

Parlamentsdienste  
Services du Parlement  
Servizi del Parlamento  
Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale  
3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

# Verhandlungen

# Délibérations

# Deliberazioni

**Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)**

**Loi sur les étrangers (LEtr)**

**Legge federale sugli stranieri (LStr)**

**Datum der Volksabstimmung**  
**24.09.2006**

**Date de la votation populaire**  
**24.09.2006**

Weitere Informationen:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
unter Volksabstimmungen

Informations complémentaires :  
[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)  
sous votations populaires

**Verantwortlich für diese Ausgabe:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
Ernst Frischknecht  
Tel. 031 322 97 31

**Responsable de cette édition :**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
Ernst Frischknecht  
Tél. 031 322 97 31

**Bezug durch:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

**S'obtient aux :**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
3003 Berne  
Tél. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

## Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		VII XI
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	05.-07.05.2004	1
	Nationalrat - Conseil national	15./16.06.2004	134
	Ständerat - Conseil des Etats	16./17.03.2005	224
	Nationalrat - Conseil national	27./28.09.2005	261
	Ständerat - Conseil des Etats	01.12.2005	304
	Nationalrat - Conseil national	07.12.2005	312
	Ständerat - Conseil des Etats	12.12.2005	313
5.	Schlussabstimmungen / Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national		314
	Ständerat - Conseil des Etats		317
6.	Namentliche Abstimmungen / Votes nominatifs		318

## 2. Rednerliste · Liste des orateurs

### Nationalrat · Conseil national

<b>Aeschbacher Ruedi</b> (E, ZH)	92, 115, 300
<b>Amstutz Adrian</b> (V, BE)	21, 144, 145, 188, 195
<b>Baader Caspar</b> (V, BL)	12
<b>Banga Boris</b> (S, SO)	303
<b>Beck Serge</b> (RL, VD) pour la commission	5, 29, 31, 33, 34, 37, 40, 42, 45, 51, 58, 61, 71, 85, 87, 94, 100, 102, 105, 115, 126, 138, 145, 152, 153, 157, 167, 172, 174, 180, 184, 185, 189, 193, 198, 207, 208, 211, 219, 223, 262, 264, 268, 270, 276, 284, 298, 300
<b>Bezzola Duri</b> (RL, GR)	55
<b>Blocher Christoph</b> , Bundesrat	25, 28, 32, 36, 38, 45, 49, 51, 55, 56, 58, 60, 61, 66, 71, 72, 75, 82, 83, 84, 87, 88, 93, 99, 102, 114, 126, 130, 131, 138, 144, 151, 155, 157, 162, 167, 171, 172, 183, 186, 189, 193, 196, 197, 198, 199, 203, 207, 210, 213, 214, 217, 218, 220, 263, 267, 270, 272, 275, 276, 279, 283, 284, 286, 298, 300, 302
<b>Bühlmann Cécile</b> (G, LU)	8, 27, 44, 55, 63, 67, 69, 79, 84, 97, 111, 121, 126, 130, 141, 148, 196, 197, 268, 270, 277, 279, 280, 282, 299, 215, 218
<b>Christen Yves</b> (RL, VD)	24, 48, 68, 137, 166, 195, 197
<b>Cina Jean-Michel</b> (C, VS)	51, 98, 99
<b>Cuche Fernand</b> (G, NE)	69, 70
<b>Daguet André</b> (S, BE)	23, 28, 54, 69, 97, 98
<b>Donzé Walter</b> (E, BE)	16, 49, 93, 97, 100, 207, 217, 222, 275, 314
<b>Dunat Jean Henri</b> (V, BS)	17
<b>Dupraz John</b> (RL, GE)	39
<b>Engelberger Eduard</b> (RL, NW)	58, 102, 186, 210, 269
<b>Fasel Hugo</b> (G, FR)	53, 54, 68, 70, 71, 73, 74, 300
<b>Fässler-Osterwalder Hildegard</b> (S, SG)	12, 222
<b>Fattebert Jean</b> (V, VD)	70, 80, 98
<b>Fehr Hans</b> (V, ZH)	47, 50, 51, 148, 149, 153
<b>Fluri Kurt</b> (RL, SO)	17, 44, 73, 74, 86, 87, 92, 97, 113, 123, 142, 149, 155, 188, 266, 299, 300
<b>Freysinger Oskar</b> (V, VS)	20, 21, 80, 210
<b>Garbani Valérie</b> (S, NE)	63, 78, 84, 154
<b>Glur Walter</b> (V, AG)	213
<b>Goll Christine</b> (S, ZH)	92, 122
<b>Gross Andreas</b> (S, ZH)	57, 101, 285
<b>Gross Jost</b> (S, TG)	101, 160, 164, 203
<b>Gutzwiller Felix</b> (RL, ZH)	315

<b>Gysin Remo (S, BS)</b>	59, 212, 213, 214, 299
<b>Häberli-Koller Brigitte (C, TG)</b>	315
<b>Heim Bea (S, SO)</b>	269
<b>Hess Bernhard (-, BE)</b>	10, 223
<b>Hubmann Vreni (S, ZH)</b>	18, 28, 32, 35, 44, 91, 92, 93, 112, 117, 126, 129, 130, 137, 156, 159, 166, 182, 187, 188, 189, 216, 271, 274, 275, 280, 298, 315
<b>Huguenin Marianne (-, VD)</b>	10, 19, 32, 37, 74, 129, 131, 144, 167, 222, 263, 283, 316
<b>Humbel Näf Ruth (C, AG)</b>	281
<b>Hutter Jasmin (V, SG)</b>	22, 157, 161, 167, 199, 272, 278, 282, 283
<b>Inelchen Otto (RL, LU)</b>	70
<b>Janiak Claude (S, BL)</b>	38, 160, 202, 219
<b>Kohler Pierre (C, JU)</b>	40
<b>Lang Josef (G, ZG)</b>	98, 206, 269, 272
<b>Leuenberger Ueli (G, GE)</b>	10, 17, 47, 131, 149, 199, 266, 268, 273, 274, 275, 278, 283, 285, 302, 315
<b>Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL)</b>	9, 35, 64, 66, 68, 71, 80, 81, 86, 87, 101, 128, 129
<b>Leuthard Doris (C, AG) für die Kommission</b>	4, 28, 32, 33, 39, 40, 43, 50, 51, 56, 67, 75, 84, 88, 99, 105, 106, 116, 123, 132, 138, 145, 151, 155, 163, 164, 173, 180, 184, 186, 189, 193, 196, 199, 204, 214, 218, 219, 220
<b>Levrat Christian (S, FR)</b>	16, 196
<b>Lustenberger Ruedi (C, LU)</b>	25, 52, 53, 84, 213, 214, 217, 222, 269, 272, 274, 275, 279
<b>Maitre Jean-Philippe (C, GE)</b>	59, 61
<b>Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD)</b>	79, 80, 91, 137, 155, 166, 208, 221, 271, 274, 275
<b>Messmer Werner (RL, TG)</b>	53, 54
<b>Meyer Thérèse (C, FR)</b>	23
<b>Müller Geri (G, AG)</b>	13, 53, 54, 65, 113, 122, 130, 131, 210, 281, 283, 284
<b>Müller Philipp (RL, AG)</b>	14, 36, 53, 59, 65, 80, 97, 116, 129, 161, 162, 164, 182, 195, 203, 206, 272, 276, 278, 279, 282, 286
<b>Müller Walter (RL, SG)</b>	55, 70, 83
<b>Peilli Fulvio (RL, TI)</b>	222
<b>Perrin Yvan (V, NE)</b>	18, 186, 202, 210, 212, 216
<b>Pfister Gerhard (C, ZG) für die Kommission</b>	13, 32, 38, 49, 65, 74, 81, 114, 137, 142, 149, 154, 161, 183, 188, 206, 261, 263, 267, 268, 273, 276, 279, 286, 300, 301
<b>Recordon Luc (G, VD)</b>	37, 94
<b>Rennwald Jean-Claude (S, JU)</b>	30, 57, 64
<b>Rime Jean-François (V, FR)</b>	60
<b>Roth-Bernasconi Maria (S, GE)</b>	22, 60, 64, 73, 83, 113, 265, 267, 280, 283
<b>Scherer Marcel (V, ZG)</b>	69, 71, 195

<b>Schibli Ernst (V, ZH)</b>	54, 68, 70, 79, 98, 100, 121, 213, 272, 299
<b>Schlüer Ulrich (V, ZH)</b>	34
<b>Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI)</b>	61
<b>Sommaruga Carlo (S, GE)</b>	21, 35, 199
<b>Stamm Luzi (V, AG)</b>	58, 81
<b>Steiner Rudolf (RL, SO)</b>	126, 212, 217, 220
<b>Strahm Rudolf (S, BE)</b>	150, 153
<b>Studer Heiner (E, AG)</b>	150, 300
<b>Thanel Anita (S, ZH)</b>	137
<b>Triponez Pierre (RL, BE)</b>	59, 69, 73, 83, 212
<b>Vanek Pierre (-, GE)</b>	9
<b>Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE)</b>	7, 38, 48, 72, 73, 90, 93, 97, 112, 121, 136, 143, 172, 186, 205, 206, 209, 278, 284, 302
<b>Vischer Daniel (G, ZH)</b>	19, 28, 45, 58, 143, 150, 157, 161, 162, 180, 186, 188, 195, 197, 198, 203, 213, 217, 219, 300
<b>Walter Hansjörg (V, TG)</b>	54, 70, 98
<b>Wasserfallen Kurt (RL, BE)</b>	11, 39
<b>Weyeneth Hermann (V, BE)</b>	25, 47, 66, 81, 84, 97, 99, 221, 267
<b>Widmer Hans (S, LU)</b>	131, 266
<b>Wyss Ursula (S, BE)</b>	265
<b>Zisyadls Josef (-, VD)</b>	264

#### **Ständerat · Conseil des Etats**

<b>Berset Alain (S, FR)</b>	244, 246
<b>Blocher Christoph, Bundesrat</b>	229, 232, 233, 235, 236, 238, 239, 242, 244, 245, 246, 248, 250, 255, 258, 304
<b>Brunner Christiane (S, GE)</b>	226, 233, 236, 237, 240, 245, 247, 248, 249
<b>Bürgi Hermann (V, TG)</b>	257
<b>Büttiker Rolf (RL, SO)</b>	227, 243, 247
<b>David Eugen (C, SG)</b>	238
<b>Epiney Simon (C, VS)</b>	241
<b>Forster-Vannini Erika (RL, SG)</b>	257
<b>Heberlein Trix (RL, ZH) für die Kommission</b>	224, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 239, 242, 243, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 304, 306, 311, 313
<b>Kuprecht Alex (V, SZ)</b>	225
<b>Lauri Hans (V, BE)</b>	246
<b>Leuenberger Ernst (S, SO)</b>	228, 234, 304
<b>Marty Dick (RL, TI)</b>	241, 258
<b>Pfisterer Thomas (RL, AG)</b>	231, 243

<b>Reimann Maximilian (V, AG)</b>	245
<b>Saudan Françoise (RL, GE)</b>	227, 237, 241
<b>Schiesser Fritz (RL, GL)</b>	257
<b>Schmid-Sutter Carlo (C, AI)</b>	241
<b>Schweiger Rolf (RL, ZG)</b>	246
<b>Slongo Marianne (C, NW)</b>	238
<b>Stähelin Philipp (C, TG)</b>	225, 234, 238, 246, 255, 257
<b>Studer Jean (S, NE)</b>	228, 240, 241, 258

### 3. Zusammenfassung der Verhandlungen

#### 02.024 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2002 3709)

##### **Ausgangslage**

Hauptinhalt des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Regelung der Zulassung und des Aufenthalts von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern, die nicht aus EU- oder EFTA-Staaten stammen (Drittstaatsangehörige) und die nicht zum Asylbereich gehören. Ebenfalls geregelt wird ihr Familiennachzug und die Integrationsförderung.

Die vorgeschlagene verbesserte Rechtsstellung und die administrativen Vereinfachungen sollen insbesondere die Integration der anwesenden Ausländerinnen und Ausländer erleichtern, die Verfahren für Arbeitgeber und Behörden verkürzen sowie eine einheitliche Anwendung des Gesetzes sicherstellen.

Der Gesetzesentwurf ist hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Ausländerinnen und Ausländer sowie der notwendigen zusätzlichen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewogen.

Die Neuerungen sind zeitgemäss, sachlich begründet und nehmen zu einem grossen Teil die bereits bestehende Praxis auf.

##### *A. Zulassung von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen (duales Zulassungssystem)*

Das wichtigste Element des Gesetzesentwurfs bilden die Bestimmungen über die Zulassung von erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen. Die Zulassung und die Anwesenheitsregelung von Angehörigen der Mitgliedstaaten der EU richtet sich fast ausschliesslich nach dem bilateralen Abkommen mit der EG und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen). Dieses Abkommen wird auf die EFTA-Staaten ausgedehnt. Nach einer Übergangsfrist sind im Rahmen dieses Abkommens keine Beschränkungen bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt mehr möglich.

Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen wird demgegenüber im Gesetzesentwurf eingeschränkt auf dringend benötigte und gut qualifizierte Arbeitskräfte (duales Zulassungssystem). Diese vom Bundesrat im Grundsatz bereits seit 1991 verfolgte Politik wird nun auf Gesetzesstufe geregelt und insbesondere durch die Umschreibung der notwendigen persönlichen Zulassungsvoraussetzungen präzisiert.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist es angezeigt, die Zulassung auf erwerbstätige Drittstaatsangehörige zu beschränken, deren langfristige berufliche und soziale Integration gesichert erscheint. Ausnahmen von den strengen Zulassungsvorschriften sind insbesondere beim Familiennachzug, aus wichtigen humanitären Gründen sowie für Ausbildungsaufenthalte möglich.

Eine Lockerung der Zulassungsvorschriften für erwerbstätige Drittstaatsangehörige kann erst geprüft werden, wenn die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens bekannt sind und die Möglichkeiten der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Personen innerhalb der EU- und der EFTA-Staaten zu fairen Lohn- und Arbeitsbedingungen tatsächlich ausgeschöpft sind.

##### *B. Verbesserung der Rechtsstellung und der Integration*

Die Situation der rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländer soll verbessert werden. Daraus ergibt sich eine wesentliche Straffung der heute teilweise etwas schwerfälligen Bewilligungsverfahren, was auch einem gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz entspricht.

Nach der Überwindung einer hohen «Einstiegshürde» beim Zulassungsverfahren ist – auch in Anlehnung an das Freizügigkeitsabkommen – unter bestimmten Voraussetzungen eine erhöhte Mobilität vorgesehen (insbesondere Erleichterungen beim Kantons-, Berufs- und Stellenwechsel und die Möglichkeit des Familiennachzugs bei Kurzaufenthalten und Studierenden).

Die Integration rechtmässig und längerfristig anwesender Ausländerinnen und Ausländer soll gefördert werden. Neben den nun im Gesetzesentwurf enthaltenen Grundsätzen der Integrationspolitik sollen die Förderungsmassnahmen auf Bundesebene weitergeführt werden. Zu diesen gehören eine verbesserte Koordination der Integrationsmassnahmen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Bedeutung der Integrationsbereitschaft, die bei den Ausländerinnen und Ausländern vorhanden sein muss, wird betont.

##### *C. Missbrauchsbekämpfung, Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*

Die auch in anderen Ländern festgestellten Umgehungen und Missbräuche des Ausländerrechts durch eine Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer erfordern neue Massnahmen. Dies gilt

insbesondere in den Bereichen des Schlepperwesens und der Schwarzarbeit sowie beim Familiennachzug. Gegen Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben oder gefährden oder die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sollen auch weiterhin griffige Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen möglich sein.

### Verhandlungen

05.05.2004	NR	Eintretensdebatte und Beginn der artikelweise Beratung.
07.05.2004	NR	Fortsetzung der Beratung in der nächsten Sommersession.
16.06.2004	NR	Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
17.03.2005	SR	Abweichend.
28.09.2005	NR	Abweichend.
01.12.2005	SR	Abweichend.
07.12.2005	NR	Abweichend.
12.12.2005	SR	Zustimmung.
16.12.2005	NR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (106:66)
16.12.2005	SR	Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen. (33:8)

Der **Nationalrat** verschärfte das Gesetz, für das Bundesrat Christoph Blocher zu Händen des Ständerates eine restriktivere Version ankündigte, bereits in verschiedenen Punkten.

So sprach sich die grosse Kammer mit 92 zu 82 Stimmen für einen Artikel aus, der die Vorbereitungsfrist, während der die Behörden über das weitere Vorgehen entscheiden, auf höchstens sechs statt drei Monate festsetzt. Des Weiteren nahm der Rat mit 92 zu 91 Stimmen einen Antrag von Philipp Müller (RL, AG) an, der die Ausschaffungshaft nach Vorliegen eines vollstreckbaren Entscheides um 40 Tage verlängert.

Im Kapitel über die vorläufige Aufnahme beschloss der Nationalrat, dem Antrag seiner Kommission zu folgen und die neuen Vorschläge des Bundesrates abzuwarten. Der Antrag der Ratslinken, welcher verlangte, dass vorläufig aufgenommene Personen nach vier Jahren Aufenthalt Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wurde abgelehnt.

Darüber hinaus nahm die grosse Kammer gegen den Willen der Ratslinken, die diese Massnahme für fragwürdig hielt, eine Bestimmung an, die von den Zivilstandsbeamtinnen und -beamten verlangt, keine Trauung vorzunehmen, wenn der Verdacht auf eine Scheinehe besteht. Solche Ehen sollen für ungültig erklärt werden.

Überdies sollen an den Flughäfen schärfere Kontrollen durchgeführt werden. Fluggesellschaften, die Passagiere ohne Identitätspapiere transportieren, werden mit einer Busse von bis zu 5'000 Franken für jede beförderte Person bestraft. Auch Schlepper sollen härter angefasst werden. Auf Antrag der Mehrheit seiner Kommission und entgegen jenem von Bundesrat Christoph Blocher nahm der Nationalrat in die Vorlage auf, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ausländischen Mitarbeitenden mindestens zweimal verletzen, für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können.

Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an den Besuch eines Integrationskurses geknüpft werden kann. Dabei werden die Integrationsprojekte gegen den Willen der Rechtskonservativen weiterhin durch den Bund finanziert.

Eine starke Minderheit sprach sich gegen die Einführung des in ihren Augen diskriminierenden dualen Zulassungssystems aus. Dieser Minderheit entgegnete der Kommissionssprecher Serge Beck (RL, VD), dass ein solches System angesichts der exponentiellen Zunahme der Migrantinnen und Migranten aus armen Ländern unabdingbar sei. Die grosse Kammer stimmte dem dualen System schliesslich mit 108 zu 65 Stimmen zu, erweiterte aber mit der Annahme des Antrags vom Martin Bäumle (G, ZH) den Kreis der Ausländerinnen und Ausländer, die rechtlich besser gestellt sind, um die Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Ebenfalls angenommen wurde ein Antrag von Ernst Schibli (V, ZH), der verlangt, dass dem Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im Tourismus und in der Baubranche Rechnung getragen wird. Ein Antrag von Pierre Triponez (RL, BE) der die Wiedereinführung des Saisonierstatuts verlangte, wurde von der Mehrheit bestehend aus der Ratslinken, der FDP sowie der CVP abgelehnt.

Nach 30-stündigen Beratungen passierte das Gesetz mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen. Dieses Abstimmungsergebnis reflektiert die Unzufriedenheit des rot-grünen Lagers, das keine Lockerung der Bestimmungen erreichen konnte, und der Rechtskonservativen, die ein restriktiveres Gesetz gewünscht hätten. Die mit dem Ergebnis unzufriedene FDP enthielt sich der Stimme, so dass einzig die CVP- und die EVP-EDU-Fraktion sowie einige Sozialdemokraten für die Vorlage stimmten.

Der **Ständerat** trat, der Kommissionmehrheit folgend, ohne Gegenstimme auf die Vorlage ein.

Die Linke wehrte sich ohne Erfolg gegen die von Bundesrat, Nationalrat und Kommissionsmehrheit gewünschten Verschärfungen.

Die kleine Kammer bekräftigte das Prinzip des dualen Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte. Vorrang soll Angehörigen der EU- und der EFTA-Staaten gegeben werden. Drittstaatsangehörige sollen nur zugelassen werden, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt, insbesondere Hochschulabsolventen, die ihr Studium in der Schweiz abgeschlossen haben.

Der Rat lehnte die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, mit 18 zu 14 Stimmen ab, weil er hier, im Gegensatz zur Ratslinken, keine festen Regeln schaffen wollte. Das bürgerliche Lager wollte sicherstellen, dass keine Bewilligung ohne gründliche Prüfung durch die kantonalen Behörden ausgestellt wird.

Eingeschränkt wurden auch die Bedingungen des Familiennachzugs. Die Mehrheit der Kommission wollte keine Automatismen für den Nachzug von Ehegatten und Kindern. Aus Integrationsgründen senkte der Rat die Altersgrenze, ab der eine Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs möglich ist, von 14 auf 12 Jahre.

Wie von der Kommissionsmehrheit beantragt, sprach sich der Ständerat dagegen aus, den Status von Papierlosen, die seit über vier Jahren in der Schweiz leben, neu zu regeln und lehnte einen entsprechenden Minderheitsantrag mit 26 zu 9 Stimmen ab.

Anders als der Nationalrat wollte der Ständerat kein neues Saisonierstatut (Art. 23 Abs. 1) einführen, indem nicht qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern Aufenthaltsbewilligungen für sechs Monate erteilt werden. Er folgte mit 18 zu 9 Stimmen dem Vorschlag des Bundesrates.

Wie der Nationalrat legte auch der Ständerat bei der Niederlassungsbewilligung mehr Gewicht auf das Integrationskriterium. So können die Behörden von Ausländerinnen und Ausländern verlangen, an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen.

Der Rat stimmte einem Antrag von Erika Forster (RL, SG) zu, wonach Zwangsheiraten mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und fünf Jahren bestraft werden.

In Bezug auf Scheinheiraten, auf die Erhebung biometrischer Daten zur Identifizierung von Ausländern sowie auf den Austausch von Personendaten zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden folgte der Ständerat der grossen Kammer und stimmte den verschärften Bestimmungen zu. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit 31 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Der **Nationalrat** folgte im Wesentlichen den Beschlüssen des Ständerates, insbesondere was die Aufenthaltsbewilligung für Personen aus Nicht-EU-Ländern anbelangt.

Mit 95 zu 84 Stimmen sprach sich der Rat dafür aus, dass Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, nicht mehr automatisch eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Das rot-grüne Lager und Bundesrat Christoph Blocher setzten sich vergeblich gegen diese Regelung ein, die in ihren Augen zu Willkür führt.

Zudem verschärfte die grosse Kammer die Bedingungen für den Familiennachzug. So sollen ausländische Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern nur noch Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit diesen zusammenwohnen. Die Mehrheit sah somit keine Notwendigkeit, mit einem unabhängigen Aufenthaltsrecht den Opfern ehelicher Gewalt Rechnung zu tragen.

Mit 89 zu 75 Stimmen verwarf der Nationalrat den Rechtsanspruch auf Familiennachzug bei Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung.

In der Frage der Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Kinder im Rahmen des Familiennachzugs folgte die grosse Kammer ebenfalls dem Ständerat und setzte die Altersgrenze für Kinder, die langfristig aufenthaltsberechtigt sind, von 14 auf 12 Jahre herab. Auch die Kinder der ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern sind von dieser im Namen der Integration eingeführten Regelung betroffen.

Schliesslich lehnte der Rat mit 115 zu 67 Stimmen einen Minderheitsantrag ab, der ein neues Saisonierstatut einführen wollte, indem er verlangte, dass unqualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Ländern eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann.

Bei den Sans-papiers sprach sich die Mehrheit des Nationalrates gegen den in erster Lesung gefassten Beschluss aus und lehnte nun eine Regelung ab, die vorsieht, dass Legalisierungsgesuche von Personen, die sich seit mehr als vier Jahren illegal in der Schweiz aufhalten, vertieft zu prüfen sind.

Was die Zwangsheiraten anbelangt, folgte die grosse Kammer nicht dem Entwurf des Ständerates, wonach diese Heiraten mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und fünf Jahren bestraft werden. Der Nationalrat verabschiedete hingegen ein Postulat, welches die Überprüfung der straf- und zivilrechtlich möglichen Sanktionen gegen Zwangsheiraten verlangt.

Die weiteren Differenzen betreffen die Änderungen, die vorgeschlagen wurden, um den im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes (siehe Geschäft 02.060) gefassten Beschlüssen Rechnung zu

tragen, d.h. die Artikel 30a, 46, 70a, 70b, 71, 74a, 74b, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 95, 102g, 105, 107, 108 und 113.

In der Differenzbereinigung schloss sich der **Ständerat** bei den meisten Artikeln diskussionslos der grossen Kammer an. Er hielt jedoch an den Kommissionsanträgen zu den Artikeln 78 Absatz 4 und 120 Absatz 2 Ziffer 1 fest. Diese Artikel regeln die Voraussetzungen für eine Wegweisung.

Der **Nationalrat** beschloss gegen eine Kommissionsminderheit, die sich der Fassung des Ständerates anschliessen wollte, bei Artikel 78 Absatz 4 an seiner Version festzuhalten.

Der **Ständerat** schloss sich schliesslich diskussionslos der Fassung des Nationalrates an.

Die Grünen, sowie das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM) kündigten ein Referendum gegen dieses Gesetz an.

### 3. Condensé des délibérations

#### 02.024 Loi sur les étrangers

Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469)

##### Situation initiale

Le projet de loi réglemente principalement l'admission et le séjour des ressortissants des Etats non-membres de l'UE ou de l'AELE (Etats tiers), qu'il s'agisse d'un séjour avec ou sans activité lucrative, dont le statut n'est pas régi par la législation sur l'asile. Le droit au regroupement familial et l'encouragement de leur intégration sont également traités dans ce projet.

L'amélioration du statut juridique et la simplification des procédures administratives proposées visent à faciliter l'intégration des étrangers séjournant en Suisse, à écourter les procédures pour les employeurs et les autorités et à assurer une application uniformisée de la loi.

Les droits et les devoirs des étrangers ainsi que les mesures supplémentaires indispensables à la lutte contre les abus et à la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics sont réglementés dans le projet de loi de manière appropriée. Les nouvelles dispositions sont modernes, dûment fondées et reprennent dans une large mesure la pratique actuelle.

##### *A. Admission des ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative (système binaire d'admission).*

Les dispositions afférentes à l'admission de ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative constituent l'essentiel du projet de loi. L'admission et le séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE sont régis presque exclusivement par l'accord bilatéral avec la CE et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes. Cet accord s'étend également aux Etats membres de l'AELE. Après la période transitoire, les personnes dont le statut est régi par cet accord ne seront plus soumises à aucune limitation en matière d'admission sur le marché du travail.

En revanche, l'admission des ressortissants d'Etats tiers est limitée aux travailleurs qualifiés qui sont indispensables (système binaire d'admission). Définie déjà en 1991 par le Conseil fédéral quant à son principe, cette politique sera désormais consacrée dans une loi. En outre, les qualifications personnelles requises en matière d'admission y seront précisées.

Les expériences réalisées ces dernières années ont montré qu'il était indiqué de limiter l'admission des ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative aux travailleurs susceptibles de s'intégrer durablement aux plans professionnel et social. Des dérogations à ces prescriptions strictes d'admission sont possibles en particulier lors de l'admission en vue du regroupement familial, d'un séjour de formation ou pour des raisons humanitaires majeures.

L'opportunité d'un assouplissement des prescriptions d'admission relatives aux ressortissants des Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative ne sera examinée que lorsque les effets de l'application de l'accord sur la libre circulation seront connus et que les possibilités de recrutement de travailleurs peu qualifiés dans les Etats membres de l'UE ou de l'AELE – à des conditions de rémunération et de travail correctes – seront effectivement épuisées.

##### *B. Amélioration du statut juridique et de l'intégration*

Le projet améliore la situation des étrangers qui séjournent légalement et durablement dans notre pays. Il s'ensuit une simplification considérable des procédures, actuellement un peu lentes, ce qui est aussi dans l'intérêt de l'économie suisse. Après avoir franchi les obstacles de la procédure d'admission, les étrangers bénéficieront à certaines conditions – également par attraction de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes – d'une plus grande mobilité (avant tout simplification des procédures lors du changement de canton, de profession ou d'emploi et accès au regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de courte durée et les étudiants).

Il y a lieu d'encourager l'intégration des étrangers dont le séjour est légal et durable. Outre les principes de politique d'intégration contenus dans le projet de loi, les mesures d'encouragement adoptées jusqu'ici à l'échelon fédéral seront poursuivies. Il s'agit notamment d'améliorer la coordination des programmes d'intégration de même que la collaboration avec les cantons. L'accent est mis sur l'importance de la volonté manifestée par les étrangers de s'intégrer.

##### *C. Lutte contre les abus et sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics*

Les infractions et les abus commis, également dans d'autres pays, par une minorité d'étrangers requièrent la mise en place de nouvelles mesures. Tel est notamment le cas des filières de passeurs, du travail au noir et des abus du regroupement familial. Par conséquent, il importe que les autorités compétentes puissent prononcer des mesures d'éloignement adéquates à l'encontre des personnes

qui ont enfreint ou menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

### Délibérations

05.05.2004	CN	Entrée en matière et début de la discussion par article.
07.05.2004	CN	Suite des délibérations durant la prochaine session d'été.
16.06.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.03.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Divergences.
07.12.2005	CN	Divergences.
12.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (106:66)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:8)

En attendant le durcissement annoncé par le Conseiller fédéral Christoph Blocher en vue du débat au Conseil des Etats, le **Conseil national** a durci la loi sur plusieurs points.

Ainsi dans le domaine des mesures de contrainte, le national a adopté par 92 voix contre 82 l'article qui fixe à six mois la durée de la détention en « phase préparatoire » et qui permet aux autorités de décider du sort des clandestins. Par 92 voix contre 91, il a également adopté une proposition de Philipp Müller (RL, AG) qui prolonge de 40 jours la détention d'un étranger dont la décision de renvoi a été prise.

Dans le domaine de l'admission provisoire, le Conseil a adopté le projet défendu par sa commission en attendant les nouvelles propositions du Conseil fédéral. La proposition de la gauche qui voulait permettre l'octroi d'un permis de séjour après quatre ans a été rejetée.

La Chambre basse a également adopté, contre l'avis de la gauche qui juge cette mesure arbitraire, un article qui exige des officiers de l'état civil qu'ils refusent de célébrer un mariage qu'ils considèrent comme une union de complaisance. Les mariages blancs pourront être annulés.

Le dispositif de contrôle dans les aéroports a également été renforcé. Les compagnies aériennes qui transportent des passagers sans papiers risquent une amende allant jusqu'à 5000 francs par cas. Les activités de passeurs seront punies plus durement. Suivant la majorité de sa commission, et contre la position du Conseiller fédéral Christoph Blocher, le Conseil national a introduit la possibilité de sanctionner les employeurs qui auront manqué deux fois à leur devoir de diligence à l'égard de collaborateurs étrangers par une exclusion desdits employeurs des appels d'offres publics pendant une période de un à cinq ans.

Suivant sa commission, le National a introduit la possibilité de n'octroyer une autorisation de séjour qu'en cas de participation à un cours d'intégration. Dans cette optique, les projets d'intégration continueront à être financés par la Confédération, contre l'avis de la droite dure.

Répondant à l'opposition d'une forte minorité concernant l'introduction du système binaire d'admission, considéré comme discriminatoire, le rapporteur de la commission, Serge Beck (RL, VD) a souligné que ce système s'avère indispensable face à la progression exponentielle des migrations en provenance des pays pauvres. La Chambre basse a accepté ce principe par 108 voix contre 65. Mais il a élargi le cercle des travailleurs prioritaires à tous les étrangers qui ont fait l'université en Suisse en approuvant une proposition de Martin Bäumlé (G, ZH). Le Conseil a également adopté une proposition d'Ernst Schibli (V, ZH) qui vise à prendre en considération les besoins en forces de travail peu qualifiés pour les secteurs de l'agriculture, du tourisme et de la construction. Une proposition de Pierre Triponez (RL, BE) de réintroduire le statut de saisonnier a été refusée par une coalition issue de la gauche, du PRD et du PDC.

Après 30 heures de débat, la loi a été adoptée, au vote sur l'ensemble, par 64 voix contre 48 et 55 abstentions. Ce résultat, couplé au plus de 200 amendements déposés, reflète le mécontentement du camp rose-vert, qui n'a obtenu aucun assouplissement, et de la droite dure, qui exigeait plus de restrictions. Les radicaux insatisfaits du résultat se sont abstenus. Seul les groupes PDC, PEV/UDF et une partie des socialistes ont apporté leur soutien à cette loi.

Suivant la majorité de sa commission, le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet de loi.

Les voix de la gauche n'ont pas suffi à contrer le durcissement introduit par le Conseil fédéral, le Conseil national et la majorité de la commission.

La Chambre haute a consacré le principe du système binaire d'admission des travailleurs étrangers. Priorité sera donnée aux ressortissants de l'UE et de l'AELE. Seuls les travailleurs extracommunautaires qualifiés, notamment les universitaires ayant accompli leurs études dans notre pays, pourront être admis.

L'octroi automatique du permis d'établissement aux étrangers vivant depuis au moins dix ans a été supprimé par 18 voix contre 14. Le Conseil n'a pas voulu fixer de règles claires, contre l'avis de la gauche. Le camp bourgeois a voulu s'assurer qu'aucune autorisation ne sera délivrée sans examen approfondi de la part des autorités cantonales.

Les conditions du regroupement familial ont également été restreintes. La majorité de la commission ne veut pas d'un automatisme au droit de regroupement pour les conjoints et les enfants. Pour des raisons d'intégration, le conseil a abaissé de 14 à 12 ans le seuil donnant droit à un permis de longue durée dans le cadre du regroupement familial.

Suivant la majorité de sa commission, la Chambre haute n'a pas voulu ouvrir la porte à une régularisation des sans-papiers vivant depuis plus de quatre ans en Suisse. Elle a rejeté une proposition de minorité allant dans ce sens par 26 voix contre 9.

Le Conseil des Etats, contrairement au Conseil national, n'a pas voulu réintroduire un nouveau statut de saisonnier (art. 23, al.1) en accordant des autorisations de séjour de 6 mois à la main d'œuvre non qualifiée issue de pays hors Union européenne. Il a suivi le projet du Conseil fédéral par 18 voix contre 9.

Comme le Conseil national, la Chambre Haute a renforcé le poids du critère de l'intégration pour l'octroi des autorisations d'établissement. Ainsi les autorités pourront exiger des étrangers qu'ils participent à un cours de langue et d'intégration.

Le Conseil a approuvé une proposition d'Erika Forster (RL, SG), qui vise à punir la pratique des mariages forcés d'une peine de prison de 6 mois à cinq ans.

Le Conseil des Etats a suivi la Chambre basse en adoptant les propositions de durcissement en matière de mariages blancs, celles concernant la saisie des données biométriques pour établir l'identité d'un étranger ainsi la norme permettant autorités suisses de transmettre des données personnelles aux autorités étrangères. Au vote d'ensemble, la loi a été adoptée par 31 voix contre 8 et 2 abstentions.

Le **Conseil national** a entériné, pour l'essentiel, les décisions du Conseil des Etats, notamment en ce qui concerne le séjour des migrants venant de pays hors de l'Union européenne.

Par 95 voix contre 84, le Conseil a accepté la suppression de l'octroi automatique d'une autorisation d'établissement aux étrangers vivant depuis au moins dix ans en Suisse. Le camp rose-vert et le Conseiller fédéral Christoph Blocher se sont élevés en vain contre l'arbitraire de cette réglementation.

Le Conseil a également restreint les conditions du regroupement familial, ainsi le conjoint étranger d'un ressortissant suisse et ses enfants de moins de 18 ans n'auront droit à un permis de séjour que s'ils habitent avec lui. La majorité n'a pas voulu tenir compte du cas des femmes victimes de violence conjugale.

Par 89 voix contre 75, la Chambre du peuple n'a pas voulu d'un automatisme dans le droit d'établissement de la famille d'un étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour.

Le Conseil a également suivi la Chambre haute pour ce qui concerne le séjour des enfants en fixant à 12 ans, au lieu de 14 la limite donnant droit à un permis de longue durée dans le cadre du regroupement familiale. Les enfants du conjoint étranger d'un citoyen suisse seront également concernés par cette réglementation, prise au nom de l'intégration.

Par 115 voix contre 67, le National a finalement renoncé à réintroduire un nouveau statut de saisonnier en rejetant une proposition de minorité visant à accorder des autorisations de courte durée à la main d'œuvre non qualifiée issue des pays hors de l'Union européenne.

En ce qui concerne les sans-papiers, la majorité du Conseil est revenu sur sa première décision et n'a plus voulu d'une réglementation obligeant à un examen approfondi toute demande de régularisation venant de personnes séjournant illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans.

Concernant les mariages forcés, le National n'a pas voulu du projet de la Chambre haute, qui avait prévu des sanctions allant de six mois à cinq ans d'emprisonnement. Il a par contre adopté un postulat demandant d'examiner les possibilités de sanctions pénales et civiles contre ces mariages forcés.

Les autres divergences concernent les modifications proposées pour répondre aux décisions prises dans le cadre des modifications de la loi sur l'asile (voir objet 02.060), soit les articles 30a, 46, 70a, 70b, 71, 74a, 74b, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 95, 102g, 105, 107, 108, et 113.

En procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la Chambre basse sur la plupart des articles, sans discussion. Mais il a maintenu les propositions de sa commission concernant les articles 78, al. 4 et 120, al. 2 ch.1, articles qui règlent les conditions de renvoi.

Le **Conseil national** a, pour sa part, maintenu sa position concernant l'art. 78 al.4 contre l'avis d'une minorité de sa commission qui voulait se rallier à la Chambre haute.

Cette décision a été finalement adoptée par le **Conseil des Etats** sans discussion.

Un référendum contre cette loi a été annoncé par et les Verts et le Forum pour l'intégration des migrantes et migrants (FIMM).

02.024

**Ausländergesetz**  
**Loi sur les étrangers**

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BEI 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

---

*Antrag der Mehrheit*  
Eintreten

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

Nichteintreten

**Schriftliche Begründung**

Das Gesetz sieht ein duales System im Bereich der Zulassung und der Anwesenheitsregelung von Zugewanderten in der Schweiz vor. Es fördert mit seiner Zulassungsregelung den Brain-Drain in den Herkunftsländern. Es ist ein Abwehr- und Polizeigesetz und baut die Zwangsmassnahmen im Asylrecht massiv aus. Das Ausländer-, das Asylrecht und die Integrationspolitik werden vermischt.

**Antrag Vanek**

Nichteintreten

**Schriftliche Begründung**

Dieses Gesetz ist eine Ausnahmeregelung, ein Anti-Ausländergesetz. Es teilt die Welt in zwei Zonen, in zwei Kategorien, in Ausländer und Nichtausländer. Es ist ein rassistisches Gesetz, das von einem Binärmodell ausgeht und sich kaum von dem Dreikreisemodell unterscheidet, das als ein Verstoß gegen das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 erklärt wurde. Dieses Gesetz diskriminiert die Ausländerinnen und Ausländer faktisch nach ihrer Herkunft und nach ihrer Gesellschaftsschicht, für diejenigen, die aus dem aussereuropäischen Raum kommen. Es macht die Willkür zur Regel. Es trägt den demographischen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der Schweiz nicht Rechnung und ist nur ein Instrument zur Schaffung von Papierlosen.

**Antrag der Minderheit I**

(Bühlmann, Aepli Wartmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, ein Gesetz auszuarbeiten, welches keine Unterschiede in der Rechtsstellung der Ausländerinnen und Ausländer macht, welche rechtmässig in der Schweiz sind, unabhängig davon, ob sie aus einem EU- oder aus einem Drittstaat kommen.

**Antrag der Minderheit II**

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Tillmanns)

Rückweisung an den Bundesrat

mit folgendem Auftrag zur Überarbeitung:

1. Der geschätzte quantitative Zuwanderungsbedarf der Schweiz ist aufgrund der demographischen und der prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz zu klären und bei der Revision der Ausländergesetzgebung zu berücksichtigen, dies insbesondere auch in Bezug auf die erforderlichen Massnahmen:

- zur wirtschaftlichen Eingliederung der Zuwandernden;
- zur gesellschaftlichen Integration;
- im Schul- und Berufsbildungssystem;
- bei der Siedlungs- und Wohnraumpolitik.

2. Die Gesetzgebungsarbeiten sind zudem so lange zurückzustellen, bis die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens (freier Personenverkehr) mit der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten (mit Ausdehnung auf die Efta-Staaten) zuverlässig abgeschätzt werden können. Dabei sind auch die Auswirkungen einer Osterweiterung der EU auf die Schweiz zu berücksichtigen.

**Antrag Hess Bernhard**

Rückweisung an den Bundesrat

mit folgenden Auflagen:

Die Zahl der in einem Jahr einwandernden Personen, einschliesslich derjenigen, die ein Asylgesuch stellen oder deren Wegweisung weder möglich, zulässig noch zumutbar ist, darf nicht höher sein als die der im Vorjahr ausgewanderten Personen. Nicht mitgezählt werden:

- a. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer;
- b. Personen, die sich mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung weniger als zwölf Monate in der Schweiz aufhalten;

c. Angehörige von Staaten, mit welchen die Schweiz Abkommen über den freien Personenverkehr abgeschlossen hat;

d. Angehörige diplomatischer und konsularischer Dienste sowie internationaler Organisationen.

Vorhalten bleiben zwingende Bestimmungen des Völkerrechts.

**Antrag Huguenin**

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, ein Migrationsgesetz unter Berücksichtigung folgender Grundsätze auszuarbeiten:

- das langfristige Ziel ist die Freizügigkeit aller Einwanderinnen und Einwanderer;
- Kern des Gesetzes bildet eine aktive Integrationspolitik, die sich an alle ausländischen Personen wendet und den Erwerb der politischen Rechte beinhaltet;
- alle in der Schweiz wohnenden Personen werden gleich behandelt;
- die internationalen Übereinkommen werden eingehalten, besonders das Uno-Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien und das Uno-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;
- die Ausländer- und Entwicklungshilfepolitik wirkt den wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten auf der Welt und den politischen Ursachen von Zwangsmigrationen entgegen;
- Regelung der Papierlosen, welche das geltende Anag und das Dreikreisemodell mit sich bringen.

**Antrag Wasserfallen**

Rückweisung an die Kommission

Das neue Ausländergesetz gilt für Personen aus Drittstaaten und ist deshalb strenger ausgestaltet als für Personen aus EU- und Efta-Staaten. Dies ist jedoch in einigen Bereichen bei der präsentierten Vorlage nicht der Fall. Das Gesetz ist wie folgt zu überarbeiten (Aufzählung der wesentlichsten Punkte):

- Keine Rechtsansprüche, sondern Kann-Formulierungen, beispielsweise bei der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung, beim Scheitern einer Ehe usw. Anlehnung an das geltende Recht;
- Grenzgängerregelung wie geltendes Recht;
- Familiennachzug restriktiver;
- Verlängerung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft;
- Strengere Sanktionen, z. B. bei nicht kooperationswilligen oder delinquierenden Personen.

**Schriftliche Begründung**

Das Ausländergesetz wird politisch sehr kontrovers beurteilt. Aufgrund der vorliegenden Gesetzesvorlage ist mit sehr vielen Einzelanträgen zu rechnen. Das führte wohl Ende der Wintersession zur Ankündigung durch den Nationalratspräsidenten, die Debatte in der Kategorie IV zu führen. Gemäss Pressemitteilungen schlägt die CVP ebenfalls die Kategorie IV vor. Damit erhalten die Antragsteller von Einzelanträgen keine Gelegenheit zur Wortmeldung, sondern haben ihre Anträge schriftlich zu begründen.

Eine restriktivere Haltung im Vergleich zur Vorlage des Bundesrates kommt jedoch in den Minderheitsanträgen nicht zum Ausdruck und geht damit ohne Einzelanträge in der Debatte unter. Das widerspricht elementaren Regeln unserer Demokratie. Zudem hat der Nationalrat schon über viel unwesentlichere Dinge, als dies eine neue Ausländerregelung darstellt, unendlich lange debattiert. Ohne eine umfassende Debatte leidet aber eine gute Gesetzgebung. Das darf sich der Nationalrat nicht leisten. Die Kommission und nicht der Rat soll sich vorerst aber eingehender mit den verschiedenen Ansichten befassen und entsprechende Vorschläge unterbreiten.

**Antrag der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei**

Rückweisung an die Kommission

zur Beratung der eingegangenen Einzelanträge.

**Schriftliche Begründung**

Zur Totalrevision des Ausländergesetzes ging eine Vielzahl von Einzelanträgen ein. Das mit den Wahlen neu gebildete

Parlament ist offensichtlich mit der von der Kommission beratenen Vorlage nicht glücklich und will verbessern. Die Verbesserungsvorschläge bringen verschiedene neue Aspekte in die Beratung ein und können im Rahmen der Plenarsitzung nicht in adäquater Form behandelt werden. Allein die Kommission ist hier das richtige Gremium, um die Korrekturvorschläge zu diskutieren und abzuwägen. Eine Rückweisung an die Kommission drängt sich daher auf.

*Proposition de la majorité*  
Entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)  
Ne pas entrer en matière

*Développement par écrit*  
La loi prévoit un système binaire en ce qui concerne l'admission et la réglementation de la présence des migrants en Suisse. Par son régime d'autorisation, elle encourage la fuite des cerveaux des pays d'origine. Il s'agit d'une loi policière purement défensive qui vise à renforcer massivement les mesures de coercition dans le droit d'asile. En outre, le projet fait l'amalgame entre le droit des étrangers, le droit d'asile et la politique d'intégration.

*Proposition Vanek*  
Ne pas entrer en matière  
*Développement par écrit*

Cette loi est une loi d'exception, dirigée contre les étrangers. Elle divise le monde et les étrangers en deux zones, en deux catégories, et il s'agit d'une loi raciste, basée sur un modèle binaire à peine différent du modèle des trois cercles, déclaré contraire à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965. Cette loi discrimine de fait les étrangers selon leur provenance, et selon leur couche sociale, pour ceux qui proviennent de l'espace extra-européen; elle fait de l'arbitraire la règle. Elle ne tient pas compte des besoins démographiques et économiques de la Suisse, et n'est qu'une machine à fabriquer des sans-papiers.

*Proposition de la minorité I*  
(Bühlmann, Aepli Wartmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)  
Renvoi au Conseil fédéral  
avec mandat d'élaborer une loi n'établissant pas de distinction quant au statut juridique des étrangers résidant de manière légale en Suisse, qu'ils soient originaires d'un Etat de l'UE ou d'un Etat tiers.

*Proposition de la minorité II*  
(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Tillmanns)  
Renvoi au Conseil fédéral  
avec mandat de réviser le projet en fonction des points suivants:

1. Il convient d'évaluer quantitativement les besoins de la Suisse en matière d'immigration compte tenu de l'évolution démographique et des prévisions en matière de développement économique et d'en tenir compte dans la révision de la législation sur les étrangers; doivent également être englobés dans ce contexte les mesures nécessaires:

- à l'intégration économique des immigrants;
- à leur intégration sociale;
- à leur adaptation au système d'éducation et de formation professionnelle;
- à la politique en matière de logement et d'habitat.

2. Les travaux de législation doivent être ajournés jusqu'à ce que les effets de l'accord sur la libre circulation des personnes avec la Communauté européenne et ses Etats membres (avec extension aux Etats de l'AELE) puissent être évalués de manière fiable. Il convient à cet égard de consi-

dérer les répercussions sur la Suisse de l'extension de l'UE vers l'Est.

*Proposition Hess Bernhard*

Renvoi au Conseil fédéral  
Celui-ci est chargé d'observer les points suivants:  
Le nombre de personnes immigrantes en Suisse, y compris celles qui déposent une demande d'asile ou celles dont le renvoi n'est pas possible, pas licite ou ne peut être raisonnablement exigé, ne doit pas excéder le nombre de personnes qui ont émigré l'année précédente. Ne sont pas inclus:

- a. les Suisses de l'étranger;
  - b. les personnes résidant en Suisse depuis moins de douze mois au bénéfice d'une autorisation de courte durée;
  - c. les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre circulation des personnes;
  - d. les membres de services diplomatiques et consulaires ainsi que d'organisations internationales.
- Sont réservées les dispositions contraignantes du droit international.

*Proposition Huguenin*

Renvoi au Conseil fédéral  
avec mandat d'élaborer une loi sur la migration prenant en compte les principes suivants:

- objectif à long terme d'une libre circulation pour l'ensemble des migrants;
- politique active d'intégration au coeur de la loi, s'adressant à l'ensemble des étrangers et intégrant l'obtention des droits politiques;
- égalité de traitement entre toutes les personnes résidant en Suisse;
- respect des conventions internationales, en particulier celles de l'ONU sur le respect des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et sur l'élimination de toute forme de discrimination des femmes;
- politique étrangère et d'aide au développement visant à combattre les inégalités économiques et sociales dans le monde et les causes politiques de migrations forcées;
- régularisation des sans-papiers fabriqués par la LSEE actuelle et par la politique des trois cercles.

*Proposition Wasserfallen*

Renvoi à la commission

Etant donné que la nouvelle loi sur les étrangers s'applique aux ressortissants d'Etats tiers, elle doit être plus stricte que les textes s'appliquant aux ressortissants de l'UE ou de l'AELE. Or, dans le projet présenté, ceci n'est pas le cas pour certains domaines. La loi doit donc être revue sur les points suivants:

- remplacement des droits par des dispositions formulées de manière potestative, par exemple concernant l'autorisation de séjour et d'établissement, la dissolution du mariage, etc. Régime s'appuyant sur le droit en vigueur;
- régime des frontaliers: maintien du droit actuel;
- régime plus restrictif du regroupement familial;
- extension de la détention pour préparation et pour renvoi;
- sanctions plus sévères, par exemple à l'encontre des personnes récalcitrantes ou ayant commis des délits.

*Développement par écrit*

La loi sur les étrangers est politiquement très controversée. Comme un nombre élevé de propositions individuelles est attendu, le président du Conseil national a annoncé que le débat aurait lieu en catégorie IV; selon un communiqué de presse, le PDC propose également cette solution. Obligés de présenter leur développement par écrit, les auteurs de propositions n'auront donc pas la possibilité de prendre la parole.

Le désir de proposer des règles plus restrictives par rapport au projet du Conseil fédéral ne peut donc guère s'exprimer dans le débat; le seul moyen consiste donc à déposer des propositions individuelles. Cette manière contredit les règles fondamentales de la démocratie. De plus, en comparaison, le Conseil national a déjà longuement débattu d'objets bien plus insignifiants qu'un nouveau régime en matière d'étrangers. La qualité d'une loi est fonction d'un bon débat de fond.

Le Conseil national ne peut pas se permettre de négligence à cet égard. C'est d'abord à la commission, et non au conseil, de s'atteler à un examen approfondi des différents points de vue et de soumettre les propositions qui s'imposent.

*Proposition du groupe de l'Union démocratique du Centre*  
Renvoi à la commission  
pour examen des diverses propositions individuelles ayant été déposées.

*Développement par écrit*

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur les étrangers, de nombreuses propositions individuelles ont été déposées. Le nouveau Parlement issu des élections de l'an dernier n'est visiblement pas satisfait du projet que la commission a examiné, et il souhaite donc y apporter des améliorations. Les propositions d'amélioration amènent un certain nombre de nouveaux aspects dans le débat, et la session plénière n'offre pas le cadre idéal permettant leur examen. La commission constitue en l'occurrence le seul organe pertinent pour débattre de ces propositions de modification et les soulever. Un renvoi à la commission s'impose donc.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die Eintretensdebatte in Kategorie II mit einer Gesamtzeit von 140 Minuten stattfinden wird. Ich wünsche Ihnen Durchhaltevermögen.

**Leuthard Doris** (C, AG), für die Kommission: Vom Asylgesetz geht es lückenlos über ins Ausländergesetz. Diese Unterscheidung ist wichtig, und diese Debatte wird ebenso wichtig sein wie die Diskussionen zum Ausländergesetz. Sie wissen, dass das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer aus dem Jahr 1931 stammt. 1982 scheiterte ein neues Gesetz ganz knapp in der Volksabstimmung. 1998 setzte der Bundesrat erneut eine Expertenkommission ein, mit dem Auftrag einer Totalrevision. Er tat dies aus folgenden Gründen:

1. Eine Revision ist nötig, weil wichtige Bestimmungen des Ausländergesetzes in Verordnungen des Bundesrates enthalten sind, was heute allgemein als Legitimationsmangel betrachtet wird.
2. Migration ist je länger, je mehr eine Querschnittsaufgabe. Der Arbeitsmarkt, asylrechtliche Überlegungen, demographische Elemente, entwicklungspolitische Gründe und die Aussenpolitik spielen eine wesentliche Rolle. Migration hat sich auch zu einem weltweiten Phänomen entwickelt, von dem Europa und die USA besonders betroffen sind.
3. In den vergangenen Jahren hat sich zunehmend gezeigt, dass die Zuwanderung in die Schweiz mit dem heutigen Gesetz nur ungenügend gesteuert werden kann. Per August 2003 betrug der Ausländeranteil 20 Prozent. Er hat innert einem Jahr um 25 832 Personen zugenommen und ist auf 1,462 Millionen Personen gestiegen. Faktum ist, dass das heutige Anagn – etwa mit dem Saisonierstatut und dem Rechtsanspruch auf Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung nach vier Saisons sowie dem Familiennachzug – mehr Probleme als Lösungen geschaffen hat. Im Schnitt reisen rund 42 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer via Familiennachzug ein und nur 25,2 Prozent mit kontingentierter Erwerbstätigkeit, wobei die Zahl der EU-/Efta-Angehörigen rund 56 Prozent beträgt.
4. Immer wieder wurde im Laufe der Jahrzehnte versucht, mit Initiativen Begrenzungen einzuführen, letztmals mit der 18-Prozent-Initiative. Sie wissen, dass die Stimmbewölkerung diese abgelehnt hat, wenn auch nur knapp. Die heute vorliegende Gesetzesvorlage ist daher auch eine Antwort an die Bevölkerung, um bestehende Unzufriedenheiten aufzunehmen.
5. Schliesslich ist eine Revision notwendig, weil wir mit dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU für die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus diesen Ländern den freien Zugang zur Schweiz vereinbart haben. Mit der EU und den Efta-Staaten herrscht Personenfreizügigkeit. Somit hat sich auch das Potenzial an Arbeitskräften für unser Land verzögert.

facht. Unklar ist noch, wie sich das auswirken wird, insbesondere auch mit den zehn Staaten, die nun seit dem 1. Mai 2004 EU-Mitglieder sind. Sie wissen, hier sind die Verhandlungen noch offen. Aber klar ist, dass mit einer Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Oststaaten ein weiterer Markt an potenziellen Arbeitskräften, aber auch ein Millionenmarkt an Menschen, die auf unserem Arbeitsmarkt Stellen besetzen können und eventuell zu niedrigeren Löhnen arbeiten, entsteht; so besteht denn auch eine Angst vor einem starken Zustrom solcher Arbeitskräfte.

Dieses Gesetz regelt denn auch die Zuwanderung aus den so genannten Drittstaaten. Die Zuwanderung steht in einem Spannungsfeld zwischen Niederlassungsfreiheit, persönlicher Freiheit, einem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften seitens der Wirtschaft, gesellschaftlicher Akzeptanz, Schwierigkeiten bei der Integration, der Kleinheit unseres Landes und einer Angst vor Überfremdung. Das ist ein Spannungsfeld, das gross ist und sich nicht so einfach lösen lässt, vielmehr ist es hochkomplex. Die einen finden, es habe bereits zu viele Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land, andere wollen vielen Menschen die freie Wahl von Wohn- und Arbeitsort ermöglichen und sie an unserem Wohlstand teilhaben lassen. Ausländer werden trotzdem von vielen Bürgerinnen und Bürgern als Bedrohung angesehen; vor allem bei Jugendlichen ist eine Tendenz zu Abwehr und gar Ablehnung festzustellen.

Tatsache ist, dass rund eine Million der ausländischen Personen heute eine Niederlassungsbewilligung besitzen, sie leben also seit Jahren in unserem Land. Jeder dritte Schweizer heiratete 2001 eine Frau ohne Schweizer Pass und jede siebte Schweizerin einen Mann ohne Schweizer Pass; rund ein Drittel aller Ehen ist heute binational. Ein Viertel unseres Arbeitsvolumens – das muss immer wieder betont werden – wird von ausländischen Erwerbstätigen bewältigt. Angesichts des Geburtenrückgangs und der demographischen Entwicklung wird tendenziell in Europa ein Kampf um die qualifizierten Arbeitskräfte erwartet.

Die SPK hat zu diesem komplexen Thema zahlreiche Hearings mit Experten, speziell betroffenen Branchen, Migrationsorganisationen, kantonalen Fremdenpolizeien durchgeführt und hat dabei auch die internationale Situation berücksichtigt. Klar ist: Die Schweiz hat zurzeit eine hohe Arbeitslosigkeit, aber angesichts der Demographie und der Tatsache, dass immer weniger Kinder geboren werden, wird sich in ein paar Jahren ein klarer Bedarf an Arbeitskräften abzeichnen. Können wir diese abdecken mit den EU-/Staatsangehörigen? Wollen wir das überhaupt, und soll bei uns arbeiten und leben können, wer will? Das sind die zentralen Fragen dieser Vorlage.

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer sowie die Kommission sind mit dem Bundesrat zur Auffassung gelangt, dass die Zulassung von Arbeitskräften von ausserhalb der EU und der Efta begrenzt werden muss. Das vorliegende Konzept verfolgt daher ein duales System. Nur wenn keine geeigneten Arbeitskräfte in der Schweiz und aus EU- und Efta-Ländern gefunden werden, können Bewilligungen erteilt werden, und zwar an Führungskräfte, Spezialisten oder andere qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Saisonale oder Branchenbedürfnisse spielen dabei keine Rolle; es zählt das längerfristige gesamtwirtschaftliche Interesse der Schweiz. Dabei wollen wir an der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Kurz- und Daueraufenthaltern festhalten. Neu sollen Drittstaatenangehörige für befristete Aufenthalte – mit oder ohne Erwerbstätigkeit – bis zu einem Jahr eine einheitliche Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten. Ohne dass ein Rechtsanspruch besteht, wird eine Verlängerung dieser Bewilligung für insgesamt zwei Jahre möglich sein. Daneben gibt es die zeitlich befristete, aber in der Regel verlängerbare Aufenthaltsbewilligung für Aufenthalte von mehr als einem Jahr. Nach einem Aufenthalt von fünf Jahren soll hingegen ein gesetzlicher Anspruch auf Verlängerung der Bewilligung eingeführt werden, sofern keine Widerrufsgründe gegeben sind.

Die Niederlassungsbewilligung schliesslich gilt wie bis anhin unbefristet und ohne Bedingungen. Neu sollen Ausländerin-

nen und Ausländer einen gesetzlich geschützten Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung erhalten, wenn sie sich zehn Jahre lang ordnungsgemäss mit einer Bewilligung in der Schweiz aufgehalten haben. Das wird umstritten sein. Bei einer erfolgreichen Integration kann die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren Aufenthalt erteilt werden.

Neuerungen gibt es in einem zweiten Bereich, beim Familiennachzug. Sinn und Zweck desselben ist, das Familienleben in der Schweiz zu ermöglichen. Wie bereits gesagt, ist dies einer der wichtigsten Zulassungsgründe. Darunter fallen auch ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern; die Zahl der binationalen Ehen hat, wie ich ausgeführt habe, klar zugenommen. Die heutige Regelung, wonach etwa Saisonniers, Kurzaufenthalter, Stagiaires und Studierende keine Möglichkeit zum Familiennachzug haben, wurde wegen der damit verbundenen Trennung der Familie oft kritisiert. Gerade im Bereich der Aus- und Weiterbildung stösst das auf Unverständnis, da viele Nachbarstaaten eine grosszügigere Praxis kennen. Gerade hoch qualifizierte Arbeitskräfte oder Auszubildende sind oft nur bereit, vorübergehend erwerbstätig zu sein, wenn sie ihre Familie mitnehmen können. Bundesrat und Kommission schlagen Ihnen daher vor, dass auch Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung die Möglichkeit zum Nachzug der Familie – ohne Rechtsanspruch – erhalten.

Neu wird im Gesetz auch geregelt, dass der Familiennachzug grundsätzlich innert fünf Jahren zu erfolgen hat. Das macht Sinn, weisen doch Studien klar nach, dass gerade das soziale Umfeld wesentlich zu einer Integration dieser Familienangehörigen beiträgt. Bei Kindern ist es ebenso erwiesen, dass deren Integration umso erfolgreicher ist, je früher sie erfolgt.

Umstritten ist die Einführung des Kriteriums des Zusammenwohnens. Um Härtefälle zu vermeiden, ist vorgesehen, dass das Aufenthaltsrecht der Ehegatten und der Kinder auch nach Auflösung der Ehe oder der gemeinsamen Wohnung weiter besteht, wenn wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Diese Lösung entspricht weitgehend dem vom Nationalrat gutgeheissenen Vorschlag zur parlamentarischen Initiative Goll 96.461, «Rechte für Migrantinnen».

Ein Kernelement der Vorlage bildet zudem die Förderung der Integration Zugewanderter. Die Integration wird erstmals gesetzlich verankert, und es wird ihr damit ein Stellenwert zugemessen. Auch das hat die Kommission klar befürwortet. Im letzten Teil der Vorlage schliesslich werden Bestimmungen im Bereich der Missbrauchsbekämpfung und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung revidiert. Es ist eine Minderheit der Ausländerinnen und Ausländer, welche das Gesetz zu umgehen versuchen oder sich missbräuchlich verhalten. Aber es sind Fälle, die vor allem unsere Bevölkerung bewegen und in einem Rechtsstaat nicht einfach toleriert werden dürfen. Das gilt insbesondere für die Bereiche Schlepperwesen, Schwarzarbeit und Familiennachzug. Konsequenter bekämpft werden mit der Vorlage namentlich die illegale Ein- und Ausreise und die Schlepperkriminalität, auch im Hinblick auf eine gute Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten.

Bundesrat und Kommission wollen daher Bestimmungen im Bereich Scheinehe erlassen, wollen härtere Strafen für Arbeitgeber einführen, welche illegal Anwesende beschäftigen, wollen den Widerruf einer Bewilligung bei wiederholter oder massiver Straffälligkeit verstärken, und es soll ein neuer Haftgrund eingeführt werden: Mit diesem soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer in Ausschaffungshaft genommen werden können, wenn sie die festgesetzte Ausreisefrist nicht einhalten, die Ausschaffung vollziehbar ist und die Behörde die Reisepapiere selber beschafft hat. Neu soll auch die Täuschung der Behörden im Bewilligungsverfahren unter Strafe gestellt werden. Gesuchstellende Personen sollen wahrheitsgetreue Angaben machen. Dieser Mitwirkungspflicht kommt im neuen Ausländerrecht eine zentrale Bedeutung zu. Die richtige Anwendung und die Wirksamkeit all dieser Zwangs-

massnahmen werden kontrovers beurteilt. Sie werden zu zahlreichen Anträgen hier im Plenum den politischen Entscheid zu fällen haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass dieses neue Gesetz klare Verbesserungen gegenüber dem Status quo bringt: Die Zuwanderung kann besser gesteuert werden, die Rechtsstellung der Zugewanderten wird verbessert und deren Integration gefördert. Aber es wird auch dem Missbrauch konsequenter ein Riegel vorgeschoben als bisher; es wird also mehr Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angestrebt. Zuwanderung kann man weder mit offenen Türen noch mit verschlossenen Türen regeln. Es ist nach Ansicht der Kommission wichtig, dass wir die gesamtwirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellen und entsprechend flexibel legislieren.

Für die Nichteintretensanträge hat die Kommissionsmehrheit kein Verständnis. Sie zementieren den Status quo, und den findet niemand gut; er ist zu verbessern. Wir sind ein Parlament, und die Debatten über die Richtung dieser Vorlage sind hier zu führen; es ist hier zu entscheiden. Die vielen Anträge, die vorliegen, ändern daran nichts. Das hat ja auch bereits die Debatte zum Asylgesetz genügend gezeigt.

Ich bitte Sie daher namens der Kommissionsmehrheit, die Debatte zu führen. Dafür sind wir gewöhnt. Das ist unsere Aufgabe. Nichteintreten bedeutet Status quo, und das kann nach den diversen Volksentscheiden und den bekannten Problemen niemand wirklich unterstützen, der Volksvertreter sein will. Nichteintreten ist daher keine adäquate Handlung. Die Kommissionsmehrheit lehnt das ab und empfiehlt Ihnen klar Eintreten auf die Vorlage.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** L'actuelle législation sur les étrangers date de 1931 et le besoin de sa révision se fait ressentir depuis plusieurs décennies. Les conditions fondamentales des mouvements migratoires ont en effet profondément changé, en particulier en fonction des développements dans les domaines de l'information et de la mobilité.

Il convient de rappeler qu'avant la Deuxième Guerre mondiale, les informations et les déplacements de voyageurs au niveau intercontinental étaient parcellaires et ne touchaient que des minorités souvent privilégiées de la population. La migration, en particulier intercontinentale, relevait plus du départ vers l'inconnu et de l'aventure que du choix d'une destination sur la base de connaissances objectives. A la fin des années 1970, le Conseil fédéral et les Chambres ont ressenti le besoin, face à l'évolution des conditions-cadres, d'élaborer une réforme globale de la législation, qui a été refusée de justesse par le peuple en 1982.

Nous sommes forcés de constater que de tout temps, l'homme a été apeuré et angoissé par l'intrusion de ce qu'il ne connaît pas dans son environnement habituel. Cela a souvent conduit au développement de réactions de rejet parfois violentes et à la projection sur l'étranger de la responsabilité des difficultés rencontrées par la communauté. Dans le passé, les étrangers sont souvent devenus des boucs émissaires et notre époque n'échappe pas à cette facilité dangereuse. Il n'est cependant pas admissible que dans une communauté démocratique comme la Suisse se développent, à une époque où l'information objective est à la portée de la quasi-totalité des citoyens, des réflexes de rejet et de discrimination semblables à ceux de l'époque obscure de l'Inquisition.

C'est cette qualité et cette densité de l'information qui rendent tout aussi inadmissible la «pratique» d'un angélisme qui consisterait à ne pas vouloir voir l'évolution au cours des décennies de l'ampleur et de la nature des flux migratoires. Nous devons prendre conscience que les écarts de développement entre les deux hémisphères engendrent une émigration massive pour fuir la pauvreté, émigration qui, à long terme, n'est positive ni pour les pays en développement, ni pour les pays développés, les pays d'origine perdant souvent leur potentiel le plus dynamique. Au président algérien Houari Boumediene qui affirmait: «Notre meilleure arme

face à l'Europe, c'est le ventre de nos femmes», nous avons à répondre par une politique migratoire mesurée, qui doit être source d'un renforcement socioéconomique pour l'ensemble des pays et qui doit être complétée par un effort constant d'aide au développement.

C'est en cherchant à dégager ces éléments objectifs et à s'y référer que la commission a examiné, au cours de travaux étalés sur près d'un an et demi, les tenants et les aboutissants du présent projet. Ces travaux se sont déroulés parallèlement à la révision de la loi sur l'asile et ont donné lieu à une vingtaine d'auditions de représentants des milieux impliqués dans la politique migratoire ou qui y ont un intérêt, de même qu'à des auditions de représentants d'autorités cantonales d'exécution, d'experts économiques ou juridiques, de représentants de branches professionnelles – syndicats ou employeurs –, de porte-parole d'associations actives dans le domaine des migrations, etc. La commission a pris connaissance en outre d'un corapport de la Commission de l'économie et des redevances.

Il est indispensable, en ouverture de ce débat, de situer dans un contexte général l'impact des flux migratoires pour notre pays. Depuis 1947, la population de notre pays a passé de 4,5 à 7,2 millions d'habitants. Sur cette augmentation, presque 2 millions sont directement des migrants ou des descendants de telles personnes. Sans cette immigration, notre pays compterait environ 5,2 millions de résidents. Un Suisse sur trois est migrant ou descendant de la deuxième ou troisième génération d'un étranger précédemment installé dans notre pays. Si près de 20 pour cent d'étrangers vivent en Suisse, 10 pour cent de la population ont obtenu la naturalisation et 3 à 4 pour cent sont des descendants de parents naturalisés.

En comparaison internationale, notre pays est l'un de ceux qui a accueilli le plus de migrants depuis la Seconde Guerre mondiale. En général, l'intégration de ceux-ci a été bonne en raison de facteurs déterminants comme le système de formation scolaire et professionnelle, l'intégration dans le marché du travail et la dispersion de l'habitat dans le territoire. On doit sans doute encore ajouter à ces facteurs d'intégration l'armée de milice, facteur intégrant pour les naturalisés et leurs descendants.

Au plan démographique, notre pays, comme la majorité des pays industrialisés de l'hémisphère nord, est à un tournant de son évolution. Grâce aux immigrants, notre pays appartient encore aux pays qui ont une croissance de la population. C'est en effet leur arrivée qui compense la diminution des naissances et freine l'«érosion» de la natalité, permettant à la Suisse de connaître encore, contrairement à l'Allemagne ou à la Suède, un excédent de naissances par rapport aux décès.

Les projections de l'Office fédéral de la statistique, dans un scénario médian, prévoient un accroissement de la population jusqu'aux environs de 2030 avec une population approchant les 7,5 millions d'habitants, puis une régression sur les trois décennies suivantes, ramenant notre pays à environ 7 millions d'habitants vers 2060. Les perspectives indiquent que le phénomène de réduction globale de la démographie sera nettement ralenti par la population étrangère présente dans notre pays, qui continuera de croître, en particulier celle provenant de pays extraeuropéens. L'allongement de la durée de la vie confirmera le vieillissement de la population, avec une perspective d'un quart de la population âgé de 65 ans et plus en 2035. Le même phénomène laisse entrevoir une diminution de la part de la population active à partir de 2015, entraînant pour celle-ci des charges accrues – nous avons évoqué ces problèmes dans le domaine des assurances sociales. Chacune de ces projections démographiques fait apparaître l'influence positive de l'immigration pour contrer le vieillissement de la population.

Au plan économique, le professeur Sheldon de l'Université de Bâle met en évidence que la part des bénéficiaires de l'assurance-chômage titulaires d'autorisations annuelles ou de permis de séjour a crû depuis les années 1970 de 20 à 50 pour cent. Cette situation s'explique principalement par le bas niveau de qualification de la population immigrante qui a

vu son statut de saisonnier transformé en autorisation de séjour. Ces carences de formation péjorent la mobilité professionnelle et, globalement, handicapent le développement technologique de notre économie. L'étude reconnaît un besoin de main-d'œuvre non qualifiée, mais dans une moindre mesure que par le passé. Elle souligne également que le taux de cotisation unique à l'assurance-chômage pour toutes les branches économiques n'incite pas celles d'entre elles qui recourent le plus à la main-d'œuvre non qualifiée à faire preuve de mesure dans le domaine de la recherche d'immigrants. Les charges sociales qui par la suite découlent du manque de capacité d'adaptation de ces travailleurs pèsent sur la situation de l'ensemble de notre économie.

Au plan politique, notre pays a pratiqué dès la fin de la Seconde Guerre mondiale une politique d'admission libérale, ceci jusqu'en 1963. La perception de séjours limités dans le temps prévalait alors dans l'ensemble de la population. Dès le milieu des années 1960, le gouvernement limita par voie d'ordonnance la proportion d'étrangers dans les entreprises. En 1970, le Conseil fédéral introduisit une limitation générale du nombre des étrangers désirant exercer une activité lucrative dans notre pays. La crise économique des années 1970 ramena la proportion des étrangers de 16,8 pour cent en 1974 à 14,1 pour cent en 1979. Après le rejet par le peuple de la nouvelle loi sur les étrangers en 1982, le gouvernement inscrivit dans l'ordonnance pertinente les points non contestés de cette révision rejetée. La haute conjoncture des années 1980 créa un nouvel appel de main-d'œuvre étrangère. C'est en 1991 que le Conseil fédéral orienta sa politique vers un système de cercles, privilégiant l'admission d'étrangers en provenance de l'Union européenne et de l'AELE, et restreignant les admissions d'autres ressortissants aux personnes particulièrement qualifiées.

Entre 1965 et 1995, les démons ancestraux sont ressortis à sept reprises, sous forme d'initiatives populaires s'opposant à la surpopulation étrangère. Six de ces initiatives – et il convient de le rappeler au début de ce débat – ont été rejetées par le peuple et une retirée. La dernière initiative, déposée en 1999, visait à réduire à 18 pour cent la population étrangère résidant en Suisse. Elle fut refusée par presque deux tiers du peuple et par tous les cantons.

Ces éléments contextuels et leurs perspectives d'évolution ont été les bases de l'analyse du Conseil fédéral pour l'élaboration de son message et du projet de loi que nous débattons. Il est fondamental de rappeler que la loi sur les étrangers règle essentiellement les conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers qui ne viennent ni de l'Union européenne ni de l'AELE. Le régime d'immigration des ressortissants de ce cercle de pays est réglé sur la base des accords bilatéraux, en particulier de l'Accord sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur en 2002, ainsi que des dispositions transitoires y relatives. Les négociations actuelles avec l'Union européenne devraient vraisemblablement aboutir à la reprise des mêmes conditions-cadres à l'égard des nouveaux membres de l'Union. La dualité des règles d'admission, retenue comme principe de base par le Conseil fédéral, se traduit également par deux régimes légaux différents, soit d'une part la loi que nous débattons, et d'autre part les accords bilatéraux avec l'Union européenne et l'AELE.

Le groupe d'experts mandaté par le Conseil fédéral entre 1996 et 1998 invita notre exécutif à renoncer pour des difficultés juridiques, législatives et politiques à l'élaboration d'une seule loi-cadre traitant de l'asile et de la migration en vue de l'exercice d'une activité lucrative. La Commission des institutions politiques s'est également penchée sur l'architecture législative et approuve la position du gouvernement quant au maintien de deux lois distinctes. Elle a cependant traité les révisions de ces deux textes en parallèle, de manière à maintenir tout au long des débats une appréhension globale de la problématique des migrations.

Les points forts du projet sont les suivants:

1. le renforcement de la légitimité de la législation sur les étrangers: le fait que le «cadre de cette activité» ait été développé au cours des dernières décennies au niveau des

ordonnances prive les règles actuelles d'une légitimité démocratique dans un domaine de grande importance pour notre économie et de grande sensibilité pour la population;

2. l'inscription du système binaire d'admission au niveau de la loi, soit d'un accès privilégié pour les ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE, et des exigences de qualification et de volonté d'intégration particulières pour les ressortissants d'autres Etats;

3. la nécessité d'apports positifs pour l'économie du pays comme critère d'admission pour les ressortissants d'Etats tiers: dans ce domaine, le Conseil fédéral a renoncé à un système d'évaluation à points jugé trop rigide et limitatif au plan du pouvoir d'appréciation des autorités. La commission se rallie à cette façon de voir;

4. l'amélioration du statut juridique des étrangers qui séjournent légalement et durablement dans notre pays: en particulier, il s'agit de leur accorder une plus grande mobilité géographique et professionnelle et un accès élargi au regroupement familial;

5. l'encouragement à l'intégration par l'inscription des principes au niveau de la loi et une meilleure coordination des programmes en collaboration avec les cantons;

6. le renforcement de la lutte contre les abus, en particulier contre les filières de passeurs, le travail au noir et les abus dans le domaine du regroupement familial, de même que l'introduction de mesures d'éloignement à l'encontre des personnes qui menacent la sécurité et l'ordre public, ainsi que l'ancrage de la détention en vue de refoulement.

En ce qui concerne les débats dans notre commission, le débat d'entrée en matière s'est déroulé après les nombreuses auditions requises qui ont permis à la commission de s'immerger dans une vision globale de la problématique migratoire pour notre pays. De nombreuses références et comparaisons internationales ont également été évoquées. Une forte minorité s'est élevée contre le système binaire d'admission qui présente un aspect discriminatoire à l'égard des ressortissants extra-européens. Une telle solution ne peut apparaître que comme transitoire, eu égard à la globalisation des échanges économiques. La majorité de la commission la juge cependant indispensable face à la progression exponentielle des migrations en provenance des pays pauvres. Elle soutient l'ancrage dans la loi du système binaire d'admission tout en ayant introduit à titre transitoire une certaine perméabilité pour des permis de courte durée à l'égard des ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union européenne, ceci jusqu'à la pleine application à leur égard de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

La commission a apporté des modifications au projet du Conseil fédéral dans le sens d'un assouplissement pour les dispositions suivantes: elle a supprimé la cohabitation comme condition d'octroi d'une autorisation de séjour aux membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse; elle a reconnu la violence conjugale comme motif personnel majeur qui justifie, après un divorce, la poursuite du séjour en Suisse pour un conjoint d'origine étrangère; elle a voué une attention particulière à l'examen des demandes de dérogation au régime d'admission présentées par des étrangers séjournant illégalement dans notre pays depuis plus de quatre ans – c'est la problématique des sans-papiers.

A l'inverse, la commission a modifié le texte dans le sens d'un durcissement pour les points suivants: elle a introduit la possibilité de n'octroyer une autorisation de séjour ou de courte durée qu'en cas de participation à un cours d'intégration; elle a introduit également la possibilité de sanctionner les employeurs qui auront manqué deux fois à leur devoir de diligence à l'égard de collaborateurs étrangers par une exclusion desdits employeurs des appels d'offres publics pendant une période de un à cinq ans. Nous aurons l'occasion, dans la discussion par article, d'examiner les différentes modifications apportées par la commission.

En ce qui concerne les propositions de non-entrée en matière ou de renvoi: votre commission a pris le temps d'examiner avec soin le projet du Conseil fédéral et l'a replacé dans son contexte général. Elle a répondu aux demandes de ses membres concernant les auditions, nombreuses, des mi-

lieux intéressés, et elle a écouté avec attention leurs différents points de vue. Elle a largement débattu du système binaire d'admission et la majorité s'est persuadée que, malgré des inconvénients reconnus, la Suisse ne peut faire cavalier seul en Europe dans ce domaine et contrevenir aux accords bilatéraux. Elle s'est par ailleurs persuadée que, face à l'explosion du nombre des migrants provenant de l'hémisphère sud, des mesures restrictives doivent être prises dans l'intérêt général des partenaires internationaux et de leurs populations respectives.

La majorité considère qu'il a été largement tenu compte des éléments soulevés par la proposition de renvoi de minorité II (Leutenegger Oberholzer) au Conseil fédéral: les paramètres démographiques ont été soigneusement examinés sur la base des études menées par l'Office fédéral de la statistique; les aspects de l'intégration économique et sociale des immigrants ont été largement débattus et sont inscrits dans plusieurs articles de loi; il n'appartient pas, par contre, au niveau législatif de régler les détails d'exécution concernant le système d'éducation ou de logement, d'autant plus que les compétences y relatives sont du domaine des cantons. La majorité s'oppose par ailleurs au renvoi de l'examen de la nouvelle législation jusqu'à la pleine application de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ceci d'autant plus que les accords bilatéraux seront vraisemblablement étendus en la forme aux nouveaux membres de l'Union européenne.

Il n'est pas souhaitable que notre pays régle sa politique migratoire pendant les sept prochaines années sur la base des compétences générales déléguées par le droit actuel au seul gouvernement. L'acuité des problèmes migratoires et la hausse continue de leur nombre nécessitent que ce champ de l'activité publique soit régulé par une loi démocratiquement mise en place. Il appartient dès lors au Parlement d'assumer aujourd'hui ses responsabilités dans le domaine de la politique migratoire. C'est ce qu'a fait la commission en entrant en matière sur le projet, par 15 voix contre 7.

Au nom de la majorité de la commission, j'invite le conseil à entrer en matière.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Das bisherige schweizerische Ausländergesetz sei alles andere als ein Prunkstück helvetischer Gesetzgebung, urteilt der anerkannte und unverdächtige Staatsrechtler Professor Daniel Thürer; er betont gleichzeitig, dass die Art und Weise, wie ein Staat seine Ausländerinnen und Ausländer behandle, ein Gradmesser seiner rechtsstaatlichen Kultur sei.

Leider ist auch der Ihnen vorliegende Gesetzentwurf für ein neues so genanntes Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer kein Prunkstück rechtsstaatlicher Gesetzgebung. Es ist weder menschenfreundlich noch systematisch, einigermaßen überzeugend oder widerspruchsfrei. Dieselben Zuschreibungen, die Thürer zur Charakterisierung des bisherigen Gesetzes verwendet hat, sind leider auch für das neue Gesetz kennzeichnend. Es atmet den Geist der vermeintlich notwendigen Überfremdungsabwehr. Das Gesetz will aber auch alle weniger qualifizierten Arbeitskräfte aus so genannten Drittstaaten von unserem Arbeitsmarkt fern halten. Dies stellt unserem Rechtsstaat kein gutes Zeugnis aus. Schon die Bezeichnung als «Ausländergesetz» ist verfehlt. Zum einen zielt es am Regelungsgegenstand vorbei: EU- und Efta-Bürgerinnen und -Bürger werden vom Gesetz nur marginal betroffen, dagegen werden auch Schweizerinnen und Schweizer mit Familienangehörigen ausländischer Nationalität vom so genannten Ausländergesetz erfasst. Zum anderen ist das Gesetz einer anachronistischen Abwehrhaltung gegenüber Ausländern und Ausländerinnen verhaftet: Statt im neuen Gesetz etwa eine Charta der Rechte von Ausländerinnen und Ausländern zu verankern und damit eine seit je von Ausgrenzung bedrohte Gruppe als Menschen mit sozialen Bedürfnissen, Wünschen und Fähigkeiten anzuerkennen, werden nach Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes bereits ab Artikel 3 die ersten Schranken gegen die blosse Einreise ausländischer Personen in die Schweiz errichtet. Im Kapitel – mit der Überschrift «Be-

willigungs- und Meldepflicht» – wird ein Katalog von Verpflichtungen nach erfolgter Einreise formuliert. Wenig später folgt eine Auflistung der restriktiven so genannten Zulassungsvoraussetzung.

Mit einer Vielzahl von Instrumenten zur so sehr beschworenen Missbrauchsbekämpfung sowie von neuen Haftgründen und Straftatbeständen erklärt das Gesetz schliesslich den Ausländerinnen und Ausländern überdeutlich den Tarif. Dies gibt dem Gesetz sein besonderes polizeiliches, d. h. auf Gefahrenabwehr gerichtetes Gepräge – von einer nur halbwegs vermittelten Offenheit gegenüber Migrantinnen und Migranten, gar von einem Willkommensgruss an Menschen, auf die wir in Zukunft mehr denn je angewiesen sein werden, keine Rede. Das Gesetz ist vielmehr ein Text voller Drohungen und rigider Verhaltensvorschriften.

Die Abkürzung AuG steht für «Ausgrenzungsgesetz», gerichtet gegen so genannte Drittausländer, die Migrantinnen und Migranten von ausserhalb der EU. Mit diesem Gesetz wird ein drastisches Zweiklassenrecht für Personen aus EU-Ländern bzw. nur sehr begrenzt erwünschte Personen aus Drittstaaten sanktioniert. Aber auch bei den Angehörigen von Drittstaaten wird diskriminierend zwischen erwünschten Eliten und unerwünschten Normalsterblichen unterschieden. «Rosinenpikkerei statt kosmopolitischer Offenheit», kann man zu dieser entwicklungspolitischen Bedenklichkeit sagen. Aber auch im Bereich des Familiennachzugs werden zahlreiche Rechtsungleichheiten geschaffen, für die jede sachliche Rechtfertigung fehlt.

Insgesamt ist das Gesetz eine von Grund auf falsch konzipierte, dem überholten Abwehrdenken verhaftete und gleichzeitig demographieblinde Fehlleistung.

Ich beantrage deshalb Nichteintreten.

Mit einigen gezielten Korrekturen am bisherigen Gesetz lassen sich dessen offenkundigste Schwächen beheben. Gleichzeitig vermeiden wir aber auch, eine fehlgerichtete Abschottungspolitik demokratisch zu legitimieren und auf Jahre hinaus festzulegen. Dafür haben Bundesrat und Kommission die Möglichkeit, neu zu beginnen und ein Einwanderungs- und Migrationsgesetz zu entwerfen, das auf der Höhe der Zeit ist.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Nach dieser «Monsterdebatte» über das Asylgesetz bitte ich Sie im Namen der grünen Fraktion, das AuG mit einem klaren Auftrag an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag nämlich, ein Gesetz vorzulegen, das EU-Angehörige und Angehörige von so genannten Drittstaaten, die in der Schweiz regulär zugelassen sind, rechtlich gleichstellt.

