



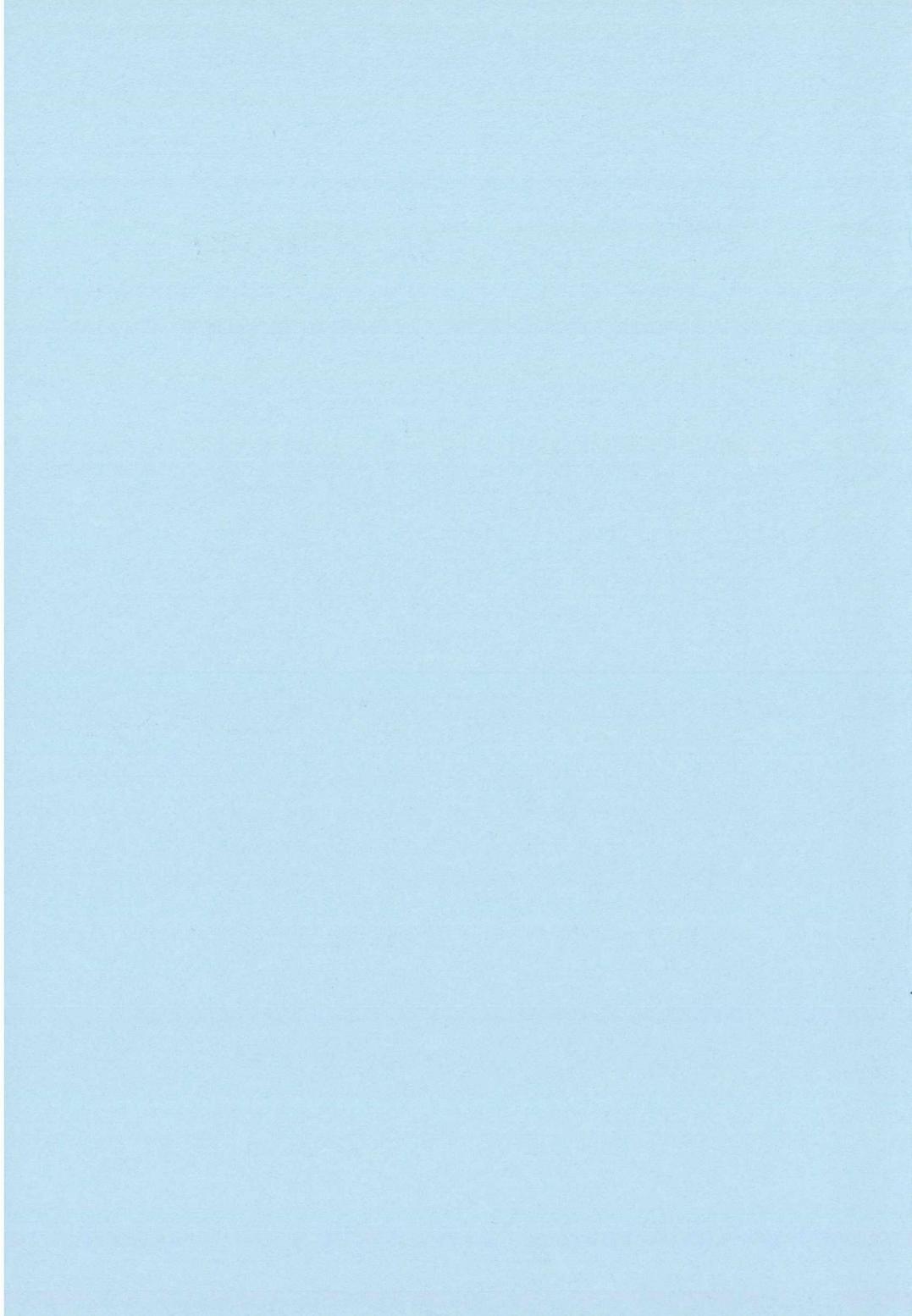
'MITENAND'

Arbeitsgemeinschaft für eine
neue Ausländerpolitik

EINWAENDE DES BUNDESRATES

UNSERE ANTWORTEN

Fr. 2.-



Mit seiner Botschaft vom 5. Oktober 1979 beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik ohne Gegen-vorschlag zur Verwerfung zu empfehlen. Die Alternative zu unserer Initiative sieht der Bundesrat im Entwurf eines neuen Ausländergesetzes. Wir setzen uns hier mit den Argumenten des Bundesrates auseinander und begründen, warum wir diesen nicht folgen können. Unseres Erachtens bietet heute nur die Mitenand-Initiative Gewähr für eine menschenrechtskonforme Ausländerpolitik. Deren Auswirkungen sind unseres Erachtens für alle Wirtschaftszweige tragbar. Das ausgewogene Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung wird durch unsere Initiative nicht in Frage gestellt. Im Gegenteil bietet sie die Grundlage für eine Integrationspolitik und kann so manche bestehende Konflikte entschärfen.

" MITENAND"

Arbeitsgemeinschaft für
eine neue Ausländer-
politik

Postfach 4008

3001 BERN

Tél. (031) 22.08.11

Sommer 1980

SAISONNIER-STATUT

EINWAND DES BUNDESRATES :

I. STABILISIERUNG

(Botschaft Seite 19-21)

Im August 1979 waren in der Schweiz 96 212 Saisonniers. Mit der Abschaffung des Saisonnierstatuts erhielten diese innert einer Uebergangsfrist von 5 Jahren die Jahresaufenthaltsbewilligung. Der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung würde, abgesehen vom zu erwartenden Familiennachzug, mindestens in diesem Umfang zunehmen. Dies beinhaltet nur zum Teil die statistische Umbuchung bereits in der Schweiz lebender Personen. Denn ausserhalb der Saisons wäre bereits damit ein effektiver Ausländerzuwachs verbunden.

Darüber hinaus müsste aber damit gerechnet werden, dass ein grosser Teil der umgewandelten Saisonniers ihre Familien nachziehen würden. Ungefähr 60 Prozent aller Saisonniers sind verheiratet. Dementsprechend müsste erwartet werden, dass jeder umgewandelte Saisonnier im Durchschnitt einen Familienangehörigen nachziehen würde. Ausserdem würde nach erfolgtem Familiennachzug die Geburtenrate der Ausländer zunehmen. Dadurch würde die Stabilisierungspolitik des Bundesrates, das heisst die Politik der langsamen Reduktion des ausländischen Bevölkerungsbestands durch Zugangssperren, vereitelt. Der zu erwartende Ausländerzuwachs könnte durch eine Drosselung der Neueinreisekontingente nicht kompensiert werden. Mit Rücksicht auf wichtige Interessen unseres Landes muss stets in beschränktem Umfange neuen Ausländern die Aufnahme der Erwerbstätigkeit in der Schweiz bewilligt werden.

