betreffen die Arbeitgeber. Im Hinblick darauf, dass die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung zu Störungen des Arbeitsmarkts und zu ernsthaften Nachteilen für diese Arbeitnehmer führt, darf sie nicht als Bagatelübertretung behandelt werden. Aus diesem Grund wird die minimale Busse auf 500 Franken festgelegt. Im Wiederholungsfall ist zusätzlich auf Freiheitsstrafe zu erkennen. Diese Verschärfung der Strafbestimmungen entspricht Artikel 6 der Übereinkunft Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Wanderbewegungen unter missbräuchlichen Verhältnissen sowie über die Förderung der Chancen- und Behandlungsgleichheit der Wanderarbeitnehmer. Danach sind gegen die illegale Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern insbesondere Bestimmungen über administrative sowie zivil- und strafrechtliche Sanktionen, einschliesslich der Anordnung von Gefängnisstrafen, zu erlassen.

### *Artikel 85* Weitere Widerhandlungen

Als weitere Widerhandlungen gelten alle übrigen Übertretungen auf dem Gebiet der Ausländergesetzgebung. Es handelt sich hier um eine Generalklausel, die die Strafbestimmungen ergänzt.

Die in Absatz 3 vorbehaltene Bestrafung wegen Ungehorsams gegen eine Einzelverfügung nach Artikel 292 StGB findet namentlich dann Anwendung, wenn Angehörige von Vereinigungen entgegen der in Artikel 48 Absatz 4 enthaltenen Verpflichtung keine oder nicht wahrheitsgemäss Auskunft geben.

## Artikel 86 Strafverfolgung

Unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen der Verweisungsbruch nach Artikel 291 StGB und der Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung nach Artikel 292 StGB, wenn die Verfügung von einer eidgenössischen Behörde getroffen wurde.

## Artikel 87 Administrative Sanktionen

Artikel 87 übernimmt eine Bestimmung der Verordnungen des Bundesrats über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer. Dieser Artikel trägt der im Gesetzesentwurf festgelegten Rechtsstellung der Ausländer Rechnung. Er berücksichtigt ebenfalls die Übereinkunft Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Wanderbewegungen unter missbräuchlichen Verhältnissen sowie über die Förderung der Chancen- und Behandlungsgleichheit der Wanderarbeitnehmer.

## 210 Schlussbestimmungen (Art. 88–91)

Nach Artikel 25 Absatz 2 ANAG kann der Bundesrat über die Niederlassung von Angehörigen eines Staats, der die Schweizer Bürger ungünstiger behandelt als die Schweiz seine Angehörigen, Bestimmungen aufstellen, die von den Vorschriften des Gesetzes abweichen. Der Gesetzesentwurf verzichtet auf diese Regelung. In der Tat kann ein Ausländer nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass sein Heimatstaat die Schweizer Bürger ungünstiger behandelt. Zudem wäre eine solch unterschiedliche Behandlung mit der Konzeption des Gesetzesentwurfs unvereinbar, beruht diese doch auf dem Grundsatz der Rechtsgleichheit der Ausländer, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. In dieser Hinsicht wurde den Vernehmlassungen Rechnung getragen.

## 3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 31 Finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden

#### 311

Die gegenwärtig von den eidgenössischen Behörden erhobenen Gebühren für die Visumserteilung, für die Zustimmung zu den von den Kantonen ausgestellten Bewilligungen und für die von diesen angeordneten Entfernungsmassnahmen werden beim Vollzug des neuen Gesetzes beibehalten. Dazu kommen die Gebühren für die vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit getroffenen Vorentscheide nach Artikel 24 sowie für die Zustimmungen dieser Behörde zu den Vorentscheiden der kantonalen Arbeitsämter nach Artikel 69. Diese zusätzlichen Gebühreneinnahmen werden jährlich rund 60000 Franken ausmachen. Dieser Berechnung wurde die Zahl der im Jahr 1977 neueingereisten erwerbstätigen Ausländer und der geltende Gebührenansatz für die von den Fremdenpolizeibehörden zu treffenden ähnlichen Entscheide zugrunde gelegt.

Dagegen wird der Bund für die Herausgabe und Verteilung der Dokumentation nach Artikel 45 Absatz 2 diejenigen Kosten übernehmen müssen, die nicht zulasten der Arbeitgeber gehen. Mit dieser Möglichkeit ist zu rechnen, da beim Inkrafttre-

ten des neuen Gesetzes an die Ausländer, die sich erst seit kurzem in der Schweiz aufhalten und die, namentlich weil sie unsere Sprachen nicht kennen, noch Anpassungsschwierigkeiten haben, die gleiche Dokumentation wie für neu einreisende Arbeitnehmer abgegeben werden muss. Es wird sich um eine einmalige Massnahme handeln, beschränkt auf Ausländer, die sich seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten. Die Kosten werden sich auf rund 100 000 Franken belaufen. Diese Ausgaben werden teilweise dadurch eingespart, dass auf die von den verschiedenen Bundesbehörden herausgegebenen Merkblätter verzichtet wird, deren Druck nach der heutigen Kostenberechnung rund 30 000 Franken betragen würde.

Wenn der Bundesrat die nach Artikel 47 vorgesehene Sachverständigenkommission einsetzt, wird diese die bestehende Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem ersetzen. Da die Sachverständigenkommission kleiner sein wird als die bestehende Kommission, werden die Kosten entsprechend niedriger sein.

Die Unterstützungs- und Ausreisekosten sowie die Internierungskosten betragen im Jahr 1977 für den Bund insgesamt 163 000 Franken. Nach dem Gesetzesentwurf werden zwar die Kosten für Bund und Kantone neu aufgeteilt, aber die zu ihren Lasten gehenden Beträge werden sich nicht wesentlich ändern. Eine Entlastung ergibt sich für den Bund durch die Aufhebung des Bundesbeschlusses vom 15. Juni 1909 betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund (SR 142.291), nach dem er die Kosten der polizeilichen Ausschaffung mittelloser Ausländer nach der Landesgrenze den Kantonen vergüten muss. Andererseits wird der Bund die Unterstützungs- und Ausreisekosten für Ausländer unter den Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 1 Buchstaben a und b übernehmen müssen. Im übrigen wird der Bund dadurch in einem gewissen Ausmass finanziell entlastet, dass die Internierung durch freie Unterbringung (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BRV vom 14. August 1968 über die Internierung von Ausländern; SR 142.281) aufgehoben wird. Eine geringe Mehrbelastung wird sich andererseits daraus ergeben, dass der Bund die Ausreisekosten für internierte mittellose Ausländer unter den Voraussetzungen nach Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b übernehmen muss.

Gesamthaft gesehen ergibt sich kaum eine Mehrbelastung des Bundeshaushalts. Die mit dieser Revisionsvorlage verbundenen Ausgaben wurden daher im revidierten Finanzplan vom 9. Februar 1977 (BBl 1977 I 890) nicht aufgeführt.

### 312

Die gegenwärtig von den Kantonen erhobenen Gebühren für die Erteilung von Beilligungen und die von ihnen angeordneten Entfernungsmassnahmen werden beim Vollzug des neuen Gesetzes ebenfalls beibehalten. Auch für die von den kantonalen Arbeitsämtern nach Artikel 24 zu treffenden Vorentscheide werden Gebühren verlangt. Diese zusätzlichen Einnahmen der Kantone werden nach der Zahl der im Jahr 1977 neueingereisten erwerbstätigen Ausländer und dem geltenden Gebührensatz für die von den Fremdenpolizeibehörden zu treffenden ähnlichen Entscheide im Jahr etwa 1 700 000 Franken ausmachen.

Die vorgesehene Einschränkung der Frist, während der in der Schweiz wohnende Ausländer heimgeschafft werden können (Art. 57), wird eine finanzielle Mehrbelastung für die Kantone zur Folge haben. Das Ausmass der zusätzlichen Fürsorgekosten lässt sich jedoch kaum abschätzen, da die Entwicklung auf diesem Gebiet nicht vorausgesehen werden kann. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone heute schon für die Ausländer Unterstützungsleistungen erbringen.

**313**

Die Gemeinden werden für ihre Meldungen an das Zentrale Ausländerregister vom Bund weiterhin eine Entschädigung erhalten. Im übrigen wird das neue Gesetz für sie keine finanziellen Auswirkungen haben.

## **32 Personelle Auswirkungen**

**321**

Der Personalbestand des Bundes muss für den Vollzug des neuen Gesetzes nicht erhöht werden. Die neuen Aufgaben wird hauptsächlich das Bundesamt für Ausländerfragen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der in Artikel 47 vorgesehenen Sachverständigenkommission, wahrnehmen. Eine Änderung des gegenwärtigen Personalbestands dieses Bundesamts oder des Sekretariats der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem ist nicht nötig. Die zusätzliche Arbeit für die übrigen Bundesstellen wird sich ebenfalls nicht auf den Personalbestand auswirken.