Bei der Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt können wir Grünen ja noch nachvollziehen, dass ein duales System angewendet wird, dass also entschieden wird, je nachdem, ob eine Person aus der EU stammt oder nicht. Schliesslich hat die Schweiz mit den EU-Staaten ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen, das Gegenrecht bietet, was bei Drittstaaten ja nicht der Fall ist. Über die Kriterien der Zulassung allerdings besteht noch kein Konsens; da werden wir ja, falls wir eintreten, noch heftig darüber streiten, und wie die bisherige Diskussion über das AuG gezeigt hat, wird es eine schwierige Auseinandersetzung.

Ohne Tücken ist eine Ungleichstellung auch bei der Zulassung nicht – vor allem, wenn die Messlatte für Drittstaaten-angehörige so hoch angesetzt wird, wie es der Bundesrat vorschlägt. Eine Folge dieses dualen Systems kann dann nämlich sein, dass Einwanderungswillige aus Nicht-EU-Ländern, welche die zu hohen Hürden des AuG für die Zulassung nicht erfüllen, den Weg über ein Asylgesuch oder die Illegalität wählen, um sich die Tür in die Schweiz zu öffnen. Wir wissen, wie es dann wieder tönt! Und all die daraus resultierenden negativen Konsequenzen, sowohl was die Rechtsstellung der Leute betrifft wie auch ihren Ruf, den sie dann in der Schweiz haben – das können wir ja, wir haben das gerade in den letzten Tagen über uns ergehen lassen müssen.

Aber überhaupt nicht einzusehen ist, wieso Personen dann, wenn sie regulär zugelassen sind, wenn sie also eine Arbeitsbewilligung haben, rechtlich unterschiedlich gestellt sein sollen, je nachdem, ob sie aus der EU kommen oder nicht. Für EU-Staatsangehörige wird über das Freizügigkeitsabkommen in vielen Bereichen ein Rechtsanspruch auf Gleichstellung mit uns Schweizerinnen und Schweizern gewährt, zum Beispiel bei der geographischen, beruflichen Mobilität, bei gleichen Arbeitsbedingungen, beim selbstständigen Erwerb, beim Familiennachzug usw. Wenn Sie die Liste wollen, können Sie sie bei mir einsehen; ich habe eine Liste des Bundesamtes zur Verfügung, die zeigt, wo die Unterschiede liegen. Bei EU-Angehörigen gelten Zulassungen unabhängig davon, ob eine Person politisch, sozial oder sprachlich erfolgreich integriert ist oder nicht.

Ganz anders ist aber die Optik beim neuen Ausländergesetz, welches ja vor allem für Nicht-EU-Angehörige gilt: Die Gleichbehandlung ist nicht gegeben, weder bei der Mobilität noch beim Familiennachzug. Zulassung und Aufenthalt werden von einer Reihe von Bedingungen, von beruflicher Qualifikation, Anpassungsfähigkeit – was immer das heisst –, Sprachkenntnissen usw., abhängig gemacht, welche Zuwandernde aus einem Nicht-EU-Land unter Beweis stellen müssen. Da das duale System zwei Kategorien von Zuwandernden schafft, wird sich die ausländische Bevölkerung in der Wahrnehmung der Schweizerinnen und Schweizer zweiteilen. Das wird negative Auswirkungen auf Nicht-EU-Angehörige haben, dies nicht nur für die neu einwandernden, sondern auch für solche, die seit Jahren hier leben und arbeiten. Ich denke an die Gruppe der aus der Türkei und aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien Zugewanderten. Da Leute aus Drittstaaten gegenüber EU-Angehörigen schlechter gestellt werden, fühlen sie sich zu Recht benachteiligt, und es besteht die Gefahr, dass sie von den Einheimischen als Ausländerinnen und Ausländer zweiter Klasse wahrgenommen und behandelt werden.

Diese Kritik teilt die grüne Fraktion mit einer ganzen Reihe von Institutionen aus dem kirchlichen bzw. gewerkschaftlichen Umfeld, die uns angeschrieben haben. Auch drei eidgenössische Expertenkommissionen, die ja schliesslich da sind, um den Bundesrat zu beraten, haben sich in diesem Sinne verlauten lassen, nämlich die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, die Eidgenössische Ausländerkommission und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.

Zum Schluss noch ein paar allgemeine Gedanken zum neuen Ausländergesetz: Es ist weit davon entfernt, ein zeitgemässes Instrument der schweizerischen Migrationspolitik zu sein. Es atmet – wie das Frau Vermot gesagt hat – den alten Geist der Überfremdungsangst, obwohl die Schweiz essenziell auf Einwanderung angewiesen ist; das haben der Kommissionssprecher und die Kommissionssprecherin gesagt. Ich repetiere nur eine der genannten Zahlen: Ein Viertel des in der Schweiz geleisteten Arbeitsvolumens wird von Leuten ohne Schweizer Pass geleistet, und – das muss man auch einmal sagen – ein Viertel der AHV-Beiträge wird von ihnen entrichtet.

Das Gesetz, das hier vorliegt, ist voller bevormundender Paragraphen und voller Vorschriften, wie denn die Leute hier zu leben haben. Die grüne Fraktion möchte ein Gesetz, das Eingewanderte so behandelt, wie wir gerne behandelt würden. Diese Vorlage entspricht dem in weiten Teilen nicht. Deshalb wollen wir die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen. Wir denken, dass es endlich an der Zeit wäre, offiziell dazu zu stehen, dass wir ein Einwanderungsland sind, und aufzuhören, die Eingewanderten nach erster, zweiter oder dritter Ausländergeneration durchzunummerieren. Man könnte sich da an einem Einwanderungsland wie Australien ein Beispiel nehmen. Die sagen: Australier der ersten, zweiten und dritten Generation. Das wäre ein Paradigmenwechsel, ein Blickwechsel, ein anderer Fokus auf die Frage, der aber viel, viel mehr als nur eine verbale Änderung bedeuten würde. Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag auf Rückweisung zu folgen.

**Vanek Pierre** (–, GE): Pour notre groupe «A gauche toutel», cette loi sur les étrangers, c'est le racisme et la xénophobie d'Etat devenus lois en Suisse. Le texte proposé légalise en effet la discrimination des «étrangers», qualificatif désormais réservé à tous ceux qui ne sont pas ressortissants d'un pays du «premier cercle», membre de l'Union européenne ou de l'AELE.

C'est cette distinction que rejetait la Commission fédérale contre le racisme dans sa prise de position sur le système binaire d'admission de la politique des étrangers en Suisse, publiée le 2 mai 2003. Elle écrivait ceci: «L'inégalité de traitement concernant le séjour en Suisse de ressortissants de l'Union européenne et de ressortissants d'Etats tiers et qui touche la famille, les enfants, la liberté d'établissement, l'accès au marché du travail, l'expulsion, entre autres, porte atteinte à l'interdiction de discriminer énoncée dans les conventions sur les droits de l'homme.»

Dans son analyse de la LEtr, cette même Commission fédérale contre le racisme mettait en garde les députés, c'est-à-dire nous, appelés à examiner ce projet, sur les effets de ce système binaire d'admission en indiquant que cette politique-là était une source directe de xénophobie et de racisme au sein de notre population.

Dans le même sens, dans son troisième rapport sur la Suisse adopté à fin juin dernier, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe indiquait: «Le système binaire risque d'exacerber les préjugés à l'encontre des étrangers couverts par la LEtr.» En outre, mais c'est une parenthèse, elle exhortait les autorités «à réagir fermement contre les manifestations de racisme ou de xénophobie, qu'elles émaillent le discours de certains hommes ou partis politiques» – suivez mon regard! – «ou bien qu'elles déteignent sur la conduite de certains fonctionnaires». Pour ce qui est de la pertinence de cette mise en garde-là, les pleines pages racistes et xénophobes publiées par l'UDC à la veille des élections nationales sont là pour démontrer que cette mise en garde est parfaitement pertinente.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance mettait en outre le doigt sur une évidence. «L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers qui réserve l'entrée et le séjour en Suisse en principe aux personnes hautement qualifiées, risque d'accroître le nombre d'étrangers travaillant illégalement, dans la mesure où les lois du marché du travail font que des emplois modestes et mal rémunérés disponibles sont exercés par des non-ressortissants.»

La politique incarnée par cette loi contre les étrangers, qui discrimine les étrangers en fonction de leur origine nationale, fabriquera en effet toujours plus de sans-papiers. Elle introduit également des dispositions liberticides portant des atteintes graves à la liberté personnelle ainsi qu'aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale, tels notamment que le droit au mariage, la protection de la sphère privée ou le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse.

Cette loi s'inscrit dans la tradition de la politique xénophobe de la Suisse officielle. Alors à qui profite le crime? A ceux qui ont intérêt à diviser les travailleuses et les travailleurs de ce pays, à les opposer les uns aux autres, à ceux qui ont intérêt à avoir une main-d'oeuvre taillable et corvéable à merci. Eh bien, nous nous opposons à cette politique! Hier, des centaines de manifestants dans les rues de différentes villes de Suisse étaient là pour dire non à cette loi sur les étrangers et pour nous demander de la rejeter. Je vous dis la même chose du haut de cette tribune.

**Leutenegger Oberholzer Susanne** (S, BL): Es ist so, wie Frau Bühmann gesagt hat: Die Schweiz ist ein Einwanderungsland, ob wir es wahrhaben wollen oder nicht. Unser Land krankt seit Jahren an «Magerwachstum». Alle Bundesratsparteien haben sich dafür ausgesprochen, dass Wachstums eines der Ziele unseres Landes sein muss.

Die ausländische Wohnbevölkerung leistet seit je einen wichtigen wirtschaftlichen und kulturellen Beitrag zur Entwicklung der Schweiz. Wir haben alle ein Interesse, auch ein wirtschaftliches Interesse, dass die Migrations- und Einwanderungspolitik nicht von Fremdenfeindlichkeit und Angst geprägt ist, sondern von rationalen Kriterien und dass wir es endlich schaffen, ganz nüchtern aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen, auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht: Eine gute Ausländerinnenpolitik löst die richtigen wirtschaftlichen Impulse aus, bei uns wie auch im Ausland. Das heisst, wir dürfen keinen Brain-Drain aus Entwicklungsländern fördern, und für die Schweiz müssen wir sicherstellen, dass wir nicht wiederum mit Lohndumping ein Breitenwachstum mit tiefer Arbeitsproduktivität auslösen und mit der Zementierung von Strukturen die Wachstumsverluste von morgen organisieren.

Eine gute Ausländerinnenpolitik fördert den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden. Das ist eine der wesentlichen Standortqualitäten unseres Landes. Dazu braucht es Akzeptanz der zuwandernden Bevölkerung, die Verhinderung von Lohndruck und von Armut durch prekäre Arbeitsverhältnisse.

Eine gute Ausländerinnenpolitik achtet auch darauf, dass die fundamentalen Rechte unseres Rechtsstaates wie Menschenwürde, Verhinderung von Diskriminierung, Förderung von Familie und Kindern für alle Menschen gelten, für Schweizer und für Ausländerinnen, für EU-Bürgerinnen und für Angehörige von Drittstaaten.

Eine gute Ausländerinnenpolitik, die auch wirtschaftlich funktioniert, ist effizient, transparent und hält das Ermessen der Behörden in möglichst engen Grenzen.

Das vorliegende Gesetz vermag all diesen Anforderungen nicht zu genügen. Es ist nicht ansatzweise in eine umfassende Migrationspolitik eingebettet. Es ist ein engstirniges Polizeigesetz, das statt mit wirtschaftlichen Vorgaben mit Kontingenten steuert. Mit der Schaffung von zahlreichen neuen Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern schaffen wir nicht nur neue Diskriminierungen, sondern vor allem auch Intransparenz. Die Einführung eines Kurzaufenthalterstatus ist ein Rückfall in Zeiten, die wir längst überwunden haben müssten. Wir wiederholen damit die Fehler der wirtschaftlichen Entwicklung der Siebzigerjahre. Die wirtschaftlich unerwünschten Folgen sind Ihnen bekannt: Wachstumsverluste, Strukturzementierung, von den sozialen Missständen nicht zu reden.

Mit der Elite-Immigration handeln wir uns neue politische Probleme ein. Sie missachtet demographische Trends. Statt mit Mindestlöhnen und Gesamtarbeitsverträgen operiert man mit Qualifikationen als Zulassungskriterium. Das heisst, es wird ein polizeiliches Kriterium verwendet, anstatt dass der Markt und eine Marktregulierung ins Zentrum gesetzt würden. Das ist – das wissen Sie auch – auch entwicklungspolitisch falsch. Damit setzen wir uns einmal mehr dem Vorwurf der Rosinenpickerei aus. Mit dem dualen System mit unterschiedlichen Regelungen für die Immigration aus der EU und die Immigration aus anderen Staaten schaffen wir neue Diskriminierungen, schaffen wir neue Barrieren für die Integration und erhöhen wir auch die Gefahr des illegalen Aufenthaltes.

Das Gesetz missachtet neue demographische Erkenntnisse, es reguliert, ohne die Folgen der EU-Erweiterung zur Kenntnis zu nehmen und ohne die Folgen für den schweizerischen Arbeitsmarkt zu beachten. Das Gesetz reguliert unter Missachtung neuer Erkenntnisse in Bezug auf die Integrationspolitik.

Damit wird das Gesetz den Anforderungen an eine gute Ausländerinnen- und Ausländerpolitik nicht gerecht. Wir lösen damit falsche wirtschaftliche Impulse aus. Statt Wachstumsimpulse auszulösen, organisieren wir damit die Abschottung und die Fremdenfeindlichkeit.

Weisen Sie das Gesetz, wenn Sie schon darauf eintreten, wenigstens an den Bundesrat zurück, und lösen Sie den von Frau Bühmann geforderten Paradigmenwechsel aus: Er ist nötig, vor allem auch dann, wenn wir wirtschaftlich endlich wieder auf Vorderfrau kommen wollen.

**Hess Bernhard** (–, BE): Seit den legendären Schwarzenbach-Initiativen hat der Bundesrat ununterbrochen versprochen und beteuert, den Ausländerbestand zu stabilisieren – mit dem Resultat, dass trotz Rezession und hoher Arbeitslosigkeit zwischen Anfang 1990 und Ende 2002 über eineinviertel Millionen neu eingereiste Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Noch im Jahr 1984 stammten rund 80 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer aus einem EG- oder Efta-Staat. Ende 2002 waren es noch 56,4 Prozent aus EU- oder Efta-Staaten. Dagegen ist der Anteil von Ausländern aus ganz fremden Kulturkreisen dramatisch angestiegen. Mit 20,3 Prozent Ausländern sind wir einsame Spitze: Der Durchschnitt im alten Europa betrug rund 5 Prozent; in der neuen EU der 25 Länder werden es wohl sogar nur noch 3 bis 4 Prozent Ausländerinnen und Ausländer sein.

Diesen Rekord verdanken wir vor allem dem Bundesrat, der Ende der Siebzigerjahre einen grossen Fehler machte: Als nicht genügend Arbeitskräfte in Italien, Spanien und Portugal gewonnen werden konnten, dehnte er das Saisonierstatut auf das ehemalige Tito-Jugoslawien und die Türkei aus. Dies und der nachfolgende Familiennachzug sowie zwei Konflikte auf dem Balkan mit Flüchtlingswellen führten zum heutigen Zustand. Deshalb warne ich davor, dass wir jetzt wieder ein Saisonierstatut einführen, mit dem Ziel, auf Tabakplantagen oder in Landwirtschaftsbetrieben unqualifizierte Billigstarbeitskräfte auszunutzen und so das Lohndumping zu fördern.

Seit Ende der Neunzigerjahre wurden zudem in grossem Ausmass auch Bewilligungen ausserhalb unseres Kontinents nach Afrika, Asien, Mittel- und Südamerika erteilt – mit dramatischen Folgen: Zwischen 1983 und 2002 vervierfachte sich die Zuwanderung aus Asien, Mittel- und Südamerika und Afrika. Schuld daran sind jedoch nicht die Ausländer, sondern ist die politische Kaste aller Regierungsparteien, die es kurzfristig mit ihren Beschlüssen zulies, dass möglichst viele billige Arbeitskräfte in unser Land geholt wurden. Dabei wurde nicht beachtet, dass diese beruflich schlecht oder gar nicht qualifizierten Arbeitskräfte letztlich weniger Wertschöpfung generieren, das heisst weniger Arbeitsleistung erbringen, als sie am Schluss, wenn man eine Gesamtbilanz zieht, kosten.

Was will mein Rückweisungsantrag? Nach meinen Vorstellungen darf die Zahl der in einem Jahr einwandernden Personen einschliesslich derjenigen, die ein Asylgesuch stellen oder deren Wegweisung weder möglich, zulässig noch zumutbar ist, nicht grösser sein als die der im Vorjahr ausgewanderten Personen. Dabei werden Auslandschweizer, Kurzaufenthalter sowie Angehörige diplomatischer und konsularischer Dienste nicht mitgezählt.

Aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU kann bekanntlich die Immigration aus den EU-Staaten nicht mehr gesteuert werden. Die vorliegende Idee basiert auf einem einfachen Mechanismus. Seit eine Ausländerstatistik geführt wird, hat es immer eine freiwillige Auswanderung gegeben. Im Jahr 2002 umfasste diese 49 697 Personen. Im gleichen Jahr wanderten jedoch 101 876 Menschen in unser dicht besiedeltes Land ein. Dies ergab einen Nettozuwachs von rund 52 000 Personen. Der Wanderungssaldo war in den letzten Jahren also nie bei null, sondern pendelte sich im letzten Jahrzehnt bei jährlich rund 40 000 neuen Bewohnern ein. Das entspricht übrigens etwa der Grössenordnung einer Stadt wie Langenthal. Bei konsequenter Anwendung bewirkt mein Modell eine Stabilisierung und längerfristig den Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung. Es ist ein griffiges Instrument, um die kulturfremde Zuwanderung endlich zu unterbinden, und verdient somit Ihre tatkräftige Unterstützung.

Bei gleich bleibender Entwicklung der Masseneinwanderung befürchte ich für unser Land, für unser Volk und für das gesellschaftliche Zusammenleben grosse, beinahe unüberwindbare Probleme. Die Spannungen zwischen der einheimischen, mitteleuropäisch geprägten Noch-Mehrheit und den grossmehrheitlich aussereuropäischen Zuwanderern

werden massiv zunehmen. Bereits jetzt müssen wir in Lyon und in Strassburg beobachten, wie sich Jugendliche meist nord- und schwarzafrikanischer Herkunft verhalten, die keine Zukunftsperspektiven erhalten. Ich prophezeie auch hier schon bald Rassenunruhen und Krawalle wie in unserem westlichen Nachbarland Frankreich. Wenn wir nicht rasch der ungebremsen Einwanderung aus oft ganz fremden Kulturkreisen einen Riegel vorschieben, hinterlassen wir unseren Kindern und Kindeskindern ein multikulturelles Chaos, das – wenn überhaupt – nur noch sehr schwer in Ordnung gebracht werden kann.

**Leuenberger Ueli** (G, GE): Monsieur Hess, vous savez que je ne suis pas d'accord avec vos thèses de couleur sombre. Est-ce que vous pouvez me dire quel économiste connu vous a servi de référence pour pouvoir dire cette contre-vérité que les ouvriers immigrés en Suisse coûtent plus qu'ils n'apportent économiquement à notre pays?

**Hess Bernhard** (–, BE): Das Problem ist natürlich, dass – vor allem im letzten Jahrzehnt – der Anteil der ausländischen Bevölkerung immer weniger in den Arbeitsprozess eingeschlossen wurde; das steht natürlich auch im Zusammenhang mit dem Familiennachzug. Die Berechnung sagt auch aus, dass zum Beispiel im Bereich der Migration, die wir jetzt haben, immer mehr Menschen vom Arbeitsmarkt verdrängt werden: Auf diese Diskussion mag ich mich also gar nicht einlassen.

**Huguenin Marianne** (–, VD): J'aimerais tout d'abord annoncer mes intérêts dans ce débat. Je suis originaire d'un canton, celui de Neuchâtel, qui a octroyé en 1848 le droit de vote sur le plan communal aux étrangers, en remerciement de leur contribution active à la révolution neuchâteloise. Je suis conseillère municipale d'une ville de 18 000 habitants, dont une majorité de migrantes et de migrants, venus des pays de l'Union européenne, mais aussi du monde entier. J'ai été 17 ans médecin généraliste dans cette ville, j'ai pu constater à quel point notre législation sur les étrangers pèse sur la vie des humains.

Cette loi est censée remplacer, moderniser, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Trois quarts de siècle après l'adoption de cette dernière, c'est le même esprit qui l'habite, celui de la peur des étrangers, état d'esprit incarné par cette vieille théorie de l'«Überfremdung»: peur de la surpopulation étrangère – comme c'est le cas pour mon préopinant –, peur surtout de l'altération excessive de l'identité nationale. C'est là une traduction rendant mieux compte de la composante raciste de ceux qui ont mis ce concept au cœur de la politique des étrangers en Suisse, et qui ont fait de cette politique une lutte contre les communistes, les juifs, les étrangers, «inassimilables, indésirables, ressortissants de pays qui n'ont pas les idées européennes, apatrides, ceux qui n'ont pas de papiers nationaux». Ces termes datent des années 1930 et 1940. Nous les avons entendus, pratiquement inchangés, ici même, ces jours. Ils proviennent des mêmes milieux, des partis nationalistes au service de Madame Metzler – c'est la raison de notre manque d'enthousiasme un certain 10 décembre 2003. Ils sont ainsi dans la droite ligne de ce racisme d'Etat, qui a marqué la Suisse du XXe siècle, et dans lequel nous restons désespérément enlignés.

Voyez-vous, Monsieur Blocher, je vais vous étonner, vous qui vous référez souvent à une Suisse ancienne: je préfère pour ma part à cette Suisse frileuse et nationaliste du XXe siècle la Suisse ouverte au monde du XIXe siècle. Ouverte au monde, puisque ses pauvres parlaient pour survivre. Parce que c'était un pays d'émigration ensuite, comptant un demi-million d'étrangers en 1914 – il fallait bien déjà des bras pour construire les grands chantiers ferroviaires, le Gothard ou le Simplon. Comparé à cette loi contemporaine, c'est un souffle d'air frais qui nous vient de cette Suisse du tout début du XXe siècle. Avant la Première Guerre mondiale, la liberté de déplacement et d'établissement y était

grande. De 1876 à 1920, la naturalisation était possible après deux ans de séjour.

La peur de la Révolution bolchevique, la grève de 1918 vont modifier ce climat. 1917 voit la création d'un Office central de police des étrangers, puis le Conseil fédéral porte à six ans le délai pour la naturalisation. En 1925 sera introduit dans la Constitution un nouvel article permettant l'expulsion d'un étranger. Un homme a marqué cette politique, Monsieur Heinrich Rothmund, chef de la Police des étrangers en 1917, toujours là en 1954, définissant une politique restrictive visant à faire que le plus petit nombre possible de travailleurs étrangers parviennent à l'établissement – tout faire pour que ces travailleurs étrangers ne se fixent pas en Suisse de manière durable. C'est l'esprit de la loi d'aujourd'hui.

Finalement, Monsieur Blocher, vous-même, Madame Metzler qui vous a précédé ainsi que le Conseil fédéral, vous en êtes toujours à faire la même politique. Or nous n'avons pas besoin, dans ce pays, en 2004, d'un clone de Monsieur Rothmund, chef de la Police des étrangers. Nous avons besoin de ministres courageux, ouverts sur l'avenir, suffisamment confiants dans les valeurs de ce pays pour ne pas avoir peur des autres. Nous avons besoin aussi de femmes et d'hommes politiques suffisamment honnêtes pour ne pas faire de la peur de l'étranger leur fonds de commerce politique, pour ne pas faire des étrangers les boucs émissaires de la crise économique, culturelle et sociale que traverse le modèle social que vous défendez, celui du capitalisme mondialisé qui jette ou maintient dans la misère des millions d'êtres humains.

Les migrations sont toujours douloureuses, elles ne sont pas des choix légers, des voyages de touristes. Nul être humain ne quitte sans autre son pays, sa culture, sa famille. Mais nous sommes dans un monde où les violences, les inégalités poussent les humains à traverser les frontières, comme les marchandises, comme l'argent. La loi sur les étrangers ne fait que remettre un mur, constitué d'ailleurs de façon très paradoxale par les pays de l'Europe dont la majorité de cette assemblée ne veut pas. Vous voulez vous cacher au milieu de cette Europe, bien à l'abri de tous ces pays sûrs, ne laissant du reste du monde pénétrer chez nous que ceux qui ont des portefeuilles bien garnis, des cerveaux universitaires, ou alors, hypocritement, celles qui sont les plus exploitées, tributaires des mafias que la Suisse ne se donne pas les moyens de combattre, les danseuses de cabaret et autres artistes condamnées à un permis L sans avenir, enchaînées à leurs scènes de cabaret.

Le groupe «A gauche toute!» ne veut pas d'une loi sur les étrangers qui sent la naphthaline et qui n'a même pas l'excuse de dater de 1931. Notre pays a besoin d'une loi générale sur les migrations, d'une loi pour une société qui a pris acte que les murs réels avec des miradors ou les murs administratifs ne peuvent empêcher le déplacement des êtres humains. A terme, seul l'objectif d'une libre circulation des humains est réaliste, et seule l'est aussi l'égalité des droits entre ces mêmes humains, afin qu'ils soient des partenaires à part entière. Nous avons besoin d'une loi qui prenne en compte la richesse des migrants, au lieu d'en voir la charge seulement. Sans eux, ce pays ne tournerait pas; ils ont besoin de la Suisse, mais la Suisse a besoin d'eux.

Nous avons besoin d'une politique active d'intégration, vue non pas comme une adaptation aux normes, mais comme une démarche réciproque. Nous devrions investir dans l'intégration, nous donner les moyens de former et d'informer.

La gauche, contrairement à ce que pensent et disent certains, n'est pas «pour» les migrations. Elle ne fait que constater que l'économie et la violence les provoquent.

Nous aimerions finalement que les autorités de ce pays régularisent enfin le séjour des sans-papiers.

Pour toutes ces raisons, parce que nous avons pour la Suisse l'ambition de pouvoir concilier migrations et égalité des droits, que nous voulons pouvoir regarder dans les yeux nos collègues et amis venus du monde entier, que nous voulons être fiers d'être Suisses, que nous aimons ce pays, comme l'aiment d'ailleurs ces femmes et ces hommes venus

d'ailleurs, nous vous invitons, avec nous, à renvoyer cette loi sur les étrangers, cette LEtr, cette lettre, cette «Brief»: nous vous invitons à la renvoyer à son expéditeur!

**Wasserfallen Kurt (RL, BE):** Ich möchte Ihnen die Rückweisung an die Kommission beliebt machen, und dies aus folgenden fünf Gründen:

1. In meiner schriftlichen Begründung habe ich einige wesentliche Punkte aufgeführt, die noch einmal in der Kommission und nicht hier im Rat vertieft beraten werden müssen. In der Zahl von 133 Einzelanträgen – ich hoffe, ich habe richtig gezählt – kommt diese Notwendigkeit auch zum Ausdruck. Zudem haben wir wiederum zahlreiche Minderheitsanträge. Wir müssen uns auch bewusst sein, dass dieses Gesetz nur für Ausländerinnen und Ausländer gilt, die nicht aus dem EU-/Efta-Raum stammen. Der Geltungsbereich in Artikel 2 ist sehr wichtig. Wie ich aber in den Beratungen bzw. in den Diskussionen im Vorfeld feststellen musste, ist das lange nicht überall bekannt und im Bewusstsein.

2. Mir scheint wichtig, dass die brisanten und zum Teil auch heiklen Fragen in Ruhe beraten werden sollen. Es geht vor allem um die folgenden Punkte, die mir als wichtig erscheinen: Die vorgeschlagenen Rechtsansprüche gehen zu weit; der Familiennachzug ist zu grosszügig; die Haftdauern sind zu kurz; die Sanktionen für nicht kooperationswillige und delinquierende Personen sind zu verschärfen.

3. Wir haben es jetzt beim Asylgesetz erlebt – ich habe vorhin Kommissionssprecher Engelberger gefragt, es waren 17 Stunden –, und wir werden es jetzt beim Ausländergesetz noch verstärkt erleben: 133 Einzelanträge und sehr viele Minderheitsanträge – ich habe sie nicht einmal gezählt –, die erst noch in alle politischen Richtungen zielen, sprechen eine deutliche Sprache. Das Ausländergesetz ist nicht reif für den Rat. Sonst haben wir wieder eine Kommissionsitzung mit zweihundert Personen und einem Bundesrat. Das kann und darf nicht die Zukunft der Beratungen hier im Nationalrat sein, sonst geraten wir mit unserer Arbeit noch weiter in Verzug und legen uns selber lahm.

4. Wir sind gehalten, hier im Rat seriöse Gesetzesberatungen zu machen, selbst wenn wir Erstrat sind. Wir haben aber bei der Beratung des Asylgesetzes gesehen, dass bei vielen Abstimmungen und Begründungen sehr viele Unsicherheiten vorhanden waren. Viele Begründungen von Kommission und Bundesrat fehlten mir, keine einzige wurde vom Bundesrat zu den Einzelanträgen gegeben. Wir haben abgestimmt, ohne uns vielleicht über alles im Klaren zu sein. Vielfach hiess es dann, der Ständerat könne da noch einmal über die Bücher gehen. Genau dasselbe Prozedere steht uns hier bevor, wenn wir die Vorlage nicht zurückweisen bzw. wenn wir darauf eintreten, nur noch in einer gesteigerten Form.

5. Und nun der letzte und für mich wichtigste Punkt: Wir haben das Asylgesetz – ich habe es gesagt – mit zahlreichen Unsicherheiten fertig beraten. Das Asylgesetz ist aber eng mit dem Ausländergesetz verknüpft. Daher habe ich ja beim Eintreten auf das Asylgesetz auch davon gesprochen, dass man eigentlich ein umfassendes Migrationsgesetz hätte vorlegen müssen. Das war nicht der Fall, und das können wir im jetzigen Zeitpunkt der Beratungen wohl auch kaum mehr ändern. Ich stelle deshalb die Frage an Sie, vor allem an die Kommissionssprecherinnen und Kommissionssprecher bzw. an den Bundesrat: Wissen Sie, welchen Einfluss all diese Beschlüsse, die wir im Asylgesetz gefasst haben, auf das Ausländergesetz haben? Wenn Sie das wissen, dann erklären Sie bitte hier vorne in allen Einzelheiten, welche Auswirkungen das genau hat. Wir würden also ein Gesetz zum Teil im luftleeren Raum beraten und dem Ständerat wiederum ein Flickwerk hinterlassen. Das kann es nicht sein.

Ich bitte Sie daher, die Kommission in Anbetracht der Beschlüsse des Nationalrates zum Asylgesetz und im Wissen um den Inhalt der 133 Einzelanträge damit zu beauftragen, eine weitere Beratung durchzuführen und uns vertiefte Vorschläge zu unterbreiten. Wir können dann hier eine bessere Debatte durchführen.

Das Gleiche will die SVP. Ich bitte Sie, auch diesen Rückweiserantrag der SVP-Fraktion zu unterstützen.

**Baader Caspar (V, BL):** Die SVP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Vorlage, beantragt Ihnen aber, diese an die Kommission zurückzuweisen. Im Unterschied zur Kommissionsprecherin, Frau Kollegin Leuthard, bin ich klar der Meinung, dass es eine Zumutung für uns alle hier im Saal ist, dieses «Buch» von Anträgen im Detail zu beraten. Das ist eine Kommissionsberatung und keine Plenumsberatung, das ist eines Millizparlamentes nicht würdig.

Es sind 133 Einzelanträge und 83 Minderheitsanträge, also mehr als 210 Anträge. Wenn wir darauf eintreten, bedeutet dies, dass wir uns nicht nur diese Session mit diesem Geschäft befassen, sondern wahrscheinlich auch noch während eines guten Teils der Sommersession. Wir verlangen daher, dass die Sache an die Kommission zurückgeht und dass all diese Anträge im Rahmen der Kommission beraten werden. Wir sind auch davon überzeugt, dass es der Kommission in der neuen Zusammensetzung gelingt, wesentliche Anliegen aus diesen Anträgen ins Gesetz zu integrieren. Auch für uns braucht es inhaltliche Korrekturen.

Zum Rückweiserantrag Wasserfallen stellen wir inhaltlich keine Differenz fest. Wir können uns auch mit der dort genannten Stossrichtung für die Überprüfung einverstanden erklären. Diese beiden Rückweiseranträge ergänzen sich deshalb, sie stehen einander nicht gegenüber. Hingegen lehnen wir die Anträge auf Rückweisung an den Bundesrat klar ab. Der Bundesrat hat seine Hausaufgabe gemacht. Er hat seinen Entwurf vorgelegt. Die über 210 Änderungsanträge stammen ja von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, und es ist deshalb an uns, diese im Rahmen der Kommission zu bereinigen. Es ist nicht Sache des Bundesrates, diese Anträge zu bereinigen.

Ich bitte Sie daher, sowohl dem Rückweiserantrag Wasserfallen als auch dem Rückweiserantrag der SVP-Fraktion zuzustimmen und die Anträge auf Rückweisung an den Bundesrat abzulehnen.

**Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG):** Die SP-Fraktion kann beim Ausländergesetz – im Gegensatz zur Revision des Asylgesetzes – keine Verbesserungen gegenüber der heutigen Situation entdecken. Im Gegenteil: Das Gesetz ist geprägt von einer Abwehrhaltung gegenüber der Überfremdung. Es ist in vielen Punkten diskriminierend; es ist eher ein Sonderpolizeirecht, ausgerichtet gegen jene Ausländerinnen und Ausländer, die nicht aus dem EU-Raum stammen und keine verwandtschaftlichen Verbindungen zu Schweizer oder EU-Bürgerinnen und -Bürgern haben. Nachdem die EU am vergangenen Samstag auf 25 Länder vergrössert wurde und die bilateralen Abkommen I die Personenfreizügigkeit garantieren, betrifft dieses Gesetz nur noch einen kleinen Teil der Ausländerinnen und Ausländer. Daher sind die vorgesehenen einschränkenden Regelungen erst recht unverständlich.

Wir sind mit diesem Gesetz auf dem Weg, die Fehler der Sechziger- und Siebzigerjahre zu wiederholen. Mit der vorgesehenen Kurzaufenthaltsbewilligung kreieren wir ein neues Saisonierstatut und übernehmen damit alle Mängel, die schon das alte hatte; dieses hat uns in der Schweiz während Jahrzehnten eine schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt beschert. Allerdings ist dieses neue Saisonierstatut wesentlich schlimmer als das abgeschaffte: Es gibt keinen automatischen Zugang zu einem Niederlassungsrecht; es gibt kein Recht auf Familiennachzug und kein Recht auf Wechsel des Arbeitgebers. Dies sind wesentliche Hindernisse für einen erfolgreichen Integrationsprozess. Daher sind auch die Integrationsorganisationen der Ansicht, dass auf dieses Gesetz nicht eingetreten werden soll oder dass wesentliche Verbesserungen erreicht werden müssen.

Völlig inakzeptabel ist für uns das duale Zulassungssystem. Die Kriterien «Herkunft» und «Qualifikation» sind diskriminierend. Es fragt sich sogar, ob sie nicht verfassungswidrig sind – das gilt insbesondere für die Kriterien der Qualifika-

tion –; es gibt Experten, die dies durchaus so sehen. Das duale System ist auch nicht an unseren Arbeitsmarkt angepasst und daher ökonomisch falsch. Wir brauchen ja bei uns ausländische Arbeitskräfte, die auch einfachste Arbeiten erledigen. Diese werden wir so nicht bekommen. Auf der anderen Seite soll aber gerade für die Landwirtschaft eine Ausnahme gemacht werden. So wünscht der Bauernverband – Sie haben das Papier mit seinen Anliegen eben erhalten –, dass auch Hilfskräfte ausserhalb des EU-/EFTA-Raumes rekrutiert werden können. Dies zeigt auch die Unausgegorenheit des Gesetzes.

Ein hoch entwickeltes Land wie die Schweiz muss daran interessiert sein, die Migrations- und die Zusammenarbeitspolitik mit weniger entwickelten Ländern gemeinsam zu sehen, zu koordinieren. Das Kriterium der Qualifikation widerspricht dieser Überzeugung. Aus den Ländern des zweiten Kreises sollen beruflich hoch qualifizierte Personen angelockt werden. In deren Herkunftsländern, in denen diese Menschen ja ausgebildet wurden, bleiben Ausbildungsausgaben und weniger Qualifizierte zurück. Die Schweiz kann doch nicht Profiteurin dieses Brain-Drains sein und diesen Effekt bewusst verstärken wollen!

Neben dem neuen Saisonierstatut, genannt Kurzaufenthaltsbewilligung, und dem dualen Zulassungssystem ist für die SP auch die Regelung des Familiennachzuges und der «sans-papiers» inakzeptabel bzw. ungenügend. Ein weiterer wichtiger Punkt ist für uns die Regelung der Aufenthaltsbewilligung in Artikel 32 Absatz 4. Wir erwarten einen starken Schutz vor Willkür und eine Regelung, die prekäre Aufenthaltsbewilligungen für Menschen verhindert, die bereits seit Jahren bei uns leben. Die SP Schweiz hat an ihrem Parteitag 2002 zur Migrationspolitik betont, dass bei der Aufenthaltsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer nicht nur an die Arbeitssuchenden Bedingungen gestellt werden sollen, sondern vor allem auch an die Arbeitgeber. Dies fehlt im vorliegenden Gesetz fast völlig.

Im Namen der SP-Fraktion möchte ich mich dagegen verwahren, dass all jene, die auf dieses Gesetz nicht eintreten wollen, ihre Aufgabe als Volksvertreterinnen und Volksvertreter nicht wahrnehmen, wie dies die Kommissionsprecherin unterstellt hat. Unsere Fraktion – das wissen Sie sehr wohl, Frau Leuthard – kämpft für das Wohl unseres Landes und der Menschen bei uns. Gerade aus dieser Verantwortung heraus werden wir auf dieses Gesetz nicht eintreten.

**Baader Caspar (V, BL):** Wie ich Ihnen vorhin gesagt habe, will die SVP-Fraktion die Vorlage an die Kommission zurückweisen. Ich habe auch erwähnt, dass es inhaltliche Korrekturen braucht. Für uns ist beispielsweise der Familiennachzug zu liberal geregelt. Wir lehnen die neu ins Gesetz aufgenommenen Unterstützungen des Bundes für die Integration ab. Das ist schon wieder ein Beispiel für eine neue Bundesaufgabe mit entsprechender Kostenfolge. Es geht hier um eine finanzpolitische Verantwortung, die Sie wahrzunehmen haben. So bekommen wir das Wachstum der Bundesausgaben sicher nicht in den Griff. Inakzeptabel ist für uns auch die Härtefallregel bei den «sans-papiers». Schliesslich es ist für uns wichtig, dass wir eine klare, und zwar restriktive Regelung für Kurzaufenthalter haben, die als Erntehelferinnen und -helfer in der Landwirtschaft oder in Saisonstellen im Gastgewerbe eingesetzt werden. Das muss möglich sein. Gestatten Sie mir aber in diesem Zusammenhang noch einige Bemerkungen zu meinem Antrag zu Artikel 49: Dort geht es um die Frage, nach wie vielen Ehejahren im Falle einer Scheidung ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht. Die Mehrheit der Kommission will, dass dies bereits nach drei Ehejahren der Fall sein soll. Drei Jahre sind viel zu kurz. Eine derart kurze Frist öffnet nämlich Scheinheiraten Tür und Tor. Denn damit hat jede Ausländerin und jeder Ausländer, die oder der eine Ehe mit einem Schweizer oder einer Schweizerin eingegangen ist, von Anfang an eine Garantie, in der Schweiz zu bleiben. Diese Dreijahresfrist ist wirkungslos. Ich erzähle Ihnen warum: Vom Moment der Trennung an kann nämlich der eine Ehegatte gegen den Willen des ande-

ren erst nach zweijähriger Wartefrist eine Scheidung erzwingen. Das haben Sie vor noch nicht allzu langer Zeit hier im Saal beschlossen; diese Regelung tritt Mitte dieses Jahres in Kraft. Nach Ablauf dieser zweijährigen Wartefrist braucht der Ausländer oder die Ausländerin nur noch eine Kampfscheidung anzustreben, und dann dauert das Verfahren mit Bestimmtheit länger als ein Jahr. Damit ist das Erfordernis der Dreijahresfrist erfüllt, auch wenn diese eheliche Gemeinschaft von Anfang an gar nicht funktioniert hat.

Ich bitte Sie daher, unbedingt meinem Antrag auf Ausdehnung dieser Frist auf fünf Jahre zuzustimmen. Andere Länder sind da noch viel strenger. In Dänemark beispielsweise müssen die Ehepartner unterschiedlicher Nationalität nach der Heirat während sieben Jahren – früher waren es fünf, das ist verschärft worden – jährlich einmal gemeinsam bei der Behörde vorsprechen, um zu zeigen und auch zu bestätigen, dass sie noch zusammenleben. So weit wollen wir nicht gehen, aber wir wollen, dass diese Frist auf fünf Jahre verlängert wird, damit nicht einfach von Anfang an ein Rechtsanspruch auf Niederlassung in unserem Land besteht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, einzutreten, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen und, wenn dieser Rückweisungsantrag nicht durchkommt, dann mindestens bei Artikel 49 meinen Antrag zu unterstützen.

**Müller Geri (G, AG):** Dieses AuG kann ins Auge gehen. Migration ist für die Grünen zunächst einmal nicht ein Problem, sondern eine Normalität, mit der die Schweiz lebt und auch in Zukunft leben wird. Die Grünen wehren sich dagegen, dass die so genannte Ausländerinnenfrage immer wieder hochgespielt wird, um zweifelhafte Süppchen zu kochen. Wir erinnern Sie daran, dass die Bundesverfassung – Artikel 8 – ganz klar sagt, dass niemand in diesem Land wegen seiner Herkunft diskriminiert werden darf. Ich möchte mich auf die andere Politik konzentrieren, die möglich ist, und damit auch das Nichteintreten unterstützen, wie es vorhin gesagt worden ist.

Betrachten wir die Migration einmal ganz nüchtern: Es ist ein Faktum, dass sich auf dieser Erde die Menschen von tendenziell geburtenstarken Regionen in tendenziell geburten-schwache Regionen verschieben. Zum Beispiel schloss der Kanton Freiburg Verträge mit Brasilien ab, um dort seine – so stand es geschrieben – Sozialfälle zu platzieren; damals waren das grosse Familien. Zugegeben, das ist 130 Jahre her. Es ist ein Faktum, dass eine Gesellschaft sich weiterentwickelt und zusätzlich neue Leute aufnimmt. Migration ist also ein Phänomen, das sich dann stark ausprägt, wenn das soziale Gefälle gross ist und vor allem wenn es nahe ist. Wenn man sieht, wie man auf der anderen Seite des Flusses lebt, ergibt sich eine starke Tendenz, dass man dorthin gehen möchte. Migration gibt es, gab es und wird es immer und überall geben. Migration ist also ein «Naturgesetz».

Bleibt die Frage, wie wir damit umgehen. Das Gleiche gilt beim Regen: Wenn es regnet, spannen wir einen Schirm auf – wenn die Sonne scheint, tun wir das auch. Migration kann positiv oder negativ erlebt werden. Wir können die Migration behindern, wir können unser altes Anag nehmen und es den Leuten möglichst schwer machen. Wir können dem ausgebildeten Coiffeur sagen, er solle auf dem Bau arbeiten, und der ausgebildeten Verkäuferin, sie solle als Hilfschwester ins Spital gehen; das war die bisherige, traditionelle Politik der Schweiz. Damit meinen wir den heimischen Arbeitsmarkt zu schützen. Die Leute werden krank, invalid, was die Kosten hochschnellen lässt.

Ich schlage vor, dass wir integrieren, auf dass sich die Leute möglichst früh selbstständig bewegen können und fürsorgeunabhängig bleiben. Heute reissen wir die Einwandererfamilien auseinander, machen Familiennachzug und lassen dann nach und nach die Kinder in die Schweiz einreisen. Das steigert die Einschulungskosten. Eine neue Politik hat einen ressourcenorientierten Ansatz. Er geht davon aus, dass Menschen kommen, die auch etwas mitbringen. Das

sollten wir fördern und nicht mit einem x-seitigen Gesetz behindern. Migration müssen wir aber auch zum gesamtgesellschaftlichen Anliegen machen, nicht zu einem polizeilichen Anliegen. Das bedeutet eine Förderung der Familien, der Klassen, der Gemeinden, der Regionen.

Genau dies kommt auch den Schweizerinnen und Schweizern zugute. Das sehen Sie in all den Städten, in denen aktive Quartierentwicklung gemacht wird. Wir müssen den sorgfältigen Umgang mit der Differenz pflegen. Wir müssen die Menschen so annehmen, wie sie sind, und wir dürfen sie nicht kategorisieren, dürfen nicht irgendwelche künstliche, vereinbarte Grenzen machen. Eine zukunftsgerichtete und visionäre Migrationspolitik ist keine «Pflasterpolitik».

Im Aargauer Grossen Rat hat der Bauernverbandspräsident einmal gesagt, er stehe dazu, dass die Bauern Papierlose anstellen würden. Er hat uns aber auch klar gemacht, dass wir die Preise für die landwirtschaftlichen Produkte nicht bezahlen könnten, wenn das nicht so wäre. Ich sage dies einfach als Hinweis, dass es auch sehr praktisch ist, solche Gesetze zu machen.

Wir müssen emanzipatorisch denken, so haben wir es im Verlaufe der letzten Jahrhunderte auch gemacht. Wir haben die Leute, die in diesem Land lebten, ständig ermächtigt und nicht diskriminiert. Eine kleine Anekdote aus dem Kanton Aargau: Vor 200 Jahren, nach der Gründung des Kantons Aargau, war jeder Mann – die Frauen waren damals noch diskriminiert – stimmberechtigt, sobald er ein Jahr in einer Gemeinde gewohnt hatte. Der Kanton Aargau hat sich prächtig entwickelt und ist aufgestiegen.

Die Bevölkerungsstruktur ist eine Struktur, die sich verändert. Eine Struktur, die sich verändert, kann man beeinflussen, man kann sie auch positiv beeinflussen. Das zeigte auch eine Untersuchung mit dem folgenden Resultat: Wenn man verärgert ist, wie das heute im Zusammenhang mit diesem Gesetz der Fall ist, zementieren sich die Vorurteile. Wer also heute mit Gewalt, mit Hass, mit Zorn auf die Migration reagiert, bestätigt gemäss dieser Untersuchung seine Vorurteile.

Ich bitte Sie also sehr, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

**Pflster Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion ist für Eintreten auf das Ausländergesetz und lehnt die Rückweisungsanträge ab.

Das Gesetz entspricht in wesentlichen Teilen den Grundsätzen der CVP in der Ausländerpolitik: Man muss die Zuwanderung steuern, den Missbrauch bekämpfen und die Integration fördern. Für uns ist das Gesetz so, wie es aus der Kommissionsberatung herausgekommen ist, eine brauchbare Diskussionsbasis, die noch genügend ausgewogen ist, um den Bedürfnissen der Schweiz, der Ausländer und der Wirtschaft zu entsprechen.

Wir haben Handlungsbedarf. Das wird von den meisten Parteien nicht bestritten. Rund 1,5 Millionen Menschen unserer Bevölkerung sind ausländische Menschen. Rund ein Drittel aller Ehen sind binational. Ein Viertel des Arbeitsvolumens wird von Ausländern erbracht. Trotzdem werden Ausländer von manchen Bürgerinnen und Bürgern als Bedrohung angesehen; vor allem bei Jugendlichen ist eine Tendenz zu Abwehr oder Ablehnung festzustellen. Einwanderung muss für die Politik ein Thema sein. Die Politik hat sich mit den Phänomenen der internationalen Migration auseinander zu setzen. Aber wie soll man sich damit auseinandersetzen? Zum Vorteil der eigenen Partei oder mit Blick auf das Ganze? Indem man die Probleme thematisiert, ohne Lösungen zu suchen? Indem man die Probleme sogar überbetont, um eine apokalyptische «Realität» darzustellen, damit man dann selbst als Messias, der die Welt rettet, herabsteigen kann?

Ich denke, unsere Aufgabe kann nicht ernsthaft darin bestehen. Es ist die Aufgabe des Parlamentes, Gesetze zu machen – das ist eine Banalität. In der Ausländerfrage müssen wir auch Gesetze machen, auch wenn wir wissen, dass nicht alles über den Gesetzesweg lösbar ist. Es ist für die CVP-Fraktion die falsche Konsequenz, sich der Gesetzesarbeit mit Nichteintreten oder Rückweisung der Vorlage zu verwei-

gern. Denn das geht an unserem Auftrag, mit Gesetzen Lösungen auszuarbeiten, vorbei.

Es ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dass man bei einer derart komplexen Materie nicht in allen Belangen Einigkeit herstellen kann. Aber das ist eine völlig normale Situation. Wer hier zurückweist oder nicht eintritt, hat eine ganz bestimmte, zu radikale Vorstellung, was zum Thema «Ausländer» gemacht werden sollte: entweder radikal ausschliessen oder radikal integrieren. Beides hilft der realen Situation der Schweizerinnen und Schweizer, der Ausländerinnen und Ausländer nicht. Es nützt nichts, wenn man die Augen vor dem Missbrauch verschliesst. Das Fremde ist interessant und bereichernd, aber man kann nicht ausklammern, dass wir nicht einfach alle, die einreisen wollen, aufnehmen und integrieren und dass wir nicht einfach allen Arbeit geben können; das ist eine Banalität, die aber Konsequenzen fordert, die alles andere als banal sind, wenn man glaubwürdig bleiben will. Die Versprechen im Zusammenhang mit der 18-Prozent-Initiative, dass man die Einwanderung begrenzen müsse und werde, sind einzuhalten.

Das vorliegende Gesetz regelt die Einwanderung für Ausländer, die nicht aus EU- oder Efta-Staaten sind. Es ist keineswegs so inhuman, wie die eine Seite behauptet, und keineswegs so ineffizient und zahnlos, wie die andere Seite meint. Es ist ein guter Ansatz, den man jetzt beraten sollte. Es geht noch in den Ständerat; dort kommen vermutlich ein paar Anträge oder Änderungen hinzu. Man muss dann in der Differenzvereinbarung schauen, dass am Ende ein Gesetz da ist, das der Schweiz würdig ist – einer weltoffenen Schweiz, die aber Weltoffenheit nicht mit völliger Permissivität verwechselt.

Das Gesetz löst nicht alle Probleme, aber es löst mehr, als eine Rückweisung oder gar ein Nichteintreten lösen würde. Beides wäre eine Zeitverzögerung, und dies bei einer Thematik, bei der alle Parteien versprochen und versprechen, sie hätten die richtigen Rezepte. Selbst das Gurten-Manifest, das bei einem Teil der SP ja durchaus mehrheitsfähig ist, spricht davon, man müsse Zuwanderung steuern. Das macht man mit guten Gesetzen und mit einem vernünftigen Vollzug und nicht nur mit guten Worten.

Wenn wir die Vorlage jetzt zurückweisen oder nicht darauf eintreten, dann nehmen wir als Politiker unseren Auftrag nicht wahr: den Auftrag, Gesetze zu schaffen, die das betreffen, was unser Volk beschäftigt und wofür es von uns Lösungen erwartet – Lösungen, die wir auch umsetzen in anwendbare, realistische und pragmatische Gesetze. Gerade wenn es so dramatisch ist, wie die eine Seite behauptet, gerade wenn wir – was angeblich der Fall ist – «überflutet» werden, gerade wenn die Ausländerpolitik die Menschenrechte nicht mehr beachtet, wie die andere Seite behauptet, ist es nicht die Aufgabe der Politik, noch mehr Emotionen zu schüren, sondern dann sollte die Politik umso sachlicher agieren.

Wenn wir die Vorlage zurückweisen oder nicht darauf eintreten, dann drücken wir uns vor unserer ureigenen Aufgabe, dem Suchen und Finden von Kompromissen, die nicht faule Kompromisse sind, sondern echte Lösungen. Politik ist das mühsame Bohren in harten Brettern mit Geduld und Augenmass. Zeigen Sie, dass Sie das nötige Augenmass haben, um sachlich zu bleiben und um Lösungen zu ringen, statt die Vorlage zurückzuweisen. Das Ergebnis einer Rückweisung wäre mit grösster Wahrscheinlichkeit kein besseres Gesetz, sondern eine Verschlimmbesserung, hinter der keine Mehrheit mehr stehen könnte. Zeigen Sie, dass Sie von der zunehmenden Polarisierung der Schweiz nicht profitieren wollen, sondern dass Sie den Auftrag wahrnehmen, den Ihnen das Volk gegeben hat: Probleme, die das Volk beschäftigen, zu lösen und nicht daraus Profit zu schlagen, indem man Missstände benennt, ohne zu sagen, wie man sie beheben möchte.

Wir haben Probleme beim Missbrauch; wir stehen vor wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen, die auch mit Ausländern zu tun haben und die mit ihnen zusammen zu bewältigen sind. Gerade wenn die Schweiz vor

Schwierigkeiten steht, ist es nötig, dass wir nicht spalten, sondern integrieren, dass wir nicht ausgrenzen, sondern begrenzen, dass wir nicht polemisieren, sondern diskutieren und dass wir nicht verschieben, sondern entscheiden. Die Politik muss sich dieser Herausforderung stellen.

Die CVP setzt sich dafür ein, dass in diesem Gesetz drei Säulen der Ausländerpolitik ausgebaut werden: die Begrenzung der Zuwanderung, die Bekämpfung des Missbrauchs und die Integration der Ausländer in unsere Gesellschaft. Die Verantwortung für die drei Säulen liegt nicht nur beim Staat, sondern auch bei den Ausländern, besonders die Verantwortung für die Integration. Wir müssen unsere Werte selbstbewusst erhalten. Weltoffenheit und Integration bedeuten nicht, alles gutzuheissen, nur weil es von aussen kommt. Konsequenz beim Missbrauch ist nur dann wirklich konsequent und gerecht, wenn damit einerseits die Ausländer, andererseits aber auch die Wirtschaft, die ausländische Arbeitskräfte braucht, in die Pflicht genommen werden. Wer nur den Missbrauch sieht, ist auf dem einen Auge blind, wer nur integrieren möchte, auf dem anderen. Zum Augenmass, zur pragmatischen Lösung braucht es beide Augen, den ganzen Kopf, das Herz und vor allem eine ausreichende parlamentarische Mehrheit.

In diesem Sinne will die CVP-Fraktion auf das Gesetz eintreten und lehnt die Rückweisungsanträge ab.

**Müller Philipp (RL, AG):** Von einer eidgenössischen Ausländerpolitik werde nur geredet, es gebe sie aber nicht. Der das sagte, ist der verdiente frühere «NZZ»-Journalist Max Frenkel. Dieser Satz sagt bereits, was hier unsere Aufgabe ist: Wir müssen eine überzeugende eidgenössische Ausländerpolitik formulieren, welche den legitimen Interessen unseres Landes entspricht. Das Ausländergesetz ist so auszugestalten, dass es in den eidgenössischen Räten und in der Volksabstimmung, die allenfalls kommt, mehrheitsfähig ist.

Erinnern wir uns daran, dass eine Totalrevision des Ausländergesetzes im Juni 1982 in einem Referendum vom Volk abgelehnt worden ist. Dies sollte nicht wieder passieren. Der Zeitgeist macht uns unsere Arbeit nicht gerade leichter, hat doch der Hang zur politischen Korrektheit dazu geführt, dass man gerade im Bereich der Ausländerpolitik gewisse Dinge in unserem Land nur noch hinter vorgehaltener Hand oder gar nicht zu sagen wagt, dass man peinlichst genau auf die Wortwahl – oder neudeutsch: auf das «wording» – zu achten hat, dass man seine Prinzipien vergisst und aus Angst, als fremdenfeindlich oder gar rassistisch zu gelten, lieber schweigt. Es liegt nun an uns, einen gemeinsamen Nenner zu suchen und diesen in ein neues Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer zu «verpacken». Es ist höchste Zeit, hier zu verwalten, haben wir doch für die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer ein Gesetz, welches selbst bei mehrmaligem Hinausschieben des «Rentenalters» schon lange in den Ruhestand geschickt werden müsste. Das alte Gesetz stammt aus dem Jahre 1931 und wurde durch nicht weniger als ein Dutzend Verordnungen und Bundesbeschlüsse ergänzt.

Die Arbeit kann aber nur gelingen, wenn wir uns des migrationspolitischen Umfeldes, in dem wir stehen, bewusst sind. Wie die meisten westlichen Staaten steht auch die Schweiz seit längerer Zeit unter einem stetig zunehmenden Einwanderungsdruck. Waren früher die Einwanderer vor allem von uns selber im Ausland rekrutierte Arbeitskräfte und resultierte später daraus der Familiennachzug, so sind die heutigen potenziellen Einwanderer kaum mehr in derart einfache Kategorien einzuteilen. Immer mehr vermischt die Grenze zwischen der Einwanderung über den Asylbereich und der Einwanderung über den übrigen, heute noch vom alten Ausländergesetz, vom Anag, geregelten Bereich. Davon zeugt auch die Tatsache, dass die meisten Vollzugsbestimmungen, die vor allem den Asylbereich betreffen, sowohl im alten Ausländergesetz wie auch im neuen AuG-Entwurf verankert sind.

Jahr für Jahr wandern durchschnittlich rund 100 000 Menschen neu in die Schweiz ein und erhalten eine Jahres-

aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung. Entgegen der landläufigen Meinung kommen nur wenige, nicht einmal 10 Prozent von ihnen, über den Asylbereich zu uns. Deutlich angestiegen ist der Familiennachzug, der mittlerweile einen Anteil von über 40 Prozent erreicht hat, während der Anteil der erwerbstätigen Einwanderer stetig sinkt und mittlerweile auf deutlich weniger als 40 Prozent geschrumpft ist.

Heute ist die Schweiz faktisch ein Einwanderungsland, obwohl dies weder ein Staatsziel noch politische Absicht war. Gemessen an der Gesamtbevölkerung weisen wir die höchste jährliche Einwanderungsquote aller OECD-Staaten aus. Aufgrund dieser extrem hohen Einwanderungsquote hat die schweizerische Gesamtbevölkerung seit 1990 um rund 700 000 Menschen zugenommen. Das schweizerische Mittelland gehört heute zu den weltweit am dichtesten besiedelten Gebieten.

Wenn wir heute trotz dieser starken Zunahme der Gesamtbevölkerung von Überalterung, von Demographiefalle, von Problemen bei der Altersvorsorge und von fehlendem Wirtschaftswachstum sprechen, so zeigt das auf, dass bei unserer bisher praktizierten Migrationspolitik einiges falsch gelaufen ist. Insbesondere haben wir bis anhin zu wenig ausgeprägt auf die berufliche Qualifikation der im Ausland rekrutierten Arbeitskräfte geschaut. Wir haben es unterlassen, dafür zu sorgen, dass der Nachzug von Kindern von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern nicht schon in jungen Jahren erfolgt, was uns einerseits Integrationschwierigkeiten gebracht hat und was andererseits dazu geführt hat, dass trotz der rekordhohen Zahl von Einwanderern unsere Gesellschaft unaufhörlich auf eine Überalterung zusteuert.

Im vorliegenden Gesetzentwurf steht der hehre Grundsatz, dass bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern der demographischen Entwicklung der Schweiz Rechnung getragen werden solle. Machen wir uns aber nichts vor: Dies ist nun wirklich nicht mehr als toter Buchstabe. Das Gesetz regelt nicht die Zulassung aus den EU- und Efta-Staaten; es kann nicht die Einwanderung beeinflussen, welche über das übergeordnete Völkerrecht – sprich: die anerkannten Flüchtlinge – erfolgt. Es hat nur einen sehr begrenzten Einfluss auf den Familiennachzug, wenn wir laufend Arbeitskräfte im Ausland rekrutieren. Was uns bleibt, ist ein über dieses Gesetz steuerbarer Restanteil von weniger als einem Viertel der gesamten jährlichen Einwanderung. Steuernd eingreifen können wir folglich nur noch im Bereich der Zahl und der beruflichen Qualifikation der einwandernden Arbeitskräfte aus Nicht-EU- und Nicht-Efta-Staaten. Hier sollten wir die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen.

Die Schweiz wird also in Zukunft auf ein gesundes Mass an Einwanderung angewiesen sein. Die reine Zahl der im Ausland rekrutierten Erwerbstätigen ist aber von sekundärer Bedeutung im Vergleich zum Stellenwert, der der importierten Wertschöpfungsquote zukommen muss. Der Grundgedanke des vorliegenden Gesetzentwurfes liegt daher richtigerweise nicht bei einer durch Quoten oder Prozentanteile gesteuerten Einwanderung, sondern bei den Zulassungskriterien. So ist der Entscheid über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vor allem an die berufliche Qualifikation und die Integrationsbereitschaft der Einwanderer zu koppeln.

Es gilt aber, in diesem Gesetz mehr als nur die Zulassung von Einwanderern zu regeln. Es geht nicht zuletzt auch um die Regelung des Zusammenlebens der schweizerischen mit der ausländischen Wohnbevölkerung. Hier sind wir ganz besonders gefordert, hier werden auch die Meinungen am meisten auseinander gehen. Die FDP-Fraktion hat hierzu klare Vorstellungen und hat entsprechende Einzelanträge eingereicht. Es genügt nicht, ein Gesetz zu schreiben, dessen Vollzug dem Prinzip Hoffnung übergeben wird und das die Migrationsbehörden vor unlösbare Probleme stellt. Der politische Wille, der in diesem Gesetz verankert wird, muss auch praktikabel sein und im Sinne des Gesetzgebers umgesetzt werden können.

Die FDP-Fraktion ist für Eintreten auf den vorliegenden Gesetzentwurf. Dass wir zahlreiche Anträge für die Detailberatung eingereicht haben, macht deutlich, dass die Freisinni-

gen ein überzeugendes Ausländergesetz für die heutige und die absehbare Wirklichkeit schaffen wollen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 h 00*

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 5. Mai 2004

Mercredi, 5 mai 2004

15.00 h

02.024

### Ausländergesetz Loi sur les étrangers

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)

Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

**Donzé Walter (E, BE):** Erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen: Mit der ersten Vorbemerkung – die Pressetribüne ist nicht mehr ganz leer – wollte ich auf eine einmalige Gelegenheit für die Presse hinweisen. Mit der Behandlung dieser beiden Gesetze kann man nämlich einmal deutlich zeigen, dass es zwei verschiedene Gesetze gibt und dass nicht alle Ausländer Asylbewerber sind. Das könnte doch in den Medien jetzt einmal deutlich dargestellt werden.

Die zweite Vorbemerkung: Migration ist Tatsache. Kaum hatten wir über die 18-Prozent-Initiative abgestimmt, war es die Schweizer Wirtschaft, die nach weiteren ausländischen Arbeitskräften rief. Bei einem Wirtschaftswachstum, wie wir es anstreben, verlangt unsere Demographie nach weiteren ausländischen Arbeitskräften, die einwandern. Die bisherige Gesetzgebung trägt Früchte; die Saisonniers sind inzwischen aufgenommen, und sie können ihre Familien nachziehen. Es ist allerdings interessant und wenig bekannt, dass z. B. im Jahr 2001 die meisten Einwanderer aus Deutschland kamen. Deutschland hatte einen positiven Wanderungssaldo von 7834 Personen. Nach Deutschland folgten Sri Lanka, Jugoslawien, Mazedonien und – schon an fünfter Stelle – Frankreich. Diese Tatsachen korrigieren schon ganz wesentlich ein Bild, wie es unsere Bevölkerung hat.

Es ist sechs Jahre her, dass der Bundesrat eine Expertenkommission mit der Revision des Anag beauftragte. Wir haben inzwischen die bilateralen Verträge abgewartet. Wenn wir so weitermachen wollen, dann können wir auch die «Bilateralen II» abwarten, wir können eine weitere Abstimmung über den EU-Beitritt abwarten, und wir werden nie ein revidiertes Ausländergesetz haben. Ich stelle fest: Eigentlich wollen wir ja alle eine Revision des Ausländergesetzes. Aber nicht alle wollen die gleiche Revision. Ich stelle weiter fest, dass die EU- und die Efta-Staaten uns ein duales Migrationssystem vorgeben. Wir können das nicht ändern.

Die Kommission hat nun Lösungsvorschläge zur Rechtsstellung der Ausländer erarbeitet. Sie hat die Administration verbessert. Sie hat die Verfahren verkürzt. Sie hat die Integration verbessert, und sie ist Missbräuchen entgegengetreten. Das Resultat haben Sie auf Ihrer Fahne. Aber dieses Resultat finden die Linken und die Rechten nun nicht ideal. Die einen wollen verhindern, die anderen wollen verschärfen.

Welches ist nun die Position der EVP/EDU-Fraktion? Wir beantragen Ihnen, jetzt einzutreten und alle Rückweisungsanträge abzulehnen. Wir wollen die Revision nicht auf die lange Bank schieben. Wir wollen die Probleme lösen. Wir

wollen den Missbräuchen wehren, z. B. im Schlepperwesen, bei der Schwarzarbeit – hier bitte auch mit dem Schwarzarbeitsgesetz vorwärts machen! Aber auch beim Menschenhandel wollen wir eingreifen. Wir wollen die Integration der Ausländer bei uns optimieren, und wir müssen auch für die «sans-papiers» eine Lösung finden, allerdings nach unserer Auffassung keine Globallösung.

Die Positionen sind bezogen. Wir sind Erstrat. Wie beim Asylgesetz können für Problemzonen noch vertiefte Abklärungen erfolgen und Entwürfe verfasst werden. Zahlreiche Einzelanträge können in Kategorie IV ökonomisch behandelt werden. Eine Rückweisung verzögert nur und produziert übrigens weitere Minderheitsanträge; diese können dann nicht in Kategorie IV behandelt werden.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Asylgesetz und Ausländergesetz können jetzt, wo das Thema warm ist, am besten behandelt werden. Jetzt sind wir dran; krempeln wir die Ärmel hoch, machen wir unsere Hausaufgaben. Wer Lösungen will, der muss den Problemen ins Auge sehen.

Deshalb: Treten Sie ein, und lehnen Sie alle Rückweisungsanträge ab.

**Levrat Christian (S, FR):** Ce pays a besoin d'une loi sur les migrations, et ce dans les meilleurs délais, parce que la Suisse est et restera un pays d'immigration, une immigration dont nous avons besoin et dont nous profitons largement.

Or, loin d'offrir une conception intelligible de la migration, le projet de loi que nous débattons est pour l'essentiel un bricolage de mesures répressives à la cohérence douteuse. Cette loi ne répond pas aux vraies questions. Une étude récente du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population montre que les salaires des personnes immigrées sont inférieurs à ceux des Suisses et des Suissesses. Il est apparu en particulier que les permis de courte durée et la précarité des droits de séjour ont eu un effet négatif sur les salaires. Ainsi est-il aujourd'hui démontré que le salaire moyen d'un saisonnier à l'époque était de 13,6 pour cent inférieur à celui d'un Suisse occupé dans le même emploi. Une autre recherche nous montre que les sans-papiers gagnent en moyenne 1200 francs par mois.

On pourrait attendre de la loi qu'elle règle ce problème, qu'elle mette un terme aux pratiques d'exploitation, aux pratiques de dumping social auquel nous assistons, et ce dans l'intérêt des personnes immigrées, comme dans celui de l'économie de ce pays. Il n'en est rien malheureusement. Pire encore, cette loi aggrave le problème, entraînera une augmentation du nombre de sans-papiers et une multiplication des statuts précaires, notamment par l'introduction des permis de courte durée. Ces permis, d'une validité d'un an, prolongeables pour une durée totale de 24 mois, n'autorisent pas, ou qu'exceptionnellement, un changement d'employeur et n'accordent pas de droit au regroupement familial. Ces permis vont favoriser une rotation constante des migrants et une exploitation d'hommes et de femmes qui n'ont d'autre choix que d'accepter ce qu'on leur propose aux conditions auxquelles on le leur propose. La réglementation particulière qui est proposée pour l'agriculture ne fera qu'aggraver les choses de ce point de vue-là.

Ces permis nous renvoient à l'image des saisonniers, nous replacent quelques dizaines d'années en arrière et témoignent d'une mentalité qui veut que les étrangers soient avant tout des bras et n'aient ni visage, ni famille, ni attaches. Tous les travailleurs actifs en Suisse, quel que soit le permis de travail qui leur est accordé, doivent être autorisés à faire venir leur famille sans autre difficulté.

Plutôt que d'éliminer les discriminations existantes, cette loi va en créer de nouvelles; plutôt que de renforcer le contrôle des conditions de travail et de rémunération, cette loi va créer une pression à la baisse sur les salaires.

Parce que la commission nous propose dans les faits de réintroduire un statut proche de celui des saisonniers d'antan, parce que le système binaire d'admission est discriminatoire dans son fondement même, je vous invite, au nom du groupe socialiste, à ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

**Dunant Jean Henri (V, BS):** Kollege Baader hat die Stellungnahme der SVP-Fraktion klar dargelegt. Herr Weyeneth wird dessen Ausführungen noch ergänzen. Ich möchte hier, in dieser etwas erweiterten «Kommissionssitzung», nur kurz auf zwei Punkte des unbefriedigenden Gesetzentwurfes eingehen.

Der eine Punkt betrifft den Widerruf der Verfügungen. Hier müsste unbedingt eine Verurteilung wegen Drogendelikten als zusätzlicher Grund angefügt werden. Eine wesentliche Anzahl von Verstössen im Drogenbereich erfolgt durch ausländische Staatsangehörige. Es genügt, wenn Sie zu irgendeiner Tageszeit, aber ohne Scheuklappen, durch die Berner Lauben gehen. Diese Delikte sollen daher ausdrücklich zum Widerruf der Verfügung führen können.

Der zweite Punkt betrifft Artikel 76, also die Haftbedingungen. Die Vorschriften für die Mindestanforderungen an die Haftbedingungen mit geeigneten Räumlichkeiten stellen eine zusätzliche Auflage für die Vollzugsbehörden dar, die angesichts der angespannten Finanzlage der meisten Kantone unzumutbar ist. Zudem ist die Unterscheidung zwischen Ausschaffungshaft und anderen Haftarten nicht evident. Dieser Artikel sollte also gestrichen werden.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Den Gesetzentwurf hat die FDP-Fraktion mit den folgenden Zielsetzungen bearbeitet:

1. Gegenüber dem geltenden Recht sind die Rechtsansprüche nicht auszudehnen.
2. Die Vernehmlassungsantworten der Kantone sind verstärkt zu berücksichtigen.
3. Der Vollzug und die Missbrauchsbekämpfung sind zu verbessern.
4. Im Bereich des Nachzuges von Kindern wird ein verbesserter Anreiz vorgeschlagen, der gewährleistet, dass Kinder von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern aus integrativen Gründen möglichst frühzeitig in die Schweiz nachgezogen werden.
5. In verschiedenen Punkten ist die Praktikabilität zu verbessern.

1. Zu den Rechtsansprüchen: Die gegenüber dem heute geltenden Recht neu aufgenommenen Rechtsansprüche schränken den Ermessensspielraum der Behörden erheblich ein. So ist beispielsweise neu vorgesehen, einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach einer gewissen Aufenthaltsdauer einzuführen. Auch soll neu für Jahresaufenthalter ein Anspruch auf Familiennachzug verankert werden. Diese neuen Rechtsansprüche akzeptiert die FDP-Fraktion nicht.

2. Zu den Vernehmlassungsantworten der Kantone: In vielen für die zukünftige Zulassungspolitik sehr zentralen Bereichen sind die im Rahmen der Vernehmlassung erhobenen Forderungen einer Mehrheit der Kantone übergangen worden. Dies trifft beispielsweise zu für das Erfordernis des Zusammenwohnens von Familien beim Anspruch auf Familiennachzug oder für den Rechtsanspruch auf Familiennachzug von Jahresaufhaltern. Auch bei der Missbrauchsbekämpfung erwartet eine Mehrheit der Kantone griffigere Massnahmen.

3. Zur Vollzugsverbesserung und Missbrauchsbekämpfung: Die den Vollzugsbehörden längst bekannten Missbräuche mit steigenden Fallzahlen werden im Gesetzentwurf nicht angegangen. Ein neues Ausländergesetz hat sich nicht nur an der politischen Zielsetzung zu orientieren, sondern es muss von den Vollzugsorganen auch umgesetzt werden können. Dabei ist zu beachten, dass den Behörden nicht ein unverhältnismässiger Aufwand aufgeladen wird. Es sind ihnen Instrumente in die Hand zu geben, welche gewährleisten, dass das Gesetz nicht toter Buchstabe bleibt.

4. Zum Familiennachzug: Um Kinder, welche über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen, möglichst gut integrieren und die Chancen für ihre Ausbildung verbessern zu können, muss erreicht werden, dass sie in einem möglichst jungen Alter nachgezogen werden. Es ist also ein Integrationsanreiz zu schaffen, damit die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvie-

ren können. Dies kann aber nicht mit einem Malusssystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem, also über eine rechtliche Besserstellung als Anreiz, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn man nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von z. B. zwölf Jahren oder nach Absolvierung von fünf Schuljahren in der Schweiz nicht eine Aufenthaltsbewilligung, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt. Damit wird unter dem Aspekt von Artikel 8 EMRK die gesamte Familie in Bezug auf ihr Recht auf Anwesenheit besser gestellt, was einen nicht zu unterschätzenden Anreiz darstellt.

Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung ist ungenügend; so ist doch ausgerechnet beim Familiennachzug der zahlenmässig am stärksten ins Gewicht fallenden Jahresaufenthalter kein Anreiz für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder enthalten. Die in Artikel 46 enthaltenen Nachzugsfristen sind in Bezug auf Artikel 43, also für den Familiennachzug von Jahresaufhaltern, ungenügend.

5. Verbesserung der Praktikabilität: Neben einem Verbesserungsvorschlag zum Bewilligungs- und Anmeldeverfahren schlagen wir Ihnen vor, dass Ausländerinnen und Ausländer, bei denen der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich oder nicht zulässig oder unzumutbar ist, unter bestimmten Voraussetzungen in ein Rückführungszentrum eingewiesen werden können. Sie ersehen das im Antrag Müller Philipp für einen neuen Artikel 74a. Wie wir bereits bei der Beratung des Asylgesetzes wiederholt gehört haben, harret das Problem des nicht vollziehbaren Vollzugs dringend einer Lösung. Was für das Asylverfahren gilt, gilt auch für das Ausländerverfahren. Mit derartigen Rückführungszentren lägen wir durchaus auch im europäischen Trend. Belgien und einige deutsche Bundesländer kennen so genannte Ausreisezentren, andere Länder wie Holland, Dänemark, Schweden und Grossbritannien kennen die Ausschaffungshaft ohne zeitliche Begrenzung. In unserem Land beschäftigen sich im Übrigen diverse Kantone mit dieser Frage. Mit dieser Begründung unterstützt die FDP-Fraktion den Antrag Müller Philipp für einen neuen Artikel 74a.

Wir bitten Sie deshalb, den aus unseren Reihen stammenden Einzelanträgen zuzustimmen, soweit sie in das genannte fünfgliedrige Konzept passen. Wir bitten Sie gleichzeitig, auf die Vorlage einzutreten. Wir unterstützen weder Nichteintretens- noch Rückweisungsanträge.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** C'est la première fois que des mesures précises en faveur, et malheureusement aussi très fortement contre les étrangers, vont figurer dans un texte législatif, puisque la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 était une loi-cadre. Le danger principal du présent projet de loi est de faire entériner par notre Parlement la politique discriminatoire basée sur le concept de l'«Überfremdung», l'emprise de l'étranger, une idéologie en vigueur dans notre pays depuis le début du XXe siècle.

Rappelons que ce thème cher à l'UDC et au coeur d'autres parlementaires bourgeois a été véhiculé dès les années 1920 par nos gouvernements. Le Conseil fédéral en 1924 parle déjà du risque d'envahissement par les étrangers. En 1948, il se félicite des bons résultats de l'application de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui a permis d'«écarter le danger d'être envahi par les étrangers». Et je pense qu'il s'agissait à ce moment principalement des Juifs et des Tsiganes.

En 1963, le Département fédéral de justice et police met en garde afin qu'on n'admette pas de saisonniers portugais dont il juge l'assimilation «difficile, si ce n'est pratiquement impossible». Par contre, dès 1965, le Conseil fédéral conclut un accord avec la Yougoslavie pour recruter de plus en plus d'immigrés de cette région, principalement du Kosovo et de Macédoine.

Faut-il rappeler que l'introduction de la politique des trois cercles, appliquée dès 1991, a exclu des dizaines de milliers de travailleurs de l'ex-Yougoslavie, en les rejetant dans la

zone non traditionnelle de recrutement de la main-d'œuvre étrangère, selon la terminologie barbare employée dans l'ordonnance. En 1994, le conseiller fédéral Arnold Koller parle de l'«enchevêtrement culturel» à propos des étrangers.

Malgré cette alimentation constante de la peur des étrangers, les Suisses ont refusé l'initiative populaire dite «des 18 pour cent», tout comme ils ont rejeté régulièrement toutes les initiatives xénophobes et racistes. C'est une injure vis-à-vis des électeurs et électrices progressistes suisses d'affirmer, comme le fait l'UDC, que cette initiative a été refusée moyennant les futures restrictions que contiendrait la loi sur les étrangers (LEtr).

Sans compter le nombre de données approximatives sur lesquelles s'appuie l'UDC – et malheureusement de plus en plus de parlementaires qui disent appartenir au centre – pour dénoncer les mariages blancs, la criminalité des étrangers, les abus en matière du droit d'asile, la LEtr viole certains principes constitutionnels. C'est une lapalissade de dire: «Est étrangère toute personne qui n'est pas suisse.» Mais la définition que donne le Conseil fédéral dans son message, selon laquelle la notion d'étranger se rapporte principalement aux personnes qui ne sont ressortissantes ni d'Etats de l'Union européenne ni de l'AELE, crée un système binaire: européens et non européens, qui viole le principe constitutionnel d'égalité de traitement défini à l'article 8 de la Constitution. La Commission fédérale contre le racisme a d'ailleurs pris position en mai 2003 contre ce système, de même que le canton de Genève, dont je suis fier d'être l'un des élus, et qui, par ailleurs, a la plus forte proportion d'étrangers, près de 40 pour cent. Le fait d'accepter uniquement des personnes qualifiées hors de l'Europe communautaire viole également le principe de non-discrimination selon l'article 8 alinéa 2 de la Constitution.

La loi ne règle par ailleurs en rien le problème des sans-statuts, des sans-papiers, qui sont une réalité du monde économique et social suisse. Elle ne répond pas aux besoins de certaines PME et aux besoins de l'économie domestique. Il est hasardeux, comme le font certains milieux patronaux, de penser que nous n'avons plus besoin de cette main-d'œuvre puisque nous pourrions faire appel aux nouveaux ressortissants de l'Union européenne. Il est inhumain de maintenir les sans-papiers dans cette précarité totale.

Je vous demande, par conséquent, de renvoyer ce texte au Conseil fédéral, avec le mandat d'élaborer une loi n'établissant pas de distinction quant au statut juridique des étrangers et résidant de manière légale en Suisse, qu'ils soient originaires d'un Etat de l'Union européenne ou d'un Etat tiers.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich trage heute ein entsprechend beschriftetes T-Shirt als Zeichen der Verbundenheit mit der ausländischen Bevölkerung in unserem Land, als Zeichen der Verbundenheit mit den Secondas und Secondos und ihren Kindern, aber auch mit den Migrantinnen und Migranten der ersten Generation. Es sind meine Nachbarinnen und Nachbarn, meine Kolleginnen und Kollegen, Freundinnen und Bekannte, meine Schülerinnen und Schüler, ihre Eltern und Geschwister. Es ist die serbische Krankenpflegerin, die mich liebevoll betreute, als ich vor Jahren nach einer Operation nachts einen Kreislaufzusammenbruch hatte. Es sind die Angestellten im Restaurant, in den Fabrikhallen, auf dem Bau. Sie alle haben unserem Land zu Wohlstand und Ansehen verholfen. Ohne sie würde unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft nicht mehr funktionieren. Ohne sie geht nichts. Sie machen einen Fünftel unserer Bevölkerung und etwa 28 Prozent der Erwerbstätigen aus.

Der Gesetzentwurf, den wir heute diskutieren, betrifft sie alle. Er betrifft aber auch die Schweizerinnen und Schweizer, die mit einer Ausländerin oder einem Ausländer verheiratet sind.

Der Begriff «Ausländerinnen und Ausländer» wird übrigens im Gesetz nirgends definiert. Sind es die Touristinnen und Touristen, welche die Schweiz besuchen? Sind es die Personen, die sich längere Zeit in der Schweiz aufhalten oder

im Tessin ihren Lebensabend verbringen? Sind es unsere Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, die seit zehn, zwanzig, dreissig oder mehr Jahren bei uns leben und arbeiten? Sind es die Personen, die hier geboren und aufgewachsen sind, also gar nie eingewandert sind, oder sind es die neu Zugewanderten? Das Einzige, was all diesen Menschen gemeinsam ist, ist Folgendes: Sie haben keinen roten Pass, und sie haben keine politischen Rechte. Obwohl sie einen Fünftel unserer Bevölkerung ausmachen, haben sie nichts zu sagen.

Der vorliegende Gesetzentwurf macht keine Freude. Er ist weder systematisch noch sprachlich eine Meisterleistung. Man hat den Eindruck, dass einfach das Anag von 1931 übernommen und etwas aktualisiert wurde. Das neue AuG liest sich wie ein Polizeigesetz, das von Beamten für Beamte geschrieben wurde. Es erstaunt nicht, dass der Gesetzentwurf bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz, die keinen Schweizer Pass haben, grosses Befremden und Verunsicherung ausgelöst hat. Sie sind bestürzt über diesen Gesetzentwurf. Sie wurden weder angefragt noch einbezogen bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes, das sie direkt betreffen wird.

Auch wir sind unglücklich über diesen Gesetzentwurf. Er ist geprägt von einer Abwehrhaltung und von einem tiefen Misstrauen gegenüber den Migrantinnen und Migranten. Es ist sowohl der Geist dieses Gesetzes wie auch die Sprache, die befremden. Die Terminologie ist oft verletzend. Es ist ein Gesetz aus einer anderen Zeit. Es schafft Diskriminierungen und Ungerechtigkeiten, die wir nicht akzeptieren können. Es berücksichtigt die Realität der Migrantinnen und Migranten nicht, zum Beispiel beim Familiennachzug. Es schlägt Massnahmen vor, die absurd sind, wie zum Beispiel, dass Zivilstandsbeamte beurteilen müssen, ob zwei Heiratswillige eine Scheinehe eingehen wollen oder nicht.

Unsere Mitbewohnerinnen und Mitbewohner ohne Schweizer Pass verdienen Besseres. Die SP-Fraktion wird diesen Gesetzentwurf deshalb an den Bundesrat zurückweisen.

**Perrin Yvan (V, NE):** La loi actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers date de 1931. La nécessité de la mettre à jour est incontestée, et l'UDC l'a plus d'une fois souligné. Mais de quelle loi sur les étrangers avons-nous besoin? La population suisse demande une loi sur les étrangers adaptée aux besoins et capacités de notre pays. En d'autres termes, nous devons mettre en place une loi conforme aux besoins économiques de notre pays et à la volonté politique des citoyennes et des citoyens. Voilà la seule manière d'assurer à long terme la prospérité de la population, de toute la population!

La nouvelle loi doit donc imposer des règles claires, qui doivent être respectées, et dont le non-respect doit entraîner des conséquences rigoureuses. Par contre, nous n'avons certainement pas besoin d'une loi qui ouvre les frontières de la Suisse, en sacrifiant à l'illusion d'une société multiculturelle. Celui qui ouvre toutes grandes les portes de sa maison ne doit pas s'étonner de recevoir chez lui également des hôtes indésirables, et quand le mal est fait, il est trop tard pour tenter de refermer les portes. Avec l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne, la Suisse a déjà très largement ouvert ses portes. Elle est actuellement encore dans la phase du contingentement, mais les conséquences de cet accord après l'élargissement de l'UE à l'Est sont encore difficiles à évaluer. Il est donc d'autant plus important de limiter l'admission dans les domaines où nous disposons encore d'une marge de manoeuvre, soit ceux qui concernent les ressortissants de pays non membres de l'UE.

La loi en vigueur a été modifiée ponctuellement au fil des ans. Elle présente de ce fait des incohérences et surtout de grosses lacunes. Il faut éviter de refaire les mêmes erreurs que dans le passé. 30 pour cent de l'immigration s'effectue aujourd'hui déjà de manière incontrôlée, par le biais du regroupement familial. Il s'agit là d'une conséquence de la politique migratoire incohérente de ces dernières années.

Sous le prétexte de faire de la politique économique, on a en réalité fait de la politique de migration. Le curieux statut de saisonnier est un bon exemple de cette incohérence.