UNSERE ANTWORT

Wir geben zu, dass die Aufhebung des Saisonnierstatuts gewisse Beeinträchtigungen des von uns akzeptierten Zieles der Stabilisierung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung bringt. Doch lässt sich dieses Ziel nach Abschluss der von uns vorgesehenen Uebergangsfrist von fünf Jahren auf einer leicht erhöhten Basis weiterführen.**)

Unsere Forderung wird bestimmt durch die unmenschlichen Härten, welche das Saisonnierstatut nach sich zieht. Wir stellen hiezu fest :

***) Dabei halten wir fest, dass die Umwandlung der Saisonniers zu Jahresaufenthaltern im wesentlichen nur ein statistischer Vorgang ist. Ein realer Bevölkerungszuwachs ist nur mit dem zu erwartenden Familiennachzug verbunden.

Das Saisonnierstatut vereitelt in vielen Fällen das Familienleben. Wer als Saisonarbeiterin der Geburt eines Kindes entgegensieht, steht vor der Wahl, sich während der zukünftigen Arbeitssaisons vom Kind zu trennen oder auf den Arbeitsplatz in der Schweiz und somit auf die Lebensgrundlage für die Familie zu verzichten. Ueberhaupt hat das Saisonnierstatut zur Folge, dass Ehegatten nur noch während weniger Monate im Jahr zusammen sein können, dass zahlreiche Kinder kein sicheres Heim mehr haben, sondern von alternenden Grosseltern zu verschiedenen Verwandten weitergereicht werden, dass Ausländerkinder schwarz in die Schweiz nachgezogen und vor der Polizei versteckt werden. Nach wie vor kommt es vor, dass als Folge des Saisonnierstatuts Kinder in Heimen aufwachsen müssen. Solche Unsicherheiten bewirken, dass jene Kinder, die schliesslich doch in die Schweiz kommen, zu einem überproportionalen Teil in die Sonderschulen gewiesen werden.

Das Saisonnierstatut vereitelt das arbeitsvertragliche Gleichgewicht. Trotz der im Ausländergesetz vorgesehenen Verbesserung des Rechts der Saisonniers auf Stellenwechsel bleibt die grundlegende Gegebenheit, dass der Saisonnier nur innerhalb eines eng begrenzten besonderen Arbeitsmarktes nach einer anderen Arbeitsstelle Umschau halten kann. Dies wirkt sich drückend auf die Arbeits- und Lohnbedingungen der Saisonniers und auf deren Möglichkeiten zur rechtlichen Selbstverteidigung aus.

Das Saisonnierstatut vereitelt zum Teil die soziale Sicherheit der Ausländer. Dies gilt vor allem für die Arbeitslosenversicherung. Wird ein Saisonnier arbeitslos, so können ihm oft als Folge der Besonderheiten des Saisonnierstatuts die 150 Arbeitstage fehlen, welche zum Bezug von Taggeldern nötig sind. Er kann oft auch seine Versicherungsansprüche nicht voll ausschöpfen, da oft bereits vor Ablauf der 150 Bezugstage die Jahressaison zu Ende geht, was die Pflicht zur Ausreise begründet. Wer nach Ablauf einer Jahressaison nicht mehr zu einer neuen Saisonarbeit in der Schweiz aufgerufen wird, kann von der Arbeitslosenversicherung überhaupt nichts beziehen. Dennoch muss der Saisonnier die vollen Versicherungsprämien leisten. Im Bereich der übrigen Sozialversicherungen entstehen heute vor allem dann Probleme, wenn die massgeblichen Sozialversicherungsabkommen den Leistungsexport an den ausländischen Wohnort des berechtigten Ausländers nur lückenhaft regeln. So ist die Leistung der Kankenkasse in Frage gestellt, wenn ein italienischer Saisonnier während seines Auslandsaufenthalts erkrankt.

Wegen aller dieser Nöte, die mit dem Saisonnierstatut verknüpft sind, erachten wir es als geboten, als Folge von dessen von uns geforderten Abschaffung einen kurzfristigen Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung in Kauf zu nehmen. Wir sind dabei der Meinung, dass die Zahlenangaben des Bundesrates etwas hoch gegriffen sind. Ein grosser Teil der Ehegatten von verheirateten Saisonniers hat bereits eine Saisonbewilligung. Ausserdem treten die nachgezogenen Familienangehörigen früher oder später in das Erwerbsleben ein, was immerhin teilweise eine Reduktion der Neueinreisekontingente möglich macht.

2. DIE WIRTSCHAFT BRAUCHT SAISONNIERS

EINWAND DES BUNDESRATES :

(Botschaft Seite 18)

In zahlreichen Erwerbszweigen hängt die Arbeit von den Jahreszeiten ab. Dies gilt für weite Sparten des Baugewerbes, insbesondere in den höheren Regionen, für das Gastgewerbe, die Landwirtschaft, Wald- und Forstwirtschaft, Garten- und Gemüsebau sowie für die Verwertung landwirtschaftlicher Produkte. Nur einem Teil der Saisonniers könnte es gelingen, eine Reihe von Saisonbeschäftigungen zur Ganzjahresarbeit in der Schweiz aneinanderzureihen. Die genannten Erwerbszweige sind auf die Beibehaltung des Saisonnierstatuts angewiesen. Erhielten alle gegenwärtigen Saisonniers die Jahresaufenthaltsbewilligung, so könnten sie die Rechte auf berufliche Freizügigkeit in Anspruch nehmen. Sie könnten so insbesondere vom Baugewerbe oder von der Gastwirtschaft in die Industrie abwandern. Dadurch würde deren Existenz gefährdet.

UNSERE ANTWORT :

Wir geben zu, dass es Berufe mit saisonalem Charakter gibt. Wir schliessen nicht aus, dass deren besonderen Bedürfnissen mit arbeitsvertraglichen Mitteln entsprochen wird. So wie ein Arbeitsvertrag die wöchentliche Teilzeitarbeit regeln kann, kann er auch die jährliche saisonale Teilzeitarbeit vorsehen. Nach einer Abschaffung des Saisonnierstatuts wird es den Aufenthaltern genau so wie den schweizerischen Arbeitnehmern freistehen, solche Verträge abzuschliessen. Sie haben dabei die Wahl, ob sie entsprechend ihren persönlichen Verhältnissen ausserhalb der Saisons in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen, oder ob sie versuchen wollen, in der Schweiz mehrere Saisonarbeiten zur Ganzjahresbeschäftigung aneinanderzufügen.