**322**

Aus der Vielfalt der neuen Aufgaben kann sich zwar für die Kantone und allenfalls auch für die Gemeinden eine gewisse Mehrbelastung ergeben. Andererseits werden sie dadurch entlastet, dass heute und in Zukunft weniger Ausländer einwandern als früher.

## **33 Belastung der Kantone und Gemeinden durch den Vollzug**

Kantone und Gemeinden werden den Vollzug der Ausländergesetzgebung mit der bestehenden Verwaltungsorganisation bewältigen können.

## **34 Richtlinien der Regierungspolitik**

Wir haben die Revision des ANAG in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 vom 28. Januar 1976 (BBl 1976 I 442; vgl. Ziff. 352) angekündigt.

#### 4            **Verfassungsmässigkeit**

Die Bestimmungen des Gesetzesentwurfs stützen sich auf die Artikel 69<sup>ter</sup> und 70 BV (vgl. Ziff. 13, insb. Ziff. 133).

Nach Artikel 69<sup>ter</sup> BV steht dem Bund die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu. Es handelt sich um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Der Gesetzesentwurf schöpft diese Kompetenz grundsätzlich aus und beachtet insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

6051

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 69<sup>ter</sup> und 70 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrats vom 19. Juni 1978 <sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## **Erstes Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

### **Art. 1** Zweck und Gegenstand

Dieses Gesetz:

- a. regelt Ein- und Ausreise sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern;
- b. schafft die rechtlichen Grundlagen, die es gestatten, unter Berücksichtigung der staatspolitischen, wirtschaftlichen, demographischen, sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Interessen des Landes ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen;
- c. räumt den Ausländern eine Rechtsstellung ein, die ihnen, entsprechend der Dauer ihrer Anwesenheit, die Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft erleichtert;
- d. gewährt den Ausländern für ihre Rechtsstellung den notwendigen Rechtsschutz.

### **Art. 2** Geltungsbereich

<sup>1</sup> Ausländer ist, wer nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzt.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz gilt für Flüchtlinge und Staatenlose, soweit nicht andere Bestimmungen des Bundesrechts ihre Zulassung und Rechtsstellung regeln.

### **Art. 3** Wahrung der Grundrechte

Die Rechtsstellung der Ausländer ist so zu gestalten, dass die Grundrechte, die ihnen nach schweizerischem Verfassungsrecht und nach Völkerrecht zustehen, gewahrt bleiben.

<sup>1)</sup> BBl 1978 II 169

## **Zweites Kapitel: Ein- und Ausreise**

### **Art. 4** Ausweispapiere und Visa

- <sup>1</sup> Der Ausländer benötigt für die Einreise in die Schweiz einen gültigen Pass seines Heimatstaats sowie ein gültiges schweizerisches Visum.
- <sup>2</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement legt die Ausnahmen fest.
- <sup>3</sup> Der Bundesrat kann in eigener Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen über die Aufhebung des Passzwangs oder der Visumpflicht im Personenverkehr abschliessen.

### **Art. 5** Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung

- <sup>1</sup> Der Ausländer, der in der Schweiz wohnen oder eine Schule besuchen will, wie auch der Ausländer, der eine Erwerbstätigkeit ausüben will und für seinen Aufenthalt eine Bewilligung braucht, benötigen für die Einreise neben dem erforderlichen Ausweispapier eine gültige Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung. Diese Zusicherung wird dem visumpflichtigen Ausländer durch das Visum erteilt.
- <sup>2</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement legt die Ausnahmen fest.

### **Art. 6** Grenzkontrolle

- <sup>1</sup> Der Ausländer untersteht bei der Ein- und Ausreise der Grenzkontrolle.
- <sup>2</sup> Die Organe der Grenzkontrolle verweigern ihm die Einreise, wenn:
  - a. er die für die Einreise erforderlichen Dokumente nicht besitzt;
  - b. gegen ihn ein Einreiseverbot, eine Ausweisung oder eine Landesverweisung verfügt worden ist;
  - c. seine Wiederausreise aus der Schweiz nicht gesichert ist;
  - d. die eidgenössischen Behörden verfügen, dass ihm die Einreise wegen Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit der Schweiz, der öffentlichen Ordnung oder Gesundheit nicht bewilligt werden kann.

### **Art. 7** Organe der Grenzkontrolle

- <sup>1</sup> Die Grenzkantone üben die Personenkontrolle an der Grenze aus.
- <sup>2</sup> Auf Begehren der Grenzkantone kann der Bundesrat Aufgaben der Personenkontrolle an der Grenze, die vom Grenzschutz- und Zolldienst übernommen werden können, der Zollverwaltung übertragen.

### **Art. 8** Grenzübergangsstellen

- <sup>1</sup> Die Ausländer müssen für die Ein- und Ausreise die von der Oberzolldirektion bezeichneten Zollstrassen, Zollflugplätze und Zollandungsplätze sowie die dem öffentlichen Verkehr dienenden Eisenbahnlinien benützen.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat legt nach Anhören der Grenzkantone die Ausnahmen fest.

**Art. 9 Kleiner Grenzverkehr**

Der Bundesrat regelt die Ein- und Ausreise von Ausländern im kleinen Grenzverkehr und bestimmt die Grenzzonen. Er kann darüber nach Anhören der Grenzkantone in eigener Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen abschliessen.

**Art. 10 Reisepapiere für Schriften- und Staatenlose**

<sup>1</sup> Ausländern, die keine gültigen Ausweispapiere ihres Heimatstaats besitzen, können Reisepapiere ausgestellt werden.

<sup>2</sup> Anspruch auf ein Reisepapier haben:

- a. die von der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und Staatenlosen;
- b. die Ausländer mit Niederlassungsbewilligung.

<sup>3</sup> Der Bundesrat legt die Arten der Reisepapiere fest, regelt Ausstellung und Entzug und bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Inhaber dieser Reisepapiere in die Schweiz zurückkehren können.

**Drittes Kapitel:**

**Aufenthalt, Niederlassung und Regelung für Grenzgänger**

**1. Abschnitt: Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren**

**Art. 11 Grundsatz**

<sup>1</sup> Der Ausländer, der sich in der Schweiz aufhalten will, benötigt eine Bewilligung. Während der Anmeldefrist ist keine Bewilligung erforderlich.

<sup>2</sup> Der Ausländer, der als Grenzgänger in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben will, benötigt ebenfalls eine Bewilligung.

<sup>3</sup> Die von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge bleiben vorbehalten.

**Art. 12 Anmeldung**

<sup>1</sup> Der Ausländer muss sich innert drei Monaten nach der Einreise bei der für den Wohnort zuständigen Behörde anmelden und eine Bewilligung beantragen.

<sup>2</sup> Der Ausländer, der in der Schweiz wohnen, eine Schule besuchen oder eine Erwerbstätigkeit ausüben will, muss sich innert acht Tagen anmelden.

<sup>3</sup> Der Ausländer, der innert drei Monaten eine Erwerbstätigkeit von weniger als acht Tagen ausüben will, muss sich vor Aufnahme seiner Tätigkeit anmelden.

<sup>4</sup> Der Bundesrat kann die nach den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen Anmeldefristen für bestimmte Fälle verlängern.

<sup>5</sup> Der Bundesrat kann die Anmeldefristen für alle oder für bestimmte Ausländer verkürzen, wenn besondere Verhältnisse es erfordern.

**Art. 13** Ausweispflicht

- <sup>1</sup> Der Ausländer muss bei der Anmeldung ein Ausweispapier vorlegen.
- <sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt, welche Ausweispapiere anerkannt werden.

**Art. 14** Auskunftspflicht

- <sup>1</sup> Der Ausländer und sein Arbeitgeber müssen der Behörde über alles, was für den Entscheid über die Anwesenheit des Ausländers massgebend ist, wahrheitsgemäss Auskunft geben.
- <sup>2</sup> Die kantonalen Polizei- und Gerichtsbehörden sind verpflichtet, den kantonalen Ausländerämtern die Tatsachen bekanntzugeben, die der Anwesenheit eines Ausländers entgegenstehen.

**Art. 15** Verfahren für die Grenzgänerbewilligung

Die Kantone regeln das Verfahren für die Erteilung der Grenzgänerbewilligung.