D'un côté, on a instauré fort judicieusement un permis de travail de courte durée, adapté aux saisons où il y a une forte demande de main-d'œuvre; de l'autre côté, on a mis en place un mécanisme de prolongation de l'autorisation de séjour qui a déclenché une immigration automatique. Nous savons aujourd'hui que c'était une erreur. Nonobstant ce constat, nous sommes en train de commettre la même erreur en autorisant le regroupement familial pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de travail de courte durée.

Le même constat vaut pour la foule d'exceptions et de prétendus cas de rigueur admis par le projet de loi qui nous est soumis. Plus nous créons de cas particuliers et de catégories, plus nous courons le risque que les règles et mécanismes de réglage mis en place soient contournés. Les règles définissant l'attribution d'une autorisation de séjour doivent être valables partout, et pour tous. Les cas de rigueur concernent tout au plus le droit d'asile ou le droit pénal. L'article 30, qui déroge aux règles d'admission sous prétexte de protéger des personnes d'être exploitées dans leur activité professionnelle, ne sert finalement personne. Le trafic d'êtres humains se produira de toute manière. Pire, ces criminels auront même un argument de plus, puisqu'ils pourront promettre à leurs victimes qu'elles recevront de toute manière une autorisation de séjour en Suisse. La traite d'êtres humains doit être combattue par la justice et la police, tout comme les bandes de passeurs. En tant qu'agent de police, je sais fort bien que l'Etat ne met plus assez de moyens à disposition à cet effet. Reste que l'action policière est le seul moyen de combattre efficacement la criminalité. La meilleure manière de protéger les victimes est d'empêcher qu'il y ait des victimes. La lutte contre la criminalité doit aussi comprendre des sanctions sévères, comme par exemple une interdiction d'entrer en Suisse ou, plus exactement, une interdiction illimitée d'entrer en Suisse.

Un individu qui a perdu son droit de séjour en Suisse parce qu'il a commis un acte criminel ne doit pas avoir la possibilité de revenir en Suisse quelques mois ou quelques années plus tard. Une interdiction de séjour n'est pas prononcée pour une peccadille. Il s'agit toujours d'un délit grave dont il faut éviter la répétition. Le risque de récidive de ces criminels ne doit pas être sous-estimé. Dans tous les articles de cette loi, il s'agit de sauvegarder la marge de manoeuvre de la Suisse et de mettre en place des règles et instruments de sanction clairs et efficaces pour empêcher autant que possible les abus. Voilà la seule manière de répondre aux attentes de la population.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich knüpfe an meine Ausführungen beim Eintreten auf das Asylgesetz an. Die Schweiz ist ein Einwanderungsland. Ich glaube, das haben alle anerkannt, dass es heute so ist. Die einen meinen, morgen sei es nicht mehr so. Ich denke, dass es vergebliche Liebesmüh ist, davon auszugehen.

Nun ist es ja auch so, dass unser System der sozialen Sicherheit auf Erwerbsarbeit aufbaut. Diesbezüglich werden unzählige demographische Studien veröffentlicht. Das Hauptproblem in diesem Land wird sein, genügend Erwerbsarbeit und genügend Erwerbsarbeiterinnen und Erwerbsarbeiter zu haben, die tatsächlich das System der sozialen Sicherheit finanzieren werden. Schon allein aus dieser Optik sind wir meiner Meinung nach durchaus auf kontrollierte Zu- und Einwanderung angewiesen. Wir brauchen endlich statt dem Verlesen gut gemeinter Schulaufsätze einen Paradigmawechsel, der auf einem Einwanderungsgesetz aufbaut, das einerseits die Zulassung regelt und andererseits rechtsgleiche, nichtdiskriminatorische Voraussetzungen des Bleiberechtes verankert.

Da kommen wir genau zum Hauptkritikpunkt des vorliegenden Entwurfes. Der vorliegende Entwurf ist mit Bezug auf die Zulassungsbestimmungen diskriminatorisch, weil er eine un-

zulässige Unterscheidung zwischen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Nicht-EU-Angehörigen trifft. Er ist im doppelten Sinne diskriminatorisch, weil er bei den Angehörigen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten eine Unterscheidung macht zwischen Kadern – also Angehörigen einer Elite, des Managements oder wie immer Sie dem sagen wollen – und so genannt normalen Menschen, die hierher kommen, weil sie eine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen.

Ich muss Ihnen Folgendes sagen: Dieses System der Differenzierung nach solchen Gesichtspunkten würde im Falle eines internationalen Fussballklubs gerichtlich nicht geschützt. Wenn ein internationaler Fussballklub, sei das der FC Basel, der FC Barcelona oder wer auch immer, ein Statut festschreiben würde, bei dem mit Bezug auf die Spielberechtigung zwischen EU- und Nicht-EU-Ausländern unterschieden würde, hätte das – das ist die einhellige Meinung von Juristinnen und Juristen – bei gerichtlicher Überprüfung keine Chance. Genau dieses Prinzip der Nichtdiskriminierung müsste auch mit Bezug auf unser System der Zulassung Einkehr finden. Ich plädiere für einen Paradigmawechsel, der mit Bezug auf die Einwanderung darauf abstellt, ob jemand hier Arbeit findet und eine Erwerbsarbeitsstelle nachweisen kann, unabhängig vom Herkunftsland, unabhängig davon, woher jemand kommt. Das wäre ein Befreiungsschlag, der auch weite Teile der ganzen Asyldebatte nicht einfach auflösen, aber entkrampfen und entlasten könnte.

Zum Zweiten plädieren wir für das System der Nichtdiskriminierung mit Bezug auf das Bleiberecht jener, die hier sind und hier bleiben werden. Es ist mit dem Diskriminierungsverbot – übrigens auch mit dem Gebot der Rechtsgleichheit – nicht vereinbar, dass mit Bezug auf Familiennachzug unterschiedliche Bedingungen an EU- und an Nicht-EU-Angehörige gestellt werden. Auch diesbezüglich ist dieses Gesetz fern rechtlich zulässiger Anknüpfungspunkte. Das neue Saisonierstatut, das da plötzlich daherkommt, ist natürlich ein Affront gegenüber dem Diskurs, bei dem man in den letzten Jahren eigentlich gemeint hat, es herrsche hierüber Konsens. Das Saisonierstatut ist und bleibt ein Sklavenstatut. Das Saisonierstatut öffnet lediglich Billiglohnarbeitern Tür und Tor und nützt sie ohne jede gesicherte Rechtsstellung aus. Dies hat in einem solchen Gesetz nichts zu suchen.

Integration und Nichtdiskriminierung: Das sind die ausländischerpolitischen Richtlinien der Zukunft.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Nous parlons d'une loi fédérale «sur» les étrangers. Une minorité de la commission voudrait l'appeler loi fédérale «pour» les étrangers. Monsieur Darbellay propose le titre de loi fédérale sur l'immigration et l'intégration des étrangers. En théorie pure, il est effectivement correct de légiférer pour et non pas sur, mais on ne change pas une loi par son titre.

Cette loi n'est pas une loi pour les étrangers, mais une loi contre les étrangers. Le défilé des titres des articles le montre sans commentaire: mesures d'éloignement, renvoi ordinaire, renvoi à l'aéroport, interdiction d'entrée, extinction de l'autorisation, révocation de l'autorisation, expulsion, perquisition, mesures de contrainte, assignation d'un lieu de résidence, sanctions administratives, etc. Je pourrais – hélas! – continuer longtemps; je ne sais pas rapper, mais je crois qu'un groupe de rap pourrait sans autre s'emparer de ce douloureux contre-inventaire à la Prévert.

Cent vingt-deux articles de loi, la plupart dans le style décrit ci-dessus. Articles de loi qui multiplient les discriminations selon l'origine, la qualification, le titre de séjour, les moyens financiers. Articles de loi qui continuent à ne voir dans les étrangers que leur force de travail, soumise étroitement aux besoins de l'économie. Articles de loi limitant le regroupement familial, le soumettant à des conditions qui peuvent le rendre impossible. Articles de loi liberticides, autorisant juste – sans rire! – le choix d'un lieu de résidence à l'intérieur d'un canton, mais exigeant des détenteurs d'un permis de courte durée et de séjour qu'ils demandent l'autorisation pour en changer; multipliant les dispositions pénales et les

sanctions administratives sévères; redoublant de mesures de sécurité, de refoulement; introduisant des mesures de contrainte – ce qui est emblématique: rappelons que leur compatibilité, tant au regard de la Constitution fédérale qu'à celle de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, reste pour le moins douteuse.

Articles de loi aussi qui exigent la perfection des étrangers, ne leur laissant aucun droit à l'erreur, à l'échec. Articles de loi qui laissent la porte ouverte à l'arbitraire en conférant au pouvoir administratif une extrême liberté d'appréciation. Les nombreux termes flous, imprécis, indéfinis, vagues ont déjà été énumérés ici. Perdus au milieu de ces articles restrictifs, on trouve quelques articles sur l'intégration. On s'attend à respirer quelque peu, mais déception: quelques mesures sans grand engagement pour le Conseil fédéral, limitant l'intégration aux étrangers dont le séjour est légal et durable alors qu'elles devraient s'adresser à tous, sans exception, dès leur arrivée en Suisse.

Nous sommes, avec cette loi, en présence d'une loi restrictive, répressive, d'une loi spéciale sur les étrangers. Nous aurions bien voulu que ce soit une loi pour, mais c'est vraiment une loi contre que nous avons sous les yeux, plus d'ailleurs un règlement de police qu'une loi. Avec cette loi-là, nous devons continuer de mendier des exceptions, de justifier des permis. Il est humiliant pour les étrangers, comme pour les Suisses, qu'il faille dans ce pays engager des démarches administratives complexes, payer des avocats, faire des recours pour des choses qui semblent évidentes, qui font partie de la vie: obtenir un statut légal pour cette famille d'universitaires équatoriens qui fait depuis dix ans la vaiselle et le ménage dans nos cuisines et dont l'enfant né ici est premier de sa classe; faire de multiples démarches, recours, pétitions, campagnes de presse pour que de jeunes Chiliens, nés en Suisse et y ayant effectué toute leur scolarité, ayant dû suivre leurs parents en tant que mineurs au Chili, puissent revenir à l'âge de 24, 25 ans en Suisse, qui est pour eux leur pays; aller jusqu'au Tribunal fédéral pour permettre le retour en Suisse d'un parent âgé, rentré avec sa femme dans son pays d'origine, devenu veuf et qui veut rejoindre sa fille unique; expliquer à un universitaire de Macédoine que la venue de sa mère veuve, dont tous les enfants sont bien intégrés en Suisse, sera un long parcours du combattant, même s'il s'engage à la prendre totalement en charge financièrement; répondre à un couple italien d'une cinquantaine d'années, sans enfant, que leur intention de s'occuper de la jeune latino-américaine sans papiers travaillant dans un café et de son enfant sans père, dont ils se considèrent déjà comme les grands-parents, ne sera pas si facile. Pardonnez-moi cette longue énumération, insusitée en ces lieux. On pourrait – hélas! – l'allonger indéfiniment.

Dans cet hémicycle, nous sommes nombreux, de tous bords parfois, à nous retrouver confrontés à ces histoires de vie. Nous en avons assez d'avoir honte de voir les gens se heurter à un mur. La loi qui est présentée le rehausse et le rend encore plus infranchissable, tout en ménageant hypocritement des trous pour entrer, car, si j'ose dire, l'agriculture manque de bras, n'est-ce pas, Messieurs de l'UDC, vous qui voulez réintroduire un séjour saisonnier, sans droits, à des conditions encore plus restrictives qu'à l'époque? Les saisonniers italiens, espagnols, portugais, yougoslaves qui ont pu peu à peu obtenir un permis stable ne le pourraient plus avec cette loi.

Le groupe «A gauche toutel» ne veut pas de cette loi contre les étrangers. Si vous entrez en matière, nous invitons la majorité des membres de ce Parlement qui sont favorables à l'entrée en matière à avoir le courage de leurs opinions et à nommer cette loi comme elle doit l'être.

**Freysinger Oskar (V, VS):** En l'état, le projet de loi sur les étrangers souffre d'une tare congénitale tenant à sa philosophie. On sent en effet qu'il a été conçu par des gens qui avaient à l'esprit l'actuelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui s'appliquait à tous les étrangers, alors que le nouveau projet de loi, lui, ne s'appliquera qu'aux person-

nes étrangères qui ne bénéficieront pas de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Dans ce sens, on comprend mal les largesses d'un projet qui, notamment dans le domaine du regroupement familial, accorde de trop nombreux droits à des gens non européens – il faut le rappeler – dont il faudrait limiter la présence plus strictement qu'aujourd'hui en raison de leurs fréquentes difficultés ou de leur absence de volonté d'intégration, et suite au contrat de libre circulation conclu avec les Européens.

Cette question est d'autant plus importante que le regroupement familial représente la première cause d'augmentation de la population résidente provenant de pays non traditionnels, et que c'est au sein de cette catégorie d'étrangers que l'intégration est la plus difficile. Il convient donc de limiter au maximum les droits des étrangers dans ce domaine et d'imposer aux candidats au regroupement familial les mêmes conditions – surtout d'intégration – que celles que l'on imposerait au titulaire initial de l'autorisation de séjour et d'établissement. Je proposerai donc des amendements allant dans ce sens.

Un deuxième élément qui me tient à cœur, c'est l'exigence d'une acceptation par les étrangers des fondements de notre Etat tels que la neutralité confessionnelle – je ne parle sciemment pas ici de laïcité! –, la dignité de la femme ou encore le respect des droits de l'enfant. Ceci est important, surtout face à la tentative de certains milieux islamistes de créer des ghettos culturels et religieux en Occident, à l'intérieur desquels la loi civile du pays hôte est écartée au nom de la charia. Des exemples éloquentes existent déjà en Espagne – à Grenade, par exemple – ainsi que dans certains faubourgs de grandes villes françaises ou anglaises. Or, un Etat de droit tel que le nôtre ne saurait tolérer le châtement corporel des femmes, l'excision ou encore la boucherie halal. Pour cette raison, des priorités doivent être clairement fixées, puis fermement maintenues entre les critères de type social ou culturel et les critères économiques. A cet égard, il est dangereux d'accorder un poids trop grand aux besoins de l'économie, alors que l'exemple de la France démontre que c'est tout un pays, aujourd'hui, qui paie socialement la facture d'une immigration maghrébine – donc islamique – de masse qui, en son temps, avait servi les objectifs à courte vue de l'industrie automobile.

C'est dire que les critères d'intégration sociale et culturelle doivent primer sur les seuls besoins de l'économie. C'est dans cet esprit que j'ai déposé certains amendements concernant des points précis à corriger. D'autre part, il me semble totalement contradictoire d'accorder aux enfants, même lorsqu'ils suivent leurs parents dans le cadre du regroupement familial, une autorisation de séjour plus étendue que celle accordée aux parents. Cela n'a pas de sens et nous amène à demander de tracer l'article 41 alinéa 4 qui propose cette mesure incompréhensible.

A l'article 42 alinéa 3, je demande de baisser l'âge pour l'octroi d'une autorisation d'établissement de 14 à 6 ans, âge correspondant au début de la scolarisation. En effet, le fait d'accorder une autorisation d'établissement liée à celle des parents a seulement un sens pendant que la responsabilité pour les enfants est entièrement dans les mains des parents. Pour les enfants de plus de 6 ans, je propose de suivre la voie habituelle passant par l'autorisation de séjour à l'autorisation d'établissement.

Quant à l'article 44 accordant une autorisation de courte durée au conjoint et aux enfants d'un titulaire d'une autorisation de courte durée, je propose de le tracer. Car pour des séjours d'une année, deux dans des cas exceptionnels, le regroupement familial semble totalement abusif. Cela pose particulièrement problème au niveau de l'insertion scolaire pour un laps de temps si court. Le défi culturel et l'implication financière d'une telle autorisation dépasse le cadre du raisonnable.

Finalement, à l'article 46, je demande que le délai pour une demande de regroupement familial soit ramené de cinq ans à une année. Il est évident que plus le délai pour la demande de regroupement familial est court, plus les chances

pour une intégration rapide et réussie des membres suivants de la famille sont grandes, en particulier en ce qui concerne les enfants; plus on tarde dans ce domaine, plus l'intégration devient problématique.

Je terminerai ce bref aperçu par la constatation qu'une loi qui suscite autant d'amendements en plénum que celle qui nous est soumise aujourd'hui n'est vraisemblablement pas encore mûre. Si le Parlement entre en matière et qu'aucun renvoi n'est décidé, ce sera le plénum qui aura à effectuer le travail d'élagage qui eût normalement dû se faire en commission. Tout cela n'augure rien de bon quant à la qualité finale de cette révision.

J'aimerais aussi adresser une petite remarque à Monsieur Vanek, suite à ses insultes inacceptables contre l'UDC et l'un de ses conseillers fédéraux: je lui conseille d'aller apprécier l'ouverture marxiste-léniniste des frontières chez Kim Jong-Il en Corée du Nord, une réussite à ce qu'il paraît, les rideaux de fer et autres goulags n'exigeant pas en effet de légiférer dans le domaine de l'immigration, sauf pour les fous et les masochistes, évidemment!

**Sommaruga Carlo (S, GE):** L'histoire de la politique migratoire de la Suisse est malheureusement l'histoire d'une discrimination persistante et permanente à l'égard de millions de femmes et d'hommes qui, pourtant, d'une manière ou d'une autre, participent et ont participé à l'essor économique, social et culturel de la Suisse. Cette politique s'est concrétisée en de multiples mesures discriminatoires et vexatoires, dont la liste serait tant fastidieuse que peu reluisante pour notre pays. Toutefois, les mesures les plus intolérables ont été notamment – mais pas seulement, et il convient de le souligner – le statut de saisonnier, la politique du recrutement basée sur le modèle des trois cercles, ou encore les mesures de contrainte à l'égard des étrangers.

L'histoire de la politique à l'égard des étrangers, c'est aussi l'histoire du discours politique populiste, fondé sur l'axiome fondamentalement faux de l'«Überfremdung» permanente, destiné à créer un terreau populaire d'intolérance et à diaboliser l'étranger. La démonstration nous en a été faite tout à l'heure par Monsieur Freysinger. Considérer l'étranger comme un élément économique dépourvu de dimension humaine, affective et familiale: les aberrations du statut de saisonnier nous rappellent cette situation-là.

La stigmatisation de l'étranger, en utilisant notamment maintenant la problématique de l'islamisme, comme d'ailleurs celle des réfugiés, en considérant l'étranger comme un intrus dans le corps social, a été l'objectif et le résultat de campagnes haineuses de forces politiques xénophobes, notamment de l'UDC. Toutefois le peuple suisse – et il convient de le souligner et de le rappeler – a rejeté à six reprises des initiatives populaires xénophobes. C'est important, vraiment, de s'en souvenir, ce qui ne semble pas être enregistré par tous les orateurs.

Mais j'aimerais revenir sur l'aspect plus juridique de ce projet de loi. Un événement important a eu lieu dans notre pays: l'adoption par le Parlement et par le peuple d'une nouvelle Constitution. L'adoption de la nouvelle Constitution aurait été l'occasion de repenser et de proposer, au moment de refondre la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, vieille de plus de septante ans, un texte fondé sur les principes et les valeurs inscrits dans notre charte fondamentale. Cela n'a pas été le cas dans la démarche qu'a entreprise le Conseil fédéral, et semble encore moins être le dessein de la majorité de ce Parlement.

Si le projet de loi qui nous est soumis abandonne la politique discriminatoire du recrutement basée sur le modèle des trois cercles, elle le remplace par le système d'admission binaire. Ce concept est manifestement ségrégationniste, dès lors qu'il soumet les étrangers à des régimes juridiques distincts en fonction de leur pays d'origine et de leur formation, voire de leurs qualifications.

De fait, le nouveau régime est un régime d'exception, une loi spéciale dérogeant au droit normal et ordinaire s'appliquant aux ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE. Les

ressortissants des Etats tiers, ceux qu'il convient simplement d'appeler quasiment le «tiers état», comme c'était le cas en 1789, se voient ainsi appliquer des mesures restrictives et discriminatoires. Qui plus est, les ressortissants de ces Etats sont en plus sélectionnés selon leur formation et l'accès à cette formation. Cela signifie l'introduction d'un régime d'exception pour la majorité des personnes concernées par la loi sur les étrangers. Nous le savons tous – ne feignons pas l'ignorance – les flux migratoires concernent aujourd'hui de moins en moins les pays européens et de l'AELE, voire les pays de l'Europe de l'Est, mais de plus en plus les ressortissants des pays du Sud. Ce sont eux que visent les discriminations prévues et contenues dans cette loi. C'est l'introduction d'une politique de privilèges pour les personnes ayant accès à une formation de haut niveau dans les pays du Sud.

Mais qui sont-ils, ces hommes et ces femmes – mais surtout ces hommes – issus des élites des pays non européens? L'absence de systèmes d'éducation performants et d'accès pour l'ensemble de la population des pays du Sud à un système éducatif fait en sorte qu'on «participe» en fait à une sélection sociale et financière et, finalement, qu'on privilégie une minorité de nantis du Sud. C'est le mépris à l'égard des sans-voix du Sud. Et ce sont en fait aussi les mêmes sans-voix qu'on retrouvera ici, mais cette fois-ci sans papiers, alors même qu'ils ont un emploi.

Permettez-moi de revenir sur notre Constitution. Il est fondamental de rappeler que cette Constitution qui date de 1999, adoptée par le Parlement, a intégré, au chapitre «Droits fondamentaux», non seulement le droit à la vie, à la protection de la sphère privée ou à la liberté économique et syndicale, mais aussi le principe essentiel de l'égalité de traitement. Le texte de l'alinéa 1 de l'article 8 de la Constitution est court et limpide, mais il est universel: «Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.» L'alinéa 2 du même article nous dit: «Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale ....»

Ces principes, qui sont universels et intégrés dans diverses conventions internationales, doivent fonder notre ordre juridique, donc également le droit des étrangers – l'on ne saurait s'y dérober. Au moment de refondre la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, ces principes doivent être respectés, tant par le Conseil fédéral que par notre Parlement. Une conception formelle des droits fondamentaux et un principe d'égalité sans portée matérielle, sans contrainte pour le législateur, c'est un affaiblissement général de notre démocratie.

C'est pour ces motifs notamment que le groupe socialiste vous invite à ne pas entrer en matière.

**Freysinger Oskar (V, VS):** Monsieur Sommaruga, est-ce que vous êtes d'accord si j'affirme qu'un Etat souverain a le droit de déterminer souverainement sa politique d'immigration et de définir les critères sur lesquels celle-ci est fondée?

**Sommaruga Carlo (S, GE):** Monsieur Freysinger, un Etat est effectivement souverain, mais il y a des principes fondamentaux de vie en société. Ce sont les droits à la vie, au respect de la dignité, et, finalement, à l'égalité. Ceux-ci sont universels et doivent être appliqués partout, et notre ordre juridique ne peut pas y déroger.

**Amstutz Adrian (V, BE):** Ich spreche zum Bereich Informationspflicht der öffentlichen Stellen und zu den Strafbestimmungen.

Wenn man den vorliegenden Entwurf des Ausländergesetzes anschaut, hat man den Eindruck, es gehe weniger um die Regelung des Aufenthaltes von Ausländerinnen und Ausländern in unserem Land als vielmehr darum, wie viele neue Stellen im Migrationsbereich geschaffen werden sollen. Wenn wir tatsächlich wollten, dass die Informationspflicht von unseren Behörden so wahrgenommen würde, könnten wir künftig eine weitere Kolonne von Kommunikati-

onsbeauftragten und Übersetzern beschäftigen, und das will die SVP sicher nicht. Ganz zu schweigen von den Personen, die die Koordination zur Verhinderung von Doppelspurigkeiten übernehmen müssten, wenn tatsächlich Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam als Verantwortliche genannt würden. Hier soll nach dem Motto der «organisierten Unverantwortlichkeit» eine weitere teure bürokratische Leerlaufmaschine installiert werden.

Der Artikel ist – wie das ganze Kapitel zur Integration – ein typisches Beispiel dafür, dass heute bei kleinen Problemen immer gleich nach dem Staat gerufen wird. Seit Jahren helfen die Ausländervereine vor Ort motiviert, kostengünstig und wirkungsvoll denjenigen Personen, die wirklich Integration zur Integration wünschen. Meist sind es denn auch gerade die Ausländerinnen und Ausländer, die sich Ihre Informationen aus eigenem Interesse so selber beschaffen. Sie sind denn auch bestens informiert. Ein wesentlicher Teil der ausländischen Bevölkerung aber will gar keine Information. Sicher ist jedenfalls, dass sich solche Informationen nicht staatlich verordnet einhämmern lassen. Es ist daher völlig verkehrt, dieses Ansinnen so ins Gesetz aufzunehmen und unserer Verwaltung damit eine Pflicht aufzuerlegen, die sie ohnehin nicht erfüllen kann. Hier sind Freiheit und Eigenverantwortung gefragt, denn Sie können auch mit einer Flut von Information niemanden «zwangsintegrieren».

Ein weiteres Problem der Vorlage ist die geplante Aufweichung der Strafmassnahmen in den Artikeln 111, 114 und 115. Es mag im Trend der Zeit liegen, alles mit Geldstrafen einfacher regeln zu wollen. Das funktioniert aber nicht, insbesondere dann nicht, wenn die Bussen vielfach sowieso nicht bezahlt werden. Es gibt keinen Grund, hier von der Praxis abzuweichen – und schon gar nicht Richtung Aufweichung. Wenn schon, müssen die Strafen verschärft werden, damit sie auf alle Fälle abschreckend wirken.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Le groupe socialiste refusera l'entrée en matière sur la loi fédérale sur les étrangers. En effet, nous ne pouvons accepter une loi qui intègre la politique actuelle des deux cercles. Faire le tri entre bons et mauvais travailleurs ou travailleuses: quelle prétention! Permettre uniquement aux personnes hautement qualifiées venant d'ailleurs que de l'Europe est un non-sens, étant donné que notre économie a besoin de personnes qui font nos ménages, qui construisent nos maisons, qui nettoient nos hôpitaux ou qui plantent nos légumes.

En fermant les yeux devant cette réalité, vous créez un réservoir de sans-papiers exploitables et à la merci de patrons dépourvus de scrupules. Cela arrange peut-être des personnes ici parce que cela permet à certains de profiter de conditions de travail non contrôlées. Mais cet état de fait permet également de continuer à profiter d'une situation malsaine pour faire le lit «électoral» d'un certain parti, car je suis persuadée que le jour où nous aurons résolu les problèmes liés à l'immigration, vous n'aurez plus de terreau pour vos campagnes xénophobes.

Pour nous, il est important de recevoir correctement les travailleuses et travailleurs actifs dans notre pays. Cela passe par l'octroi d'un permis pour toute personne au bénéfice d'un emploi, quelle que soit sa provenance. Cela passe également par des conditions d'accueil dignes, impliquant de ne pas traiter les travailleuses et travailleurs comme de simples pions, mais comme des personnes ayant certains droits imprescriptibles, notamment le fait de pouvoir vivre avec son conjoint et ses enfants et de voir respectés les droits fondamentaux de sa famille, comme par exemple l'accès aux soins et aux formations. Cela passe aussi par une réelle politique de l'intégration tournée vers l'avenir, qui ne peut croître sur un fond de peur et de méfiance que vous installez par vos discours populistes. En lieu et place d'une loi sur les étrangers, on devrait proposer une loi sur ou pour l'immigration et l'intégration. En effet, les termes de national et d'étranger ou d'étrangère ne sont plus adaptés à notre monde globalisé et à notre société de mobilité.

Pour le groupe socialiste, la loi sur les étrangers (LEtr) s'inscrit dans une politique de racisme de l'Etat. En effet, la ma-

rité de la commission affirme que l'identité helvétique est et doit être fondée sur la peur de l'autre. Elle tient pour acquis que la population suisse appréhende la «surpopulation étrangère». Voyons cela de plus près. Le 9 mars 1993, l'Assemblée fédérale a approuvé l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Mais elle avait formulé une réserve sur l'admission des étrangers sur le marché du travail. Si la Suisse n'avait pas émis cette réserve, elle se serait engagée à ne se livrer à aucun acte ni aucune pratique de discrimination raciale contre des personnes ou groupes de personnes ou contre des institutions. En admettant cette réserve, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale reconnaissent explicitement l'existence d'un lien entre la politique des étrangers et la discrimination raciale.

Pour le groupe socialiste, cette loi est digne de «Tintin au Congo», en remettant au goût du jour la politique de «la barque est pleine». C'est indigne d'un pays démocratique. Et c'est oublier que la Suisse aussi a été un pays d'émigration il n'y a pas si longtemps que ça. Il ne sert à rien de regretter les effets de la politique des années sombres de la Deuxième Guerre mondiale, si l'on applique aujourd'hui les mêmes principes: multiplication des obstacles administratifs à l'octroi de visas, au regroupement familial ou au séjour pour études, renforcement de verrous policiers et douaniers, ainsi qu'atteinte au droit au mariage, structurent cette législation. De ce fait, la LEtr fabriquera toujours plus de sans-papiers, donc des sans-droits.

La politique binaire des admissions et discriminations est inégalitaire par rapport à l'origine nationale et sociale. Nous avons de forts doutes sur la compatibilité de cette révision avec notre loi fondamentale. En effet, notre Constitution, dans son article 8, stipule clairement l'interdiction de discriminer en fonction de l'origine sociale. Or, trier les personnes selon leur statut social et/ou leur formation revient à discriminer selon la situation sociale.

Nous voyons donc que les catégories professionnelles supérieures seront les bienvenues et les artistes de cabaret tolérées, sans doute en fonction de leurs capacités professionnelles – à vous de juger, Messieurs! Par contre, rien n'est prévu pour les travailleuses et travailleurs des secteurs comme l'agriculture, l'économie domestique, l'hôtellerie, la restauration, le nettoyage industriel, pourtant demandeurs de main-d'œuvre. Si, j'ai oublié quelque chose! On a oublié le statut saisonnier pour le remplacer par une nouvelle forme d'esclavage: l'autorisation de courte durée d'une année au plus. Une majorité de la commission s'est même déclarée favorable à la mise en place d'un statut encore plus précaire, de très courte durée et fermant la porte à toute possibilité de regroupement familial. Vous voulez vous assurer d'une main-d'œuvre corvéable et malléable à merci. C'est indigne d'un Etat riche comme la Suisse! Un statut montré du doigt parce que contraire aux droits fondamentaux sera ainsi remplacé par un autre encore pire!

«Sans nous, rien ne va plus!» disent les immigrés qui nous permettent de vivre dans ce pays.

Vous adopterez cette loi sans nous: nous refuserons donc l'entrée en matière.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Das Ausländergesetz hat vor allem zwei Aspekte, welche für die Bevölkerung wichtig sind: zum einen die Zulassungsvoraussetzungen und zum anderen die Massnahmen bei Verstössen gegen unsere Gesetze beziehungsweise Vollzugsregelungen. Denn eigentlich ist es ja so, dass wir das Gesetz vor allem dann brauchen, wenn es um Personen geht, die sich nicht an unsere Gesetze gehalten haben und deshalb ausgewiesen werden müssen.

Das heisst nicht, dass alle Ausländer kriminell sind oder alle Kriminellen Ausländer. Aber leider zeigt die Statistik halt doch, dass der Anteil an Ausländern in unseren Gefängnissen überproportional hoch ist: 70 Prozent der Insassen sind ausländische Insassen. Von linker Seite wird dann eingewendet, das seien aber nicht Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Das ist teilweise schon

richtig, aber das macht es umso wichtiger, dass mit dem Ausländergesetz eine Basis geschaffen wird, um gerade in diesen Fällen illegale Aufenthalter nach dem Vollzug wieder wegweisen zu können. Dann stehen wir nämlich oft vor dem gleichen Problem wie im Asylwesen. Wohin wollen Sie eine Person wegweisen, wenn Sie nicht wissen, woher sie kommt oder um wen es sich überhaupt handelt? Das ist es dann, was Vollzugsbeamte und auch die Bevölkerung zur Weissglut treibt. Wir brauchen ein Gesetz, das es unserer Behörde ermöglicht, ihre Arbeit so zu tun, wie man es von ihr erwartet.

Kernelement des Polizeivollzugs sind eigentlich die 1995 eingeführten Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die wir schon im Rahmen der Debatte zum Asylgesetz behandelt haben. Hier zeigen sich auch die Überschneidungen zwischen Asyl- und Ausländergesetz. Eigentlich müssten alle Regelungen in einem Gesetz zusammengefasst werden. Das entspräche eher der Realität. Aber ich will mich für den Anfang einmal damit begnügen, die Vorlagen zu beraten, die vor dem 19. Oktober 2003 entstanden sind.

Mit meinem Antrag nehme ich die Anliegen auf, wie sie von unseren Behörden geschildert werden. Es ist wichtig, dass Haft auch dann angeordnet werden kann, wenn Indizien dafür bestehen, dass die angegebene Identität falsch oder verfälscht ist, aber auch, wenn andere berechtigte Zweifel an der Identität bestehen. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn ausländische Personen nicht innert einer angemessenen Frist Reisepapiere oder andere heimatliche Dokumente abgeben können. Auch eine Verweigerung der Mitwirkung bei der Papierbeschaffung soll einen Haftgrund darstellen. Ansonsten können sich die Personen ohne weiteres der Wegweisung entziehen und sofort untertauchen, und das wollen wir wohl alle nicht – hoffe ich einmal.

Falls Sie eintreten, bitte ich Sie um die Unterstützung der Anträge aus der SVP-Fraktion. So können Sie nämlich dafür sorgen, dass unseren Vollzugsbeamten und auch unserer Bevölkerung nicht der Kragen platzt.

**Meyer Thérèse (C, FR):** Le groupe démocrate-chrétien entre en matière sur le projet de loi fédérale sur les étrangers et rejette toutes les propositions de renvoi.

En 1992, une motion de notre ancienne collègue démocrate-chrétienne, Rosemarie Simmen, demandait déjà au Conseil fédéral d'élaborer une loi sur les migrations en général, qui aurait dû «chapeauter» tous les problèmes liés à l'asile et à la politique migratoire en général. C'est dire si le besoin d'agir existe.

En raison de difficultés juridiques, le Conseil fédéral a opté pour une révision partielle de la loi sur l'asile, que nous avons faite ces jours derniers, et un nouveau projet de loi sur les étrangers. Ce projet de loi réglemente principalement l'admission et le séjour des ressortissants des États non membres de l'Union européenne ou de l'AELE, donc d'États tiers, qu'il s'agisse d'un séjour avec ou sans activité lucrative, dont le statut n'est pas régi par la législation sur l'asile. Cette loi règle aussi le regroupement familial et l'encouragement à l'intégration des personnes étrangères qui resteront dans notre pays.

Le nouveau statut juridique et la simplification des procédures administratives visent aussi à écourter les procédures et à faciliter la tâche des employeurs. D'autre part, les problèmes générés par une attitude non conforme des employeurs envers les personnes étrangères qu'ils emploient ou le comportement inadéquat des étrangers eux-mêmes font l'objet, dans cette loi, de dispositions plus claires et plus sévères pour lutter contre les abus et sauvegarder l'ordre public et la sécurité.

Le groupe démocrate-chrétien soutient en règle générale la majorité. Comme aujourd'hui, j'entends beaucoup crier d'un côté et de l'autre, cela veut peut-être dire que le projet touche assez juste.

Depuis toujours, la population étrangère contribue fortement à la prospérité de notre pays. Elle constitue aussi une richesse culturelle et elle est une composante pour assurer

l'équilibre démographique mis en péril par notre faible natalité. Le devoir de la Confédération est de trouver un statut normal pour les personnes et de l'adapter aux besoins pour qu'il ne soit pas contre-productif pour tout le monde, pour les étrangers eux-mêmes, en les «aspirant» massivement quand les besoins sont élevés, sans penser au lendemain – et nous avons vécu des périodes de chômage où ces personnes n'avaient pas de chance de reconversion –, et aussi pour la population, qui doit faire face à ces situations, humainement et financièrement.

Le groupe démocrate-chrétien soutient donc le système binaire qui est très décrié aujourd'hui, mais ce dernier peut éviter justement ces conséquences douloureuses. Le groupe démocrate-chrétien table, dans sa majorité, plus sur l'élargissement des accords bilatéraux aux nouveaux pays membres de l'Union européenne, pour élargir les régions de recrutement et permettre à leurs ressortissants qui désirent venir travailler chez nous de pouvoir le faire dans de bonnes conditions, que sur des autorisations saisonnières qui ont la sympathie de quelques personnes proches du secteur de l'agriculture.

Le groupe démocrate-chrétien soutient bien sûr l'amélioration du statut juridique, qui amène une simplification des procédures, et salue l'ancrage dans la loi des mesures d'intégration des personnes étrangères qui restent et qui doivent pouvoir se familiariser avec nos langues et nos usages: une Suisse ouverte, évolutive, doit rester quand même la Suisse et donner aussi la possibilité à ces gens de se familiariser avec nos usages. Nous saluons spécialement l'article 53 alinéa 4, qui tient compte expressément «des besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents».

Le groupe démocrate-chrétien est aussi favorable au regroupement familial, qui est possible pour tous les titulaires d'autorisations de séjour, et il est favorable à ce qu'il soit demandé après qu'on a bénéficié d'un permis de séjour pendant cinq ans. Le regroupement familial est d'ailleurs souvent vecteur d'intégration.

Enfin, le groupe démocrate-chrétien soutient les mesures de lutte contre le travail au noir, synonyme souvent d'exploitation, et de lutte pour la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics qui permettent par exemple de refuser le renouvellement du permis en cas de forfait grave. Une politique de migration réussie est une politique qui relève les défis économiques, qui favorise l'intégration et le respect de ceux qui resteront dans notre pays, pour le bien de toute la population.

**Daguet André (S, BE):** Ich möchte Ihnen den Antrag auf Nichteintreten noch einmal deutlich begründen, und zwar deshalb, weil das neue Ausländergesetz wirklich keine Grundlage für die neue Ausländerpolitik ist. Die Stossrichtung des Gesetzes ist sehr klar: Von ausserhalb der EU sollen nur noch hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und -nehmer Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Das sind Zulassungskriterien, die wir so nicht akzeptieren können. Innerhalb der Schweiz – und das ist das Schlimme an diesem Gesetz, wie es jetzt hier im Parlament vorliegt – werden Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger rechtlich zusätzlich diskriminiert. Das ist absolut unnötig. Diese «Inlanddiskriminierung» der Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger kommt u. a. beim Familiennachzug zum Ausdruck. Fazit des vorliegenden Gesetzes: Mit den bilateralen Abkommen haben wir die Grenzen der Schweiz für EU-Bürgerinnen und -Bürger geöffnet – und das ist gut so –, für Migrantinnen und Migranten aus der restlichen Welt werden die Grenzen umso dichter gemacht, die Eingangshürden werden erhöht, die Sanktionen massiv verschärft. Das ist aus unserer Sicht so nicht akzeptabel.

Schauen wir ein paar wichtige Elemente des Gesetzes an, so, wie es hier vorliegt. Wir haben das Saisonierstatut zwar abgeschafft, dafür führen wir aber neu das Kurzaufenthalterstatut ein: ein Arbeitsvertrag für die Dauer von zwölf Monaten, verlängerbar bis auf 24 Monate; nach einem angemess-

senen Unterbruch ist wiederum eine neue Bewilligung möglich, ohne Recht auf einen Wechsel der Stelle oder des Arbeitsplatzes und ohne Familiennachzug.

Oder noch schlimmer: Nun haben wir das Saisonierstatut abgeschafft, führen aber doch wieder ein Saisonierstatut ein, indem wir aus den zehn neuen EU-Ländern jetzt plötzlich Landarbeiter für ein halbes Jahr anwerben können, ohne dass die Möglichkeit eines Familiennachzuges oder eines Stellenwechsels bestünde.

Und jetzt auch noch zur Frage der «sans-papiers»: Wenn ich dieses Gesetz lese, so sehe ich, dass es zwar eine Bestimmung gibt, die gut tönt. Aber wenn wir den gesamten Mechanismus dieses Gesetzes anschauen, müssen wir sagen, dass es noch mehr «sans-papiers» in dieses Land bringen wird, ohne dass wir das Problem gut und richtig lösen können. Erschreckend ist die Logik dieses Gesetzes: noch mehr Fremdenpolizei, mehr Zwangsmassnahmen, mehr Diskriminierung, leichter Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen, formlose Wegweisung, härtere Strafen und Bussen. Das kann nun wirklich nicht die Richtung sein, die wir in einem neuen Ausländer- oder Migrantinnengesetz einschlagen wollen.

Was bedeutet dieses Gesetz? Es ist nichts anderes als eine Ohrfeige für 40 Prozent der in der Schweiz lebenden Migranten und Migrantinnen. Es ist nichts anderes als die Fortsetzung einer Ausländerpolitik der Billiglöhne, der Tiefstlöhne und der alten Rezepte, und – deshalb ist es schade, dass die Reihen zu meiner Rechten so leer sind – es ist nichts anderes als ein eigentliches SVP-Konzept der Ausländerpolitik. «Etwas diskriminierend, aber schonungslos wirtschaftlich profitieren», das ist die Logik der Ausländerpolitik der SVP – bis hinein in die FDP, die hier leider auch nicht versammelt ist und die jetzt dieses Gesetz so fortschreiben will: billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, billige Arbeitskräfte durch Kurzaufenthalter, ohne klare und strenge Kontrollen der Löhne und Arbeitsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge, Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne.

Das ist das, was real hier vorliegt, also nichts anderes als eine SVP- und eine bürgerliche Ausländerpolitik, die wir so nicht akzeptieren können. Stattdessen hätten wir jetzt überlegen müssen, wie eine künftige Ausländerinnen- und Migrantinnenpolitik aussehen könnte, die auf den Prinzipien der Integration und der Nichtdiskriminierung beruht: in die Zukunft blickend – im beiderseitigen Interesse –, auf der Basis von Lohn- und Arbeitsbedingungen, die diesen Namen verdienen und die dafür sorgen, dass alle, die in diesem Land leben, hier gut leben können.

Weil das nicht so ist, sagen wir: Nichteintreten auf dieses Gesetz. Ich möchte Ihnen dies im Namen der SP-Fraktion beantragen.

**Christen Yves (RL, VD):** L'économie globalisée facilitant les échanges des biens, des services et des personnes conduit petit à petit à une société multiculturelle, qu'on le veuille ou non. Cela n'empêche aucunement l'existence des nations et le maintien des identités. Monsieur Perrin parle de l'illusion d'une société multiculturelle. Ne vous faites-vous pas vous-même l'illusion que la Suisse pourrait continuer de pratiquer, comme aux temps anciens, des incursions en commerçant avec le monde entier tout en se retirant soit dans sa forteresse, soit dans son chalet? Voyons! Votre vision est obsolète!

Ce qui compte aujourd'hui, et ceux qui gagnent aujourd'hui, ce sont des équipes interculturelles, des équipes internationales qui s'établissent à Berne, à Neuchâtel, à Zurich ou à Bombay, là où souffle l'esprit, là où les différentes intelligences se retrouvent et où les façons de penser sont différentes. Il faut donc considérer comme une chance de vivre dans un pays où une personne sur cinq est un étranger dans le sens de la nationalité. Nous devons saisir cette chance en créant un climat de compréhension réciproque entre communautés. La loi que nous traitons en constitue un élément essentiel. Cette loi, tout comme la loi sur l'asile, nécessite donc de la mesure et le sens de la concordance.

Le groupe radical-libéral en appelle donc à ces valeurs politiques qui ont fait que notre pays a vécu les vagues migratoires après la Deuxième Guerre mondiale avec sérénité et a su en tirer profit. Le rapporteur de langue française a rappelé dans son excellent rapport qu'un Suisse sur trois est migrant ou descendant de migrant et que notre pays en a accueilli le plus en comparaison internationale dans la deuxième moitié du XXe siècle. Il a rappelé aussi tous les démons qui nourrissent la crainte de l'autre, de celui qui n'est pas dans sa propre communauté, qui est étrange, donc incompréhensible.

Notre pays peut donc se féliciter d'avoir, en cette période de croissance et de prospérité, eu une capacité intégrative hors du commun. Oui, en dépit des nombreuses initiatives visant la surpopulation étrangère, ou peut-être – j'ose le dire – grâce à elle, notre pays a été exemplaire. Notre système politique a permis que l'on ose, au cours des décennies, au sommet des vagues d'émigration, se poser la question très clairement: y a-t-il surpopulation – «Überfremdung» – dans les faits ou dans la perception de la population? C'est ainsi que nous avons chaque fois – souvent de peu, il est vrai – répondu non à cette question, ce qui nous a permis de tenir compte du débat public et du résultat des votes pour améliorer en fin de compte le statut des étrangers, leur intégration, et par là, un accueil et une attitude favorables à leur égard de la part de notre population. Tout s'est passé comme si les initiatives avaient servi de soupapes de sécurité lorsque la pression montait trop fort.

Si l'on examine la dernière, celle de la limitation à 18 pour cent, elle a été rejetée par environ deux tiers de la population. L'initiant est aujourd'hui dans les rangs radicaux. Il est devenu un spécialiste des problèmes migratoires. Il a mis, comme on dit dans notre canton, de l'eau dans son vin, et il a permis que l'on aborde, au groupe radical-libéral, le sujet avec une certaine liberté d'expression et sans populisme. Cette approche objective des radicaux a débouché, en ce qui concerne l'asile, sur un projet qui nous semble équilibré, où le respect des droits de l'homme et des conventions internationales, en particulier celle sur les réfugiés, n'a jamais été fondamentalement remis en question, comme était tenté de le faire le groupe de l'UDC, sans que pour autant l'on ait cédé aux «sirènes angéliques» de la gauche.

La loi sur les étrangers, séparée à juste titre de la loi sur l'asile, doit donc être abordée avec le même esprit. Cette loi n'est pas très ambitieuse, certes, mais peut-elle l'être, alors qu'aucune politique migratoire ne peut être menée avec un Etat seul? C'est donc la politique européenne en matière de libre circulation des personnes qui constitue l'essentiel des dispositions prévues. Notre pays, qui a besoin de l'immigration pour corriger, même légèrement, son déséquilibre démographique, devra puiser essentiellement dans ce premier cercle pour couvrir ses besoins de renouvellement démographique et pour faire fonctionner la société ces prochaines décennies.

La loi fixe le recours aux étrangers du deuxième cercle, hors Europe, en fonction de critères spécifiques, selon les besoins de l'économie, en particulier pour avoir du personnel formé au niveau supérieur. Pour cette catégorie de personnes, et même pour obtenir des autorisations de courte durée, il y aura lieu d'assouplir le régime des autorisations de regroupement familial, car nous aurons besoin, pour l'économie, pour la formation universitaire et pour la recherche, de spécialistes, qui ne se déplacent pas sans leur famille.

Si l'Europe élargie répond aux espoirs de rééquilibrage socioéconomique, viendra rapidement le moment où Polonais et Slovaques, pour ne citer que ces deux pays, n'auront plus beaucoup d'intérêt à se déplacer à l'Ouest. Il a fallu vingt ou trente ans aux Italiens, aux Espagnols et aux Portugais pour cesser d'être des pays d'émigration; combien de temps faudra-t-il aux dix nouveaux pays de l'Union européenne? En quoi faudra-t-il revoir notre politique qui prévoit un système d'admission binaire? Faudra-t-il s'ouvrir davantage aux pays européens? C'est difficile à dire. En attendant, cette loi devrait régler la politique migratoire de ces prochaines décennies.

Qu'on le veuille ou non, nous devons maintenant nous adapter et accueillir ces étrangers, comme je l'ai dit en préambule, avec enthousiasme, parce qu'ils contribueront encore à notre prospérité dans les années à venir. Un long chemin nous attend encore, évidemment, avec les accords bilatéraux, les anciens et les nouveaux, parce que d'eux dépendra aussi le succès de notre politique migratoire et la justification même de cette loi.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Vorbemerkung: Ich stelle fest, dass wir zur Regelung des vorübergehenden oder dauernden Aufenthaltes von Ausländern in diesem Land eine Gesetzesvorlage erarbeitet haben, die in etwa gleich viele Artikel enthält wie das Radio- und Fernsehgesetz und dessen Regelungen – immerhin eine bemerkenswerte Tatsache.

Frau Leuthard hat in ihrer Vorstellung der Vorlage geschildert, dass vonseiten der Kommissionsmehrheit wenig Verständnis besteht für die Gründe der Linken für das Nichteintreten. Die SVP-Fraktion teilt diese Meinung der Kommissionssprecherin. Die SVP-Fraktion stellt sich auch hinter die Kommissionsmehrheit, wenn Frau Leuthard betont, dass in dieser Vorlage die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Vordergrund steht. Sie fügt da noch hinzu: und der gesamtgesellschaftlichen Interessen der Schweiz.

Wenn nun die Linke unter dem Titel der fehlenden kosmopolitischen Offenheit der Vorlage, wie es Frau Vermot geschildert hat, zu einem ganz anderen Resultat kommt und hier glaubt, anhand von relativen Details ihre Haltung begründen zu können, dann erlaube ich mir, hier an dieser Stelle Herrn Philipp Müller zu zitieren, der auf die Vorlage des Jahres 1982 aufmerksam gemacht hat. Ich erinnere Sie an die Tatsache, dass im Rahmen der bilateralen Verträge zum Personenverkehrsabkommen 2008 ein Referendum ansteht, das dann unwahrscheinlich grosse Folgen auf die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interessen haben könnte. Der Richtungsstreit ist hier im Rahmen dieses Nichteintretensantrages zu klären.

Wir müssen schon etwas aufpassen, wenn wir die Diskussion von heute mit derjenigen der beiden letzten Tage vergleichen. Wir sind drauf und dran, Gesetze zu machen, die sehr unterschiedliche Ausgangslagen präsentieren. Der eine braucht die Abklärung, ob die Stelle nicht durch einen Anwärter aus dem Inland oder der EU besetzt werden kann, um dann eine Bewilligung zu erhalten, um mit jemandem einen Arbeitsvertrag einzugehen, und der andere soll offenbar mit dem Ruf «Asyll Asyll!» an der Grenze nach drei Monaten in etwa die gleichen Bedingungen vorfinden. Das erstaunt mich. Es erstaunt mich auch, wenn ich daran denke, was man gestern, Frau Leutenegger Oberholzer, in Bezug auf die humanitäre Aufnahme gesagt hat, und dass man nun heute feststellt, das Gesetz belasse der Verwaltung einen viel zu grossen Ermessensspielraum. Ich glaube, der Ermessensspielraum, den Sie gestern geschaffen haben, übertrifft denjenigen in diesem Gesetz bei weitem, wo der vierjährige Aufenthalt das einzige messbare Kriterium ist. Wie gesagt, Herr Müller hat an die Revision von 1982 erinnert, und wir tun gut daran, wenn wir uns daran erinnern.

Nun noch zur Frage der Integration. Integration setzt immer voraus, dass man selber daran interessiert ist, weil man die Absicht hat, längere Zeit hier zu bleiben. Ich erinnere an die Aufgabenteilung in dieser Beziehung, wie man sie mit dem neuen Finanzausgleich geschaffen hat, und frage mich, ob wir sie mit dieser Bundeslösung bezüglich Integrationsmassnahmen nicht gerade wieder «durchkreuzen»: Die Integrationsmöglichkeiten sind doch vor allem am Wohnort zu finden und nicht in einer Plakat-Aktion mit dubiosen Inhalt auf gesamtschweizerischer Ebene. Sind sie nicht an der Berufs- und Arbeitsstätte zu finden? Sind die Instrumente dazu nicht Instrumente der Bildung, der Kultur und des Sports, die – abgesehen von der Sportschule in Magglingen – nicht auf Bundesebene angesiedelt sind?

Wir begrüssen Integrationsmassnahmen, aber dort, wo sie wirksam sind. Es ist ja bezeichnend, dass der Kanton Bern –

sonst nicht gerade wegen seiner besonderen Schnelligkeit gerühmt – die Stelle, die für die Umsetzung dieser Bundesmassnahme vorausgesetzt wird, bereits geschaffen hat. Die Person, die diese Stelle übernommen hat, bekundet in einer Radiosendung, dass es ihre Aufgabe sei, beim Bund möglichst viel Geld abzuholen: Sie spricht nicht von Projekten und nicht von Zielen, sondern vom Abholen von Geld. Das ermuntert uns dann schon nicht gerade, bei diesen Möglichkeiten mitzuziehen.

Wir lehnen den Antrag auf Nichteintreten ab, den Antrag auf Rückweisung hat Ihnen der Fraktionschef begründet.

Jetzt hole ich noch kurz zu einer persönlichen Erklärung aus, die nichts mit dem Vorangegangenen zu tun hat. Herr Daguet, Herr Vischer – er ist im Moment abwesend –, ich bin einer derjenigen, die von Zeit zu Zeit Saisoniers beschäftigt haben. Erstens sind daraus Freundschaften entstanden, die über zwanzig Jahre halten. Zweitens bin ich nicht so sicher, Herr Daguet und Herr Vischer, ob es Ihnen in Ihrer beruflichen Tätigkeit immer gelingt, Ihren Mitgliedern und Beschützten innerhalb von neun Monaten eine Vermögenszunahme zwischen 12 000 und 15 000 Franken zu verschaffen. Ich sage nur das.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Es gibt nicht viele Aufgaben, welche die Politik zu meistern hat, die wohl so schwierig sind wie das Ausländerrecht und die damit verbundene Einwanderungspolitik. Diese Eintretensdebatte beweist das einmal mehr. Letztendlich steht aber die Politik – wer denn sonst? – in der Verantwortung, auch diesen heiklen Bereich zu regeln. Wir können uns nicht davor drücken. Die Debatte zum Asylgesetz hat gezeigt, dass wir durchaus in der Lage sind – sogar mit einem grossen Vorsprung auf die Marschtabelle, die das Büro erstellt hat –, komplexe Geschäfte auch wirklich über die Runden zu bringen.

Unsere Gesellschaft und vor allem die Wirtschaft haben sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte darauf eingestellt, dass sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung auf einen Fünftel der zirka sieben Millionen Einwohner der Schweiz beläuft. Dieser Anteil ist auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Das haben selbst massgebende Mitglieder der SP festgestellt, als sie vor drei Jahren das Gurten-Manifest verabschiedet haben und darin auch Bezug auf dieses Zahlenverhältnis zwischen ausländischer und Schweizer Bevölkerung genommen haben.

Breiteste Kreise aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik sind sich der Notwendigkeit bewusst, dass wir eine Ausländer- und Einwanderungspolitik zu definieren haben, die eben den Erwartungen der Wirtschaft, der Gesellschaft und auch unserer Kultur entspricht und dementsprechend auch vom Schweizer Volk mitgetragen wird.

Weil der Anteil der anwesenden Ausländerinnen und Ausländer so hoch ist, kommt dem Gesetz eine umso höhere Bedeutung zu. Das vorliegende Regelwerk nimmt denn auch Korrekturen vor in den vielen Bereichen, die in der Vergangenheit vermehrt zu Diskussionen Anlass gaben. Ich denke beispielsweise an die Schwarzarbeit – kein Ruhmesblatt für die Schweizer Wirtschaft –, an den Drogenhandel oder an die grosse Anzahl von «sans-papiers». Ich denke an die neu formulierten Ansprüche einzelner Wirtschaftszweige oder an die Forderung nach vermehrter Integration, welche eine Aufgabe beider Seiten darstellt; Herr Weyeneth hat vorhin darauf hingewiesen und erklärt, wo sie in erster Linie zu erfolgen hat. Ich denke auch an die unerfreulichen Zahlen bei der Zunahme der Kriminalität und schliesslich – das ist wichtig – an die Forderungen der Kantone. Sie sind ja mit der Anschlussgesetzgebung und dann mit dem Vollzug beschäftigt. Die Kantone stellen an den Bundesgesetzgeber die Forderung, einen Erlass zu verabschieden, der den heutigen Zuständen auch Rechnung trägt.

Eine Rückweisung oder gar ein Nichteintreten lösen das Problem nicht. Die CVP-Fraktion wird in der Detailberatung mithelfen, ein zeitgerechtes Ausländergesetz zu erarbeiten.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir haben in den letzten Tagen das Asylgesetz beraten, und jetzt sind wir beim Auslän-

dergesetz. In der bisherigen Diskussion scheint man zu verkennen, dass diese beiden Gesetze zwar in einem Zusammenhang stehen, aber verschiedene Zielrichtungen haben; sie haben verschiedene Zwecke. Im Asylbereich geht es um eine humanitäre Verpflichtung, nämlich dass man jemandem, der an Leib und Leben bedroht ist, Schutz bietet. Das ist der Ausgangspunkt.

Beim Ausländergesetz geht es um etwas anderes, und es soll auch transparent gesagt und offen gelegt werden – es ist auch gar nichts Unanständiges dabei –: Es geht um wirtschaftliche Interessen der Schweiz. Es geht darum, festzulegen, wer in diesem Land arbeiten können soll und wer nicht. Das ist nichts Unanständiges, das machen alle Staaten. Eine Wirtschaft braucht Arbeitskräfte, es ist ihr Recht, diese Arbeitskräfte zu beschaffen, und wir haben ein Gesetz, das das regelt.

Diese beiden Dinge sind auseinander zu halten, sonst kommt man natürlich dauernd in Konflikt. Natürlich hängen die beiden Dinge miteinander zusammen, weil es ja bei beiden Vorlagen um Ausländer geht, aber das Asylgesetz ist an sich ein Spezialgesetz eines Migrationsgesetzes, wenn Sie so wollen, und dort steht die humanitäre Verpflichtung im Vordergrund. Ich spreche jetzt zum Ausländergesetz. Beim Ausländergesetz geht es um die Regelung der Zulassungspolitik.

Es ist hier einiges aufgebrochen, das zeigt sich an den Nichteintretensanträgen und an den Anträgen auf Rückweisung an den Bundesrat. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, das zu lösen. Ich habe gehört, man wolle einen Paradigmawechsel und damit etwas ganz anderes, als was wir hier jetzt vorschlagen. Nur weiss ich nicht, was Sie wollen.

Es widerstrebt mir natürlich auch, dass wir ein Gesetz machen müssen mit so vielen Bewilligungen, Verboten und Regelungen zu Einreise, Nichteinreise, Familiennachzug, Dauer usw. Sie sehen: Ich spreche von einem Polizeigesetz. Dieses duale Zulassungssystem wurde nicht mit diesem Gesetz geboren, es wurde in den letzten zwanzig Jahren aufgestellt, und – das sage ich vor allem den Parteien zur Linken – es wurde auch von Ihnen mitgetragen. Das ist jetzt das System, das der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission vorschlagen. Wenn Sie das nicht wollen – dafür habe ich Verständnis – und sagen, ja, der Paradigmawechsel bestehe darin, dass wir alle Länder auf der Welt den EU-Ländern und den Ländern, die gemäss Vertrag eine Personenfreizügigkeit haben, gleichstellen, muss ich Sie fragen: Wollen Sie das, sind Sie bereit, die Konsequenzen auf sich zu nehmen? Das ist doch die Gretchenfrage.

Das ist für die schweizerische Geschichte an sich nichts Neues, das haben wir schon früher gehabt. Die Schweiz hat während zwanzig Jahren gesagt: Wer aus dem Ausland hier arbeiten will, der bekommt eine Arbeitsbewilligung und kann einreisen. Dann sind die schwerwiegenden Folgen gekommen, und dann hat man das geändert. Die Folgen sind mit dem Ausbau des Sozialstaates schwerwiegender geworden. Ich frage Sie: Wollen Sie jedem, der ganzen Welt, eine Arbeitsbewilligung geben? Sind Sie bereit, wie bei den EU-Bürgern auch die Zulassung zum Sozialsystem zu gewährleisten, mit einer hohen Arbeitslosigkeit als Folge – das müssen Sie in Kauf nehmen –, mit der Reduktion der Löhne im Land, die unweigerlich ist, und einer Verschlechterung des Lebensstandards? Wenn das jemand von Ihnen in seinem Idealismus sagt – er soll es tun –, dann stehen Sie dazu. Aber zu dem Problem können Sie auch nicht stehen.

Darum hat auch jeder, der von Paradigmawechsel gesprochen hat, dort aufgehört, wo es beginnt. Sie müssten nämlich sagen, unter welchen Bedingungen Sie diesen Paradigmawechsel wollen. Herr Vischer, Sie sagten, man solle alle zulassen, die hier arbeiten wollen, das sei einfacher und besser und dann habe man eine gerechte Ordnung und alle seien gleichgestellt. Von den Folgen der Zulassung aber haben Sie nichts gesagt. Es wäre vielleicht möglich, alle zuzulassen, aber dann müssten Sie das mit den EU-Bürgern auch tun und sagen, während den ersten zwei Jahren seien die Leute, namentlich bei Arbeitslosigkeit, von den Sozialleistungen ausgeschlossen. Sonst haben Sie natürlich die Ein-

wanderung in ein Sozialsystem. Ich achte das, wenn Sie das wollen; aber das wollen Sie nicht, darum sprechen Sie auch nicht darüber.

Herr Daguét, Sie sprachen ja vom Gleichen. Ihre Schlussbemerkung war interessant. Ich habe immer erwartet, dass Sie sagen würden, was wir hätten tun sollen. Sie sagten dann, man hätte bei dieser Kommissionsarbeit überlegen sollen, wie wir dies anders gestalten könnten. 1982 wurde die Revision dieses Gesetzes abgelehnt. 22 Jahre hatten wir Zeit, um zu überlegen, wie man das anders gestalten könnte. Niemand hatte eine fruchtbare Idee. Dieses duale System ist das einzige Fruchtbare oder Unfruchtbare, das auf dem Tisch liegt. Bei allem anderen müssen Sie die Konsequenzen auf den Tisch legen. Wenn sich das Schweizer Volk und Sie dazu bekennen würden, dann wäre das ein Thema, aber das werden Sie nicht, wenn Sie die Konsequenzen sehen.

Wenn Sie eine Gleichstellung wollten, hätten Sie sich das auch bei den Freizügigkeitsverträgen mit der EU überlegen müssen. Nicht nur von bürgerlicher, auch von Ihrer Seite sind ganz klare Regeln aufgestellt worden, wie man das tun kann, damit es nicht schwerwiegende Folgen hat für den schweizerischen Arbeitsmarkt, für die Arbeitslosigkeit, für die Wohlfahrt usw.

Ich bitte Sie, die Sache zu Ende zu denken. Ich glaube, wir tun gut daran, an diesem dualen Zulassungssystem festzuhalten. Sie nehmen in Kauf, dass Ausländer von ausserhalb der Europäischen Union schlechter gestellt sind. Die Übergangsfristen, auch mit den neuen EU-Staaten, wenn wir jetzt die Personenfreizügigkeit auf die neuen Staaten ausdehnen, werden etwa 2011 abgelaufen sein. Wir haben dann noch die Klausel, dass wir das noch bis 2014 machen könnten, wenn die Einwanderung sehr stark ansteigen würde, also 10 Prozent höher läge als in den drei Jahren vorher. 2014 sind die Personen aus der Europäischen Union den Schweizern in Bezug auf den Arbeitsmarkt gleichgestellt. Ihre Gretchenfrage ist, ob Sie das auf die ganze Welt ausdehnen wollen. Wenn Sie das nicht wollen, dann kommen Sie zu einer Sonderregelung für alle anderen von ausserhalb der EU. Jetzt gibt es verschiedene Möglichkeiten, das zu ordnen, zu regulieren. Hier liegt ein System vor, nämlich ein System, das vom Bedürfnis des Arbeitsmarktes ausgeht. Das ist der Grundsatz. Das ist kein falscher Ansatzpunkt: Das, von dem man glaubt, dass die Wirtschaft es braucht, wird dann bewilligt, und das andere eben nicht. Man legt Wert auf eine besondere Qualifikation, die als regulierender Faktor dient. Denn man will verhindern, dass die Schweiz dank billigen Arbeitskräften eine Industrie bekommt, welche eigentlich nicht für den schweizerischen Industriepplatz geeignet ist, der ohne Rohstoffe ist, der keinen Binnenmarkt hat, der nicht für Billigprodukte geeignet ist; das will man an sich nicht. Das ist ein wirtschaftspolitischer Entscheid, den kann man gutheissen oder nicht, aber es ist mindestens ein limitierender Faktor.

Wenn Sie den ablehnen, dann müssen Sie sagen, was dann Ihr limitierender Faktor ist, oder Sie akzeptieren einen unlimitierenden Faktor. Aber dann ergeben sich grosse und schwerwiegende soziale Folgen. Das sind die beiden Systeme. Man muss eigentlich gar nicht so leidenschaftlich über diese Systeme sprechen; es sind einfach zwei verschiedene Systeme mit verschiedenen Folgen. Ob Sie das eine oder das andere wollen, das müssen Sie entscheiden. Aber sprechen Sie sich nicht wie die linke Ratsseite für ein System aus, das eigentlich praktikabel und gut aussieht, bei dem aber die Folgen überhaupt nicht erwähnt werden und die Beseitigung der Folgen einfach auf der Seite gelassen wird.

Jetzt geht es darum, dass wir die jetzige Situation anschauen und schauen, welche Rechtsstellung Ausländer nach der Zulassung haben. Wir reden nur noch von denjenigen, die nicht aus der Europäischen Union kommen, denn die Freizügigkeitsabkommen sind wie das Asylgesetz eine Sonderregelung im Ausländerbereich und sind von diesem Gesetz praktisch nicht mehr betroffen, nach der Übergangsfrist sowieso nicht. Eine Verbesserung, wenn Sie so wollen, oder eine Änderung gegenüber der jetzigen Situation ist,

dass rechtliche und bürokratische Hindernisse beim Berufs-, Stellen- und Kantonswechsel abgebaut werden. Das bedeutet für die Ausländer eine grössere Mobilität. Das ist für die Ausländer, aber natürlich auch für die Arbeitgeber eine Verbesserung der Situation. Die wird hier neu eingeführt.

Dann sind der Familiennachzug für Jahresaufenthalter und die entsprechenden Bestimmungen neu geregelt. Dann besteht nach zehn Jahren ein Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung. Es ist hier also sehr vieles geklärt worden, und es ist sogar festgehalten worden, dass diese Frist bei guter Integration auf fünf Jahre verkürzt wird. Dann werden die Grundsätze der Integrationspolitik festgelegt. Es geht ja hier um Leute, die lange bleiben. Hier macht Integration natürlich einen Sinn – und dort das Erlernen der Landessprache und die neu geschaffene Vorschrift, wonach die Familie innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden muss. Das ist nicht eine Auflage; aber um die Integration zu machen, kann man nicht zehn oder fünfzehn Jahre warten, sondern man muss dafür sorgen, dass die Familien relativ rasch integriert werden.

Nun, das sind die Regelungen für die Bewilligungen. Wenn ich die heutige Ausländerregelung sehe, wie sie in meinem Amt limes gilt, gleichzeitig aber natürlich auch im Asylbereich, dann muss ich Ihnen sagen: Angesichts dessen, dass wir über eine Million Ausländer in der Schweiz haben, funktioniert unsere Ausländerpolitik, was die Bewilligungen und das Bewilligungsverfahren anbelangt, im Wesentlichen eigentlich gut und befriedigend. Wir müssen hier also nicht sehr viel ändern. Natürlich gibt es aber immer Einzelfälle, in denen es nur schlecht funktioniert.

Wo liegt das Hauptproblem? Es ist so – auf die nicht gelösten Probleme sind wir auch bei der Asylpolitik gestossen –, es ist bei den Kantonen, bei den Gemeinden und bei den Bundesämtern so. Es geht um die Probleme der illegalen Migration. Überall sind die Klagen darüber riesig, ich habe das erfahren. Ich höre eigentlich über die anderen Dinge keine Klagen, nur darüber.

Es ist interessant, wenn man hier in die Tiefe geht: Es liegt natürlich am Grund der Illegalität, weil es im Halbdunkeln stattfindet; es ist schwer zu fassen. Es ist zahlenmässig, ursachenmässig schwer zu fassen, die Folgen sind schwer zu fassen. Daran arbeiten wir. Ich habe Ende Februar einen ersten Bericht bekommen, der mich nicht befriedigt hat, weil er viel zu wenig fassbar ist. Vielleicht sehen wir Ende Mai in einem zweiten Bericht klarer, bei dem wir die Kantone auch einbezogen haben. Aber dieses Problem muss fassbar gemacht werden, sonst kann man das nicht lösen. Es bestehen auch Lücken, und es besteht auch in der Handhabung eine grosse Unsicherheit. Es nützt nichts, das Problem zu verdrängen – das tun die einen – oder, wie die anderen, darüber zu klagen, ohne zu wissen, was das Problem eigentlich ist.

Nach einer vorläufigen Einschätzung ist es eine Tatsache, dass eine überdurchschnittlich hohe Quote an Straftaten in diesem Problembereich festzustellen ist. Das heisst nicht, dass die Ausländer an sich krimineller sind als die Schweizer, aber es sind relativ viele Ausländer, die eben kommen und hier kriminell sind; das muss man immer wieder sehen. Also müssen wir mit dem Zugang etwas tun; namentlich der Drogenhandel – Kokainhandel usw. – ist zu 90 Prozent in solchen Händen. Das muss beseitigt werden. Da kann man mir sagen, was man will – wie etwa: «Sonst würden es andere tun!» Es ist ein Problem, und gegen dieses Problem müssen wir gewappnet sein, auch im strafrechtlichen Bereich.

Eine weitere Folge der illegalen Migration ist die Schwarzarbeit. Dies ist am schwersten festzustellen, weil sich diese Immigranten nämlich tadellos verhalten, sie geraten auch mit den Strafverfolgungsbehörden nicht in Konflikt. Es ist so – das haben wir gestern schon bei der Arbeitsbewilligung für Asylanten besprochen –: Die Schweiz ist ein starker Sog für Leute, die hier arbeiten möchten. Das merken wir auch bei Rückführungsabkommen. Viele Länder sagen: Wir wollen Zugang zum Arbeitsmarkt, dann machen wir es. Sie sehen also, das ist ein starker Sog, und das führt natürlich entsprechend auch zu Schwarzarbeit.

Dann wird das Ausländerrecht umgangen, Sie kennen die Klagen: Erschleichung von Bewilligungen bei Visaverfahren, Touristenvisa, die man ablaufen lässt, Scheinehen. Letzteres ist ein viel beklagtes Problem, man kann hier keinen Beweis vorlegen. Es ist ja klar, am Schluss kann man nicht beweisen, ob einer zum Schein heiratet oder nicht. Das ist auch bei Schweizern so, es gibt auch bei Schweizern solche, die zum Schein heiraten, ja natürlich: Sie heiraten vielleicht nicht wegen der Nationalität, sondern aus anderen Gründen, vielleicht des Reichtums oder anderer Dinge wegen. Das ist also ein schwieriges Gebiet. Sie dürfen die Augen deswegen aber nicht verschliessen. Dass also Geld bezahlt wird für eine Heirat – das sind Missbräuche, die wir zu unterbinden haben. Dieses Gesetz versucht, das zu machen.

Natürlich, wenn wir alle zulassen und allen eine Arbeitsbewilligung geben würden, hätten wir diese Probleme nicht, das ist immer so. Das ist aber auch im kriminellen Bereich so, wenn Sie alles zulassen würden. Sie sehen das bei den Drogen: Sie können sie freigeben, dann haben Sie keine Kriminalität mehr. Aber Sie müssen entscheiden, ob Sie das wollen oder nicht.

Ich werde dann bei den einzelnen Kapiteln auf die Stellungnahme des Bundesrates zu sprechen kommen. Ich habe den Nichteintretensantrag insofern verstanden, als dass Sie ein völlig anderes System wollen. Ich würde dieses System gerne anschauen; aber ich kenne es nicht. Wir können es darum natürlich nicht gutheissen; wir wissen nur, dass Sie das, was hier vorgeschlagen wird, nicht wollen.

Alle Länder mit der EU gleichzustellen, als System für die ganze Welt, das heisst: Personalfreizügigkeit. Das muss ich ablehnen, weil wir die schwerwiegenden sozialen, wirtschaftlichen und anderen Folgen nicht tragen können. Das ist auch nicht der Wille des Souveräns.

Sie stellen einen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat. Wenn ich die Auflagen sehe, ist das zwecklos. Der Bundesrat wird Ihnen nie eine Lösung vorschlagen, die nicht das duale System betrifft. Das ist eindeutig. Auch wenn Sie die Vorlage zurückweisen, wird wieder das Gleiche kommen. Sie müssten dann wahrscheinlich hier im Saal ein neues Konzept einbringen, das Konzept beschliessen und den Bundesrat beauftragen, dieses Konzept zu befolgen.

Dann liegt ein Antrag auf Rückweisung an die Kommission vor. Soweit ich verstanden habe, erfolgt dieser Antrag aus prozessökonomischen Gründen. Dafür habe ich grosses Verständnis. Denn allein die Tatsache, dass hier so viele Einzelanträge und an die 200 Minderheitsanträge vorliegen – ich habe das noch nie erlebt und war doch 24 Jahre lang im Nationalrat –, zeigt natürlich, dass es hier viele nicht ausdiskutierte Fragen gibt. Natürlich kann man jetzt alle Einzelanträge schnell ablehnen. Es ist immer einfach, etwas abzulehnen: Ich schaue auf das Ende und nicht auf den Anfang. Mir sind eigentlich Anträge, die in den Kommissionen ausdiskutiert werden, lieber als abgeschmetterte Anträge. Sie werden einfach abgeschmettert, aber sie sind trotzdem noch da.

Als Bundesrat hätte ich lieber eine Rückweisung der Vorlage an die Kommission, damit über alle Anträge neu beraten werden kann, sodass dann im «Gremium der 200» eine wesentlich bessere und entspanntere Situation möglich wäre. Ich muss aber dieses prozessökonomische Vorgehen Ihrem Rat überlassen. Selbstverständlich bin ich auch bereit, an dieser «erweiterten Kommissionssitzung» mit 200 Anträgen mitzumachen.

Ich bitte Sie also, einzutreten und die Rückweisung an den Bundesrat abzulehnen. Für eine Rückweisung an die Kommission habe ich viel Verständnis. Im anderen Fall werden wir versuchen, das mit Ihnen zu beraten.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Sie haben zu Beginn Ihrer Ausführungen gesagt, die Linke sei quasi schuld an einem dualen System. Das müssen Sie schon noch erklären. Wenn mich mein historisches Gedächtnis nicht täuscht, war es der Bundesrat, der Mitte der Neunzigerjahre das Dreikreisemo-

dell gebracht hat, damals mit der Absicht, dass keine neuen Personen aus dem Balkan mehr rekrutiert werden dürfen. Nur dank heftigem Protest, gerade der Linken, wurde das Dreikreismodell dann abgeschafft. Jetzt haben wir, seit es das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gibt, dieses duale System. Da müssen Sie schon noch sagen, wo Sie die Schuld der Linken an diesem dualen System sehen – ausser Sie meinen, dass wir dafür gekämpft haben, dass es dieses Freizügigkeitsabkommen gibt. Ich weiss nicht, ob Sie das gemeint haben. Das müssen Sie ausdeutschen. Sie haben sich eigentlich nicht auf den Inhalt meines Rückweisungsantrages bezogen. In meinem Rückweisungsantrag heisst es deutlich, dass ich ein nichtduales System verlange für die Leute, die da sind. In meinem Antrag heisst es nicht, dass ich «die ganze Welt» zu gleichen Bedingungen in die Schweiz kommen lassen will. Das werden wir nachher bei der Frage der Zulassung behandeln. *(Zwischenruf des Präsidenten: Frau Bühlmann, darf ich Sie um Ihre Frage bitten?)* Ich verlange eine Gleichstellung der regulär Aufgenommenen. Dazu haben Sie nichts gesagt.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Das Wort «Schuld» habe ich nicht in den Mund genommen, Frau Bühlmann, das mache ich nicht so schnell. Ich argumentiere nicht gerne mit moralischen Begriffen. Ich habe Ihnen gesagt, wir hätten in den letzten zwanzig Jahren dieses System gewährt und da wäre Zeit gewesen, ein anderes System auf den Tisch zu legen und zu sagen: Jetzt verfolgen wir das mit diesen und jenen Folgen. Das duale System ist selbstverständlich eine Folge des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union. Dort ist der Einbruch passiert. Vorher haben wir, was die Bewilligungen anbelangt, die ganze Welt gleich behandelt, ob das europäische oder andere Staaten gewesen sind. Jetzt haben wir aber dieses Freizügigkeitsabkommen geschaffen, jetzt gilt halt für ausserhalb der EU eine andere Regelung, früher war es nur ausserhalb der Schweiz.

Sie haben weiter gesagt, Sie hätten einen Antrag auf ein nichtduales System gestellt: Das ist das, was ich Ihnen sage; Sie lehnen dieses System ab. Sagen Sie: Welches System verfolgen Sie dann mit aller Konsequenz und mit allen Folgen? Diejenigen, die es am schärfsten gesagt haben, Herr Vischer und Herr Daguet, haben aufgehört, als sie hätten beginnen sollen. Ich sehe kein besseres System, und darum kann ich auch dem Bundesrat nicht beantragen, ein neues System zu wählen.

**Hubmann Vreni** (S, ZH): Herr Bundesrat, nachdem Sie als Mitglied einer Kollegialbehörde voll zugunsten der SVP gesprochen haben, möchte ich Ihnen zwei Fragen stellen. Erstens haben Sie gesagt, die Ausländerkriminalität sei sehr hoch, und dann haben Sie wörtlich gesagt, es seien viele Ausländer, die hierher kommen und hier kriminell sind. Finden Sie es nicht auch stossend, wenn Sie permanent von der Ausländerkriminalität reden und damit auch die Leute meinen, die schon zwanzig, dreissig Jahre bei uns leben und sich noch nie etwas zuschulden kommen liessen? Zweitens, zur Schwarzarbeit: Sie haben gesagt, die Schweiz habe eine starke Sogwirkung für die Schwarzarbeiter. Wie viel tragen die Arbeitgeber zu diesem Problem bei?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Frau Hubmann, ich habe hier die Meinung des Bundesrates vertreten. Es tut mir Leid, dass sie in Bezug auf das duale System auch der Meinung der SVP entspricht, aber ich muss mich jetzt nicht auch noch distanzieren, wenn es einen übereinstimmenden Punkt gibt. Wenn Sie das nicht bemerkt haben, kann ich nichts dafür. Der Bundesrat schlägt Ihnen diese Fassung vor; der Bundesrat hat hier das duale System vorgeschlagen; der Bundesrat ist der Meinung, hier müssten Regelungen aufgestellt werden; der Bundesrat ist der Meinung, dass es nicht gehe, die anderen Ausländer mit den EU-Bürgern gleichzustellen. Und die Schweizerische Volkspartei unterstützt das, wie ich heute gehört habe. Ich habe Ihnen die Abklärungen der Kantone zu ihren Hauptproblemen weitergegeben. Sie müssen sehen: Es

nützt nichts, wenn wir hier in einem geschützten Rahmen – in diesem Saal ohne Fenster – diese Probleme behandeln, aber diejenigen, die «unten» täglich damit zu tun haben, einfach ausser Acht lassen. Ich habe Ihnen die Hauptpunkte, die beanstandet werden, dargelegt; einer der Hauptpunkte, die von den Kantonen beanstandet werden, ist die hohe Kriminalitätsrate der Ausländer, insbesondere bei den illegal Eingewanderten. Das habe ich Ihnen gesagt, und dazu stehe ich: Es ist so. Ich habe nicht gesagt, dass alle Ausländer kriminell seien, das ist ja auch nicht wahr. Ich habe sogar gesagt, dass ich auch glaube, dass die Ausländer nicht krimineller seien als die Schweizer. Aber in der Schweiz ist die Ausländerkriminalität relativ hoch. Das zeigt sich auch in geschlossenen Gefängnisanstalten – das ist die Realität. Dort sind bis zu 90 Prozent Ausländer. Das müssen wir doch einfach aussprechen, um das Problem lösen zu können. Sie können es verdrängen – ich nicht.

**Vischer Daniel** (G, ZH): Gut, dass wir nicht weit genug denken – lassen wir das stehen. Das ist Ihre Behauptung. Es denkt jeder, so weit er kann. Das stimmt. Jetzt aber meine Frage: Sind Sie nicht für das duale System, weil Sie nicht wollen, dass es bezüglich der Zusammensetzung der Ausländerinnen und Ausländer einen zu grossen Anteil von Menschen gäbe, die aus nichtabendländischen Kulturen kämen? Wären Sie für eine Aufhebung des dualen Systems, wenn es im Bereich der sozialversicherungsrechtlichen Folgen möglicherweise eine gewisse Modifizierung im Verhältnis zu dem gäbe, was gegenüber den EU-Bürgerinnen und -Bürgern gilt? Wären Sie dann dafür?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Ich muss jetzt aufpassen, sonst sagt mir einer, ich rede nicht für das Kollegialitätssystem. Ich sage Ihnen meine persönliche Meinung; jene des Bundesrates kenne ich nicht. Ich selber habe immer gesagt, eine Möglichkeit wäre die Zulassung gemäss den wirtschaftlichen Bedürfnissen, das heisst, wer eine Arbeitsbewilligung will, kann eine bekommen. Aber Sie müssen ein Moratorium im sozialen Bereich machen – ich habe von zwei Jahren gesprochen –, sonst haben Sie eine Unterlaufung des Sozialsystems. Ob der Bundesrat dazu bereit wäre, weiss ich nicht. Es ist müssig, ihn zu fragen oder ihm das vorzulegen, denn er bekennt sich jetzt zu diesem dualen System. Da sind natürlich die Sozialleistungen relativ grosszügig, aber sie haben einen beschränkten Radius. Das müssen Sie sehen.

Herr Vischer, wenn Sie Gleichstellung des restlichen Auslandes mit der Europäischen Union wollen, die jetzt die Freizügigkeit abgeschlossen hat, würde das heissen: weltweit – weltweit! – Freizügigkeit. Da kann ich die Folgen nicht tragen. Sie sagen, es denke jeder, so weit er könne. Bei Ihrem Votum habe ich das Gefühl gehabt, Sie könnten nicht sehr weit denken. *(Unruhe)*

**Daguet André** (S, BE): Ich habe keine Lust, Ihnen jetzt noch eine Frage zu stellen, Sie fallen sowieso jeweils aus Ihrer Rolle als Bundesrat heraus, aber ich habe eine Feststellung: Sie werfen uns vor, wir würden einen Paradigmawechsel fordern, aber wir würden nicht weiterdenken. Ich sage Ihnen schon, was unser Ansatz für das Ausländergesetz und eine andere Migranten- und Ausländerpolitik ist: Wir sagen, die Grundlage für eine Einwanderungspolitik ist die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen, basierend auf Gesamtarbeitsverträgen. Wenn man von der Obsession der Einwanderung in diese Schweiz etwas wegkommt, unter der Bedingung, dass wir die Arbeits- und Lohnbedingungen auch kontrollieren, dann haben wir einen gut regulierten Markt, der die Voraussetzungen für eine vernünftige Einwanderung in die Schweiz schafft. Das ist unsere Grundlage dafür.

**Leuthard Doris** (C, AG), für die Kommission: Ich gebe aus der Sicht der Kommissionsmehrheit nochmals ein paar Stellungnahmen zu Voten und Fragen ab, die hier gefallen bzw. gestellt worden sind.

Zuerst zu den Nichteintretensanträgen der Minderheit Vermot und von Herrn Vanek: Sie kritisieren beide das duale System, Sie haben jetzt einiges darüber gehört. Tatsache ist, wenn Sie Migration begrenzen wollen, dann brauchen Sie Kriterien, und jedes Kriterium wirkt natürlich ausschliessend, stellt eine Grenze dar, und wenn Sie das negativ ausdrücken wollen, können Sie sagen, dass das diskriminatorisch ist. Es ist aber falsch, zu sagen, dass damit das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verletzt würde; ich sage das auch an die Adresse von Frau Roth-Bernasconi. Ich verweise Sie auch auf die Botschaft, Seite 3744: Gemäss diesem Internationalen Übereinkommen ist es den Staaten freigestellt, «die eigenen und die ausländischen Staatsangehörigen unterschiedlich zu behandeln» (Ziff. 1.3.4.2.3). Das ist dort freigestellt, und das duale System, das die Schweiz bei der Zulassungspolitik anwendet, steht deshalb nicht im Widerspruch zum Übereinkommen. Deshalb ist es falsch, zu behaupten, das sei diskriminatorisch. Die EU macht übrigens nichts anderes. Auch sie kennt ein duales System. Auch sie geht Richtung Begrenzung der Einwanderung, und zwar, wie Sie wissen, teils viel massiver, als das die Schweiz vorsieht.

Wenn Sie eine Politik der völlig offenen Türen möchten, dann wäre auch ein solches System nicht gerechter. Es könnten nur Menschen mit genügend Finanzen aus ihren Ländern ausreisen. Arme hätten in der Regel keine Chancen und würden eben auch nicht gleich behandelt.

Die Beschränkung der Zulassung hat überdies auch etwas mit der Integrationspolitik zu tun. Eine gute Integration können Sie nur leisten, wenn auch die Zahl der zu Integrierenden beschränkt ist. Das belegen zahlreiche Studien, die ich hier nicht zitieren möchte.