Mit der Umwandlung der Saisonniers zu Jahresaufhaltern bekommen diese die berufliche Freizügigkeit. Damit können sie aus ihren ursprünglichen Stellen und Berufen abwandern. Sie können auch jederzeit in eine Ganzjahresbeschäftigung hinüberwechseln, wenn dies ihren Bedürfnissen besser entspricht. Dies begründet vor allem die Befürchtung, dass die Abschaffung des Saisonnierstatuts die Lebensfähigkeit gewisser Wirtschaftszweige in Frage stellt. Dieser Drohung kann nur mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen begegnet werden.

In diesem Zusammenhang drängen sich ordnungspolitische Ueberlegungen auf. Die Arbeitgeberverbände werden in der Schweiz nicht müde, die Vorzüge einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu preisen. In Kauf genommen wird dabei in den entsprechenden Erklärungen der Untergang jener Unternehmen, die im harten Konkurrenzkampf nicht bestehen können. Die gleichen Interessenvertreter wollen nun aber vor allem zulasten der Saisonniers die Marktgesetzlichkeiten im Bereiche des Arbeitsmarktes durch Freizügigkeitsbeschränkungen ausschalten, um die Lebensfähigkeit von Teilen unserer Wirtschaft zu fördern. Tatsächlich sind beispielsweise Mindestlohnansätze im Gastgewerbe für Arbeitszeiten von 50 Stunden pro Woche von 1350 Franken für Küchen-, Office-, Kellerburschen, Hilfswäscher, Hilfswäscherinnen, Haus-, Küchen-, Office-, Lingeriemädchen bei zusätzlichen Abzug von 450 Franken für Kost und Logis nicht marktkonform.

Die Möglichkeit, mit Hilfe der Freizügigkeitsbeschränkungen die Arbeitsbedingungen zu drücken, gefährdet breite Teile der Arbeiterschaft. Vor allem ältere, kränkliche Arbeitnehmer stehen unter der ständigen Drohung, dass ihnen gesunde, zur Genügsamkeit verurteilte Saisonniers mit reduzierten Möglichkeiten zur Selbstverteidigung vorgezogen werden. So stimmen die Interessen der schweizerischen Arbeiterschaft mit jenen der Saisonniers überein.

Wir lehnen es nicht ab, dass Bund und Kantone die Marktgesetzlichkeiten zugunsten von bedrohten Wirtschaftszweigen korrigieren, wie dies in Art. 31 bis Abs. 3 der Bundesverfassung dem Bund in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit gestattet wird. Doch sollte dies nicht auf Kosten der benachteiligten Kategorien der Arbeiterschaft geschehen. Möglicherweise muss die Aufhebung der gespaltenen Arbeitsmärkte der Saisonniers durch besondere Massnahmen der Strukturpolitik zugunsten schwächerer Wirtschaftszweige und Regionen ergänzt werden. Wir halten dabei fest, dass das Saisonnierstatut ein Instrument der wirtschaftlichen Strukturpolitik zulasten der ganzen Arbeiterschaft darstellt, indem es die Marktgesetzlichkeiten im Bereiche des Arbeitsmarktes aufhebt. Darum werden auch alle Bestrebungen nur beschränkter Erfolg haben, das Saisonnierstatut auf Saisonstellen in Saisonbetrieben eines Saisonerwerbszweiges (Art. 17 des Entwurfs des Ausländergesetzes) zu beschränken.

3. FOLGEN FUER DIE ARBEITSLSENVERSICHERUNG

EINWAND DES BUNDESSTATES

(Botschaft Seite 21)

Die Arbeitslosenzahlen schwanken heute schon je nach Jahreszeiten. Nach einer Abschaffung des Saisonnierstatuts würde sich dies noch verschärfen. Dadurch würde die Arbeitslosenversicherung zusätzlich belastet.

UNSERE ANTWORT

Die Abschaffung des Saisonnierstatuts hätte zur Folge, dass manche Saisonniers auch ausserhalb ihrer Arbeitssaisons in der Schweiz bleiben und konsumieren würden. Dies muss auf die vom Bundesrat in Aussicht gestellte Zunahme der saisonalen Schwankungen einen dämpfenden Effekt haben. Auf jeden Fall wird es einem grossen Teil der gegenwärtigen Saisonniers gelingen, mehrere Saisonstellen pro Jahr zu finden. Vor allem im Baugewerbe wird ausserdem nach Abschaffung des Saisonnierstatuts vermehrt auch im Winter gearbeitet werden. Das Baugewerbe zeigte seit längerer Zeit schon das im Jahre 1973 eingedämmte Bedürfnis, Saisonniers fast während des ganzen Jahres beschäftigen zu dürfen. Die Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung wird sich aus solchen Gründen in engen Grenzen halten.

Viele Saisonniers sind während der Zeiten der erzwungenen Landesabwesenheit arbeitslos. Sie können keine Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen, obwohl sie in der Schweiz die vollen Prämien der Arbeitslosenversicherung bezahlen. Dies wird zu Recht als ungerecht empfunden.

4. SAISONNIERSTATUT KANN VERBESSERT WERDEN

EINWAND DES BUNDESRAATES :

(Botschaft Seite 21)

Nach dem Gesetzesentwurf soll das Saisonnierstatut verbessert werden. Es soll nur Ausländer erfassen, die in Saisonbetrieben von Saisonerwerbszweigen Saisonstellen bekleiden. Die berufliche Freizügigkeit des Saisonniers wird innerhalb seines Saisonerwerbszweiges verbessert. In der Verordnung sollen Mindestanforderungen für Gemeinschaftsunterkünfte der Saisonniers festgesetzt werden. Im Gesetz wird geregelt, dass der Saisonnier die Jahresaufenthaltsbewilligung verlangen kann, wenn er innert vier aufeinanderfolgenden Jahren 35 Monate (bisher 36 Monate) in der Schweiz gearbeitet hat. Auf dem Verordnungswege kann überdies die Zahl der erforderlichen Jahre und Monate weiter gesenkt werden.

UNSERE ANTWORT :

Unseres Erachtens liegt das wesentliche Motiv für das Saisonnierstatut nicht in den saisonalen Schwankungen der Beschäftigung, sondern in den Freizügigkeitsbeschränkungen der Saisonniers. Saisonniers können nicht in attraktivere Berufe abwandern. Dementsprechend wird der Druck wirtschaftlicher Kreise ständig darauf abzielen, die gesetzlichen Beschränkungen des Saisonnierstatuts aufzulockern. Als Folge des Drucks der interessierten Kreise sind heute in mehreren Kantonen Saisonbewilligungen schon bei saisonalen Umsatzschwankungen von 30 statt 50 Prozent erhältlich.