**2. Abschnitt: Bewilligungen**

**Art. 16** Bewilligungsarten und Ausländerausweis

- <sup>1</sup> Für Ausländer gibt es folgende Bewilligungen:
  - a. Saisonbewilligung;
  - b. Aufenthaltsbewilligung;
  - c. Niederlassungsbewilligung;
  - d. Grenzgänerbewilligung.
- <sup>2</sup> Der Ausländer darf nicht in mehreren Kantonen zugleich eine Bewilligung besitzen.
- <sup>3</sup> Der Ausländer erhält einen Ausländerausweis, der seine Bewilligung festhält. Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

**Art. 17** Saisonbewilligung

- <sup>1</sup> Die Saisonbewilligung ist für einen Ausländer bestimmt, der in einem Saisonbetrieb eines Saisonerwerbszweigs eine Saisonstelle bekleidet (Saisonnier).
- <sup>2</sup> Die Saisonbewilligung wird nur für die Dauer der Saison erteilt; sie wird für höchstens neun Monate ausgestellt und kann nicht darüber hinaus verlängert werden. Der Saisonnier muss sich innert zwölf Monaten mindestens drei Monate im Ausland aufhalten.
- <sup>3</sup> Die Saisonbewilligung kann mit Auflagen verbunden werden.
- <sup>4</sup> Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erstellt ein Verzeichnis der Saisonerwerbszweige.
- <sup>5</sup> Die Kantone erstellen nach den Weisungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ein Verzeichnis der Saisonbetriebe auf ihrem Gebiet. Das

Bundesamt für Ausländerfragen kann im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit jederzeit prüfen lassen, ob ein Betrieb tatsächlich ein Saisonbetrieb ist.

#### **Art. 18** Aufenthaltsbewilligung

<sup>1</sup> Die Aufenthaltsbewilligung ist für einen Ausländer bestimmt, der sich in der Schweiz vorübergehend aufhält oder der hier Wohnsitz nehmen will, aber noch nicht für dauernd zugelassen wird (Aufenthalter).

<sup>2</sup> Sie regelt gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit.

<sup>3</sup> Sie ist befristet und wird erstmals für längstens ein Jahr erteilt.

<sup>4</sup> Sie kann mit Auflagen verbunden werden.

<sup>5</sup> Die kantonale Behörde kann von einem Aufenthaltler, der kein anerkanntes und gültiges Ausweispapier seines Heimatstaats besitzt, für öffentlich-rechtliche Ansprüche Sicherheit verlangen; diese Bestimmung gilt nicht für die von der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und Staatenlosen.

#### **Art. 19** Niederlassungsbewilligung

<sup>1</sup> Die Niederlassungsbewilligung ist für einen Ausländer bestimmt, der für dauernd zugelassen wird (Niedergelassener).

<sup>2</sup> Der Niedergelassene wird in seiner Erwerbstätigkeit durch dieses Gesetz nicht eingeschränkt.

<sup>3</sup> Die Niederlassungsbewilligung ist unbefristet.

<sup>4</sup> Sie darf nicht mit Auflagen verbunden werden.

#### **Art. 20** Grenzgängerbewilligung

<sup>1</sup> Die Grenzgängerbewilligung ist für einen Ausländer bestimmt, der in der benachbarten Grenzzone wohnt, innerhalb der schweizerischen Grenzzone eine Erwerbstätigkeit ausübt und täglich an seinen Wohnsitz zurückkehrt (Grenzgänger).

<sup>2</sup> Sie regelt die Erwerbstätigkeit.

<sup>3</sup> Sie ist befristet.

<sup>4</sup> Sie kann mit Auflagen verbunden werden.

<sup>5</sup> Der Bundesrat kann festlegen, dass die Grenzgängerbewilligung nur Ausländern erteilt wird, die seit mehreren Monaten in der benachbarten Grenzzone wohnen.

### **3. Abschnitt: Erwerbstätigkeit und Aufgaben der Arbeitsmarktbehörden**

#### **Art. 21** Erwerbstätigkeit

<sup>1</sup> Der Saisonnier, Aufenthaltler oder Grenzgänger darf eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, soweit ihn seine Bewilligung dazu berechtigt.

<sup>2</sup> Der Arbeitgeber darf einen Ausländer nur beschäftigen, wenn dieser die erforderliche Bewilligung besitzt.

#### **Art. 22** Stellen- und Berufswechsel

<sup>1</sup> Der Saisonnier, Aufenthaltler oder Grenzgänger darf die Stelle oder den Beruf nur mit Bewilligung des kantonalen Ausländeramts wechseln; das gleiche gilt für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

#### **Art. 23** Nebenerwerbstätigkeit

Der Saisonnier, Aufenthaltler oder Grenzgänger darf eine regelmässige unselbständige oder eine selbständige Nebenerwerbstätigkeit nur mit Bewilligung des kantonalen Ausländeramts ausüben.

#### **Art. 24** Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde

<sup>1</sup> Bevor das kantonale Ausländeramt einem Ausländer eine erstmalige Bewilligung erteilt, die ihn zu einer Erwerbstätigkeit berechtigt, entscheidet die Arbeitsmarktbehörde je nach dem Gesuch:

- a. ob die Wirtschafts- und die Arbeitsmarktlage die Anstellung des Ausländers gestatten;
- b. ob die Wirtschafts- und die Arbeitsmarktlage es gestatten, dass eine Firma mit Sitz im Ausland Arbeiten und Dienstleistungen in der Schweiz durch ihr ausländisches Personal ausführen lässt;
- c. ob die Wirtschaftslage die selbständige Erwerbstätigkeit gestattet.

<sup>2</sup> Die Arbeitsmarktbehörde kann ihren Entscheid an die Erfüllung von Voraussetzungen knüpfen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

<sup>4</sup> Der Vorentscheid ist für das Ausländeramt verbindlich, wenn nicht andere als wirtschaftliche oder arbeitsmarktliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid erfordern.

<sup>5</sup> Der Vorentscheid fällt dahin, wenn nicht innert drei Monaten um die entsprechende Bewilligung nachgesucht wird.

<sup>6</sup> Die Kantone regeln das Verfahren. Sie können Kommissionen einsetzen, welche die in Absatz 1 genannten Fälle nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten begutachten.

#### **Art. 25** Stellungnahme der Arbeitsmarktbehörde

<sup>1</sup> Das kantonale Ausländeramt holt die Stellungnahme des kantonalen Arbeitsamts ein, bevor es einem Ausländer:

- a. den Stellen- oder Berufswechsel bewilligt;
- b. die Bewilligung verlängert, die ihn zu einer Erwerbstätigkeit berechtigt;
- c. eine regelmässige unselbständige oder eine selbständige Nebenerwerbstätigkeit bewilligt;
- d. das Einverständnis zur Erwerbstätigkeit erteilt (Art. 28).

<sup>2</sup> Die Stellungnahme ist nicht notwendig, wenn der Ausländer einen Anspruch geltend machen kann. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement kann weitere Ausnahmen festlegen.

<sup>3</sup> Fälle von gesamtschweizerischem Interesse müssen dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Stellungnahme unterbreitet werden. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bezeichnet diese Fälle.

<sup>4</sup> Die Stellungnahme der Arbeitsmarktbehörde ist für das Ausländeramt verbindlich, wenn nicht andere als wirtschaftliche oder arbeitsmarktliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid erfordern.

#### **Art. 26** Arbeitsvertrag

<sup>1</sup> Mit dem Gesuch um eine erstmalige Bewilligung muss der Arbeitsvertrag eingereicht werden. Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

<sup>2</sup> Der Arbeitsvertrag muss neben den üblichen vertraglichen Bestimmungen Angaben enthalten über die wesentlichen Rechte und Pflichten des Ausländers auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit.

<sup>3</sup> Der Arbeitgeber muss für den Arbeitsvertrag die vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorgeschriebenen Formulare verwenden.

<sup>4</sup> Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erstellt diese Formulare nach Anhören der Kantone und der Berufsorganisationen.

### **4. Abschnitt: Geltungsbereich der Bewilligungen**

#### **Art. 27** Grundsatz

<sup>1</sup> Saison-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen gelten für den Kanton, der sie erteilt hat, und zwar für das ganze Kantonsgebiet.

<sup>2</sup> Die Grenzgängerbewilligung gilt für die Grenzzone des Kantons, der sie erteilt hat.

#### **Art. 28** Vorübergehender Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton

<sup>1</sup> Der Saisonnier, Aufenthaltler oder Niedergelassene, der in einem andern Kanton sich vorübergehend aufhalten oder eine Erwerbstätigkeit ausüben will, ohne dort Wohnsitz zu nehmen, muss vorher das Einverständnis dieses Kantons einholen.

<sup>2</sup> Der Grenzgänger, der vorübergehend in der Grenzzone eines andern Kantons eine Erwerbstätigkeit ausüben will, muss vorher das Einverständnis dieses Kantons einholen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

#### **Art. 29** Kantonswechsel

<sup>1</sup> Der Saisonnier, Aufenthalter oder Niedergelassene, der in einen andern Kanton ziehen will, muss vorher eine neue Bewilligung dieses Kantons einholen.

<sup>2</sup> Ein Kantonswechsel liegt nicht vor, wenn sich der Aufenthalter oder Niedergelassene in einem andern Kanton zum Schulbesuch, zur Ausbildung oder zur Kur aufhält.

### **Viertes Kapitel: Rechtsstellung**

#### **1. Abschnitt: Grundsatz für Erteilung und Verlängerung der Bewilligungen**

##### **Art. 30**

Die Behörde entscheidet über die Erteilung und Verlängerung der Bewilligungen im Rahmen der Verfassung und der Gesetzgebung sowie der von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge.