Zu den Rückweisungsanträgen: Wir haben Anträge auf Rückweisung an den Bundesrat. In der Kommission lagen insgesamt sechs Rückweisungsanträge vor, auch mit unterschiedlichen Anliegen. Sie wurden allesamt mit rund 15 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Zu den Anträgen auf Rückweisung an die Kommission habe ich noch zwei Bemerkungen:

Zum einen weist die SVP-Fraktion die Vorlage zurück, mit der Begründung, wir müssten nochmals eine Kommissions-sitzung abhalten; es gebe zu viele Anträge zu behandeln. Dazu muss ich Ihnen schon sagen, meine Herren: Weshalb haben Sie diese Anträge nicht in der Kommission eingereicht? Sie waren dort sehr stark vertreten, Sie sind ja die grösste Fraktion. Von der SVP-Fraktion kommen jetzt 13 Minderheits- und 34 Einzelanträge; ich habe sie noch einmal gezählt. Wenn Sie behaupten, das sei zu viel, können Sie diese Anträge zurückziehen – sonst hätten Sie sie, wie das üblich ist, durch Ihre Vertreter in der Kommission behandeln lassen müssen.

Zum anderen möchte auch Herr Wasserfallen eine Rückweisung an die Kommission. Auch bei ihm habe ich kein Verständnis; die Rückweisung muss ich auch hier als taktisches Manöver ansehen. Seitens der FDP-Fraktion liegen bisher 53 Anträge vor – also auch hier die gleiche Rüge wie an die SVP-Fraktion. In der Kommission war die FDP-Fraktion selbstverständlich auch vertreten; da haben Sie also Ihre Aufgabe nicht wahrgenommen. Im Übrigen sind die Anträge von Kollege Wasserfallen materiell ja auch gestellt worden, also kann unser Rat selbstverständlich den politischen Entscheid fällen; Sie können ein Anliegen dort inhaltlich unterstützen, wo es zur Diskussion steht.

Zu den Äusserungen von Frau Hubmann: Es ist richtig, dass nirgends definiert ist, was ein Ausländer oder eine Ausländerin ist. Aber in Artikel 20 des Gesetzes ist festgehalten, was Inländer sind. E contrario ergibt sich aus dieser Bestimmung, was Ausländer sind, nämlich alle, die nicht Inländer sind. Jeder Staat hat übrigens solche Kriterien. Auch wir sind irgendwo, an einem anderen Ort, Ausländerinnen oder Ausländer; das ist etwas Normales.

Zu den diversen Behauptungen oder Fragen, das Gesetz sei diskriminierend – die einen haben gesagt, die Zulassung gehe zu weit; die anderen haben gesagt, sie gehe viel zu

wenig weit –: In der Kommission hatten wir einen Mitbericht der WAK. Die WAK hat ganz klar gesagt, dass diese Vorlage nicht primär rechtspolitisch, sondern wirtschaftspolitisch anzugehen sei. Der Arbeitsmarkt ist ganz entscheidend. Der Arbeitsmarkt sagt eben nicht, dass wir einen Bedarf an vielen unqualifizierten Arbeitskräften haben, sondern der Arbeitsmarkt sagt, dass wir einen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften haben. Wenn man die Grenzen für unqualifizierte Arbeitskräfte öffnet, dann verstärkt sich der Lohn- und Druck, dann wird die Zeit für die notwendige Hebung von Strukturschwächen gewisser Branchen, etwa der Landwirtschaft, verlängert. Die WAK hat speziell darauf hingewiesen und lehnt daher zu Recht auch die Einführung eines neuen Saisonierstatuts ab.

Professor Sheldon als ein weiterer Experte, den die Kommission angehört hat, sagt, dass das Problem nicht das tiefere Niveau sei, sondern die Struktur. Der Anteil Ausländer am Arbeitslosenbestand hat sich seit den Siebzigerjahren verdoppelt, obwohl der Anteil an der Erwerbsbevölkerung unverändert blieb. Das sind Fakten. Niedrigqualifizierte werden leider überdurchschnittlich häufig arbeitslos und bleiben auch überdurchschnittlich lange ohne Stelle.

Auch eine Studie der Professoren Münz und Ulrich hat der Kommission bei der Erarbeitung der Vorlage gedient. Diese Studie weist vor allem darauf hin, dass ohne weitere Zuwanderung die Zahl der Menschen im Haupterwerbssalter in der Schweiz schrumpfen wird. Sie alle wissen, dass wir weniger Kinder haben, und auch eine ambitionöse Familienpolitik kann diese Entwicklung nicht stoppen. Die Schweiz ist in der Zukunft auf Migration angewiesen.

Kollege Amstutz hat gesagt, das Gesetz weiche die Strafen auf. Da sind Sie nicht ganz richtig orientiert. Der von Ihnen zitierte Artikel 111 Absatz 3 bewirkt im Vergleich zum heutigen, geltenden Recht das Gegenteil. Wir erhöhen dort die Freiheitsstrafe auf bis zu fünf Jahre, und wir nehmen z. B. auch die Unternehmer, die Arbeitgeber, in die Pflicht. Ich gehe davon aus, dass Sie als Arbeitgeber auch der Meinung sind, dass als Arbeitgeber Schwarzarbeit zu begünstigen oder Leute illegal zu beschäftigen nicht als Kavaliärsdelikt gelten soll. Hier sagt das Gesetz eben, dass wir überall, wo Missbrauch ist – sei es bei den Ausländern und Ausländerinnen, sei es beim Arbeitgeber, sei es anderswo –, Rechtsstaatlichkeit und härtere Sanktionen wollen.

Zum Schluss noch zu Herrn Daguet: Auch Sie bekämpfen das duale System. Sie sagen, die Zulassungseinschränkungen seien nicht akzeptabel. Ist es aber nicht widersprüchlich, wenn Sie dann auch bei der Osterweiterung Vorbehalte haben und für den Schutz der inländischen Arbeitnehmer zusätzliche flankierende Massnahmen fordern? Die Kommission hat sich mit diesem Problem beschäftigt. Die Kommission will keine Billiglohn-Arbeiter. Deshalb sagt die Mehrheit klar, dass man sich ausserhalb des EU-/Efta-Raumes auf qualifizierte Arbeitskräfte konzentrieren will, weil eben gerade das eine sozialpolitisch wichtige Komponente ist und auch den Zuzug von Saisonierern verhindert. Hier sind wir wie Sie der Meinung, dass diese Entwicklung in der Vergangenheit schlecht war.

Ich bitte Sie daher namens der Kommissionsmehrheit nochmals, alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Je tiens à le dire en préambule – comme je l'ai fait dans ma première intervention sur l'entrée en matière – idéalement, tant le système binaire que la sélection en fonction de qualifications ou de spécialisations, sont mauvais. Simplement, nous sommes confrontés à la réalité, et nous ne pouvons pas mettre en place un système idéal parce que nous en savons les conséquences au niveau de la structure socioéconomique de notre pays. Chacun de nous ne manquera pas, comme Madame Vermot l'a fait, de citer tel ou tel expert ou telle institution ou commission qui critiquera l'un ou l'autre des articles du projet ou des choix de la commission ou du Conseil fédéral. Mais ce qu'il nous appartient de faire ici en plénum, c'est une appréciation d'ensemble de tous les paramètres re-

cueillis par les statistiques, par les auditions, et d'en faire des arbitrages, d'en faire une recherche de l'équilibre. On parle de système à deux vitesses avec l'introduction du système binaire: certes, Madame Bühlmann le soulignait – mais personne ne veut reconnaître, à gauche plus particulièrement, alors que vous avez tous milité pour l'adhésion à l'Union européenne, et vous militez encore –, que l'adhésion à l'Union européenne, c'est entrer dans un système binaire. Et je n'ai pas entendu vos objections à cet égard. Car l'Union européenne pratique un système pour les pays adhérents dans le cadre migratoire, et un autre système – sans doute plus rigide que celui que nous allons mettre en place si vous soutenez ce projet de loi – à l'égard des pays tiers. Donc, finalement, tout le monde pratique un système binaire, et l'on ne peut pas n'avancer ces objections-là qu'à propos du système législatif qui est prévu pour notre pays. Nous avons entendu tout à l'heure une référence à l'Australie. Attention: danger, Madame Bühlmann! Je ne sais pas si vous connaissez la procédure d'immigration en Australie. Je peux vous en parler de manière très claire, puisque j'ai un ami qui va partir au mois de juin en tant qu'émigrant. Ce sont plus de trois ans de procédure, d'auditions, de cours de langue avec certificat de connaissances linguistiques reconnu au plan international, la traduction en anglais de tous les diplômes obtenus – qui a dû être faite à ses frais – et en plus 100 000 francs de dépôt pour pouvoir s'installer dans le pays. Eh bien, si c'est le régime que nous souhaitons instaurer pour la Suisse, je pense qu'il n'y aura pas beaucoup d'opposition à droite pour que nous puissions procéder de la sorte. Mais cela n'est pas souhaitable. Soyons réalistes et souscrivons à un certain équilibre proposé dans le projet qui vous est soumis par la commission.

On a entendu aussi de la part de Madame Leutenegger Oberholzer que cette loi était aveugle et sourde. Eh bien, Madame, je suis désolé, mais vous l'êtes sans doute aussi, de ne pas vouloir voir et entendre le bon tiers de la population qui, dans les conditions actuelles, a beaucoup de peine et n'arrive pas à être suffisamment ouvert et à intégrer les étrangers. Alors, imaginez bien que ce bon tiers pourrait sans doute se transformer en majorité si l'on suivait les propositions de gauche pour une ouverture illimitée.

Monsieur Hess déplorait les soldes migratoires positifs. Nous serions dans une situation socioéconomique bien plus difficile si nous n'avions pas profité des excès dans la démographie qui sont dus à l'arrivée de migrants. Nous l'avons souligné à l'occasion du débat tout à l'heure, il est essentiel que nous ayons pu profiter de cette migration pour maintenir un équilibre démographique, et nous en avons besoin également pour l'équilibre de nos assurances sociales.

Monsieur Levrat nous a exposé – ou plutôt ressassé – l'ancien permis de saisonnier en ce qui concerne les permis de très courte durée, réservés dans une période transitoire, ainsi que le prévoit la commission, aux ressortissants des nouveaux Etats de l'UE.

L'autorisation qui est prévue là n'a rien à voir avec l'ancien permis de saisonnier! Il ne faut pas qu'une étroitesse d'esprit empêche de voir qu'il y a d'une part des activités de certaines branches professionnelles qui sont très limitées, qui sont purement saisonnières, au vrai sens étymologique du terme, et qu'il y a aussi – et ça c'est sans doute aussi important –, dans les pays qui sont les nouveaux adhérents à l'Europe et aussi dans d'autres pays, des gens qui souhaitent rester intégrés chez eux, mais qui ont besoin, pour de courtes durées, de venir chez nous pour avoir un apport financier supplémentaire qui leur permette de consolider et de développer leur situation dans leur propre pays d'origine. Ce sont ces gens-là que vise l'introduction d'une autorisation de très courte durée.

Monsieur Daguet nous a parlé tout à l'heure de continuation de la politique des bas salaires. A nouveau, le rapprochement que l'on défend à gauche avec l'Union européenne nous met en pleine concurrence. Les blocages salariaux que nous avons dans un certain nombre de législations nous conduisent simplement à diminuer la part de biens de consommation qui sont produits dans notre pays, en faveur des

importations. Et Monsieur Daguet, qui entend contrôler les niveaux salariaux, ne peut pas contrôler les volumes d'importation des biens de consommation. Aujourd'hui, ce ne sont plus simplement des biens de consommation – j'ai pu le voir dans ma commune –, ce sont des maisons entières que l'on importe d'Allemagne et maintenant même d'Espagne: maisons préfabriquées – et maintenant plus loin que les traditionnelles maisons préfabriquées, on préfabrique également les sous-sols, et l'entrepreneur local ne fait plus que couler un radier. Voilà les problèmes auxquels nous sommes confrontés par les accords économiques et par la libre circulation des marchandises! Donc, nos niveaux salariaux sont forcément remis en question par l'arrivée de migrants, mais pas plus que dans le cadre de la concurrence.

J'aimerais dire encore un mot à Monsieur Weyeneth qui comparait tout à l'heure cette loi à la loi fédérale sur la radio et la télévision. Monsieur Weyeneth, dans la définition des ordres de priorité d'action de l'Etat, auxquels vous êtes attaché, je tiens à vous dire qu'on pourrait parfaitement – et je ferais peut-être plaisir à quelques-uns de mes collègues de groupe – se passer demain d'une loi sur la radio et la télévision sans que notre pays soit complètement bouleversé. Je doute par contre qu'il en soit de même de la possibilité de se passer d'une loi pour régler l'immigration dans ce pays. Je crois qu'il y a là des sensibilités quant aux priorités à relever. Quant à ceux, Messieurs Wasserfallen et Baader, qui souhaitent un renvoi à la commission, j'ai envie de leur dire: «Soyons sérieux!» Soyons sérieux, Monsieur Baader. Je me suis opposé avec véhémence en commission à ce que nous traitions, sur proposition de commissaires membres du groupe de l'UDC, les deux lois – la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers – en parallèle. Simplement, Mesdames et Messieurs les membres du groupe de l'UDC, vous avez échoué dans une tentative de faire obstruction au débat législatif – vous ne souhaitiez en effet qu'une chose, c'est qu'en traitant les deux objets en parallèle, aucun n'arrive à terme avant la fin de la législature –, et la commission a heureusement fait preuve de suffisamment de dynamisme pour faire avancer ces projets et les achever, en ce qui concerne les travaux de commission, avant la fin de la législature.

Alors, y a-t-il aujourd'hui une nouvelle UDC depuis le 19 octobre 2003? Est-ce que celle-ci n'a pas été suffisamment représentée en commission pour pouvoir débattre et représenter finalement les options qu'elle entendait défendre dans la législation sur les étrangers? Je ne le crois pas. Ceux qui ont déposé des dizaines de propositions individuelles sont malheureusement, il faut le reconnaître, des collègues qui sont frustrés de ne pas avoir pu participer au débat, mais ça n'est pas en tenant compte de ce type d'éléments que nous devons renvoyer le dossier à la commission.

La commission a étudié avec suffisamment d'attention, suffisamment d'informations, le projet qui nous est présenté aujourd'hui, et je crois que nous avons à entrer en matière et à débattre en plénum l'ensemble de ces articles.

Je vous rassure tout de suite, les rapporteurs n'entendent pas traiter longuement chacune des propositions individuelles qui ont été déposées, non pas que la problématique n'ait pas été débattue en commission, mais simplement parce que nous avons, dans les décisions que nous avons prises, intégré un certain nombre de ces éléments et nous en avons rejeté d'autres.

Je vous invite donc à entrer en matière et à traiter ce projet de loi article par article. C'est là que nous avons à assumer nos responsabilités de membres de ce Parlement. J'aimerais aussi, dans ce domaine-là, que l'on n'oublie pas l'aspect bicaméral, qui est un avantage, et qui permettra à chacune des deux chambres de se prononcer à nouveau sur un certain nombre d'éléments qui pourraient ne pas être éclaircis de manière satisfaisante.

Je vous invite, au nom de la commission, à entrer en matière, à refuser toutes les propositions de renvoi, et à traiter cet objet dans la discussion article par article.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Monsieur Beck, vous avez dit que la gauche était en contradiction avec elle-même,

dans la mesure où, d'une part, dans ce projet, elle combat le système binaire d'admission et où, d'autre part, elle est favorable à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, entité qui a un système qui va dans le même sens. Ne pensez-vous pas qu'il y a deux différences fondamentales entre les deux situations? En premier lieu, d'un côté, il y a un pays de 7 millions d'habitants et, de l'autre, un ensemble de pays qui groupe plus de 450 millions d'habitants; on ne peut pas forcément pratiquer la même politique migratoire dans les deux situations. En second lieu, depuis 1957, l'Union n'a cessé de s'élargir, ce qui amène aussi de nouveaux problèmes, alors que la Suisse, à mon sens, ne s'est pas élargie depuis belle lurette, à moins que j'aie raté une guerre!

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Monsieur Rennwald, je crois que la population de chacune des deux entités n'a aucune importance dans ce débat. Les pressions migratoires de l'extérieur vers l'intérieur sont identiques à l'égard de l'Union européenne comme à l'égard de la Suisse, parce que les grands phénomènes migratoires, dont nous ne voyons actuellement que les prémices, le début, ne sont pas des migrations à l'échelle continentale, mais à l'échelle intercontinentale. C'est cela que nous devons avoir à l'esprit lorsque nous traitons une nouvelle législation qui doit durer pour les prochaines décennies.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Gestatten Sie mir vor den Abstimmungen noch eine Bemerkung, die nicht als Empfehlung gelten soll, sondern als eine Bemerkung vonseiten des Präsidiums: Ich hätte durchaus Verständnis für eine formelle Rückweisung an die Kommission. Wir haben das auch im Büro sehr intensiv diskutiert. Denken Sie an Artikel wie z. B. Artikel 2a, der dann bei Artikel 16 behandelt werden soll, oder an Artikel 2b, der bei den Artikeln 51 und 52 behandelt werden soll, oder an Artikel 20, der bei Artikel 23 behandelt werden soll – dann werden Sie verstehen, dass es hier auch für das Präsidium nicht einfach sein wird, die Übersicht zu behalten. Ich ersuche Sie deshalb bereits zum Voraus um Nachsicht, wenn auch von dieser Warte aus einmal ein Fehler passieren könnte.

Ich gebe Ihnen folgendes Abstimmungsverfahren bekannt: Wir stimmen zuerst über die Nichteintretensanträge (Minderheit Vermot, Einzelantrag Vanek) ab. Anschliessend stimmen wir über die vier Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat ab. Ich gehe davon aus, dass die Anträge der Minderheit I, der Minderheit II sowie der Antrag Huguenin einander ergänzen, sodass sie einander nicht gegenübergestellt werden müssen. – Sie sind damit einverstanden. Anschliessend stimmen wir über die Anträge betreffend Rückweisung an die Kommission ab: Antrag Wasserfallen und Antrag der SVP-Fraktion. Diese Anträge, sollten sie beide angenommen werden, ergänzen sich und werden einander nicht gegenübergestellt. Sollte ein Antrag betreffend Rückweisung an den Bundesrat erfolgreich sein und ebenso ein Antrag betreffend Rückweisung an die Kommission, würden diese beiden Anträge einander gegenübergestellt. – Ich stelle fest, dass Sie mit diesem Verfahren einverstanden sind.

Wenn Sie Nichteintreten beschliessen, gebe ich Ihnen sofort das Programm für morgen bekannt. (*Heiterkeit*)

#### *Abstimmung – Vote*

Für Eintreten .... 115 Stimmen  
Dagegen .... 51 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir stimmen über die Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat ab.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Minderheit I .... 57 Stimmen  
Dagegen .... 112 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Minderheit II .... 53 Stimmen  
Dagegen .... 112 Stimmen

#### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag Hess Bernhard .... 3 Stimmen  
Dagegen .... 163 Stimmen

#### *Vierte Abstimmung – Quatrième vote*

Für den Antrag Huguenin .... 46 Stimmen  
Dagegen .... 113 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Bilanz: Alle Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat sind abgelehnt worden.

Wir stimmen nun über die Anträge betreffend Rückweisung an die Kommission ab.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Wasserfallen .... 58 Stimmen  
Dagegen .... 113 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der SVP-Fraktion .... 60 Stimmen  
Dagegen .... 112 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Sie sind auf das Gesetz eingetreten und haben sämtliche Rückweisungsanträge abgelehnt. Damit kommen wir zur Detailberatung.

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers**

#### *Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Aepli Wartmann, Bühlmann, Donzé, Eberhard, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns, Vermot)

Bundesgesetz für die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

##### *Antrag Huguenin*

Bundesgesetz gegen die Ausländerinnen und Ausländer

##### *Antrag Darbellay*

Bundesgesetz über die Einwanderung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern

##### *Schriftliche Begründung*

In einer globalisierten Welt, die immer mehr zusammenrückt, müssen wir unseren Bedarf nach der ausländischen Bevölkerung anerkennen. Einer von vier Erwerbstätigen in der Schweiz kommt aus dem Ausland. Diese Tatsache sollte sich auch im Titel des Gesetzes niederschlagen. Missbräuche müssen zwar aktiv bekämpft werden, aber wir können nicht in einem Angstgefühl verharren. Wir müssen gegenüber den Personen, die in die Schweiz kommen, eine unverklärte, aber positive Haltung annehmen. Die Integration der regulär in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer bildet den Kern dieses Gesetzes, was auch in seinem Titel zum Ausdruck kommen soll.

#### **Titre**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Hubmann, Aepli Wartmann, Bühlmann, Donzé, Eberhard, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns, Vermot)

Loi fédérale pour les étrangers (LEtr)

##### *Proposition Huguenin*

Loi fédérale contre les étrangers

**Proposition Darbellay**

Loi sur l'immigration et l'intégration des étrangers

**Développement par écrit**

Dans un monde globalisé où les distances ont tendance à s'estomper, il importe de reconnaître notre besoin de la population étrangère. Un actif sur quatre dans notre pays est de nationalité étrangère. Cette réalité devrait trouver une traduction dans le nom donné à cette loi. S'il convient de combattre activement les abus, nous ne saurions nous complaire dans le sentiment de peur. La Suisse doit adopter une attitude positive mais sans angélisme vis-à-vis des personnes qui viennent en Suisse. L'intégration des étrangers vivant en Suisse en situation régulière constitue un caractère essentiel de cette loi. Il convient de le souligner dans la dénomination de la loi.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich beantrage Ihnen, den Titel des Gesetzes zu ändern: Es soll nicht ein Bundesgesetz «über» die Ausländerinnen und Ausländer sein, sondern ein Bundesgesetz «für» die Ausländerinnen und Ausländer. Der Titel, den der Bundesrat vorschlägt, zeigt bereits den fehlenden Respekt der Gesetzesredaktoren gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern, wie er im ganzen Gesetz zum Ausdruck kommt. Der Titel «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer» klingt wie «Zollgesetz über die zu deklarierenden Waren» oder wie «Gesetz über Investitionshilfen für Berggebiete». Man hat nicht den Eindruck, dass von Menschen die Rede ist – wie man vorher bei den Voten gewisser Herren auch nicht den Eindruck hatte, dass sie von Menschen redeten.

Die Sprache sagt sehr viel über die Haltung aus, die dahinter steckt. Mein Antrag hat ein wenig symbolischen Charakter. Eigentlich sollten wir erst am Schluss der Beratungen darüber abstimmen, denn das Gesetz enthält weitere lieblose Begriffe, welche verletzend sind: Wörter wie «Zulassung» im 4. Kapitel suggerieren die Idee, dass wir die Herrschaften sind, die es zulassen, dass Leute zu uns kommen. Herr Bundesrat Blocher hat sich vorhin wieder genau in diesem Sinn ausgedrückt: Wenn die Wirtschaft Arbeitskräfte braucht, dann können wir Leute «zulassen». In Artikel 29 steht sogar, dass Ausländerinnen und Ausländer zu medizinischer Behandlung zugelassen werden können. Wichtig ist, gemäss der Kommission, dass die Wiederausreise gesichert ist. Weiter ist von «Entfernungsmassnahmen», von «Ausschaffung» die Rede. Das sind Wörter, die an die Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkrieges erinnern. Eine solche Sprache ist nicht mehr zeitgemäss, und sie steht in krassm Gegensatz zu unserer heutigen Realität. *(Unruhe)*

In den Hearings haben uns die Experten aufgezeigt, dass die demographische Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung dazu führt, dass wir in Zukunft auf die Zuwanderung von jungen Migrantinnen und Migranten existenziell angewiesen sein werden. Wir werden auf sie angewiesen sein, nicht nur um die demographische Entwicklung aufzufangen, sondern auch um die Bedürfnisse der Wirtschaft, des Gesundheitswesens und der Altenpflege abzudecken und um unsere Sozialwerke zu sichern. Im Hinblick auf diese unsere Bedürfnisse müsste dieses Gesetz – auch das sagte uns ein Experte – einen etwas einladenderen Charakter haben. Es müsste zum Beispiel einen Katalog der Grundrechte der hier lebenden Migrantinnen und Migranten enthalten. Vor allem aber – und das ist meine Meinung – müsste es so formuliert sein, dass wir uns nicht schämen müssen, wenn wir es lesen!

Vor wenigen Jahren haben wir unsere Bundesverfassung systematisch und sprachlich den heutigen Anforderungen angepasst. Das ist uns gelungen. Es ist eine Freude, unsere Bundesverfassung zu lesen. Das ist vor allem das Verdienst des EJPD, das die Revision mit grosser Sorgfalt vorbereitet hat. Die Verwaltung hat gezeigt, wozu sie fähig ist. Beim AuG trifft das leider nicht zu. Es ist keine Meisterleistung, weder systematisch noch sprachlich. Das beginnt bereits beim Titel.

Unterdessen habe ich den Antrag Darbellay gelesen. Ich finde ihn gut und ziehe deshalb meinen Minderheitsantrag

zugunsten des Antrages Darbellay zurück. Denn wir machen hier ein Gesetz für die Zukunft. Ich denke, der Titel, den Herr Darbellay vorschlägt, wäre ein guter Titel.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich kann Ihnen mitteilen, dass Herr Darbellay seinen Antrag zurückgezogen hat. *(Unruhe)*

**Hubmann Vreni (S, ZH):** In diesem Fall erhalte ich meinen Antrag aufrecht, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Madame Hubmann, comme Monsieur Darbellay a retiré son amendement, est-ce que vous ne voulez pas retirer le vôtre également en faveur du mien? Vous avez combattu avec moi tous les aspects négatifs de cette loi. Vous les avez nommés, vous les avez cités. Vous savez bien qu'un titre ne fait pas une loi. Vouloir appeler cette loi «loi pour les étrangers», c'est créer de fausses illusions. Ne voulez-vous pas retirer votre amendement en faveur de celui qui prévoit le titre «Loi contre les étrangers», de celui qui ose nommer cette loi pour ce qu'elle est?

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Madame Huguenin, je ne suis pas prête à retirer ma proposition, parce que j'ai l'espoir qu'il y aura des changements dans cette loi. A la fin des débats, je reviendrai peut-être sur ma proposition.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die Grenzen meiner Welt sind die Grenzen meiner Sprache. Und wir haben es hier offenbar schon beim Titel mit einer ziemlich ausführlichen Diskussion zu tun, die ich nicht noch verlängern möchte. An sich haben wir über diese Frage nicht eingehend diskutiert und deshalb Stimmfreigabe beschlossen, nicht weil uns diese Frage egal wäre, aber wir halten sie auch nicht für so bedeutend.

Wir glauben aber auch, dass sich das Ausländergesetz bezüglich der Sprache nicht sehr zu schämen braucht. So haben wir z. B. in Artikel 2 Grundsätze der Integration, auf die wir grossen Wert legen. An sich lautete der ursprüngliche Vorschlag «Bundesgesetz für Ausländer». Es hat dann Einwände der Bundeskanzlei gegeben. Ich persönlich halte «für» auch besser, denn es drückt etwas Positives aus, und wir regeln ja nicht etwas über Personen, sondern wir regeln über die Zulassung, über die Integration, über den Missbrauch gewisse Dinge. Rechtsdogmatisch sei das, haben die Juristen eingewandt, nicht üblich, aber das scheint mir ein vergleichbar geringer Einwand. Man kann aus dieser Frage auch keine Prinzipienfrage machen. Entscheidend ist für uns bei einem Gesetz weniger, wie es heisst, sondern was drinsteht. Gerade wenn aber die Etikette nicht eine wahnsinnige Relevanz hat, könnte man meinen, es könnten alle zustimmen, dass es ein Gesetz «für» Ausländer und nicht «über» Ausländer ist. «Für» heisst ja nicht nur «zugunsten von», sondern es heisst auch «jemandem betreffend». Wie gesagt, das ist keine Prinzipienfrage, sondern eher eine symbolische Frage – obwohl auch symbolische Fragen manchmal wichtig sind.

Zum Antrag Huguenin: Ich habe grosses Verständnis dafür. Da Frau Huguenin mit dem Gesetz nicht einverstanden ist, ist der Titel aus ihrer Sicht natürlich nichts anderes als konsequent. Aber ich möchte um Verständnis bitten, dass wir in dieser Frage, wie man dann auch bei der Beratung sehen wird, eine etwas andere Sichtweise haben.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Das Gesetz hiess ursprünglich «Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer». Das Gesetz musste dann in die Redaktionsstuben gegeben werden, an das Bundesamt für Justiz, die Bundeskanzlei usw. Aus rechtssystematischen Gründen muss es «über» heissen. Ich nehme das so zur Kenntnis und beantrage Ihnen, den Titel des Entwurfes des Bundesrates zu übernehmen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Mehrheit und Bundesrat – Sie haben es gelesen – sprechen von einem

«Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer», während die Minderheit Hubmann ein «Bundesgesetz für die Ausländerinnen und Ausländer» vorsieht. Es ist keine inhaltliche Differenz, sondern eine stilistische Frage. Die Mehrheit hat sich der rechtsdogmatisch üblichen Version und nicht dem positiven Ansatz angeschlossen; die Kommission hat sich mit Stichtscheid des Präsidenten für die Version des Bundesrates entschieden.

Der Antrag von Frau Huguenin lag in der Kommission nicht vor. Ich nehme an, er ist auch eher zynisch gemeint. Deshalb kann ich namens der Kommission dazu keine Stellung nehmen.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 64 Stimmen  
Für den Antrag Huguenin .... 12 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 84 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 47 Stimmen

#### **Ingress**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Préambule**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag Bortoluzzi*

.... und Ausländern in der Schweiz. (Rest streichen)

#### *Schriftliche Begründung*

Die Aufgabe des Bundes und damit der Zweck der Gesetzesvorlage liegen in der Regelung der Zulassung und des Aufenthaltes der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Die Integration liegt dagegen primär bei der ausländischen Bevölkerung selber sowie bei den Gemeinden und allenfalls den Kantonen und soll dort den unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden. Die Situierung im Bundesgesetz ist daher nicht sachgerecht.

#### **Art. 1**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Proposition Bortoluzzi*

.... et le regroupement familial. (Biffer le reste)

#### *Développement par écrit*

La tâche de la Confédération – et par conséquent l'objet du projet de loi – consiste à régler l'admission et le séjour des étrangers en Suisse. Par contre, l'intégration est en premier lieu du ressort de la population étrangère elle-même, des communes et éventuellement des cantons, et c'est à ces niveaux-ci qu'il convient d'adopter des réglementations correspondant aux divers besoins. Placer le volet de l'intégration dans une loi fédérale ne paraît donc pas pertinent.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Je vous invite très fermement à rejeter la proposition Bortoluzzi. En effet, tout au long des travaux de la commission, la majorité de celle-ci a voulu cet effort dans le domaine de l'intégration. Nous ne sommes plus dans la vision d'un rôle des étrangers qui sont parmi nous pour déployer une activité lucrative, dans une optique purement économique. C'est d'ailleurs un reproche qu'on peut faire à Monsieur le conseiller fédéral, lorsqu'il a fait tout à l'heure des distinctions entre la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers. Cette législation doit amener une autre vision. C'est non seulement l'aspect économique,

mais aussi l'aspect de structure sociale de notre pays qui est en jeu, en particulier eu égard à la situation démographique. L'intégration est un aspect essentiel: nous voulons, nous souhaitons que les étrangers qui veulent s'installer durablement et exercer une activité lucrative dans notre pays soient intégrés. Il est logique que cela figure à l'article 1. Je vous invite donc à rejeter la proposition Bortoluzzi.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 84 Stimmen  
Für den Antrag Bortoluzzi .... 39 Stimmen

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag Vanek*

Streichen

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Proposition Vanek*

Biffer

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Dieser Antrag von Herrn Vanek lag in der Kommission nicht vor. Es ist ja ein ganzer Katalog von Streichungsanträgen: Er will den Geltungsbereich streichen, den Grundsatz der Zulassung, die Begrenzung usw. Wenn Sie also diesem Konzept zustimmen würden, würde natürlich das ganze Konzept der Kommission, der Mehrheit, über den Haufen geworfen. Die Begründung von Herrn Vanek fehlt. Ich nehme an, das hat mit seinem Nichteintretensantrag zu tun, weil er ja generell das duale Zulassungssystem ablehnt. Ich kann Ihnen da nur seitens der Kommission empfehlen, das abzulehnen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich frage Herrn Vanek an, ob er auch der Meinung ist, dass die folgende Abstimmung für sämtliche seiner Streichungsanträge gelten soll. Es handelt sich ja um ein Konzept. – Herr Vanek ist einverstanden. Diese Abstimmung gilt also für die Artikel 2, 16 Absätze 1 und 3, 19, 20, 23, 31 und 44.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 92 Stimmen  
Für den Antrag Vanek .... 31 Stimmen

#### **1bis. Kapitel Titel**

*Antrag der Kommission*  
Grundsätze der Zulassung und der Integration

#### **Chapitre 1bis titre**

*Proposition de la commission*  
Principes de l'admission et de l'intégration

#### *Adopté*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich beantrage Ihnen, Artikel 2a zusammen mit Artikel 16 und Artikel 2b zusammen mit den Artikeln 51 und 52 zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag Schlüer*

*Abs. 1 Bst. b*

b. müssen ihren Lebensunterhalt nachweisbar aus eigener Kraft bestreiten können;

**Schriftliche Begründung**

Die Aussage, die notwendigen finanziellen Mittel zu besitzen, bietet keine Gewähr, dass diese Mittel tatsächlich vorhanden sind und auch für den Lebensunterhalt verwendet werden. Der Artikel ist daher konkreter zu fassen, um die angestrebte Wirkung zu erzielen.

**Antrag Müller Philipp****Abs. 1 Bst. c**

c. .... der Schweiz darstellen; insbesondere dürfen sie nicht im In- oder Ausland zu Freiheitsstrafen oder erheblichen Geldstrafen verurteilt worden sein oder verdächtigt werden, einer kriminellen Organisation gemäss Artikel 260ter des Schweizerischen Strafgesetzbuches anzugehören; und

**Schriftliche Begründung**

Der Begriff «Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung» ist zu allgemein gehalten. Mit einer nicht abschliessenden Aufzählung, wann eine solche Gefahr anzunehmen ist, lässt sich der Begriff konkretisieren. Damit soll auch – aber nicht nur – zum Ausdruck gebracht werden, dass bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen künftig ein strengerer Massstab als heute angelegt werden muss.

**Antrag Hess Bernhard****Abs. 1 Bst. c**

c. dürfen keine Gefahr für die innere und äussere öffentliche Sicherheit und Ordnung ....

**Abs. 5**

Bei Epidemiengefahr kann der Grenzsanitätsdienst den Gesundheitszustand der Einzuwandernden prüfen und allfällige Massnahmen gegen die Krankheitserreger ergreifen.

Bei Personen aus Kontinenten mit hoher Aids-Rate sind HIV/Aids- oder Hepatitis-Gesundheitstests zwingend.

**Schriftliche Begründung**

Zu Absatz 1 Buchstabe c: In den Artikeln 63 bis 67 wird ebenfalls die Formulierung «innere und äussere» Sicherheit verwendet, was präziser ist als die bisherige Umschreibung. Zu Absatz 5: Die epidemienhafte Ausbreitung von HIV/Aids ist insbesondere in Schwarzafrika und teilweise auch bereits in Asien und den GUS-Staaten beängstigend. Um die Krankheitserreger auch hierzulande wirksam zu bekämpfen, sind Gesundheitstests unumgänglich.

**Art. 3****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Schlüer****Al. 1 let. b**

b. prouver qu'il est en mesure de pourvoir à son existence par ses propres moyens;

**Développement par écrit**

Déclarer qu'on dispose des moyens financiers nécessaires n'offre aucune garantie quant à l'existence réelle de ces derniers, et rien ne garantit non plus que ces moyens seront effectivement utilisés pour pourvoir à l'existence de celui qui prétend en disposer. Il convient donc de donner une formulation plus concrète à cet article afin d'obtenir l'effet escompté.

**Proposition Müller Philipp****Al. 1 let. c**

c. .... de la Suisse. En particulier, il ne doit ni avoir été condamné, dans son pays ou à l'étranger, à des peines privatives de liberté ou à de très fortes amendes ni être soupçonné d'appartenir à une organisation criminelle, conformément à l'article 260ter du Code pénal suisse; et

**Développement par écrit**

La notion de «menace pour la sécurité et l'ordre publics» est trop générale. Une énumération non exhaustive des situations dans lesquelles la sécurité et l'ordre publics sont menacés la rend plus concrète. En outre, cette mesure permet d'expliquer – mais pas uniquement – qu'à l'avenir, un critère plus strict doit être appliqué lors de l'examen des conditions d'entrée.

**Proposition Hess Bernhard****Al. 1 let. c**

c. ne représenter aucune menace pour la sécurité et l'ordre publics intérieurs et extérieurs ni pour ....

**Al. 5**

En cas de danger d'épidémie, le Service sanitaire de frontière peut examiner l'état de santé des personnes entrant en Suisse et, le cas échéant, prendre les mesures contre les agents pathogènes.

Des examens pour détecter le HIV/sida ou l'hépatite sont obligatoires pour les personnes originaires de continents connaissant un taux de propagation élevé du sida.

**Développement par écrit**

Concernant l'alinéa 1 lettre c: Les articles 63 à 67 contiennent également la formulation «sécurité intérieure et extérieure», d'une plus grande précision que le libellé actuel.

Concernant l'alinéa 5: La propagation – semblable à une épidémie – de certaines maladies, notamment du HIV/sida, est inquiétante, surtout en Afrique noire et aussi en Asie ainsi que dans les Etats de la CEI (ex-URSS). Pour lutter contre les agents pathogènes chez nous il est indispensable d'effectuer des tests de santé.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Il faut se rappeler qu'à cet article 3, nous définissons les conditions d'entrée en général. Il n'y a donc pas lieu de durcir celles-ci excessivement, en particulier parce qu'elles s'appliquent également aux gens qui rentrent avec un visa touristique ou même sans visa.

Je vous invite à ne pas suivre les propositions qui concernent cet article. En particulier, imaginez que si nous suivions Monsieur Schlüer, nous devrions vraisemblablement introduire un contrôle des changes, de manière à contrôler, à l'entrée dans le pays, que les étrangers qui viennent, par exemple en tant que touristes, sans vouloir développer une activité lucrative, soient obligés de fournir la preuve de leur capacité à s'assumer dans ce pays. Concernant ces conditions d'entrée qui, je le répète, sont générales et s'appliquent à tous les types de séjour, nous n'avons pas à durcir les contrôles dans ce domaine-là. Si l'un ou l'autre des auteurs de propositions souhaite le faire en visant une catégorie particulière d'immigrants, il y aurait lieu de le faire. Je vous invite donc à soutenir la proposition de la commission.

En ce qui concerne la proposition Müller Philipp, on a les mêmes difficultés concernant les condamnations antérieures éventuelles. Est-ce que nous allons demander aux touristes de présenter leur casier judiciaire à l'entrée dans notre pays? Cela n'est pas raisonnable, et je vous invite donc à en rester au texte qui a été retenu par la commission.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Herr Beck, ich möchte Sie Folgendes fragen: Wenn Sie über die Arbeitsbedingungen sprechen – haben Sie überhaupt realisiert, dass sich dieser Antrag mit Integrationsfragen befasst, nicht mit Arbeitsbedingungen?

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Nous parlons, Monsieur Schlüer, de votre proposition no 60 à l'article 3. Votre proposition demande que l'étranger prouve – y compris s'il est un touriste au bénéfice d'un visa de trois mois – «qu'il est en mesure de pourvoir à son existence par ses propres moyens». Alors, je ne comprends pas très bien le sens de votre remarque.

**Abs. 1–4 – Al. 1–4**

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Kommission .... 98 Stimmen

Für den Antrag Schlüer .... 34 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag Müller Philipp .... 50 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 26 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag der Kommission .... 89 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 42 Stimmen

**Abs. 5 – Al. 5****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Hess Bernhard .... 28 Stimmen  
Dagegen .... 110 Stimmen

**Art. 4****Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1bis**

Angehörige von in der Schweiz wohnhaften Personen mit Aufenthaltsbewilligung haben, wenn die Voraussetzungen von Artikel 3 erfüllt sind, einen Anspruch auf die Erteilung eines Visums zu Besuchszwecken.

**Antrag der Minderheit**

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns)

**Abs. 2**

.... für einen bewilligungsfreien Aufenthalt erlässt das Bundesamt für Ausländerfragen eine Verfügung.

**Antrag der Minderheit**

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 3**

.... Sicherheit verlangt werden. Der Bundesrat regelt insbesondere deren Höhe.

**Art. 4****Proposition de la majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1bis**

Les proches parents de personnes domiciliées en Suisse et disposant d'une autorisation de séjour sont en droit – si les conditions visées à l'article 3 sont remplies – de se faire attribuer un visa de visite.

**Proposition de la minorité**

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns)

**Al. 2**

Lorsque l'établissement du visa pour un séjour non soumis à autorisation est refusé, l'Office fédéral des étrangers rend une décision.

**Proposition de la minorité**

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

**Al. 3**

.... de retour. Le Conseil fédéral en fixe notamment le montant.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Dieser Artikel ist sehr wichtig, vor allem für binationale Ehen, von denen wir in der Schweiz sehr viele haben. Ihre Zahl hat stark zugenommen: Im Jahr 2002 waren 32 Prozent der Eheschliessungen binational. Fast jeder dritte Schweizer Mann heiratet eine ausländische Frau, und jede siebte Schweizerin heiratet einen ausländischen Mann. Im Jahr 2000 lebten in der Schweiz 119 117 schweizerisch-ausländische Paare.

Wie wir alle feiern auch diese Leute hie und da ein Familienfest. Dazu werden auch die Angehörigen des ausländischen

Partners oder der ausländischen Partnerin eingeladen. Das ist kein Problem bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern, aber es kommt leider immer wieder vor, dass Angehörige aus Drittstaaten kein Visum erhalten, obwohl sie alle erforderlichen Bedingungen erfüllen. Die Begründung für die Ablehnung der Einreisebewilligung war in einem konkreten Fall, den ich kenne, dass der jüngere Bruder eines mit einer Schweizerin verheirateten Iraners auch in der Schweiz bleiben könnte. Deshalb wollte man ihn nicht einreisen lassen. Erst aufgrund meiner persönlichen Intervention bei der Schweizer Botschaft erhielten dieser Iraner und seine Eltern ein Visum für den Besuch seines Bruders und ihres Sohnes. Da die Erteilung eines Visums offenbar, wie Sie sehen, von Zufällen und guten Beziehungen abhängt, ist es nötig, dass wir eine klare gesetzliche Grundlage schaffen, die für alle gilt. Wer die erforderlichen Bedingungen für einen Besuch erfüllt, soll ein Visum zu Besuchszwecken erhalten. Aus Gründen der Gleichstellung soll das auch für Angehörige von Ausländerinnen und Ausländern gelten, die in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung haben.

Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Mit dem Antrag der Minderheit zu Absatz 2 wird verlangt, dass die Verweigerung eines Visums in Verfügungsform erlassen wird. Eigentlich dünkt mich das eine Selbstverständlichkeit, denn die Verweigerung des Visums ist ganz klar eine individuell-konkrete Anordnung, das heisst, materiell ist es eine Verfügung. Folglich ist die Verweigerung auch in der Form einer Verfügung zu erlassen; das heisst zugleich auch, dass sie staatsrechtlich korrekt, mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung, zu erlassen ist. Das ist das, was wir hier wollen. Wir wollen keine Unsicherheiten schaffen; wir wollen den betroffenen Personen auch klar aufzeigen, was für einen Rechtsweg sie beschreiten können.

Ich frage mich auch, weshalb Sie die Gebührenpflicht explizit hier hineingenommen haben. Was ist der Unterschied zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), d. h. zur Gebührenpflicht, die Sie auf der Rechtsgrundlage des VwVG bereits haben? Das konnte mir nicht abschliessend erläutert werden.

Herr Blocher, ich möchte Sie noch an Ihren Kreuzzug gegen die zunehmende Tendenz, immer mehr Staatseinnahmen über Gebühren zu generieren, erinnern. Ich hoffe, dass Sie sich auch als Bundesrat daran erinnern, dass wir in Bezug auf die Gebühren eine möglichst zurückhaltende Praxis haben sollten. Ich bitte Sie deshalb, hier diese explizite Gebührenpflicht zu streichen. Das heisst immer noch, dass die Gebühren aufgrund des VwVG erhoben werden können.

Zu Absatz 3: Hier verlangen wir, dass der Bundesrat in Bezug auf die Kautions festlegt, was die Kriterien der Erhebung sind und wie hoch die Kautions ist. Ich denke, diese Verordnungskompetenz braucht es. Wir erwarten auch, dass die Ausführungsgesetzgebung erlassen wird. Falls Sie mir das hier zusichern können, werde ich den Minderheitsantrag zu Absatz 3 zurückziehen.

**Sommaruga Carlo (S, GE):** Le groupe socialiste vous invite à appuyer, naturellement, les trois amendements de minorité. Pourquoi? Tout simplement pour permettre aux personnes étrangères qui résident en Suisse de pouvoir jouir du droit fondamental d'entretenir des relations avec la famille qui réside à l'étranger. Les oratrices précédentes vous l'ont expliqué tout à l'heure, il y a en Suisse des familles complètes d'origine étrangère, mais également des familles qui sont binationales et qui ont à l'étranger une part importante de leur famille, à savoir les parents; ça peut être également des enfants, voire des filleuls et d'autres personnes. Il apparaît important de permettre à toutes ces personnes, comme nous le permettons finalement aux résidents, aux Suisses, d'avoir ces relations familiales, de pouvoir avoir une vie harmonieuse. Et je tiens à préciser ici qu'il ne s'agit pas du tout de la question du regroupement familial. Il s'agit simplement de visas pour permettre à des membres de la famille proche de venir en Suisse rendre visite.

Il est vrai qu'il semblerait – c'est une évidence, on ne peut même plus parler au conditionnel – qu'il y ait une volonté de durcissement de la loi sur les étrangers au sein de ce Parlement. Toutefois, je pense qu'il y a des espaces dans lesquels vous pouvez faire preuve d'une certaine humanité. Et là, il y a la possibilité de l'exprimer. Il y a cette possibilité de permettre à des familles de se réunir par une procédure d'octroi de visa qui soit plus facile dans des cas particuliers. Il ne s'agit pas de l'octroi d'un droit automatique au visa, car il conviendrait finalement de remplir les conditions d'entrée telles que définies à l'article 3. Cependant, il s'agit de donner une possibilité d'obtenir ce visa de manière plus facile, c'est-à-dire d'éviter l'arbitraire des décisions.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de minorité Hubmann.

En ce qui concerne les deux autres amendements, les propositions de la minorité Leutenegger Oberholzer, il convient de préciser qu'il s'agit simplement de modalités pour éviter l'arbitraire. D'une part, il apparaît important que dans le cadre de cette nouvelle loi, que l'on veut être complète, l'on puisse donner la possibilité de connaître les motifs du refus d'un visa, et d'autre part, que les exigences financières ne soient finalement pas laissées à la simple appréciation d'un fonctionnaire cantonal ou d'une ambassade, mais qu'elles soient réglementées d'une manière centralisée.

Je vous invite à soutenir les trois propositions de minorité.

**Präsident (Binder Max, Président):** Die CVP-Fraktion und die SVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich spreche hier zuerst zum Minderheitsantrag Hubmann für einen zusätzlichen Absatz 1bis. Die FDP-Fraktion lehnt den Rechtsanspruch auf ein Visum ab. Es ist Sache der schweizerischen Behörden, einen Visumantrag zu prüfen und darüber zu entscheiden. Rechtsansprüche belassen den zuständigen Behörden keinen Ermessensspielraum mehr in unklaren Fällen. Das könnte dann zutreffen, wenn die vorgelegten Papiere nicht komplett oder zweifelhaft sind. Dieser Antrag mutet angesichts der vielfältigen Bedrohungssituation im In- und Ausland geradezu grobfahrlässig an.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Hubmann abzulehnen. Im Weiteren zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 2: Wenn man für die Verweigerung eines Visums den Rechtsweg öffnet – was im Quervergleich mit anderen Staaten eigentlich schon relativ grotesk wirkt –, soll man auch eine kostendeckende Gebühr verlangen können. Es dürfte zumutbar sein, dass bei jemandem, dessen Gesuch für ein Visum abgelehnt worden ist und der eine Verfügung verlangt, eine Gebühr erhoben wird. Die FDP-Fraktion lehnt die Bringschuld der Schweiz in dieser Frage ab. Fragen Sie übrigens bei Gelegenheit Herrn Bundesrat Blocher, mit welchen Beschwerden sich seine Juristen im Beschwerdedienst des EJPD am wenigsten gern herumschlagen.

Lehnen Sie bitte auch den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 2 ab.

Zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer betreffend Absatz 3: Angesichts der sehr unterschiedlichen Sachverhalte, die sich bei Visumgesuchen naturgemäss ergeben, ist eine einheitliche Gebührenregelung wenig sachdienlich. Die FDP-Fraktion lehnt diesen Minderheitsantrag ebenfalls ab. Vom Bundesrat wären allenfalls die selbstverständlich kostendeckend ausgestaltenden Mindestsätze festzulegen – wenn schon.

Lehnen Sie bitte auch diesen Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 3 ab!

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Zuerst zum Antrag der Minderheit Hubmann: Frau Hubmann möchte, dass Angehörige von in der Schweiz wohnhaften Personen, welche aus visumpflichtigen Staaten stammen, automatisch ein Visum zu Besuchszwecken bekommen.

Wir bitten Sie, das abzulehnen. Das gibt einfach einen Rechtsanspruch für Angehörige. Auch für Angehörige haben

Sie bei Herkunft aus visumpflichtigen Staaten diese Prüfung vorzunehmen. Es würde wieder ein Tor öffnen, damit Leute ohne Visum einreisen können. Es ist bedauerlich, aber das muss gesagt werden. Es gibt eine Ausnahme: Ehegatten und minderjährige Kinder können einen Aufenthaltsanspruch geltend machen, wenn ihre Angehörigen ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz besitzen und wenn gegen sie nichts vorliegt. In diesen Fällen besteht auch ein entsprechendes Recht auf Erteilung eines Visums. Der Antrag der Minderheit Hubmann in dieser generellen Form geht zu weit. Nun zu den Anträgen der Minderheit Leutenegger Oberholzer, zuerst zu jenem zu Absatz 2: In Absatz 2 wird von der Mehrheit und vom Bundesrat festgelegt, dass bei einer Verweigerung eines Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt der Bundesrat – d. h., es ist das Bundesamt für Ausländerfragen – auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung vorlegt; nicht in jedem Fall, es ist auch nicht in jedem Fall nötig, aber dort, wo es verlangt wird.

Der Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer verlangt nun, dass das Bundesamt bei einer Verweigerung eines Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt in jedem Fall eine Verfügung vorlegt; über die Gebührenpflicht sagt die Minderheit nichts. Zunächst ist festzuhalten, dass das vom Bundesrat in seinem Entwurf vorgeschlagene Verfahren bereits heute in einer Verordnung festgelegt und rechtlich abgestützt ist. Frau Leutenegger Oberholzer, ich habe mich gegen Gebühren gewehrt, die keine gesetzliche Grundlage haben und zu denen keine Verordnung besteht. Hier gibt es beides. Das im Entwurf enthaltene Verfahren hat sich auch in der heutigen Praxis bewährt: Jeder Gesuchsteller erhält regelmässig ein ausführliches Informationsblatt in der eigenen Sprache, das über das Gesuchsverfahren genau orientiert. Es ist darin also alles angegeben.

Eine Verfügung in allen abgelehnten Fällen würde zu einem unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand führen; es würde nämlich auch in jenen Fällen, in denen der Gesuchsteller gar keine Verfügung will, eine Verfügung erlassen. Das sollten wir nicht machen: einem Gesuchsteller noch eine Verfügung geben, wenn er gar keine will. Die Gebühr, die heute für eine Verfügung verlangt wird, beträgt 55 Franken und entspricht der Visumgebühr.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer abzulehnen, denn er ist eine Generalisierung. Der Antrag der Mehrheit bzw. die Fassung des Bundesrates ist also richtig und rechtlich sauber abgestützt. Ich glaube, es ist eine praktikable Lösung, dass man nicht jedem Gesuchsteller eine Verfügung gibt. Man sollte nicht generell Verfügungen erlassen, ohne dass der Gesuchsteller eine Verfügung will.

Zu Absatz 3: Dort verlangt die Mehrheit, dass zur Deckung von allfälligen Betreuungs- und Rückreisekosten eine befristete Garantieerklärung, der Abschluss einer Versicherung, die Hinterlegung einer Kaution oder andere Sicherheiten verlangt werden können. Die Minderheit Leutenegger Oberholzer beantragt den Zusatz: «Der Bundesrat regelt insbesondere deren Höhe.» Ich kann Ihnen versichern, dass das nicht notwendig ist. Die Sicherheit, die bereits heute verlangt wird, ist in einer Verordnung festgelegt, nämlich in der Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern. Es ist also alles genau geregelt; sogar die Garantieerklärung ist festgehalten. Die Aufgabe des Bundesrates, Ausführungsverordnungen zu erlassen, muss nicht bei jedem Artikel erwähnt werden; Ausführungsverordnungen gehören zur normalen gesetzgeberischen Tätigkeit.

Ich bitte Sie, die beiden Anträge der Minderheit Leutenegger Oberholzer abzulehnen, wenn sie sie nicht zurückzieht. Dass sie das tut, nehme ich nach meinen ausgezeichneten Ausführungen eigentlich an. *(Heiterkeit)*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Bundesrat Blocher, ich kann Ihnen sagen, dass Sie Frau Leutenegger Oberholzer zu 50 Prozent überzeugt haben: Sie zieht den Minderheitsantrag zu Absatz 3 zurück. *(Heiterkeit)*

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Monsieur le conseiller fédéral, j'ai l'impertinence de prendre la parole brièvement après vous, j'espère que vous me le pardonnerez.

En ce qui concerne la minorité Hubmann à l'alinéa 1bis, je crois effectivement que les personnes visées par Madame Hubmann doivent être soumises aux mêmes critères que les autres personnes qui souhaitent obtenir un visa. Les exceptions actuelles au niveau du droit sont basées sur le droit international. C'est l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui limite ces exceptions au conjoint et aux enfants mineurs qui obtiennent à ce moment une facilité pour rejoindre le parent qui organiserait une fête de famille. Elargir le cercle des ayants droit, avec un régime privilégié pour l'ensemble de la famille proche, est une extension trop importante et qui va créer des difficultés en termes d'immigration. Il faut être conscient que, en fonction de la situation dans les pays de provenance de certaines personnes qui résident dans notre pays, chaque fête de famille pourrait être une occasion d'immigration illégale. Je crois aussi qu'il y a lieu de tenir compte du fait que, lorsqu'on sort de la famille très étroite au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire conjoint et enfants, il devient très difficile dans certains pays de contrôler la validité des documents de famille. Tous les pays n'ont pas un état civil qui fonctionne comme le nôtre. Je vous invite donc à refuser cette minorité Hubmann.

En ce qui concerne la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 2, je crois que là aussi, face au nombre de demandes de visas qui sont refusés actuellement, en particulier dans un certain nombre de pays du tiers monde, il est normal que l'on mette en place une procédure de refus simplifiée, sans pour autant priver les demandeurs de faire valoir leurs droits, c'est-à-dire d'obtenir, mais moyennant une participation aux coûts, une décision individuelle motivée qui, le cas échéant, leur permet de déposer un recours et de faire valoir l'ensemble de leurs droits. C'est pour ces raisons-là, pour des raisons de simplification administrative, sans pour autant priver les personnes qui le souhaitent d'exercer leurs droits procéduraux, que je vous invite à refuser la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 2.

**Huguenin Marianne (-, VD)**: Monsieur Beck, j'ai une question à vous poser. Il se pourrait que votre fils ou votre fille adulte se marie dans un pays étranger. Ce sont des choses qui sont fréquentes. Ce peut être aux Etats-Unis, en Australie, en Afrique ou en Asie. Est-ce que vous ne trouveriez pas normal de pouvoir sans autre assister au mariage de votre fils ou de votre fille? Si oui, comment pouvez-vous dénier ce droit à des gens qui vivent chez nous?

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Madame Huguenin, je trouverais normal de pouvoir me rendre au mariage de mon fils, le cas échéant, à l'autre bout du monde, mais je crois que je me soumettrais aussi volontiers aux exigences du pays qui pourrait, par exemple, me demander une garantie financière pour être sûr que je n'entends pas émigrer dans ce pays-là. Il est normal que, dans ce domaine, il y ait un certain nombre de mesures. Il ne s'agit pas ici d'empêcher les personnes visées, c'est-à-dire les proches parents, de venir en Suisse; il s'agit cependant de les soumettre à une procédure de visa ordinaire valable pour les autres ressortissants de leur pays et qui sera bien entendu examinée en tenant compte des liens de famille.

**Recordon Luc (G, VD)**: Monsieur le rapporteur, ne pensez-vous pas que la théorie est belle, mais que la pratique a la vie dure, et que la plupart des gens, par exemple avec votre hypothèse d'une somme à payer, qui voudraient assez bénévolement faire un déplacement pour un mariage ou tout autre cause de ce genre, seraient de facto dans l'impossibilité de le faire?

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Je ne le crois pas, et je vous rappelle qu'un certain nombre d'établisse-

ments, en particulier les assurances, peuvent apporter une garantie au cas où une personne n'aurait pas les moyens d'en fournir une elle-même. Cela peut être par exemple la compagnie d'assurances auprès de laquelle la personne qui souhaite faire venir des proches parents est assurée. Des solutions pratiques existent donc, et je ne crois pas que l'on mette en place une forme de visa censitaire.

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 59 Stimmen  
Dagegen .... 83 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 87 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 54 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident (Binder Max, Präsident)**: Der Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 3 wurde zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

.... Personen werden an der Grenze kontrolliert.

*Abs. 2*

.... Verfügung. Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.

*Antrag der Minderheit*

(Janiak, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 2*

Wird die Einreise verweigert, erlässt das Bundesamt auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung. Der Ausländer oder die Ausländerin kann auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden.

*Antrag Wasserfallen*

*Abs. 2*

*Streichen*

*Schriftliche Begründung*

Bis heute konnten Grenzbeamte Personen, die illegal über die grüne Grenze einreisen wollten oder gegen die eine Einreiseperrre bestand, formlos zurückweisen. Die Möglichkeit, auf der Stelle eine formelle Verfügung zu verlangen, birgt das Risiko, dass auf diesem Wege eine neue Art eines «asylrechtlichen Verfahrens» eingeführt wird. Es ist davon auszugehen, dass dieser Weg zu einer hohen Einwanderung führen und zu einem erheblichen administrativen und rechtlichen Aufwand (Beschwerdeweg) führen wird. Vor Erlass der Verfügung hätte der Zollbeamte zudem nicht bloss das rechtliche Gehör zu gewähren – was alleine schon

fast unüberwindbare sprachliche Schwierigkeiten entstehen lässt –, es müsste auch über die aufschiebende Wirkung entschieden werden. Die formlose Zurückweisung ist unbedingt beizubehalten (vgl. dazu auch Antrag Wasserfallen zu Art. 63).

#### Art. 6

##### *Proposition de la majorité*

###### *Al. 1*

.... de Suisse sont contrôlées à la frontière.

###### *Al. 2*

.... d'un émolument. L'étranger concerné sera rendu attentif à cette possibilité.

##### *Proposition de la minorité*

(Janiak, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tilmanns, Vermot)

###### *Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Hess Bernhard*

###### *Al. 2*

Lorsque l'entrée en Suisse est refusée, l'office rend, sur demande, une décision contre paiement d'un émolument. L'étranger concerné peut être rendu attentif à cette possibilité.

##### *Proposition Wasserfallen*

###### *Al. 2*

Biffer

###### *Développement par écrit*

Jusqu'à maintenant, les gardes-frontière pouvaient refouler sans autre forme de procès les personnes qui tentaient d'entrer illégalement en Suisse par la «frontière verte» ou contre lesquelles avait été prononcée une interdiction d'entrée. La possibilité qui est offerte de demander immédiatement une décision officielle comporte en soi le risque de créer ainsi un nouveau type de procédure d'asile. Il est fort probable que cette possibilité va conduire et à une forte immigration et à une augmentation substantielle de la charge administrative et juridique (voie de recours). En outre, avant que la décision ne soit rendue, l'agent des douanes devrait garantir le droit d'être entendu – ce qui risque d'ailleurs de conduire à des difficultés linguistiques quasi insurmontables –, mais il conviendrait aussi qu'une décision soit prise concernant l'effet suspensif. Le refoulement sans autre forme de procès doit absolument être conservé (sur ce point, voir également la proposition Wasserfallen concernant l'art. 63).

**Janiak Claude (S, BL):** Der Beschluss der Mehrheit und das damit ausgesendete Signal, nämlich zu verlangen, dass alle ein- und ausreisende Personen an der Grenze kontrolliert werden sollen, hat seine Wirkung nicht verfehlt. Ich hätte mir nicht träumen lassen, dass sich das, was ich bei der Beratung dieses Artikels als denkbare Szenario für die Region Basel dargestellt habe, schneller bewahrheiten würde, als ich es mir vorstellen konnte. Man muss sich nicht darüber wundern, dass wir im Alltag mit allen Konsequenzen als Schengen-Aussengrenze behandelt werden, wenn wir unsererseits das Prinzip bestätigen, wonach alle an der Grenze kontrolliert werden sollen.

Ich sage Ihnen, was ich damals in der Kommission ausgeführt habe – das darf ich. Wir reden hier über das Ausländergesetz und nicht über das Asylgesetz, und wir reden aus der Warte eines Landes, das mitten in Europa liegt und von Ländern umgeben ist, die untereinander die Grenzkontrolle abgeschafft haben. Ich komme aus einer Grenzregion, die einen enormen Grenzverkehr hat. Jeden Tag kommt eine grosse Anzahl Grenzgänger zu uns herein. Uns ist auch die Freiheit sehr wichtig, selbst die Grenze überqueren zu können. Die Vorschrift, dass Grenzübertritte zwingend zu kontrollieren sind, gibt einfach nicht die Realität wieder. Für eine Grenzregion wie die Nordwestschweiz ist das Signal der

Kommissionsmehrheit verheerend. Es nervt die Menschen, die zu Stosszeiten Stunden im Stau verlieren – übrigens auch diejenigen, die die Grenze gar nicht überschreiten wollen, aber die Folgen dieser Politik zu spüren bekommen.

Sie alle wissen, dass lediglich die Formulierung des Bundesrates die Realität wiedergibt. Der Antrag der Mehrheit wurde von der damaligen Kollegin Maya Laive d'Epinau mit dem Willen zur Kontrolle deklariert – ganz klar. Ich habe das Protokoll noch einmal gelesen. Man will also die Kontrolle als Prinzip. Das ist genau das, was die Bundesdeutschen dann wortwörtlich genommen haben. Die gleichen Leute, die so argumentierten, haben am lautesten aufgeschrien, als unsere nördlichen Nachbarn dieses Prinzip, das ja für die Schengen-Aussengrenzen gilt, zum Nennwert nahmen.

Wenn man auf gutnachbarliche Beziehungen baut, muss man sich so verhalten, wie man es von den Nachbarn auch erwartet. Mit der Kann-Vorschrift, wie sie der Bundesrat vorsieht, ist es ohne weiteres möglich, diejenigen Personen- und Zollkontrollen durchzuführen, die der jeweiligen Strategie der Behörden entsprechen. Bereits heute sind fliegende Kontrollen die Regel. Wenn Sie in Basel wohnen und beispielsweise ins Ausland essen gehen und heimkommen, dann müssen Sie an der Grenze nicht den Pass zeigen, sondern Sie werden dann fliegend kontrolliert.

Bezüglich der unerwünschten Einwanderung werden wir ohnehin erst dann über griffige Instrumentarien verfügen, wenn wir ans Schengener Informationssystem angeschlossen sind.

Legiferieren Sie also bitte nicht zum Ärger aller Schweizerinnen und Schweizer, für die der kleine Grenzverkehr schon heute zum Alltag gehört, und folgen Sie der Minderheit und dem Bundesrat.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Auch diese Frage ist grundsätzlich keine Prinzipienfrage. Im Prinzip ist eigentlich allen klar, dass das nicht lückenlos passiert, wenn man sagt: «Die Grenzen werden kontrolliert.» Genauso ist ebenfalls klar, dass es Ermessensspielraum gibt, wenn man sagt: «Die Grenzen können kontrolliert werden.» Aus unserer Sicht unterstützen wir deshalb den Minderheitsantrag, gerade aufgrund der von Herrn Janiak erwähnten Anliegen.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Wir unterstützen den Antrag Janiak. Ein- und ausreisende Personen «können» an der Grenze kontrolliert werden, sagt der Bundesrat. Die Mehrheit macht daraus eine Verpflichtung: Personen «werden» kontrolliert.

Ich bin sehr oft zwischen Strassburg, Paris, Deutschland usw. unterwegs. Kontrolliert werde ich als Fremde kaum. Wahrscheinlich nicht, weil ich einen besonders Vertrauen erweckenden Eindruck mache, sondern weil es einfach niemandem einfällt, mich als Fremde ab der Schweizer Grenze zu kontrollieren, abgesehen von einigen zufälligen Stichproben. Die Schweizer Grenze wird täglich von rund 800 000 Menschen überquert, von Schweizerinnen und Ausländerinnen. Die Ausländerinnen müssen kontrolliert werden: Das steht, wenn wir der Mehrheit zustimmen, im Gesetz. Wer tut das, und wer bezahlt das? Um diese Kontrolle zu gewährleisten, müssen wir Tausende von Polizisten haben, die Grenzschutz aufstocken, das Militär an die Grenze stellen: Nur so kann eine durchgehende Kontrolle gewährleistet werden. Wer zahlt das? Wer macht das?

Es ist sinnlos, im Zeitalter der Mobilität in Europa zu einem solchen Mittel greifen zu wollen. Die Minderheit Janiak will die Quizfrage «Wer zahlt das? Wer tut das?» beantworten, was vernünftig ist, und die Variante des Bundesrates mit der Kann-Bestimmung wieder aufnehmen.

Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen. Alles andere macht keinen Sinn. Im Gegenteil, wir machen uns lächerlich, und vielleicht finden sich ja Nachahmer: Die deutsche Grenze wurde ja auch schon sehr gut bewacht, was nicht wenige hier geärgert hat.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und jener des Bundesrates, an

der wir festhalten, ist nicht so gross, wie das hier jetzt dargestellt wird. Es heisst ja bei der Mehrheit und auch beim Bundesrat nicht, dass jede einzelne ein- und ausreisende Person an der Grenze kontrolliert werden muss. Wenn es heisst, ein- und ausreisende Personen werden kontrolliert oder können kontrolliert werden, ist das das, was heute getan wird: Stichproben: Man konzentriert sich bei der Einreise auf die Personen, die verdächtig sind. Wenn gesagt wird, es werden nur 3 Prozent der Personen kontrolliert: Es werden eben diese 3 Prozent kontrolliert, die einem wichtig erscheinen. Ob Sie hier also der Mehrheit oder dem Bundesrat zustimmen, ist nicht so entscheidend.

Wir haben an sich lieber, wenn Sie dem Bundesrat zustimmen, vor allem nachdem ich jetzt gemerkt habe, wie das gewisse Gegner des Mehrheitsantrages auslegen, also sowohl Herr Janiak wie jetzt auch die zweite Sprecherin der SP-Fraktion, die meint, da müsse dann jede einzelne Person kontrolliert werden. Das ist also weder beim Mehrheitsantrag noch beim bundesrätlichen Antrag der Fall. Die Kontrolle einer Grenze kann auf verschiedene Weise vorgenommen werden. Der extreme Fall ist, jede einzelne Person zu kontrollieren, sogar mit Abstempeln des Passes usw., oder es kann für jede Person eine Untersuchung erfolgen; es geht bis zum freien Durchgang, dass 1, 2, 3 oder 5 Prozent kontrolliert werden, dass man Stichproben macht – das sind alles Kontrollen von Personen an der Grenze.

Damit keine Missverständnisse entstehen: Ich bitte Sie, dem Bundesrat zuzustimmen, das wäre also der Antrag der Minderheit Janiak. Aber wenn Sie dann der Mehrheit zustimmen, dann bitte ich Sie, zu Protokoll zu nehmen, dass nicht jede einzelne Person kontrolliert werden wird; das war auch nicht die Meinung der Antragsteller.

Wir haben in Absatz 2 noch eine Differenz zwischen der Kommission des Nationalrates und dem Bundesrat. Der Bundesrat schlägt Ihnen in Absatz 2 vor: «Wird die Einreise verweigert, erlässt das Bundesamt auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung.» Das ist der gleiche Sachverhalt wie vorher. Ich bitte Sie, dabei zu bleiben: Wir sollten keine Verfügungen erlassen, die einer nicht will und die natürlich immer kosten – auch für denjenigen, der sie will!

Dann wird dort gesagt, dass das Begehren unmittelbar nach der Verweigerung der Einreise zu stellen ist. Die Kommission des Nationalrates hat dann noch hinzugefügt: «Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.» Dagegen haben wir selbstverständlich nichts einzuwenden. Aber sie hat den Satz weggelassen, wonach das Begehren «unmittelbar nach der Verweigerung der Einreise zu stellen» ist. Sind Sie der Meinung, man könnte dann immer informieren und sagen: «Du musst es gerade jetzt machen»? Wir hätten eigentlich lieber eine gesetzliche Grundlage. Sie müssen sehen: Gesetzliche Grundlagen ergeben nachher nicht Beschwerden, dass man also sagt: Ja, man hat mir zwar an der Grenze gesagt, das an der Grenze zu machen, aber es gibt keine gesetzliche Grundlage.

Ich schlage Ihnen, damit Sie Ihren Satz drin haben, folgende Formulierung vor: «Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.» Ich bitte Sie dann, den Satz, den der Bundesrat formuliert hat, zu belassen bzw. die Formulierung so zu nehmen, wie sie ist, und den Satz gemäss Entwurf des Bundesrates beizufügen. Sie sollten die gesetzlichen Grundlagen, wonach es an der Grenze geschieht, aufnehmen. Sie müssen sich einmal überlegen, dass es zu einem unverhältnismässigen Aufwand wird, wenn das nicht dort passiert: Stellen Sie sich vor, es reist einer zurück, er will keine Verfügung, und er will nach einer Woche oder nach vierzehn Tagen doch noch eine Verfügung. Das müssen Sie dann grenzüberschreitend machen.

Ich bitte Sie, den Satz gemäss Entwurf des Bundesrates zu belassen. Ihren Satz, nämlich dass man darauf aufmerksam macht, können Sie auch belassen, weil er es Ihnen wert ist.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** In Artikel 6 geht es um die Grenzkontrollen. Im Gegensatz zu Bundesrat

und Minderheit Janiak hat sich die Mehrheit der Kommission in Bezug auf die Kontrollen für eine straffere Formulierung ausgesprochen. Für die Mehrheit der Kommission gilt eben die Kontrolle als das normale, das üblicherweise anzuwendende Prinzip: Ein- und ausreisende Personen «werden an der Grenze kontrolliert» und nicht «können an der Grenze kontrolliert werden». Es gibt in der Schweiz täglich rund 700 000 Grenzübertritte, und selbstverständlich kann nur eine stichprobenweise Kontrolle erfolgen; das ist auch die klare Meinung der Mehrheit. Es macht auch materiell keinen Sinn, alle Personen einer Kontrolle zu unterziehen. Aber es ist ein Unterschied, ob man das nur tun kann oder ob es ein Grundsatz sein soll. Beiden Seiten ist klar, dass beim Vollzug der Kontrollen den Behörden ein grosser Ermessensspielraum zusteht und dass dieser natürlich auch von den an der Grenze vorhandenen Ressourcen abhängt.

Die SPK hat sich mit 11 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Mehrheitsfassung entschieden.

Zum Antrag Wasserfallen und zum Antrag Hess Bernhard: Beide Anträge lagen in der Kommission so nicht vor. In Bezug auf den Antrag Wasserfallen möchte ich nur auf Artikel 15 hinweisen, wo wir auch regeln wollen, dass jemand ausserhalb der Schweiz warten muss, solange er keine Bewilligung hat. Insofern braucht es eben gar keine aufschiebende Wirkung. Herr Hess Bernhard beantragt für den zweiten Satz von Absatz 2 eine Kann-Formulierung. Das wäre wohl in der Handhabung problematisch. Entweder man macht aufmerksam oder nicht. Da alle Leute gleich behandelt werden, müsste das auch konsequent für alle gleich handhabt werden.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die weiteren Anträge abzulehnen.

**Dupraz John (RL, GE):** J'habite un canton frontalier où 40 000 personnes viennent travailler tous les jours. La proposition de la majorité de la commission impose de contrôler toutes les personnes qui traversent la frontière, lorsqu'elles rentrent et lorsqu'elles sortent. Alors, combien de douaniers supplémentaires la majorité de la commission a-t-elle prévu d'engager pour contrôler ces personnes? Avec quel budget allez-vous les payer? Combien de temps ces gens pourront-ils travailler, entre le temps où ils sont contrôlés à la frontière en venant et celui où ils sont contrôlés le soir en rentrant? Ne croyez-vous pas que votre proposition est irréaliste, et qu'il faut accepter celle de la minorité?

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Herr Dupraz, wie schon der Bundesrat ausgeführt hat und wie ich soeben ausgeführt habe, meint auch die Mehrheit selbstverständlich nicht jede einzelne Person, sondern der Grundsatz ist die Kontrolle als Prinzip. Auch die Mehrheit geht davon aus, dass das selbstverständlich nur stichprobenweise möglich ist. Sie haben vollkommen Recht: Bei dieser Menge von Grenzübertritten wäre es völlig unrealistisch, wenn man jede einzelne Person kontrollieren müsste. Die Formulierung gemäss Kommissionsmehrheit geht vom Grundsatz aus: Kontrolle, aber im Ermessen der Behörden stichprobenweise. Das war die Meinung der Mehrheit, die ich hier vertreten muss.

**Wasserfallen Kurt (RL, BE):** Ich möchte von Ihnen schon genau wissen – von mir aus gesehen hat das mit Artikel 15 überhaupt nichts zu tun –, wie das heute genau ist. Ich gehe nämlich davon aus, dass heute Personen formlos zurückgewiesen werden können, und hier müssen Sie sie noch darauf aufmerksam machen, dass sie etwas beantragen können. Danach kommt ein rechtsstaatliches Verfahren. Das ist meiner Ansicht nach eine ganz gewaltige Änderung im Vorgehen. Sie müssen mir dann noch erklären, wie das an der Grenze funktionieren soll, wenn ein Grenzbeamter zu jemandem sagt, er könne nicht einreisen. Dann müssen Sie hinterher dieses Prozedere machen, und die Person soll im Ausland bleiben. Die Frage ist ganz konkret: Ist das eine Änderung der heutigen Praxis, ja oder nein?

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Herr Wasserfallen, wie ich schon gesagt habe, lag Ihr Antrag der Kommission nicht vor. Ich kann daher nur auf die Änderung, die Bundesrat und Mehrheit vorschlagen, verweisen. Man kann neu – neul – auf Verlangen eine Verfügung erhalten. Das ist die Gewährleistung der Rechtskontrolle und in diesem Sinne natürlich auch eine Ausweitung möglicher Verfahren. Das ist so. Es sind Verfügungen, die verlangt werden können. Das ist so. Aber es ist nicht so, dass dann jedes Mal ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung gefällt werden müsste. Da gehe ich davon aus, dass das analog zu Artikel 15 erfolgen würde.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Si je peux me permettre d'enchaîner sur les propos de ma collègue, Monsieur Wasserfallen: où vous avez tort, c'est quand vous prévoyez que cet élargissement donne la possibilité à une immigration illégale, parce que la demande d'une décision ne donne pas droit, dans l'attente de cette décision, à rentrer et à séjourner en Suisse. Nous n'avons donc pas ce problème. C'est la raison pour laquelle je vous invite à rejeter la proposition Wasserfallen.

En ce qui concerne la proposition Hess Bernhard qui dit qu'on peut rendre les personnes attentives à la possibilité d'obtenir une décision, de deux choses l'une: ou on signifie, et on le signifie systématiquement à toutes les personnes, ou on juge que c'est superflu, mais il n'y a pas place pour de l'arbitraire et de l'appréciation dans ce domaine.

Maintenant, j'aimerais revenir sur la position de la majorité de la commission. C'est bel et bien le principe du contrôle que la majorité de la commission a voulu inscrire dans la loi. Je le répète: le principe du contrôle. C'est bel et bien les ordonnances qui régleront quelles sont les modalités d'exécution sur un principe du contrôle, exécuté soit par sondage, soit par échantillonnage, dans les différentes situations.

Je suis surpris de l'intervention de Monsieur Dupraz, provenant par ailleurs d'un canton qui ne cesse de se plaindre que les frontières sont trop perméables et trop perméables à la criminalité. Effectivement, il y a lieu, et c'est une des tâches fondamentales de l'Etat, d'assumer la sécurité, et il y a lieu, dans un certain nombre de régions sans doute, d'intensifier une systématique de contrôles sans pour autant que l'on exige que chaque personne soit individuellement contrôlée. Je dirai que les problèmes constatés, que ce soit dans la région genevoise ou dans celle de la Côte vaudoise qui est toute proche ou dans d'autres régions géographiques, sont plutôt dus au fait que l'on a complètement renoncé à occuper certains postes frontière. Et ceux qui participent à l'immigration illégale, ou les criminels, connaissent parfaitement les dispositifs actuels et utilisent ces frontières qui sont devenues des frontières passives.

Nous avons pu nous rendre compte de la pression de ces flux migratoires. Le but de cette loi, c'est de lutter contre les migrations illégales. Là aussi, même si cela peut coûter des sous – Monsieur Dupraz a raison –, l'Etat doit assumer ces tâches fondamentales dans le domaine de la sécurité et de la justice avant tout autre chose. Nous avons là des priorités à fixer.

Monsieur Janiak nous disait tout à l'heure que nous ne sommes pas dans la loi sur l'asile. Certes, mais nous sommes dans une disposition qui parle bien des personnes, quel que soit leur statut futur, et qui parle du contrôle de l'entrée de toutes les personnes, quelle que soit la législation dont elles relèveront par la suite. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de prendre une décision de principe. Beaucoup ont fait des parallèles avec l'Union européenne: eh bien, nous ne sommes pas dans l'Union européenne, et elle nous le fait bien sentir. Donc, tant que nous ne serons pas dans l'Union européenne, nous ne pourrions pas alléger nos dispositifs de contrôle à la frontière sous peine d'avoir de gros problèmes. En ce qui concerne l'immigration, nous avons vu avec l'Italie comment cela se passerait si nous nous étions contentés d'alléger très rapidement le dispositif de contrôle aux frontières, en ce qui concerne l'immigration par la frontière verte.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de minorité Janiak et à suivre la majorité de votre commission. Il est bien entendu qu'à l'égard de l'étranger qui aurait été rendu attentif à la possibilité de recours, j'imagine que son refoulement sera mentionné dans un rapport établi par les gardes-frontière et que cela ne posera pas de problèmes par la suite si celui-ci ouvre une procédure dix ou quinze jours après. L'administration pourra parfaitement répondre sur les raisons du refus.

**Kohler Pierre (C, JU):** Je rejoins quand même la préoccupation de mon collègue genevois, Monsieur Dupraz. Je ne sais pas si on parle le même français, mais lorsque dans la loi on dit: «les personnes qui entrent en Suisse ou sortent de Suisse» – cela peut être des étrangers ou des Suisses – «sont contrôlées à la frontière», pour moi – et nos fonctionnaires douaniers vont faire ce travail – on va contrôler tout le monde. C'est simplement le bon sens de la loi. Je crois qu'il n'y a aucun douanier qui a le Bulletin officiel de nos débats ici pour dire: «Oui, mais on nous a dit qu'il ne fallait éventuellement pas les contrôler.» Lorsqu'on dit qu'on peut contrôler, c'est à la libre appréciation de l'autorité que sont les douaniers, et je me demande si nous avons la même lecture française de ce texte.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Monsieur Kohler, au-delà de la lecture française et de tous les jours, il y a les interprétations juridiques. Et vous rappelle que depuis très longtemps – et cela figure encore dans la Constitution –, nous avons une disposition qui dit que tous les citoyens suisses sont astreints au service militaire, et pourtant j'en connais un certain nombre qui n'ont pas effectué leurs obligations militaires.

En l'occurrence, c'est bel et bien le principe que nous inscrivons, au nom de la majorité, dans cette disposition, et l'interprétation qui fera foi sera celle de nos débats, en l'occurrence c'est un principe de contrôle. Il appartient au Conseil fédéral, par le biais des mesures d'exécution, de fixer les modalités qui suivent ce principe de contrôle.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 104 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 33 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 127 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 4 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 119 Stimmen  
Für den Antrag Wasserfallen .... 20 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der zweite Satz im Entwurf des Bundesrates wird ohne Abstimmung beigefügt.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr  
La séance est levée à 19 h 00*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Donnerstag, 6. Mai 2004  
Jeudi, 6 mai 2004

08.00 h

---

02.024

### **Ausländergesetz Loi sur les étrangers**

#### *Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

---

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers**

#### **Art. 7**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 8**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Müller Philipp*

**Abs. 2**

.... erforderlich. Diese ist vor der Einreise in die Schweiz bei der am vorgesehenen Wohnort zuständigen Behörde zu beantragen.

*Schriftliche Begründung*

Bei längeren Aufenthalten ohne Erwerbstätigkeit sollte künftig das Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bereits vor Einreise in die Schweiz bei der zuständigen Behörde eingereicht werden müssen. In der Praxis kommt es nämlich immer wieder vor, dass ein Ausländer im Rentenalter als Tourist einreist, sich bei Verwandten aufhält, sich Reiseunfähigkeit attestieren lässt und dann ein Übersiedlungsgesuch gemäss Artikel 34 oder 36 BVO stellt. Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern vom 14. Januar 1998 (VEA; SR 142.211), der besagt, dass die Ausländerin oder der Ausländer an den im Visum festgelegten Reise- und Aufenthaltsweg gebunden ist, wird in solchen Fällen umgangen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 15 Absatz 1 AuG hinzuweisen, wo der Bundesrat die Problematik erkannt hat («Ausländerinnen und Ausländer, die für einen vorübergehenden Aufenthalt rechtmässig eingereist sind und die nachträglich eine Bewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt beantragen, haben den Entscheid im Ausland abzuwarten.»).

Im Rahmen der Vernehmlassung haben zudem elf Kantone darauf aufmerksam gemacht, dass die Bewilligung vor der Einreise eingeholt werden sollte.

**Art. 8**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Müller Philipp*

**Al. 2**

.... autorisation. Il doit la solliciter, avant son entrée en Suisse, auprès de l'autorité compétente du lieu de résidence envisagé.

*Développement par écrit*

L'étranger qui entend prolonger son séjour sans exercer d'activité lucrative devrait, à l'avenir, solliciter une autorisation de séjour auprès de l'autorité compétente avant son entrée en Suisse. En effet, il est fréquent qu'un étranger ayant l'âge de la retraite entre en tant que touriste dans notre pays, qu'il y séjourne chez des parents, qu'il se fasse établir un certificat attestant son incapacité de voyager et qu'il dépose, ensuite, une demande de domiciliation conformément à l'article 34 ou 36 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). En procédant de la sorte, il contourne l'article 11 alinéa 3 de l'ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEAr; RS 142.211) qui stipule que l'étranger est lié par les indications qui figurent dans son visa concernant le but de son voyage et de son séjour.

Dans ce contexte, il convient de mentionner l'article 15 alinéa 1 LETr dans lequel la Confédération reconnaît cette problématique («L'étranger entré légalement en Suisse pour un séjour temporaire, mais qui dépose ultérieurement une demande d'autorisation de séjour durable, doit attendre la décision à l'étranger.»).

Dans le cadre de la consultation, onze cantons ont, en outre, attiré l'attention sur le fait que l'autorisation doit être demandée avant l'entrée en Suisse.

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Au nom de la commission, je vous invite à rejeter la proposition Müller Philipp. Comme dans un article précédent que nous avons débattu hier, cette disposition s'appliquerait aussi au séjour sans activité lucrative. Je crois qu'il ne serait pas logique d'appliquer dans ce cas les exigences que nous propose Monsieur Müller.

Voilà la raison pour laquelle, au nom de la commission, je vous invite à rejeter cette proposition.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 70 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission .... 28 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 9**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit ist die Bewilligung von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber zu beantragen.

**Art. 9**

*Proposition de la commission*

**Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

En cas d'activité salariée, c'est l'employeur qui fait la demande d'autorisation.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1**

.... vorlegen. Der Bundesrat bestimmt die Ausnahmen und die anerkannten Ausweispapiere.

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Müller Philipp*

**Abs. 3**

Die Anmeldung darf erst erfolgen, wenn alle von der zuständigen Behörde bezeichneten, für die Bewilligungserteilung notwendigen Dokumente vorliegen.