Für Saisonniers ist es heute ausserordentlich schwer, das Recht auf eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erlangen. Auch mit der Neuregelung im Ausländergesetz wird die erforderliche durchschnittliche jährliche Aufenthaltszeit des Saisonniers der maximalen Aufenthaltsdauer von 9 Monaten nahekommen. Muss ein Saisonnier während einer Saison verspätet einreisen oder verfrüht abreisen, so kann er die Lücke in den folgenden Jahren nicht mehr wettmachen. So muss er mit dem Sammeln von Aufenthaltsmonaten neu beginnen. Ausserdem sind manche Arbeitgeber am Aufkommen eines Umwandlungsrechts ihrer Saisonniers nicht interessiert, da dieses das Recht auf berufliche Freizügigkeit begründet. Ein Arbeitgeber kann

das Umwandlungsrecht seines Saisonniers vereiteln, indem er den nahezu berechtigten Saisonnier verspätet einreisen lässt. Diese Probleme können mit der Herabsetzung der Zahl der erforderlichen Aufenthaltsjahre nicht beseitigt werden.

Mehr Substanz erhielte das Umwandlungsrecht; wenn die durchschnittliche Dauer der erforderlichen jährlichen Aufenthaltsmonate wesentlich unter die mögliche Höchstaufenthaltsdauer der Saisonniers herabgesetzt würde. Eine substantielle Verbesserung des Umwandlungsrechts liesse sich nur dann mit der Stabilisierungspolitik vereinbaren, wenn gleichzeitig entsprechend den erfolgten Umwandlungen die Saisonnierkontingente reduziert würden. Eine solche Politik würde auf die gleichen Widerstände stossen wie die volle Abschaffung des Saisonnierstatuts. Denn sie hätte dessen allmähliches Absterben zur Folge. Wären die rund 70 000 altrechtlichen Saisonniers mit verlängerten Saisonperioden von rund 11 Monaten pro Jahr, die in den Jahren 1970 bis 1977 zur Umwandlung kamen, nicht mehr ersetzt worden, so wäre bereits heute das Saisonnierstatut beinahe völlig überwunden.

JAHRESAUFENTHALT

5. ZUZUGSBESCHRAENKUNGEN STATT AUSWEISUNGEN

EINWAND DES BUNDESRATES :

(Botschaft Seite 18)

Uebereinstimmend mit der Mitenand-Initiative ist auch der Bundesrat der Meinung, dass die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik auf dem Wege von Zulassungsbeschränkungen und nicht durch Abbaumassnahmen anzustreben ist.

UNSERE ANTWORT :

Das Prinzip, dass die quantitative Zielsetzung der Ausländerpolitik auf dem Wege von Zulassungsbegrenzungen und nicht durch Abbaumassnahmen anzustreben ist, wird leider bei den Jahresaufenthalten durch die arbeitsmarktlichen Vorschriften durchlöchert. Bei den Saisoniers gilt dieses Prinzip überhaupt nicht. Dies hat zur Folge, dass die Saisoniers als Konjunkturpuffer missbraucht werden. Deutlich geht dies aus der Entwicklung des Saisonierbestandes seit 1972/73 hervor. In den Jahren 1972/73 lag der maximale Saisonierbestand etwas oberhalb von 190 000 Saisoniers (1972: 196 632, 1973: 193 766). Er stürzte ab auf 151 000 im Jahre 1974, 86 000 im Jahre 1975 und 60 698 im August 1976. Inzwischen stieg der Saisonierbestand wieder auf 96 212 Personen im August 1979. Solche Zahlen verbergen das Leid von Menschen, deren Arbeitslosigkeit in den Rezessionsjahren in eine ohnehin unterbeschäftigte Heimat exportiert wurde.

Die Mitenand-Initiative sieht vor, dass während mindestens zehn Jahren die Zahl der Einreisebewilligungen für Ausländer zum Zwecke der Erwerbstätigkeit die Zahl der im Vorjahr ausgereisten erwerbstätigen Ausländer nicht übersteigen darf. Damit ist die Stabilisierungspolitik in der Mitenand-Initiative verankert. Sollte diese Maximalbestimmung nicht ausreichen, so schliesst die Mitenand-Initiative weitere Beschränkungen bis zur vollen Zugangssperre für erwerbstätige Ausländer nicht aus. Vorbehalten bleibt dabei aus prinzipiellen Erwägungen der Familiennachzug, der nach unseren Intentionen unter allen Bedingungen gewahrt bleiben muss.

6. JAHRESAUFENTHALTER UNTER KONTROLLE

EINWAND DES BUNDESRAATES :

(Botschaft Seite 12)

Die Initiative gibt den Ausländern praktisch vom ersten Tag an das Recht auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Der Grundsatz der Priorität des einheimischen Arbeitsmarktes und der entsprechende Schutz der einheimischen Arbeitnehmer werden somit gänzlich fallen gelassen. Je nach Entwicklung des Arbeitsmarktes könnte so der Arbeitsfriede ernstlich gefährdet werden. Die arbeitsmarktlichen Vorschriften schützen auch die schon seit längerer Zeit in der Schweiz befindlichen Ausländer. Je nach Anwesenheitsdauer soll nach dem Entwurf des Ausländergesetzes die Stellung der Ausländer verbessert werden. Die Niedergelassenen sind den Arbeitnehmern mit Schweizerbürgerrecht gleichgestellt. Als Folge der Beschränkung der Neueinreisen für Ausländer nimmt ohnehin die Zahl der Ausländer ständig ab, welche den arbeitsmarktlichen Vorschriften unterstellt und somit benachteiligt sind.

UNSERE ANTWORT :

Integration bedeutet, dass der Ausländer Investitionen an Arbeit, Geld, Interesse und Geduld in den schweizerischen Aufenthalt leistet. Diese Investitionen bestehen unter anderem im Erlernen der Ortssprache, im Einrichten einer Wohnung, in der Einwilligung, dass die Kinder schweizerische Schulen besuchen und sich von diesen beeinflussen lassen. Dies alles ist nur zumutbar, wenn der Ausländer vollständige Aufenthaltsicherheit hat. Darum fordert die Miteinand-Initiative das Recht auf Verlängerung der Jahresaufenthaltsbewilligung.

Der Ausländer soll von Anfang an nicht um seinen schweizerischen Wohnsitz bangen müssen. Die Verängstigung ist eine wesentliche Ursache zahlreicher Konflikte. Wo Ausländer aus Angst auf Kosten der eigenen Identität übertriebene Anpassungsleistungen erbringen, drohen als Folge davon schwierige familiäre Zerwürfnisse.