#### **2. Abschnitt: Zulassung**

##### **Art. 31** Zulassungskriterien

Die Behörde berücksichtigt bei der Zulassung die staatspolitischen Erfordernisse, die *Aufnahmefähigkeit des Landes*, die *Wirtschafts- und die Arbeitsmarktlage*, die *Bedürfnisse von Bildung, Wissenschaft und Forschung* sowie die *Eingliederungsmöglichkeiten des Ausländers und seine Beziehungen zur Schweiz*.

##### **Art. 32** Begrenzungsmaßnahmen

<sup>1</sup> Der Bundesrat ordnet Massnahmen an, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen. Er kann zu diesem Zweck die Zahl der erstmaligen Aufenthaltsbewilligungen für erwerbstätige Ausländer begrenzen.

<sup>2</sup> Er begrenzt die Zahl der Saisonbewilligungen, wenn durch die spätere Umwandlung von Saisonbewilligungen in Aufenthaltsbewilligungen die Verwirklichung des ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung beeinträchtigt würde.

<sup>3</sup> Er kann die Zahl der Grenzgängerbewilligungen begrenzen, wenn die unbeschränkte Zulassung von Grenzgängern das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stören würde.

4 Er kann bestimmte Gruppen von Ausländern von den Begrenzungsmassnahmen ausnehmen.

5 Er setzt die Höchstzahlen für Bewilligungen nach Anhören der Kantone fest.

6 Der Bundesrat teilt die Höchstzahlen an die Kantone auf. Er kann Vorschriften über die Zuteilung von Einheiten aus den kantonalen Kontingenten erlassen.

7 Zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen oder zur Verbesserung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur kann der Bundesrat Kontingente festsetzen, über die der Bund verfügt.

### **Art. 33** Vorrang der Arbeitnehmer des inländischen Arbeitsmarkts

1 Die Arbeitsmarktbehörde darf einen zustimmenden Vorentscheid nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstaben a und b nur treffen, wenn der Arbeitgeber keinen Schweizer Bürger oder zur Erwerbstätigkeit zugelassenen Ausländer findet, der gewillt und fähig ist, die Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten.

2 Der Bundesrat kann abweichende Bestimmungen erlassen, um im Interesse des Landes den wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch mit dem Ausland zu erleichtern.

### **Art. 34** Lohn- und Arbeitsbedingungen

Eine Saisonbewilligung sowie eine erstmalige Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung werden nur erteilt, wenn der Ausländer zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird.

### **Art. 35** Unterkunft

Eine Saisonbewilligung und eine erstmalige Aufenthaltsbewilligung werden nur erteilt, wenn der Ausländer über eine angemessene Unterkunft verfügt.

## **3. Abschnitt: Anwesenheitsrecht**

### **Art. 36** Umwandlung der Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung

1 Der Saisonnier hat auf Gesuch hin Anspruch auf die Aufenthaltsbewilligung, wenn er in vier aufeinanderfolgenden Jahren während insgesamt 35 Monaten in der Schweiz gearbeitet hat.

2 Der Bundesrat kann die Zahl der erforderlichen Jahre und Monate herabsetzen, wenn dadurch die Verwirklichung des ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung nicht beeinträchtigt wird.

3 Die Monate, in denen der Saisonnier in der Schweiz gearbeitet hat und die ihm Anspruch auf Umwandlung seiner Bewilligung geben, werden bei der Berechnung

der Fristen mitgezählt, die für die Vorzugsbehandlung bei Aufenthalt und Niederlassung gelten.

**Art. 37** Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung

<sup>1</sup> Dem Ausländer, der sich seit weniger als fünf Jahren in der Schweiz aufhält, kann die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden, wenn er nicht gegen die öffentliche Ordnung verstossen hat. Wenn er erwerbstätig ist, hängt die Verlängerung seiner Bewilligung überdies von der Wirtschafts- oder der Arbeitsmarktlage ab. Der Bundesrat legt die Ausnahmen fest.

<sup>2</sup> Der Ausländer, der sich seit fünf oder mehr Jahren ordnungsgemäss und ununterbrochen in der Schweiz aufhält, hat Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn kein Widerrufsgrund vorliegt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann diesen Anspruch einschränken, wenn ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen es erfordert.

<sup>4</sup> Dem Ausländer, dessen Aufenthaltszweck vorübergehender Natur ist, kann die Aufenthaltsbewilligung, unabhängig von der Aufenthaltsdauer, nur unter den Voraussetzungen nach Absatz 1 verlängert werden. Sobald der Zweck des Aufenthalts als erfüllt zu betrachten ist, muss der Ausländer aus der Schweiz ausreisen; die Behörden können in Einzelfällen Ausnahmen machen.

<sup>5</sup> Dem erwerbstätigen Ausländer wird die Aufenthaltsbewilligung nur verlängert, wenn er zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird.

**Art. 38** Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung

<sup>1</sup> Der Ausländer, der sich seit zehn Jahren ordnungsgemäss und ununterbrochen in der Schweiz aufhält, hat Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, wenn kein Ausweisungsgrund vorliegt. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann die Frist kürzen oder aufheben, wenn der Ausländer besondere Beziehungen zur Schweiz hat, namentlich wegen verwandtschaftlicher Bindungen oder früherer Aufenthalte, oder wenn Gegenrechtserwägungen, Interessen des Landes oder humanitäre Gründe dafür sprechen.

<sup>2</sup> Vorübergehende Aufenthalte werden beim Entscheid über die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nicht berücksichtigt.

<sup>3</sup> Der ausländische Ehemann und die ausländischen minderjährigen Kinder einer Schweizer Bürgerin haben, unabhängig von der Dauer ihrer Anwesenheit in der Schweiz, Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung.

<sup>4</sup> Der Niedergelassene, der in einen andern Kanton zieht, hat Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung in diesem Kanton, wenn kein Ausweisungsgrund vorliegt.

#### **Art. 39** Verlängerung der Grenzgängerbewilligung

<sup>1</sup> Dem Grenzgänger kann die Bewilligung verlängert werden, wenn die Beschäftigungslage in seinem Beruf und in der Gegend seines Arbeitsorts es zulässt und er nicht gegen die öffentliche Ordnung verstossen hat.

<sup>2</sup> Der Grenzgänger, der seit fünf oder mehr Jahren ununterbrochen eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt, hat Anspruch auf Verlängerung seiner Bewilligung, wenn kein Widerrufsgrund vorliegt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann diesen Anspruch einschränken, wenn schwere Störungen des Arbeitsmarkts es erfordern.

<sup>4</sup> Die Grenzgängerbewilligung wird nur verlängert, wenn der Ausländer zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird.

#### **Art. 40** Anspruch auf das Einverständnis zum vorübergehenden Aufenthalt oder zur Erwerbstätigkeit in einem andern Kanton

Anspruch auf das Einverständnis nach Artikel 28 haben:

- a. Niedergelassene;
- b. Aufenthaltler und Grenzgänger, die Anspruch auf Verlängerung ihrer Bewilligung haben.

### **4. Abschnitt: Familiennachzug**

#### **Art. 41** Voraussetzungen für den Familiennachzug

<sup>1</sup> Der Niedergelassene kann jederzeit den Ehegatten und die minderjährigen Kinder nachziehen lassen, wenn der Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht.

<sup>2</sup> Dem Aufenthaltler wird der Nachzug des Ehegatten und der minderjährigen Kinder spätestens zwölf Monate nach seiner Einreise bewilligt, wenn:

- a. sein Aufenthalt und gegebenenfalls seine Erwerbstätigkeit ausreichend gefestigt und dauerhaft erscheinen;
- b. der Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht.

<sup>3</sup> Bei der Umwandlung einer Saisonbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung wird der Familiennachzug ohne Wartefrist bewilligt.

#### **Art. 42** Rechtsstellung der Familienangehörigen

<sup>1</sup> Der Ehegatte und die minderjährigen Kinder haben beim Familiennachzug Anspruch auf die gleiche Rechtsstellung wie der Ehegatte in der Schweiz, wenn sie mit ihm im gemeinsamen Haushalt leben.

<sup>2</sup> Bei Heirat zwischen Ausländern haben die Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder, die im gemeinsamen Haushalt leben, Anspruch auf die Rechtsstellung des Ehegatten, der die günstigere Rechtsstellung besitzt.

<sup>3</sup> Das Kind unverheirateter Eltern erhält bei der Geburt die gleiche Rechtsstellung wie die Mutter.