*Schriftliche Begründung*

Der sich anmeldende Ausländer ist verpflichtet, verschiedene Dokumente vorzulegen. Behördliche Handlungen mit weit reichenden Rechtswirkungen, wie die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle, sollten aber erst vorgenommen werden dürfen, wenn – eigentlich eine rechtliche Selbstverständlichkeit – sämtliche dafür benötigten Dokumente effektiv vorliegen.

Sachdienlich ist hier der Hinweis auf die Artikel 4 und 20ff. des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (Zuständigkeitsgesetz; ZUG) betreffend Begründung des Unterstützungswohnsitzes.

Damit die zuständige Behörde nicht im Nachhinein den fehlenden Dokumenten «nachrennen» muss, ist die mit Absatz 3 vorgeschlagene Regelung in das AuG aufzunehmen.

**Art. 11***Proposition de la commission**Al. 1*

.... Le Conseil fédéral désigne les exceptions et les pièces de légitimation reconnues.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Müller Philipp**Al. 3*

L'étranger n'est autorisé à déclarer son arrivée qu'une fois en possession de tous les documents désignés par l'autorité compétente comme étant nécessaires à l'octroi de l'autorisation de séjour.

*Développement par écrit*

L'étranger qui déclare son arrivée est tenu de produire différents documents. Toutefois, il ne devrait être autorisé à accomplir des actes officiels de portée juridique étendue, tels que la déclaration auprès du contrôle de l'habitant, qu'une fois tous les documents nécessaires réunis, ce qui est une évidence d'un point de vue juridique.

A cet égard, il est pertinent de mentionner les articles 4 et 20ss. de la loi du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance, LAS) relatifs à la constitution du domicile d'assistance.

La disposition proposée à l'alinéa 3 doit être intégrée à la LEtr afin que l'autorité compétente ne soit pas contrainte de réclamer, après coup, les documents manquants.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Bei Artikel 11 haben wir gegenüber heute eine Änderung, indem zum Beispiel neu auf das Vorlegen eines Strafregisterauszuges verzichtet wird. Es liegt neu im Ermessen der Behörde, im Einzelfall dieses oder andere Dokumente zu verlangen. Wichtig ist hier zudem der Hinweis auf Artikel 85, wo die Mitwirkungspflicht der Betroffenen festgehalten wird; bei Verletzung derselben bestehen auch Sanktionsmöglichkeiten.

Selbstverständlich sind die Betroffenen verpflichtet, die Dokumente zu beschaffen und vorzulegen. Die Kommission hat gegenüber der Version Bundesrat den letzten Satz deshalb präzisiert. Der Bundesrat hat die Kompetenz, Ausnahmen zu erlassen, und er soll auf Verordnungsstufe auch definieren, welches die anerkannten Ausweispapiere sind.

Herr Müller Philipp verlangt mit seinem Antrag einen neuen Absatz 3. Dieser lag der Kommission nicht vor. Meines Erachtens ist es auch eher eine Formalie. Eine Anmeldung ist natürlich in jedem Verfahren vorerst nötig, damit man überhaupt feststellen kann, welche Dokumente fehlen respektive ob die Anmeldung vollständig oder unvollständig ist, und damit man bei unvollständig vorhandenen Dokumenten eventuell eben Nichteintreten beschliessen oder eine Nachbesserung verlangen kann.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Müller Philipp abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 63 Stimmen

Dagegen .... 55 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 12–14***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 15***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 1*

.... dauerhaften Aufenthalt beantragen, können den Entscheid in der Schweiz abwarten.

*Abs. 2*

Streichen

*Antrag Müller Philipp**Abs. 2*

Streichen

*Schriftliche Begründung*

Absatz 2 ist rein spekulativ («voraussichtlich») abgefasst: Wie kann die zuständige Behörde erkennen, dass die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht einmal erfüllt sein dürften?

Spekulative Elemente haben in einem Gesetz nichts zu suchen. Diese Bestimmung ist deswegen ersatzlos zu streichen. Die bundesrätliche Lösung ist im Übrigen völlig untauglich, wenn gefälschte Dokumente eingereicht werden. Zudem wird mit Absatz 2 die in Absatz 1 aufgegriffene Problematik wieder unterhöhlt («Ausländerinnen und Ausländer, die für einen vorübergehenden Aufenthalt rechtmässig eingereist sind und die nachträglich eine Bewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt beantragen, haben den Entscheid im Ausland abzuwarten.»).

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich zudem 15 Kantone für schärfere Einreisevoraussetzungen ausgesprochen und verlangt, dass der Ausländer den Entscheid grundsätzlich im Ausland abzuwarten hat.

*Eventualantrag Vermot*

(falls Art. 15 gemäss Mehrheit/Bundesrat angenommen wird und nachdem Art. 30 Abs. 1bis ebenfalls angenommen wurde)

*Abs. 2*

Werden die Zulassungsvoraussetzungen voraussichtlich erfüllt oder ist ein Gesuch gestützt auf Artikel 30 Absatz 1bis zu prüfen, ist der Aufenthalt während des Verfahrens gestattet.

*Schriftliche Begründung*

Anstelle der bundesrätlichen Kann-Formulierung ist ein Verbleiberecht verbindlich zu gewähren, sofern die Zulassungsvoraussetzungen voraussichtlich erfüllt sind. Die kantonale Behörde entscheidet bereits nach Ermessen, ob Letzteres der Fall ist. Wird dies aber bejaht, d. h., sind die Zulassungsvoraussetzungen voraussichtlich erfüllt, ist nicht einzusehen, weshalb die Behörde frei sein sollte, einem Gesuchsteller nach Gutdünken den Aufenthalt während des pendenten Gesuches zu verweigern. Ein solcher zusätzlicher Ermessensspielraum führte unweigerlich zu kantonal unterschiedlichen Praktiken, was rechtsstaatlich unbedingt zu vermeiden ist.

Ausserdem ist ergänzend festzuhalten, dass «sans-papiers», die die zeitlichen Voraussetzungen für eine Regularisierung gestützt auf Artikel 30 Absatz 1bis erfüllen, bis zum rechtskräftigen Entscheid über ihr Gesuch auch dableiben dürfen. Dies soll dabei schon dann gelten, wenn ein Regularisierungsgesuch gestützt auf Artikel 30 Absatz 1bis gestellt wurde, und nicht erst, wenn das Gesuch «voraussichtlich gutgeheissen» wird. Ein solcher Vorausentscheid ist nämlich nicht leicht zu fällen, lässt sich doch auch gemäss der Auffassung des Gesetzgebers erst nach vertiefter Prüfung feststellen, ob ein Härtefall vorliegt oder nicht. Soll die Verwaltung das Ergebnis der vertieften Prüfung gleichsam vorwegnehmen, wird sie offensichtlich überfordert.

Die beantragte Ergänzung von Artikel 15 Absatz 2 AuG ist auch deshalb unerlässlich, weil andernfalls regularisierungswillige «sans-papiers» davon abgeschreckt würden, sich einer behördlichen Prüfung zu unterziehen. Haben sie nämlich eine Wegweisung während des pendenten Verfahrens zu gewärtigen, werden sie sich hüten, ein Gesuch zu stellen. Damit würde der Status als «sans-papiers» gleichsam festgeschrieben und damit ein Zustand fortgesetzt, den wir mit

Zustimmung zu Artikel 30 Absatz 1bis soeben als unerwünscht sanktioniert haben.

#### Art. 15

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Al. 1*

... demande d'autorisation de séjour durable, peut attendre la décision en Suisse.

##### *Al. 2*

Biffer

##### *Proposition Müller Philipp*

##### *Al. 2*

Biffer

##### *Développement par écrit*

L'alinéa 2 repose sur des éléments purement spéculatifs («il semble avéré»). En effet, comment l'autorité compétente pourrait-elle savoir que les conditions pour un séjour durable seraient susceptibles d'être remplies ultérieurement?

Les éléments spéculatifs n'ont pas leur place dans une loi. C'est pourquoi il convient de biffer cette disposition sans la remplacer par une autre. S'agissant de la solution proposée par le Conseil fédéral, elle est inappropriée lorsque l'étranger dépose des documents falsifiés. L'alinéa 2 relègue au second plan la problématique soulevée à l'alinéa 1 («L'étranger entré légalement en Suisse pour un séjour temporaire, mais qui dépose ultérieurement une demande d'autorisation de séjour durable, doit attendre la décision à l'étranger.»).

En outre, dans le cadre de la consultation, 15 cantons se sont prononcés en faveur d'un durcissement des conditions d'entrée et ont demandé que l'étranger attende la décision à l'étranger.

##### *Proposition subsidiaire Vermot*

(au cas ou l'art. 15 selon majorité/Conseil fédéral serait adopté et au cas où, par la suite, l'art. 30 al. 1bis le serait également)

##### *Al. 2*

L'étranger est autorisé à séjourner en Suisse durant la procédure, lorsqu'il semble avéré que les conditions d'admission seront remplies ou lorsqu'il y a lieu d'examiner une demande déposée en vertu de l'article 30 alinéa 1bis.

##### *Développement par écrit*

La formulation potestative prévue dans le projet du Conseil fédéral doit être supprimée au profit d'une formulation prévoyant que l'étranger bénéficie systématiquement d'un droit de séjour dans la mesure où il remplit a priori les conditions d'admission. Ce dernier point, c'est-à-dire la question de savoir si ces conditions sont effectivement remplies, est du ressort de l'autorité cantonale qui dispose en la matière d'une marge d'appréciation. En outre, il serait incompréhensible que l'autorité cantonale, après avoir estimé que ces conditions sont remplies, puisse à sa guise refuser au requérant le droit de séjourner en Suisse tant que sa demande est pendante. Le fait d'introduire une marge d'appréciation supplémentaire se traduirait inévitablement par des différences de pratiques en fonction des cantons, ce qui trait à l'encontre des principes qui régissent un Etat de droit.

Par ailleurs, il convient de garantir que les sans-papiers remplissant les conditions de durée permettant de procéder à une régularisation conformément à l'article 30 alinéa 1bis soient autorisés à rester en Suisse tant que leur demande n'a pas fait l'objet d'une décision définitive. Cette garantie doit être effective à partir du moment où la demande de régularisation conformément à l'article 30 alinéa 1bis est déposée et non uniquement à partir du moment où la demande est «provisoirement acceptée». De fait, d'une part, une telle décision provisoire est difficile à prendre puisque le législateur lui-même considère que seul un examen approfondi

permet de savoir si le cas concerné constitue ou non un cas de rigueur, et d'autre part, il est difficile d'exiger de l'administration qu'elle anticipe le résultat de cet examen approfondi, dans la mesure où cela excéderait manifestement ses compétences.

Par ailleurs, la présente modification vise à compléter l'article 15 alinéa 2 pour éviter que les sans-papiers désireux de régulariser leur situation soient dissuadés de se soumettre à une procédure administrative. En effet, s'ils craignent de faire l'objet d'un renvoi pendant la procédure, ils se gardent de déposer une demande de régularisation. En l'absence d'une modification de cet alinéa, le statut de sans-papiers serait donc maintenu, ce qui aurait pour effet de pérenniser une situation à laquelle nous avons souhaité remédier en adoptant l'article 30 alinéa 1bis.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** In Artikel 15 geht es um die Regelung des Aufenthaltes, wenn man regulär in die Schweiz einreist und einen Antrag auf Aufenthalt stellt: Es geht um die Frage, wo man den Entscheid, ob man bleiben kann oder nicht, abwarten kann – oder muss.

Der Bundesrat schlägt vor, dass man den Entscheid über die Aufenthaltsbewilligung im Ausland abwarten muss, macht dann allerdings in Absatz 2 eine Einschränkung, dass man eventuell, unter bestimmten Bedingungen, das Verfahren in der Schweiz abwarten kann.

Ich schlage Ihnen einen anderen Modus vor, bei dem man den Entscheid, ob man bleiben kann oder nicht, in der Schweiz abwarten kann. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Ein Vater mit einer regulären Aufenthaltsbewilligung arbeitet in der Schweiz, wird von seiner Familie besucht. Er stellt Antrag auf Familiennachzug. Hier finde ich es eine Schikane, wenn die Leute ausreisen müssen, bis dieser Familiennachzug bewilligt ist. Ich denke, es ist sinnvoller, wenn sie den Entscheid in der Schweiz abwarten können. Das ist der Sinn meines Minderheitsantrages.

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag Bühlmann zu den Absätzen 1 und 2 abzulehnen.

Bei Absatz 1 sind wir der Meinung, dass die Formulierung gemäss Minderheit Bühlmann geradezu zu Missbrauch einlädt. Es liegt auf der Hand, dass ein Abwarten des Entscheides in der Schweiz dazu führen wird, dass alle möglichen Rechtsmittel ergriffen werden, um den Verbleib in der Schweiz zu verlängern.

Was Absatz 2 betrifft, sind auch wir der Auffassung, er könne gestrichen werden. Wir sind allerdings aus anderen Überlegungen dieser Ansicht: Mit dem Begriff «voraussichtlich» ist Absatz 2 rein spekulativ. Wie kann die zuständige Behörde erkennen, dass die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht einmal erfüllt sein werden? Spekulative Elemente haben in einem Gesetz nichts zu suchen; deswegen ist diese Bestimmung zu streichen. In diesem Sinn möchten wir den Minderheitsantrag Bühlmann zu Absatz 2 also unterstützen – ich habe mich einleitend falsch ausgedrückt. Entschuldigung!

Die bundesrätliche Lösung ist aus unserer Sicht untauglich, wenn gefälschte Dokumente eingereicht werden. Zudem wird mit Absatz 2 die in Absatz 1 vorgesehene Lösung der Problematik wieder unterhöhlt.

Streichen Sie also bitte Absatz 2 gemäss Einzelantrag Nr. 6, wo Sie die Begründung finden.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die EVP/EDU-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Bis jetzt durfte eine ausländische Person, die rechtmässig eingereist war und in der Schweiz

ein Gesuch für einen Daueraufenthalt stellte, bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Erteilung der Bewilligung in der Schweiz bleiben. Dies ist in Artikel 1 der Vollzugsverordnung zum Anag festgelegt, und das gilt seit siebzig Jahren. Diese Regel soll nun zur Ausnahme werden. Weshalb das so ist, wird in der Botschaft des Bundesrates nicht erklärt. Begründen lässt sich dies auch kaum anders als mit einem grundsätzlichen Abwehrreflex. Während EU-Bürgerinnen und -Bürger jederzeit ohne Bewilligung in die Schweiz einreisen und hier bis zu einem Jahr zur Stellensuche bleiben können, soll es so genannten Drittstaatenangehörigen verwehrt sein, den Entscheid über ein Gesuch hier abzuwarten. Dies ist auch dann der Fall, wenn für die Schweiz damit keinerlei Kosten verbunden sind.

Das ist eine diskriminierende Behandlung, die absolut unnötig ist. Gesuchsteller aus möglicherweise weit entfernten Drittstaaten werden auf eigene Kosten in ihr Herkunftsland zurückgeschickt. Nach einigen Monaten wird ihnen dann doch eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Viel sinnvoller wäre es, wenn die Betroffenen wie bisher den Entscheid in der Schweiz abwarten könnten. Diese neu vorgeschlagene Regel könnte nämlich die Leute auch dazu veranlassen, vorübergehend unterzutauchen, und das liegt nicht in unserem Interesse. Wenn Sie der Fassung des Bundesrates zustimmen, wird dies jedoch sicher der Fall sein.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Bühlmann zu unterstützen und andernfalls die Mehrheitsfassung durch den Eventualantrag Vermot Nr. 48 zu ergänzen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich beantrage Ihnen dringend, dem Antrag der Minderheit Bühlmann zuzustimmen. Die vorgeschlagene Regelung, auch der Status quo, ist nicht nur schikanös, sondern sie ist auch lebensfremd. Das ist eine Regelung, die geradezu an Absurdität grenzt, und sie führt auch dazu, dass etwas formell durchgezogen wird, was in der Realität meistens gar nicht aufrechterhalten werden kann. Dies führt dann zu einem «Schwebezustand», indem gewisse Verfahren durchgeführt werden, bei denen man gar nicht weiss, wo sich die betreffende Person effektiv aufhält – und dies nur, damit dem Prinzip nachgelebt werden kann.

Ich plädiere für klare rechtliche Situationen. Alles andere als der Antrag der Minderheit Bühlmann bedeutet die Aufrechterhaltung einer schikanösen Schimäre.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Bei diesem Artikel bitte ich Sie, bei Absatz 1 den Minderheitsantrag abzulehnen.

Sie müssen sich im Klaren sein, dass Sie natürlich Tür und Tor öffnen, wenn Sie dieses Erfordernis streichen. Es geht ja darum, dass jemand z. B. mit einem Besuchervisum einreist und dann sagt: «So, jetzt bin ich in der Schweiz, und ich bin rechtmässig eingereist» – was auch stimmt. Aber dass er ein Anrecht bekommt, sämtliche Verfahren von der Schweiz aus durchzuführen, ist für ihn dann einfach eine Möglichkeit, um während der manchmal sehr langen Verfahrenszeit in der Schweiz zu bleiben.

Damit aber keine Härtefälle passieren, ist Absatz 2 hier eingefügt worden: «Werden die Zulassungsvoraussetzungen voraussichtlich erfüllt ....» Jetzt ist hier gesagt worden, das könne man gar nicht sagen. Es gibt aber Fälle, in denen relativ rasch zu sehen ist: Da werden die Voraussetzungen erfüllt. Ich erinnere daran, dass diese Ausnahme z. B. dort, wo ein Recht auf den Nachzug des Ehegatten, der Familie usw. besteht, gemäss Absatz 2 zugelassen wird. Das scheint mir sinnvoll zu sein. Es wäre dann in diesen offensichtlichen Fällen auch stossend, wenn Sie sagten: Er ist rechtmässig eingereist, er wird rechtmässig hier bleiben, und die Verfahren z. B. für den Ehegatten muss diese Person dann vom Ausland aus einreichen. Das macht keinen Sinn.

Natürlich muss es sich – diese Befürchtung ist ja von der FDP-Fraktion vorgetragen worden – um offensichtliche Fälle handeln. Der Ermessensspielraum für die Behörden ist also nicht allzu gross. Das Votum hat mich aber bewegt zu überlegen, dass man das «offensichtlich» vielleicht dann in der ständerätlichen Beratung noch einbauen muss. Aber es

ist auch nichts anderes gemeint und wird auch so gehandhabt.

Ich bitte Sie also, stimmen Sie dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Mehrheit zu, sowohl bei Absatz 1 als auch bei Absatz 2.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** En tant que rapporteur, je vous invite à soutenir la majorité de la commission dans son choix, qui est équilibré.

Je crois qu'il y a d'abord lieu, à l'alinéa 1, de maintenir le principe de la sortie après un séjour qui est déterminé dès le début comme un séjour temporaire. Je le dis particulièrement à l'attention de Monsieur Vischer: la transparence est de dire qu'un séjour temporaire a une durée limitée dans le temps. C'est un contrat, finalement, entre les deux parties: celui qui bénéficie de cette autorisation limitée dans le temps et l'Etat qui l'accueille, en l'occurrence la Suisse. Donc, il faut maintenir ce principe de sortie: c'est la concrétisation de la durée de séjour limitée.

Ensuite, naturellement, il s'agit de ne pas soutenir la proposition Müller Philipp et de permettre aux autorités cantonales d'apprécier la situation dans un certain nombre de cas particuliers. Je ne vous citerai que le cas d'un doctorant, le cas échéant venant d'un autre continent, un Australien – pourquoi pas? – qui a séjourné dans notre pays pour une durée limitée et qui voit, par exemple, l'université dans laquelle il poursuit son travail lui proposer un semestre supplémentaire: vous n'allez pas demander à cette personne de retourner dans son pays dans l'attente d'une décision de prolongation de son séjour!

C'est la raison pour laquelle je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité, qui offre une solution équilibrée: d'une part, elle pose le principe qu'à l'issue d'un séjour qui a été déterminé au départ comme temporaire, on doit sortir, d'autre part, dans un certain nombre de cas, les cantons ont une marge d'appréciation. Je crois que c'est là aussi faire preuve de fédéralisme et je tiens à rappeler, à Monsieur Müller en particulier, que les cantons sont parfaitement équipés et qu'ils sont les premiers compétents dans tout ce qui concerne les mesures d'exécution. Laissons donc aux autorités de proximité, qui sont au front, une marge d'appréciation. On ne peut pas faire de législation trop rigide, sans quoi celle-là devient très rapidement inapplicable.

Je vous invite donc à soutenir la majorité.

Je tiens encore à rappeler que neuf cantons, dont tous les plus peuplés, ainsi que tous les grands partis sauf l'UDC et le Parti radical-démocratique, qui avait mis un léger bémol, ont accepté l'article tel que proposé lors de la procédure de consultation.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 100 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 56 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 100 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 62 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Über den Eventualantrag Vermot zu Absatz 2 werden wir erst abstimmen, wenn Artikel 30 Absatz 1bis entschieden ist.

#### **Art. 16**

##### *Antrag der Mehrheit*

Den ganzen Artikel streichen (vgl. Art. 2a)

##### *Antrag der Minderheit I*

(Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Tschuppert, Weyeneth)

##### *Abs. 1*

.... erfolgt im Interesse der Gesamtwirtschaft. (Rest des Absatzes streichen)

**Antrag der Minderheit II**

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Tschuppert)

**Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

**Abs. 2**

... können ebenfalls zugelassen werden, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen dies erfordern.

**Antrag der Minderheit**

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

**Abs. 3**

... wird dem Stabilisierungsziel bezüglich Ausländeranteil Rechnung getragen.

**Antrag Hess Bernhard****Abs. 1**

Die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt im Interesse des Gesamtwohls der Schweiz und der gesamten Wirtschaft ....

**Abs. 2**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Eine einseitige Betrachtungsweise, nur auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtet, ist stossend.

**Antrag Vanek****Abs. 1, 3**

Streichen

**Art. 16****Proposition de la majorité**

Biffer tout l'article (voir art. 2a)

**Proposition de la minorité I**

(Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Tschuppert, Weyeneth)

**Al. 1**

... de l'économie suisse. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Proposition de la minorité II**

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Tschuppert)

**Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

**Al. 2**

Les étrangers peuvent également être admis lorsque des engagements relevant du droit international l'exigent.

**Proposition de la minorité**

(Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

**Al. 3**

Lors de l'admission des étrangers, l'objectif de stabilisation du pourcentage des étrangers est pris en considération.

**Proposition Hess Bernhard****Al. 1**

L'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir le bien général et les intérêts de l'économie de la Suisse ....

**Al. 2**

Biffer

**Développement par écrit**

Une vision unilatérale – focalisée sur les besoins économiques – ne peut être acceptée.

**Proposition Vanek****Al. 1, 3**

Biffer

**Art. 2a****Antrag der Mehrheit****Titel****Zulassung**

(Wortlaut von Art. 16 gemäss SPK-NR, wird dort gestrichen)

**Abs. 1**

Die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt im Interesse der Gesamtwirtschaft; ausschlaggebend sind die Chancen für eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das soziale und gesellschaftliche Umfeld. Die kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz werden angemessen berücksichtigt.

**Abs. 2**

Ausländerinnen und Ausländer werden ebenfalls zugelassen, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie es erfordern.

**Abs. 3**

Bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern wird der demographischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung getragen.

**Antrag Hess Bernhard****Abs. 1**

Die Zulassung von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt im Interesse des Gesamtwohls der Schweiz und der gesamten Wirtschaft ....

**Schriftliche Begründung**

Die vorgeschlagene Formulierung ist zu stark auf die rein wirtschaftlichen Bedürfnisse in der Ausländerpolitik fokussiert. Das Gesamtwohl der Gemeinschaft Schweiz muss jedoch vor materiellen Interessen stehen.

**Antrag Stamm****Abs. 2**

Ausländerinnen und Ausländer können ebenfalls zugelassen werden, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen ....

**Schriftliche Begründung**

Die Schweiz kann sich auf Gesetzesstufe nicht verpflichten, unter den genannten Voraussetzungen immer und in jedem Fall Personen zuzulassen. Mit einer Kann-Formulierung wird der notwendige Spielraum geschaffen, um nötigenfalls von der Grundregel abzuweichen, wenn staatspolitische Überlegungen dies erfordern.

**Antrag Freysinger****Abs. 4**

Die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern erfolgt unter der Voraussetzung, dass diese die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung anerkennen und akzeptieren.

**Schriftliche Begründung**

Das Gesetz dient als rechtliche Grundlage zur Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern aus Nicht-EU-Staaten. Dabei kann die Anerkennung der schweizerischen Rechtsordnung nicht a priori vorausgesetzt werden, zumal die Schweiz bisher keinen eigentlichen Migrationsvertrag kennt. Der Passus bringt die notwendige Präzisierung auf Gesetzesstufe, unter welchen Voraussetzungen die Schweiz Ausländerinnen und Ausländer zulässt.

**Art. 2a****Proposition de la majorité****Titre****Admission**

(le libellé de l'art. 16 selon CIP-CN est biffé à l'art. 16)

**Al. 1**

L'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse; les chances d'une intégration durable sur le marché du travail suisse et dans l'environnement social et sociétal sont déterminantes. Les besoins culturels et scientifiques de la Suisse sont pris en considération de manière appropriée.

**Al. 2**

Les étrangers sont également admis lorsque des motifs humanitaires ou des engagements relevant du droit international l'exigent ou que l'unité de la famille en dépend.

**Al. 3**

Lors de l'admission des étrangers, l'évolution sociodémographique de la Suisse est prise en considération.

**Proposition Hess Bernhard****Al. 1**

L'admission des étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir le bien général et les intérêts de l'économie de la Suisse ....

**Développement par écrit**

La formulation proposée focalise trop sur les besoins économiques purs; or, dans la politique en matière d'étrangers, le bien général de la Suisse doit primer sur des intérêts matériels.

**Proposition Stamm****Al. 2**

Les étrangers peuvent également être admis lorsque des motifs humanitaires ....

**Développement par écrit**

La Suisse ne peut pas s'engager dans le cadre d'une loi à admettre automatiquement des personnes dès lors que les conditions prévues sont remplies. Une formulation potestative permet de dégager la marge de manoeuvre nécessaire afin de pouvoir s'écarter de la règle générale si des considérations d'ordre politique l'exigent.

**Proposition Freysinger****Al. 4**

Les étrangers sont admis à condition qu'ils reconnaissent et acceptent les principes de l'ordre juridique suisse.

**Développement par écrit**

La loi sert de base légale à l'admission des étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat de l'UE. Or, il n'est pas possible de postuler a priori la reconnaissance de l'ordre juridique suisse, d'autant que la Suisse ne dispose pas encore véritablement d'une «convention sur les migrations». La phrase proposée apporte les précisions qui s'imposent à l'échelon de la loi, en indiquant à quelles conditions la Suisse admet des étrangers.

**Fehr Hans (V, ZH):** Das Kapitel über die Zulassungsvoraussetzungen ist eines der entscheidendsten Kapitel und eine der entscheidendsten Welchenstellungen in diesem Ausländergesetz. Hier können und müssen Sie Zeichen setzen und Klarheit schaffen; hier geht es um die Marschrichtung.

Die Minderheit I beantragt, lediglich den ersten Satz von Artikel 16 Absatz 1 stehen zu lassen. Dieser sagt klar, worum es geht. Es geht darum, dass die Zulassung von erwerbstätigen Ausländern im Interesse der Gesamtwirtschaft erfolgen soll. Es ist gefährlich, wenn Sie die zusätzlichen Sätze stehen lassen: Erstens wird dort gesagt, ausschlaggebend seien die beruflichen und gesellschaftlichen Integrationschancen. Es geht doch nicht um Integrationschancen, sondern um die berufliche Qualifikation. Zweitens wird dort gesagt, es gehe auch darum, kulturelle und wissenschaftliche Bedürfnisse zu berücksichtigen. Diese Formulierung muss weg. «Wissenschaftliche Bedürfnisse» könnten wir stehen lassen. Aber von «kulturellen Bedürfnissen» hat in diesem Saal doch jeder eine andere Vorstellung. Diese zusätzlichen Sätze sind nicht zweckdienlich. Wir bitten Sie, mit diesem Minderheitsantrag Klarheit zu schaffen. Es geht bei den Zulassungsvoraussetzungen um nichts anderes als um die Interessen der Gesamtwirtschaft.

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen. Sonst ist auch die Gefahr gross, dass Sie eine Vermischung von Ausländer- und Asylpolitik vornehmen. In der Ausländerpolitik – da sind wir uns wohl einig – geht es nicht um Leute, die Flüchtlings-eigenschaften haben. Es geht ausschliesslich um die Frage: Wer soll in die Schweiz kommen und hier arbeiten, zu wel-

chen Bedingungen und für welche Bedürfnisse? Das ist hier zu regeln; das ist nichts Unmoralisches, sondern das ist die Logik. Ich bitte Sie, keine Vermischung vorzunehmen. Wir haben in den letzten Jahren – statistisch eindeutig feststellbar – eine vermehrte Zuwanderung zum Sozialsystem. Wir wollen aber eine Zuwanderung zum Arbeitsmarkt. Das berücksichtigt der Antrag der Minderheit I. Ich bitte Sie deshalb um Zustimmung.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Ich habe es gestern schon kurz erwähnt: Wir lehnen die Ausweitung, welche die Kommissionsmehrheit in Artikel 2a vorgenommen hat, ab. Ich habe Ihnen gestern gesagt, dass wir uns in erster Linie nach den Bedürfnissen der Wirtschaft zu richten haben. Wir gehen darin einig, dass es auch gesellschaftliche und bildungspolitische Bedürfnisse gibt, die bezüglich der Ausländerfrage geregelt werden müssen. Diese Ausweitung, wie sie die Kommissionsmehrheit in Artikel 2a vorgeschlagen hat, lehnen wir aber ab. Deshalb beantragen wir Ihnen, an der Fassung festzuhalten, wie sie der Bundesrat dem Parlament beantragt, ob dies jetzt in Artikel 2a oder in Artikel 16 aufgeführt wird: Wir haben nichts dagegen, wenn diese Grundsätze bereits in Artikel 2a erscheinen.

Die Minderheit II beantragt Ihnen also, an der Umschreibung gemäss Entwurf des Bundesrates, wie sie in Artikel 16 Absatz 1 festgeschrieben ist, festzuhalten.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Je me permets de rappeler quelques éléments concernant l'incohérence de la politique en matière de migration en Suisse. En 1991, juste avant l'éclatement de la guerre dans les Balkans, le Conseil fédéral a justifié son autorisation de faire appel à la main-d'oeuvre yougoslave, en soulignant que ce pays faisait partie de «ceux où les valeurs culturelles, religieuses et sociales correspondent aux nôtres». Quatre mois plus tard, la Yougoslavie était recalée dans le troisième cercle. En 1992, le Conseil fédéral, pour justifier la politique des trois cercles, avançait l'argument selon lequel les populations qui ne sont pas d'origine européenne sont inassimilables et rejetées dans le troisième cercle, car «elles sont originaires de pays où les conditions sociales, culturelles, religieuses, politiques ou économiques sont fondamentalement différentes. La politique suisse en matière d'admission à l'égard des personnes exerçant une activité lucrative est donc fondée sur le principe selon lequel les particularités ethniques et nationales des personnes venant de certains pays rendent en général plus difficile leur intégration dans notre société.» J'ai cité en substance le message du 2 mars 1992 relatif à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (92.029).

Ces deux citations montrent bien que la capacité supposée des étrangers et étrangères à s'intégrer ne repose sur aucun critère objectif, mais bien uniquement sur les besoins supposés de notre économie, et je rappelle ce que j'ai dit hier concernant l'immigration portugaise au début des années 1960, à savoir qu'on estimait qu'elle ne pourrait pas s'intégrer ici en Suisse.

Le système des trois cercles a fait l'objet de vives critiques pour discrimination. Il n'est plus question dans la LEtr de surpopulation étrangère. Le Conseil fédéral se garde bien de mentionner des concepts comme «l'enchevêtrement culturel». Avec le système binaire proposé, nous ne sommes pas très loin des trois cercles. En effet, relevaient du deuxième cercle essentiellement les cadres qualifiés ou les spécialistes, lesquels sont toujours autorisés à se rendre en Suisse.

Et il est assez étonnant de lire le communiqué de la Commission des institutions politiques, après la clôture des travaux, concernant cette loi. Il exprime le point de vue de la majorité de droite, qui était très clair. «La Commission des institutions politiques constate l'utilité de légiférer dans ce domaine qui englobe la problématique des besoins de la Suisse en immigrants, de la pression exercée par ces mou-

vements de migration et des appréhensions suscitées par une surpopulation étrangère .... Elle salue aussi la mise au point de règles efficaces pour endiguer les flux migratoires et pour parvenir à atténuer les craintes d'une trop forte poussée de l'emprise étrangère.»

Or, entre 1965 et 1995, les six initiatives populaires qui s'opposaient à la surpopulation étrangère ont toutes été rejetées. Il est choquant de voir les partis de droite passer comme chat sur braise sur la volonté de plus de la moitié des électeurs et électrices et d'utiliser constamment les peurs de la population pour justifier leurs propositions discriminatoires.

Ce que propose la minorité Fehr Hans, en demandant que soit fait mention dans la loi de l'objectif de stabilisation du pourcentage des étrangers à l'alinéa 3, est une mesure discriminatoire et nous appelons à la rejeter. Nous demandons en revanche que les critères des motifs humanitaires et du regroupement familial à l'alinéa 2 soient maintenus.

**Christen Yves (RL, VD):** Il s'agit ici du principe des conditions d'admission. Elles figurent dans le dépliant à l'article 16. La majorité de la commission prévoit de les reporter à l'article 2a.

Pour ces conditions d'admission, le projet du Conseil fédéral prévoit trois alinéas: à l'alinéa 1 – première condition –, il faut servir d'abord l'intérêt de l'économie, il faut que les chances d'intégration professionnelle soient les meilleures, et puis les besoins culturels et scientifiques sont pris en considération de manière appropriée. A l'alinéa 2, le Conseil fédéral propose aussi que des étrangers puissent être admis pour des motifs humanitaires ou relevant du droit international, ou pour assurer l'unité de la famille. A l'alinéa 3, enfin, il tient compte de l'évolution sociodémographique.

Chacun de ces trois alinéas s'accompagne d'une proposition de minorité. A l'alinéa 1, il s'agit de savoir quelle est la condition la plus importante, l'économie, le social ou le culturel. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission penchent pour l'économie avec, accessoirement, des intérêts pour la culture et la science. Dans sa proposition de minorité I, Monsieur Fehr propose de n'en rester qu'à l'économie et de biffer le reste. Monsieur Weyeneth, dans sa proposition de minorité II, propose d'en rester à la version du Conseil fédéral, avec laquelle on pourrait vivre; mais la majorité de la commission ajoute un élément d'intégration durable. Je crois qu'elle a raison, parce qu'elle souhaite ainsi démontrer que ceux qui sont admis doivent dès lors durablement s'intégrer dans notre pays. C'est une notion qui sous-tend toute cette loi.

Dès lors, le groupe radical-libéral vous propose de suivre la majorité de la commission à l'alinéa 1.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il y a une proposition de minorité Fehr Hans. Il s'agit du problème des motifs humanitaires ou des engagements relevant du droit international. Cette minorité propose la formule potestative. Ici, nous sommes d'accord, nous voulons des conditions claires. L'UDC elle-même a toujours dit, à propos de ces formules potestatives – quand Monsieur Lustenberger est venu en commission défendre sa proposition, elle a été rejetée – qu'elle voulait qu'on puisse appliquer clairement les conditions de cette loi. Nous rejetons cette formule potestative. Il s'agit d'éléments relevant du droit international et c'est tout. Il est vrai que le droit international peut comprendre aussi des motifs humanitaires et il peut comprendre aussi le regroupement familial, puisque c'est la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit dans son article 8 que la famille peut être regroupée ou doit être regroupée, même. Mais pour cet alinéa 2, le groupe radical-libéral vous propose d'en rester à la formule de la commission et du Conseil fédéral.

A l'alinéa 3, le Conseil fédéral et la commission proposent de tenir compte du développement sociodémographique. La minorité Fehr Hans propose la formule «l'objectif de stabilisation du pourcentage des étrangers». C'est en quelque sorte un retour à l'initiative des quotas. Le principe de la loi

est de dire que, dans le deuxième cercle, nous admettons un certain nombre de travailleurs – pour l'économie, pour la recherche scientifique, éventuellement pour des intérêts culturels. Nous voulons bien les intégrer, mais l'objectif n'est pas de maîtriser l'évolution démographique. S'il devait y avoir une vague d'immigrants du deuxième cercle, il est évident que le Conseil fédéral prendrait des dispositions. Mais ce n'est pas le but de la loi.

C'est la raison pour laquelle le groupe radical-libéral vous propose de refuser cette minorité et d'en rester à la version du Conseil fédéral et de la commission.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Ich spreche zuerst zu Artikel 16 Absatz 1, gegen die Minderheit I (Fehr Hans). Herr Fehr will ja in bekannter Manier herausstreichen, was bei Artikel 16 Absatz 1 das Leben irgendwie auch noch lebens- oder lebenswert macht. Er will Ausländerinnen und Ausländer nur dann zulassen, wenn dies im Interesse der Gesamtwirtschaft notwendig ist – Punkt! Die Mehrheit verweist jedoch darauf, dass zwar die Interessen der Gesamtwirtschaft eine Rolle spielen – das ist richtig, wir behandeln das Ausländergesetz –, dass jedoch auch die sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse und Aspekte beigezogen werden müssen, wenn es darum geht, Ausländerinnen und Ausländer aufzunehmen. Es geht doch nicht an, dass wir Menschen zu blossen wirtschaftlichen Subjekten reduzieren. Menschen haben Bedürfnisse, Träume, Wünsche; sie wollen Perspektiven haben und nicht einfach nur geduldet werden.

Wir bekämpfen auch die Minderheit II (Weyeneth), die einfach wie der Bundesrat die kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz angemessen berücksichtigen will. Wir schliessen uns beim ganzen Artikel der Mehrheit an.

Artikel 16 Absatz 2 ist noch weit gravierender: Gemäss Entwurf des Bundesrates werden Ausländerinnen und Ausländer zugelassen, wenn «völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder die Vereinigung der Familie es erfordern». Diesen verbindlichen Rechtsanspruch will die Minderheit Fehr Hans in eine Kann-Bestimmung abändern. Dies würde heissen, dass es den kantonalen Behörden selbst dann anheim gestellt wäre, eine Bewilligung zu verweigern, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder zwingende familiäre Erfordernisse die Bewilligungserteilung gebieten. Eine solche Entscheidungsfreiheit für Behörden darf es nicht geben!

Welche Konsequenzen die Ausstattung der Fremdenpolizeibehörden mit einer entsprechenden Machtfülle hat, haben uns Praktiker des Fremdenpolizeirechtes in den letzten Jahren und Jahrzehnten eindrücklich vor Augen geführt: Die Folgen dieser fremdenpolizeilichen Machtfülle sind Behördenwillkür, unverständliche kantonale Ungleichbehandlungen und zahlreiche stossende Praktiken einzelner Fremdenpolizeibehörden. Es darf nicht sein, dass kantonale Zufälligkeiten Schicksale von Menschen existenziell bestimmen. Es ist auch gar nicht einzusehen, weshalb man den Kantonen einen Ermessensspielraum für die Zulassung oder Nichtzulassung einer Person einräumen soll, wenn einmal feststeht, dass übergeordnetes Recht, d. h. völkerrechtliche Verpflichtungen, humanitäre Gründe oder der Grundsatz der Familieneinheit die Erteilung der Bewilligung gebieten.

Zu denken ist z. B. an Personen, die aufgrund des Rückschiebeverbots der Folterkonvention weder in ihr Herkunftsland noch in einen Drittstaat zurückkehren können. Zu denken ist aber auch an unbescholtene Personen, deren Familienangehörige allesamt in der Schweiz leben und die im Herkunftsland keine Beziehungen mehr haben. Unter diesen Voraussetzungen ist ein fremdenpolizeiliches Ermessen über Erteilung oder Nichterteilung einer Bewilligung absolut fehl am Platz. Zu beurteilen, ob entsprechende Voraussetzungen erfüllt sind, ist schon Ermessensspielraum genug.

Nun noch zur Minderheit Fehr Hans zu Absatz 3 von Artikel 16: In diesen Absatz will Herr Fehr dann auch noch gleich die 18-Prozent-Initiative von Herrn Müller kopieren – Müller/Fehr Hans, ein «rechtspolitisches» Zwillingsspaar –,

indem er nämlich will, dass dem Stabilisierungsziel bezüglich des Ausländeranteils Rechnung getragen wird. Die 18-Prozent-Initiative, Herr Fehr, wurde durch die Bevölkerung abgelehnt; die Bevölkerung hält nichts von Prozentzahlen. Gestern wollten Sie schon die SVP-Missbrauchs-Initiative ins Asylgesetz schreiben lassen, heute die 18-Prozent-Initiative der FDP ins Ausländergesetz. Sind das hier die neuen Gepflogenheiten? Man verliert Abstimmungen in der Bevölkerung und bringt hinterrücks, unter dem Titel Stabilisierung, diese unsinnige Idee wieder ins Gesetz. Wir lehnen diesen Antrag der Minderheit Fehr Hans natürlich ab.

**Pflster Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion unterstützt bei Artikel 16 die Anträge der Kommissionsmehrheit. Es geht hier um Grundsätze, und es ist aus unserer Sicht zudem richtig, dass man sie vorne im Gesetz, in Artikel 2a, hineinnimmt. Es ist aus unserer Sicht auch richtig, dass man nicht nur die Interessen der Gesamtwirtschaft erwähnt, sondern auch berufliche und gesellschaftliche Integrationschancen dazunimmt, obwohl ich gestehen muss, dass dieser Begriff etwas schwammig ist. Aber auch der Begriff «Gesamtwirtschaft» ist relativ unpräzise. Es gibt Partikularinteressen einzelner Branchen, und das können andere als gesamtwirtschaftliche Interessen sein. Aber wenn wir Grundsätze hineinnehmen, dann müssen wir sagen, dass uns nicht nur die berufliche Integration, sondern auch die Wertvorstellungen und unsere Lebensart wichtig sind. Es geht ja hier auch darum, dass die Integration nicht nur Sache des Staates ist, sondern vor allem auch Sache der Ausländer, die sich hier ansiedeln wollen; und deshalb ist es auch sinnvoll. Es gibt auch keine Erklärungen zum Begriff «Gesamtwirtschaft», sondern zusätzliche Grundsätze, die den Begriff «Integration» etwas präzisieren sollen.

Zu Absatz 2 muss man schon sagen: Wenn man das Völkerrecht als Grundsatz anerkennt, was wohl für alle selbstverständlich ist, dann sollte man das auch als Grundsatz postulieren. Zudem ist in Absatz 2 auch formuliert, welche Bedingungen für die Zulassung nötig sind. Das ist also kein absoluter Grundsatz, sondern ein rechtlich gebundener Grundsatz.

Zu Absatz 3 hat die Vorrednerin schon erwähnt, dass das Stabilisierungsziel im Sinne einer Quote vom Volk abgelehnt wurde, aber die Formulierung «demographische und soziale Entwicklung» entspricht ja auch dem, dass man Einwanderung steuern möchte. Auch für uns ist klar, dass Einwanderung sinnvoll begrenzt werden muss. Die Formulierung der Kommissionsmehrheit, dass man demographische und soziale Kriterien berücksichtigt, ist eine genauere Umsetzung des Volkswillens und deshalb auch mehrheitsfähiger.

Deshalb unterstützt die CVP-Fraktion die Anträge der Kommissionsmehrheit.

**Donzé Walter (E, BE):** Unsere Fraktion vertritt die Haltung der Mehrheit. Wir wenden uns gegen die Minderheit I (Fehr Hans) wie auch gegen die Minderheit II (Weyeneth). Wir dürfen nicht mit einer Optik ans Ausländergesetz herangehen, als wäre jeder Ausländer, der bei uns um Aufenthalt nachsucht, ein Missbraucher. Die Anliegen der Wirtschaft unterstützen wir, aber dies sind nicht die ausschliesslichen Kriterien für den Aufenthalt von Ausländern bei uns. Es gibt auch Familienschicksale, es gibt Verwandtschaften, es gibt Ausländererehen, und hier wollen wir kein Spiessrutenlaufen, sondern ganz normale Voraussetzungen.

Wir sind der Auffassung, die Kommissionsmehrheit liege richtig. Sie hat das Gesamtwohl des Landes und seiner Gesellschaft im Fokus. Sie setzt gute Leitplanken, und gerade unter kulturellen Interessen verstehen wir auch, dass die schweizerische Eigenart und Kultur erhalten bleibt. Die Kommission regelt nun diese Bestimmungen in den Artikeln 2, 2a und 2b, und deshalb können wir Artikel 16 streichen.

Den Antrag Stamm halten wir für unnötig. Er macht eigentlich keinen Sinn. Den beiden Anträgen Hess Bernhard ziehen wir die Variante der Kommissionsmehrheit vor.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Die ganze Sache wird jetzt durch die neue Ordnung, die Sie geschaffen haben, etwas auseinander gerissen. Ich glaube, Sie sollten mindestens wegen der Denkweise – damit klar ist, um was es geht – bei den Artikeln 16 bis 30 bleiben. Wenn Sie jetzt zu den Artikeln 2a und 2b hüpfen, reißen Sie ein Konzept auseinander. Wir sind nicht dagegen, dass Sie das Gesetz neu ordnen, aber für die Diskussion ist es natürlich ausserordentlich beschwerlich. Ich habe gemerkt, dass es von den Rednern hier am Pult nicht überall verstanden worden ist. Auch Artikel 2b wird jetzt hier hineingezogen, aber Artikel 2b betrifft das Problem der Integration, das in den Artikeln 51ff. behandelt wird. Ich möchte darum hier über die Zulassungsvoraussetzungen sprechen und das in einen Gesamtzusammenhang stellen, sonst wird das Ganze unübersichtlich.

Das duale Zulassungssystem, welches die Kommission übernommen hat, sieht Voraussetzungen für die Zulassung zur Erwerbstätigkeit vor. Artikel 2a – nach dem früheren Konzept Artikel 16 – umschreibt das nur generell. Ich komme am Schluss darauf zu sprechen. Aber es gibt hier Artikel, die das spezifizieren und sagen, was getan wird, um die Integrationsziele zu erreichen, und die Zulassungsvoraussetzungen näher umschreiben. Es wird gesagt, was getan wird, um das vom Bundesrat immer wieder erklärte Stabilisierungsziel zu erreichen, oder womit man es zu erreichen glaubt.

Zunächst einmal: Es werden – es geht ja hier um die ausereuropäischen Staaten – jährliche Höchstzahlen für die Bewilligungen vorgeschrieben, nämlich gemäss Artikel 19; dieser gehört dazu. Es ist also nicht eine freie Möglichkeit. Die jährlichen Höchstzahlen für die Bewilligungen sind die Quoten, die wir eigentlich früher gegenüber allen Ländern, auch den europäischen, hatten und die wir gegenüber den europäischen während der Übergangsfristen auch jetzt noch haben. Sie bringen die kantonalen Behörden dazu, mit der Bewilligungserteilung haushälterisch umzugehen. In der Regel wird ja dann geprüft, bevor man die Bewilligung erteilt, ob alles gemacht worden ist, um die Leute im entsprechenden Umfeld, d. h. in der Schweiz – oder neu gemäss Freizügigkeitsabkommen in der EU – zu rekrutieren.

Dann gibt es den Vorrang der Inländer und der Angehörigen der EU- und der Efta-Staaten. Das steht in Artikel 20. Diese Bestimmung soll der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz dienen.

Die Quote soll eine Begrenztheit bringen; das ist eine Anlehnung an das Ziel der Stabilisierung. Artikel 20 mit dem Vorrang der Inländer – die Bürger der EU- und der Efta-Staaten gelten auch als Inländer, wenn die Übergangsfristen einmal abgelaufen sind – soll also ein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein. Die Schweiz hat dieses System ja in den letzten dreissig Jahren gehabt und ist damit im Vergleich zu ausländischen Staaten gut gefahren. Wir müssen aufpassen, dass wir jetzt nicht alles über Bord werfen, was sich eigentlich bewährt hat.

Dann haben wir ein drittes Instrument, das ist Artikel 21 – das ist jetzt alles unter Artikel 2a zu subsumieren! –: Von einer Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen erhofft man sich, dass sie einem Lohndumping entgegenwirkt. Mit Artikel 23 wird dann die berufliche Qualifikation einbezogen; das ist ein neues Element. Das geht in die langfristige Integration. Man hat festgestellt, dass sich die beruflich qualifizierten wesentlich leichter integrieren lassen als die beruflich nicht qualifizierten und die grosse Masse der Ungelernten. Das wird ja von gewisser Seite auch kritisiert: Es führe zu einem «Austrocknen» anderer Staaten, weil man quasi die Intelligenzja abzöge. Ich glaube, das ist übertrieben, aber wenn es zu einer Masseneinwanderung käme, wenn man ganz Europa oder Amerika dazunähme, dann könnte das vielleicht ein Argument sein.

Dann wird in Artikel 24 ein weiteres Element vorgeschrieben, nämlich eine angemessene Wohnung. Damit will man verhindern, dass wir eine freie Zuwanderung haben und dass die Leute dann keine Wohnung haben. Das ist natürlich auch ein Integrationselement und ein soziales Element.

Schliesslich gibt es Ausnahmen bei den Zulassungsvoraussetzungen. Das sind die humanitären Überlegungen. Ausnahmen sind auch für den wirtschaftlichen und kulturellen Austausch möglich. Das ist für jene Fälle, in denen selbst der Begriff der Gesamtwirtschaft nicht mehr genügt.

Die Mehrheit hat diesen Artikel im Sinne des Bundesrates zwar neu gefasst; ob er aber eine Verbesserung darstellt, bezweifle ich. Ich muss Ihnen sagen: Sie haben das Gleiche geschrieben, nur anders. Wenn Sie sagen, der Inhalt sei der gleiche wie der in der Fassung des Bundesrates, dann kann ich mich damit einverstanden erklären, aber eine Verbesserung ist es nicht.

Ich bitte Sie, auch zu beachten: Es geht um Gesetzgebung. Je grösser Sie den Spielraum machen und je umfassender und je schwammiger Sie die Formulierungen machen, desto weiter entfernen Sie sich natürlich auch vom Rechtsstaat. Wo Sie Ermessen haben, haben Sie immer auch Ermessen im positiven Sinn des einen und Ermessen im negativen Sinn des anderen. Das ist etwas gefährlich.

Es sind reichlich schwammige Begriffe gewählt worden, allerdings auch schon im Entwurf des Bundesrates. Die von der Mehrheit vorgeschlagene Lockerung des Zulassungssystems werden wir in den folgenden Artikeln ansehen, ich werde dort darauf eingehen. Auf jeden Fall kann ich bereits jetzt sagen: Der Versuch, hier das Saisonierstatut wieder einzuführen, wird vom Bundesrat klar abgelehnt. Das hat aber mit den Kurzaufenthalten nichts zu tun; das ist gestern hier vermischt worden. Bewilligungen für sechsmonatige Kurzaufenthalte sind keine Saisonierbewilligungen, das ist kein Saisonierstatut. Das Saisonierstatut war für Leute, die während mehrerer Jahre Bewilligungen für Kurzaufenthalte bekommen hatten; diese wurden dann umgewandelt. Das hat also mit der vorgeschlagenen Kurzaufenthaltsbewilligung, wie sie auch bei den «Bilateralen I» übernommen wird, nichts zu tun. Dagegen werden wir uns zur Wehr setzen. Wenn das Konzept aufgeweicht wird, dann sind auch die Stabilisierungsziele, dann sind auch die Integrationsziele nicht mehr erreichbar, dann sind die Bedürfnisse der Wirtschaft nicht mehr erfüllbar, dann sind die sozialen Folgen nicht mehr tragbar.

Jetzt konkret zu Artikel 2a, der Artikel 16 entspricht. Ich spreche nicht zu Artikel 2b, dieser ist der Ersatz der Artikel 51ff. Das ist etwas anderes, den können wir erst dort behandeln, sonst vermischen wir Dinge.

Zu Artikel 2a sage ich nochmals: Die Formulierung des Bundesrates ist die präzisere. Die Kommissionmehrheit sagt, sie wolle inhaltlich nichts ändern. Wir gehen also nicht auf die Barrikade, aber wir bleiben bei der Formulierung des Bundesrates, die – das sehen Sie schon an der Länge des Artikels – einfach die bessere und konsequentere Fassung darstellt, vor allem auch für die Auslegung. Wenn Sie aber der Kommissionmehrheit folgen, ist zuhänden des Amtlichen Bulletin festgehalten, dass Sie inhaltlich nichts anderes als die Fassung des Bundesrates beschlossen haben. Ich bitte Sie, hier der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Erlauben Sie mir eine Replik in Bezug auf den Minderheitsantrag zu Absatz 3: Frau Verbot scheint sich auf mich oder meine Politik einschliessen zu wollen, allerdings eher glücklos.

Zur Sache: Es geht hier in keiner Weise darum, dass wir der 18-Prozent-Initiative nachtrauern. Wir akzeptieren, dass diese Initiative mit ihrer Rechenschiebermethode wahrscheinlich kein sehr glückliches Instrument war und dass das Volk dazu Nein gesagt hat. Aber wir beziehen uns darauf, dass sich der Bundesrat – Herr Koller, Frau Metzler, aber auch schon ihre Vorgänger – immer klar zum so genannten Stabilisierungsziel in der Ausländerpolitik bekannt hat. Darum wollen wir dieses Stabilisierungsziel hier als klare Zielsetzung einbauen. Seit über zwanzig Jahren wird à la Bundesrat «stabilisiert». Die Realität sieht so aus: Wir hatten vor zwanzig Jahren in der Schweiz einen Ausländeranteil von 900 000 Leuten. Die so genannte Stabilisierung wirkte

sich so aus, dass wir jetzt einen um 60 Prozent höheren Ausländeranteil haben, d. h. 1,5 Millionen Ausländer! Das Stabilisierungsziel soll mit intelligenten Massnahmen erreicht werden, und das wollen wir hier im Grundsatz verankern.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zu Absatz 3 zuzustimmen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Es wurde mehrfach zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich hier um einen Grundsatzartikel dieses Gesetzes handelt, um die Zielgebung, wie wir die Zulassung inskünftig regeln wollen. Sie haben gesehen, dass gegenüber den heutigen Gesetzen neu die gesamtwirtschaftlichen Interessen im Vordergrund stehen. «Gesamtwirtschaftliche Interessen» ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff, der nicht abschliessend und auch nicht immer gleich definiert werden kann. Der Bundesrat wie auch die Kommission haben versucht, das noch auszudeutschen. Sie sehen, dass die Mehrheit der Kommission das gegenüber der Version des Bundesrates mit den Hinweisen auf die Integrationschancen und auf das soziale und gesellschaftliche Umfeld präzisiert hat.

Herr Bundesrat, es war Ihre Verwaltung, die der Kommission diesen Verbesserungsvorschlag vorgelegt hat. Denn die Version des Bundesrates hat effektiv in der Kommission zu noch mehr Fragen geführt. Deshalb ist die Formulierung der Mehrheit der Kommission so, wie sie jetzt vorliegt, klar eine Verbesserung und Konkretisierung gegenüber der Version des Bundesrates. Wir wollen damit auch zum Ausdruck bringen, dass mit dem neuen Konzept eben weder kurzfristige Wirtschaftsinteressen gefördert noch spezielle Branchen oder Regionen berücksichtigt werden sollen. Im Mittelpunkt muss immer das gesamtwirtschaftliche Interesse, ein nachhaltiges und nicht ein kurzfristiges Ziel stehen. Wir wollen mit der Zulassungspolitik weder Strukturhaltung über weniger qualifizierte Arbeitskräfte und tiefe Löhne betreiben noch Partikularinteressen innerhalb der Wirtschaft unterstützen.

Deshalb bitte ich Sie, bei Absatz 1 die Version der Mehrheit der Kommission zu unterstützen.

Die Minderheit I (Fehr Hans) will im Absatz 1 den letzten Satz streichen. Nach Ansicht der Mehrheit ist das falsch, weil mit dem Hinweis auf die Integrationschancen zum Ausdruck kommt, dass es nicht nur rein um wirtschaftliche Interessen geht – Zulassungspolitik hat sehr viel mit Integrationspolitik zu tun. Das sind Ziele dieser Revision. Das muss in der Formulierung des Gesetzes auch zum Ausdruck kommen. Die Mehrheit will daher den Artikel so belassen. Die Kommission hat das mit 16 zu 4 Stimmen so bestimmt.

Bei Absatz 2 haben wir die Minderheit Fehr Hans, welche die Zulassung aus humanitären Gründen oder zum Zwecke der Familienvereinnigung streichen will. Das würde die bisherige Tradition der Schweiz unterlaufen. Wir hatten die Diskussion auch im Rahmen des Asylgesetzes und stellten fest, dass es Fälle von humanitären Aufnahmen gibt. Die brauchen selbstverständlich eine Rechtsgrundlage. Wenn Sie in Absatz 2 der Minderheit Fehr Hans folgen würden, würde die Rechtsgrundlage fehlen, und man könnte humanitäre Aufnahmen nicht mehr zulassen. Die Kommission hat diesen Antrag mit 15 zu 6 Stimmen klar abgelehnt. Er ist auch abzulehnen, weil er – wie Herr Christen zu Recht betont hat – bei den völkerrechtlichen Verträgen von einer Kann-Formulierung ausgeht. Wenn man völkerrechtliche Pflichten hat, dann hat man Pflichten. Verträge und Pflichten sind einzuhalten, Herr Fehr. Man kann dann nicht sagen: Man kann dann noch, oder man hat Ermessen. Verträge sind einzuhalten; Verpflichtungen hat die Schweiz zu erfüllen. Deshalb kann man hier nicht mit einer Kann-Formulierung operieren. Bei Absatz 3 haben wir ebenfalls eine Minderheit Fehr Hans. Die Kommission hat auch hier den Hinweis auf die 18-Prozent-Initiative diskutiert. Es ist so, dass Bundesrat und Kommissionmehrheit mit dem neuen Zulassungssystem das Ziel einer Stabilisierung des Ausländeranteils verfolgen, aber es gibt dafür weder eine Definition noch eine Zahl. Wie wir

auch zum Ausdruck bringen, braucht es natürlich auch Flexibilität für die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft. Es wäre also verfehlt, hier die Vorstellung zu haben, dass man von einer Grenze ausgeht. Auch die Umsetzung, die Handhabung des Antrages der Minderheit Fehr Hans, wäre schwierig. Die Kommission hat diesen Antrag daher mit 13 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Der Antrag Hess Bernhard will in Absatz 1 noch das Gesamtwohl einfügen. Es scheint mir hier sehr schwierig zu sein, zu definieren, was denn das Gesamtwohl ist. Die Kommission hat in Absatz 1 den Ansatz gewählt, zu den gesamtwirtschaftlichen Interessen eine Definition zu geben. Inhaltlich kommt das dem, was Herr Hess meint, wohl sehr nahe. Ich bitte Sie daher, diese Formulierung zu unterstützen und den Antrag Hess Bernhard abzulehnen.

Zu klären haben Sie noch die Positionierung: Sie haben gehört, dass die Kommissionmehrheit einen Artikel 2a schaffen und vorziehen möchte. Das hat folgende Gründe: Wir sind der Auffassung, dass der Gesetzgeber zu Beginn eines Gesetzes auch sagen sollte, was die Ziele sind, die die Gesetzgebung verfolgt, was der Zweck einer Vorlage ist. Mit der Positionierung dieser grundsätzlichen Zulassungsvorschrift zu Beginn des Gesetzes bringen wir das zum Ausdruck. Es wird so leichter lesbar, und somit würden am Anfang des Gesetzes die Prinzipien und Grundsätze verankert werden. Nachher, im 3. und 4. Kapitel, kommen dann die Präzisierungen und Einzelheiten, die regeln, wie diese Zulassung konkret aussieht.

Ich bitte Sie daher, auch der Neupositionierung in Artikel 2a zuzustimmen. Wie ich den Voten entnommen habe, hat bisher niemand dagegen opponiert.

**Fehr Hans (V, ZH):** Frau Leuthard, wir haben es vorhin alle gehört: Sie bekennen sich ausdrücklich zum Stabilisierungsziel, das anzustreben sei. Warum schreiben Sie dann dieses Stabilisierungsziel nicht ins Gesetz hinein? Wir wollen ja keine Zahl, wir wollen genau das, was Sie selber sagen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Herr Fehr, ich habe mich nicht zu einem Stabilisierungsziel in Ihrer Version bekannt. Die Kommission hat klar zum Ausdruck gebracht, dass die Fehler der Vergangenheit mit diesem Zulassungssystem selbstverständlich nicht wiederholt werden dürfen, das heisst vor allem Fehler im Bereich der Saisoniers, des Familiennachzuges, der nachweislich zu einem hohen Zustrom in die Schweiz geführt hat. Hier wollen wir stabilisieren, aber immer im Sinne der Gesamtwirtschaft, und das heisst inskünftig: Wenn die Wirtschaft einen Bedarf nach Arbeitskräften hat und diesen decken will, dann ist dem Folge zu geben. Diesem Bedarf ist nicht mit einer Stabilisierung im Sinne einer Festsetzung von Quoten, Zahlen, Prozenten Rechnung zu tragen. Das will die Kommissionmehrheit klar nicht.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Die Kommissionssprecherin hat gesagt, die Fassung der Mehrheit sei die Fassung der Verwaltung. Ich bitte Sie – das ist eine generelle Bemerkung –, in dieser Angelegenheit die Verantwortlichkeiten nicht zu vermischen. Wenn Mitglieder der Verwaltung in einer Kommission sitzen und die Kommission der Verwaltung einen Auftrag gibt, etwas zu formulieren, ist das deswegen weder die Meinung der Verwaltung noch die Meinung des Bundesrates. Ich merke, dass diese Vermischungen auch zu getrennten Verantwortlichkeiten führen. Und wo keine Verantwortlichkeiten wahrgenommen werden, dort passiert es eben. Es ist mir lieber, wenn gesagt wird, wer die Verantwortung für diesen Artikel trägt. Ich bitte Sie, das zu beachten.

Der Bundesrat hat in seiner Fassung in Artikel 16 Absatz 3 gesagt: «Bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern wird der demographischen und sozialen Entwicklung der Schweiz Rechnung getragen.» Das ist doch – auch bei aller Schwammigkeit – noch einigermaßen fassbar. Die Kommissionmehrheit fügt zusätzlich die «gesellschaftliche Entwicklung» ein. Ich bitte Sie, dies zu beachten: Es hat gute Gründe dafür, dass der Bundesrat sagt, jetzt geht ihr

noch ein weiteres Argument – was heisst das, bei der Zulassung «der gesellschaftlichen Entwicklung» Rechnung zu tragen? Das ist die Schwierigkeit.

Ich nehme aber gerne zur Kenntnis und sage das nochmals: Die Mehrheit sagt, in ihrer Version werde inhaltlich nichts anderes gesagt als in jener des Bundesrates, es sei nur anders formuliert. Wenn das so ist, gehe ich mit den Materialien einig. Wenn wir uns der Mehrheit anschliessen und sie nicht aktiv bekämpfen, dann nur unter dieser Voraussetzung. Ich finde die Fassung des Bundesrates präziser; das ist auch die Meinung der Verwaltung.

**Cina Jean-Michel (C, VS):** Nur kurz zu dem, was die Vermischung der Verantwortlichkeiten angeht: Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat sich implizit der Sicht der Kommissionmehrheit anschliesst, wenn der Bundesrat in einer Kommissionssitzung anwesend ist und die Verwaltung dann von der Kommission einen Auftrag erhält und der Bundesrat sich in der Kommissionssitzung nicht gegen die neue Formulierung wehrt und nicht an seiner eigenen Fassung festhält. Damit wird das zu einem gemeinsamen Anliegen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** J'aimerais tout d'abord vous inviter à sortir de cette querelle entre les commissions et le Conseil fédéral. Je crois que nous avons besoin les uns des autres, chacun devant assumer ses responsabilités. A partir du moment où un texte est déposé par la commission, même s'il a été rédigé sur la base d'informations ou d'une proposition de l'administration, c'est la commission qui doit en assumer la paternité.

Votre commission s'est largement penchée sur les principes d'admission, et donc sur les objectifs de la présente législation. C'est pour cette raison qu'elle a choisi de faire figurer ces éléments-cadres à l'article 2a plutôt qu'à l'article 16.

En ce qui concerne l'«architecture» de la loi, la volonté de la commission est de faire figurer, ainsi que vous l'a dit Madame Leuthard, les principes de base en tête de la loi, ce qui rend l'approche de celle-ci beaucoup plus compréhensible, et les articles relatifs à la mise en oeuvre de chacun de ces principes, ainsi que les a prévus le Conseil fédéral, dans des chapitres qui sont spécifiques, plus en avant dans la législation.

En ce qui concerne la signification des articles, je dois affirmer ici qu'il n'y a pas de différence sur le fond entre le projet du Conseil fédéral et la proposition de la majorité de la commission. C'est au niveau de la «mise en forme» de cette signification que la majorité de la commission a trouvé sa formulation plus heureuse et plus précise.

En ce qui concerne justement le fond de cet article 16, je crois qu'il est primordial qu'au-delà des besoins de l'économie – et c'est un des aspects fondamentaux de cette nouvelle législation –, le cadrage de l'immigration soit réalisé sur la base des facultés d'intégration dans notre société, et nous le développons tout au long de cette loi.

Si les besoins de l'économie doivent rester déterminants, je crois néanmoins que l'octroi d'autorisations en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit également servir à couvrir d'autres besoins: les besoins culturels et scientifiques, ainsi que le Conseil fédéral les a inscrits à l'article 16 alinéa 1 de son projet – et cela a été repris par la majorité de la commission à l'article 2a –, ne sauraient être négligés. Notre cadre de vie n'est pas fait uniquement de biens matériels et de biens de consommation, la recherche scientifique est cardinale pour notre prospérité économique. Il convient, par exemple, de ne pas renvoyer des doctorants arrivant en fin de cursus sous le prétexte qu'ils viennent de pays extérieurs à l'Europe et qu'ils ne sont pas engagés dans l'économie.

En ce qui concerne les propositions de minorité, il convient de rejeter la proposition de la minorité (Fehr Hans) à l'article 16 alinéa 1. Cette proposition est un retour à une ancienne vision de la politique migratoire que nous ne voulons plus. C'est en quelque sorte une proposition «monomaniaque» qui ne prend en considération que les intérêts économiques. Il y a donc lieu, ainsi que je l'ai dit, de reconnaître la globalité des besoins de la communauté et, donc, l'apport

potentiel de l'immigration dans ses différentes dimensions. On a évoqué aussi les préoccupations démographiques lors du débat d'entrée en matière. C'est par 15 voix contre 5 que la commission a choisi de maintenir quant au fond le contenu proposé par le Conseil fédéral et de ne pas revenir à une version purement économique de l'immigration, ce qui serait totalement en opposition avec l'esprit de la nouvelle loi.

La minorité II (Weyeneth) estime que la formulation du Conseil fédéral à l'article 16 alinéa 1 est satisfaisante, mais la majorité a modifié légèrement les termes du texte, je le répète, sans apporter de modifications significatives quant au fond. Il reste pour la Commission de rédaction à réexaminer, en tout cas dans le texte français, le mot «sociétal». Si vous ouvrez votre dictionnaire, vous verrez qu'entre «social» et «sociétal», il n'y a pas grande différence.

A l'alinéa 2, la minorité Fehr Hans veut supprimer l'admission pour raisons humanitaires ou, plus grave, la nécessité d'unité de la famille. C'est très fermement, par 15 voix contre 6, que la commission a repoussé ce durcissement qui est totalement inapproprié.

A l'alinéa 3, la minorité Fehr Hans veut réintroduire un objectif de stabilisation de la population étrangère qui a été refusé à maintes reprises, et encore récemment dans le cadre de l'initiative populaire des 18 pour cent. Nous n'avons effectivement pas à réintroduire au niveau du Parlement quelque chose dont le peuple ne veut pas.

Enfin, par 13 voix contre 5 et 2 abstentions, la majorité s'oppose donc à cette minorité Fehr Hans. Monsieur Fehr nous a parlé de mesures intelligentes dans le domaine de la stabilisation de la population étrangère. C'est avec plaisir que je vous rappelle que notre Parlement en a pris quelques-unes en adoptant des procédures de naturalisation facilitée pour les étrangers des deuxième et troisième générations. Vous voyez, Monsieur Fehr, que nous sommes aussi préoccupés par ces éléments-là.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die folgende Abstimmung gilt in Bezug auf den Antrag Hess Bernhard auch für die Artikel 17 und 18. Der Antrag Vanek wurde bereits erledigt.

**Art. 16 Abs. 1; 2a Abs. 1 – Art. 16 al. 1; 2a al. 1**

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Minderheit I .... 80 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 13 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Minderheit II .... 138 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I .... 32 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 113 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II .... 61 Stimmen

**Art. 16 Abs. 2; 2a Abs. 2 – Art. 16 al. 2; 2a al. 2**

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 46 Stimmen  
Für den Antrag Stamm .... 45 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 120 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 52 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 132 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 40 Stimmen

**Art. 16 Abs. 3; 2a Abs. 3 – Art. 16 al. 3; 2a al. 3**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 120 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 53 Stimmen

**Art. 2a Abs. 4 – Art. 2a al. 4**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Freysinger .... 49 Stimmen  
Dagegen .... 120 Stimmen

**Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Sie haben in diesen Abstimmungen durchwegs den Anträgen der Mehrheit zugestimmt. Ich frage Sie an: Sind Sie damit einverstanden, dass damit Artikel 16 zu Artikel 2a wird? – Es gibt keine Opposition; Sie sind damit einverstanden.

**Art. 17**

**Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Tschuppert, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

**Bst. a**

a. .... entspricht; bedeutende wirtschaftliche Interessen einzelner Branchen und Regionen werden angemessen berücksichtigt;

**Antrag Hess Bernhard**

**Bst. a**

a. dies dem Gesamtwohl der Schweiz und den gesamten wirtschaftlichen Interessen entspricht;

**Schriftliche Begründung**

Eine einseitige Betrachtungsweise, nur auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtet, ist stossend.

**Art. 17**

**Proposition de la majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Tschuppert, Beck, Eberhard, Fehr Hans, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

**Let. a**

a. .... du pays; les intérêts économiques reconnus de certains secteurs et de certaines régions seront pris en compte de manière appropriée;

**Proposition Hess Bernhard**

**Let. a**

a. si cela sert le bien général et les intérêts de l'économie de la Suisse;

**Développement par écrit**

Une vision unilatérale – focalisée sur les besoins économiques – ne peut être acceptée.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Bei der Zulassung von selbstständig erwerbenden Ausländerinnen und Ausländern gilt es, ausser auf das gesamtwirtschaftliche und – das präzisiere ich hier klar – übergelagerte Interesse auch noch auf Branchen und Regionen Rücksicht zu nehmen. Das entspricht einem eidgenössischen Grundsatz, der auf dem Gedanken des Föderalismus, der Subsidiarität und auch der Rücksichtnahme gegenüber Minderheiten aufbaut. Die Befürchtungen gewisser Branchen und Regionen sind eben durchaus real: nämlich ihre Befürchtungen, sie würden mit der Formulierung gemäss Kommissionsmehrheit mit ihren Anliegen gewissermassen unter die Räder kommen. Die Ergänzung in Artikel 17 – das halte ich ausdrücklich fest – präjudiziert den Minderheitsantrag für Artikel 31a, dieses neue Saisonierstatut, nicht. Sie sehen auch, dass nicht alle, die Artikel 31a als Minderheit vertreten und unterschrieben haben, auch die Minderheit Tschuppert unterstützten – oder andersherum: Die Minderheit Tschuppert hat eine grössere Akzeptanz und regelt das nur im Grundsatz, ohne dabei ein neues Saisonierstatut zu fordern und zu stipulieren.

Lehnen Sie diese offene Formulierung der Minderheit Tschuppert nicht ab, sondern geben Sie ein Bekenntnis zu den Branchen und den Regionen, die heute schon, in diesem wirtschaftlich schwierigen Umfeld, sehr zu kämpfen haben!

**Fasel Hugo (G, FR):** Herr Lustenberger, können Sie in Ihrem Antrag noch erklären, welche Branchen Sie meinen und welche Regionen Sie anvisieren?

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Herr Fasel, es sind sicher nicht die Regionen, in denen Ballungszentren sind. Es sind sicher auch nicht jene Branchen, die florieren und die auf ausländische Spezialisten zwar angewiesen sind, aber bei denen es aufgrund der wirtschaftlichen Lage durchaus auch vertretbar ist, wenn sie zugunsten der anderen Branchen, zugunsten der Not leidenden Regionen vielleicht manchmal einen Schritt zurück machen. Wenn Sie mich jetzt fragen, welche Branchen ich meine: Es ist durchaus die Landwirtschaft, es ist durchaus das Gastgewerbe, es ist das Baugewerbe.

Ihre Frage ist berechtigt, und ich habe sie jetzt präzise beantwortet.

**Müller Philipp (RL, AG):** Wir sind jetzt in der Phase, wo es um Grundzüge dieses Gesetzes geht, nämlich um die Zulassungskriterien. Sie wissen, dieses Gesetzesdogma beinhaltet keine Quoten, keine Prozentzahlen; es geht um den Grundsatz, wer mit welcher beruflichen Qualifikation in die Schweiz einreisen können soll und wer nicht. Wer soll, wenn er nicht erwerbstätig ist, in die Schweiz einreisen können, mit welcher Integrationsvoraussetzung usw.? Artikel 17 Litera a mit der Ergänzung, wie sie der Minderheitsantrag Tschuppert hier verlangt, ist ein erster Prüfstein für die Konsequenz des Gesetzes betreffs dieser beruflichen Zulassungskriterien. Wir machten lange Jahre den Fehler – das wissen Sie alle hier drin –, dass wir zu viele Arbeitskräfte rekrutierten, die zu schlecht qualifiziert waren und für die wir heute noch bezahlen müssen, weil sie nämlich die Ersten sind, die dann anschliessend auf der Strasse stehen, wenn bei uns die geringste wirtschaftliche Krise einfährt.

Ich bitte Sie dringend, das gesamte Konzept des Gesetzes nicht mit diesem Beginn hier schon aufzuweichen, indem Sie jetzt sozusagen schleichend die Kriterien verwässern und dann in späteren Artikeln das konsequent so durchziehen. Es werden noch viele derartige Anträge zur Diskussion stehen, und es kann nicht sein, dass wir die Fehler der Vergangenheit wiederholen. Sie wissen genau, dass wir den freien Personenverkehr mit der Europäischen Union haben. Wir können da Leute rekrutieren. Ich bin mir auch bewusst, dass wir nicht alle Leute dort holen können, die wir brauchen. Sie wissen aber auch, dass am 1. Mai 2004 zehn neue Staaten in die EU eingetreten sind, in denen es immer noch sehr hohe Arbeitslosenraten gibt, in denen es immer noch sehr viele Leute gibt, die nicht gut qualifiziert sind.

In diesem Zusammenhang möchte ich einfach auch grundsätzlich daran erinnern, dass wir mit Artikel 121 Absatz 5 sozusagen den freien Personenverkehr mit den zehn Oststaaten, die am 1. Mai in die EU eingetreten sind, vorweggenommen haben. Wir werden diesen Artikel 121 dann unterstützen. Die FDP-Fraktion wird dahinter stehen. Aber hier in Artikel 17 darf das Grundkonzept des Gesetzes – die Zulassungskriterien, bei Erwerbstätigen an gewisse Qualifikationskriterien gebunden – nicht schon das erste Mal aufgeweicht werden.

Ich bitte Sie wirklich, diesen Antrag auf Ergänzung von Artikel 17 Litera a abzulehnen und konsequent nicht mehr dem Quoten- und Prozentgedanken verhaftet zu sein, sondern dem Kriterium der Zulassungskriterien im Bereich der beruflichen Qualifikation Beachtung zu schenken und bei Nichterwerbstätigen den Integrationsvoraussetzungen Beachtung zu schenken. Dies als ganz grundsätzliche Bemerkung. Lehnen Sie daher bitte die Ergänzung von Artikel 17 Litera a ab.

**Messmer Werner (RL, TG):** Lieber Kollege Müller, ich hätte gerne einen Ratschlag von Ihnen: Woher sollen wir – wenn wir sie zum Beispiel auf dem Bau brauchen – jene Leute holen, die bereit sind, bei jedem Wetter die einfachsten Arbeiten im Dreck zu verrichten, wenn wir diese Leute im EU-Raum nicht finden?

**Müller Philipp (RL, AG):** Mein lieber Kollege aus der gleichen Fraktion, ich möchte daran erinnern, dass wir in diesem Land über 160 000 Arbeitslose haben. Ich habe mir die Statistik angeschaut: Ungefähr die Hälfte der Leute ist ganz schlecht qualifiziert, ein Drittel ist höher qualifiziert, ein Drittel ist sehr gut qualifiziert. Jetzt werden Sie mir entgegenhalten: Die Leute wollen ja nicht arbeiten, die können wir nicht brauchen. Die Diskussion kann doch nicht so geführt werden. Wenn wir 160 000 arbeitslose Leute im Land haben und 220 000 Menschen eine Stelle suchen, dann können wir doch nicht einfach uns auf dem billigen ausländischen Arbeitsmarkt bedienen und den Druck im Inland auf jene, die eben nicht arbeiten wollen, obwohl Stellen da sind, nicht erhöhen!

Sie melden einen Bedarf an und wollen in der Rekrutierungspolitik den Kreis ausdehnen, ausserhalb der EU und der Efta, mit einer Aufweichung der Zulassungskriterien. Wenn Sie diesen Bedarf voraussetzen, dann bitte ich doch, den Druck bei den bestehenden Arbeitslosen zu erhöhen und da anzusetzen. Es kann nicht sein, dass wir hier Zehntausende von Menschen sozusagen als Arbeitslose pflegen, die ja angeblich nicht arbeiten wollen; es kann nicht sein, dass wir gleichzeitig den bequemeren Weg gehen – das haben wir ja jetzt jahrzehntelang gemacht – und uns im Ausland einfach mit billigen neuen Arbeitskräften eindecken. Das führt zu nichts anderem, als dass wir eines Tages noch mehr Arbeitslose haben werden, weil eben auch diese Leute bei der geringsten Krise wieder auf der Strasse stehen werden. Dann werden Sie wieder sagen: Wir haben wieder Arbeitslose, die nicht arbeiten wollen; wir können Sie wieder nicht brauchen. Sie werden wieder Anträge stellen, damit wir noch mehr unqualifizierte Leute aus aller Herren Ländern in die Schweiz holen können. Eine derartige Politik ist nicht im Gesamtinteresse, im wirtschaftlichen Gesamtinteresse dieses Landes. Ich bitte Sie energisch, diese Politik nicht weiterzuverfolgen.

Im Übrigen möchte ich noch darauf hinweisen, dass der Arbeitgeberverband diese Politik mittlerweile auch nicht mehr unterstützt.

**Müller Geri (G, AG):** Erstaunlicherweise ist die Zielrichtung meines Aargauer Kollegen die gleiche wie diejenige der grünen Fraktion. Wir unterstützen auch die Mehrheit, aber ich möchte trotzdem auf etwas hinweisen: Die Voten, die Sie vorhin hörten, hatten herzlich wenig mit einer Ausländerinnen- oder Ausländerpolitik zu tun; Kollege Fasel hat darauf hingewiesen. Es geht hier eigentlich um eine Wirtschaftspolitik, es geht um eine Regionalpolitik, es geht um Standespolitik, es geht um Landwirtschaftspolitik, die wir über das Ausländerinnengesetz abwickeln wollen. Die Probleme sind an einem anderen Ort.

Wenn die Frage von Herrn Messmer so gestellt wird, wie er es vorher gemacht hat – ein Ratschlag: Herr Messmer, vielleicht müssen die Arbeitsbedingungen auf dem Bau auch verbessert werden, damit die Leute dort integriert werden können. Wir haben uns gestern lange darüber unterhalten, wie wir die Asylsuchenden bei der Arbeit nicht berücksichtigen wollen. Wir geben dafür sehr viel Geld aus, indem wir ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt verunmöglichen. Warum arbeitet man nicht mit diesen Leuten?

Vergessen Sie nicht: Jeder und jede, der oder die in der Schweiz war, nimmt aus der Schweiz auch sehr viel an Ideen, an Impressionen usw. mit. Grundsätzlich ist es ein guter Gedanke, aber wenn Sie dann hinterher wieder kommen und sagen: Nach diesen paar Monaten haben die in der Schweiz dann wieder nichts zu suchen, dann ist es eine Ausnützung der Situation dieser Leute, und das darf auf kei-

nen Fall unterstützt werden. Das wäre dann wirklich eine Qual, ihnen den Speck durch den Mund zu ziehen. Ich bitte Sie also sehr, den Antrag der Mehrheit anzunehmen. Er ist für uns immer noch das kleinere Übel. Sie sehen: Man versucht, etwas zu regulieren, was eigentlich unglaublich schwer zu machen ist. Aber das ist halt die Architektur dieses Gesetzes.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Herr Müller, Sie haben von der Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf dem Bau gesprochen. Ich möchte Sie fragen, wie Sie die Arbeitsbedingungen auf dem Bau verbessern wollen, wenn die einfachsten und auch dreckigsten Arbeiten doch auch gemacht werden müssen. Wie wollen Sie die Arbeitsbedingungen verbessern?

**Müller Geri (G, AG):** Wenn Sie die letzten Wochen betrachten, die Demonstration anschauen, die die Handwerker und Handwerkerinnen auf dem Bau durchgeführt haben, dann ist das eigentlich die Antwort auf Ihre Frage. Einerseits ist es klar: Die Tätigkeit in Bauberufen führt bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu früherer Krankheit. Dagegen müsste etwas gemacht werden. Andererseits sind die Löhne nicht in dem Bereich, der für diese schwierige Arbeit effektiv gerechtfertigt wäre. Das würde selbstverständlich dazu führen, dass das Bauen verteuert würde; da gebe ich Ihnen Recht. Aber wir können ja nicht immer weiter an der Sparschraube drehen. Gewisse Auslagen müssen gemacht werden. Die Mitarbeitenden müssen dabei berücksichtigt werden.

**Messmer Werner (RL, TG):** Herr Müller, ist Ihnen bewusst, dass es in der Schweiz keine andere Branche gibt, die einen so modernen Landesmantelvertrag hat? Es gibt keine Branche, die die Frühpensionierung ab 60 Jahren eingeführt hat. Es gibt keine Branche, die ihre Arbeitnehmer derart schützt und die derart viel Ferien, Freizeit, Vergütungen und Entschädigungen wegen der Arbeitsbedingungen auf dem Bau gibt. Sie sprechen hier davon, man müsse die Arbeitsbedingungen auf dem Bau verbessern. Ich empfehle Ihnen, doch einmal eine Woche zu mir in den Betrieb zu kommen. Ich weise Sie dann jener Baustelle und jener Arbeit zu, von der Sie jetzt sagen, sie sei so leicht zu erledigen.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit zu Artikel 17. Es wurde hier schon vieles gesagt; ich ergänze: Auch Branchen und Regionen, die auf die Rekrutierung von weniger qualifizierten Arbeitskräften angewiesen sind – wie Gastgewerbe, Gesundheitswesen, Baugewerbe, Landwirtschaft und Gartenbau –, haben das Recht auf eine nachhaltige Zukunft, auf eine nachhaltige Wirtschaft. Diese Branchen erfüllen gerade in den ländlichen Regionen in einem hohen Masse einen gesamtwirtschaftlichen Auftrag, eine gesamtwirtschaftliche Aufgabe. Deshalb bitte ich Sie, dies im Text entsprechend zu ergänzen.

Wir müssen in diesem Land nach wie vor eine Gleichberechtigung haben zwischen dem Primärsektor, der für die Versorgung entscheidend ist, dem Sekundärsektor, welcher für die Entwicklung des Landes entscheidend ist, und dem tertiären Sektor. Ich frage Sie: Wo haben wir heute am meisten Arbeitslose? Es ist im dritten Sektor, weil dort zurzeit ebenfalls eine Restrukturierung stattfindet.

Was bedeutet Qualifikation? Für mich ist auch noch Fleiss eine Qualifikation – und nicht nur die Unterscheidung der Arbeit zwischen Handarbeit und Bürojob. Ich bin überzeugt, dass in Zukunft jeder Sektor seinen Strukturwandel durchmachen wird. Wir haben vorhin gehört, was im Baugewerbe abläuft.

Ich bitte Sie also, hier dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, weil es wichtig ist, dass die Zuteilung nicht alleine nach der Qualifikation – der angeblichen Qualifikation – vorgenommen werden kann.

Zu Herrn Fasel möchte ich sagen: Vielleicht sind wir einmal froh, wenn auch in ländliche Regionen noch etwas frisches

Blut hineinfliesst, damit diese Regionen erhalten werden können.