Wir sind uns bewusst, dass unsere Forderung die arbeitsmarktlichen Vorschriften über die Priorität der einheimischen Arbeiter unmöglich macht. Wir können dies auch gegenüber den einheimischen Arbeitern verantworten. Denn diese gewinnen durch die arbeitsmarktlichen Vorschriften kaum an Sicherheit. Sie arbeiten zu einem grossen Teil nicht an jenen Arbeitsplätzen,

die von Ausländern belegt sind. Ohne arbeitsmarktliche Vorschriften bildet normalerweise bei Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen das Dienstalter ein wesentliches Kriterium. Unter anderem ergibt sich dies aus der Struktur der betrieblichen Altersvorsorge. Langjährige Arbeitnehmer haben darum ohnehin kaum zu fürchten, dass sie gegenüber erst vor kurzem eingereisten Ausländern benachteiligt werden. Dass aber beispielsweise ein ausländischer Arbeitnehmer mit fast fünf Dienstjahren gegenüber einem erst vor kurzem eingetretenen einheimischen Arbeitnehmer benachteiligt werden müsste, dürfte auch von zahlreichen Schweizern als unbillig empfunden werden. Aus solchen Gründen ist von der Aufhebung der arbeitsmarktlichen Vorschriften zulasten der bereits in der Schweiz befindlichen Ausländer keine Gefährdung des Arbeitsfriedens zu erwarten. Für neu zureisende Ausländer schliesst die Miteinand-Initiative im Rahmen der Festlegung der Kontingente arbeitsmarktliche Prioritätsregelungen nicht aus.

Unseres Erachtens enthält im Weiteren das Prinzip des Vorrangs der einheimischen Arbeitnehmer ein gefährliches Element der Spaltung der Arbeiterschaft. Die Positionen der Gewerkschaften in Verhandlungen um Gesamtarbeitsverträge und in allfälligen Kampfmassnahmen werden so durch künstlich erzeugte Interessenskonflikte geschwächt. Für die betroffenen Ausländer haben die arbeitsmarktlichen Vorschriften einen Einschüchterungseffekt. Sie dämpfen den Mut zur legitimen Verteidigung der eigenen Interessen, was auch für die schweizerischen Arbeitnehmer zur Gefahr werden kann.

Wir erachten auch das Argument des Bundesrates nicht als stichhaltig, dass die Befristung der Aufenthaltsbewilligungen sinnvoll ist, um die Ueberwachung der ortsüblichen Arbeitsbedingungen durch die Arbeitsämter zu gewährleisten. Denn gerade die unsichere Stellung der Jahresaufenthalter fördert die Versuchung, nicht ortsübliche Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Diese wird durch die Einschüchterungseffekte der arbeitsmarktlichen Vorschriften noch verschärft. Aus prinzipiellen Erwägungen erachten wir es als ungerecht, den ausländischen Arbeitnehmer mit der Verweigerung einer weiteren Aufenthaltsbewilligung zu bestrafen, wenn ihm dessen Arbeitgeber nicht die ortsüblichen Arbeitsbedingungen gewährt.

Wir sind uns bewusst, dass unsere Forderung auch die armenrechtliche Heimschaffung von Ausländern mit Aufenthaltsbewilligungen ausschliesst. Konsequenterweise müssen somit fürsorgebedürftige Ausländer von der Wohngemeinde unterstützt werden. Dabei bleibt zu bedenken, dass das Netz der sozialen Sicherheit die Zahl der Fürsorgebedürftigen reduziert hat. Diese Entwicklung wird mit der Verbesserung der Krankenversicherung (Obligatorium der Krankentaggeldversicherung), der Einführung der Mutterschaftsversicherung, dem Obligatorium der Unfallversicherung und der beruflichen Alters- und Invalidenvorsorge, sowie auch durch den Aufbau obligatorischer Alimenteninkassodienste weitergehen. Die zusätzliche Belastung des Gemeinwesens durch Fürsorgepflichten für Ausländer wird darum geringfügig bleiben. Sie wird vor allem alleinstehende Frauen mit Kindern betreffen, deren Heimschaffung ohnehin eine untragbare Härte darstellt.

Zu verbessern ist unseres Erachtens generell die berufliche Wiedereingliederung ausgesteuerter schweizerischer und ausländischer Arbeitsloser. Es muss vermieden werden, dass eine Minorität chronisch arbeitsloser Menschen aufkommt. Notstandsarbeiten dürfen darum nicht nur zur Wiedererlangung der Bezugsberechtigung bei der Arbeitslosenversicherung angeboten werden. Sie müssen auch verbunden werden mit Anstrengungen, Qualifikation, Ausbildung und Leistungsfähigkeit Arbeitsloser zu verbessern.

7. PROBEZEIT

EINWAND DES BUNDESRATES :

FUER NEUE AUFENTHALTER

(Botschaft Seite 13)

Vor Arbeitsantritt des Ausländers lässt sich nicht bestimmen, ob er sich für eine dauernde Eingliederung in der Schweiz eignet und ob für ihn auf die Dauer ein Arbeitsplatz gewährleistet werden kann. Darum erweist sich eine Probezeit als notwendig, während welcher im Bedarfsfalle die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung verweigert werden kann.

UNSERE ANTWORT :

Als sogenannte Probezeit ist eine Aufenthaltsdauer von fünf Jahren, bis zu welcher die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verweigert werden kann, auf jeden Fall zu lange. Wenn schon eine Probezeit vorzusehen wäre, dürfte diese nicht länger als ein Jahr dauern. Wir halten aber auch dies nicht für richtig. Die Entscheidung, Arbeit und Existenzgrundlage in der Fremde zu suchen, lässt sich nach der Einreise in die Schweiz in vielen Fällen nur mit grossen finanziellen Einbussen rückgängig machen. Dies gilt beispielsweise, wenn Erbanwartschaften weitergegeben oder Haus und Land verkauft werden, damit eine Auswanderung möglich wird. Unseres Erachtens sollten die Arbeitgeber veranlasst werden, bereits vor Eingehen des ersten Arbeitsvertrags und vor der Einreise die Integrationschancen eines Ausländers zu prüfen.

JURISTISCHE FRAGEN

EINWAND DES BUNDESRATES :

8. ADMINISTRATIVE AUSWEISUNG

(Botschaft Seite 14/15)

Die Initiative verbietet Ausweisungen und Entzug von Aufenthaltsbewilligungen durch Verwaltungsbehörden. Zulässig ist nur die Ausweisung durch den Richter wegen Straftaten. Diese Forderung geht zu weit. Es gibt Verstösse gegen die öffentliche Ordnung, die nicht strafrechtlichen Charakter haben, aber gleichwohl eine Wegweisung rechtfertigen. Bereits nach geltendem Recht ist gegen kantonale administrative Ausweisungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. Nach dem Entwurf des neuen Ausländergesetzes soll ausserdem der Verwaltungsbehörde eine administrative Ausweisung verwehrt bleiben, wenn bereits das Strafgericht über deren Notwendigkeit befinden konnte. Im Falle einer bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug oder einer bedingten Verurteilung soll auch die Landesverweisung bedingt aufgehoben werden.