## 5. Abschnitt: Berufliche Freizügigkeit

### Art. 43 Voraussetzungen für den Stellen- und Berufswechsel

<sup>1</sup> Der Stellen- oder Berufswechsel kann einem unselbständig erwerbstätigen Aufenthaltler oder Grenzgänger im ersten Jahr oder einem Saisonnier während der Saison bewilligt werden, wenn:

- a. der Aufenthaltler oder Grenzgänger einen kurzfristigen Arbeitsvertrag abgeschlossen hat oder sich die kurze Dauer der Anstellung aus dem Arbeitsverhältnis ergibt;
- b. es mit der vertraglichen Regelung zwischen Saisonnier und Arbeitgeber sowie mit dem schweizerischen Arbeitsvertragsrecht vereinbar ist;
- c. Arbeitgeber und Arbeitnehmer den Arbeitsvertrag im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst haben;
- d. dem Ausländer der Arbeitsvertrag aus Gründen gekündigt wurde, die nicht in seiner Person lagen;
- e. der Arbeitsvertrag aus wichtigen Gründen nach Artikel 337 des Obligationenrechts <sup>1)</sup> aufgelöst wurde.

<sup>2</sup> Der unselbständig erwerbstätige Aufenthaltler oder Grenzgänger hat unter Vorbehalt von Artikel 87 nach dem ersten Jahr Anspruch auf Bewilligung des Stellen- oder Berufswechsels, wenn:

- a. das Arbeitsverhältnis ordnungsgemäss beendet wurde;
- b. der Ausländer den Arbeitsvertrag aus wichtigen Gründen nach Artikel 337 des Obligationenrechts <sup>1)</sup> aufgelöst hat.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann den Anspruch auf Bewilligung des Stellen- oder Berufswechsels einschränken für:

- a. Aufenthaltler und Grenzgänger, die ihre Bewilligung seit weniger als fünf Jahren besitzen, wenn die Arbeitsmarktlage im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen gestört ist;
- b. Aufenthaltler und Grenzgänger, die ihre Bewilligung seit fünf oder mehr Jahren besitzen, wenn ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen es erfordert.

<sup>4</sup> Beim Entscheid über den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit berücksichtigt die Behörde die Wirtschaftslage in der Gegend und im Erwerbszweig.

<sup>1)</sup> SR 220

**Art. 44** Voraussetzungen für die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit

<sup>1</sup> Dem Saisonnier, Aufenthaltler oder Grenzgänger kann eine regelmässige unselbständige Nebenerwerbstätigkeit bewilligt werden, wenn die Arbeitsmarktlage es gestattet.

<sup>2</sup> Aufenthaltler, deren Aufenthaltszweck nicht vorübergehender Natur ist, und Grenzgänger haben Anspruch auf Bewilligung einer regelmässigen unselbständigen Nebenerwerbstätigkeit, wenn sie seit fünf oder mehr Jahren eine Bewilligung besitzen. Der Bundesrat kann diesen Anspruch einschränken, wenn ein wesentlicher Beschäftigungsrückgang im ganzen Land, in einzelnen Gegenden oder in einzelnen Wirtschaftszweigen es erfordert.

<sup>3</sup> Dem Saisonnier, Aufenthaltler oder Grenzgänger kann eine selbständige Nebenerwerbstätigkeit nur bewilligt werden, wenn die Wirtschaftslage in der Gegend und im betreffenden Erwerbszweig es gestattet.

**6. Abschnitt: Betreuung und gesellschaftliche Eingliederung**

**Art. 45** Information

<sup>1</sup> Die Ausländer werden über die Lebensverhältnisse in der Schweiz und ihre Rechtsstellung angemessen informiert.

<sup>2</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sorgt dafür, dass:

- a. Ausländer, die in der Schweiz eine Stelle antreten wollen, über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, die für ihren Auswanderungsentschluss massgebend sind, informiert werden;
- b. die zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz zugelassenen Ausländer bei der Ankunft über ihre Rechtsstellung und alles, was ihr Einleben und ihre Anpassung erleichtern kann, informiert werden.

<sup>3</sup> Es legt die Ausnahmen fest.

<sup>4</sup> Der Arbeitgeber kann verpflichtet werden, an Ausländer, die er anstellt, die Informationsschriften nach Absatz 2 abzugeben und die Kosten für die Herausgabe zu übernehmen.

**Art. 46** Richtlinien

Der Bundesrat erstellt für die Kantone Richtlinien über die Betreuung der Ausländer und die Massnahmen zu ihrer gesellschaftlichen Eingliederung.

**Art. 47** Sachverständigenkommission

Der Bundesrat kann eine Kommission von Sachverständigen einsetzen und beauftragen:

- a. auf Ersuchen der zuständigen Behörden Fragen zur Stellung des Ausländers in der Schweiz zu prüfen;

- b. bei der Information der Ausländer (Art. 45) und beim Erstellen von Richtlinien (Art. 46) mitzuarbeiten;
- c. durch Untersuchungen und Berichte die Bemühungen der kantonalen Behörden und der interessierten Organisationen auf dem Gebiet der Betreuung und gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer, namentlich der Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen, zu unterstützen.

## **7. Abschnitt: Politische Tätigkeit**

### **Art. 48**

<sup>1</sup> Der Ausländer darf sich politisch betätigen, soweit er dadurch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons nicht gefährdet.

<sup>2</sup> Die innere oder äussere Sicherheit ist gefährdet, wenn Ruhe und Ordnung, die politische Willensbildung, die demokratischen Einrichtungen, die Landesverteidigung, die Landesversorgung, die Beziehungen zum Ausland oder andere wesentliche Interessen des Bundes oder der Kantone erheblich beeinträchtigt werden oder wenn mit einer solchen Beeinträchtigung zu rechnen ist.

<sup>3</sup> Gefährdet der Ausländer die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz und ist das Einreiseverbot (Art. 49), die Wegweisung (Art. 52), die Ausweisung (Art. 53) oder die Internierung (Art. 60–62) nicht möglich oder nicht angemessen, so kann die Bundesanwaltschaft die politische Tätigkeit einschränken oder verbieten; diese Kompetenz steht der zuständigen kantonalen Behörde zu, wenn die innere Sicherheit des Kantons gefährdet ist.

<sup>4</sup> Wenn es die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons erfordert, kann die Bundesanwaltschaft Angehörige von Vereinigungen, die sich politisch betätigen und von denen anzunehmen ist, dass sie sich mehrheitlich aus Ausländern zusammensetzen, verpflichten, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen über die Tätigkeit der Vereinigung, Zahl und Personalien der Angehörigen sowie über Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel.

## **Fünftes Kapitel: Einreiseverbot, Beendigung des Anwesenheitsrechts, Internierung**

### **Art. 49 Einreiseverbot**

<sup>1</sup> Die zuständige eidgenössische Behörde kann ein Einreiseverbot verfügen gegenüber einem Ausländer, der durch seine Anwesenheit:

- a. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden würde;
- b. die öffentliche Ordnung gefährden würde.

<sup>2</sup> Das Einreiseverbot kann befristet oder unbefristet verfügt werden.

<sup>3</sup> Der Ausländer, gegen den ein Einreiseverbot besteht, darf nur mit Bewilligung der verfügenden Behörde in die Schweiz einreisen.

**Art. 50 Erlöschen der Bewilligungen**

<sup>1</sup> Die Saison- und die Aufenthaltsbewilligung erlöschen:

- a. wenn sich der Ausländer abmeldet, weil er ins Ausland ziehen will, oder wenn er tatsächlich nicht mehr in der Schweiz wohnt;
- b. wenn der Ausländer in einem andern Kanton eine neue Bewilligung erhält;
- c. wenn die Gültigkeitsdauer abläuft und nicht verlängert wird;
- d. mit der Ausweisung;
- e. mit der Heimschaffung.

<sup>2</sup> Die Niederlassungsbewilligung erlischt:

- a. wenn sich der Ausländer abmeldet, weil er ins Ausland ziehen will, oder wenn er tatsächlich nicht mehr in der Schweiz wohnt;
- b. wenn der Ausländer in einem andern Kanton eine neue Bewilligung erhält;
- c. mit der Ausweisung;
- d. mit der Heimschaffung.

<sup>3</sup> Die Grenzgängerbewilligung erlischt:

- a. wenn der Ausländer in einem andern Kanton eine neue Bewilligung erhält;
- b. wenn die Gültigkeitsdauer abläuft und nicht verlängert wird;
- c. mit der Ausweisung.

**Art. 51 Widerruf des Visums und der Bewilligungen**

<sup>1</sup> Die zuständige eidgenössische oder kantonale Behörde kann das Visum oder die Zusage der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung widerrufen, wenn:

- a. der Ausländer, um das Visum oder die Zusage zu erhalten, falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b. er durch seine Anwesenheit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden würde;
- c. er durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung gefährden würde.

<sup>2</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann die Saison-, Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung widerrufen, wenn:

- a. der Ausländer, um sie zu erhalten, falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b. er gegen die öffentliche Ordnung verstossen hat;
- c. er eine mit der Bewilligung verbundene Auflage nicht erfüllt.

<sup>3</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann dem Aufenthaltler oder Grenzgänger, der Anspruch auf Verlängerung seiner Bewilligung hat, die Bewilligung nur widerrufen, wenn:

- a. der Ausländer, um sie zu erhalten, falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b. ein Ausweisungsgrund vorliegt;
- c. der Ausländer schwer oder wiederholt gegen Bestimmungen der Ausländergesetzgebung verstossen hat;
- d. er eine mit der Bewilligung verbundene Auflage nicht erfüllt.