Ich bitte Sie also, dieser Zusatzformulierung zuzustimmen. Nachher sind die Zuteilungskriterien nämlich so gegeben, dass auf gesamtwirtschaftliche Interessen des Landes Rücksicht genommen werden kann.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich bin sehr einverstanden, dass es um «frisches Blut» geht, aber Sie sollten Ihren Gedanken einfach zu Ende denken, Herr Walter. Wenn Sie es mir nicht glauben: In diesem Punkt gibt es noch eine Berührung mit dem Votum von Herrn Müller. Wollen Sie wirklich die uralten Fehler wiederholen? Wenn Sie sagen, dass Sie für bestimmte Regionen zusätzliche Leute wollen – ich habe vorher Herrn Lustenberger gefragt, wen er will bzw. wo er jemanden wolle –, dann müssen Sie zusätzlich eine Zwangsmassnahme beschliessen, wie wir sie früher hatten: dass jemand z. B. nur im Freiburger Oberland arbeiten darf und sonst nirgends. So müssen Sie – ich meine, das sind ja Restriktionen – die Leute mit Zwangsmassnahmen dort behalten. Wir haben ja mit dem Saisonierstatut genau diese Erfahrungen gemacht: dass wir nämlich das «frische Blut», wie Sie sagen – deshalb wollte ich intervenieren –, nicht behalten können! Zwei Jahre später sind diese «Saisoniers» nämlich in einer anderen Region, weil sie an einem anderen Ort einen besseren Job gefunden haben. Schauen Sie doch die Erfahrungen an, die wir in den Siebziger- und Achtzigerjahren gemacht haben und die wir nicht wiederholen dürfen. Ich bin auch Unterzeichner des Gesamtarbeitsvertrages von Travail Suisse und Syna, den Herr Messmer erwähnt hat. Ich sage gern ein Wort dazu. Wenn Sie niemanden finden für eine Aufgabe, dann nehmen Sie den Markt ernst.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Fasel, es handelt sich um eine kurze persönliche Erklärung, die bezüglich Kürze schon längstens vorbei wäre.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich werde diese Zeit bei meinen späteren Interventionen einsparen.

Nur zu Herrn Messmer: Lassen Sie den Markt spielen. Wenn Sie keine Informatiker finden, lassen Sie auch den Markt spielen. Sie erhöhen den Lohn, dann finden Sie die Leute.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Herr Fasel hat mir die Frage gestellt, ob wir die gleichen Fehler machen wollen. Wir tun das sicher nicht mit dieser Zusatzbestimmung, denn sie regelt einfach die Zulassungsbedingungen, und die Zulassungsbedingungen werden nachher festgestellt. Sie gehen jetzt davon aus, dass im tertiären Sektor alles offen ist. Ich sage Ihnen, auch dort kann es Arbeitslose geben, auch dort kann es Schicksale geben. Wir müssen die Arbeitskräfte dort einsetzen, wo Bedarf besteht, wo es im gesamtwirtschaftlichen Interesse des Landes liegt.

Deshalb bitte ich Sie um Zustimmung zum Minderheitsantrag.

**Daguet André (S, BE):** Ich möchte diesen Minderheitsantrag auch heftigst bekämpfen. Ich bin erstaunt: Herr Walter hat jetzt die Haltung der SVP-Fraktion dargelegt. Er hat vom Baugewerbe gesprochen, von der Landwirtschaft aber nicht. Es ist ja nicht untypisch, dass er die Landwirtschaft ausklammert hat. Es ist doch klar: Wir wollen keine Sonderbestimmungen für Sonderbranchen. Das Ziel, um das es den Befürwortern dieses Minderheitsantrages geht, ist ganz klar: Es geht ihnen darum, unter diesen Voraussetzungen wieder unqualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz zu holen und damit auch Druck auf die Löhne zu machen.

Herr Walter und Herr Messmer, ich bin selbstverständlich damit einverstanden, dass der Landesmantelvertrag des Baugewerbes ein guter Vertrag ist, das ist klar. Aber Sie wissen, wie er in der Praxis ausgehöhlt wird. Deshalb lehnen wir diese Zusatzformulierung ab. Wenn wir die Branchen

dann beurteilen – man kann es ja relativ gut einschätzen –, geht es vor allem um das Baugewerbe, um das Gastgewerbe und auch um die Landwirtschaft. Ich möchte fragen, wie es Herr Fasel ja bereits getan hat: Wollen wir nochmals die Erfahrungen machen, die wir in den letzten zwanzig Jahren gemacht haben? Wenn wir das nicht wollen, dann müssen wir zu diesem Minderheitsantrag Nein sagen. In diesem Sinne bitte ich Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

**Müller Walter (RL, SG):** Ich bin im Grundsatz mit meinem Kollegen Philipp Müller einverstanden. Trotzdem werde ich mit Überzeugung für den Minderheitsantrag Tschuppert stimmen. Ich will Ihnen auch sagen warum: Für mich ist das ganz klar auch eine Frage der Gleichberechtigung. Da erstaunt es mich schon, dass die Sozialdemokratie, die sonst immer auf Gleichberechtigung pocht, das hier nicht so sehen will. Der erste, der zweite und der dritte Sektor müssen hier gleichberechtigt behandelt werden. Ich bin einverstanden, dass das Primat der einheimischen Arbeitskräfte gilt. Aber wenn diese nicht zu den Bedingungen der in dieser Branche üblichen Gesamtarbeitsverträge oder Normalarbeitsverträge zu finden sind, dann müssen der erste, der zweite und der dritte Sektor die gleich langen Spiesse haben. Das ist grundsätzlich eine Frage der Gleichberechtigung. Ich möchte Sie auch daran erinnern: Wenn für den dritten Sektor ein Informatiker zu uns kommt und arbeitslos wird, dann kostet er sehr viel Geld und wesentlich mehr als jemand aus dem ersten Sektor. Daher möchte ich Sie bitten, dieser Gleichberechtigung zuzustimmen.

**Bezzola Duri (RL, GR):** Ich möchte kurz Stellung nehmen. Es ist zum Gastgewerbe und zum Tourismus zu wenig gesagt worden. Es geht bei Artikel 17 um die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften. Es geht nicht in erster Linie um billige Arbeitskräfte. Denn Sie alle wissen, es bestehen Gesamtarbeitsverträge, für alle gültige Mindestlöhne. Man kann also nicht zu beliebigen günstigen Bedingungen ausländische Arbeitskräfte in die Schweiz nehmen. Das muss an dieser Stelle erwähnt werden.

Herr Fasel, wenn Sie auch wollen, dass die Arbeitskräfte einer Region zugeteilt werden und dort bleiben sollen, dann müssten eigentlich auch die Arbeitslosen verpflichtet werden, eine Arbeit in den angestammten Region anzunehmen. Sagen Sie einmal einem qualifizierten arbeitslosen Mitarbeiter in Basel, er müsse im Gastgewerbe in Arosa eine Stelle antreten – ein unmögliches Unterfangen.

Es geht hier um genügend Arbeitskräfte auch für Branchen, die nicht auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind. Wir müssen Voraussetzungen schaffen, zugunsten des Wirtschaftsstandortes Schweiz, zugunsten eines Wirtschaftswachstums. Auch weniger privilegierte Branchen müssen über genügend Arbeitskräfte verfügen können. Darum geht es, und um nichts anderes.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich weiss nicht, ob die Differenz so bedeutend ist, wie Sie sie hier darstellen. Erstens muss ich Folgendes sagen – Sie werden ja dann noch zu diesem Artikel kommen –: Wir haben in diesem Gesetz eine privilegierte Behandlung der einheimischen Arbeitskräfte, wobei das nicht nur die Schweiz, sondern neu eben dann ganz Europa, also die EU- und Efta-Staaten, betrifft. Das gilt also ohnehin.

Mit diesem Artikel 17 – das ist natürlich schon bei Artikel 2a zu sehen – geben Sie den Bewilligungsbehörden eine ausserordentlich grosse Verantwortung, nämlich zu entscheiden, was im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt. Ich bitte Sie zu berücksichtigen, dass das keine einfache Geschichte ist. Es gibt natürlich Leute, die wissen, wie die Gesamtwirtschaft aussehen müsste. Es gibt eine liberale Auffassung – diese vertrete ich eher –, dass man sagt, der Staat kann nicht entscheiden, was im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt. Wenn jemand in einer Branche ein Unternehmen hat,

das er betreibt und das auf dem Markt besteht, dann liegt das im gesamtwirtschaftlichen Interesse.

Nun ist auch den Minderheitsantragstellern Recht zu geben: Es gibt keine Wirtschaft, keine Industrie, bei der man nicht auch weniger qualifizierte Leute braucht. Sie können keine Wirtschaft in Gang halten, auch wenn sie noch so automatisiert ist, ohne dass Sie am Schluss nicht auch weniger qualifizierte Leute brauchen – auch wenn das alle gerne möchten. Ich bitte Sie, das zu berücksichtigen. Es ist auch ein Glück, dass es das gibt, auch für die einheimischen Arbeitskräfte. Es gibt nämlich Leute, die nicht fähig sind, höhere berufliche Qualifikationen zu erreichen, und diese sollen in ihrem Land auch Arbeit finden. Ich bitte Sie, das zu beachten, das ist das Problem der ganzen Rationalisierung. Ich möchte mich für diese Leute jetzt auch etwas wehren, wenn hier so gesagt wird, wer eine weniger qualifizierte Arbeit habe, der sei ohnehin in einer Branche tätig, die nicht von gesamtwirtschaftlichem Interesse sei. Es ist etwas theoretisch, hier die Gesamtwirtschaft in den Köpfen ordnen zu wollen, weil man glaubt, nur Leute, die studiert und besondere berufliche Qualifikationen hätten, würden in einem gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen, während die anderen eine «quantité négligeable» seien.

Wir glauben Folgendes, das muss ich Ihnen sagen, so legen wir es auch aus: Wenn diese Branchen, die im Minderheitsantrag erwähnt werden, keine Arbeitskräfte in der Schweiz und im EU-Raum finden, haben sie selbstverständlich ein Bedürfnis, das zu befriedigen ist. Es kann nur nicht so sein, dass man die gesamtwirtschaftlichen Interessen, weil Sie jetzt einmal diesen Auftrag geben, dann einfach ganz vergisst. Eine ganz sektorielle Auffassung wäre hier nicht möglich. Darum glauben wir, dass die Bedürfnisse, die bedeutenden wirtschaftlichen Interessen einzelner Branchen und Regionen, angemessen berücksichtigt werden. Soweit sie dem gesamtwirtschaftlichen Interesse und dem gesamtwirtschaftlichen Ziel nicht widersprechen, ist das auch bei der Annahme des Mehrheitsantrages gegeben. Ich weiss nicht, ob der Unterschied so gewaltig ist, wie man hier annimmt.

Ich möchte Ihnen sagen: Nehmen Sie den gesamten Gesundheitsbereich, für den wir sehr viele Bewilligungen ausprechen müssen. Dort gibt es nicht nur Ärzte und gut ausgebildete Krankenschwestern, sondern dort gibt es sehr viele Arbeitskräfte, die nicht zu finden wären, wenn nicht solche Bewilligungen ausgesprochen würden. Das sind jetzt staatliche oder mehrheitlich staatliche Bereiche, aber so ist es auch in anderen wirtschaftlichen Bereichen.

Wenn Sie der Mehrheit zustimmen, heisst das, dass es im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen muss. Aber die bedeutenden wirtschaftlichen Interessen einzelner Branchen und Regionen liegen natürlich auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Darum ist es für uns nicht von so entscheidender Bedeutung, ob nun der Antrag der Minderheit oder der Antrag der Mehrheit durchgeht. Denjenigen, die sagen, man sollte das an die Frage der Arbeitslosenrate binden – wie das ja Philipp Müller gesagt hat –, möchte ich sagen: Da müssen Sie die «Zumutbarkeit» bei der Arbeitslosenversicherung massiv ändern. Dann ist eben jede Arbeit anzunehmen, die zur Verfügung steht. Sie können die «Zumutbarkeit» nicht so hoch ansetzen. Es nützt diesen Branchen nichts, zu sagen, es gebe 160 000 Arbeitslose, wenn für diese Branchen die «Zumutbarkeit» nicht gegeben ist. Für die Bewilligungsbehörden kann es nicht sein, dass man bei Ablehnung dieses Minderheitsantrages bezüglich all dieser Branchen, die Leute brauchen und sie auf dem schweizerischen Markt oder auf dem EU-Markt nicht finden, sagt: «Ja, der braucht eine besonders grosse berufliche Qualifikation.» Das war auch nicht die Meinung der Mehrheit bei Artikel 17.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Herr Blocher, wenn ich Ihnen jetzt genau zugehört habe, haben Sie eigentlich gegen das bisher verteidigte Konzept des Bundesrates geredet. Sie haben gesagt, es könne Arbeiten geben, die billig seien, die nicht so grosse Qualifikationen erforderten, die aber gemacht werden müssten und für die man vielleicht keine

Leute aus der EU und der Schweiz finden könne. In Artikel 23 – bundesrätliche Version – heisst es aber, es könnten nur noch Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Tätigkeit an «Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte» gegeben werden. Das ist doch jetzt ein Widerspruch zu dem, was Sie gesagt haben. Was gilt jetzt als Meinung des Bundesrates?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es geht jetzt um Artikel 17. Wir kommen dann später, bei den Kurzaufenthaltern usw., noch auf diese Diskussion. Sie müssen immer die Frage stellen, ob etwas im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt. Was machen Sie, Frau Bühlmann, wenn im Gesundheitswesen keine Leute aus der Schweiz, aus dem EU-Raum oder aus dem EFTA-Raum zur Verfügung stehen? Das wird in den nächsten Jahren nicht der Fall sein, namentlich wegen der neuen Staaten. Aber wenn das eintritt, das muss ich Ihnen sagen, dann wird man nicht darum herumkommen, diese Arbeitskräfte zu bewilligen. Wir können nicht das Gesundheitswesen stilllegen. Ich werde bei Artikel 23 dann darüber sprechen. Wir kommen dann nochmals darauf zurück.

**Leuthard Doris** (C, AG), für die Kommission: Sie haben hier effektiv einen Teil der Diskussion vorweggenommen, die bei den Artikeln 23, 30 und 31 zu führen ist. Hier geht es nur um den Grundsatz; nachher geht es um die persönlichen Qualifikationen, d. h. darum, ob Sie Unqualifizierte auch auf dem Arbeitsmarkt zulassen wollen. Im Bereich der Artikel 30 und 31 liegen Anträge zu saisonalen und Kurzaufenthaltsbewilligungen vor. Das möchte ich betonen; deshalb erfolgen unsere Ausführungen für die Kommission zu all diesen Problemen – Landwirtschaft, Baugewerbe, Gastgewerbe – dort, wo es dann effektiv um die Entscheide geht.

Heute haben wir Artikel 8 der Vollzugsverordnung zum Anag, wo gesagt wird: «Bei der Beurteilung von Bewilligungsgesuchen sind die geistigen und wirtschaftlichen Interessen des Landes, der Grad der Überfremdung und die Lage des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen.» Das wollen wir nun mit den «gesamtwirtschaftlichen Interessen unseres Landes» ersetzen. Es geht um die allgemeine Voraussetzung der Zulassung. Wie richtig gesagt wurde, liegt es dann im Bereich des Ermessens der Behörden. Es ist eine offene Formulierung, die der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission gewählt haben. Selbstverständlich umfasst das auch eine Arbeitsmarkt Komponente, also insbesondere die Arbeitslosigkeit; selbstverständlich sind dabei auch regionale Bedürfnisse oder bedeutende Industrien zu berücksichtigen. Wenn Sie nach der Version der Minderheit das so betonen, dann müssen Sie aber auch definieren, was «bedeutende wirtschaftliche Interessen» sind. Orientiert sich das am Bruttoinlandsprodukt, orientiert sich das an der Zahl der Arbeitskräfte? Wir sind in der Kommission zum Schluss gekommen, dass diese Begriffe zu vermeiden sind.

Inhaltlich meint die Mehrheit der Kommission nichts anderes als die Minderheit. Selbstverständlich sind wir dafür, dass regionale Bedürfnisse berücksichtigt werden, aber es muss immer im Interesse der Gesamtwirtschaft liegen. Wir haben z. B. bei der Arbeitslosigkeit – Sie wissen das – regional völlig unterschiedliche Zahlen, aber die Zulassungsbehörde kann dort nicht Rücksicht nehmen; sie muss das Gesamtinteresse im Auge behalten. Deshalb ist das bei der Minderheit Tschuppert überbetont. Das möchten wir nicht.

Wie zu Recht gesagt wurde, ist auch zu berücksichtigen, dass wir mit dieser Vorlage die Mobilität wesentlich erweitern. Wenn heute jemand eine Bewilligung erhält, ist diese auf den Kanton zugeschnitten; er kann nicht einfach ausserkantonale arbeiten gehen. Diese Vorlage hier wird gerade bei eher unterqualifizierten Menschen auch die Mobilität fördern und eine gewisse Flexibilität im Arbeitsmarkt zulassen. Das ist hier zu berücksichtigen.

Die Mehrheit empfiehlt Ihnen daher – der Entscheid kam in der Kommission mit 11 zu 10 Stimmen zustande –, ihrem Antrag zu folgen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag Hess Bernhard wurde bereits bei Artikel 16 abgelehnt.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 94 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 77 Stimmen

#### **Art. 18**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Hess Bernhard*

###### *Abs. 1 Bst. a*

a. dies dem Gesamtwohl der Schweiz und den gesamten wirtschaftlichen Interessen entspricht;

###### *Schriftliche Begründung*

Eine einseitige Betrachtungsweise, nur auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse ausgerichtet, ist stossend.

##### *Antrag Müller Philipp*

###### *Abs. 2*

Ausländerinnen und Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung können für einen konkreten, zeitlich begrenzten Auftrag zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn:

a. dies dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht;

b. die Voraussetzungen nach Artikel 19 und 23 erfüllt sind.

###### *Schriftliche Begründung*

Grundsätzlich ist die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit an betriebliche und finanzielle Voraussetzungen geknüpft, wie dies in Absatz 1 Buchstabe b umschrieben ist. Selbstständige Erwerbstätigkeiten sind demnach in aller Regel auf eine längere Dauer ausgerichtet.

Es sind aber Fälle denkbar, in denen Selbstständigerwerbende für einzelne Aufträge zugezogen werden müssen und demnach eine Kurzaufenthaltsbewilligung absolut ausreichend ist. Dies sollte jedoch grundsätzlich die Ausnahme bleiben.

Beispielsweise bei einem amerikanischen Anwalt, der für einen Prozess oder ein Schiedsverfahren sich einige Zeit in der Schweiz aufhalten muss.

Es könnte einen Wirtschaftsprüfer oder Controller betreffen, der früher im Angestelltenverhältnis tätig war, sich nun selbstständig gemacht hat und auf dessen Spezialwissen man nicht verzichten kann.

Denkbar ist auch eine Kurzaufenthaltertätigkeit eines Metallurgen, der regelmässig für eine kurze Zeit eine beratende Tätigkeit bei einer Firma ausübt, sich aber nicht anstellen lassen will, weil er im Ausland Selbstständigerwerbender ist.

#### **Art. 18**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Hess Bernhard*

###### *Al. 1 let. a*

a. si cela sert le bien général et les intérêts de l'économie de la Suisse;

###### *Développement par écrit*

Une vision unilatérale – focalisée sur les besoins économiques – ne peut être acceptée.

##### *Proposition Müller Philipp*

###### *Al. 2*

L'étranger titulaire d'une autorisation de séjour de courte durée peut être admis pour un mandat concret et limité dans le temps en vue d'exercer une activité lucrative indépendante si:

a. ledit mandat correspond à l'intérêt de l'économie générale;

b. les conditions énumérées aux articles 19 et 23 sont remplies.

**Développement par écrit**

Comme l'alinéa 1 lettre b le précise, l'exercice d'une activité lucrative indépendante est, en principe, liée à la réunion des conditions financières et à l'aptitude de l'entreprise planifiée à fonctionner. En règle générale, l'exercice d'une telle activité s'étend donc sur une longue période.

Toutefois, il est possible d'imaginer que les services d'un indépendant soient requis pour l'exécution de mandats isolés et que, par conséquent, l'établissement d'une autorisation de courte durée soit amplement suffisant. Il s'agirait là d'une mesure exceptionnelle.

Elle pourrait, par exemple, être appliquée à un avocat américain qui doit séjourner en Suisse pour un procès ou une procédure d'arbitrage.

Elle pourrait aussi concerner un expert comptable ou un contrôleur de gestion, devenu indépendant après avoir eu un statut d'employé, dont les connaissances spécialisées sont indispensables.

L'application d'une telle mesure est également envisageable dans le cas d'un métallurgiste qui, pendant une courte période, exerce régulièrement une activité de conseil auprès d'une entreprise mais ne souhaite pas qu'elle l'engage car il travaille en indépendant à l'étranger.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Berichterstatter verzichten auf das Wort. Der Antrag Hess Bernhard wurde bereits bei Artikel 16 abgelehnt.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission .... 115 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 51 Stimmen

**Art. 19****Antrag der Mehrheit****Abs. 1**

.... die Kantone und die Sozialpartner an.

**Abs. 2, 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Gross Andreas, Bühmann, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1**

.... zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit begrenzen, wenn die volkswirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Entwicklungen in der Schweiz oder in einem Herkunftsland dies gebieten. Er hört vorgängig die Kantone und die Sozialpartner an.

**Antrag der Minderheit**

(Lalive d'Epinay, Engelberger, Tschuppert, Vallender)

**Abs. 4**

Personen im Rahmen innerbetrieblicher Transfers von Kamerangehörigen und Spezialisten international tätiger Unternehmen sind den Höchstzahlen nicht unterstellt. Der Bundesrat regelt die Rahmenbedingungen und legt das Verfahren fest.

**Antrag Vanek**

Streichen

**Art. 19****Proposition de la majorité****Al. 1**

.... Il entend les cantons et les partenaires sociaux au préalable.

**Al. 2, 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Gross Andreas, Bühmann, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1**

.... en vue de l'exercice d'une activité lucrative, lorsque l'évolution de la situation économique et sociale de la Suisse ou

d'un pays de provenance l'impose. Il entend les cantons et les partenaires sociaux au préalable.

**Proposition de la minorité**

(Lalive d'Epinay, Engelberger, Tschuppert, Vallender)

**Al. 4**

Le personnel d'encadrement et les spécialistes d'une entreprise active sur le plan international, qui sont transférés au sein de la même entreprise, ne sont pas compris dans le nombre maximum. Le Conseil fédéral règle les conditions-cadres et établit la procédure à leur sujet.

**Proposition Vanek**

Biffer

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit Lalive d'Epinay ist zurückgezogen worden. Der Antrag Vanek wurde bereits bei Artikel 2 abgelehnt.

**Gross Andreas (S, ZH):** Dieser Minderheitsantrag ist der kleine Versuch, das einzulösen, was Herr Bundesrat Blocher gestern von uns erwartet hat, nämlich aufzuzeigen, in welche Richtung denn die Alternative gehe. Es ist nicht «die» Alternative, aber es ist ein Beitrag dazu: Bei der Beschränkung, bei den Begrenzungsmaßnahmen, müssen nicht nur die eigenen unmittelbaren volkswirtschaftlichen Interessen berücksichtigt werden, sondern es muss auch die Lage, die Situation in anderen Ländern, aus denen die betreffenden Menschen kommen, berücksichtigt werden. Denn es geht darum, nicht nur einseitige, enge, kurzfristige, nationale Interessen zu sehen, sondern den Blickwinkel fürs Ganze nicht zu verlieren, auch über das neue Europa hinaus. Ich denke – und das scheint mir ganz wichtig zu sein, wenn wir daran erinnern, was Herr Bundesrat Blocher gestern gesagt hat –: Wenn wir so rechtzeitig das Blickfeld öffnen und längerfristig denken, werden wir letztlich auch im nationalen Interesse handeln. Es ist also kein Gegensatz zwischen nationalen und anderen Interessen, sondern es ist eine unterschiedliche Gewichtung mittelfristiger und längerfristiger Perspektiven. Wer rechtzeitig an die anderen denkt, verteidigt langfristig die eigenen Interessen besser, in dem Sinne, dass er langfristig seine eigenen Interessen besser vertritt, wenn er rechtzeitig auch an die anderen denkt.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Je ne vois pas d'un très bon œil l'ancrage d'autorisations de courte durée dans ce projet, car on en revient à l'innommable statut de saisonnier, pour ne pas dire à un statut pire que celui du saisonnier.

Je note toutefois qu'à l'article 19, la majorité de la commission a fait un pas dans la bonne direction, en donnant aussi aux partenaires sociaux la possibilité d'être entendus lorsque le Conseil fédéral a l'intention de limiter le nombre d'autorisations initiales de courte durée et celui des autorisations de séjour initiales octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

Je remarque aussi que la minorité de la commission, emmenée par Monsieur Gross Andreas, fait un pas supplémentaire dans la bonne direction en proposant que cette limitation se fasse en fonction de l'évolution de la situation économique et sociale de la Suisse ou d'un pays de provenance. Cette adjonction permettra en effet de mieux tenir compte des problèmes économiques et sociaux du moment, notamment en terme d'emploi, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Ce faisant, on favorisera ainsi une meilleure régulation des flux migratoires, dans l'intérêt aussi bien de ceux qui vivent en Suisse que de ceux qui souhaitent s'y installer. Car une telle régulation, non seulement économique, mais aussi sociale, constitue l'une des conditions nécessaires à la mise en place d'un climat aussi harmonieux que possible entre ceux qui sont déjà établis en Suisse, qu'ils soient Suisses ou immigrés, et les nouveaux migrants.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de soutenir la proposition de minorité Gross Andreas.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion und die FDP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich kann Herrn Gross unterstützen. Er hat gesagt: Was sind die Alternativen? Das war ja die grosse Frage von Herrn Bundesrat Blocher. Er meint ja, nur er habe solche respektive das Gesetz sei sie. Aber es gibt eben eine andere Ausrichtung der Ausländerpolitik, die möglich ist. Das hier ist ein kleiner Antrag für eine ein bisschen andere Stossrichtung, der auch eine andere Gewichtung macht, sodass nicht nur die inländischen wirtschaftlichen Interessen Berücksichtigung finden, sondern auch die wirtschaftlichen Interessen des Herkunftslandes. Das ergibt natürlich eine andere Güterabwägung, und das ergibt auch eine sinnvolle gesamtheitliche Ausländerpolitik. Sie können nicht nur immer, wie das eigentlich heute im Diskurs durchscheint, Herr Bundesrat, auf die wirtschaftlichen Ad-hoc-Interessen dieses Landes abstellen. Sie meinen, gewissermassen fluktuierend die Zahl einpendeln zu können. Das geht in der Realität nicht, sondern Sie müssen mittelfristige, nachhaltige Prognosen machen. Ich denke, dass der Minderheitsantrag Gross Andreas in diese Richtung geht. Ich ersuche Sie, diesen zu unterstützen. Er ist ein kleiner Schritt, aber – immerhin – in eine ein bisschen andere Ausrichtung einer Ausländerpolitik, die eine sinnvolle Öffnung, durchaus auch im Interesse unseres Arbeitsmarktes, ermöglicht.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Herr Vischer, das ist keine Alternative zur dualen Theorie, die wir hier haben. Sie haben gestern von einem Paradigmawechsel gesprochen; davon kann hier nicht die Rede sein.

Ich bitte Sie, die Minderheit abzulehnen. Sie bauen jetzt immer mehr Kriterien für die Bewilligungsbehörden ein. Ich bitte Sie nochmals: Wenn Sie glauben, Sie können mit der Zulassungsbewilligung für Ausländer erstens die Gesamtwirtschaft steuern, zweitens Entwicklungshilfe betreiben, gesellschaftliche und soziale Entwicklungen in anderen Ländern beeinflussen – Sie wollen die Zulassungsbewilligung nur für qualifizierte Leute –, dann überfordern Sie die ganze Bewilligungspraxis im Ausländerbereich. Sie haben vorhin die «gesamtwirtschaftlichen Interessen» und «die sozialen Interessen der Schweiz» eingebaut, die zu berücksichtigen sind. Da sollen jetzt auch noch die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sogar des Herkunftslandes mit einbezogen werden. Ich muss Ihnen sagen: Das ist eine Überforderung. Sie konzentrieren jetzt sämtliche Entwicklungs- und Wirtschaftsprobleme der Schweiz und jetzt hier auch noch der Welt auf eine einzige Sache, nämlich darauf: Was sind die Kriterien bei der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften? Das geht nicht.

Ich bitte Sie, bei Artikel 19 dem Bundesrat oder der Mehrheit – mit der Mehrheitsfassung können wir uns einverstanden erklären – zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Sonst ist es eine Überforderung: Sie müssen sich einmal vorstellen, der Einzelne, der Arbeitskräfte bewilligt, muss auch noch die gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern berücksichtigen! Da öffnen Sie auch der Willkür Tür und Tor. Bleiben Sie auf der Erde, und bleiben Sie bei dem, was wir einigermassen überblicken können. Schon im eigenen Land sind das gesamtwirtschaftliche und das soziale und erst noch das gesellschaftliche Wohl zu berücksichtigen; das ist eine sehr grosse Aufgabe, die Sie da den einzelnen Behörden zumuten.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Minderheit Lalive d'Epinau wurde von Herrn Engelberger soeben wieder aufgenommen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Conformément à la proposition du corapport de la Commission de l'économie et des redevances, qui nous a guidés tout au long de nos travaux, la commission a jugé opportun d'intégrer les

partenaires sociaux dans l'appréciation de la situation en cas de nécessité de limiter les autorisations.

Par contre, elle n'a pas jugé opportun de fixer des contingents basés sur la situation socioéconomique ou le développement des pays d'origine des migrants. D'ailleurs, il y a lieu de relever les difficultés sur le plan pratique. Est-ce qu'il faut tenir compte du pays d'origine? Est-ce qu'il faut tenir compte du pays de provenance? Quelle était le cas échéant la situation professionnelle de la personne dans le pays de provenance? Nous introduisons là, ainsi que l'a dit Monsieur le conseiller fédéral, un certain nombre de critères qui sont compliqués à appliquer et qui alourdissent très sérieusement la procédure.

Mais plus encore, la commission est attachée au dynamisme des échanges professionnels. Elle est persuadée que c'est un instrument de développement dans une globalisation qui entraîne de plus en plus une mobilité des cadres, et qu'il serait totalement illégitime, pour des raisons d'appréciation de situation dans un pays, d'empêcher l'un ou l'autre des cadres en provenance de ce pays de travailler pendant une certaine durée dans notre pays. Je crois que nous handicaperions là les possibilités de développement pour les pays partenaires.

Je vous invite donc à vous en tenir au projet du Conseil fédéral amélioré par la majorité de la commission.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich beantrage Ihnen, zuerst über Absatz 1 abzustimmen und dann die Diskussion über Absatz 4 zu führen. – Sie sind damit einverstanden.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 58 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Ich beantrage die Einführung eines neuen Absatzes. «Personen im Rahmen innerbetrieblicher Transfers von Kaderangehörigen und Spezialisten international tätiger Unternehmen» sollen demgemäss nicht den Höchstzahlen unterstellt sein. Der Bundesrat muss das entsprechende Verfahren und die Rahmenbedingungen festlegen.

Die Schweiz ist auf hier ansässige multinationale Unternehmen angewiesen. Sie stellen einen relevanten Wirtschaftsfaktor dar. Damit sich diese Unternehmen für den Standort Schweiz entscheiden können, ist die Frage nach dem Erhalt von Arbeitsbewilligungen im Rahmen der Kadertransfers von grösster Wichtigkeit. Unsere Nachbarländer haben diesbezüglich massive Erleichterungen eingeführt. Im Rahmen der Gats-Verhandlungen betreffend die Dienstleistungsfreiheit fordern wir die genau gleichen Massnahmen.

Der Minderheitsantrag ist auch ein wichtiges Anliegen der Branche. Betroffen davon sind grosse ausländische Unternehmen in künftigen Schlüsselindustrien wie beispielsweise den Life Sciences. Es handelt sich dabei nicht um Tausende von Personen, sondern allerhöchstens um ein paar Hundert. Für die Unternehmen ist es jedoch wichtig, zu wissen, dass sie diese Personen ohne grossen administrativen Aufwand transferieren können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit Lalive d'Epinau zuzustimmen.

**Stamm Luzi (V, AG):** Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag Lalive d'Epinau, soeben vertreten durch Herrn Kollege Engelberger, zu unterstützen.

Die SVP-Fraktion hat ja wahrlich nicht die Philosophie, dass jedermann einfach in die Schweiz einwandern darf. Aber wir haben das konsequente Ziel, diejenige Einwanderung zuzulassen, die dem Land wirtschaftlich, die dem Arbeitsstandort Schweiz, die dem Wirtschaftsstandort Schweiz etwas bringt. Hier reden wir ja von Kaderangehörigen. Man kann als Bei-

spiel eine internationale Firma nehmen, die sagt, wir brauchen nicht nur Schweizer, wir brauchen nicht nur Mitglieder aus der Europäischen Union, sondern jetzt wollen wir beispielsweise jemanden aus Japan in unsere Geschäftsleitung holen. Es ist nicht akzeptabel, dass ausgerechnet diese Leute hier grosse bürokratische Hindernisse haben oder dass diese Leute sogar nicht hereingebracht werden können. Das ist eine Art von Einwanderung, die sicher nicht schädlich ist. Das ist etwas, hinter dem auch unsere Partei stehen kann.

Deshalb bitte ich Sie, diesem Minderheitsantrag Lalive d'Epinay zuzustimmen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich möchte darauf hinweisen, dass es beim Minderheitsantrag Lalive d'Epinay nicht um den Grundsatz geht, dass Kadertransfer zulässig ist. Dieser Grundsatz steht in Artikel 23 und sinngemäss in Artikel 30. Es geht hier einzig und allein um die Frage, ob diese Leute in einer Kann-Bestimmung Höchstzahlen, Begrenzungszahlen, unterstellt werden sollen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass wir das General Agreement on Trade in Services unterschrieben haben, in dem der Grundsatz des Kadertransfers als staatsvertragliche Vereinbarung auch enthalten ist. Es geht also nicht um den materiellen Entscheid, ob wir Kadertransfer zulassen wollen oder nicht, das ist klar; eine Minderheit der FDP-Fraktion ist voll dafür.

Es wäre unsinnig, wenn der Bundesrat bei der Festlegung von Höchstzahlen – wenn er das überhaupt tut – den Kadertransfer in die Höchstzahlen hineinnehmen und diesen somit begrenzen würde. Das kann er nicht tun; aus staatsvertraglichen Gründen hätte er damit Schwierigkeiten. Dieser Minderheitsantrag macht schlicht und einfach keinen Sinn. Er ist überflüssig. Sie können ihn aufnehmen, es ändert nichts. Sie können ihn weglassen, es ändert nichts. Aber wenn wir das Gesetz schlanker machen wollen, können Sie auf derartige Einschübe, die selbstverständlich sind, glattweg verzichten.

Ich möchte auch noch betonen, dass die Quelle dieses Vorstosses der Arbeitgeberverband war, der diesen Antrag heute nicht mehr unterstützt. Es sei Ihnen überlassen, ob Sie das Gesetz mit etwas anreichern wollen, das eigentlich bereits selbstverständlich ist.

**Maitre Jean-Philippe (C, GE):** Le groupe démocrate-chrétien soutient la proposition de minorité Lalive d'Epinay.

Le problème est le suivant: la question n'est pas, contrairement à ce qu'a dit notre collègue Philipp Müller, de savoir si les cadres en rotation dans une entreprise multinationale sont soumis à autorisation ou non; la question n'est pas là. La question est de savoir si ces cadres font partie des contingents cantonaux, c'est-à-dire sont soumis aux mesures de limitation ou non. Et là est toute la différence.

J'aimerais vous dire ici, par expérience en tant qu'ancien chef du département de l'économie publique d'un canton qui est concerné par les entreprises multinationales, que si vous n'adoptez pas la proposition de minorité Lalive d'Epinay, cela signifie que les cadres d'entreprises multinationales, qui sont transférés d'un site à l'autre de la même entreprise, font partie des contingents cantonaux. Quelle en est la conséquence? Cela signifie tout simplement que dans des cantons qui ont de très nombreux emplois, qui dépendent des multinationales – les cantons de Genève, de Zurich, de Vaud, de Bâle et d'Argovie sont concernés, pour prendre quelques exemples –, vous n'avez plus suffisamment d'autorisations dans votre contingent cantonal à disposition pour les entreprises multinationales. Et cela a une double conséquence: cela péjore l'emploi ou la qualité du site pour les entreprises multinationales, c'est clair; et la conséquence supplémentaire, c'est que vous n'avez plus d'autorisations à disposition en suffisance pour les PME qui, elles, ont besoin de qualifications, en l'occurrence, qu'on ne trouverait pas sur le marché de l'Union européenne ou de l'AELE.

C'est donc un problème de gestion des contingents absolument central pour les cantons qui ont des entreprises multi-

nationales. Dans ce sens, la proposition de la minorité est absolument juste, et toute l'interprétation qui a été donnée par notre collègue Philipp Müller est complètement erronée, elle est hors sujet! Le sujet n'est pas de savoir si ces cadres sont autorisés ou non, la question est de savoir si ces autorisations font oui ou non partie des contingents cantonaux.

Si vous rejetez la proposition de minorité Lalive d'Epinay, ça signifie que ces cadres font partie des contingents cantonaux, ça signifie que les cantons qui ont des entreprises multinationales sur leur territoire seraient complètement étranclés dans la gestion de leurs contingents cantonaux.

Voilà les raisons pour lesquelles la proposition de minorité reprise par notre collègue Eduard Engelberger est absolument juste, et qu'il faut la soutenir.

**Gysin Remo (S, BS):** Für einmal darf ich im Namen der SP-Fraktion Herrn Müller Recht geben: Die Ausführungen von Herrn Engelberger und jene des Vorredners sind ein bisschen einseitig und verschoben. Worum geht es?

Auch wir stehen hinter der Möglichkeit, die den internationalen Unternehmen gegeben sein soll, das Kader mit Sicherheit und mit grosser Flexibilität auszutauschen. Das gehört zum multinationalen Arbeiten in unserer globalisierten Welt. Das heisst aber nicht, dass die Kantone keine Kontrollen haben sollen, dass sie nicht mehr Stellung nehmen können, dass sie keine Prioritäten setzen sollen. Hier braucht es also «checks and balances» auf der öffentlichen Seite.

Es braucht auch die Kontrolle innerhalb der Unternehmen. Es macht keinen Sinn, einfach einen Freipass zu geben und ohne weiteres hier die Schleusen zu öffnen. In unserer Arbeitsmarktlage müssen auch die Unternehmen Prioritäten setzen. Der Begriff «Kader» geht sehr weit, er ist verschwommen. Bei aller Liebe zu multinationalen Unternehmen, zur internationalen Wirtschaft, sehe auch ich als Basler also die Notwendigkeit des oberen Kadern und der Spezialisten: Da muss ein Austausch stattfinden können. Das heisst aber nicht, dass jede Art von Prioritätensetzung und Kontrolle wegfallen soll. Das ist ein falscher Ansatz. Hier hat Herr Müller für einmal Recht.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

**Triponoz Pierre (RL, BE):** Herr Kollege Gysin, wir haben ja beide ein bisschen Erfahrung in dieser Problematik. Ich muss jetzt also schon klarstellen, dass Herr Maitre vorhin völlig Recht hatte. Wenn man dieser Minderheit zustimmt, dann heisst das natürlich, dass Personen, welche im Rahmen innerbetrieblicher Mutationen – es geht hier um Führungskräfte – ausgewechselt werden, bei diesen kantonalen Kontingenten bzw. Höchstzahlen, die festgelegt sind, nicht zählen. Alle übrigen Kontrollmechanismen bleiben ja; es geht um die Kontingente. Ich glaube, es gilt hier eine klare Flexibilität, die man geben will – so verstehe ich das –, und die ist natürlich sinnvoll. Denn sonst müssen Sie bei der Kontingentvergabe streiten und zwischen jemandem, der in dieser Höchstzahl vielleicht nicht mehr Platz hat, und einem, dem Sie ja selber auch diese Rotation ermöglichen wollen, entscheiden.

Meine Frage: Ist es richtig, dass Sie, wenn Sie hier dieser Minderheit nicht zustimmen, die Transfermöglichkeiten solcher internationalen Betriebe verkleinern? Das wollen Sie doch eigentlich nicht.

**Gysin Remo (S, BS):** Schauen Sie die heutige Praxis der Kantone an, etwa das Beispiel von Basel-Stadt – das kenne ich aus eigener Anschauung. Wenn der Kanton sich für die Flexibilität einsetzt, und das tut er normalerweise, dann werden die Bewilligungen, und das wissen die Unternehmen, ohne weiteres erteilt. Aber die Behörde soll Stellung nehmen können, und das Unternehmen soll wissen, dass es mit dieser Bewilligung auch eine Kontingentseinheit besetzt. Das gibt intern ein «Checks and balances»-System. Wenn Sie ein Kontingent wollen, wenn Sie der Logik der Kontingente folgen – und das haben Sie alle hier im Saal gemacht –,

dann ist es richtig, wenn wir hier der Mehrheit folgen, sonst macht die Logik der Kontingente keinen Sinn. Sie weichen sonst das Konzept an einem Punkt auf.

Sie erreichen das Ziel der Flexibilität für die nationalen Unternehmen, wenn Sie der Mehrheit folgen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich staune etwas über diese Diskussion, denn in der Kommission waren wahrscheinlich nur wenige Kommissionsmitglieder bei der Minderheit, weil die Kommissionsmitglieder damals Absatz 4 ganz gelesen hatten. Heute haben Sie einfach einen Teil des vorgeschlagenen Absatzes unterschlagen.

Erstens geht es nicht nur um «Kaderangehörige», sondern auch um den noch schwammigeren Begriff «Spezialisten». Zweitens schaffen Sie hier eine Sonderregelung für die so genannt international tätigen Unternehmen. Ich muss Ihnen sagen: Bis zum 31. Dezember des letzten Jahres kam auch ich aus einem solchen Unternehmen, und ich hätte mich über diese Ausnahme gefreut. Aber ich muss Ihnen auch sagen, dass diese Ausnahme nicht gerechtfertigt ist. Ich kann wirklich nicht verstehen, dass man diese international tätigen Unternehmen in einem wichtigen Bereich einfach generell ausnehmen will. «Kader» ist ein sehr weit gehender Begriff. Je moderner die Wirtschaft wird, desto weniger Leute hat es unterhalb des Kaderns. Es hat immer mehr Kader, und in amerikanischen Firmen hat praktisch jeder eine Visitenkarte als Kaderangestellter. Das ist ein sehr weit gefasster Begriff. «Spezialist» ist ein noch offenerer Begriff. Wie ist dann die Regelung?

Dieser Absatz 4 ist ungerechtfertigt, weil bereits heute Voraussetzungen für eine erleichterte und vereinfachte Zulassung des Kadertransfers bestehen. Diese gelten aber nicht nur für international tätige Unternehmen, denn wir haben in der Schweiz auch national tätige Unternehmen, die das brauchen, und wir müssen aufpassen, dass wir nicht einfach die international tätigen Unternehmen – was immer man darunter verstehen mag – bevorzugt. Dabei ist vor allem der Vorrang der Inländer ausgenommen; Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer sagt das ganz klar, und wir haben keinerlei Probleme mit solchen Transfers. Ich habe die Zahlen der letzten zwei Jahre unter dem geltenden Recht angeschaut: Die Kontingente sind bei weitem nicht ausgeschöpft. Das ist also nicht das Problem.

Aber hier geht es um eine nicht ganz gerechtfertigte Kategorie. Ist ein Unternehmen international tätig, wenn es ein schweizerisches Unternehmen ist, aber z. B. vier oder fünf Verkaufsgesellschaften in der Welt hat? Gibt ihm das die Möglichkeit, Spezialisten und Kaderleute zu transferieren? Sie wissen, wie man das macht, auch ich habe damit Erfahrung: Sie können in Japan Leute einstellen und sie dann transferieren, obwohl sie sonst die Bewilligung nicht bekommen. Und damit nehmen Sie sie aus dem EU-Kontingent heraus. Also ich kenne den Grund für diese Sonderstellung nicht. In der Kommission waren die Mehrheitsverhältnisse anders.

Ich habe heute gehört, dass Sie so tun, als gehe es nur um das alleroberste Kader, als gehe es da quasi darum, Verwaltungsratspräsidenten, CEO und CFO zu verschieben. Das ist ja nicht in diesem Absatz, das steht jetzt wirklich nicht drin – es tut mir Leid –, sondern das hier geht wesentlich weiter. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, so sympathisch er mir natürlich wäre. Aber ich weiss nicht, wie ich eine solche Sonderstellung hier vertreten könnte. Dem Anliegen wird auch in Artikel 30, den Sie ja noch beraten werden, Rechnung getragen. Danach kann der Bundesrat für den internationalen wirtschaftlichen Austausch – das gilt dann aber nicht nur für das Kriterium des international tätigen Unternehmens, sondern für das Gesamte, für den internationalen Austausch – eben besondere Zulassungsvoraussetzungen festlegen. Das ist doch viel gerechter.

Ich würde nichts sagen, wenn das heute nicht möglich wäre. Aber ich muss Ihnen sagen: Mit den heutigen Kontingenten, nach den heutigen Regelungen, ist das alles möglich, und

ich kenne keinen international tätigen Unternehmer, welcher rechtmässig eine solche Verschiebung machen will, der Probleme damit hat. Alle diese Bedürfnisse werden befriedigt. Machen Sie aber die Türe auf, auch für Dinge, die natürlich die entsprechenden Bestimmungen unterlaufen, dann muss ich mich im Interesse der Konsistenz dieses Gesetzes wehren. Es hat jemand gesagt, es sei auch vom Gats her nicht möglich. Das ist mit dem Gats abgestimmt. Übrigens, die meisten Staaten haben hier Vorbehalte und Höchstzahlen in den Gats-Verträgen drin, und so auch die Schweiz.

Ich bitte Sie, hier im Sinne der Konsistenz der Mehrheit zuzustimmen, und bitte diejenigen, die jetzt für die Minderheit gesprochen haben und geglaubt haben, es gehe hier nur um die oberste Kaderstufe, doch den vorgeschlagenen Absatz 4 nochmals zu lesen. Fraglich ist der Begriff «international tätige Unternehmen», fraglich ist der Begriff «Kader» allgemein, und fraglich ist der Begriff «Spezialisten». So öffnen wir Tür und Tor, und Sie schaffen Sonderkategorien für bestimmte Unternehmen, und das kann ich nicht verstehen.

**Rime Jean-François (V, FR):** Monsieur le conseiller fédéral, si je partage votre point de vue sur la définition des cadres, je dois quand même vous dire que, dans un canton comme celui de Fribourg, qui a connu un fort développement économique ces dernières années et où l'on a dû faire venir des entreprises internationales, on a quand même dû promettre à ces gens-là qu'ils obtiendraient des permis de travail, notamment pour leurs dirigeants. Et comme notre canton avait très peu de permis de travail, puisque la répartition avait été faite il y a fort longtemps, l'octroi de ces permis de travail aux entreprises internationales s'est fait en partie au détriment des PME. Alors, qu'est-ce que vous proposez? Est-ce que vous proposez de changer la répartition intercantonale, peut-être, de ces autorisations?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir haben keine Kenntnisse darüber, dass in den letzten zwei Jahren nicht genügend Leute hätten angestellt werden können. Allerdings ist auch zu sagen, dass es internationale Unternehmen gibt, die bis zum Hilfsarbeiter alles Leute aus den eigenen Ländern mitnehmen möchten, und zwar auch deshalb, weil sie billige Arbeitskräfte haben wollen. Dann unterlaufen sie die entsprechenden Bestimmungen. Aber Sie haben Recht: Man müsste einmal prüfen, ob man das übertragen könnte, wenn ein Kanton vielleicht wegen einer Ausnahmeregelung sein Kontingent in einem Jahr ausschöpft. Ich nehme das mit.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention. Ne trouvez-vous pas que ce que vous venez de dire démontre que cette loi est une aberration? Vous avez dit qu'on ne peut pas différencier les cadres des spécialistes. Dans la loi, on cherche à différencier les personnes qualifiées des personnes non qualifiées. Ne pensez-vous pas, par exemple, que, pour servir dans un bistrot, il faut avoir certaines qualifications que ni vous ni moi n'avons, parce que nous ne saurions pas le faire?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie haben Recht. Wir werden bei Artikel 23 darüber sprechen müssen; wir haben es vorhin schon bei Artikel 2a getan. Was ist eine qualifizierte Arbeitskraft? Ich habe das Beispiel genannt: Was machen Sie, wenn Sie beispielsweise im ganzen europäischen Raum keine Hilfsschwester für ein Spital finden? Sie finden niemanden mit dieser Qualifikation. Das ist für mich der Begriff der Qualifikation. Die rein theoretische Grösse der Schulbildung ist meines Erachtens nicht ausschlaggebend. Aber wir werden bei Artikel 23 darüber reden. Wenn das abstrakt genommen wird, dann werden Sie nicht durchkommen. Sie werden auch sehen, dass der Druck vom Arbeitsmarkt nachher so stark sein wird, dass es nicht funktioniert. Ich gebe Ihnen Recht. Darum sage ich, dass wir ein Gesetz mit ausserordentlich schwammigen Begriffen haben. Das ist etwas gefährlich. Aber ich würde dann gerne mit Ihnen bei Ar-

tikel 23 darüber sprechen; dort geht es um die Qualifikation. Hier geht es ja um Spezialisten und Kader. Ich würde für sie nicht noch einen Sonderartikel mit diesen unsicheren Begriffen schaffen. Sie benachteiligen schweizerische Firmen, wenn Sie eine Sonderregelung treffen. Man wird am Schluss «Kaderstellen» bis zuunterst machen.

**Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI):** Signor Consigliere federale – mi permetto di parlare la mia lingua –, lei è un imprenditore e ha sempre detto che la Svizzera deve essere un Paese competitivo. Penso che con la sua industria lei lo sia stato. Nella promozione economica i cantoni hanno cercato di rendere competitivo il Paese e creare posti di lavoro facendo venire delle ditte dall'estero a insediarsi nel nostro Paese. Queste ditte talvolta hanno però bisogno dei quadri poiché questi quadri girano da una ditta all'altra. Ora, lei sta praticamente parlando come se ci fossero degli interessi divergenti tra le ditte svizzere e le ditte straniere, mentre noi dobbiamo lavorare tutti per rendere competitivo il nostro Paese, per creare dei posti di lavoro. Con la sua regolamentazione, cioè non approvando questo capoverso, lei in fondo va contro una politica economica per la competitività.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Es ist das Gegenteil der Fall: Sie schaffen für eine kleine Kategorie eine Sonderregelung. Wir brauchen doch für alle Unternehmen wettbewerbsfähige Systeme. Sie haben jetzt wieder nur vom Kader gesprochen; die Spezialisten lassen Sie bei dieser Bestimmung ganz weg. Damit schaffen Sie für diese kleine Kategorie Sonderrechte gegenüber anderen. Ich sage nochmals: Für kein internationales Unternehmen, für kein Unternehmen, das von ausserhalb des EU-Bereiches kommt – für die anderen gilt diese Regelung ja nicht, die fallen ja nachher unter die Inlandregelung –, also auch für kein amerikanisches Unternehmen, gibt es Schwierigkeiten beim Transfer dieser Leute, weil wir eine generelle Regelung für den internationalen Austausch haben. Es ist mir auch bekannt – und da kann ich jetzt auch aus der Praxis schöpfen –: Wir mussten auch viele Spezialisten und Kaderleute aus Japan, aus China, aus Taiwan, aus Amerika transferieren. Dazu braucht es dann aber eben eine Sonderbewilligung. Sie ist im Kontingent eingeschlossen. Aber es gab keine schwerwiegenden Probleme. Ich sage nochmals: Sie schaffen hier mit drei unbestimmten Begriffen – international tätige Unternehmen, Kader, Spezialisten – Rechte, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung her gesehen nicht notwendig sind, die aber für andere grosse Nachteile schaffen.

**Maitre Jean-Philippe (C, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, vous avez dit tout à l'heure que pour les cadres des entreprises multinationales, les contingents cantonaux suffisent, et vous avez critiqué la définition de la proposition de minorité Lalive d'Epinau. Je suis d'accord avec vous, la formulation de cette disposition devrait être retravaillée, et c'est notamment ce que pourrait faire le Conseil des Etats. Mais, sur votre critique fondamentale qui consiste à dire que les contingents cantonaux suffisent, j'en arrive à ma question: est-ce que vous avez connaissance de la pratique actuelle? Actuellement, lorsque, par exemple, vous avez une entreprise multinationale qui vient s'établir dans notre pays et qui transfère pour cela un grand nombre de cadres, ce sont les contingents de la Confédération qui sont mis à disposition. Ce sont des autorisations de la Confédération, ce ne sont pas des autorisations sur des contingents cantonaux. Et dans ce sens-là, la minorité Lalive d'Epinau ne fait rien d'autre que de clarifier une pratique actuelle qui est une pratique absolument nécessaire. Sinon, vous étouffez les cantons concernés. Avez-vous connaissance de cette pratique?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Nein. Ich muss Ihnen sagen, dass ich mir alle Kontingente aller Kantone in den letzten zwei Jahren habe unterbreiten lassen. Wir haben es nirgends ausgeschöpft. Ich kann Ihnen nur das sagen. Aber ich

nehme das gerne auf, und wenn Sie mir einen aktuellen Fall unter der heutigen Praxis zeigen können – das ist ein neues Gesetz –, dann werde ich das gerne anschauen. Im Moment besteht überhaupt keine Gefahr, dass es so ist, ausser es hätte jemand den Begriff «Kader» natürlich ad libitum nach unten ausgedehnt; das gibt es natürlich auch.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich zitiere Ihnen wieder einmal die Regelung des Instruments der Zwischenfrage in Artikel 42 des Geschäftsreglementes des Nationalrates: «Jedes Ratsmitglied und die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrates können am Schluss eines Votums der Rednerin oder dem Redner zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze und präzise Zwischenfrage stellen; inhaltliche Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig.» Das ist Ihr Reglement. Bitte halten Sie sich in den nächsten Diskussionen daran. Ich danke Ihnen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Monsieur Maitre, dans sa première intervention, avait parfaitement situé les enjeux de ce débat, enjeux desquels nous nous sommes un peu «éloignés» au cours des différents échanges qui ont suivi. Il s'agit simplement de savoir, non pas selon quelle procédure d'autorisation les cadres de sociétés internationales peuvent venir dans notre pays, mais si le nombre de ces personnes est comptabilisé dans les contingents qui sont fixés à l'article 19 par le Conseil fédéral.

Dans ce domaine, c'est finalement par 10 voix contre 4 et 6 abstentions que la commission a rejeté la proposition Lalive d'Epinau. Elle a obtenu en effet l'assurance – que le Conseil fédéral vient de réitérer – que, dans le cas de l'implantation de sociétés multinationales, et si cela posait problème – ce qui semble n'avoir jamais été le cas –, le Conseil fédéral recourrait à l'article 30 alinéa 1 lettre g. Rappelons que l'article 30 prévoit à son alinéa 1 qu'il est possible de déroger aux conditions d'admission des articles 17 à 29. Cela signifie qu'il est possible de déroger à l'article 19, aux principes mêmes des contingents établis. Et la lettre g dit: «... pour simplifier les échanges internationaux dans les domaines économique, scientifique et culturel.» C'est à cette lettre g de l'article 30 alinéa 1 que le Conseil fédéral recourrait en cas de besoin pour ne pas entraver, par le système des contingents, l'implantation de sociétés multinationales dans notre pays.

C'est pour ces raisons que la commission a suivi le Conseil fédéral et a rejeté la proposition Lalive d'Epinau par 10 voix contre 4 et 6 abstentions. Nous vous invitons à en faire de même, d'autant plus que Monsieur le conseiller fédéral s'est réengagé à utiliser avec intelligence les possibilités de dérogation si un tel cas d'entrave à l'implantation du siège d'une société multinationale devait se produire dans notre pays.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich habe vorhin nicht die genauen Zahlen für die letzten zwei Jahre gehabt, und Herr Maitre hat ein Anrecht auf die Antwort. Die Praxis ist die, dass die Kantone am Anfang des Jahres ein Kontingent von 50 Prozent des Gesamtkontingentes für diese Kaderangehörigen erhalten. 50 Prozent werden als Zusatzkontingent zurückbehalten, damit ein Kanton, der sein Kontingent überschreitet, Anteile aus diesem Zusatzkontingent erhalten kann. Von diesen Zusatzkontingenten haben in den letzten zwei Jahren insbesondere der Kanton Zürich und der Kanton Genf Gebrauch gemacht. Beide haben die Zusatzkontingente bekommen, und zwar so viele, wie sie brauchten, ohne dass das Gesamtkontingent überschritten wurde.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 37 Stimmen  
Dagegen .... 110 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 20****Antrag der Mehrheit****Abs. 1**

Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass keine geeigneten inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Angehörigen von Staaten, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, gefunden werden können (in Zusammenhang mit Art. 121 Abs. 5).

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit I**

(Beck, Bühlmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Abs. 1**

... wenn nachgewiesen wird, dass keine geeigneten inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefunden werden können.

**Abs. 3**

Vorrang haben Angehörige der EU- und der Efta-Mitgliedstaaten.

**Abs. 4**

Die Zulassungen von Angehörigen von Staaten ausserhalb der EU und der Efta werden jedes Jahr auf mindestens einen Zehntel der Zulassungen von Angehörigen der EU- und der Efta-Mitgliedstaaten beschränkt.

**Antrag der Minderheit II**

(Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Abs. 2 Bst. d**

d. vorläufig Aufgenommene.

**Antrag der Minderheit III**

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta)

**Abs. 3**

Der Bundesrat darf durch Verordnung den inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Personen gleichstellen, die beweisen können, in der Schweiz während mindestens sieben Jahren regelmässig gelebt zu haben, sofern die Voraussetzungen für die Anwendung des Sanierungsverfahrens von Artikel 110 Absatz 5 erfüllt sind.

**Antrag der Minderheit IV**

(Garbani, Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

Den ganzen Artikel streichen (vgl. Art. 23)

**Antrag Vanek**

Streichen

**Antrag Hess Bernhard****Abs. 1**

Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass keine geeigneten inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefunden werden können.

**Schriftliche Begründung**

Eine explizite Erwähnung der Arbeitnehmer aus dem EU- und Efta-Raum ist überflüssig.

**Antrag Markwalder Bär****Abs. 2 Bst. e**

e. Personen, die in der Schweiz ein Universitätsstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

**Antrag Bäumlé****Abs. 2 Bst. e**

e. Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

**Schriftliche Begründung**

Die Zulassung von gut qualifizierten Arbeitskräften auch von ausserhalb des EU-/Efta-Raumes ist vor allem auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Ausländische Studentinnen und Studenten werden heute auf Kosten der Schweiz ausgebildet, aber nach Abschluss des Studiums wie Ersteinreisende behandelt. Ihnen fehlt nach Abschluss des Studiums die Erfahrung als Spezialisten, welche im geltenden Recht als Voraussetzung für eine Aufenthaltsbewilligung gilt. Damit werden aber sprachlich und gesellschaftlich gut integrierte und qualifizierte Arbeitskräfte wie Naturwissenschaftler, Ingenieure, Informatiker usw. mit hoher Flexibilität schlecht gestellt, und Leute mit Potenzial für die Schweiz werden so fast zur Ausreise genötigt.

Die beantragte Formulierung soll diesen stossenden Status ändern und Personen mit abgeschlossenem Studium inländischen Arbeitskräften gleichstellen.

**Art. 20****Proposition de la majorité****Al. 1**

.... ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé. (En relation avec l'art. 121 al. 5)

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité I**

(Beck, Bühlmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Al. 1**

.... en Suisse correspondant au profil requis n'a pu être trouvé.

**Al. 3**

La priorité sera accordée aux ressortissants de l'UE et de l'AELE.

**Al. 4**

Les admissions de ressortissants des pays extérieurs au cercle défini à l'alinéa 3 seront limitées chaque année au minimum au dixième de celles accordées aux ressortissants des pays membres de ce cercle.

**Proposition de la minorité II**

(Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Al. 2 let. d**

d. les personnes admises à titre provisoire.

**Proposition de la minorité III**

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta)

**Al. 3**

Le Conseil fédéral est habilité à assimiler, par voie d'ordonnance, aux travailleurs suisses les étrangers pouvant prouver avoir vécu régulièrement en Suisse durant au moins sept ans, dans la mesure où les conditions visées à l'article 110 alinéa 5 concernant le recours à la procédure de régularisation sont remplies.

**Proposition de la minorité IV**

(Garbani, Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

Biffer tout l'article (voir art. 23)

**Proposition Vanek**

Biffer

**Proposition Hess Bernhard****Al. 1**

L'étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse correspondant au profil requis n'a pu être trouvé.

*Développement par écrit*

Il est inutile de mentionner expressément les travailleurs ressortissants de l'UE ou de l'AELE.

*Proposition Markwalder Bär**Al. 2 let. e*

e. les titulaires d'un diplôme universitaire (y compris d'un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ainsi que les personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

*Proposition Bäumle**Al. 2 let. e*

e. les titulaires d'un diplôme universitaire (y compris d'un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ainsi que les personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

*Développement par écrit*

L'admission d'une main-d'œuvre hautement qualifiée provenant d'un espace autre que celui de l'UE/AELE correspond aussi et surtout aux intérêts de l'économie suisse. Les étudiants étrangers qui suivent aujourd'hui une formation financée par la Suisse seront traités, après l'obtention de leur diplôme, comme des personnes entrant pour la première fois en Suisse. A l'issue de leur formation supérieure, l'expérience requise pour la qualification de spécialiste leur manquera alors même que cette dernière constitue une condition préalable à l'obtention d'une autorisation de séjour d'après le droit en vigueur. Une main-d'œuvre à la fois hautement qualifiée (des scientifiques, des ingénieurs, des informaticiens, etc.), bien intégrée en ce qui concerne la langue et la société, disposant d'une grande flexibilité et représentant un potentiel pour la Suisse se trouve ainsi placée dans une situation défavorable et se trouve quasiment contrainte de quitter le pays.

La formulation proposée doit permettre de modifier ce statut choquant et de mettre les personnes ayant achevé leurs études sur un pied d'égalité avec la main-d'œuvre suisse.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Bei Artikel 20 geht es darum, wer Vorrang hat, auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt beschäftigt zu werden. Es ist etwas kompliziert. Die Minderheit IV (Garbani), die ich unterstütze und die mir am liebsten ist, möchte Artikel 20 streichen und das weiter hinten in Artikel 23 regeln. Dort sind wir dann mitten in der Debatte darüber, wer kommen darf, was für Voraussetzungen die Leute erfüllen müssen. Da kommen dann die ganzen Fragen nach der Qualifikation und nach dem Bedarf des schweizerischen Arbeitsmarktes. Das wäre mir grundsätzlich am liebsten: Artikel 20 streichen.

Für den Fall, dass er aber drinbleibt, gibt es Vorschläge, den Artikel abzuschwächen. Der Vorschlag des Bundesrates besagt, dass Ausländerinnen und Ausländer nur zugelassen werden können, wenn nachgewiesen werden kann, dass keine inländischen – das heisst einheimischen – Arbeitskräfte und keine Leute aus dem EU-Raum auf dem Arbeitsmarkt zu finden sind. Man muss wissen: Dank dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU, das jetzt dann bald zwei Jahre in Kraft ist, gelten ab Juni dieses Jahres auch EU-Angehörige als Inländer und müssen gleich behandelt werden; selbstverständlich gilt Gegenrecht für die Schweizer.

Herr Beck möchte mit seinem Antrag der Minderheit I zu Absatz 1 diese Ausweitung auf EU-Angehörige nicht machen, sondern alle Ausländer gleich behandeln; das wäre quasi eine kleine Aufweichung des dualen Systems. Eine Klammerbemerkung: Ich fürchte aber, dass das mit der EU-Freizügigkeit inkompatibel ist. Aber von der Idee her ist es richtig, es entspricht auch der Idee, kein duales System haben zu wollen.

Dann kommt mein Antrag der Minderheit II zu Absatz 2. Dort ist aufgezählt, in welcher Reihenfolge die Leute zum Arbeitsmarkt zugelassen werden. Ich möchte hier eine Ergänzung, und zwar möchte ich, dass auch Leute mit dem Status der vorläufig Aufgenommenen Vorrang vor neu Zugewanderten aus dem Ausland haben.

Ich muss etwas zu diesen vorläufig Aufgenommenen sagen: Wir haben ja im Asylgesetz geregelt, dass es eine Kategorie unter ihnen gibt, die humanitär aufgenommen werden, wenn sie seit vier Jahren in der Schweiz sind, eben gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Integration. Die Leute mit vorläufiger Aufnahme leben also mit einem Rechtstitel in der Schweiz; sie haben die Berechtigung, hier zu sein, wenn auch provisorisch. Es ist doch nicht sinnvoll, diesen Leuten nicht Vorrang vor Leuten zu geben, die man neu im Ausland rekrutiert. In der Botschaft – die muss ich schnell zitieren – steht auf Seite 3781: «Keinen Vorrang auf dem Arbeitsmarkt können dagegen die Personen aus dem Asylbereich beanspruchen.» Das ist nicht einsichtig, und deshalb schlage ich vor, diesen Buchstaben d einzufügen, weil die Leute physisch in der Schweiz präsent sind, hier leben und es viel gescheiter ist, sie zur Beschäftigung zuzulassen, als neue Leute aus dem Ausland zu holen. Das ist der Sinn des Antrages der Minderheit II.

Dann möchte ich noch etwas zu den identischen Anträgen Markwalder Bär und Bäumle sagen, die Sie in Ihren Unterlagen haben: die Einzelanträge Nr. 102 und 104. Die möchten da noch einen neuen Buchstaben e in Absatz 2 einfügen, wonach auch Ausländerinnen, Ausländer, die an Schweizer Hochschulen und Universitäten studiert haben, Vorrang vor Leuten haben, die neu aus dem Ausland kommen. Das macht absolut Sinn. Man muss wissen: Schweizer Universitäten sind ausserordentlich attraktiv für ausländische Studierende. Wir haben offensichtlich einen guten Ruf. 17 Prozent der Studierenden in der Schweiz sind ausländisch. Wenn man auf die Stufe Dissertationen, Doktorate, schaut und wenn man in die Zukunft schaut – mit dem Bologna-Modell für den Master –, wird das natürlich vor allem auch für den Master zutreffen: Es gibt heute schon Universitäten, wo bis zur Hälfte der Dissertierenden Ausländerinnen, Ausländer sind. Jetzt macht es doch keinen Sinn – das ist eine verschleuderte Ressource, wenn man das auch ökonomisch begründen möchte –, diese Leute auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt nicht vorrangig zuzulassen, vor Leuten, die neu aus dem Ausland kommen. Das ist zu Absatz 2 zu sagen. Nun zur Minderheit I (Beck) zu Absatz 4. Da nimmt Herr Beck mit den 10 Prozent, die noch ausserhalb der EU rekrutiert werden können, noch eine kleine Öffnung vor, macht also – gegen das duale System – quasi noch einmal ein kleines Türchen auf. Deshalb habe ich ihn unterstützt. Ich vertrete den Antrag jetzt in seinem Auftrag, weil er als Kommissionssprecher nicht dafür eintreten kann. Ich weiss nicht, ob Sie mir folgen konnten; es ist eine komplizierte Materie. Ich habe versucht, sie zu erklären. Noch einmal: Grundsätzlich müsste diese Frage eigentlich bei der persönlichen Voraussetzung – bei Artikel 23 – geregelt werden.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit III ist zurückgezogen worden. Ebenfalls wurden die Anträge Markwalder Bär und Hess Bernhard zurückgezogen.

**Garbani Valérie (S, NE):** Comme vient de le dire Madame Bühlmann, les décisions que nous prendrons à l'article 20 sont étroitement liées aux décisions que nous prendrons à l'article 23.

Qui peut travailler en Suisse, y vivre, y partager la vie de sa population? Je propose, avec ma proposition de minorité IV, de supprimer le système binaire d'admission au profit d'un autre concept que je développerai dans le cadre de l'examen de l'article 23. Ma proposition de biffer l'article 20 ne doit absolument pas être comprise comme la volonté d'introduire une libre circulation totale, une ouverture illimitée. Ma proposition contient des restrictions, mais, à la différence du projet du Conseil fédéral et de la version de la majorité de la commission, je souhaite que ce soit aux employeurs de satisfaire à des conditions, et non aux travailleurs de satisfaire à des critères d'admission. Dans un article paru dans un quotidien romand aujourd'hui, j'ai constaté que Monsieur Xavier Comtesse d'Avenir Suisse était également d'avis qu'il fallait «tempérer» le système des cercles de recrutement.

C'est en 1998 que le système binaire, avec la limitation en raison des qualifications professionnelles, a été introduit. Auparavant, c'était le système des trois cercles, en fonction de la nationalité, qui prédominait. Mais aucun de ces systèmes ne convainc puisque le nombre des sans-papiers, des clandestins qui exercent une activité lucrative en Suisse, est estimé aujourd'hui à 150 000 personnes au minimum. Cela prouve, si besoin est, qu'il y a une offre pour la main-d'œuvre non qualifiée. Même avec l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, ce besoin de main-d'œuvre ne sera pas couvert, en particulier parce que les ressortissants des pays de l'Est chercheront des emplois moyennement qualifiés dans l'hôtellerie et dans la restauration. En revanche, ils ne postuleront pas comme ouvriers dans des entreprises de nettoyage, comme femmes de ménage, comme aides-soignants, tous emplois non qualifiés.

Il faut donc conférer un statut légal à celles et ceux qui continueront, à l'avenir, à occuper des emplois non qualifiés. Ma proposition vise donc à instaurer une égalité de traitement entre les travailleurs indigènes, les ressortissants des pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de libre circulation et le reste du monde. Je veux que l'on supprime la classification. Mais je veux aussi surtout couper l'herbe sous les pieds à ceux qui continuent de faire l'amalgame avec les faux réfugiés, car réfugiés économiques. Je veux élargir les conditions d'admission au marché du travail pour que les migrants économiques qui n'ont aucune perspective d'obtenir une autorisation de séjour en Suisse, en raison des critères très restrictifs de la loi fédérale sur les étrangers, ni d'en obtenir davantage avec la loi sur l'asile, puissent avoir un autre choix que celui de la voie de la clandestinité.

Comme je l'ai relevé, ce sont les employeurs – et je vous invite à relire ce que je propose à l'article 23 – qui doivent satisfaire à des conditions. Pourquoi dis-je que la suppression du système binaire ne conduira absolument pas à une libre circulation totale, à une ouverture illimitée? C'est parce que ces employeurs, devant satisfaire à des conditions quand même assez drastiques – comme respecter les conventions collectives de travail, offrir des cours de langue, offrir des instruments de formation continue – se tourneront dans leur recherche de main-d'œuvre évidemment d'abord auprès du premier cercle – Suisses, indigènes et ressortissants des pays de l'Union européenne et de l'AELE –, et c'est seulement s'ils ne trouvent pas de main-d'œuvre dans ce premier cercle qu'ils se tourneront alors vers le reste du monde, puisque employer de la main-d'œuvre venant du reste du monde sera pour eux assez problématique, sera beaucoup moins facile qu'aujourd'hui, dans la mesure où aujourd'hui ces travailleurs du reste du monde sont employés au noir.

Et surtout, pour reprendre le débat sur le précédent article, ma proposition a le mérite de supprimer en fait la notion de cadres, de spécialistes ou de travailleurs qualifiés, notion qui, comme Monsieur le conseiller fédéral Blocher l'a dit, est particulièrement floue et malheureuse, et qui est sujette à de nombreuses interprétations.

Finalement, votez ma proposition de minorité IV à l'article 20, en ne perdant pas de vue que le concept développé se trouve à l'article 23.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Eigentlich hätte ich lieber nach der Abstimmung zu Artikel 20 gesprochen. Denn wenn Sie dem Antrag der Minderheit IV (Garbani) folgen, dann erübrigt sich auch mein Zusatzantrag.

Wenn Sie an Artikel 20 festhalten, dann würde das ja Vorrang der inländischen Arbeitskräfte heissen. Damit wäre die Zulassung von Drittstaatenangehörigen nur möglich, wenn keine inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Angehörigen von EU- oder Efta-Staaten gefunden werden könnten. Ich beantrage Ihnen, sollten Sie an Artikel 20 festhalten, dass Sie dann bei der Zulassung auch die Sozialpartner mit einbeziehen. Wie man der Botschaft entnehmen kann, ist der Nachweis, dass Sie keine geeigneten Angehörigen von EU- oder Efta-Staaten finden, sehr schwierig und mit sehr viel Ermessen verbunden. Es ist umso wichtiger,

dass man die Sozialpartner in den Entscheidungsfindungsprozess mit einbezieht, das heisst die Gewerkschaften auf der einen Seite und die Arbeitgeberorganisationen auf der anderen Seite.

Ich möchte darauf hinweisen, dass in Genf bereits eine entsprechende Einrichtung, eine entsprechende tripartite Kommission, besteht, und das funktioniert bestens. Ich möchte auch daran erinnern, dass im Vernehmlassungsverfahren in einem der Vorentwürfe vorgesehen war, dass alle Kantone gehalten würden, eine entsprechende tripartite Kommission fest zu institutionalisieren.

Die Argumentation, die man mir in der Kommission entgegengebracht hat, war, dass man dies den Kantonen überlassen solle. Das ist falsch. Man sollte hier die Kantone verpflichten – wie man es auch bei den bilateralen Verträgen gemacht hat –, solche Anhörungen der Sozialpartner fest zu institutionalisieren. Damit haben Sie auch die beste Gewähr dafür, dass nicht etwa ein Sozialdumping stattfindet. Das schützt nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das schützt auch die Arbeitgeber und die Unternehmerschaft. Sie sorgen damit für gleich lange Spiesse, und Sie sorgen dafür, dass der Nachweis nicht allein im behördlichen Ermessen liegt, sondern dass dies auch sozialpolitisch abgesichert ist.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich schlage Ihnen vor, dass wir nun auch gleichzeitig die Anträge der Minderheiten zu Artikel 23 begründen lassen. Es besteht ja ein innerer Zusammenhang in Bezug auf das ganze Konzept. Wir würden die Abstimmungen aber absatzweise zuerst zu Artikel 20 und dann zu Artikel 23 durchführen. – Sie sind nicht damit einverstanden.

Nach Rücksprache mit den Fraktionssprechern ist entschlossen: Wir diskutieren und entscheiden zuerst Artikel 20, dann Artikel 21, dann Artikel 22 und dann Artikel 23.

**Renwald Jean-Claude (S, JU):** Le groupe socialiste vous invite à soutenir la proposition de minorité IV (Garbani).

L'article 20, avec l'article 23, constitue des éléments-clés de ce projet, qui transforment ce texte en une loi de ségrégation. Ce texte revient en effet à créer une immigration à deux vitesses, avec d'une part les ressortissants des pays européens, et d'autre part les migrants du reste du monde. Mais il y a encore plus grave, dans le sens que si ce système était mis en œuvre, la principale conséquence serait de faire augmenter encore le nombre des travailleurs clandestins et des sans-papiers. C'est peut-être ce que souhaitent certains élus bourgeois – en particulier de l'UDC – qui peuvent fort bien s'accommoder d'une forte immigration clandestine, dans laquelle ils trouveront une main-d'œuvre à bon marché. Or, le règlement du problème de l'immigration passe avant tout par des conditions de travail décentes et des salaires corrects. Si l'on réalise ces objectifs, on aura réglé 80 pour cent des problèmes posés par la présence d'une forte population migrante dans ce pays.

J'ajoute brièvement, pour laisser un peu de temps à Madame Roth-Bernasconi, que les travailleurs de ce pays ne sont pas xénophobes par nature, et que ce n'est pas la couleur de la peau des migrants qui est à l'origine des réactions antiétrangers, mais les pratiques de certains employeurs. Et je ne vais vous citer qu'un exemple: dans le district de Porrentruy – c'est dans le Jura –, il y a une entreprise dirigée par de véritables négriers, la FLASA, qui a été dénoncée par notre syndicat, la FTMH, et qui vient de se faire condamner pour la deuxième fois, parce qu'elle a offert à des frontaliers et à des frontaliers des salaires inférieurs à ceux qu'elle avait annoncés au Service cantonal de l'emploi.

Eh bien, c'est en se donnant les moyens, les armes et les instruments pour combattre de telles pratiques que nous parviendrons à régler la question de l'immigration, et non pas en créant des discriminations.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** J'interviens sur la proposition de la minorité II (Bühlmann) à l'alinéa 2 lettre d qui

veut que les personnes admises provisoirement en Suisse puissent avoir une priorité sur le marché du travail. Nous savons que l'intégration de la population étrangère dans cet environnement social passe par l'accès au marché du travail, entre autres, car une personne étrangère qui trouve un emploi et qui peut se rendre utile à la collectivité respectera d'autant plus les us et coutumes de notre pays. Voilà pourquoi la mobilité professionnelle et géographique des migrantes et migrants admis en Suisse est fondamentale.

Une des lacunes importantes de ce projet de loi, si l'on n'accepte pas la proposition de la minorité IV (Garbani), est qu'une partie des personnes admises en Suisse ne bénéficient pas du statut de travailleuses ou travailleurs nationaux, et n'ont donc pas la priorité sur des personnes nouvellement arrivées. La minorité II se propose de pallier cela en ajoutant la lettre d à l'alinéa 2 de cet article 20.

L'interdiction de travailler pour cette catégorie de personnes est à la fois une aberration économique et une contrainte sociale aux effets pervers. Premièrement, elle ne répond pas aux besoins en forces de travail de l'économie suisse et fait peut-être aussi qu'il y a plus de sans-papiers. Deuxièmement, en permettant aux étrangers bénéficiant d'un titre de séjour provisoire de s'insérer dans le marché du travail, la proposition de minorité II permet de répondre aux besoins économiques, mais aussi au besoin de promouvoir une politique d'intégration qui garantit la cohésion sociale.

C'est pour toutes ces raisons que je vous prie de bien vouloir accepter la proposition de la minorité II (Bühlmann).

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich spreche zuerst zu Absatz 1, zum Antrag der Minderheit I (Beck). Mit der Konnexbestimmung, Artikel 121 Absatz 5 der Übergangsbestimmungen, wird ein Teil des freien Personenverkehrs mit den zehn neuen EU-Staaten, die seit dem 1. Mai dabei sind, im Bereich der Erwerbstätigen praktisch vorweggenommen. Es ist daher nicht einzusehen, warum zusätzlich zu diesen Rekrutierungsmöglichkeiten der Kreis noch weiter gezogen werden soll. Die FDP steht hinter diesem Zweikreisemodell, welches sich als Grundsatz wie ein roter Faden durch dieses Gesetz zieht. Aus diesem Grund lehnt die Fraktion der FDP den Antrag der Minderheit I (Beck) ab.

Zum Antrag der Minderheit II (Bühlmann) für eine zusätzliche Litera d: Es kann nicht sein, dass wir vorläufig Aufgenommene Personen mit Niederlassungsbewilligung oder Schweizerinnen und Schweizern gleichstellen. Man darf nicht vergessen, vorläufig Aufgenommene haben immer noch einen provisorischen Status. Seit gestern oder vorgestern heissen sie eigentlich provisorisch Aufgenommene – davon gehe ich provisorisch mal aus –; später heissen sie dann vielleicht humanitär Aufgenommene. Solange diese Menschen mit einem provisorischen Status hier leben, mit einer Kann-Bestimmung aber arbeiten dürfen, wenn es die Arbeitsmarktsituation zulässt, wäre eine Gleichstellung mit Niedergelassenen und Schweizern völlig verfehlt und auch nicht im Sinne der Zielsetzung des Instituts der vorläufigen Aufnahme.

Zum Antrag der Minderheit I (Beck) für einen zusätzlichen Absatz 3: Diesen Vorrang der Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten brauchen wir nicht, er ist in Absatz 1 bereits postuliert. Wozu also noch einmal eine derartige Ergänzung? Das ist völlig unnötig, das kann man weglassen, das brauchen wir nicht.

Zum Antrag der Minderheit I (Beck) für einen zusätzlichen Absatz 4: Die Kommissionsversion des gesamten Artikels 20 regelt die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten umfassend und genügend. Sowohl eine Ausdehnung als auch eine Einschränkung durch Quoten, in diesem Fall von einem Zehntel, wird von der FDP-Fraktion ganz klar abgelehnt. Zudem ist eine derartige Bestimmung nur schwerlich mit den Artikeln 17 und 18 in Einklang zu bringen, in denen die Zulassung unter der Voraussetzung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses postuliert wird.

Lehnen Sie also bitte auch diesen Minderheitsantrag für einen neuen Absatz 4 ab.

Zum Antrag der Minderheit III (Vermot) für einen zusätzlichen Absatz 3: Die Minderheit III will hier nichts anderes als die globale Legalisierung von während zehn Jahren illegal in der Schweiz lebenden Personen. (*Zwischenruf des Präsidenten: Der Antrag der Minderheit III ist seit längerer Zeit zurückgezogen!*)

Ich werde also zu Artikel 20 über den Vorrang und zum Antrag der Minderheit IV (Garbani) sprechen, er ist nicht zurückgezogen worden. Der Antrag der Minderheit IV will nichts anderes als die Aufhebung des dualen Zulassungssystems. Ich möchte bei dieser Gelegenheit wirklich nochmals daran erinnern, dass wir im Mai 2000 über das Dossier des freien Personenverkehrs abgestimmt haben – es gab 67 Prozent Ja-Stimmen für den freien Personenverkehr –, was nichts anderes bedeutet als das duale Zulassungssystem. Die ganze EU hat dieses duale Zulassungssystem. Ich denke, wenn gerade die Kreise, die einen EU-Beitritt propagieren, derartige Anträge bringen, dann passt das nicht zusammen.

Zu Artikel 20a, «Die Zulassung erfolgt nach Anhörung der Sozialpartner»: Die FDP-Fraktion lehnt auch diesen Minderheitsantrag ganz klar ab!

Ich bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion befürwortet den Artikel in der Fassung der Mehrheit. Nach unserer Auffassung ist die abgestufte Lösung, die der Bundesrat vorschlägt, richtig. Grundsätzlich ist diese Regelung auch noch nicht besonders neu, sondern sie wird jetzt erst einmal ins Ausländergesetz aufgenommen. Ins Auge des Sturms werden wir vermutlich erst bei Artikel 23 kommen.

Zum Antrag der Minderheit II: Wir betrachten diesen Antrag nicht als unbedingt nötig, denn die Bedingung dafür, erwerbstätig werden zu können, ist die Aufenthaltsbewilligung; dies ist in Absatz 2 eigentlich geregelt. Wenn der vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung erhält, kann er unter Umständen auch zur Erwerbstätigkeit berechtigt sein.

Zum Antrag der Minderheit I: Er verbindet eigentlich die Imigrationspolitik wieder mit einer Quotenregelung für den EU- und EFTA-Raum. Ich bin auch der Meinung, dass man diesem Antrag nicht folgen sollte. Eine erhöhte Quote aus EU- und EFTA-Ländern hätte eine erhöhte Zahl aus anderen Ländern zur Folge. Ich bin nicht ganz sicher, ob dies auch im Sinne des Antragstellers ist. Der Grundsatz, dass man keine Rekrutierung von Angehörigen aus Drittstaaten betreibt, solange es in der Schweiz in den entsprechenden Branchen Arbeitslose gibt, ist richtig. Zur Erinnerung: Unter den Arbeitslosen in der Schweiz sind etwa 40 Prozent Ausländer; auch das muss man etwas berücksichtigen.

Zum Antrag der Minderheit V: Die Einbindung der Sozialpartner wurde in Artikel 19 eingebracht; sie ist unseres Erachtens hier nicht nötig.

Etwas offen bin ich persönlich gegenüber dem Antrag Bäumle bezüglich der Regelung für Studenten aus Drittstaaten. Einerseits könnte man sagen, Leute, die ein Studium hier abgeschlossen haben, können via Arbeitsbewilligung auch Arbeit bekommen; andererseits ist es offenbar stossend, dass wir hier Leute ausbilden und diese hoch qualifizierten Leute dann an Länder in Europa oder an die USA verlieren. Die Frage, ob man das im Sinne des Antragstellers hier regeln soll oder ob man es nicht schon in Artikel 23 geregelt hat, ist für mich noch offen. Es macht für mich durchaus Sinn, diese Lösung hier beim Vorrang der Inländer zu definieren. Ich unterstütze diesen Antrag, mit der Bedingung, dass der Ständerat noch einmal schaut, wie man dieses Problem am richtigen Ort lösen kann.