UNSERE ANTWORT :

Die administrative Ausweisung aus ausserstrafrechtlichen Gründen ist mit den Geboten der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar. Denn sie macht die Anwesenheitsberechtigung von vagen Generalklauseln abhängig. Das Strafgesetz mit seinen Straftatbeständen umfasst sämtliche Möglichkeiten, in denen eine Ausweisung oder ein Bewilligungsentzug vielleicht angezeigt sein können. Dies gilt auch für die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit gemäss Art. 70 der Bundesverfassung. Wann eine solche vorliegt, sollte ebenfalls durch das Strafrecht konkretisiert werden müssen.

Die Ausweisung oder der Entzug einer Bewilligung hat faktisch mindestens denselben Strafcharakter wie eine Freiheitsstrafe. Darum sollte eine solche Massnahme von denselben Verfahrensgarantien abhängig gemacht werden wie die eigentliche Bestrafung. Dies rechtfertigt die Forderung der Mitenand-Initiative.

9. AUFENTHALT ZU AUSBILDUNGSZWECKEN / KURZAUFENTHALT

EINWAND DES BUNDESRATES :

(Botschaft Seite 12)

Nach dem Wortlaut der Mitenand-Initiative sind Aufenthaltsbewilligungen zu erneuern. Dies schliesst zeitlich befristete Ausbildungspraktika und Studienaufenthalte aus.

(Dieses Argument wird vom Bundesrat nur in einem Nebensatz erwähnt)

UNSERE ANTWORT :

Unseres Erachtens ist dies nach dem Wortlaut der Mitenand-Initiative nicht zwingend. Verfassungs- und Gesetzesinterpretationen müssen über den Wortlaut hinaus die Absicht eines Gesetzestextes berücksichtigen. Bei Normen auf Verfassungsebene fällt zusätzlich in Betracht, dass diese nur die elementarsten Grundgedanken enthalten können und die Detailregelungen der Ausführungsgesetzgebung überlassen müssen.

Der Begriff der Aufenthaltsbewilligung wird in der Mitenand-Initiative nicht näher definiert. Diese ist bestimmt für Ausländer, die mit zeitlich nicht von vornherein begrenzten Zielen wie Ausübung einer Berufstätigkeit in die Schweiz einreisen.

Daneben gibt es Ausländer, die nur zu zeitlich befristeten Zielen wie Ausbildung, Ausführung von Montagearbeiten usw. in die Schweiz einreisen. Unsere Initiative schliesst nicht aus, dass solchen Ausländern besondere Bewilligungen mit begrenzter Dauer erteilt werden. Ebenso schliesst sie nicht aus, dass Touristenaufenthalte generell befristet werden.

Dabei soll es nach unserer Ueberzeugung nicht ausgeschlossen sein, dass Touristen zeitlich begrenzte Arbeitsbewilligungen erteilt werden. Damit kann beispielsweise das Reisen junger Menschen ohne finanzielle Mittel erleichtert werden. Es kann auch Menschen weitergeholfen werden, die sich mittellos in der Fremde befinden. Natürlich muss bei solchen Bewilligungen auf die Lage des Arbeitsmarktes und auf Missbrauchsgefahren Rücksicht genommen werden.

EINWAND DES BUNDESRATES :

10. RECHTSSCHUTZ

(Botschaft Seite 17)

Der Entwurf des Ausländergesetzes gewährt unabhängig von den staatsvertraglichen Regelungen den Ausländern zusätzlich Rechtsansprüche, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gezogen werden können. Ausserdem sieht er in Art. 79 Mindestanforderungen an das Verfahren wie Akteneinsicht, rechtliches Gehör vor. Nicht möglich sind dagegen Rekurse gegen die Verweigerung jener Bewilligungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht.

UNSERE ANTWORT :

Trotz der Verbesserungen des Ausländergesetzes bleibt der Rechtsschutz für Jahresaufenthalter vor allem während der ersten fünf Aufenthaltsjahre und für Saisoniers dauernd ungenügend. Denn das elementare Recht auf Aufenthaltssicherheit bleibt vorenthalten. Dadurch werden alle weiteren Rechte in Frage gestellt. Dies bildet eine wesentliche Begründung, warum in der Mitnand-Initiative die Abschaffung des Saisonierstatuts und das Recht auf Verlängerung der Jahresaufenthaltsbewilligung gefordert werden.

Die Mitnand-Initiative will einen umfassenden Rechtsschutz der Ausländer einschliesslich der Rekursmöglichkeiten an die Gerichte gewährleisten. Entgegen den Ausführungen des Bundesrates wird damit nicht eine Besserstellung des Ausländers gegenüber dem Schweizer angestrebt. Der Rechtsschutz mit Rekursmöglichkeit an ein Gericht gilt für alle wesentlichen Rechte als allgemeiner elementarer Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit, der auch Ausländern vollumfänglich zugänglich gemacht werden muss. Soweit die Mitnand-Initiative keine Rechtsansprüche vorsieht, wie etwa bei der Erteilung von Neueinreisebewilligungen, bleibt auch nach ihr kein Spielraum für richterliche Entscheidungen.

SOZIALE FRAGEN

EINWAND DES BUNDESRATES :

II. FAMILIENNACHZUG

(Botschaft Seite 12)

Jahresaufenthaltern wird heute der Familiennachzug nach einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten gewährleistet. Nach dem Entwurf des neuen Ausländergesetzes sollen es maximal 12 Monate sein. Auf dem Verordnungsweg soll die Frist noch weiter herabgesetzt werden können. Sie kann aber nicht vollständig beseitigt werden. Denn bei manchen Ausländern erweist es sich im ersten Aufenthaltsjahr, dass sie sich nicht an die neuen Umweltsbedingungen anpassen können. Es ist nicht sinnvoll, wenn sie ihren Angehörigen die Probleme einer Wohnortsveränderung zumuten, wenn sie nach kurzer Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen.

UNSERE ANTWORT :

Der Staatsvertrag mit Italien brachte wohl eine Verbesserung des Familiennachzugs. Die Begründung für die Frist von maximal 12 Monaten für den Familiennachzug erscheint uns aber als paternalistisch. Unseres Erachtens sollte auf die eigene Urteilskraft des Ausländers abgestellt werden, wenn der Termin des Familiennachzugs zur Diskussion steht. Ueberdies gibt es für Professoren und andere Kategorien gehobener Arbeitnehmer die Frist von 12 Monaten nicht. Damit wird in nicht akzeptabler Weise zweierlei Recht geschaffen.

(Botschaft Seite 10/11)

Die soziale Sicherheit wird bereits heute den Ausländern weitgehend gewährleistet. Für die Kranken- und Unfallversicherung ergibt sich dies weitgehend aus dem geltenden Recht, ebenso für die Arbeitslosenversicherung. In der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wird der Grundsatz der Gleichbehandlung in einem Netz von Sozialversicherungsabkommen niedergelegt, welche rund 90 Prozent aller in der Schweiz lebenden Ausländer erfassen.