<sup>4</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann die Niederlassungsbewilligung widerrufen, wenn:

- a. der Ausländer, um sie zu erhalten, falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat;
- b. er die Bewilligung durch Heirat erhalten hat (Art. 38 Abs. 3; Art. 42 Abs. 2) und die Ehe einging, ohne eine Lebensgemeinschaft begründen zu wollen.

<sup>5</sup> Die zuständige eidgenössische oder kantonale Behörde kann Vorentscheide nach Artikel 24 widerrufen, wenn der Gesuchsteller falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat.

<sup>6</sup> Das Bundesamt für Ausländerfragen kann seine Zustimmung zu einer Bewilligung (Art. 68 Abs. 2) unter den gleichen Voraussetzungen widerrufen wie das kantonale Ausländeramt die Bewilligung.

<sup>7</sup> Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit kann seine Zustimmung zu einem Vorentscheid (Art. 69 Abs. 1) unter den gleichen Voraussetzungen widerrufen wie das kantonale Arbeitsamt seinen Vorentscheid.

#### **Art. 52** Wegweisung

<sup>1</sup> Der Ausländer, der für seinen Aufenthalt eine Bewilligung benötigt, aber keine besitzt, kann jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz aufgefordert werden.

<sup>2</sup> Der Ausländer, der für seinen Aufenthalt keine Bewilligung benötigt, kann zur Ausreise aus der Schweiz aufgefordert werden, wenn er durch seine Anwesenheit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz, die innere Sicherheit eines Kantons oder die öffentliche Ordnung gefährdet.

<sup>3</sup> Der Ausländer, dem eine Bewilligung verweigert, widerrufen oder nicht verlängert wird, ist zum Verlassen des Kantons verpflichtet. Die zuständige kantonale Behörde setzt ihm dafür eine Frist.

<sup>4</sup> Das Bundesamt für Ausländerfragen kann eine Frist für die Ausreise aus der Schweiz festsetzen, wenn der Ausländer aus einem Kanton weggewiesen wird.

#### **Art. 53** Ausweisung

<sup>1</sup> Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann einen Ausländer, der die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, aus der Schweiz ausweisen; Entscheide von besonderer Tragweite sind dem Bundesrat vorbehalten.

<sup>2</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer nur aus der Schweiz ausweisen, wenn er:

- a. die innere Sicherheit des Kantons gefährdet;
- b. zu Zuchthaus oder Gefängnis verurteilt worden ist;
- c. schwer und wiederholt gegen gesetzliche Vorschriften verstossen hat.

<sup>3</sup> Die Ausweisung kann befristet oder unbefristet ausgesprochen werden.

4 Der Ausländer muss vor Ablauf der in der Ausweisungsverfügung festgesetzten Frist ausreisen und darf nur mit Bewilligung der verfügenden Behörde wieder in die Schweiz einreisen.

#### **Art. 54** Einschränkungen der Ausweisung

1 Auf die Ausweisung nach Artikel 53 Absatz 2 Buchstabe b wird verzichtet, wenn der Richter:

- a. bereits eine Landesverweisung ausgesprochen hat;
- b. ausdrücklich auf diese Massnahme verzichtet hat und der Ausländer im Zeitpunkt der Verurteilung eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besass.

2 Wird der zu Landesverweisung verurteilte Ausländer bedingt entlassen und der Vollzug der Landesverweisung probeweise aufgeschoben, so erhält er für die Probezeit eine Aufenthaltsbewilligung, wenn er im Zeitpunkt der Verurteilung eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besass.

#### **Art. 55** Verhältnismässigkeit und Verwarnung

1 Die Behörde berücksichtigt beim Entscheid über ein Einreiseverbot, einen Widerruf, eine Wegweisung oder eine Ausweisung namentlich die Schwere des Verschuldens des Ausländers, die Dauer seiner Anwesenheit sowie die Nachteile, die ihm und seiner Familie aus dieser Massnahme erwachsen könnten, insbesondere wenn seine Ehefrau Schweizer Bürgerin ist.

2 Ist die Massnahme nach den Umständen nicht angemessen, kann der Ausländer verwarnt werden.

#### **Art. 56** Vollzug der Wegweisung und der Ausweisung

1 Kommt der Ausländer der Aufforderung zur Ausreise nicht nach, so wird er auf Anordnung der zuständigen kantonalen Behörde ausgeschafft.

2 Liegen Anhaltspunkte vor, dass sich der Ausländer dieser Massnahme entziehen will, so kann er auf Anordnung einer kantonalen richterlichen Behörde für längstens 72 Stunden zwecks Ausschaffung in Haft genommen werden; der Entscheid dieser Behörde ist endgültig.

#### **Art. 57** Heimschaffung

1 Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer, der noch nicht zehn Jahre lang in der Schweiz wohnt, heimschaffen, wenn er oder eine Person, für die er zu sorgen hat, von der öffentlichen Fürsorge fortgesetzt und in erheblichem Mass unterstützt werden muss und ihm die Rückkehr in seinen Heimatstaat möglich und zumutbar ist.

2 Die von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Der Ehegatte und die minderjährigen Kinder des unterstützten Ausländers können heimgeschafft werden, wenn dies nach den gesamten Umständen angemessen erscheint.

<sup>4</sup> Nicht heimgeschafft werden dürfen:

- a. der ausländische Ehegatte und die ausländischen minderjährigen Kinder einer Schweizer Bürgerin;
- b. die Ausländerin, die vor der Heirat Schweizer Bürgerin war, sowie ihr Ehegatte und ihre ausländischen minderjährigen Kinder.

#### **Art. 58** Übernahme von Personen an der Grenze

Der Bundesrat kann in eigener Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen über die Übernahme von Personen an der Grenze abschliessen.

#### **Art. 59** Unterstützungs- und Ausreisekosten

<sup>1</sup> Der Bund übernimmt:

- a. die Unterstützungs- und Ausreisekosten für einen Ausländer ohne ausreichende Mittel, wenn dieser mit einem Visum in die Schweiz eingereist ist, das ihm ohne seine Schuld in Missachtung der geltenden Vorschriften erteilt worden ist;
- b. die Ausreisekosten für einen Ausländer ohne ausreichende Mittel, wenn dieser widerrechtlich in die Schweiz eingereist ist.

<sup>2</sup> Der Arbeitgeber haftet für die Kosten, wenn der Ausländer ohne Bewilligung gearbeitet hat und keine ausreichenden Mittel besitzt. Die Behörde kann Rückgriff nehmen, wenn sie die Kosten vorgeschossen hat.

#### **Art. 60** Internierung

<sup>1</sup> Ist der Vollzug der Wegweisung oder der Ausweisung nicht möglich, kann der Ausländer interniert werden.

<sup>2</sup> Die Internierung kann für sechs Monate verfügt und um jeweils höchstens sechs Monate verlängert werden; sie darf nicht länger als zwei Jahre dauern.

<sup>3</sup> Die Internierung ist aufzuheben, wenn der Ausländer rechtmässig ausreisen kann.

<sup>4</sup> Ist die Internierung des Ausländers nicht angemessen oder nicht mehr zulässig, so erteilt ihm der Kanton, von dem er zuletzt eine Bewilligung erhalten oder in dem er sich zuletzt ohne Bewilligung aufgehalten hat, eine Aufenthaltsbewilligung.

#### **Art. 61** Vollzug der Internierung

<sup>1</sup> Der Ausländer wird in einem Heim oder in einer offenen Anstalt interniert, wenn es nicht angezeigt ist, ihm wegen seines Alters, wegen Krankheit oder anderer besonderer Umstände einen Aufenthaltsort zuzuweisen.

- <sup>2</sup> Er darf nur dann in einer geschlossenen Anstalt interniert werden, wenn er:
- a. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz oder die innere Sicherheit eines Kantons gefährdet;
  - b. durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet.

**Art. 62** Kosten der Internierung

<sup>1</sup> Der Internierte, der eigene Mittel besitzt, muss für die Kosten der Internierung selbst aufkommen; es kann von ihm Sicherheit verlangt werden.

- <sup>2</sup> Wenn er keine eigenen Mittel besitzt, übernimmt der Bund:
- a. die Kosten der Internierung;
  - b. die Ausreisekosten, wenn der Internierte während oder unmittelbar nach der Internierung beschafft wird.

**Sechstes Kapitel: Behörden**

**Art. 63** Bundesamt für Ausländerfragen

<sup>1</sup> Das Bundesamt für Ausländerfragen ist zuständig für alle durch dieses Gesetz dem Bund übertragenen Aufgaben, die keiner andern eidgenössischen Behörde zugewiesen sind.