**Müller Geri (G, AG):** Ich möchte mich nicht wiederholen, die Ausführungen von Cécile Bühlmann zu den einzelnen Minderheitsanträgen waren ausführlich. Ich möchte noch einmal zur Grundsatzfrage zurückkehren: eine schlanke Gesetzgebung – dort regulieren, wo es nötig ist. Dieser Artikel ist unnötig. Der schweizerische Arbeitsmarkt hat sich geöffnet und wird sich demnächst – im Rahmen der gesamten EU – noch

weiter öffnen. Die ganze Frage, wie der Arbeitsmarkt geregelt wird, ist bereits übergeordnet geregelt.

Vorhin haben wir uns bei den einzelnen Artikeln damit auseinander gesetzt, wer hier arbeiten darf und wer nicht, und hier sind wir jetzt wieder im Begriff, die Sache einzuengen. Wenn es also so sein sollte, dass man eine Bestimmung vorsehen und eine Aussage darüber machen möchte, wer alles hier arbeiten darf, dann sind die Grünen ganz klar der Meinung, dass man die Bestimmung öffnen sollte für all jene Leute, die eben schon in der Schweiz sind, die Schweiz kennen und meistens eben auch die Sprache besser beherrschen als jene, die neu einreisen müssen. In dem Sinne sind auch die Öffnungen, die Kollege Serge Beck vorgeschlagen hat, zu unterstützen; in dem Sinne ist das Gesetz so zu gestalten, dass es eigentlich eine Freiheit gibt und nicht eine weitere Einengung, die auch für die Arbeitgebenden schwierig ist und unübersichtlich wird.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Der Präsident hat vor kurzer Zeit auf das Ratsreglement verwiesen. Sie haben sich entschlossen, eine Kommissionssitzung durchzuführen, und müssen halt deshalb wahrscheinlich in dieser Diskussion auch gewisse Regeln der Kommissionssitzung befolgen. Das als Vorbemerkung.

Unter den Unterzeichnern dieser zahlreichen Anträge zu Artikel 20 finden Sie keine Mitglieder unserer Fraktion, und es wird Sie deshalb nicht überraschen, wenn ich Ihnen mitteile, dass wir in allen Teilen die Kommissionsmehrheit unterstützen.

Eine Abweichung davon möchte ich hier bekannt geben. Das betrifft die Anträge Bäumle bzw. Markwalder Bär. Wir halten auch dafür, dass wir Leuten, die auf unsere Kosten – wir haben ja mit der Bildungsoffensive den ausländischen Studenten zahlreiche zusätzliche Möglichkeiten zur Finanzierung eines Studiums im Inland geschaffen, und unsere Studenten im Ausland finanzieren wir ja auch – studiert haben, auch die Möglichkeit geben, das erworbene Wissen hier anzuwenden.

In diesem Sinne möchte ich die Stellungnahme der SVP-Fraktion bekannt gegeben haben.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Artikel 20 ist tatsächlich schwierig und jetzt etwas unübersichtlich; das wäre vielleicht in der Kommission zu bereinigen gewesen. Ich versuche hier mal, von unserer Seite her Klarheit zu schaffen.

Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag der Mehrheit sind deckungsgleich; da gibt es keine Differenzen. Der Bundesrat schreibt «Angehörige der EU- und der Efta-Mitgliedstaaten»; Sie ersetzen das mit «Staaten, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde». Wir haben zurzeit keine anderen Abkommen als jene mit den EU- und den Efta-Staaten; aber wenn Sie das so umschreiben wollen, dann können wir mit dem Antrag der Mehrheit gut leben. Wir unterstützen die Mehrheit, damit es hier etwas einfacher wird.

Zu den verschiedenen Minderheitsanträgen:

Der Antrag der Minderheit I (Beck) enthält eigentlich nur zu Absatz 4 etwas Besonderes: «Die Zulassungen von Angehörigen von Staaten ausserhalb der EU und der Efta werden jedes Jahr auf mindestens einen Zehntel der Zulassungen von Angehörigen der EU- und der Efta-Mitgliedstaaten beschränkt.» Hier ist – mindestens in der deutschen Fassung – mit «mindestens» und «beschränkt» etwas Widersprüchliches enthalten. Die Meinung ist, dass die von ausserhalb dieser Staaten Zugelassenen mindestens einen Zehntel umfassen müssen. Es dürfen auch mehr sein, aber es muss mindestens ein Zehntel sein.

Das ist eine etwas fragwürdige Praxis. Gemeint ist: auf zehn Deutsche ein Chinese. Ob wir ihn brauchen oder nicht, das ist dann natürlich die Frage. Nach den heutigen Regelungen im Arbeitsmarkt ist das nicht so problematisch, weil wir diese 10 Prozent heute überschreiten. Aber Sie müssen sehen: Der «freie Personenverkehr» mit der Europäischen Union ist noch nicht ein freier Personenverkehr; wir sind noch in den

Anfangsjahren, mit Kontingenten, mit Teilzulassungen. Wenn der Personenverkehr dann ganz frei ist und Sie sagen, mindestens zusätzlich noch 10 Prozent, ist das meines Erachtens eine fragwürdige Bestimmung. Wir lehnen sie ab, denn die Fassung der Mehrheit ist konsistenter.

Zum Antrag der Minderheit IV (Garbani): Sie nimmt ein ganz anderes System. Sie sagt, die Arbeitskräfte sollen generell eingestellt werden können – dafür habe ich grosse Sympathien –, aber sie macht eine Einschränkung bei den Arbeitgebern. Sie sagt, die Arbeitgeber müssen punkto Löhne, punkto Ausbildungsstätten gewisse Qualifikationen erfüllen. Wenn sie diese erfüllen, können sie Arbeitskräfte aus der ganzen Welt nehmen. Das ist ein anderes Konzept; das ist eigentlich das Konzept – wie ich bemerkt habe –, das am ehesten eine Alternative zum dualen System bietet. Aber Sie haben jetzt gestern natürlich das duale System beschlossen. Wenn wir das hier jetzt wieder einbauen, dann haben wir eine Ausnahme, die meines Erachtens nicht gut ist.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit IV (Garbani) abzulehnen. Er geht jetzt zu einem anderen Konzept über, und nachdem Sie gestern für das duale System gestimmt haben, macht das keinen Sinn mehr.

Zum Antrag der Minderheit II (Bühlmann): Soviel ich gesehen habe, will die Minderheit II die vorläufig Aufgenommenen als Arbeitnehmer gelten lassen. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) abzulehnen, wenn es schon mit den Beschlüssen zum Asylrecht von gestern konsistent sein soll. Denn es würde nicht alle vorläufig Aufgenommenen, sondern nur die humanitär Aufgenommenen betreffen, wenn man bei der Regelung bleibt, dass sie auch arbeiten können.

Zum Antrag der Minderheit V (Leutenegger Oberholzer): Es ist also nicht einzusehen, warum es in Ergänzung zu Artikel 20 auch noch eine Anhörung der Sozialpartner braucht (Art. 20a). Hier geht es nämlich um ganz klare Dinge. In Artikel 20 Absatz 1 steht: «Ausländerinnen und Ausländer können zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nur zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass keine geeigneten inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Angehörigen der EU- und der Efta-Mitgliedstaaten gefunden werden können.» Es nützt nichts, wenn Sie die Sozialpartner anhören.

In Artikel 20 Absatz 2 steht: «Als inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten: a. Schweizerinnen und Schweizer» – das ist auch objektiv feststellbar, da braucht man auch niemanden anzuhören –, «b. Personen mit einer Niederlassungsbewilligung» – das ist auch klar auf dem Tisch; es nützt nichts, jemanden anzuhören –, «c. Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.» Das sind alles klare Begriffe, die nicht vom Ermessen abhängig sind.

Frau Leutenegger Oberholzer denkt: Wie kann man beweisen, dass in der EU keine geeigneten Leute da sind? Wir haben das jahrelang mit Arbeitskräften aus der Schweiz getan. Es muss gegenüber den Behörden ein Nachweis darüber erbracht werden, in welchen Staaten man welche Leute gesucht hat. Wenn das als genügend erachtet wird, dann wird die Bewilligung erteilt, wenn es ungenügend ist, wird sie nicht erteilt.

Ich bitte Sie, auch diesen Antrag abzulehnen. Damit bleiben Sie bei allen Absätzen bei der Mehrheit.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Herr Bundesrat Blocher, Sie haben gleichsam unterstellt, das sei alles fix und fest zementiert und völlig klar, es bestehe in Bezug auf die Abklärung, ob im Inland oder im EU-Raum Arbeitskräfte verfügbar seien, gar kein Ermessensspielraum. In der Kommission wurde bereits festgehalten, dass hier ein grosser Ermessensspielraum besteht. In der Botschaft steht – das zu Ihrer Information –: «Ein eigentlicher Nachweis, dass keine Rekrutierungsmöglichkeit im EU-/Efta-Raum besteht, kann kaum erbracht werden.» Folglich ist es klar: Wir haben hier einen Ermessensentscheid, der zusammen mit den Sozialpartnern gefällt werden muss.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Die ganze Frage des Inländervorrangs besteht natürlich bereits heute. Heute ist das allerdings auf Verordnungsstufe geregelt, in Artikel 7 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), mit einer ganzseitigen, komplexen Lösung. Im neuen Gesetz wird das vereinfacht und vor allem auf Gesetzesstufe geregelt. Inhaltlich aber unterscheidet sich die Stossrichtung des Inländervorrangs von der Regelung im heutigen Gesetz nicht wesentlich.

Tatsache ist, wir haben derzeit rund 160 000 Arbeitslose, wir haben etwa 60 000 Asylsuchende, die arbeiten dürfen, und wir haben viele Stellensuchende, Ausgesteuerte oder solche Menschen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten möchten; um diese geht es hier auch. Von den Arbeitslosen, das wurde auch mehrfach korrekt erwähnt, sind rund 43 Prozent Ausländerinnen und Ausländer. In diesem Artikel halten wir an der bisherigen Praxis fest, dass man die vorhandenen Arbeitskräfte im Inland berücksichtigt, bevor man neue Zulassungen bewilligt. Man lässt also nach wie vor den Inländervorrang bestehen.

Im Konzept der Minderheit I (Beck) gilt der Inländervorrang auch, dann wird aber in Absatz 3 explizit der Vorrang von EU- und Efta-Staatsangehörigen aufgezählt. Das ist unnötig, da ja mit der EU bekanntlich Personenfreizügigkeit besteht, und zwar auf Gegenseitigkeit. Wichtig am Konzept Beck ist sodann Absatz 4. Hier hat die Kommission ihre grössten Vorbehalte. Wie schon der Bundesrat zu Recht darauf hingewiesen hat, geht es hier um eine Fixierung der 10-Prozent-Regel, und diese Koppelung ist äusserst problematisch. Wenn also viele Italiener und Spanier in die Schweiz einreisen, dann müsste auch ein Bedürfnis nach mehr Arbeitskräften aus Russland oder Australien bestehen, und es müssten mehr zugelassen werden. Das ist unlogisch, das hat keinen wirtschaftlichen und auch keinen konkreten Zusammenhang. Zudem kann dies natürlich auch absolut entgegen den gesamtwirtschaftlichen Interessen sein. Wir brauchen hier in diesem Gesetz keine Quoten bei der Zulassung, sondern Regeln, die sich vor allem an den gesamtwirtschaftlichen Bedürfnissen orientieren. Die SPK hat daher das Konzept Beck mit 15 zu 6 Stimmen klar abgelehnt.

Die Minderheit II (Bühlmann) will in Absatz 2 auch die vorläufig Aufgenommenen den Inländern gleichstellen. Auch diesen Antrag hat die SPK mit 15 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, nicht weil wir inhaltlich völlig anderer Meinung wären, sondern weil diese Frage im Asylgesetz zu lösen ist, das ja eben hier beraten wurde. Wir wissen derzeit noch nicht, wie diese Diskussionen ausgehen werden und welche Rechte vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz haben werden. Wenn sich das Konzept des Bundesrates im Asylgesetz durchsetzt und wenn der Status der humanitär Aufgenommenen geschaffen wird, so ist eine Gleichsetzung mit den Inländern sicher richtig. Diese Leute können über Jahre nicht zurück in ihre Heimat, und daher sollen sie voll arbeitsberechtigt sein. Aber es ist richtig, zuerst den Ausgang der Beratungen zum Asylgesetz abzuwarten und dann hier entsprechend die Adaption vorzunehmen.

In Bezug auf den Antrag der Minderheit IV (Garbani) wurde zu Recht erwähnt, dass Frau Garbani natürlich ein vollkommen anderes Konzept verfolgt. Sie will, dass Zulassungen an den Arbeitgeber geknüpft werden; wenn dieser gewisse Voraussetzungen erfüllt, kann er grundsätzlich die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften beantragen. Die Mehrheit der Kommission lehnt das klar ab und hält am Inländervorrang fest. Bei der Zulassung muss der aktuelle Bestand hier in der Schweiz eine Rolle spielen, auch die aktuelle Arbeitslosigkeit ist eine wichtige Komponente der Zulassungspolitik – und eben nicht nur die Arbeitgeberseite. Würde man dem Konzept Garbani folgen, so wäre ein wichtiges Steuerungselement in diesem Gesetz für den Zuzug neuer Arbeitskräfte verloren. Die Kommission hat diesen Antrag mit 15 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Wir werden die Abstimmung über dieses Konzept aber bei Artikel 23 durchführen, weil es dort um den Grundsatzentscheid über die persönlichen Voraussetzungen der Zulassung geht.

Bei der Minderheit V (Leutenegger Oberholzer) geht es um das Anhörungsrecht der Sozialpartner. Dieser Rat hat in Artikel 19 Absatz 1 gemäss dem Antrag der Kommissionsmehrheit beschlossen, dass die Anhörung der Sozialpartner bei der Festsetzung der Kontingente, des jährlichen Totals, Sinn macht. Es macht aber wenig Sinn, auch bei der Frage des Inländervorrangs Anhörungen vorzunehmen. Herr Bundesrat Blocher hat es vorhin richtig erklärt: Es ist schwierig zu sagen, wie viele Inländer hier sind und ob es einen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften gibt; das sind schwierige Ermessensentscheide. Darum geht es hier aber nicht. Wer Inländer ist, wer dazugehört, das ist klar definiert; dazu braucht es die Anhörung der Sozialpartner nicht. Die Kommission hat daher diesen Antrag mit 16 zu 5 Stimmen deutlich abgelehnt.

Zum Antrag Bäumle: Dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Wir können daher unsererseits die Folgen dieses Antrages nicht abschätzen. Er spricht aber ein Problem an, das in der Kommission diskutiert wurde. Es ist so, dass es im Interesse der Schweiz liegt, dass ausländische Studenten und Professoren hier bleiben, wenn wir sie ausgebildet haben. Das ist aber vor allem eine Frage der Zulassung respektive der Verlängerung einer Bewilligung. Ich verweise hier auf Artikel 23, Persönliche Voraussetzungen, wo in Absatz 3 Litera b speziell auf die wissenschaftlichen Bedürfnisse hingewiesen wird und wo die Kommission Regelungen getroffen hat. Schwierig wäre wahrscheinlich auch die Umsetzung dieses Antrages. Man müsste ja fast eine Liste führen, wer alles hier in der Schweiz studiert hat, damit die Behörde auch abschätzen könnte, ob diese Inländerbevorrugung ausgeschöpft ist oder nicht.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Frau Leuthard, habe ich richtig gehört, haben Sie als Argument gegen meinen Antrag zu Absatz 2 Buchstabe d gesagt, die vorläufig Aufgenommenen seien auch zu denen zu zählen, die schon auf dem Schweizer Arbeitsmarkt seien? Das wären in der Schweiz die 200 000 Arbeitslosen und 60 000 Asylsuchende. Ist Ihnen bekannt, dass in dieser zweiten Zahl alle vorläufig Aufgenommenen und die Personen, deren Gesuch in erster oder zweiter Instanz hängig ist, sowie Kinder von Asylsuchenden enthalten sind? Das sind ja dann nicht 60 000 Personen auf Arbeitssuche, sondern viel weniger. Habe ich Sie da falsch verstanden?

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Dies sind die offiziellen Zahlen seitens der Verwaltung, die in der Kommission vorgelegen sind. Wesentlich ist bei dieser neuen Konzeption, dass wir ja jetzt im neuen Asylgesetz neu definieren: Welche Rechte haben vorläufig Aufgenommene? Welche Rechte haben humanitär Aufgenommene? Wenn die Konzeption des Bundesrates sich durchsetzt, sind nach meiner Auffassung selbstverständlich alle Rechte humanitär Aufgenommener den Rechten von Inländern gleich; bei den vorläufig Aufgenommenen muss der politische Entscheid noch fallen. Dann ist dieses Gesetz anzupassen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Zurückgezogen wurden die Anträge der Minderheit III, Markwalder Bär und Hess Bernhard. Der Antrag Vanek wurde bereits erledigt.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Minderheit II .... 72 Stimmen  
Dagegen .... 97 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag Bäumle .... 115 Stimmen  
Dagegen .... 54 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 108 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I .... 65 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Abstimmung über den Streichungsantrag der Minderheit IV erfolgt erst nach der Bereinigung von Artikel 23.

#### Art. 20a

##### Antrag der Minderheit V

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

Die Zulassung erfolgt nach Anhörung der Sozialpartner.

#### Art. 20a

##### Proposition de la minorité V

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

L'admission a lieu après audition des partenaires sociaux.

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit V .... 65 Stimmen

Dagegen .... 107 Stimmen

#### Art. 21

##### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag der Minderheit I

(Schibli, Glur, Joder, Scherer Marcel)

.... eingehalten werden. Mitberücksichtigt werden die branchenspezifischen Gegebenheiten, damit die Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit gewährleistet bleiben.

##### Antrag der Minderheit II

(Marty Kälin, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Sommaruga Simonetta, Tillmanns, Vermot)

##### Abs. 1

.... Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere Gesamtarbeitsverträge, eingehalten werden.

##### Abs. 2

Die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen muss auch bei Stellenwechsel und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nachgewiesen werden.

#### Art. 21

##### Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition de la minorité I

(Schibli, Glur, Joder, Scherer Marcel)

.... du lieu. Afin que la compétitivité et la capacité de concurrence soient garanties, les réalités propres à la branche seront aussi prises en considération.

##### Proposition de la minorité II

(Marty Kälin, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Sommaruga Simonetta, Tillmanns, Vermot)

##### Al. 1

L'étranger .... du lieu, précisées notamment dans les conventions collectives de travail.

##### Al. 2

Le respect des conditions de rémunération et de travail usuelles de la branche et du lieu doit être attesté en cas de changement d'emploi ou de prolongation de l'autorisation de séjour.

**Schibli Ernst** (V, ZH): Neben den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen meiner Meinung nach auch branchenspezifische Gegebenheiten in diesem Gesetz berücksichtigt werden. Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit müssen gegeben sein. Es nützt nämlich nichts, wenn auf der einen Seite die berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vollumfänglich ausgeschöpft werden und auf der anderen Seite ein Betrieb – oder Betriebe – durch diese Auflagen, die hier gemacht werden, nicht mehr existieren kann. Die Landwirtschaft, das Baugewerbe, das Gastgewerbe sind Minderheiten, die für ihre bedeutenden Leistun-

gen für unsere Volkswirtschaft Verbesserungen im Gesetz haben müssen. Bei der Landwirtschaft sind es gerade die Globalisierung und der Abbau, die existenzbedrohende Probleme für diese standortgebundenen Wirtschaftsbereiche bringen. Unser wichtigstes Produktionspotenzial in der Landwirtschaft ist der Boden. Dieser lässt es heute leider noch nicht zu, dass wir im Frühjahr Stricknadeln anpflanzen und im Herbst dann Stemmleisen ernten.

Ich bitte Sie deshalb im Interesse einer langfristigen Sicherung eines hohen Lebensstandards und zur Sicherung einer Produktion für qualitativ hochwertige Nahrungsmittel im Inland, der Minderheit I zuzustimmen.

**Fasel Hugo** (G, FR): Herr Schibli, Sie haben jetzt schon Praktikantenlösungen. Können Sie sagen, was Sie noch mehr wollen ausser diesen Praktikantenlösungen, die mit dem heutigen Gesetz jetzt schon realisiert werden?

**Schibli Ernst** (V, ZH): Praktikanten, haben Sie gesagt? Wissen Sie, Herr Fasel, Praktikanten sind die eine Seite. Praktikanten sind Leute, die in der Ausbildung sind und die nicht voll und ganz im Berufsleben eingesetzt werden können, weil sie sich eben auch noch theoretisch weiterbilden müssen. Das ist der Unterschied zu einer Arbeitskraft, Herr Fasel, die hier erwerbstätig ist, um einen Teil ihres Einkommens im Laufe eines Jahres erwirtschaften zu können.

**Leutenegger Oberholzer Susanne** (S, BL): Mit Artikel 21 soll sichergestellt werden, dass die inländischen und die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping geschützt werden. Diese Bestimmung ist sehr wichtig, und ich finde es auch richtig, dass der Bundesrat mit seiner Vorgabe mal einen Mindeststandard setzt. Mit dem Antrag der Minderheit I (Schibli), der unbedingt abzulehnen ist, würde gerade dieser Sozialschutz aufgeweicht. Zusätzlich würde damit Hand geboten, dass mittels Sozialdumping auf dem Buckel von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Wettbewerb stattfände, was auch nicht im Interesse des Gewerbes sein kann.

Wir möchten nun diesen Sozialschutz insoweit noch ausdehnen, als wir festhalten, dass insbesondere die Gesamtarbeitsverträge einzuhalten sind. Mit den Gesamtarbeitsverträgen haben wir meist auch eine Mindestlohnvorgabe und damit vor allem eine klare Barriere gegen unten, die nicht unterschritten werden darf. Wie ist das jetzt in der Praxis? Wir haben ja bereits heute in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) die Vorgabe, dass diese Orts- und Berufsüblichkeit überprüft werden muss. Ich muss sagen: In meiner Praxis – ich arbeite nebenbei an einem Gericht – musste ich des Öfteren feststellen, dass gerade diese Orts- und Berufsüblichkeit oder auch die Einhaltung von Gesamtarbeitsverträgen nicht überprüft wird. Umso wichtiger ist es, das jetzt ins Gesetz zu schreiben und insbesondere auch festzuhalten – wie das bereits heute eine Vorschrift wäre –, dass das auch bei einem Stellenwechsel der Fall ist. Denn gerade bei einem Stellenwechsel sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Ausland besonders darauf angewiesen, dass sie wieder eine Stelle bekommen. Sie sind dem Lohndruck in einem ganz besonderen Masse ausgesetzt, da sie, wenn sie keine Stelle mehr haben, auch ihre Bewilligung verlieren.

Ich bitte Sie also: Halten Sie an der Bestimmung fest, dass die Orts- und Berufsüblichkeit auch bei einem Stellenwechsel überprüft werden muss, wie das heute bereits der Fall wäre, aber nicht durchgesetzt wird.

**Christen Yves** (RL, VD): A l'article 21, il s'agit des conditions de rémunération et de travail. S'agissant de la minorité I (Schibli), c'est une disposition qui a déjà été discutée largement dans le cadre des conditions d'admission de l'article 16, respectivement de l'article 2a. Cette proposition est la suite logique des propositions faites, permettant à des branches particulières comme l'agriculture, comme la restauration ou

la construction d'avoir recours à une main-d'oeuvre de courte durée hors de l'Union européenne. Là, on revient avec des conditions de rémunération et de travail. Il est clair que, si l'on devait tenir compte de la capacité concurrentielle spécifique de ces branches-là, il faudrait admettre la proposition de minorité I. Mais comme nous l'avons refusée dans le cadre des conditions, je vous invite au nom d'une majorité du groupe radical-libéral à y renoncer.

En ce qui concerne la minorité II (Marty Kälin) à l'alinéa 1, Madame Marty Kälin introduit une condition qui aurait trait aux conventions collectives de travail. Il y aurait lieu de préciser dans ces conventions les conditions de rémunération. Ici, il s'agirait d'un cas exceptionnel où l'on inscrit dans la loi sur les étrangers des dispositions concernant la loi sur le travail. Il pourrait y avoir aussi une discrimination par rapport aux Suisses.

Pour l'alinéa 2, le respect des conditions de rémunération devrait être attesté en cas de changement d'emploi. C'est une disposition assez handicapante pour les employeurs. Lorsque le travailleur arrive en Suisse et qu'on doit contrôler les conditions de rémunération qu'il obtient, il se peut très bien qu'il se fasse réengager par la suite et à des conditions différentes. C'est la même chose pour un employé suisse. Là aussi, nous considérons qu'il y aurait en quelque sorte une discrimination entre les travailleurs étrangers qui répondent à cette loi et les travailleurs suisses.

C'est la raison pour laquelle le groupe radical-libéral vous propose de refuser cette minorité II (Marty Kälin) aux alinéas 1 et 2.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Daguet André (S, BE):** Ich möchte erstens einmal diese Minderheit I (Schibli) klar bekämpfen. Herr Schibli, es ist doch klar, dass Sie klagen und jammern, Sie hätten besondere Bedingungen und seien darauf angewiesen. Ich meine, das ist nichts Neues; das haben wir immer so gehört. Aber mit diesem Antrag der Minderheit I, meine ich, relativieren Sie doch den wichtigsten Ansatz, dass man die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen berücksichtigen muss. Das relativieren Sie mit diesem Hinweis auf die «Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit». Wenn Sie das so einführen, dann wird jede Branche und wird jeder Unternehmer geltend machen, dass er in einer so schwierigen Situation ist. Wir wissen auch aus den Lohnverhandlungen, was uns die Unternehmer sagen, wieso sie nichts mehr zusätzlich bezahlen können. In dem Sinne möchte ich die Minderheit I (Schibli) im Namen der SP-Fraktion klar bekämpfen.

Ich möchte insbesondere auf eines hinweisen: Wenn wir das volkswirtschaftlich betrachten, brauchen wir eine gute Regulierung. Die wichtigste Regulierung ist, dass wir kontrollierte Lohn- und Arbeitsbedingungen als Basis haben. Deshalb unterstützen wir ja diese Minderheit II (Marty Kälin), die das noch etwas ausgefeilter, also noch etwas spezifischer, haben will, indem sie auch die Gesamtarbeitsverträge erwähnt. Ich kann Ihnen sagen: Wenn Sie die Gewerbevertreter in diesem Land fragen, dann sind sie bei der heutigen wirtschaftlichen Öffnung sehr froh, dass man Verträge unter Sozialpartnern abschliessen kann, die für eine Branche Gültigkeit haben, die auch allgemein verbindlich erklärt werden können und worin Mindestlöhne verankert werden. Wenn Sie die Gewerbevertreter und auch die Gewerbeverbände in den verschiedenen Branchen fragen, sind sie sehr froh, dass wir diese Gesamtarbeitsverträge pushen. Ich nehme an, selbst Herr Triponez könnte mir vielleicht bestätigen, dass dies auch im Interesse des Gewerbes und im Interesse der Volkswirtschaft liegt.

In dem Sinne ist klar: Lehnen Sie den Antrag der Minderheit I (Schibli) ab, genehmigen Sie den Antrag der Minderheit II (Marty Kälin), auch mit dem Zusatz gemäss Absatz 2, wonach diese Bedingungen «auch bei Stellenwechsel und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung» gelten sollen.

**Triponez Pierre (RL, BE):** Herr Kollege, nachdem Sie mich schon mit Namen genannt haben, frage ich Sie: Haben Sie festgestellt, dass in Absatz 1, so, wie er von der Minderheit II beantragt wird, eben nicht auf die Allgemeinverbindlichkeit hingewiesen wird? Wenn dort gestanden hätte – aber es wäre dann nicht nötig, das überhaupt explizit zu erwähnen –, auch die allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsverträge müssten natürlich berücksichtigt werden, dann hätte das Gewerbe durchaus zustimmen können. Aber Sie wissen auch, dass es Gesamtarbeitsverträge gibt, die nicht allgemein verbindlich sind. Das ist gerade die Freiheit der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen leider nicht zustimmen kann. Ich empfehle sehr, der Mehrheit zu folgen.

**Daguet André (S, BE):** Gut, Herr Triponez, ich bedaure sehr, dass Sie mir nicht zustimmen können. Nach vielen Gesprächen mit vielen Gewerbeverantwortlichen hätte ich gesagt, dass Sie eigentlich fast hätten sagen müssen, Sie stünden hinter dieser Minderheit II. Aber ich weiss, dass Sie da etwas Vorsicht walten lassen wollen.

Das ändert jedoch nichts daran, dass der Antrag der Minderheit II natürlich besser ist als die Lösung der Mehrheit und sicher hundertmal besser als der Antrag der Minderheit II

**Scherer Marcel (V, ZG):** Ich bin natürlich genau anderer Meinung als mein Vorredner. Für Pflanzen- und Erntearbeiten in der Landwirtschaft – wir haben gehört, auch für Arbeiten im Gastgewerbe wie auch im Baugewerbe – braucht es flexiblere Lösungen, braucht es branchenorientierte Lohn- und Arbeitsbedingungen. Von diesem Artikel ausgeschlossen sind übrigens Personen mit Niederlassungsbewilligungen und auch solche mit Aufenthaltsbewilligungen; das ist in Artikel 20 geregelt. Hier geht es um die Kurzaufenthalter, wie das Herr Bundesrat Blocher bereits erklärt hat. Nicht wahr, Herr Daguet, es ist erstaunlich, wie gegensätzlich die Forderungen auch sein können? Man will möglichst schnell in die EU mit tiefen Preisen und Kosten, aber mit schweizerisch zementierten Mindestlöhnen. Da beisst sich natürlich die Katze selber in den Schwanz. Wir brauchen diese Flexibilität also für die Konkurrenzfähigkeit. Stimmen Sie der Minderheit I (Schibli) zu.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Herr Scherer, haben Sie den Text vor sich? Artikel 21 ist allgemein, er gilt nicht nur für Kurzarbeiter; Arbeiter mit Jahresbewilligungen und Niedergelassene sind nicht ausgenommen. Er umfasst alle. Ich muss gar keine Frage stellen; ich muss es richtig stellen. Es stimmt nicht, was Sie gesagt haben.

**Scherer Marcel (V, ZG):** Sie stellen keine Frage, aber Sie haben gesehen, dass die Niederlassungsbewilligung bereits in Artikel 20 geregelt ist.

**Cuche Fernand (G, NE):** J'aimerais brièvement m'exprimer en qualité de paysan à temps partiel sur la proposition de la minorité I (Schibli). Une fois de plus, on est en face d'une défense professionnelle paysanne qui n'arrive pas à s'autoriser des revendications tout à fait légitimes sur les prix à la production. Je trouve passablement désagréable d'entendre de nouveau des interventions à cette tribune dans le sens: «Nous sommes la branche faible de l'économie, nous ne sommes pas compétitifs.» Et la seule réponse que l'on trouve, c'est de s'appuyer sur le maillon encore plus faible de la chaîne, à savoir nos collaborateurs et nos collaboratrices dans les exploitations.

Mes chers collègues paysans, réveillez-vous et allez négocier des prix rémunérateurs à la production, afin qu'on puisse payer des prix corrects à nos collaborateurs et à nos collaboratrices! Même dans l'intérêt de la consommation indigène de produits, si nos collaborateurs peuvent avoir un pouvoir d'achat amélioré, ils auront aussi la possibilité de mieux honorer nos produits. Je trouve un peu fatigant de voir qu'on revient ici en parent pauvre, alors qu'on a un pouvoir

de négociation sur les prix à la production qu'on n'exerce pas, et je le regrette.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Herr Cuche, Sie haben vorher das Hohelied der besseren Preise gesungen. Sie haben in den letzten Wochen und Monaten in den Zeitungen die Diskussionen darüber, mit welchen Preisen in der EU die Arbeitskräfte schlussendlich entlohnt werden, sicher auch verfolgt. Sie haben gesehen, wie mit den Menschen dort umgesprungen wird, unter welchen Bedingungen Waren produziert werden, die nachher vielleicht sogar in der Schweiz gegessen werden. Wie stellen Sie sich zu einer solchen Produktionsmethode, wie sie die EU jetzt anwendet?

**Cuche Fernand (G, NE):** Mais la logique voudrait que l'on condamne les conditions de travail qui sévissent, par exemple dans le cas des productions de fruits et de légumes en Andalousie! Et je serais heureux que l'ensemble du monde paysan suisse condamne ces pratiques, condamne ce retour à l'esclavage!

Avec votre proposition, vous vous approchez de cette situation existante aujourd'hui dans les serres en Andalousie! Avec des collaborateurs en Suisse qui seront payés des clopinettes! Unissons-nous au niveau suisse et européen, pour revendiquer des prix et des conditions de vie acceptables et équitables pour nos collaborateurs! Voilà le sens de la démarche au sein de l'Union européenne – et nous sommes nombreux au sein de l'Union européenne, paysannes et paysans, à faire cette revendication, parce que nous refusons d'engager des gens au régime de l'esclavage.

**Fattebert Jean (V, VD):** Cher collègue paysan, vous condamnez avec moi les conditions de travail qui règnent en Andalousie. Est-ce qu'en n'acceptant pas de mettre sur pied un statut pour ces gens-là – et ce qu'ils gagnent chez nous représente un pouvoir d'achat remarquable dans leur pays –, vous ne les condamnez pas à aller justement travailler en Andalousie? Est-ce que c'est ça votre façon de condamner le travail en Andalousie?

**Cuche Fernand (G, NE):** Je crois qu'entre les conditions en Andalousie et les contrats collectifs de travail ou les contrats types cantonaux, il y a quand même une différence, avec un gouvernement qui permet d'avoir un certain nombre de contrôles, pour autant que l'on ait la volonté politique d'exercer ces contrôles. Mais sur le fond, ce que vous ne comprenez pas – j'allais dire: cher collègue –, c'est qu'on doit tirer l'ensemble du secteur vers le haut. Ce n'est pas en restant crispé sur des statuts dévalorisants de nos collaborateurs qu'on va arriver à avoir une rémunération convenable pour l'ensemble des exploitations. Faites l'effort de cette réflexion et allez dans le sens d'une augmentation des prix à la production. C'est la seule réponse que je peux donner.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich möchte zuerst einmal zwei, drei Dinge präsentieren, die nicht Politik sind, die keine Stellungnahme darstellen, sondern die ganz einfach beschreiben, wie die Situation jetzt ist. Ich nehme da ein Papier zur Hand, das wir im Rahmen einer anderen Sitzung behandeln, das vom Bauernverband verfasst wurde. Ich komme damit auf die Situation der Praktikanten zurück. Ein Praktikant, der ganz gezielt in die Schweiz geholt wird, bekommt 2300 Franken, 900 Franken werden für Kost und Logis abgezogen; das ergibt einen Bruttolohn von 1400 Franken. Davon werden selbstverständlich und korrekterweise die notwendigen Abzüge gemacht. In diesem Papier des Bauernverbandes steht kein Satz über irgendeine theoretische zusätzliche Ausbildung. Das ist reine Erfindung.

Wir haben heute Morgen und gestern von Hans Fehr von der SVP gehört, sie wollten verhindern, dass Ausländer ins Sozialnetz der Schweiz kämen. Ich kämpfte nach der Logik: Wer da ist, ist ernst zu nehmen und ein vollwertiger Bürger; für ihn gelten die gleichen Rechte wie für alle anderen! Wenn ich nun dieses Papier lese – das ist jetzt wieder Realität,

und keine Erfindung –, steht da als Anweisung an die Bauern: Wenn du dann schon einen Praktikanten nimmst, dann gehe mit ihm direkt zur Gemeinde, damit er gleich die Prämienverbilligung der Krankenkasse beantragen kann.

Ich muss Ihnen sagen: Das ist Doppelbödigkeit, das ist Verlogenheit! Das erfinde ich nicht; wer das Papier will, kann es selbstverständlich kopieren. Ich bleibe dabei: Das ist Verlogenheit! Das muss klargestellt werden.

Zu den orts- und berufsüblichen Löhnen: Das steht heute im Gesetz. Wir haben damit konkrete Erfahrungen gemacht. Wenn man hier unter die notwendigen berufs- und branchenüblichen Löhne gehen will, heisst das nichts anderes als Wettbewerbsverzerrung. Deshalb haben auch in der Kommission einige Bauern opponiert, weil sich Familienbetriebe das dann nicht leisten können. Es dient der Struktur-erhaltung, das ist das Schlimmste daran. Es steht in einem früheren Artikel, den wir soeben beschlossen haben: Es geht um das gesamtwirtschaftliche Interesse. Denn woran kein Interesse besteht, ist Struktur-erhaltung, indem man Dumpinglöhne zahlen kann. Das ist Struktur-erhaltung, das ist volkswirtschaftlich schädlich, darüber gibt es genügend Wissen, welches in den vergangenen zwanzig Jahren gesammelt worden ist.

Eine kurze Schlussbemerkung, weil ich dem Präsidenten noch etwas Zeit «zurückgeben» will, da ich letztes Mal etwas zu viel davon gebraucht habe: Wir wissen auch, dass dies der Ort ist, an dem wir Ausländerfeindlichkeit produzieren, wenn wir Leute dem Lohndumping aussetzen, denn andere haben Angst davor, dass dann auch ihre Löhne massiv unter Druck geraten. Das ist die Quelle der Ausländerfeindlichkeit. Entscheiden Sie selber, ob Sie den Antrag der Minderheit I (Schibli) unterstützen wollen.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Geschätzter Herr Fasel, bezüglich Praktikanten muss ich Ihnen sagen, dass diese eine Ausbildung geniessen können. Ausbildungen werden angeboten. Sie werden von den Praktikanten zum Teil nicht besucht, aber sie werden in den landwirtschaftlichen Schulen angeboten.

Zu Netto- und Bruttolohn: Es ist klar, dass die Auszahlung von 900 Franken nach den Abzügen ein Nettolohn ist. Steuern und Sozialabgaben sind abgezogen. Die Leute verdienen einen verhältnismässig guten Lohn, denn sie haben den Lebensunterhalt damit bezahlt: Sie bekommen volle Kost und volles Logis und können das ganze Geld nach Hause nehmen. Diese Angriffe weise ich zurück.

**Ineichen Otto (RL, LU):** Herr Daguet, ist Ihnen als einem, der für den Werk- und Arbeitsplatz Schweiz und für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz kämpft, bekannt, dass ausgerechnet in den EU-Staaten Deutschland und Österreich ein Kurzarbeitsstatut herrscht, wonach man Mitarbeiter gegen Kost und Logis und zu Löhnen, die in ihren Ländern gelten, einstellen kann? Das ist EU-kompatibel und wird in Deutschland und Österreich in der Hotellerie und in der Landwirtschaft angewendet. Glauben Sie wirklich, dass wir konkurrenzfähig sein können, wenn Sie genau in die gegenteilige Richtung und viel weiter als das EU-Recht gehen?

**Müller Walter (RL, SG):** Herr Kollege Fasel, ich empfinde Ihre Anschuldigungen und Ihre Angriffe als ungeheuerlich und deplatziert. Ich bin einer, der seit Jahren Praktikantinnen im Haushalt hat, weil wir eine behinderte Tochter haben. Diese werden gut entschädigt, und sie haben, wenn sie zurückgehen, Ersparnisse; da können Sie jeden Vergleich mit anderen Berufen und anderen Praktikantinnen ziehen. Ich kann sagen, ich kenne auch die Verhältnisse in den Schulen – speziell in den heilpädagogischen Schulen –, die Praktikantinnen zu wesentlich tieferen Löhnen beschäftigen. Offenbar ist es dort kein Problem, sondern nur in der Landwirtschaft. Ich frage einmal: Sind Sie bereit, für 900 Franken im Monat eine Person vollständig zu verpflegen, ihr Unterkunft und Familienanschluss zu bieten? Sie können jede ein-

zelle unserer Praktikantinnen fragen: Sie haben sehr viel bei uns gelernt und gehen auch in die Schule. Ich weise das also in aller Form zurück. Das ist ungeheuerlich, was Sie hier erzählen.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich staune nur, dass es Aufregung auslöst, wenn man aus Papieren zitiert. Ich habe hier nur vorgelesen, was hier drinsteht. Wenn Ihnen das Probleme macht, dann ändern Sie es! Ich habe nur gesagt, was Sie gegenwärtig laufend machen. Ich habe nichts gegen behinderte Kinder. Nein, ich sage, was im Vertrag steht. Jemand sagt: Da wird noch weitergebildet. Davon steht ja hier gar nichts drin. Fakten hier vorzutragen, das muss noch möglich sein. Wenn Sie sich darüber aufregen, na ja, dann ist es Ihr Problem.

**Scherer Marcel (V, ZG):** Herr Fasel, haben Sie das Papier auch wirklich bis zum Ende gelesen? Ich habe heute einen solchen Praktikanten. Er muss bis zum 31. Mai wieder gehen – genau vier Monate nach seiner Einreise. Das ist geregelt.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich habe das Papier von A bis Z gelesen, ich habe es auch verifiziert. Ich gehöre nicht zu denen, die einfach oberflächlich zitieren, wenn sie solche Dinge in der Hand haben, sondern ich lese sie genau. Wenn Sie das Papier nicht haben, kann ich es Ihnen ausleihen: Es gibt eine Kopiermaschine.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Es ist ja eigentlich ein Vorteil dieses Verfahrens: Jetzt kann auch die Bevölkerung an einer öffentlichen Kommissionssitzung teilnehmen; das ist jetzt der Vorteil!

Wir müssen sehen, worum es eigentlich geht. Zuerst einmal zu den Praktikanten: Ich muss Ihnen sagen, dass für die Praktikanten, die aufgrund einer Bewilligung für bis zu 18 Monaten zugelassen werden – zurzeit sind es 1600 –, erstens die Weiterbildungsmöglichkeit gegeben sein muss und zweitens Minimallöhne vorgeschrieben sind. Es ist also nicht so, dass irgendjemand eine Bewilligung als Praktikant erhält, obwohl er kein Praktikant ist. Das ist hier zu erwähnen. Dann: Bis zu vier Monaten sind die Kantone zuständig. Diese gehen nach den gleichen Richtlinien vor. Nicht jeder Kanton hat hier die gleiche Praxis; das ist natürlich auch etwas von den Kantonen abhängig. Es ist also nicht wahr, dass jeder jemanden einstellen und sagen kann, das sei ein Praktikant. «Praktikant» ist ein Begriff, der mit einer bestimmten Bewilligungsvoraussetzung verbunden ist.

Ich komme zu Artikel 21: Ich bitte Sie zu beachten, dass die Formulierung «orts- und berufsübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen» schon heute ein Begriff ist und dass das eine ausserordentlich komplexe Angelegenheit ist. Was ist ortsüblich, und was ist berufsüblich? Mit wem vergleichen Sie am Ort? Ich kann da wieder aus meiner früheren Tätigkeit schöpfen und sagen: In einem Kanton, wo es nicht viele international tätige Unternehmen hat, kamen von Gewerbe-seite immer die Vorwürfe, das Lohnniveau sei zu hoch, weil dasjenige in einem international tätigen Unternehmen ein anderes sei, auch bei ähnlichen oder gleichen Berufen.

Da kommt eine Behörde nicht darum herum, die Branchen mit einzubeziehen; das ist gar nicht anders möglich, weil es keinen allgemeinen Begriff gibt. Ganz abenteuerlich wird es dann, wenn Sie die öffentlichen Angestellten mit einbeziehen. Im Raume Bern können Sie nicht die Anstellungen beim Bund und die bei den Gewerbebetrieben vergleichen, das ist ein so grosser Unterschied. Sie kommen also auch hier nicht darum herum, bei der Ortsüblichkeit und der Berufsüblichkeit die branchenspezifischen Gegebenheiten einzubeziehen. Herr Daguét, wenn man sagt, die Branche werde gar nicht berücksichtigt – das kann man nicht, weil es eine Tatsache ist, dass in verschiedenen Branchen auch für gleiche Berufe verschiedene Lohn- und Arbeitsbedingungen herrschen.

Wir wollen betreffend die Orts- und Berufsüblichkeit bei der Fassung der Mehrheit bleiben. Aber wir dürfen es auch nicht

übertreiben. Der Antrag der Minderheit II (Marty Kälin) übertreibt jetzt. Sie müssen sehen, dass es natürlich nur für bestimmte Berufsgattungen Gesamtarbeitsverträge gibt, einige haben gar keinen. Sie sind natürlich vom freien Personenverkehr auch betroffen. Wir müssen uns ja keinen Sand in die Augen streuen. Es ist selbstverständlich, dass die Personenfreizügigkeit in ganz Europa das Lohnniveau in einem Land, wie wir es haben, drückt. Das müssen wir einfach sagen, das ist Angebot und Nachfrage. Es ist nicht anders möglich, vor allem wenn Sie dann auch die Konkurrenzfähigkeit gewährleisten müssen. Es geht nicht anders. Aber die Orts- und Berufsüblichkeiten der Löhne werden auf die Länge dann sinken. Das ist der Preis. Es wird natürlich auch solche Unternehmen geben – das ist auch zu sehen, wenn die Löhne sinken –, die in den letzten Jahren keine Chance hatten, weil das Lohnniveau zu hoch war. Sie mussten sich spezialisieren. Dazu zähle ich den Grossteil der Textilindustrie. Die Gefahr ist gross, dass diese Struktur wieder entsteht. Wir sollten das nicht noch fördern. Ich glaube, mit dem Antrag der Mehrheit finden wir einen Weg, um aus diesem Dilemma zu kommen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Marty Kälin) zu Absatz 2, gemäss dem die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen auch bei Stellenwechsel und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nachgewiesen werden soll, abzulehnen. Sie müssen sehen, dass diese Beweisverfahren eine relativ mühselige Angelegenheit sind, weil sie zu schwierig sind. Wir haben das beim Mietrecht gesehen, wenn Sie die Marktmiete beweisen müssen usw. Wenn Sie bei den Löhnen die Marktüblichkeit, die Ortsüblichkeit und die Berufsüblichkeit nachweisen müssen, dann ist das ein langwieriges Verfahren. Meines Erachtens ist das auch nicht nötig. Denn wer bereits hier ist, wenn er die Stelle wechselt, wenn er die Aufenthaltsbewilligung verlängert, hat bereits Kenntnisse des Landes und ist natürlich nicht mehr gleich ausgewiesen wie jemand, der jetzt in Polen und später in Russland einen Vertrag unterschreiben muss und keine Ahnung von der Berufs- und Ortsüblichkeit hat.

Sie sollten den Antrag der Minderheit II (Marty Kälin) ablehnen und hier die Fassung der Mehrheit übernehmen.

Die Minderheit I (Schibli) kann ich beruhigen: Die Branchen werden bei der Fassung der Mehrheit nicht ganz ausser Acht gelassen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Herr Bundesrat, nachdem Sie jetzt in epischer Länge erklärt haben, es sei nicht möglich, bei einem Stellenwechsel die Orts- und Berufsüblichkeit zu kontrollieren, frage ich Sie: Wie machen Sie das jetzt? Heute ist das gesetzliche Vorschrift; und meine Feststellung ist es, dass das nicht gemacht wird, dass es auch bei den ersten Bewilligungen nur in einem absolut unzureichenden Mass erfolgt. Deswegen meine Frage: Wie sichern Sie in Zukunft, dass diese Orts- und Berufsüblichkeit bei der Erstbewilligung eingehalten wird? Und zweitens: Wie handhaben Sie das heute beim Stellenwechsel?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Die Orts- und Berufsüblichkeit wird an vielen Orten bereits heute abgeklärt. Ich sagte einfach, wie schwierig und langwierig das Verfahren ist. – Jetzt will ich aufhören, damit Sie mir nicht wieder epische Länge vorwerfen. *(Heiterkeit)*

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** J'ai beaucoup de peine à comprendre pourquoi nous avons participé à un si grand débat à l'article 21. En effet, le libellé de la proposition de la minorité I (Schibli) est parfaitement incorporé dans l'article 21 tel qu'il est présenté par le Conseil fédéral. Lorsqu'on dit: «l'étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative qu'aux conditions de rémunération et de travail usuelles de la branche et du lieu», on a tout dit. Il n'y a rien de plus à rajouter. Certes, Monsieur Schibli s'exprime au nom d'une branche qui est soumise à forte compétitivité, mais cette forte compétitivité fait évoluer les conditions de travail usuelles. C'est bel et bien un reflet de la

situation de la branche qu'on prend sous la dénomination de «conditions de travail usuelles de la branche». Donc, on a eu un débat à mon avis d'une ampleur beaucoup trop grande. La commission vous propose, par 16 voix contre 4 et 1 abstention, de rejeter la minorité I parce que celle-ci est comprise dans le texte proposé par le Conseil fédéral.

En ce qui concerne la minorité II (Marty Kälin), la commission vous propose aussi de la rejeter par 14 voix contre 8. Elle se rallie au point de vue du Conseil fédéral qui estime qu'il n'y a pas lieu d'inscrire, dans la loi sur les étrangers, des dispositions contraignantes qui relèvent de la législation sur le travail. Une telle solution particulière pour les étrangers seuls pourrait déboucher sur l'introduction de discriminations à l'encontre des travailleurs suisses. Est-ce qu'un travailleur étranger devra, chaque fois qu'il change d'emploi, fournir une attestation de salaire, alors que dans le même cas, le travailleur suisse, lui, ne pourrait pas en faire autant et ouvrir un certain nombre de revendications?

Mais surtout, je vous rappelle quels sont les buts principaux de cette loi: c'est de permettre une plus grande mobilité pour la main-d'œuvre étrangère une fois qu'elle a été admise selon des conditions clairement déterminées dans notre pays. Et chaque fois que l'on rajoute des démarches du type de celles que veut rajouter la minorité II, nous entravons cette mobilité, nous alourdissons les conditions qui permettent aux personnes étrangères de changer d'emploi.

En ce qui concerne le respect des conventions, je crois qu'à chaque fois que nous inscrivons le système des conventions dans l'une ou l'autre loi, nous affaiblissons son aspect d'accord entre partenaires librement choisis. Les conventions doivent être mises en place librement, entre partenaires, comme Monsieur Triponez l'a très justement relevé tout à l'heure. Il y a d'ailleurs un certain nombre de conventions – heureusement, de mon point de vue – qui n'ont pas force obligatoire. J'en viens là aux propos de Monsieur Daguet et de Monsieur Fasel: ne nous trompons pas! Il y a deux méthodes pour faire du dumping salarial: dans les conditions d'engagement du personnel – qu'il soit d'ailleurs suisse ou étranger; mais l'autre méthode de dumping salarial, beaucoup plus développée – je l'ai déjà dit à l'occasion du débat d'entrée en matière –, c'est de développer l'importation des biens de consommation dans notre pays et de cesser la production de ceux-ci – donc de mettre des gens au chômage. Voilà la forme la plus dangereuse de dumping salarial! Et je n'entends pas beaucoup d'avis de la part de la gauche sur cette forme-là.

Je sors peut-être un petit peu de mon rôle de rapporteur, mais comme je suis encore agriculteur à temps très partiel, j'adresse encore un dernier mot à Monsieur Fasel: vous avez des lectures sélectives, parce que vous auriez pu aussi nous lire la page du rapport annuel de l'Office fédéral de l'agriculture, qui démontre que les agriculteurs qui emploient les gens que vous avez cités tout à l'heure ont un salaire moyen inférieur à 3000 francs, voire proche de 2500 francs par mois, dans les régions de montagne; alors je vous invite à changer de lectures et parfois à citer à cette tribune d'autres chiffres, qui soutiennent un peu moins vos thèses, ou qui amènent dans tous les cas un autre éclairage.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II .... 65 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I .... 50 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Das Wort für eine Erklärung noch zu Artikel 21 hat Herr Bundesrat Blocher.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Es tut mir Leid, dass wir das erst jetzt festgestellt haben. Ich merke jetzt nach dem Hinweis von Herrn Daguet, warum wir diese Diskussion geführt haben und warum bei der Minderheit I (Schibli) nur Deutsch-

schweizer unterschrieben haben. Der deutsche und der französische Text stimmen nicht überein. Auf Französisch heisst es «conditions .... de travail usuelles de la branche», während die Branche im deutschen Text nicht erwähnt ist. Im Ständerat, das kann ich Ihnen versichern, werden wir die beiden Fassungen in Übereinstimmung bringen.

#### **Art. 22**

##### *Antrag der Mehrheit*

Streichen

##### *Antrag der Minderheit*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

##### *Titel*

Schaffung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten

##### *Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Abs. 2*

Die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit kann mit der Auflage verbunden werden, dass der Arbeitgeber Integrations- und Weiterbildungsmaßnahmen ermöglicht.

##### *Antrag Hess Bernhard*

Die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit kann mit der Auflage zur Schaffung von Ausbildungsplätzen und Integrationsmassnahmen durch den Arbeitgeber verbunden werden. (Rest streichen)

##### *Schriftliche Begründung*

Integrationsmassnahmen werden in diesem Gesetz – zu Recht – gross geschrieben. Wenn Arbeitgeber Arbeitnehmer, oft aus ganz fremden Kulturkreisen, als Billigarbeitskräfte rekrutieren, sollen sie auch einen Teil der Integration mitfinanzieren.

#### **Art. 22**

##### *Proposition de la majorité*

Biffer

##### *Proposition de la minorité*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Sommaruga Simonetta, Tillmanns)

##### *Titre*

Création d'offres de formation et de formation continue

##### *Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Al. 2*

L'octroi d'une autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative peut en outre être assorti de l'obligation, pour l'employeur, de proposer des mesures d'intégration et de formation continue.

##### *Proposition Hess Bernhard*

L'octroi d'une autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative peut être assorti de l'obligation, pour l'employeur, de créer des places de formation et de proposer des mesures d'intégration. (Biffer le reste)

##### *Développement par écrit*

C'est à juste titre que la présente loi accorde une grande importance aux mesures d'intégration. Si les employeurs recrutent comme mal-d'oeuvre bon marché des personnes provenant souvent d'un environnement culturel très différent, il est normal qu'ils participent au financement d'une partie de leur intégration.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Es geht um Artikel 22, um die Schaffung von Ausbildungsplätzen. Ich möchte auf der einen Seite den Titel ändern, nämlich in «Schaffung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten». Bei Absatz 1 möchte ich die Fassung des Bundesrates beibehalten, füge jedoch einen neuen Absatz 2 hinzu, denn ich finde, dass Ausbildungsplätze für Jugendliche und für Erwachsene wichtig und unumgänglich sind. Es ist nicht so, dass nur Ju-

gendliche Ausbildungsplätze brauchen – auch Erwachsene brauchen sie. Vor allem trifft es häufig Frauen, auch ausländische Frauen, die nach ihrer Familienarbeit wieder beruflich einsteigen möchten. Sie sollen in den Genuss von Ausbildungsmöglichkeiten kommen können, um ihre berufliche und finanzielle Situation zu verbessern.

Zum neuen Absatz 2: Aus- und Weiterbildung sind eine der wichtigsten Quellen für Fortschritt und persönliche Kompetenz. Die Idee des lebenslangen Lernens steht dahinter. Sie wird hin und wieder pervertiert, aber es ist trotzdem etwas, was besonders wichtig ist. Wer sich nicht weiterbildet, hat sich aus dem Berufsleben verabschiedet. Die Chancen für Menschen, die sich nicht weiterbilden, sinken denn auch in der Berufswelt. Das kommt sehr viel häufiger vor, als wir es uns vorstellen. Das gilt natürlich auch für Ausländerinnen und Ausländer, die in die Schweiz kommen, um zu arbeiten. Man kann nicht einfach ihre Fähigkeiten nutzen, ohne bei ihnen einen Wissenszuwachs zu unterstützen. Viele Arbeitgeber unterstützen ihre Mitarbeitenden leider viel zu wenig oder überhaupt nicht. Darum ist es wichtig, die Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit Auflagen zu verbinden. Die Arbeitnehmer und die Arbeitnehmerinnen sollen an Integrations- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können. Die Arbeitgeber sollen dies ermöglichen, mit Zeit, aber auch mit Finanzen und internen Weiterbildungsangeboten.

Die Schweiz ist ein Bildungsland; Bildung ist die wichtigste Ressource. Wir müssen diese auch ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anbieten. Dafür haben wir die Kompetenz.

Ich bitte Sie, meinem Antrag auf einen zusätzlichen Absatz 2 zuzustimmen.

**Trlponez Pierre (RL, BE):** Ich hätte folgende Frage an Sie: Interessanterweise lese ich in Ihrem Antrag nichts vom Ausländer und vom Arbeitnehmer. Ihre Begründung war doch die, dass die Ausländerinnen und Ausländer eigentlich auch etwas lernen sollten. Wäre es nicht ein bisschen ausgeglichener gewesen – ich kann Ihren Antrag aber nicht unterstützen –, wenn Sie hier eine Pflicht des Ausländers statuiert hätten, sich aus- und weiterzubilden?

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Es ist klar, dass sich auch Ausländer und Ausländerinnen bemühen müssen, aber es geht vor allem darum, dass die Arbeitgeberinnen und die Arbeitgeber dies als ihre Aufgabe ansehen. Die Arbeitgeberinnen und die Arbeitgeber dürfen nicht einfach die Kompetenzen und die Fähigkeiten der Arbeitnehmerinnen und der Arbeitnehmer ausnützen, ohne in sie zu investieren. Das ist die Richtung, die ich in meinem Antrag hier aufzeige.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Notre économie et son marché du travail ont trop souvent vu dans la main-d'oeuvre étrangère une entité corvéable à souhait sans entrevoir les richesses et les avantages d'une politique d'intégration basée sur le développement individuel et la formation continue des forces de travail étrangères. En effet, une intégration réussie se construit sur la réciprocité et l'échange de bons procédés, si les étrangères et les étrangers acceptent les emplois dont, souvent, les citoyennes et les citoyens suisses ne veulent plus, s'ils répondent aux besoins des entreprises en main-d'oeuvre non formée. Il est normal que les sociétés qui bénéficient de leurs forces de travail apportent des mesures afin de valoriser les richesses économique et humaine de leurs employés. En participant à la mise en place d'une politique de formation professionnelle et continue, de recyclage et de perfectionnement des travailleuses et travailleurs étrangers, les entreprises suisses redonneraient un sens et dynamiseraient l'intégration et la motivation de la population étrangère séjournant en Suisse. En suivant les recommandations de la minorité Vermot, le Conseil national donnera un message fort aux entreprises et aux ressortissantes et ressortissants étrangers en faveur de la professionnalisation constante des travailleuses et des travailleurs de ce pays. Et

il soutiendra ainsi aussi la lutte contre la paupérisation socioéconomique de la population étrangère. En effet, une société qui ne se forme pas en continu est une société qui s'appauvrit. En proposant aux entreprises d'octroyer des plans de formation continue, on peut lutter efficacement contre le phénomène grandissant des «working poor» dans ce pays. Le développement inquiétant de la pauvreté chez les travailleuses et les travailleurs étrangers et suisses ne peut laisser indifférents les élus de ce Parlement.

Voilà pourquoi je recommande d'accepter, au nom du groupe socialiste, les propositions de la minorité Vermot.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Auch wenn wir Verständnis haben für die Anliegen der Minderheit – Integrationswirkung als Stichwort –, sind wir doch gegen die Auflage der Schaffung von Ausbildungsplätzen. Eine solche Auflage kann sich nämlich kontraproduktiv auswirken, da Stellen nicht besetzt werden könnten, weil dies mit der Pflicht zur Schaffung von Ausbildungsplätzen verbunden ist, für die wiederum keine Möglichkeit vorhanden ist. Die Besetzung einer Stelle könnte sich durch eine derartige Pflicht so teuer gestalten, dass davon eben abgesehen würde.

Man darf nicht ausser Acht lassen, dass die Schaffung von Ausbildungsplätzen auch das Zurverfügungstellen einer entsprechenden Infrastruktur erforderlich macht, welche zur erwarteten Wertschöpfung des zusätzlichen Arbeitsplatzes in einem Missverhältnis stehen kann. Der grösste Anreiz zur Schaffung von Ausbildungsplätzen entsteht immer noch durch eine florierende Wirtschaft, die aber gerade durch solche gesetzliche Pflichten infrage gestellt wird. Das gilt insbesondere für die kleinen und mittleren Unternehmen, welche ja in der Schweiz eine speziell grosse und bedeutende Rolle spielen.

Zurzeit spricht alles in seltener wirtschaftspolitischer Einmütigkeit davon, das Wirtschaftswachstum sei zu fördern; aber mit jeder weiteren derartigen Auflage schaffen wir negative Investitionsanreize. Deshalb lehnen wir den Minderheitsantrag ab und bitten Sie, das ebenfalls zu tun, d. h., Artikel 22 zu streichen.

Wir lehnen aber ebenfalls Absatz 2 ab. Wir haben nämlich davon auszugehen, dass das Gesetz die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten nur dann bewilligt, wenn dies im wirtschaftlichen Gesamtinteresse liegt. Deswegen werden ja die Integrationsleistungen aufgeteilt, wie das in Artikel 54 vorgesehen ist. Zudem wird das Anliegen des vorliegenden Minderheitsantrages in Artikel 52 Absatz 2bis weitestgehend umgesetzt; dies allerdings mit der Einschränkung – welche wir für richtig erachten –, dass nicht allein der Arbeitgeber für die Kosten aufzukommen hat. Wir lehnen deshalb auch in dieser Beziehung den Minderheitsantrag ab.

Mit denselben Begründungen lehnen wir auch den Antrag Hess Bernhard ab.

**Fasel Hugo (G, FR):** Namens der grünen Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Es geht hier um die Integration. Wenn man die Integration will – und wenn ich die Eintretensdebatte verfolgt habe, sehe ich, dass sie eigentlich alle wollen –, dann sollte man nicht nur fordern und verlangen, sondern man sollte auch konkret etwas für die Integration tun. Wenn wir die Arbeitslosigkeit analysieren, dann sehen wir sehr wohl, dass die ausländischen Arbeitnehmenden davon wesentlich überproportional betroffen sind. Wenn wir nach den Gründen fragen, ist das Bild ebenfalls klar und deutlich, nämlich: mangelnde Sprachkenntnisse, zu wenig Kenntnis des Arbeitsmarktes, zu wenig Wissen über das Funktionieren unserer gesellschaftlichen Mechanismen, bedeutsamer Nachholbedarf im Bereich der Weiterbildung.

In Artikel 22 will man nun gerade diese Ursachen konkret angehen und an eine Bewilligung auch die Bedingung von Integrationsmassnahmen knüpfen. Im marktwirtschaftlichen Sinne ist es ja nur konsequent und logisch, denn es ist die Anwendung des Verursacherprinzips. Integrationsmassnahmen sind nicht gratis, es sei denn, man will Externalitäten

produzieren und – wie es so schön heisst – die Kosten der Gesellschaft überlassen.

Wenn wir also Integrationsmassnahmen ergreifen, ist das auch volkswirtschaftlich äusserst sinnvoll: Sie stärken die Wettbewerbsfähigkeit und machen die ausländischen Arbeitnehmenden arbeitsmarktfähig – so, wie es heute immer wieder gefordert wird. Wir stehen heute auch nicht mit leeren Händen da, denn wir wissen relativ viel darüber, was in solchen Integrationsprogrammen stehen könnte. Wir haben auch Untersuchungen durchgeführt, und zwar nicht Untersuchungen abstrakter Art, sondern wir haben fortschrittliche Betriebe dazu befragt, was sie heute schon tun, um Dinge vorzuschlagen zu können, die heute in der Praxis eigentlich schon vorhanden sind. Ich nenne nur zwei, drei Beispiele, um Ihnen auch noch eine Vorstellung vom Gehalt des Artikels zu vermitteln:

1. Wir haben auf diese Weise festgestellt, dass viele Integrationsprobleme am Arbeitsplatz – um es darauf zu fokussieren – damit zu tun haben, dass die Leute kein Pflichtenheft bekommen, wenn sie zu arbeiten beginnen. Sie kennen eigentlich ihre Aufgabe nicht genau. Was sonst üblich ist, wird hier ausgelassen, und daraus entstehen dann meistens relativ viele Probleme am Arbeitsplatz.

2. Wir haben festgestellt – auch bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und bei den Betrieben –, dass Leute, die keine Stelle finden, meistens über Jahre hinweg kein Arbeitszeugnis erhalten haben. Das heisst, wenn jemand eine solche Person anstellen möchte, hat er keine Ahnung, wer sie eigentlich ist. Es gibt keinen früheren Arbeitgeber, der beschrieben hätte, was diese Person gemacht hat, was sie konnte und was sie nicht konnte. Auch hier gilt: Es wäre äusserst sinnvoll, nur schon in einem Integrationsprogramm festzuhalten, dass jeder – was eigentlich normal wäre – am Schluss eines Arbeitsverhältnisses auch ein Arbeitszeugnis bekommt, mit einem Beschrieb, was eine Person gemacht hat und ob sie sich mehr oder weniger dafür geeignet hat.

Solche ganz elementare Dinge könnte man mit einem solchen einfachen Artikel realisieren. Und ich finde, wir könnten das nicht nur tun, sondern es wäre wirklich an der Zeit und zeitgemäss, das zu tun und hier sicherzustellen, was in vielen an und für sich fortschrittlichen Betrieben schon stattfindet.

Ich habe noch einen Wunsch an den Präsidenten: Ich beantrage, dass man über Absatz 2 getrennt abstimmt.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Herr Fasel, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass Ihr Anliegen im 7. Kapitel besser untergebracht wäre, wo in den Artikeln 52 und 54 sowohl Integrationskurse vorgesehen sind – genau, wie es die Fassung der Minderheit will – und wo in Artikel 54 erst noch die Kostenfrage geregelt ist?

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich kann das jetzt nicht spontan beurteilen, ich müsste es nachlesen. Wenn Sie sagen, Sie seien mit dem Anliegen einverstanden und Sie und Ihre Fraktion würden dann dort mithelfen, dann könnte das ja eine Lösung sein. Aber sonst wäre es eine rhetorische Frage gewesen.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion unterstützt mehrheitlich den Antrag der Mehrheit auf Streichen dieses Artikels.

Der Grundgedanke – das hat Herr Fasel vorher klar gesagt –, dass ein Unternehmer sich an den Kosten zur Integration beteiligen muss oder kann, ist auf den ersten Blick sinnvoll. Aber manchmal ist das Gegenteil von «gut» einfach «gut gemeint». Man geht hier von der falschen Annahme aus, dass es in jedem Fall nur aus Opportunitätsgründen für einen Unternehmer von Vorteil ist, dass er ausländische Arbeitskräfte einstellt. Man unterstellt damit dem Unternehmer eigentlich eine Lohndumping-Absicht, die es mit Integrationsmassnahmen zu korrigieren gälte. Die Realität ist doch meistens so, dass der Unternehmer im inländischen Arbeits-

markt keine Leute findet, die diese Arbeit machen wollen oder machen können. Würde er Schweizerinnen oder Schweizer finden, würde er sie nehmen. Das ist auch der Grund, warum Quoten-Initiativen an sich falsch sind, denn sie greifen in einen Markt ein.

Die Kosten für Weiterbildung in diesem Bereich sind nicht beziffert und auch nicht abschätzbar. Sie verteuern den Arbeitsplatz Schweiz. Die Unternehmen können wechseln, unter Umständen ins Ausland, die KMU können das nicht und bleiben hier und verteuern die Arbeitsplätze. Auf der anderen Seite muss man auch Folgendes sehen: Schon die Tatsache, dass man Arbeit gibt, ist eine der besten Integrationsmassnahmen. Es kann nicht sein, dass wir hier über das Ausländergesetz eine Ausbildungspflicht für Unternehmen einführen, besonders nicht für die KMU.

Die von Travail Suisse ins Spiel gebrachte und in dieser Debatte bisher nicht erwähnte Fondslösung überzeugt mich persönlich auch nicht, denn letztendlich verteuert auch dies den Standort Schweiz. Die einzig sinnvolle Massnahme wären Steuererleichterungen für Arbeitgeber, die im Bereich der Integration Anstrengungen machen. Aber auch das ist nicht im Ausländergesetz lösbar. Deshalb ist die Mehrheit der CVP-Fraktion für Streichen dieses Artikels. Zudem – Herr Fluri hat schon darauf hingewiesen – wird in späteren Artikeln, vor allem in Artikel 53, ganz klar gesagt, dass Integration eine Sache nicht nur der Unternehmer, sondern aller Sozialpartner ist, vor allem aber derjenigen, die sich hier integrieren wollen und müssen.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit auf Streichung zuzustimmen.

**Huguenin Marianne (–, VD):** J'aimerais soutenir au nom du groupe «A gauche toute!» l'amendement de la minorité Vermot, introduisant à l'article 22 alinéa 2 l'obligation pour l'employeur de proposer des mesures d'intégration et de formation continue.

On constate en effet que certaines branches de notre Industrie ont utilisé et usé des travailleurs, qu'elles sont à l'époque allées chercher à l'étranger, et qu'elles n'ont pas formés. Je pense par exemple à l'industrie textile. Ces entreprises sont allées chercher elles-mêmes les étrangers jusqu'en Espagne, jusqu'en Italie, jusqu'au Portugal, jusqu'en Turquie. Elles leur ont facilité les démarches pour venir en Suisse, pour obtenir des papiers, des autorisations, pour trouver des logements. Elles les ont fait travailler des années durant dans un contexte où il n'y avait souvent que des travailleurs étrangers, donc où l'apprentissage de la langue par exemple n'était pas facilité. Elles ont souvent proposé des salaires très bas, et au fond elles ont rejeté ces travailleurs sur le marché 20 à 30 ans plus tard, travailleurs dont on a à nouveau utilisé les bras et la force de travail. Finalement, on les a jetés comme des déchets sur le marché, à cause de ces entreprises qui délocalisent et vont profiter de conditions de travail plus favorables ailleurs, en Pologne ou en Chine et qui laissent finalement les frais de la formation de ces travailleurs à la charge de la collectivité. En effet, ces personnes se retrouvent par exemple au chômage et on doit constater effectivement 20 ou 30 ans après qu'elles n'ont pas eu de formation, pas même certaines fois d'apprentissage de la langue, par exemple pour des femmes qui devaient s'occuper de leur ménage en plus de leur travail.

Donc je crois que cet article permettrait à des entreprises qui ont fait cet effort de pouvoir bénéficier en contrepartie d'une aide pour donner des cours. Par exemple, on se rend compte que des cours de langue devraient être donnés sur le lieu de l'entreprise, pendant les heures de travail. Ce serait ainsi la meilleure façon pour que des travailleurs et des travailleuses puissent bénéficier de ces mesures d'intégration, et il devrait y avoir un partenariat avec une entreprise qui accepterait que le cours ait lieu pendant les heures de travail, et qui pourrait bénéficier aussi de mesures d'intégration pour payer des enseignants. Je crois qu'ainsi on rendrait beaucoup plus fortes et beaucoup plus effectives des mesures d'intégration utiles pour l'ensemble de la société.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Nachdem mir mitgeteilt worden ist, dass in der Kommission der Bundesrat und die Verwaltung nicht mehr am Entwurf festgehalten haben – zugunsten des Antrages der Mehrheit –, fühle ich mich auch nicht verpflichtet, den Entwurf zu vertreten, worüber ich nicht unglücklich bin.

Der Minderheitsantrag, vor allem Absatz 2, ist natürlich umso mehr abzulehnen. Sie müssen Folgendes sehen: Wenn Sie die Erteilung der Bewilligung erstens von den Ausbildungsplätzen abhängig machen, zweitens von der Integration und drittens von den Weiterbildungsmaßnahmen, dann – das muss ich Ihnen sagen – bin ich als Bundesrat wahrscheinlich doch noch glücklicher denn als Unternehmer.

**Leuthard Doris (C, AG)**, für die Kommission: Die Mehrheit will bei Artikel 22 den Entwurf des Bundesrates gänzlich streichen, wie Sie auf der Fahne sehen.

Der Bundesrat – ebenso die Minderheit Vermot – will ja die Möglichkeit schaffen, mit der Erteilung einer Bewilligung als Auflage die Schaffung von Ausbildungsplätzen zu verbinden. Das Grundanliegen findet auch die Kommission richtig: Ein Arbeitgeber soll mehr Verantwortung übernehmen, wenn er schon einen Antrag stellt für den Zuzug einer ausländischen Arbeitskraft. Die Frage ist, wie diese Verantwortung aussehen soll. Wir haben in der Kommission nach verschiedenen Ideen gesucht und sind zum Schluss gekommen, dass die Verknüpfung der Schaffung von Ausbildungsplätzen mit der Erteilung der Bewilligung die falsche Lösung ist.

Klar ist, dass es derzeit leider zu wenig Ausbildungsplätze hat. Entsprechend sind viele Lehrstellensuchende arbeits- und stellenlos, und das ist eine Misere; sie ist zu beheben, aber, nach Ansicht der Mehrheit der Kommission, eben nicht mit dem Ausländergesetz. Wenn ein Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften besteht, so fehlen im Inland ja dieselbigen. Also sollten wir uns bemühen, den Bedarf mit dem einheimischen Markt selber abdecken zu können. Dazu sind Investitionen in die Bildung nötig. Auf der anderen Seite stellen wir fest, dass es sich die Arbeitgeber manchmal leicht machen und eine Bewilligung beantragen, dass diese Arbeitskräfte dann bei der kleinsten Schwierigkeit aber oft wieder entlassen werden. Dann hat sich natürlich die Volkswirtschaft um das Problem zu kümmern. Mehr Engagement wäre also zweifellos richtig, aber nicht hier im Ausländergesetz. Wir haben z. B. bei der Integration in den Artikeln 51ff. Ansätze dazu gefunden. Die Kommission hat sich dabei insbesondere auch auf einen Mitbericht der WAK abgestützt, der auch zum selben Schluss gekommen ist, wonach die Verknüpfung von Bewilligung und Ausbildung problematisch ist. Die Kann-Formulierung wäre auch schwierig in der Anwendung; wir müssen die Verantwortung der Arbeitgeber auf anderem Wege stärken. Gott sei Dank gibt es ja immer viele KMU-Vertreter, die auch auf freiwilliger Basis Ausbildungsplätze schaffen.

Der Streichungsantrag hat sich daher gegenüber dem Antrag der Minderheit Vermot mit 14 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung durchgesetzt.

**Präsident (Binder Max, Präsident)**: Der Antrag Hess Bernhard ist zurückgezogen worden.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 61 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

Dagegen .... 102 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

**Siebente Sitzung – Septième séance**

Donnerstag, 6. Mai 2004  
Jeudi, 6 mai 2004

15.00 h

02.024

**Ausländergesetz  
Loi sur les étrangers**
**Fortsetzung – Suite**

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BB1 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

**Bundesgesetz über die AusländerInnen und Ausländer  
Loi fédérale sur les étrangers**
**Art. 23**
**Antrag der Mehrheit**
**Abs. 1, 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

.... die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit .... in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen.

**Antrag der Minderheit I**

(Garbani, Bülhmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Titel**

Voraussetzungen für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften

**Abs. 1**

Bewilligungen zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften werden an Arbeitgeber erteilt, welche die Voraussetzungen nach Absatz 2 erfüllen.

**Abs. 2**

Die zuständige Behörde definiert und überprüft periodisch die Voraussetzungen für die Arbeitgeber. Sie betreffen namentlich:

- die Einhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss Gesamtarbeitsvertrag oder den in der Branche üblichen Bedingungen;
- die Gewährleistung des Spracherwerbes;
- das Angebot von Weiterbildungsmöglichkeiten.

**Abs. 3**

Streichen

**Antrag der Minderheit II**

(Schibli, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Weyeneth)

**Abs. 1**

.... Spezialisten und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte erteilt werden.

**Antrag der Minderheit III**

(Bülhmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1**

.... einer Erwerbstätigkeit können an Ausländerinnen und Ausländer erteilt werden, die über die Zusicherung auf einen Arbeitsplatz verfügen.

**Antrag der Minderheit IV**

(Tillmanns, Bülhmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Vermot)  
Den ganzen Artikel streichen

**Antrag der Minderheit**

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

**Abs. 3 Bst. f**

f. Hilfskräfte, bei denen in einzelnen Branchen ein dringender Bedarf nachgewiesen ist und deren Rekrutierung weder in der Schweiz noch im EU/Efta-Raum möglich ist. Die Rekrutierung beschränkt sich auf diejenigen Länder, mit welchen die Schweiz Stagiaireabkommen abgeschlossen hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Antrag Darbellay**
**Abs. 1**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Die heutige Praxis, nur qualifizierten Arbeitskräften und Kaderleuten – zuweilen auch Nachtclubtänzerinnen – die Einwanderung zu gewähren, ist weder machbar noch realistisch. Die Angehörigen nicht qualifizierter Erwerbszweige werden weiterhin illegal arbeiten, was ja nicht das angestrebte Ziel sein kann. Das Übel der Schwarzarbeit wird dadurch verstärkt werden. Wichtig ist, dass alle Wirtschaftsbereiche, einschliesslich einiger Berufe, die keiner besonderen Qualifikation bedürfen (im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft, in Spitälern usw.), berücksichtigt werden. Zahlreiche Bestimmungen ermöglichen es, den Wirtschaftsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Die hier eingeführte Qualifikationsnuance ist überflüssig.

**Antrag Triponez**
**Abs. 3 Bst. f**

f. Arbeitskräfte, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 nicht erfüllen, bei denen in einzelnen Branchen ein dringender Bedarf nachgewiesen ist und deren Rekrutierung weder in der Schweiz noch im EU/Efta-Raum möglich ist. Die Rekrutierung beschränkt sich auf diejenigen Länder, mit welchen die Schweiz Stagiaireabkommen abgeschlossen hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Schriftliche Begründung**

Mit meinem Einzelantrag bezwecke ich eine Präzisierung des Antrages der Minderheit Weyeneth. Mit dieser Minderheit bin ich der Auffassung, dass das Gesetz die Möglichkeit schaffen muss, in beschränktem und kontrolliertem Umfang nötigenfalls auch weniger oder nichtqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU/Efta-Raum zu rekrutieren. Deshalb unterstütze ich im Prinzip die Minderheit. Der Begriff «Hilfskräfte» ist aber zu restriktiv und zudem despektierlich. Meine vorgeschlagene Formulierung «Arbeitskräfte, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 nicht erfüllen» schafft die notwendige Klarheit und Präzisierung.

**Antrag Bäumle**
**Abs. 3 Bst. g**

g. Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

**Schriftliche Begründung**

Die Zulassung von gut qualifizierten Arbeitskräften auch von ausserhalb des EU/Efta-Raumes ist vor allem auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Ausländische Studenten und Studentinnen werden heute auf Kosten der Schweiz ausgebildet, aber nach Abschluss des Studiums wie Ersteinreisende behandelt. Ihnen fehlt nach Abschluss des Studiums die Erfahrung als Spezialisten, welche im geltenden Recht als Voraussetzung für eine Aufenthaltsbewilligung gilt. Damit werden aber sprachlich und gesellschaftlich gut integrierte und qualifizierte Arbeitskräfte wie Naturwissenschaftler, Ingenieure, Informatiker usw. mit hoher Flexibilität schlecht gestellt, und Leute mit Potenzial für die Schweiz werden so fast zur Ausreise genötigt.

Die beantragte Formulierung soll diesen stossenden Status ändern und Personen mit abgeschlossenem Studium inländischen Arbeitskräften gleichstellen.

**Antrag Markwalder Bär**

**Abs. 3 Bst. g**

g. Personen, die in der Schweiz ein Universitätsstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

**Antrag Müller Philipp**

**Abs. 4**

Bei der Umwandlung einer Kurzaufenthaltsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung gelangt Artikel 23 Absatz 2 sinngemäss zur Anwendung.

**Schriftliche Begründung**

In Artikel 23 Absatz 2 werden die persönlichen Voraussetzungen, die bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verlangt werden, aufgeführt. Im Gegensatz zu Absatz 1 werden die Kurzaufenthalter in Absatz 2 nicht mehr erwähnt.

Es erscheint zwar auf den ersten Blick einleuchtend, dass man die Anforderungen an Ausländer, die sich nur für eine befristete Zeit in der Schweiz aufhalten wollen, nicht gleich hoch ansetzt wie für solche, die dauerhaft hier bleiben werden. Dennoch sollten sich auch Kurzaufenthalter während ihres Aufenthaltes an die Verhältnisse in der Schweiz anpassen müssen, da Kurzaufenthaltsbewilligungen bis auf zwei Jahre verlängert und die Kurzaufenthalter ihre Familien nachziehen können, insbesondere aber, weil in den meisten Fällen die Umwandlung der Kurzaufenthaltsbewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung früher oder später erfolgen wird.

Um das Integrationskonzept nicht zu durchlöchern, muss die Bestimmung dahin gehend ergänzt werden, dass Kurzaufenthalter im Zeitpunkt der Umwandlung von der Kurz- in eine Jahresaufenthaltsbewilligung die gleichen integrativen Voraussetzungen erfüllen müssen, die bei sofortiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gelten.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben acht Kantone verlangt, dass auch Personen dieser Kategorie über Integrationsfähigkeit verfügen müssen.

**Antrag Vanek**

**Streichen**

**Art. 23**

**Proposition de la majorité**

**Al. 1, 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

.... professionnelle et sociale, les .... et sociétal.

**Proposition de la minorité I**

(Garbani, Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

**Titre**

Conditions à remplir pour l'emploi de travailleurs étrangers

**Al. 1**

Les autorisations permettant l'emploi de travailleurs étrangers sont octroyées aux employeurs qui remplissent les conditions visées à l'alinéa 2.

**Al. 2**

L'administration compétente définit les conditions que doivent remplir les employeurs et procède à des contrôles réguliers. Ces conditions concernent notamment:

- a. le respect des conditions de travail et des conditions salariales conformément à la convention collective concernée ou aux conditions habituellement en vigueur dans le secteur concerné;
- b. la mise à disposition des moyens voulus en vue de l'acquisition des compétences linguistiques requises;
- c. les offres de formation continue.

**Al. 3**

Biffer

**Proposition de la minorité II**

(Schibli, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Weyeneth)

**Al. 1**

Seuls des cadres, des spécialistes et la main-d'œuvre nécessaire à l'accomplissement de tâches spécifiques peuvent obtenir ....

**Proposition de la minorité III**

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1**

L'étranger ayant un poste de travail assuré peut obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour.

**Proposition de la minorité IV**

(Tillmanns, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Vermot)

Biffer tout l'article

**Proposition de la minorité**

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

**Al. 3 let. f**

f. la main-d'œuvre non qualifiée dont certains secteurs ont un besoin avéré et urgent, et qui est introuvable en Suisse comme dans l'espace UE/AELE. Le recrutement se limite aux pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords relatifs à l'échange de stagiaires. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

**Proposition Darbellay**

**Al. 1**

Biffer

**Développement par écrit**

La pratique actuelle qui offre l'immigration uniquement aux personnes qualifiées et aux cadres – parfois aux danseuses de cabaret – n'est ni praticable, ni réaliste. Les travailleurs et travailleuses des professions non qualifiées continueront leur besogne dans la clandestinité, ce qui ne saurait être l'objectif recherché. Le fléau du travail au noir s'en trouverait renforcé. Il importe de tenir compte des besoins de tous les secteurs de l'économie, y compris certaines professions qui requièrent des qualifications moindres (tourisme, agriculture, hôpitaux, etc.). De nombreuses dispositions permettent de tenir compte des besoins de l'économie. La nuance introduite ici au travers de la qualification est superflue.

**Proposition Triponez**

**Al. 3 let. f**

f. la main-d'œuvre qui ne remplit pas les conditions visées à l'alinéa 1 et dont certains secteurs ont un besoin avéré et urgent, et qui est introuvable en Suisse comme dans l'espace UE/AELE. Le recrutement se limite aux pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords relatifs à l'échange de stagiaires. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

**Développement par écrit**

La présente proposition a pour objet de préciser la proposition de la minorité Weyeneth. A l'instar des auteurs de cette proposition, j'estime en effet que la loi doit prévoir la possibilité de recruter en dehors de l'espace UE/AELE de la main-d'œuvre peu ou non qualifiée en cas de besoin impératif et dans des proportions strictement contrôlées. L'ajout de l'expression «qui ne remplit pas les conditions visées à l'alinéa 1» vise à préciser et à clarifier le texte de la proposition de minorité.

**Proposition Bäumlé**

**Al. 3 let. g**

g. des personnes qui possèdent un diplôme universitaire (y compris un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ou des personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

*Développement par écrit*

L'admission d'une main-d'œuvre hautement qualifiée provenant d'un espace autre que celui de l'UE/AELE correspond aussi et surtout aux intérêts de l'économie suisse. Les étudiants étrangers qui suivent aujourd'hui une formation financée par la Suisse seront traités, après l'obtention de leur diplôme, comme des personnes entrant pour la première fois en Suisse. A l'issue de leur formation supérieure, l'expérience requise pour la qualification de spécialiste leur manquera alors même que cette dernière constitue une condition préalable à l'obtention d'une autorisation de séjour d'après le droit en vigueur. Une main-d'œuvre à la fois hautement qualifiée (des scientifiques, des ingénieurs, des informaticiens, etc.), bien intégrée en ce qui concerne la langue et la société, disposant d'une grande flexibilité et représentant un potentiel pour la Suisse se trouve ainsi placée dans une situation défavorable et est quasiment contrainte de quitter le pays.