UNSERE ANTWORT :

Die Mechanismen des Saisonierstatuts haben zur Folge, dass Saisonarbeiter die Rechte der Arbeitslosenversicherung nicht ausschöpfen können. Im übrigen sind wesentliche Elemente der sozialen Sicherheit, beispielsweise die Regelung des Leistungsexports an ausländische Wohnorte der Bezugsberechtigten, nur in Staatsverträgen niedergelegt. Es besteht ein Bedürfnis, dass sie unabhängig vom weiteren Verlauf der internationalen Beziehungen vervollständig und lückenlos im landesinternen Recht geregelt werden.

Unseres Erachtens gehört die soziale Sicherheit zu den elementaren Menschenrechten. Dies kommt beispielsweise in der Erklärung der Menschenrechte der Vereinigten Nationen vom 10. Dezember 1948 deutlich zum Ausdruck. Dies bildet auch ein Motiv für die Europäische Sozialcharte, deren Ratifikation wir sehr befürworten. Ein moderner Sozialstaat hat darum die Verpflichtung, für alle seine Einwohner ein lückenloses Netz der sozialen Sicherung zu schaffen. Es erscheint uns als notwendig, dass dieses Prinzip auch auf Verfassungsebene seinen Ausdruck findet.

13. GESELLSCHAFTLICHE EINGLIEDERUNG

EINWAND DES BUNDESRATES :

(Botschaft Seite 15/16)

Mit Rücksicht auf den föderalistischen Aufbau der Schweiz soll das Hauptgewicht der Eingliederung den Kantonen zufallen. Dabei ist zu beachten, dass gewisse Eingliederungsprobleme sich auch für Schweizerbürger stellen, die sich in ein anderes Sprachgebiet innerhalb der Schweiz begeben. Das Hauptproblem der gesellschaftlichen Eingliederung übersteigt staatliche Vorkehren.

UNSERE ANTWORT :

Wir legen Wert darauf, dass jede Eingliederungsmassnahme im Einvernehmen mit den betroffenen Ausländern und ihren Organisationen erfolgen muss. Nur dies kann Gewähr bieten, dass die eigene Identität des Ausländers und dessen lebenswichtigen Bindungen an seine Herkunft respektiert werden. Integration bedeutet für uns das Erwerben von wechselseitigem Verständnis für die Eigenarten des Andern. Zur Integration gehört im Weiteren die Fähigkeit, die Sprache, Kultur und Einrichtungen des Aufenthaltsstaates zu verstehen, sowie die Fähigkeit, seine individuellen und kollektiven Interessen, unter anderem durch gewerkschaftliche Tätigkeit, wirksam zur Geltung zu bringen.

Zu den Massnahmen der gesellschaftlichen Eingliederung gehören die Förderung der Ausländerkontaktstellen, der Bildungsinsituationen der ausländischen Gewerkschaften und Konsulate, der Sprachkurse, die Unterstützung der Ergänzungskurse in heimatlicher Sprache und Kultur sowie deren befriedigende Eingliederung in das Schulsystem. Dabei geht es nicht bloss um die Finanzierung und um die Schulung der Mitarbeiter. Ebenso wichtig ist beispielsweise die Suche nach jener Methodik der Sprach- und Weiterbildungskurse, welche Ausländern mit geringster Schulbildung zugänglich ist. Es scheint uns unerlässlich, dass in allen diesen Aufgaben der Bund eine anspornende, helfende, fördernde und koordinierende Funktion haben muss, wie dies in der Miteinander-Initiative vorgesehen wird. Auch nach unserer Ueberzeugung bleiben dabei private Initiativen von entscheidender Bedeutung. Dass das Hauptproblem der gesellschaftlichen Eingliederung staatliche Vorkehren übersteigt, vermag eine Passivität des Bundes nicht zu rechtfertigen.

14. MENSCHENRECHTE SIND SCHON GEWAHRT

EINWAND DES BUNDESRATES :

(Botschaft Seite 9)

Die Forderung der Initiative, dass die Ausländergesetzgebung die Menschenrechte sichern müsse, ist im geltenden schweizerischen Recht bereits weitgehend auf Verfassungsebene erfüllt. So stehen dem Ausländer schon heute die als Menschenrechte konzipierten Grundrechte inhaltlich gleich zu wie den Schweizern. Jede Menschenrechtsgarantie ist im Interesse der öffentlichen Ordnung Schranken unterworfen. Diese können sich auch nur gegen einzelne Gruppen wie zum Beispiel die Ausländer richten.

UNSERE ANTWORT :

Der Menschenrechtsschutz für die Ausländer hat auch nach dem neuen Ausländergesetz noch wesentliche Lücken. Unseres Erachtens ist das Saisonierstatut nicht mit dem Recht auf Ehe und Familienleben vereinbar. Lücken bestehen auch im Bereich der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Diese Rechte werden durch die Generalklauseln des Art. 48 des Gesetzesentwurfs so sehr beschränkt, dass das Verbleiben eines realen Inhalts fraglich ist. Unseres Erachtens sollten sich die Vorbehalte auf jene ohnehin weitgefassten strafrechtlichen Normen beschränken, welche auch für Schweizerbürger gelten. Eine gravierende Beschränkung der Vereinsfreiheit stellt es dar, wenn gestützt auf vage Generalklauseln Vereine Auskunft zu erteilen haben über ihre Tätigkeit sowie über Zahl und Personalien der Mitglieder und über Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel, wie dies in Art. 48 des Entwurfs des Ausländergesetzes vorgesehen ist.

Die Interessenvertretung, Meinungsäusserung und gewerkschaftliche Tätigkeit sollte auch dann unbeschränkt bleiben, wenn dadurch vermeintliche Interessen der Regierung eines Herkunftslandes tangiert werden. Wo reale Interessen für Beschränkungen von Vereinsaktivitäten bestehen, wie etwa bei den türkischen "grauen Wölfen" oder bei Vereinen mit wucherischen Glücksspielen, sind regelmässig auch strafrechtliche Normen tangiert, die einen vom Ausländerrecht unabhängigen Rechtsgrund zum Einschreiten bieten.

Unseres Erachtens wird jede Menschenrechtsgarantie in Frage gestellt, solange keine Aufenthaltssicherheit besteht. Dies veranlasst uns zur Forderung, dass die Aufenthaltsbewilligung normalerweise zu verlängern ist und nicht ohne richterlichen Entscheid im Zusammenhang mit einer Straftat entziehbar ist.

EINWAND DES BUNDESRAATES :

15. VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

(Botschaft Seite 15)

Der Bundesrat hat Bedenken, in die Vernehmlassungspraxis der Kantone einzugreifen und diesen vorzuschreiben, wen sie anzuhören haben.