- <sup>2</sup> Es ist insbesondere zuständig für:
- a. das Einreiseverbot (Art. 49 Abs. 1 Bst. b);
  - b. den Widerruf des Visums oder der Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltbewilligung (Art. 51 Abs. 1 Bst. a und c) in den Fällen, in denen seine Zustimmung erforderlich ist;
  - c. die Wegweisung (Art. 52 Abs. 1 und 2), unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft (Art. 65 Bst. d).

**Art. 64** Bundesamt für Polizeiwesen

Das Bundesamt für Polizeiwesen ist zuständig für:

- a. die Ausstellung von Reisepapieren für schriften- und staatenlose Ausländer (Art. 10);
- b. den Vollzug der Abkommen über die Übernahme von Personen an der Grenze (Art. 58);
- c. die Regelung der Unterstützungs- und Ausreisekosten, die der Bund übernimmt (Art. 59);
- d. die Internierung (Art. 60–62), unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft (Art. 65 Bst. e).

**Art. 65** Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft ist, wenn der Ausländer durch seine Anwesenheit die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, zuständig für:

- a. die Einreiseverweigerung (Art. 6 Abs. 2 Bst. d);
- b. das Einreiseverbot (Art. 49 Abs. 1 Bst. a);
- c. den Widerruf des Visums oder der Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung (Art. 51 Abs. 1 Bst. b);
- d. die Wegweisung (Art. 52 Abs. 1 und 2);
- e. die Internierung (Art. 60–62).

**Art. 66** Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ist zuständig für:

- a. den Vorentscheid (Art. 24), wenn es um die Zuteilung von Einheiten aus den Bundeskontingenten geht (Art. 32 Abs. 7);
- b. den Widerruf dieses Vorentscheids (Art. 51 Abs. 5);
- c. den Widerruf von Zustimmungen zu Vorentscheiden des kantonalen Arbeitsamts (Art. 51 Abs. 7);
- d. die Zustimmung zu Vorentscheiden des kantonalen Arbeitsamts (Art. 69).

**Art. 67** Kantonale Behörden

<sup>1</sup> Jeder Kanton bezeichnet eine Behörde (Kantonales Ausländeramt), die für alle durch dieses Gesetz den Kantonen übertragenen Aufgaben zuständig ist, soweit diese nicht durch die eidgenössische oder kantonale Gesetzgebung der für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörde (Kantonales Arbeitsamt) oder einer andern Behörde zugewiesen sind.

<sup>2</sup> Das kantonale Ausländeramt ist insbesondere zuständig für:

- a. den Widerruf des Visums oder der Zusicherung der Saison- oder Aufenthaltsbewilligung (Art. 51 Abs. 1 Bst. a und c) in den Fällen, in denen die Zustimmung des Bundesamts für Ausländerfragen nicht erforderlich ist;
- b. die Wegweisung (Art. 52 Abs. 1 und 2), unter Vorbehalt der Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft (Art. 65 Bst. d).

<sup>3</sup> Das kantonale Arbeitsamt ist insbesondere zuständig für:

- a. den Vorentscheid (Art. 24), wenn es um die Zuteilung von Einheiten aus den kantonalen Kontingenten geht (Art. 32 Abs. 6);
- b. den Widerruf dieses Vorentscheids (Art. 51 Abs. 5).

<sup>4</sup> Die Zuständigkeit für die Erteilung und die Verlängerung von Saison-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen, den Widerruf dieser Bewilligungen und die Ausweisung (Art. 53 Abs. 2) ist dem kantonalen Ausländeramt oder einer ihm übergeordneten Behörde zu übertragen. Ausnahmsweise können mit Zustimmung des Bundesrats untergeordnete Behörden für die Erteilung und die Verlängerung von Saison- oder Aufenthaltsbewilligungen zuständig erklärt werden.

**Art. 68** Zustimmung zu Bewilligungen

<sup>1</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann von sich aus erteilen:

- a. Saisonbewilligungen;

- b. Aufenthaltsbewilligungen an nicht erwerbstätige Ausländer, wenn nach deren Absichten und nach den Umständen feststeht, dass sie sich nur für beschränkte Dauer in der Schweiz aufhalten werden;
- c. Aufenthaltsbewilligungen an Schüler für die Dauer des Schulbesuchs und an Studenten bis zum Abschluss des Studiums;
- d. Aufenthaltsbewilligungen an Kranke bis zum Austritt aus dem Krankenhaus;
- e. Niederlassungsbewilligungen nach den Artikeln 38 Absatz 3 und 42;
- f. Grenzgängerbewilligungen.

<sup>2</sup> Alle ändern Bewilligungen benötigen die Zustimmung des Bundesamts für Ausländerfragen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann die Zuständigkeit der kantonalen Behörden einschränken oder erweitern, wenn gesamtschweizerische Interessen es rechtfertigen.

<sup>4</sup> Das Bundesamt für Ausländerfragen kann die Zustimmung verweigern, den kantonalen Entscheid einschränken oder den Kanton zu einer weitergehenden Bewilligung ermächtigen.

#### **Art. 69** Zustimmung zu Vorentscheiden des kantonalen Arbeitsamts

<sup>1</sup> Vorentscheide des kantonalen Arbeitsamts in Fällen von gesamtschweizerischem Interesse sind dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Zustimmung zu unterbreiten. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bezeichnet diese Fälle.

<sup>2</sup> Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit kann die Zustimmung verweigern oder den kantonalen Vorentscheid einschränken.

### **Siebentes Kapitel: Ankunfts- und Wegzugsmeldungen, Zentrales Ausländerregister und Gebühren**

#### **Art. 70** Ankunftsmeldung durch den Logisgeber

<sup>1</sup> Wer einen Ausländer gegen Entgelt beherbergt, muss ihn unverzüglich bei der zuständigen Behörde melden.

<sup>2</sup> Wer einen Ausländer unentgeltlich beherbergt, muss ihn erst melden, wenn er ihm mehr als einen Monat lang Unterkunft gewährt; die Meldepflicht entfällt, wenn der Ausländer eine Saison-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat kann für Logisgeber, die Ausländer unentgeltlich beherbergen, strengere Vorschriften erlassen, wenn besondere Verhältnisse es erfordern.

#### **Art. 71** Abmeldung des Ausländers

Der Saisonnier, Aufenthalter oder Niedergelassene muss sich bei der für den Wohnort zuständigen Behörde abmelden, wenn er in eine andere Gemeinde oder ins Ausland zieht.

**Art. 72** Wegzugsmeldung durch den Logisgeber

Der Logisgeber muss den Wegzug eines Saisonniers, Aufenthalters oder Niedergelassenen, der in eine andere Gemeinde oder ins Ausland zieht, innert acht Tagen der zuständigen Behörde melden.

**Art. 73** Austrittsmeldung durch den Arbeitgeber

<sup>1</sup> Der Arbeitgeber muss den Austritt eines Ausländers innert acht Tagen der für den Wohnort oder, wenn es sich um einen Grenzgänger handelt, der für den Arbeitsort zuständigen Behörde melden.

<sup>2</sup> Ist der Arbeitgeber gleichzeitig Logisgeber, genügt die Austrittsmeldung.

**Art. 74** Vorbehalt kantonaler Vorschriften

<sup>1</sup> Die Kantone können für die Meldungen nach den Artikeln 70, 72 und 73 strengere Vorschriften erlassen.

<sup>2</sup> Die kantonalen Vorschriften über die Einwohnerkontrolle bleiben vorbehalten.

**Art. 75** Statistik

Das Bundesamt für Ausländerfragen erstellt die Ausländerstatistiken.

**Art. 76** Zentrales Ausländerregister

<sup>1</sup> Das Bundesamt für Ausländerfragen führt in Zusammenarbeit mit den interessierten Bundesstellen das Zentrale Ausländerregister.

<sup>2</sup> Dieses Register dient der Erstellung der Ausländerstatistiken, der Kontrollführung im Rahmen dieses Gesetzes und der Rationalisierung der Arbeitsabläufe.

<sup>3</sup> Die Bundesstellen sowie die kantonalen und kommunalen Behörden liefern die notwendigen Daten.

<sup>4</sup> Die Kantone machen diese Angaben unentgeltlich. Den Gemeinden kann eine vom Bundesrat festgelegte Entschädigung ausgerichtet werden.

<sup>5</sup> Der Bundesrat erlässt die Vorschriften für den Datenschutz und die Datensicherung.

**Art. 77** Gebühren

<sup>1</sup> Für Verfügungen und Amtshandlungen nach diesem Gesetz können Gebühren erhoben werden.

<sup>2</sup> Der Bundesrat setzt die eidgenössischen Gebühren und die kantonalen Höchstgebühren fest.

<sup>3</sup> Die kantonalen Gebührentarife bedürfen der Genehmigung des Bundesrats.

## **Achtes Kapitel: Rechtsschutz**

### **Art. 78 Verfahren der Bundesbehörden**

Das Verfahren der Bundesbehörden richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>1)</sup> und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege<sup>2)</sup>.

### **Art. 79 Verfahren der kantonalen Behörden**

<sup>1</sup> Das Verfahren der kantonalen Behörden richtet sich nach kantonalem Recht.

<sup>2</sup> Dem Ausländer sind mindestens die folgenden Rechte zu gewähren:

- a. Er kann die Akten einsehen, soweit nicht wesentliche öffentliche oder private Interessen oder das Interesse an einer laufenden amtlichen Untersuchung entgegenstehen.
- b. Er wird angehört vor Verfügungen in der Sache und vor Zwischenverfügungen in einem hängigen Verfahren, die einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können.
- c. Verfügungen werden ihm schriftlich eröffnet; nichtbegünstigende Verfügungen sind zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Diese muss das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstantz und die Rechtsmittelfrist angeben.
- d. Seine Beschwerde hat aufschiebende Wirkung, wenn die verfügende Behörde oder die Beschwerdeinstanz nichts anderes verfügt. Die Beschwerdeinstanz kann die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wiederherstellen; über ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist unverzüglich zu entscheiden.

<sup>3</sup> Absatz 2 ist nicht anwendbar auf Verfügungen in einer Sache, die einen sofort vollstreckbaren Entscheid verlangt, insbesondere wenn dem Ausländer die Einreise an der Grenze verweigert wird oder wenn er nach Artikel 52 Absatz 1 oder 2 weg-gewiesen wird.

### **Art. 80 Beschwerdeinstanzen**

<sup>1</sup> Die Kantone bezeichnen eine oder mehrere Beschwerdeinstanzen für die Verfügungen kantonalen Behörden.

<sup>2</sup> Beschwerdeinstanzen des Bundes sind:

- a. das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement für Verfügungen des Bundesamts für Ausländerfragen, des Bundesamts für Polizeiwesen und der Bundesanwaltschaft;
- b. das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für Verfügungen des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

<sup>1)</sup> SR 172.021

<sup>2)</sup> SR 173.110

<sup>3</sup> Die letztinstanzlichen kantonalen Entscheide und die Entscheide der Beschwerdeinstanzen des Bundes sind endgültig, soweit dagegen weder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht noch die Beschwerde an den Bundesrat zulässig sind. Die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht gegen endgültige kantonale Entscheide bleibt vorbehalten.

<sup>4</sup> Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege<sup>1)</sup> (Art. 100 Bst. a und b) bestimmt, in welchen Fällen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist; gegen Internierungsverfügungen des Bundesamts für Polizeiwesen oder der Bundesanwaltschaft ist unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

<sup>5</sup> Die Beschwerde an den Bundesrat ist nur zulässig gegen:

- a. Beschwerdeentscheide des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements oder der letzten kantonalen Beschwerdeinstanz über die Einschränkung oder das Verbot der politischen Tätigkeit nach Artikel 48 Absatz 3;
- b. Verfügungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Ausweisung nach Artikel 53 Absatz 1;
- c. Beschwerdeentscheide der letzten kantonalen Beschwerdeinstanz nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>2)</sup>, wenn nicht nach Absatz 2 Buchstabe c die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

#### **Art. 81** Beschwerdelegitimation

Zur Beschwerde berechtigt sind ausser dem Ausländer auch der Arbeitgeber und andere Personen, die ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung haben.

### **Neuntes Kapitel: Strafbestimmungen und administrative Sanktionen**

#### **Art. 82** Fälschung, Verfälschung und Missbrauch von Ausweispapieren von Ausländern

Wer dieses Gesetz verletzt, indem er:

- a. im In- oder Ausland Ausweispapiere von Ausländern fälscht oder verfälscht,
- b. ein falsches oder verfälschtes Ausweispapier gebraucht,
- c. echte, nicht für ihn bestimmte Ausweispapiere missbraucht,
- d. echte Ausweispapiere Unberechtigten zum Gebrauch überlässt,
- e. falsche oder verfälschte Ausweispapiere Dritten zum Gebrauch überlässt,

wird mit Gefängnis oder Busse bestraft. Handelt der Täter gewerbsmässig, ist die Strafe Gefängnis nicht unter einem Monat und Busse.

<sup>1)</sup> SR 173.110

<sup>2)</sup> SR 172.021

**Art. 83** Rechtswidrige Einreise und rechtswidriger Aufenthalt

1. Wer Einreisevorschriften verletzt, insbesondere wenn er trotz eines Einreiseverbots einreist, wer sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält, insbesondere nach Ablauf des bewilligungsfreien oder des bewilligten Aufenthalts, wer rechtswidrig eine Erwerbstätigkeit ausübt, wer die rechtswidrige Einreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt unterstützt, namentlich indem er den Ausländer beherbergt, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft; Artikel 291 des Strafgesetzbuches<sup>1)</sup> bleibt vorbehalten.

2. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse.

3. Von der Bestrafung eines rechtswidrig eingereisten Ausländers kann abgesehen werden, wenn er sofort weggewiesen wird.

**Art. 84** Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung

<sup>1</sup> Wer im In- oder Ausland:

a. einem Ausländer, der in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben will, die rechtswidrige Einreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt erleichtert oder vorbereiten hilft,

b. einem Ausländer, der in der Schweiz nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist, einen Arbeitsplatz verschafft,

wird mit Gefängnis und Busse bestraft.

<sup>2</sup> Wer vorsätzlich Ausländer beschäftigt, die keine Bewilligung besitzen, wird für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit Busse von 500–5000 Franken bestraft.

<sup>3</sup> Wer nach Absatz 2 rechtskräftig verurteilt wurde und innert fünf Jahren erneut einen Ausländer beschäftigt, der keine Bewilligung besitzt, wird zusätzlich zur Busse mit Haft oder Gefängnis bestraft.

**Art. 85** Weitere Widerhandlungen

<sup>1</sup> Wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Vorschrift dieses Gesetzes oder einer gestützt darauf erlassenen Verordnung oder Verfügung zuwiderhandelt, wird, wenn kein Tatbestand nach den Artikeln 82–84 vorliegt, mit Busse bestraft.

<sup>2</sup> Geringfügige Widerhandlungen können mit einer Verwarnung, die mit Kostenaufgabe verbunden werden kann, geahndet werden.

<sup>3</sup> Die Bestrafung wegen Ungehorsams gegen eine Einzelverfügung, die nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches<sup>1)</sup> mit einer Strafdrohung verbunden worden ist, bleibt vorbehalten.

<sup>1)</sup> SR 311.0

**Art. 86** Strafverfolgung

<sup>1</sup> Die Strafverfolgung ist Aufgabe der Kantone. Die Bundesgerichtsbarkeit bei strafbaren Handlungen gegen die Bundesgewalt (Art. 340 StGB) bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Es gelten die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches<sup>1)</sup> und die Artikel 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht<sup>2)</sup>.

**Art. 87** Administrative Sanktionen

<sup>1</sup> Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung haben, werden abgewiesen oder nur teilweise bewilligt, wenn ein Arbeitgeber sie einreicht, der wiederholt oder schwer gegen die Ausländergesetzgebung verstossen hat.

<sup>2</sup> Gesuche um Bewilligung des Stellenwechsels von Ausländern, die in den Dienst dieses Arbeitgebers treten wollen, sowie Gesuche um Verlängerung von Bewilligungen bei ihm beschäftigter Ausländer, die keinen Anspruch auf die Verlängerung haben, werden abgelehnt.

**Zehntes Kapitel: Schlussbestimmungen**

**Art. 88** Vollzug

<sup>1</sup> Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Die Kantone bezeichnen die zuständigen Behörden und erlassen die Ausführungsbestimmungen; diese bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat.

**Art. 89** Aufhebung und Änderung von Bestimmungen

<sup>1</sup> Das Bundesgesetz vom 26. März 1931<sup>3)</sup> über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie der Bundesbeschluss vom 15. Juni 1909<sup>4)</sup> betreffend die Übernahme der Kosten der Ausschaffung mittelloser Ausländer durch den Bund werden aufgehoben.

<sup>2</sup> Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege<sup>5)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 100 Bst. b Ziff. 1*

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ausserdem unzulässig gegen:  
b. auf dem Gebiete der Fremdenpolizei:

1. die Einreiseverweigerung und das Einreiseverbot;

<sup>1)</sup> SR 311.0

<sup>2)</sup> SR 313.0

<sup>3)</sup> BS I 121; AS 1933 279

<sup>4)</sup> BS I 143; AS 1909 522

<sup>5)</sup> SR 173.110

**Art. 90** Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Für die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes hängigen Verfahren gilt das neue Recht. Die nach altem Recht zuständige Behörde erledigt die hängigen Verfahren.

<sup>2</sup> Für Widerhandlungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen wurden, gelten die neuen Strafbestimmungen, wenn sie für den Täter milder sind.

**Art. 91** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

## Botschaft zum Ausländergesetz vom 19. Juni 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.08.1978
Date	
Data	
Seite	169-264
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 452

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.