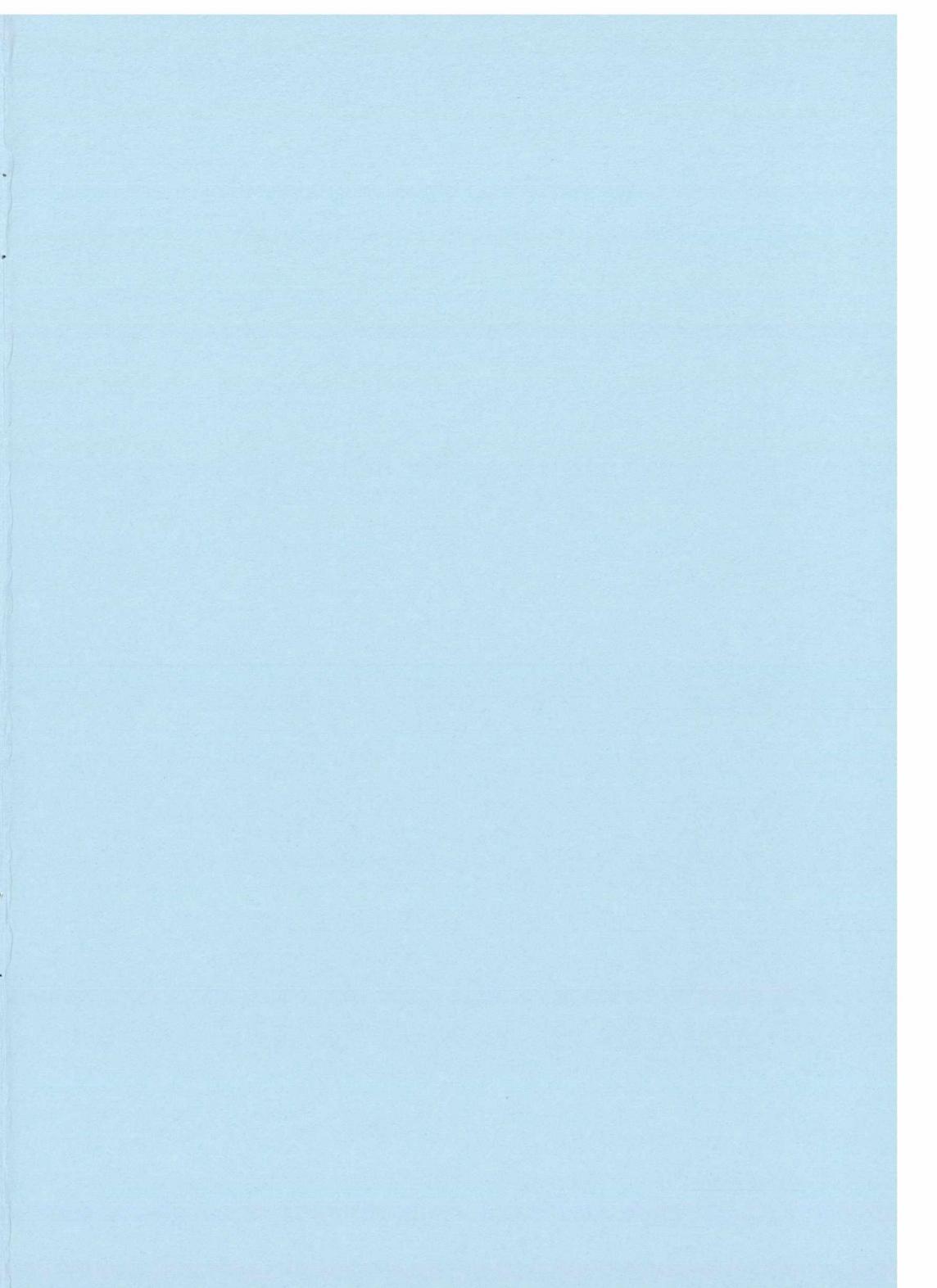
UNSERE ANTWORT :

Das Vernehmlassungsrecht der Betroffenen ist ein allgemeines Gebot gesetzgeberischer Sorgfaltspflicht. Es hat für das Entstehen gerechter Gesetze eine ähnliche Bedeutung wie das rechtliche Gehör für den Erlass von behördlichen Verfügungen. Ohne Vernehmlassung der Betroffenen können nämlich die realen Gegebenheiten, in welche der Gesetzgeber eingreift, nicht sichtbar werden.

In kleineren Gemeinschaften (Gemeinden, Kantonen) mag sich teilweise die generelle Institutionalisierung eines schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens erübrigen. Denn Einwohner mit Stimmrecht haben in überschaubaren Verhältnissen die Gelegenheit, im Vorfeld von Entscheidungen in Versammlungen, Ausschüssen und Kommissionen ihren Willen direkt zum Ausdruck zu bringen. Hierzu hatten jedoch die Ausländer bisher keine Möglichkeiten. Darum drängt sich zu ihren Gunsten die besondere Garantie von Vernehmlassungsrechten auf. Diese können beispielsweise konkretisiert werden durch das Recht auf Einsitznahme in kommunalen und kantonalen Kommissionen, zum Beispiel Schulpflegen, durch die Schaffung konsultativer Ausländerräte oder aber entsprechend dem Vorbild der Kantone Jura und Neuchâtel durch die Einführung des kommunalen und kantonalen Stimmrechts.

Ein wirksames Vernehmlassungsrecht setzt die Information über die Vorarbeiten zu wichtigen Gesetzgebungsprojekten voraus. Darum erweist sich in der Praxis das Petitionsrecht als ungenügend. Dieses kann nur genutzt werden, wenn jemand von den ihn interessierenden Vorgängen Kenntnis erhält. Ausserdem garantiert das Petitionsrecht nicht, dass die Eingaben bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen berücksichtigt werden.

<u>INHALT</u> :	Seite
SAISONNIER-STATUT	1
1. Stabilisierung	
2. Die Wirtschaft braucht Saisonniers	4
3. Folgen für die Arbeitslosenversicherung	6
4. Das Saisonnierstatut kann verbessert werden	7
JAHRESAUFENTHALT	9
5. Zuzugsbeschränkungen statt Ausweisungen	
6. Jahresaufenthalter unter Kontrolle	10
7. Probezeit für neue Aufenthalter	13
JURISTISCHE FRAGEN	14
8. Administrative Ausweisung	
9. Aufenthalt zu Ausbildungszwecken/ Kurzaufenthalt	15
10. Rechtsschutz	16
SOZIALE FRAGEN	17
11. Familiennachzug	
12. Soziale Sicherheit	18
13. Gesellschaftliche Eingliederung	19
14. Menschenrechte sind schon gewahrt	20
15. Vernehmlassungsverfahren	21



"Mitenand"

Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik

Postfach 4008 - 3001 BERN

Tél. (031) 22.08.11