La formulation proposée doit permettre de modifier ce statut choquant et de mettre les personnes ayant achevé leurs études sur un pied d'égalité avec la main-d'œuvre suisse.

*Proposition Markwalder Bär**Al. 3 let. g*

g. des personnes qui possèdent un diplôme universitaire (y compris un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ou des personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

*Proposition Müller Philipp**Al. 4*

En cas de transformation d'une autorisation de courte durée en une autorisation de séjour, l'article 23 alinéa 2 s'applique par analogie.

*Développement par écrit*

L'article 23 alinéa 2 énumère les qualifications personnelles nécessaires à l'obtention d'une autorisation de séjour. Contrairement à l'alinéa 1, l'alinéa 2 ne mentionne plus les autorisations de courte durée.

A première vue, il semble qu'on n'attache pas la même importance aux exigences posées aux étrangers souhaitant séjourner en Suisse pour une durée limitée qu'à celles posées aux étrangers entendant séjourner durablement dans notre pays. Toutefois, les titulaires d'une autorisation de courte durée doivent, pendant leur séjour, s'adapter aux conditions de vie en Suisse étant donné que leur autorisation peut être prorogée deux ans au maximum, qu'elle autorise le regroupement familial et, surtout, qu'elle sera tôt ou tard transformée en autorisation annuelle de séjour.

Aussi cette disposition doit-elle être complétée afin de ne pas mettre à mal le concept d'intégration. Elle devra préciser que le titulaire d'une autorisation de courte durée doit, au moment de la transformation de cette autorisation en une autorisation annuelle de séjour, remplir les mêmes conditions d'intégration que celles requises lors de l'octroi immédiat d'une autorisation de séjour.

Dans le cadre de la consultation, huit cantons ont demandé que les titulaires d'une autorisation de courte durée possèdent des capacités d'intégration.

*Proposition Vanek*

Biffer

**Garbani Valérie (S, NE):** Monsieur le conseiller fédéral, je crois que, lorsque vous avez déclaré ce matin qu'on avait accepté le système binaire d'admission en rejetant les propositions de non-entrée en matière, vous n'aviez pas raison. La loi s'applique «au reste du monde», et c'est effectivement à l'article 20 que se trouvent les dispositions relatives au système binaire.

Que veulent en fait le Conseil fédéral et la majorité de la commission avec leurs critères d'admission des ressortissants qui viennent du reste du monde, critères fondés sur les qualifications professionnelles? Selon les termes du

message (ch. 1.2.3.1, p. 3484), ils veulent éviter une vague d'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée, qui présenterait des problèmes d'intégration et qui serait susceptible de provoquer un dumping salarial par l'acceptation de mauvaises conditions de travail et de salaire. Tous ces critères sont cumulatifs.

Le concept d'admission au marché du travail du Conseil fédéral et de la majorité de la commission ne permettra pas du tout de concrétiser leurs objectifs. Au contraire, ainsi que je l'ai déjà développé dans le débat sur l'article 20, l'offre de main-d'œuvre pas ou peu qualifiée subsistera et cette main-d'œuvre continuera de venir, mais dans un contexte de clandestinité, soit de travail au noir, lequel est une voie royale pour que les employeurs pratiquent le dumping salarial.

Avec ma proposition de minorité I, les objectifs du Conseil fédéral et de la majorité de la commission seraient effectivement et réellement concrétisés. Ce ne seraient plus les employés, mais les employeurs, qui devraient remplir des conditions pour employer de la main-d'œuvre du reste du monde. Ces conditions seraient les suivantes: le respect des conditions de travail et salariales, la mise à disposition de moyens en vue de l'acquisition de compétences linguistiques et la mise à disposition d'offres de formation continue – cette question d'offres de formation continue n'est pas la même chose que ce qui figure à l'article 22: l'article 22 se limite en effet à des «places de formation», alors que moi, je parle de la migration d'adultes.

Comme les migrants ne seront plus discriminés quant à l'accès au marché du travail, comme ils auront la possibilité d'avoir un statut légal, ils ne seront donc plus une main-d'œuvre à la merci du travail au noir, donc du dumping salarial, d'autant que leurs conditions de travail seront contrôlées régulièrement. Il s'agit dans les faits d'une application d'office du pendant des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Le premier objectif de lutte contre le dumping salarial du Conseil fédéral est donc réalisé avec ma proposition de minorité I.

Quant à l'exigence d'instruments à fournir par l'employeur pour l'acquisition de l'une de nos langues nationales, elle satisfait aux critères d'intégration voulus par le Conseil fédéral. Quant à l'offre de formation continue, elle permet de ne pas répéter les erreurs commises avec les migrants d'origine italienne et espagnole, main-d'œuvre peu qualifiée, qui s'est retrouvée la première au chômage lors de la crise économique des années 1973–1975. Elle permet donc d'éviter que les migrants se retrouvent les premiers à être sans emploi, et donc également de satisfaire à l'un des critères voulus par le Conseil fédéral. Elle permet également de sortir de l'épineuse question – Monsieur le conseiller fédéral, vous l'avez admis ce matin: qu'est-ce qu'un cadre? qu'est-ce qu'un spécialiste? qu'est-ce qu'un travailleur qualifié? Elle permet d'éviter une abondante jurisprudence du Tribunal fédéral. Et finalement, comme je l'ai dit, mais je le répète parce que c'est très important, dans les faits, la priorité des travailleurs suisses, des migrants établis et des ressortissants de pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords sur la libre circulation sera maintenue.

En effet, les conditions imposées aux employeurs pour engager des travailleurs du reste du monde les amèneront d'abord à recruter dans le premier cercle car, en cas de recrutement dans le reste du monde, ils devront non seulement respecter les conventions collectives, mais aussi offrir des instruments de formation et d'acquisition des compétences linguistiques. Je répète: dans les faits, il ne s'agit nullement d'introduire la libre circulation des personnes; il y a une limitation.

Ma proposition de minorité I permettra de résoudre le problème de la migration clandestine, au contraire du projet du Conseil fédéral, qui est une fabrique de sans-papiers, et elle permettra enfin de mettre un terme au discours «faux réfugiés, réfugiés économiques». Elle permettra aussi de satisfaire les paysans, les milieux viticoles, les producteurs de tabac, puisqu'ils auront la possibilité d'engager cette main-d'œuvre, mais on évitera de réintroduire le statut de saisonnier.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Bei diesem Artikel geht es nun um die Frage, was ein Spezialist oder eine Führungskraft im praktischen Sinne ist. Die Ansichten gehen, wie wir bei der Diskussion zu Artikel 19 gesehen haben, meilenweit auseinander. Die schulische Ausbildung kann hier nicht als alleiniges Bewertungs- und Entscheidungskriterium herbeigezogen werden. Auch Angestellte mit einer einfachen schulischen Ausbildung können als Spezialisten, ja sogar als Führungskräfte in entsprechenden Branchen hervorragende Arbeit leisten und sind deshalb auch notwendige und sehr geschätzte Arbeitskräfte. Es braucht deshalb die Ergänzung meiner Minderheit II in Artikel 23 Absatz 1, sonst werden ganze Berufsbereiche von einer marktwirtschaftlichen, der Volkswirtschaft dienenden Weiterentwicklung stark behindert oder gar ausgeschlossen.

Ich bitte Sie, den Antrag meiner Minderheit II zu unterstützen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit IV (Tillmanns) und der Antrag Darbellay sind zurückgezogen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Jetzt kommen wir zum ganz harten Kern dieses Gesetzes. Artikel 23 ist jener Artikel, der bei den Migrantenorganisationen, in den gewerkschaftlichen und kirchlichen Milieus am meisten Widerspruch hervorgeufen hat und der absolut abgelehnt wird.

Wenn ich die ganze Debatte, die wir bis jetzt geführt haben, rekapituliere, zeigt mir das auch, wie untauglich dieser Artikel ist. Er will nämlich die Zulassung von ausserhalb der EU kommender Personen regeln; darum geht es. Denn für EU-Angehörige regelt das Freizügigkeitsabkommen, dass sie kommen können, ohne diese Bedingungen zu erfüllen. Wir sprechen jetzt also von Leuten, die von ausserhalb des EU-Raumes kommen; wir sprechen davon, was für Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um zum schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen zu werden.

Ich denke an die ganze Debatte von heute Morgen im Zusammenhang mit dem Antrag Laive de'Epinay. Es ging um Kader, Spezialisten – ich habe noch die Worte von Herrn Bundesrat Blocher im Ohr – und darum, wie schwierig es sei, «Spezialisten» zu definieren; dass dann alle zu Spezialisten würden, sobald man jemanden irgendwie wolle. Ich habe jetzt von Herrn Schibli gehört, dass er befürchtet, dass Branchen mit Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften – ich nehme an, er denkt an die Landwirtschaft – keine Leute haben werden. Ich denke an Herrn Weyeneth, der nach mir begründen wird, warum er Hilfskräfte von ausserhalb der EU will. Also: Diese ganze Diskussion zeigt doch, wie untauglich Artikel 23 Absatz 1, so, wie er da steht, ist. Es heisst, Arbeitsbewilligungen für von ausserhalb der EU kommende Leute könnten «nur an Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden».

Ich mache Ihnen einen viel einfacheren Vorschlag, weil ich weiss, dass wir für Arbeitssegmente des schweizerischen Arbeitsmarktes, in denen nicht so hohe Ansprüche gestellt werden, auch nicht so gut qualifizierte Leute brauchen. Sie haben das jetzt gehört. Das sind Bereiche, in denen heute auch «sans-papiers» tätig sind, Leute von ausserhalb der EU. Wir brauchen also ganz offensichtlich solche Leute. Ich mache Ihnen jetzt einen Vorschlag, der das Problem viel einfacher löst als diese untaugliche Bestimmung: Ich sage, es können jene Leute für eine Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen, die über die Zusicherung für einen Arbeitsplatz verfügen. Damit hören all diese Fragen – wer ist qualifiziert, wer ist nicht qualifiziert, wer ist ein Spezialist, wer ist keine Spezialistin? – auf. All diese unseitigen Kriterien, von denen wir in der heutigen Debatte gehört haben, sind untauglich, unpraktikabel und widersprechen offensichtlich den realen Interessen verschiedenster Branchen in der Schweiz.

Mein Antrag zu Artikel 23 Absatz 1 ist simpel, vernünftig und richtet sich nach den Bedürfnissen, auch in Bezug auf das, was wir in der schweizerischen Wirtschaft brauchen. Deshalb schlage ich Ihnen diesen Absatz als Alternative zum

Entwurf der Kommission vor. Wir erledigen damit viele Fliegen auf einen Schlag.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** L'article 23 est peut-être le plus emblématique de cette loi. La volonté de n'ouvrir la porte qu'aux cadres et aux travailleurs qualifiés, c'est peut-être ce qu'on pourrait appeler la consécration de l'égoïsme éclairé. En fait, toute la loi n'est conçue que pour nous! Nos besoins, notre économie, notre prospérité, nos valeurs, notre identité, nos peurs; que cela convienne ou non au reste du monde, ce n'est pas notre problème!

Ainsi, souverainement, nous prétendons trier entre tous les candidats à l'immigration ceux qui nous conviennent: les qualifiés, les jeunes, les instruits, les dociles, les stables. Il n'y aura probablement – et ça, c'est un problème important – pas beaucoup de femmes parmi eux; car celles-ci ne sont généralement pas des cadres et elles ne bénéficient pas de hautes qualifications. Ou alors, ces hautes qualifications ne sont pas reconnues. Des enquêtes montrent que beaucoup de femmes diplômées viennent de l'étranger chez nous, mais souvent, celles qui ont des diplômes nettoient des bureaux, les infirmières sont filles de salle dans les hôpitaux, et d'autres sont embrigadées dans les filières de la prostitution.

Avec cet article, on signe une double discrimination: celle à l'égard des travailleurs peu qualifiés ou autrement qualifiés, en provenance des pays du Sud ou de l'Est et qui auraient vraiment besoin de trouver chez nous de meilleures conditions de vie; et une discrimination à l'égard des femmes, dont beaucoup continueront à venir s'occuper de nos enfants et de nos maisons, mais clandestinement et sans statut. Ces dispositions constitueront probablement les bases d'une véritable usine à sans-papiers.

En plus, cette conception duale élitaire de la migration s'accompagne d'une curieuse représentation de l'intégration, puisque cet article donne à penser que les catégories sociales les plus favorisées sont aussi les mieux pourvues en capacités d'adaptation. Or, rien n'est moins sûr! Car il y a des cadres hautement qualifiés qui ne parlent rien d'autre que l'anglais, qui se mélangent peu à la population locale, qui envoient leurs enfants dans des écoles privées pour étrangers, alors que les ouvriers étrangers, eux, sont au milieu du peuple: ils vont au stade de football, aux fêtes populaires, et leurs enfants vont dans les écoles publiques. A cela s'ajoute que cette sélection des meilleures qualifications professionnelles peut s'avérer désastreuse pour les pays d'origine qui perdent ainsi leurs meilleurs cerveaux.

Mais il y a un autre problème, c'est que cette politique voulue par le Conseil fédéral ne satisfait pas tous les secteurs de l'économie. Celle-ci a aussi besoin de main-d'œuvre moins qualifiée – pour l'agriculture, la restauration, le travail domestique, la construction, on en a beaucoup parlé. C'est pourquoi des propositions mal inspirées nous offrent un mauvais remake du statut de saisonnier. Il vaudrait mieux admettre, sans toutes ces contorsions, que nous devons ouvrir la porte aux qualifiés comme aux moins qualifiés, à ceux d'à côté comme à ceux d'ailleurs.

Il faudrait aussi sortir du modèle élitaire selon lequel certains sont invités à s'établir durablement alors que d'autres doivent déguerpir au plus vite après avoir fini leur travail. Pour cela, une seule solution réaliste s'impose: accepter ceux qui ont un emploi et à qui les employeurs garantissent des conditions de travail conformes aux conventions, comme le demandent les minorités I (Garbani) et III (Bühlmann).

En conclusion, je dirai encore qu'à notre époque de grande mobilité, où les marchandises et les capitaux circulent librement à travers le monde, la rigidité dont nous faisons preuve en ce qui concerne la circulation des personnes est totalement anachronique. Pour ma part, je suis tout à fait convaincue que si les conditions d'entrée dans notre pays n'étaient pas aussi difficiles, les migrants n'hésiteraient pas à repartir, à aller, à venir, en fonction de leurs désirs, de leurs projets librement construits et des conditions de vie et de travail d'ici et de là-bas.

C'est dans ces conditions que je vous demande de soutenir les propositions de minorité I et III.

**Fattebert Jean (V, VD):** Chère collègue, vous dites que nous travaillons pour nous, uniquement pour nous. Vous dites d'autre part qu'en prenant des gens de qualité, des intellectuels d'élite, nous saignons un peu les pays en question. C'est un peu vrai. Alors, est-ce que vous vous engagez, tout à l'heure, à l'article 30a, à prévoir des autorisations pour une courte durée en faveur d'étudiants qui viennent chez nous, qui apprennent la langue, qui financent leurs études et qui ensuite pourront rentrer chez eux avec leur bagage?

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Je n'aurai pas besoin de soutenir cette disposition à l'article 30a, puisque je soutiens déjà maintenant la minorité I (Garbani) et la minorité III (Bühlmann), qui vont exactement dans ce sens-là; c'est-à-dire d'accepter des personnes qui ont un travail et qui obtiendront par conséquent un permis, que ce soit de courte ou de plus longue durée, renouvelable le cas échéant.

**Freysinger Oskar (V, VS):** Madame Menétrey, vous semblez vous étonner que le Parlement suisse s'occupe des craintes, des problèmes et des intérêts du peuple suisse. Alors, si le Parlement suisse ne s'occupait plus de cela, quel autre parlement au monde le ferait-il?

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Je ne dis pas que le Parlement suisse ne doit pas s'occuper de ces propres intérêts, bien entendu, mais je trouve dommage qu'il ne s'occupe que de ces intérêts. Nous vivons dans un monde globalisé, il y a vraiment beaucoup de problèmes dans les relations entre le Nord et le Sud. Je pense que ce serait aussi dans notre propre intérêt de se dire que les flux migratoires qui viennent chez nous ne doivent pas seulement être repoussés; qu'on ne doit pas non plus restreindre l'aide au développement dans les pays d'origine des migrants, pour leur permettre aussi de rester chez eux; et que, l'un dans l'autre, les migrants qui viennent chez nous constituent un apport, une richesse et finalement quelque chose de très positif, et non pas une menace contre laquelle on doit se défendre.

**Müller Philipp (RL, AG):** Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 1: Mit dieser Formulierung wird der Grundgedanke des Gesetzentwurfes, wonach sich die Zulassung von Arbeitskräften nach bestimmten Qualifikationsbegriffen zu orientieren hat, unterlaufen. Der vorliegende Minderheitsantrag steht im klaren Widerspruch zu dem in Grundsätzen des Gesetzentwurfes enthaltenen Leitfadens der Zulassung über die Qualifikationskriterien.

Lehnen Sie diesen Antrag bitte ab.

Zum Antrag der Minderheit II (Schibli) zu Absatz 1: Es ist schwierig zu definieren, was «andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte» sind. Wir unterstützen diese Formulierung nicht, sie unterläuft die Qualifikationskriterien, die Anforderungen an die berufliche Qualifikation von zugelassenen ausländischen Arbeitskräften.

Lehnen Sie bitte auch diesen Antrag ab.

Zum Antrag der Minderheit III (Bühlmann), ebenfalls zu Absatz 1: Eine derartige, wie von der Minderheit III vorgeschlagene Formulierung käme zumindest bei der Zulassung von Arbeitskräften dem mit der EU ausgehandelten freien Personenverkehr in etwa gleich. Auch die FDP-Fraktion lehnt dieses Ansinnen ab.

Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 2: Die geforderte Überprüfung basiert auf dem in Absatz 1 der Minderheit I formulierten falschen Ansatz, welcher dem Grundgedanken des Gesetzentwurfes, wonach sich die Zulassung von Arbeitskräften an bestimmten Qualifikationsbegriffen zu orientieren hat, zuwiderläuft.

Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 3: Die Streichung von Absatz 3 ist wenig arbeitnehmerfreundlich und der Schaffung von Arbeitsplätzen zuwiderlaufend.

Lehnen Sie bitte auch diesen Antrag ab.

Zum Antrag der Minderheit Weyeneth für die Einsetzung eines zusätzlichen Buchstaben f bei Absatz 3: Hier haben wir es mit dem Grundgedanken des Gesetzes zu tun, nämlich der Qualifikation, der in Zukunft noch möglichen Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland. Wenn wir hier «Hilfskräfte» schreiben, dann ist das ein krasser Widerspruch zu dem Gedanken der Stagiaire-Abkommen. Stagiaires sind Personen, die zwischen 18 und 35 Jahren alt sind, die eine berufliche Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben und die im Partnerstaat ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse vertiefen wollen. Sie müssen deshalb in ihrem erlernten Beruf beschäftigt werden. Gemäss Minderheitsantrag Weyeneth sollen aber zusätzlich in Drittstaaten «Hilfskräfte» rekrutiert werden können. Dies lässt sich mit der Natur und dem Sinn der Stagiaire-Abkommen wohl kaum vereinbaren.

Stagiaire-Abkommen bestehen übrigens mit folgenden Ländern: Australien, Argentinien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Kanada, Luxemburg, Monaco, Neuseeland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Slowakei, Spanien, Südafrika, Tschechien, Ungarn, USA und die Philippinen. Ich habe diese Länder bewusst aufgezählt. Sie sehen, es sind entweder Länder, die zur EU gehören – mit denen wir ohnehin den freien Personenverkehr haben –, oder es sind Staaten, aus denen wir nie und nimmer Hilfskräfte rekrutieren können. Oder können Sie sich vorstellen, dass aus Kanada, Monaco oder Neuseeland Hilfskräfte in die Schweiz zum Arbeiten kommen?

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Weyeneth ebenfalls abzulehnen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Ich denke auch, wie es Frau Menétrey-Savary bereits gesagt hat, dass dieser Artikel tatsächlich der entlarvendste Artikel dieses neuen ArtG ist. Er zementiert eine Elitemigration; er ist diskriminierend gegenüber Frauen und Wenigerqualifizierten, gegenüber Leuten, die nicht die Chance zu einer guten Ausbildung hatten; er fördert den Braindrain; er ist vor allem eines, nämlich unehrlich; er gibt vor – mit schwammigen Begriffen –, wir könnten genau definieren, was Qualifikationen seien, und er ist noch ein Weiteres: Er ist wirtschafts- und wachstumsfeindlich, denn er missachtet ganz krass die effektiven Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft, Herr Bundesrat Blocher. Zum Schluss ermöglicht er durch die Hintertür tatsächlich die Zuwanderung von unqualifizierten Arbeitskräften, die dann aber ohne jegliche Rechte und möglichst noch ohne Bewilligung hier in diesem Land arbeiten würden. Die Minderheiten I (Garbani) und III (Bühlmann) skizzieren alternative Konzepte der Einwanderungspolitik. Sie führen weg von der polizeistaatlichen Regelung zu einer marktorientierten Bestimmung; sie führen weg vom dualen Konzept zu einer Marktbestimmung, der aber soziale Leitplanken gesetzt werden; sie führen weg von einer Elitemigration, die tatsächlich nur eine vorgegebene ist, zu einer ehrlichen Migrationspolitik, die sagt: Die Schweiz braucht Arbeitskräfte, und zwar ganz verschiedenster Art; sie steht auch dazu und sorgt dafür, dass diese Leute hier anständige Arbeitsbedingungen haben, dass sie hier integriert werden können, und sichert auch die politischen Rahmenbedingungen.

Herr Blocher, Sie haben heute Morgen gesagt, man dürfe in der Gesetzgebung nicht mit schwammigen Begriffen operieren, das sei gefährlich. Wir sind auch dieser Ansicht, Herr Bundesrat. Können Sie mir sagen, was «berufliche Anpassungsfähigkeit» heisst? Können Sie mir sagen, was Sprachkenntnisse sind, die zur Qualifikation erforderlich sind? Ist das vielleicht Chinesisch kombiniert mit Englisch? Oder ist es vielleicht eine Landessprache wie Romanisch? Oder wie qualifizieren Sie die Sprachkenntnis eines qualifizierten Chemikers von Novartis, der nicht Deutsch spricht, der die Kinder in eine internationale Schule schickt, in der nur Französisch oder Englisch unterrichtet wird? Wie qualifizieren Sie das Alter, was ist ein adäquates Alter für die soziale Inte-

gration? Ist es z. B. das Alter unserer neuen Bundesräte? Ich weiss es nicht. Oder muss man jung sein? Vielleicht müssen vor allem die Frauen jung sein. Wie messen Sie die Fähigkeit zur sozialen Integration? Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Blocher – Sie haben vor unbestimmten, schwammigen Rechtsbegriffen gewarnt. Wir nehmen Sie heute Nachmittag beim Wort.

Können Sie mir auch erklären, was der Unterschied zwischen der Qualifikation in Absatz 1 und der «beruflichen Qualifikation» in Absatz 2 oder den «besonderen beruflichen Kenntnissen» in Absatz 3 ist? Wo muss ich die immer wieder zitierte «dental hygienist» einordnen? Was ist mit dem notorisch erwähnten Elefantenzahner oder dem spezialisierten Wissenschaftler? Was sind Qualifikationen? Seien wir doch ehrlich, geben wir es zu: Sie gehen hier von einem Konzept aus, das Sie nicht einmal ansatzweise definieren können. Sie meinen damit einfach eines: Sie wollen Leute hier, die eine hoch qualifizierte Ausbildung haben, oder vielleicht solche, die noch eine Lücke auf dem Arbeitsmarkt füllen können.

Sie lügen sich dabei selber etwas in die Tasche. Die Anträge vonseiten des Gewerbes und der Landwirtschaft zeigen das. Wir brauchen in der Schweiz nicht nur hoch und super qualifizierte Eliten, wir brauchen auch ganz normal ausgebildete Arbeitskräfte, und die müssen hier integriert werden können. Sonst würden Sie alle demographischen Entwicklungen und Prognosen missachten. Diesen Eindruck hatte ich bereits in der Kommission.

Mit dem alternativen Konzept stellen Sie zwei Dinge sicher, nämlich erstens, dass der Arbeitsmarkt bestimmt, was wir brauchen, und zweitens, dass die sozialen Kosten der Integration nicht der Gesellschaft und den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, sondern den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aufgebürdet werden. Es ist genau das Konzept, wie es Frau Garbani vorschlägt. Wir wollen kein Sozialdumping – deswegen werden die Arbeitsbedingungen definiert –, und wir wollen, dass die Kosten der Integration und die Kosten für Sprachkurse und die Weiterbildung von den Unternehmungen finanziert werden. Dann haben Sie das, was der schweizerischen Volkswirtschaft dient, das können Sie der schweizerischen Bevölkerung sehr gut erklären, und Sie haben das, was auch den Nicht-EU-Staaten am meisten nützt, den Ländern, denen wir mit der Elitemigration nur Schaden zufügen.

Ich bitte Sie, folgen Sie den Anträgen der Minderheit III (Bühlmann) und der Minderheit I (Garbani), und tun Sie damit den Schritt zu einer ehrlichen Einwanderungspolitik der Schweiz.

**Stamm Luzi (V, AG):** Ist die Bemerkung «Über einen Arbeitsplatz verfügen» gemäss Minderheit III mit oder ohne Selbstständigerwerbende gemeint?

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Ich würde sagen, dass wir das im Einzelnen klar definieren müssten, aber es wäre mit den Selbstständigerwerbenden. Im Anschluss an die Regelung bei den bilateralen Verträgen und in Anbetracht der Tatsache, dass wir von der dualen Politik wegkommen wollen, ist es klar mit den Selbstständigerwerbenden.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich entschuldige mich bei Herrn Weyeneth. Ich habe vergessen, ihn den Antrag der Minderheit zu Absatz 3 Buchstabe f begründen zu lassen.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Herr Präsident, Sie gestatten, dass ich vorab, vor der Begründung meines Minderheitsantrages, noch eine Bemerkung mache bzw. Frau Bühlmann eine Frage zu ihrem Antrag stelle. Frau Bühlmann, wenn Sie zuhören könnten, möchte ich Sie etwas fragen: Sie sprechen hier von einer Zusicherung eines Arbeitsplatzes, die Voraussetzung zur Einreise und zur Aufnahme der Arbeitstätigkeit ist. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, ist das das

einzigste Kriterium. Wenn der Arbeitsplatz verloren geht, kehrt der ausländische Arbeitnehmer wieder zurück. Ist das Ihre Meinung? Das ist also Ihre Meinung. Zur Klärung hätte ich gerne, dass Sie das dann beantworten würden.

Nun zu Absatz 3 Buchstabe f, den ich hier mit einer Minderheit vorgeschlagen habe. Er wurde ja schon kommentiert, und ich kann deshalb auch gleich die Antworten zur Kommentierung von Herrn Müller geben, der sich erkundigt hat, mit welchen Ländern Stagiaire-Abkommen bestehen. Ich muss hier feststellen, dass der Ausdruck «Hilfskräfte» hier aufgenommen werden musste aufgrund der Angaben der Verwaltung in der Kommission. Ich wollte nicht diesen Begriff, sondern ich wollte, dass Leute aus jenen Staaten genau die Möglichkeit haben, wie sie die jungen Schweizer – und ganz besonders die jungen Schweizer Bauern – auch haben, die für ein halbes Jahr für ein Arbeitspraktikum nach Amerika gehen können. Das ist möglich aufgrund der Stagiaire-Abkommen, und wenn der Arbeitsplatz verloren geht, muss der junge Schweizer wieder aus Amerika in die Schweiz zurückkehren. Ich finde, dass wir gegenüber den anderen Staaten ausserhalb der EU, die über eine landwirtschaftliche Berufslehre und entsprechende Ausbildungsstellen verfügen – und darum habe ich die Stagiaire-Abkommen mit eingeschlossen, Herr Müller! –, das bieten, was sie auch uns bieten.

Es geht in diesem Antrag unter Buchstabe f nur um das. Der Antrag der Minderheit II (Schibli) spricht etwas anderes an. Wenn er dasselbe betreffen würde, hätten wir nicht diese beiden Anträge einbringen müssen. Ich will während oder nach der landwirtschaftlichen Ausbildung Leute hier haben. Es sind qualifizierte Leute und nicht Hilfskräfte. Nach dem, was Herr Bundesrat Blocher heute Morgen gesagt hat – es war etwas ganz anderes, als wir letztes Jahr in der Kommission gehört haben – und anhand der Hilfspflegerin im Spital ausgedeutet hat, kann ich sagen: Wenn das so ist – und das hören wir dann nach dem Kommentar, nach der Stellungnahme des Bundesrates offensichtlich noch einmal; zumindest hat er es angekündigt –, dann kann ich ohne Zweifel meinen Antrag zugunsten des Antrages Triponez Nr. 44 zurückziehen, der genau den gleichen Text hat, der aber nicht von Hilfskräften, sondern von Arbeitskräften spricht.

Ich behalte mir das im Anschluss an die Ausführungen des Bundesrates vor. Aber ich möchte doch, dass man erkennt und zur Kenntnis nimmt, dass Buchstabe f nicht einfach eine Wiederholung des Antrages der Minderheit II (Schibli) ist, sondern dass er sich durch die Erwähnung der Stagiaire-Abkommen ganz klar auf ausgebildete Mitarbeiter bezieht.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion schliesst sich den Anträgen der Kommissionsmehrheit an. Es geht hier um die Grundsatzfrage, ob man die Einwanderung steuern will und wie. Die CVP-Fraktion schliesst sich dem Grundgedanken des Bundesrates an, aus Nicht-EU- und Nicht-EFTA-Staaten ausschliesslich oder vornehmlich qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen. Die diversen Minderheitsanträge wollen diesen Grundsatz ändern, indem die Qualifikation kein Kriterium mehr oder nur in Ausnahmen eines sein soll. Wir lehnen eine Wiederaufnahme des Saisonierstatuts ab, weil unserer Meinung nach damit Probleme wieder zunehmen, die wir nicht wollen. Trotzdem ist es klar, dass für bestimmte Branchen die Notwendigkeit besteht, dass Bewilligungen für Kurzaufenthalte auch an so genannt Wenigerqualifizierte vergeben werden können. Aber diese sollen vornehmlich aus dem EU-Raum kommen; das ist mit der erweiterten EU immerhin ein Raum von 85 Millionen Arbeitskräften. Diese Kurzaufenthalterregelung hat den Vorteil, den Bedürfnissen der Branchen entgegenzukommen und keine Öffnung auf Märkte ausserhalb der EU zu beinhalten. Es ist eben nicht ganz egal, wer kommt, sondern es sollen die kommen, die die besten Integrationschancen haben.

Bundesrat Blocher hat in der Eintretensdebatte richtig gesagt, dass die Steuerung der Zuwanderung aus Sicht der Schweiz wirtschaftlichen Kriterien folgen muss und dass daran nichts Ehrenrühriges ist, im Gegenteil. Denn nur de-

nen gegenüber, denen wir Arbeit geben können, sind wir eigentlich sozial.

Die CVP-Fraktion ist zusammen mit der FDP-Fraktion in der Kommission klar für das Konzept des Bundesrates gewesen. Der EU- und Efta-Raum ist gross genug, auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Es braucht daher bei Drittstaaten eine Einschränkung auf Kader. Es macht keinen Sinn, dieses Grundprinzip bereits hier verwässern zu wollen. Seit den Siebzigerjahren hat sich der Anteil der Ausländer an den Arbeitslosen verdoppelt. Der Grund ist eine verfehlte Zulassungspolitik, die man nicht wiederholen sollte. Gerade im Abstimmungskampf um die 18-Prozent-Initiative wurde immer klar gesagt, dass man die Zuwanderung in die Schweiz einschränken und besser steuern soll. Dieses Versprechen ist einzuhalten. Die Tatsache, dass der seinerzeitige Initiator, mein Vordränger Philipp Müller, dieses Konzept hier nun auch unterstützt, zeigt, dass es kein leeres Versprechen ist, sondern dass es mit diesem Konzept umgesetzt wird, ohne dass man die humanitären Aspekte verdrängt.

In Artikel 30 sind sehr viele Ausnahmen für persönliche Härtefälle vorgesehen. Sie sind ein genauso wichtiger Bestandteil wie hier Artikel 23. Das Konzept des Bundesrates ist richtig.

Die CVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit der Kommission.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Bei Artikel 23 bricht jetzt das wieder auf, was wir bei der Behandlung dieses Ausländergesetzes ganz am Anfang diskutiert haben. Folgerichtig ist, dass zum Beispiel der Antrag der Minderheit I (Garbani) und auch der Antrag der Minderheit III (Bühlmann) – auch die Minderheit IV (Tillmanns) gehört dazu – mit einem anderen Konzept fahren. Es ist erfreulich, dass dort eigentlich auch ein Konzept, mindestens halb fertig gedacht, zum Ausdruck kommt. Ich verhehle Ihnen nicht, dass ich persönlich, Frau Bühlmann und Frau Garbani, für dieses Konzept allergrösste Sympathien habe. Nur muss man es dann noch zu Ende denken. Es ist natürlich viel einfacher, zu sagen, dass jeder, der in der Schweiz einen Arbeitsplatz findet, ihn auch bekommen soll. Das Bedürfnis der Wirtschaft ist dabei ausschlaggebend, und die Wirtschaft wird niemanden anstellen, den sie nicht braucht. Das ganze Bewilligungsverfahren und das alles würde hinfällig.

Nur müssen Sie sehen, dass das für die Schweiz nicht neu ist. Wir haben das bis in die Zwanzigerjahre auch gehabt. Wir haben natürlich namentlich mit der Zunahme der sozialen Sicherheit unhaltbare Zustände bekommen. Darum ist man immer mehr von dieser Praxis abgewichen. Man hat dann die Priorität der Inländer festgelegt, man hat die Quoten gemacht. Ich erinnere an die Schwarzenbach-Initiative. Dort hat der Bundesrat vor der Abstimmung, damit die Initiative abgelehnt wird, eine Ausländerregelung mit Quoten und Grenzen gemacht. Dieses System hat bis zur Freizügigkeitsregelung gehalten. Wenn Sie das also machen wollen, müssen Sie namentlich im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung Quarantänen von zwei bis drei Jahren einbauen, sonst haben Sie eine Einwanderung. Aber vom System her ist das ein anderes Konzept als das duale System.

Aber wir haben das am Anfang diskutiert, und wir sind beim dualen System geblieben. Jetzt müssen Sie halt den Mut haben, zu beschreiben, was Sie dann – neben jenen, die als inländische Arbeitnehmer gelten – wollen, und «Inland» sind nach Ablauf der Karenzfristen die ganze Europäische Union und die Efta-Staaten: Diese werden ausländerrechtlich gesehen zum Inland. Ob das gut oder schlecht ist, hätten Sie damals beurteilen müssen.

Aus diesem Grunde sind auch die Minderheiten I (Garbani), III (Bühlmann) und IV (Tillmanns) abzulehnen; sie beruhen auf einem anderen Konzept. Sie sollten den Mut haben, dort Nein zu sagen, und ich bitte Sie, das ernst zu nehmen. Wir haben heute schon Missstände im Invalidenversicherungsbereich – das kann ich Ihnen als ehemaliger Unternehmer sagen – aufgrund jener, die mit ordentlichen Arbeitsbewilligungen oder sogar mit einer Qualifikation kommen und die, sobald sie ein Anrecht auf diese Leistungen haben, auch

viele dieser Leistungen beziehen. Sie sind auch darauf spezialisiert. Es gibt keinen Grund, davor die Augen zu verschliessen.

Nun zur Fassung von Artikel 23, die der Bundesrat und die Kommissionmehrheit vorlegen. Wir gehen bei ihr davon aus, dass wir sagen: Wir wollen Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung der Erwerbstätigkeit, aber wir wollen eben nicht beliebig viele. Statt Quoten festzulegen, versucht man etwas anderes. Wir haben ja noch Quoten ausserhalb, nicht wahr, aber innerhalb dieser Quoten will man so genannte Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte. Das kommt aus der Erfahrung, dass wir unter den Ausländern relativ viele Arbeitslose haben, die unqualifiziert sind.

Jetzt kommt das andere Problem: Warum suchen andere dann – wie es im Antrag der Minderheit II (Schibli) zum Ausdruck kommt – Leute und bekommen sie nicht, obwohl es viele Unqualifizierte gibt, die arbeitslos sind? Da muss ich Ihnen sagen, das liegt an zwei Dingen: Sie haben bei der Arbeitslosenversicherung eine kleine Mobilität und eine zu kleine Zumutbarkeit. Darum haben wir beides, wir haben arbeitslose Unqualifizierte, und wir haben solche, die Unqualifizierte suchen. Beides stimmt nicht überein, aber das muss man bei der Arbeitslosenversicherung lösen. Ich war ja im Rat, wo ich mich dafür einsetzte, dass man hier diese strengen Erfordernisse nicht schafft, weil es eben zu diesen Missständen führt.

Aber Absatz 1, wie ihn der Bundesrat vorlegt und die Mehrheit unterstützt, geht darauf aus, dass man hier etwas Auswahl betreibt und nicht jede unqualifizierte Arbeitskraft aus diesen Bereichen zuwandern lässt. Ich glaube auch, dass am Anfang, namentlich jetzt mit den zehn neuen EU-Staaten, das Problem, das die Minderheit II (Schibli) zum Ausdruck bringt, relativ klein ist. Denn dort wird es noch relativ lange Zeit Arbeitskräfte, auch unqualifizierte Arbeitskräfte, haben, die auf den europäischen Markt stossen – darüber müssen Sie sich im Klaren sein –, einfach weil die Arbeitslosigkeit dort ausserordentlich hoch ist.

Nun ist die Frage gestellt worden, was denn Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte sind. Frau Leutenegger Oberholzer, ich habe es heute Morgen schon gesagt, Sie können es hier noch zehnmal erwähnen: Das sind keine ganz klaren Begriffe. Der Begriff «Führungskräfte» ist vielleicht noch am ehesten fassbar. Auch der Begriff «Spezialisten» ist relativ gut fassbar: Spezialisten sind schwer ersetzbar, besondere Arbeitskräfte. Beim Begriff «andere qualifizierte Arbeitskräfte» ist es so, dass er Mangelercheinungen auf dem Arbeitsmarkt bezeichnet. Ich sage Ihnen, was heute unter solchen Personen verstanden wird, bei denen ein Mangel herrscht: Informatiker, Biochemiker, Spezialitätenköche – Sie sehen: Mangelware, also hat man den Koch zum Spezialisten erklärt; es ist gar nicht anders möglich, er wäre keiner, wenn man ihn finden würde –, Monteure, Personalleiter, Eishockeyspieler – ich sage Ihnen einfach, was heute darunter fällt –, Trainer und in den letzten Jahren Operationsschwestern. Vorher waren Operationsschwestern keine Spezialistinnen, keine qualifizierten Arbeitskräfte, weil sie zu finden waren. Als man sie nicht mehr fand, musste man sie dazu erklären. Aber das ist natürlich eine gewisse Barriere, die eingebaut ist, damit hier nicht ganz aufgemacht wird.

In Absatz 2 hat die Mehrheit neue Umschreibungen gemacht. Die Fassung des Bundesrates lautet: «Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das soziale Umfeld erwarten lassen.» Die Mehrheit hat es dann neu umschrieben: Bei ihr heisst es nicht «die berufliche Anpassungsfähigkeit», sondern «die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit». Ich sage Ihnen, was heute darunter verstanden wird, ich nehme es aus der Praxis: Zur beruflichen Qualifikation gehören die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die Ausübung der besonderen Tätigkeit, für die man eine Person sucht. Das wird dann beurteilt – immer nur

für den Fall, dass man eine solche Person in der Schweiz, in der EU und in der Efta nicht findet. Unter der beruflichen Anpassungsfähigkeit wird die Mobilität verstanden. Ist jemand beruflich anpassungsfähig, das heisst, wenn er eine bestimmte Stelle an einem bestimmten Ort in der Schweiz annimmt, ist er dann genügend flexibel, mobil und anpassungsfähig, um dort wieder eine Stelle zu suchen, wenn er arbeitslos wird? Darum sind auch die Sprachkenntnisse von Bedeutung. Nun sind nicht bei jedem Unternehmen die gleichen Sprachkenntnisse gefragt. Frau Leutenegger Oberholzer, Sie haben nach dem Rätromanischen gefragt. Ich finde, in Domat/Ems, wo Sie ja herkommen – darum sind Sie mir ja so sympathisch –, ist das natürlich eine viel grössere und wichtigere Frage als in Bern. Das ist ja klar. Es ist für einen Verwaltungsratspräsidenten eines amerikanischen Unternehmens in der Schweiz nicht unbedingt erforderlich, dass er Deutsch lernt, ehe er einreist. Es ist ein Unterschied, ob jemand für ein Jahr oder für zehn Jahre kommt. Das gibt den Bewilligungsbehörden einen Beurteilungsspielraum. Ich sage nicht, das seien tolle gesetzliche Formulierungen, aber es sind natürlich Formulierungen, die die Richtung anzeigen und die den Behörden einen gewissen Spielraum lassen.

Sie haben auch gefragt: Was ist eine nachhaltige Integration? Ich kann Ihnen das auch nicht sagen – Sie sprechen immer von Integration. Es kommt darauf an, wie sehr Sie jemanden integrieren wollen. Ich persönlich bin nicht ein grosser Freund dieser Integrationsmassnahmen. Wenn einer sich integrieren will, soll er, und wenn er nicht will, muss er nicht. Ich kenne italienische Familien, die seit vierzig Jahren in der Schweiz sind, die Kinder waren in der Schule, sie kennen die Mundart – die Eltern können noch kein Wort Deutsch, sie leben unter sich. Das ist überhaupt kein Problem, für niemanden. Wenn jemand sich nicht integrieren will, muss das nicht krampfhaft getan werden. Es gibt dabei auch keine Probleme mit Schweizern. Aber Sie wollen die Integration aufnehmen, bei den Artikeln 51ff. werden Sie das sehen. Da müssen Sie schon an dieses Kriterium denken.

Wir finden die Formulierungen der Mehrheit natürlich nicht klarer, aber sie bringt auch die «soziale Anpassungsfähigkeit» hinein, das heisst, man schaut nicht nur auf die berufliche Vermittlung, sondern auch, ob sich einer in der Umgebung integrieren kann, in der er lebt. Das hat man vielleicht auch anzuschauen. Wenn ich einen Einwohner von Nordchina betrachte, hat er es sicher schwerer, sich in der Schweiz zu integrieren, von der Lebensmentalität her, als zum Beispiel jemand aus dem europäischen Umfeld. Das ist hier gemeint. Wie kann er sich sozial anpassen? Ich gebe ihnen Recht: Das sind alles persönliche Beurteilungen, und für diejenigen, der das machen muss, ist dies nicht schön. Es gibt viele Möglichkeiten für Fehlleistungen und Fehlentscheide. Aber wenn Sie hier diese Einschränkung für ausserhalb der EU liegende Länder machen wollen, kommen Sie nicht darum herum. Ich glaube, dass wir – weil wir ja jetzt bei dieser dualen Theorie bleiben – die Fassung der Mehrheit unterstützen sollten. Wir schliessen uns also der Mehrheit an; Sie sehen, die Unterschiede betreffen ja Kleinigkeiten.

Zum Antrag der Minderheit Weyeneth: Ich glaube, es liegt hier ein Missverständnis vor.

Stagiaires, auch für die Landwirtschaft, sind heute aus einer grossen Zahl von Staaten erhältlich. Aber hier wird gesagt, dass man aus Ländern, aus denen man generell Stagiaires haben könnte, eben auch Hilfskräfte rekrutieren könnte. Was sind das für Länder? Wir haben für folgende Länder Stagiaire-Abkommen: Argentinien, Australien, Bulgarien, Kanada, Monaco, Neuseeland, die Philippinen, Polen, Rumänien, Russland, die Slowakische Republik, Südafrika, die Tschechische Republik, Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika. Sie sehen, das ist ein weites Feld. Also, Stagiaires sind aus diesen Ländern zu erhalten, auch wenn Sie diesen Minderheitsantrag ablehnen. Hier geht es um Hilfskräfte aus diesen Staaten. Damit unterlaufen Sie natürlich die Absätze 1 bis 3 von Artikel 23.

Darum muss auch dieser Minderheitsantrag abgelehnt werden.

**Müller Walter (RL, SG):** Herr Bundesrat Blocher, Sie haben jetzt sehr umfangreich zu umschreiben versucht, was eine qualifizierte Arbeitskraft ist. Ich möchte Ihnen jetzt eine konkrete Frage an einem konkreten Beispiel stellen: Ist die Arbeit einer Bäuerin eine qualifizierte Arbeit, ist sie damit eine qualifizierte Arbeitskraft – ja oder nein?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich weiss es nicht, ich kann es Ihnen nicht sagen. Sie können mich auch fragen, ob ein Informatiker eine qualifizierte Arbeitskraft ist oder nicht. Es kommt darauf an, wie der Arbeitsmarkt aussieht. Es kommt darauf an, was für ein Ausbildungserfordernis an diese Bäuerin gestellt wird – das ist kein klarer Begriff, nicht wahr –, was für eine Ausbildung Sie damit verknüpfen, ob sie spezialisiert ist und ob Sie diese Arbeitskraft im europäischen Umfeld finden.

Das ist wie mit einer Krankenschwester generell. Sie müssen immer wissen, für welchen spezifischen Teil man sie braucht und was die Erfordernisse sind. Dann kommen die berufliche Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse usw. Ich muss das den Behörden überlassen, die diese Bezeichnungen verwenden.

**Triponoz Pierre (RL, BE):** Herr Bundesrat, ich beziehe mich vor allem auf den Minderheitsantrag Weyeneth zu Absatz 3 Buchstabe f. Ich habe ja einen Einzelantrag eingereicht und dort das Wort «Hilfskräfte» durch «Arbeitskräfte» ersetzt.

Nun meine Frage: Ist es richtig, dass es im Falle einer Ablehnung meines Antrages – wenn dieser Artikel, wie ich ihn beantrage, nicht so angenommen würde – dann keine saubere Rechtsbasis geben würde, um z. B. eine Kanadierin, die sich auf einen Hotelbetrieb in Kanada vorbereitet, hier einsetzen zu können? Könnte man eine japanische Verkäuferin nicht in einem Fremdenverkehrszentrum einsetzen, wo das eben notwendig wäre? Könnte man einen Neuseeländer, der sich in der Landwirtschaft weiterbilden will, nicht einsetzen?

Mir ist aufgefallen, dass die Stagiaire-Abkommen nirgends in diesem Gesetz erwähnt sind. Im ganzen Gesetz habe ich das nicht gefunden; hier ist der einzige Ort. Wir haben ja – wie Sie selber sagen – dreissig solcher Abkommen. Wäre es nicht sinnvoll, dass man hier auf die vor allem für junge Menschen sehr interessante Möglichkeit der Stagiaire-Abkommen hinweist? Sie haben sich zu meinem Antrag nicht geäussert. Weshalb wäre das nicht ein sinnvoller Antrag?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** 1. Also ich muss Ihnen sagen, man könnte noch darüber sprechen, ob man die Stagiaires ins Gesetz aufnehmen will, wir haben ja Stagiaire-Abkommen. Mit Ihrem Antrag für einen Buchstaben f bei Absatz 3 verlangen Sie aber nicht Stagiaires, weder Sie noch Herr Weyeneth. Herr Weyeneth verlangt «Hilfskräfte», Sie verlangen «Arbeitskräfte» und sprechen von «Ländern, mit welchen die Schweiz Stagiaire-Abkommen» hat. Das heisst aber nicht, dass das dann Stagiaires sind. Stagiaire-Abkommen haben wir, und Sie haben auch das Recht, Stagiaires zu haben. Ob es hier eingeführt werden sollte: Da bin ich jetzt überfragt; ich muss abklären, auf welchen gesetzlichen Grundlagen diese Abkommen gründen.

2. Zu Ihrer Frage in Bezug auf die Kanadierin, die sich eine gewisse Zeit in einem Hotel in der Schweiz ausbilden lassen will, um dann wieder nach Kanada zurückzukehren: Das haben wir auch, das haben wir heute Morgen schon behandelt. Leute, die eine gewisse Zeit für Ausbildung und Arbeit in die Schweiz kommen – bei Aufenthalt bis 18 Monate ist die Ausbildung notwendig –, sind die so genannten Praktikanten. Das ist möglich, davon haben wir heute 1600 aus diesen Ländern. Das ist hier also auch nicht gemeint. Auch Aufenthalte bis vier Monate sind möglich; für diese Fälle geben die Kantone die Bewilligungen. Aber die Praktikanten gehen nach Ablauf der Frist alle wieder zurück, der Sinn ihres Aufenthaltes ist die Ausbildung.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, si je vous ai bien compris, vous avez défini les person-

nes qualifiées comme étant des personnes dont l'économie a besoin. Or, nous avons des milliers de personnes dans ce pays qui travaillent, dans l'économie domestique, dans l'hôtellerie, dans l'agriculture, mais qui n'ont pas de statut légal: les sans-papiers. Est-ce que vous seriez d'accord de les légaliser parce que notre économie en a besoin?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Jetzt müssen wir aufpassen, jetzt kommen wir in die Diskussion über die illegal Anwesenden, und bei den illegal Anwesenden hat es solche, die aus dem Asylbereich stammen. Dort müssen Sie von Fall zu Fall überlegen, ob sie die so genannte Arbeitserlaubnis haben oder nicht. Wenn sie keine Arbeitserlaubnis haben, dann können sie sich auch bei Mangel an Arbeitskräften nicht integrieren. Es ist aber so, das haben Sie gestern gehört, dass von den so genannt vorläufig Aufgenommenen – wo es auch solche hat, die ohne Papiere gekommen sind – viele eine Aufenthaltsbewilligung von den Kantonen erhalten haben, damit sie hier arbeiten können. Was nicht geht, ist, dass Leute ohne Papiere und mit einem Arbeitsverbot arbeiten. Das ist Schwarzarbeit. Jetzt muss ich Ihnen allerdings sagen, dass ich festgestellt habe – das ist auch mit unserem Datenschutz so –, dass es Leute gibt, die einen AHV-Ausweis haben. Es werden AHV-Beiträge bezahlt, und im Flüchtlingsbereich figurieren sie als Papierlose. Wir dürfen das nicht wissen, weil es die Datenschutzgesetzgebung so verlangt. Aber das sind Missstände und Ausnahmen. Generell kann man das nicht so bearbeiten.

**Garbani Valérie (S, NE):** Je voulais encore apporter une précision quant à ma proposition de minorité I. Il est vrai que la base, c'est le contrat de travail, donc ce sont les règles du marché, les règles de l'offre qui s'appliquent. Mais ma proposition maintient les mesures de limitation de l'article 19, c'est-à-dire qu'elle maintient la possibilité pour le Conseil fédéral de limiter les autorisations de séjour initiales en vue d'exercer une activité lucrative. Cette précision s'adresse à celles et ceux qui craindraient un afflux massif de personnes du reste du monde.

Comme je l'ai dit dans mon intervention, je respecte avec ma proposition de minorité les objectifs voulus par le Conseil fédéral dans son message, mais j'admets, Monsieur le conseiller fédéral, que le concept n'est pas abouti. Que se passe-t-il avec les personnes qui sont sans emploi? On pourrait très bien reprendre la législation relative aux accords bilatéraux, reprendre exactement la même réflexion pour les personnes qui se trouvent au chômage, et, quant à la formation, je crois qu'on parle aussi d'intégration dans cette loi. Ma proposition de minorité permettrait au moins d'avoir des propositions d'intégration ciblées, de savoir où vont les crédits destinés à l'intégration. On pourrait imaginer que ce ne soient pas uniquement les employeurs qui financent des mesures d'intégration, mais que la Confédération y participe également.

Je vous demande de soutenir ma proposition de minorité I, car j'observe que les propositions de minorité II (Schibli) et Weyeneth introduisent encore d'autres dérogations que celles prévues à l'alinéa 3, ce qui signifie qu'effectivement, le concept initial est lui aussi mal pensé ou pas pensé jusqu'au bout.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich möchte darauf nicht mehr antworten. Wenn Sie bei diesem Konzept bleiben, dann ist das richtig, aber wir haben jetzt ein anderes Konzept.

Ich möchte Herrn Triponez noch eine Antwort geben: Ich war bei der Frage, worauf sich das Stagiaire-Abkommen abstützt, im Moment überfragt. Es stützt sich auf Artikel 95 Buchstabe e des Ausländergesetzes: «die berufliche Aus- und Weiterbildung (Stagiaire-Abkommen)».

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Herr Bundesrat, Sie haben vorhin das Beispiel erwähnt, wonach es tatsächlich so sein soll, dass sich in der Schweiz so genannte «sans-papiers»

aufhalten, die einen AHV-Ausweis besitzen; aufgrund des Datenschutzgesetzes müsse die Bundesverwaltung diese immer noch als «sans-papiers» führen. Das ist ein Missstand! Sind Sie bereit, dem Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten, die diesen Missstand behebt?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie müssen wissen: An sich ist das nicht erlaubt. Die Frage ist nicht, ob es erlaubt ist oder nicht. Sie brauchen keine Vorlage. Die Frage ist, ob Sie es herausfinden dürfen oder nicht. Da müssen Sie dann das Datenschutzgesetz ändern. Das möchte ich Ihnen überlassen, denn ich habe das Datenschutzgesetz nicht so gemacht. Ich war damals noch Parlamentarier, ich war auf der anderen Seite.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Was ich Ihnen angekündigt habe, möchte ich jetzt vollziehen. Ich möchte meinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages Triponez zurückziehen. Ich tue dies mit folgender Erklärung: Hier handelt es sich nicht um Spezialisten, Fachkräfte und Kaderleute, weil sie sich in Ausbildung befinden. Nach den jüngsten Angaben von Herrn Blocher zu Artikel 95 überlasse ich es Herrn Triponez, ob er seinen Antrag aufrechterhalten will. Ich ziehe meinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages Triponez zurück.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Die Reihen lichten sich, auch ich ziehe meinen Antrag zurück – die Reihen der Anträge lichten sich, nicht die der Leute im Saal, die sind schon gelichtet.

Mein Antrag hatte die gleiche Konzeption wie jener der Minderheit I (Garbani). Bei Absatz 2 wäre ich sowieso mit Frau Garbani einverstanden. Sie geht vom Konzept aus, dass vom Arbeitgeber ausgehend Bewilligungen erteilt werden. Sie schlägt ja auch eine Titeländerung vor: «Voraussetzungen für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften». Sinngemäss sind unsere beiden Anträge identisch. Deshalb ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück, weil sie sich in der Abstimmung gegenübergestanden wären. Das macht keinen Sinn.

Dann bin ich Herrn Weyeneth noch eine Antwort wegen der Arbeitslosen schuldig. Sie wissen, dass wir Grünen ein Konzept haben, das kein duales System will, sondern dass alle Leute, wenn sie einmal zugelassen sind, auf dem Arbeitsmarkt gleich behandelt werden. Das heisst, dass ab 2007 EU-Bürgerinnen und -Bürger auf dem Arbeitsmarkt Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt sind. Dies mit der Bedingung, dass man auch Anspruch auf Arbeitslosenleistungen hat, nachdem man zwölf Monate ununterbrochen gearbeitet und Arbeitslosenbeiträge bezahlt hat. Das ist unser Konzept: keine unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern und -Bürgerinnen und solchen von ausserhalb der EU.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Es ist für Sie bezüglich Abstimmung jetzt tatsächlich ein bisschen leichter geworden, und das macht es auch für uns noch einfacher.

Artikel 23, das haben Sie gemerkt, ist ein umstrittener Artikel. Aber er ist effektiv ein Grundsatzartikel dieser Vorlage. Es geht nämlich um die Frage, ob als persönliche Voraussetzung für die Zulassung in die Schweiz eben diese Qualifizierung, diese Spezialisierung, eingeführt werden soll. Vorerst möchte ich schon daran erinnern: Das ist keine absolute Neuerung, denn seit 1991, als man vom Dreikreismodell wegkam, haben wir die Regelung, nach der primär Arbeitskräfte aus EU/EFTA-Staaten zugelassen werden und eben erst dann gut qualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb. 1998 wurde das in der Begrenzungsverordnung ausdrücklich so eingeführt, seither arbeitet die Behörde danach. Entsprechend gibt es in der Praxis natürlich auch Erfahrungswerte zur Frage, was jetzt Qualifikationen sind und wie diese auslegungsbedürftigen Wörter dann effektiv anzuwenden sind. Man hat keine schlechten Erfahrungen damit gemacht.

Vorausschicken möchte ich noch einmal: Seit Jahren hören wir ja nun, dass die Einführung von Saisonierbewilligungen zu Problemen geführt hat. Hier habe ich auch heute keine anderen Aussagen gehört. Es ist ja ein wesentliches Merkmal dieser Vorlage, dass man jetzt eben konsequent dieses duale System einführen möchte. Ich möchte auch nochmals daran erinnern, wie die Zuwanderung heute wirklich aussieht – ich habe das beim Eintreten schon gesagt –: 25 Prozent der Zuwanderung kommt über die kontingentierte Erwerbstätigkeit herein – nur 25 Prozent! Davon ist erst noch mehr als die Hälfte aus den EU/Efta-Staaten. Weitaus der grösste Teil kommt via Familiennachzug in die Schweiz, und gerade dort findet sich eben ein grosser Anteil an wenig oder niedrig qualifizierten Personen.

Die Kommission hat sich ausführlich mit diesem Konzept befasst, und ich möchte auch nochmals auf den Bericht der WAK hinweisen, die nach langen Diskussionen ebenfalls zum Schluss gekommen ist, dass aus Sicht des Arbeitsmarktes die Beschränkung auf Qualifizierte das richtige Element ist. Auch die Wissenschaftler, die beigezogen worden sind, haben uns sehr dazu geraten, uns darauf zu fokussieren. Es geht nicht nur um die Qualität, es geht vor allem auch um die Struktur unseres Arbeitsplatzes. Die Technik und die Möglichkeiten haben sich gewandelt; jedermann weiss heute, dass es zunehmend schwierig wird, Arbeiten für so genannte Hilfskräfte zu finden – Arbeiten, für die es eben keine besonderen Begabungen braucht. Das ist so, und deshalb ist es unter dem Gesichtspunkt der Struktur richtig, dass wir uns vor allem auf die Qualifizierten konzentrieren.

Wir haben uns gefragt, ob Bedarf in die Richtungen besteht, die die Anträge Triponez und der Minderheit II (Schibli) ansprechen. Hierzu folgende Angaben: Im Bereich der Landwirtschaft fehlen eingehende arbeitsmarktlche Bedarfsanalysen. Für die ganze Branche beträgt der Ausländeranteil derzeit rund 10 Prozent. Tatsache ist, dass in diesem Bereich viele Arbeiten saisonal anfallen. Rekrutierungsbemühungen bestehen vor allem in Portugal und Spanien. Der Schweizerische Bauernverband hat in der Kommission den Bedarf auf rund 5000 bis 6000 Arbeitskräfte aus so genannten Drittstaaten geschätzt, vor allem für Erntearbeiten. Nach Ansicht der Mehrheit der Kommission kann dieser Bedarf abgedeckt werden, sei es mit den Stagiaire-Programmen, sei es mit den Praktikanten-Programmen. Im Jahr 2002 waren 3500 Personen in solchen Programmen, mit Aufenthalten von bis zu vier Monaten. Der grösste Teil dieser Personen stammte aus Polen.

Wir haben das Gesundheitswesen. Dort arbeiten rund 30 Prozent ausländische Mitarbeiter, und wir wurden zum Beispiel von H+, der Spitalvereinigung, auf schwierige Situationen vor allem im Operationsbereich und in der Intensivpflege hingewiesen. Dort besteht nach wie vor ein Bedarf. Aber dort handelt es sich zu einem grossen Teil um bestimmte Fähigkeiten und Qualifikationen von Personen. Diese Gruppe sollte mit der Formulierung, wie sie Bundesrat und Mehrheit vorschlagen, abgedeckt sein.

Zum Gastgewerbe: Auch dies ist ein traditionell stark von ausländischen Arbeitskräften abhängiger Sektor. Allerdings gibt es dort derzeit rund 15 000 arbeitslose Personen. Hier wird man nach Ansicht der Mehrheit auch nach wie vor im EU-Raum fündig werden, erst recht natürlich nach der Osterweiterung.

Das Imes kommt in einem Bericht vom 1. Mai des vergangenen Jahres zum Schluss, dass mit den erwähnten Möglichkeiten der Personenfreizügigkeit eben kein Bedarf nach einer Aufweichung der Generalregel besteht, dass es für die Schweiz genügend Möglichkeiten mit Niedrigqualifizierten aus der EU gibt, und das hat uns klar zu diesem Konzept geführt.

Zum Anliegen von Frau Garbani habe ich mich schon einmal bei Artikel 19 geäussert. Ich möchte nochmals betonen: Diese Bestimmung würde ohne das Merkmal der Qualifikation eine klare Öffnung des Arbeitsmarktes bedeuten, und das eben ohne Steuerungselement. Die Minderheit II (Schibli) geht vom Grundsatz her in dieselbe Richtung – das

habe ich auch schon einmal gesagt –: Man will den Grundsatz aufweichen, indem neben Qualifizierten auch noch «für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte» zugelassen werden sollen. Das lässt Unklarheit darüber zu, was denn «spezifische Arbeiten» sein sollen. Vor allem würde dafür der Kreis wieder auf Unqualifizierte ausgedehnt. Die Kommission hat das mit 10 zu 7 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt.

Ich bitte Sie daher, die Minderheitsanträge und den Antrag Triponez abzulehnen und in dieser Linie der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Pour cet article important, je crois que nous devons procéder à un examen approfondi.

L'article 23 fonde, ainsi qu'on l'a dit, le deuxième critère d'admission, au-delà de la provenance géographique: le critère de qualification. Cet aspect peut paraître élitaire dans sa volonté de cibler des cadres, des spécialistes ou d'autres travailleurs qualifiés, mais il n'est pas aussi rigide qu'il n'y paraît. Il vise à admettre dans notre pays des personnes particulièrement formées et performantes au niveau professionnel, mais, et il convient de le relever très clairement, il ne pose heureusement pas des exigences de type académique ou de type équivalence HES, qui seraient là un véritable écrémage qui empêcherait les gens ne disposant pas d'une formation supérieure de venir dans notre pays.

Je crois qu'il y a d'ailleurs un certain nombre d'exemples qui nous ont été donnés dans la pratique du droit actuel et qui ont été cités en référence. C'est notamment le cas des mineurs sud-africains engagés dans le percement des galeries des transversales alpines. Cela peut être aussi le cas, cité par l'administration, des garçons de piste nord-africains du cirque Knie. C'est donc aussi cette vision d'exigences professionnelles non artificiellement ou même subjectivement élevées qui est soutenue par la majorité de la commission.

Mais surtout, et il convient d'insister là-dessus, ça n'est pas par prétention ou par mépris pour les personnes qui n'auraient pas de bonne formation professionnelle que la majorité de la commission, comme le Conseil fédéral, arrive à ce choix, c'est bel et bien en tenant compte de l'expérience qui a été faite après l'application durant plus de trois décennies du statut de saisonnier. Aujourd'hui en effet, nous pouvons lire les conséquences à terme de cette politique d'immigration importante de main-d'œuvre non qualifiée: le professeur Sheldon de l'Institut de recherche sur le marché du travail et l'économie industrielle de l'Université de Bâle nous a très clairement montré dans son exposé que la part des chômeurs bénéficiaires ou d'un permis annuel ou d'un permis d'établissement a passé, depuis les années 1970, de 20 à 50 pour cent, alors même que leur proportion dans la part de la population active est restée aux environs de 18 pour cent. C'est suite à ce phénomène-là que nous avons à réagir et à viser une main-d'œuvre qui est mieux qualifiée, une main-d'œuvre qui, par conséquent, est plus mobile et a davantage de capacité d'adaptation.

En ce qui concerne la minorité I (Garbani), qui entend faire dépendre les critères d'admission de la qualité de l'employeur et non de celle de l'employé migrant, en particulier des conditions déterminées dans les conventions collectives, en matière d'offres de formation linguistique et de formation continue, nous avons déjà débattu ce matin de l'article 22 et refusé ces dispositions. Cette loi ne doit pas devenir une loi de planification de l'activité des entreprises, qui péjore les capacités concurrentielles de celles-ci. Il faut encore relever que ceci ne signifie pas d'ailleurs que les patrons d'entreprises ne se préoccupent pas de formation. Ils ont tout intérêt à ce que leur main-d'œuvre soit bien formée et efficiente dans ses tâches et les associations professionnelles assument leurs obligations dans ce domaine, il convient de le rappeler.

En ce qui concerne la minorité II (Schibli) concernant les tâches spécifiques: nous avons, pour ce qui est des tâches

vraiment spécialisées, dans le même article, à l'alinéa 3, la lettre c qui mentionne «des personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières». C'est bel et bien dans ce domaine-là que nous allons pouvoir recourir à des personnes pour des tâches qui sont vraiment des tâches particulières; donc tel que proposé, le texte de cet article de loi répond déjà au souci de la minorité II – sa proposition a été refusée par la commission, par 10 voix contre 7.

En ce qui concerne la proposition relative à la lettre f, qui est devenue maintenant la proposition Triponez, puisque la proposition de minorité Weyeneth a été retirée en faveur de la proposition Triponez, elle a été rejetée en commission, par 10 voix contre 7 et 7 abstentions, bien qu'elle ait été également soutenue par une forte minorité des membres de la commission au niveau de son concept. Mais notre commission a voulu maintenir des exigences concernant la formation et les qualifications, et elle n'a pas voulu entrouvrir cette porte.

En ce qui concerne les stagiaires, il y a lieu de compléter la référence qui a été donnée tout à l'heure par Monsieur le conseiller fédéral. Les accords sur l'échange de stagiaires sont certes mentionnés à l'article 95 alinéa 1 lettre e. Je ne suis pas juriste, mais, à ma connaissance, cette seule référence ne permettra pas à la Confédération, dans le cadre de conventions internationales, de déroger au droit. Par contre, cette dérogation au droit, tel que celui-ci sera adopté par notre chambre, sera vraisemblablement basée sur l'article 30 alinéa 1 lettre g qui prévoit qu'il est possible de déroger aux conditions d'admission «pour simplifier les échanges internationaux dans les domaines économique, scientifique et culturel». A partir de là, en «utilisant» l'article 95 alinéa 1 lettre e, il y aura la possibilité, comme dans la situation actuelle, de mettre en oeuvre les accords internationaux pertinents et de faire venir des stagiaires dans nos entreprises.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Darbellay erklärt, dass er seinen Antrag zugunsten des Antrages Triponez zurückzieht. Ebenfalls zurückgezogen sind die Anträge der Minderheit III (Bühimann), der Minderheit IV (Tillmanns) und der Minderheit Weyeneth. Der Antrag Vanek entfällt aufgrund der Abstimmung zu Artikel 2.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/784)*

Für den Antrag der Minderheit II .... 86 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I .... 64 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 318*

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/785)*

Für den Antrag der Minderheit II .... 79 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 75 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 319*

*Abs. 3 Bst. f – Al. 3 let. f*

*Abstimmung – Vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/786)*

Für den Antrag Triponez .... 74 Stimmen

Dagegen .... 90 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 320*

*Abs. 3 Bst. g – Al. 3 let. g*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag Bäumle zu Absatz 3 Buchstabe g wurde in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe e angenommen. Diese Abstimmung gilt auch hier.

*Angenommen gemäss Antrag Bäumle/Markwalder Bär  
Adopté selon la proposition Bäumle/Markwalder Bär*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/787)*

Für den Antrag Müller Philipp .... 43 Stimmen

Dagegen .... 122 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 321*

*Ubrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 24**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen.

*Abs. 2*

*Streichen*

**Art. 24**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... d'un logement approprié à ses besoins.

*Al. 2*

*Biffer*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25**

*Antrag der Mehrheit*

*Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

*Antrag der Minderheit*

*(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühimann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Tillmanns, Vermot)*

*Abs. 1 Bst. a*

a. sie in einem Nachbarstaat über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügen;

**Art. 25**

*Proposition de la majorité*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Proposition de la minorité*

*(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühimann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Tillmanns, Vermot)*

*Al. 1 let. a*

a. s'il dispose d'un droit de séjour durable dans un Etat voisin;

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): In Artikel 25 wird die Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die als Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer in den Nachbarländern leben, geregelt. In Absatz 1 Litera a wird bestimmt, dass sie dann als Grenzgängerinnen und Grenzgänger zugelassen werden, wenn sie in einem unserer Nachbarstaaten ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben.

Ich beantrage Ihnen mit der Kommissionsminderheit, dass man die Vorschrift, wonach diese Personen seit mindestens sechs Monaten in der Grenzzone gewohnt haben müssen, streicht. Es ist für mich absolut unverständlich, wieso wir hier noch eine Vorschrift über die Aufenthaltsdauer im Grenzgebiet machen. Ich denke, im Zeitalter der zunehmenden Mobilität der Leute ist es absolut unsinnig, wenn wir derartige Mobilitätseinschränkungs Vorschriften machen. Im Übrigen ist es nicht unsere Sache, sondern Sache der Nachbarstaaten, dies zu regulieren.

Ich bitte Sie also, diese Einschränkung des sechsmonatigen Mindestaufenthaltes zu streichen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen. Die Mobilität in Ehren, aber mit der Formulierung gemäss Minderheitsantrag würde das Grenzgängersta-

tut zu Makulatur. Unabhängig vom Wohnort des Angehörigen eines Drittstaates, der in einem Nachbarstaat lebt, und unabhängig von der Dauer des Aufenthaltes in einem Nachbarstaat könnte sich der Nicht-EU/Efta-Bürger in der Schweiz als Grenzgänger anbieten.

Wir bitten Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Herr Fluri, haben Sie zur Kenntnis genommen, dass ich nicht eine Regulierung «unabhängig vom Wohnort» will? Mein Antrag lautet dahin gehend, dass der Grenzgänger oder die Grenzgängerin über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügen muss. Was ist denn das andere als ein Wohnort? Haben Sie das zur Kenntnis genommen? Das ist meine Frage.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Nach Ihrer Formulierung genügt der Aufenthalt in einem Nachbarstaat, aber weder die zeitliche Begrenzung noch die Grenzzone ist in Ihrem Antrag enthalten.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich glaube, wir müssen wieder sehen, um welches Gesetz es hier geht. Wenn die Freizügigkeitsabkommen funktionieren, geht es nur noch um Leute, die von ausserhalb der Europäischen Union kommen. Diese Leute kommen gar nicht mehr aus Staaten, an die wir grenzen. Sie müssen sehen, dass wir in Bezug auf die Grenzgänger mit der Europäischen Union Abkommen geschlossen haben. Ein Grenzgänger ist danach einer, der einmal in der Woche nach Hause geht; das ist ein Grenzgänger – gleichgültig, wo er dann wohnt. Es ist auch nicht auf die Grenzregion fixiert. Die vorliegende Bestimmung kann nur noch für diejenigen ausserhalb der Grenzregion gelten. Darum ist der Artikel in der Fassung des Bundesrates ein logischer Artikel, er ist aber ohne praktische Bedeutung. Ich glaube nicht, dass es nachher viele Grenzgänger aus Gebieten ausserhalb der Europäischen Union gibt. Wir bitten Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Der Wohnort und nicht der dauerhafte Aufenthaltsort ist dort entscheidend.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Actuellement, notre pays compte environ 150 000 frontaliers qui viennent quotidiennement travailler chez nous. Sur ces 150 000, environ 700 sont des ressortissants d'Etats tiers, d'Etats extra-européens, d'Etats extra-Union européenne, mais qui résident tout à fait légalement dans les Etats voisins de l'Union européenne et qui viennent travailler chez nous.

Bien, sûr, Madame Leutenegger, nous pouvons totalement ignorer ce qui se passe au-delà de nos frontières, mais dans le cadre des accords internationaux sur le trafic frontalier, les Etats voisins nous ont très clairement demandé – Madame Metzler, ex-conseillère fédérale, nous l'a dit en commission – qu'une telle disposition figure pour limiter l'arrivée dans les zones frontalières de ressortissants d'Etats tiers qui séjournent légalement dans les pays voisins de la Suisse. C'est clair que si l'on libéralise simplement cette disposition, il y aura un effet d'attractivité qui va faire que les citoyens extra-européens qui résident dans les pays voisins de la Suisse auront tendance à venir s'établir dans la zone frontière et qu'il y aura une pression trop forte. C'est donc à la demande des pays-partenaires et dans le cadre des accords internationaux sur le trafic frontalier que nos voisins ont demandé qu'une telle disposition figure dans la loi. C'est la raison pour laquelle la commission vous propose, par 12 voix contre 8, de ne pas suivre la minorité Leutenegger Oberholzer.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Nur damit es klar ist – ich denke, Herr Beck hat jetzt zur Klärung beigetragen –: Es geht hier um Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in einem Nachbarland wohnen, also in einem EU-Land. Ich möchte nur die Bestimmung streichen, wonach sie sechs Monate da gewohnt haben müssen. Herr Beck, ich korrigiere nicht Sie, sondern nur die Aussagen des Bundesrates von vorhin.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wenn Sie das streichen, führt das natürlich dazu, dass Leute, die keine Arbeitsbewilligung bekommen, von ausserhalb in einen Nachbarstaat ziehen und dort vom ersten Tag an als Grenzgänger leben, um in der Schweiz Arbeit zu bekommen. Das kann doch nicht der Sinn dieser Grenzgängerregelung sein! Darum diese Barriere der sechs Monate. Das ist nicht eine Frage von richtig oder falsch, sondern des politischen Willens. Ich bitte Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Madame Leutenegger, je n'ai fait que parler des mêmes gens que vous! J'ai cité leur nombre – actuellement 700 –, j'ai cité les inconvénients que cela pouvait représenter pour les pays voisins, et c'est bien la raison pour laquelle ils nous demandent de prendre ce genre de disposition. Mais il est bien entendu qu'il ne s'agit pas là de ressortissants de l'Union européenne, mais de ressortissants extra-Union européenne, qui résident légalement dans les pays de l'Union européenne, en particulier dans les pays qui sont nos voisins.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 87 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 54 Stimmen

#### Art. 26

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 27

##### Antrag der Mehrheit

*Abs. 1*

....

b. eine bedarfsgerechte Unterkunft zur Verfügung steht;

....

d. Streichen

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag der Minderheit

(Cina, Beck, Donzé, Eberhard, Engelberger, Lalive d'Epinay, Lustenberger, Tschuppert, Vallender)

*Abs. 1 Bst. d*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag Müller Philipp

*Abs. 1*

....

c. die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind und diese für die Dauer des gesamten Aufenthaltes ausreichen. Die zuständige Behörde kann vor Erteilung der Bewilligung die Leistung einer angemessenen Sicherheit verlangen;

d. die Wiederausreise gesichert erscheint, wobei dieser Nachweis von der Ausländerin oder vom Ausländer zu erbringen ist.

##### Schriftliche Begründung

Zu Buchstabe c: Der Nachweis genügender finanzieller Mittel ist im Gesuchsverfahren relativ einfach zu erbringen. Damit ist, wie die Praxis zeigt, aber nicht garantiert, dass diese Mittel während des Aufenthaltes nach wie vor vorhanden sind.

In der Praxis kommt es im Übrigen häufig vor, dass irgendwann einmal Stellenantrittsgesuche eingereicht werden. Sofern diese überhaupt bewilligungsfähig sind, verzögert sich selbstredend die Studiendauer, was mit dem Erfordernis der gesicherten Wiederausreise je länger, desto weniger in Einklang gebracht werden kann.

Missbräuche treten in diesem Zusammenhang häufig auch mit Sprachschulen auf, wenn die Aufenthalte von «Pseudo-

schülern» durch irgendwelche Ferienbekanntschaften finanziert werden. Sind diese «Pseudoschüler» einmal da, sind weitere Probleme vorprogrammiert. Die angestrebte Sicherung des Lebensunterhaltes kann lediglich dadurch erreicht werden, dass die zuständige Behörde eine angemessene Sicherheit verlangen kann.

Zu Buchstabe d: Der Gesetzgeber muss künftig mehr Gewicht auf die gesicherte Wiederausreise legen. Der entsprechende Mehrheitsantrag auf Streichen des Erfordernisses der gesicherten Wiederausreise wäre aufgrund der Erfahrungen in der Praxis fatal.

Es muss immer wieder festgestellt werden, dass gewisse Missbräuche bestehen. Es erfolgen beispielsweise Einschreibungen in Sprach- oder Hotelfachschulen. Das Ziel ist aber nicht die Ausbildung, sondern der Aufenthalt in der Schweiz unter Umgehung der Zulassungsvorschriften oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Dieser Sachverhalt ist anlässlich der Kommissionssitzung von der Verwaltung bestätigt worden. Zudem sollte Sinn und Zweck einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz ja sein, die erworbenen Fähigkeiten im Herkunftsland anwenden zu können. Die Abwanderung bzw. die Nichtrückkehr von qualifizierten Menschen darf gesetzlich nicht noch begünstigt werden, also kein Brain-Drain.

Schüler und Studenten, namentlich aus Ländern mit im Vergleich zur Schweiz geringerem Lebensstandard, sollten daher – im Sinne einer Beweislastumkehr – den Nachweis erbringen müssen, dass ihre Wiederausreise gesichert ist.

#### Art. 27

##### *Proposition de la majorité*

##### *Al. 1*

....  
b. .... d'un logement approprié à ses besoins;

....  
d. Biffer

##### *Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Cina, Beck, Donzè, Eberhard, Engelberger, Laïve d'Épinay, Lustenberger, Tschuppert, Vallender)

##### *Al. 1 let. d*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Müller Philipp*

##### *Al. 1*

....  
c. s'il dispose des moyens financiers nécessaires, et si ces derniers suffisent pour toute la durée du séjour. Avant d'octroyer l'autorisation, l'autorité compétente peut exiger de l'étranger qu'il fournisse des sûretés suffisantes;

d. s'il paraît assuré qu'il quittera la Suisse; il incombe à l'étranger d'en apporter la preuve.

##### *Développement par écrit*

Let. c: Dans le cadre de la procédure, l'étranger peut assez facilement prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires, mais, comme la pratique en témoigne, il n'est pas garanti qu'il possède toujours ces ressources financières pendant son séjour.

En effet, il est fréquent que l'étranger fasse, un jour ou l'autre, des demandes d'emploi. Dans la mesure où une autorisation est généralement nécessaire pour travailler, la durée des études est naturellement prolongée. Plus le temps passe, moins cette situation est en accord avec l'exigence selon laquelle il doit être assuré que l'étranger quittera notre pays.

De tels abus sont souvent constatés dans les écoles de langues lorsque le séjour des «pseudo-étudiants» est financé par des personnes qu'ils ont connues en vacances. S'ils entrent en Suisse, d'autres problèmes apparaîtront, c'est certain. Nous pourrions être assurés que l'étranger subvient à ses besoins uniquement si l'autorité compétente peut exiger qu'il fournisse des sûretés suffisantes.

Let. d: A l'avenir, le législateur devra attacher plus d'importance au fait qu'il doit paraître assuré que l'étranger quittera la Suisse. La majorité souhaiterait que cette disposition soit biffée, ce qui serait fatal en pratique, comme les enseignements tirés le prouvent.

Certains abus existent, nous en faisons toujours le constat. Citons, par exemple, les inscriptions dans des écoles de langues ou d'hôtellerie. Dans de tels cas, le but des étrangers est non pas de se former mais de séjourner en Suisse en contournant les prescriptions d'admission sur le territoire ou d'exercer une activité lucrative.

L'administration a confirmé cet état de fait à l'occasion de la séance de la commission. En outre, l'étranger qui vient se former ou se perfectionner en Suisse devrait avoir pour objectif de rentrer dans son pays d'origine afin de pouvoir mettre en pratique les compétences qu'il a acquises chez nous. La loi ne doit pas favoriser la fuite des cerveaux.

Les élèves et les étudiants originaires d'un pays où le niveau de vie est plus faible qu'en Suisse, doivent prouver – au sens d'un renversement du fardeau de la preuve – qu'il est assuré qu'ils quitteront notre pays.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Minderheitsantrag Cina ist zurückgezogen worden.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Bei Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b können wir uns der Mehrheit anschliessen: «bedarfsgerechte Unterkunft», so lautet einfach der andere Begriff.

Buchstabe d – «die Wiederausreise gesichert erscheint» – haben Sie gestrichen. Sie müssen sehen, es geht hier um Bewilligungen für Leute, die zwecks Aus- und Weiterbildung einreisen. Es ist eine Tatsache, dass oft auch Leute unter dem Titel der Aus- und Weiterbildung einreisen, um nachher nicht mehr zurückzukehren. Darum haben wir diesen Buchstaben d. Man muss schon bei der Einreise dafür sorgen, dass die Wiederausreise gesichert erscheint, damit man mehr Gewähr hat, dass das nicht einfach umgangen wird. Wir möchten an Buchstabe d festhalten, wie das auch die Minderheit Cina mit ihrem Antrag, der jetzt zurückgezogen worden ist, wollte. Ich weiss nicht, ob Herr Cina den Antrag zurückgezogen hat, weil der Bundesrat festhalten will. Wir möchten also, dass dieser Punkt hier nicht gestrichen wird.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Nur kurz: Die Kommission hat ja bei Litera d Streichung beschlossen. Es ist so, dass effektiv Leute vor allem aus Asien bei uns Hotelfachschulen besuchen, und bei denen ist die Ausreise mehrheitlich gewährleistet. Es gibt Leute, die nicht wieder ausreisen, aber wir haben uns in der Kommission dann gefragt: Wie wollen wir das sicherstellen? Verlangen wir dann schon den Nachweis eines Flugtickets, verlangen wir die finanzielle Bestätigung, dass genügend Geld für eine Ausreise vorhanden ist? Das ist in der Praxis sehr schwierig durchführbar. Die finanziellen Mittel – darin sind wir uns ja einig – müssen vorhanden sein. Sie müssen natürlich auch vorhanden sein für die Einreise und den Aufenthalt. Das ist für uns das praktikabelste Kriterium. Das weiter gehende Kriterium der Sicherung der Wiederausreise schien der Mehrheit als im Vollzug nicht praktikabel.

Der Antrag Müller Philipp lag so in der Kommission nicht vor. Bei Litera c will er im Ansatz nichts anderes als das, was Bundesrat und Kommission wollen. Er präzisiert ein bisschen, sonst stelle ich hier inhaltlich keine grosse Differenz fest, ausser dass er noch die Sicherheit dafür möchte. Das ist natürlich schwierig; eine Bankgarantie oder ein Scheck als Sicherheit ist meines Erachtens wieder in der Praxis schwierig zu handhaben. Bei Litera d verlangt er zusätzlich den Nachweis für die Wiederausreise. Das Gesetz verankert ja sowieso die Mitwirkungspflicht. Die Mitwirkungspflicht besagt natürlich, dass der Gesuchsteller immer verpflichtet ist, das Notwendige gegenüber den Behörden zu veranlassen. Aus unserer Sicht kann dieser Antrag daher abgelehnt werden.

*Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 82 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 66 Stimmen

*Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag des Bundesrates .... 81 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 67 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag des Bundesrates .... 77 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 77 Stimmen

*Mit Stichtentscheid des Präsidenten*

*wird der Antrag des Bundesrates angenommen*  
*Avec la voix prépondérante du président*  
*la proposition du Conseil fédéral est adoptée*

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 28**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 29**

*Antrag der Kommission*

.... zugelassen werden. Die Finanzierung und Wiederausreise müssen gesichert sein. (Rest streichen)

**Art. 29**

*Proposition de la commission*

L'étranger peut être admis en vue d'un traitement médical.  
Le financement et le départ de Suisse doivent être garantis.  
(Biffer le reste)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 30**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

....  
g. .... Austausch sowie die berufliche Weiterbildung zu erleichtern;

gbis. Au-pair-Angestellten, die von einer anerkannten Organisation vermittelt werden, einen Weiterbildungsaufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen;

....

*Abs. 1bis*

Bewilligungsgesuche nach Absatz 1 Buchstabe b von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als vier Jahren rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Vermot, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

*Abs. 1*

Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 17 bis 29) wird abgewichen, um:

....

e. den Aufenthalt von Opfern und Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel zu regeln;

....

k. Personen, die Opfer von Ausbeutung und Gewalt geworden sind, die Anwesenheit während einem strafrechtlichen Verfahren und/oder zur Einforderung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche zu ermöglichen;

l. den Aufenthalt von Personen, die Opfer von Gewalt in Partnerschaft und Ehe geworden sind, zu gewährleisten.

*Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 2*

.... Verfahren. Dabei kann er auch die Kriterien zur Aufnahme von Gruppen aufstellen.

*Antrag Müller Philipp*

*Abs. 1*

....

e. den Aufenthalt von Opfern und aussagebereiten, wichtigen Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel zu regeln;

....

h. die Wiederzulassung von Ausländerinnen und Ausländern, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung waren, zu erleichtern. Bedingung für die Wiederzulassung ist, dass bereits ausbezahlte Freizügigkeitsleistungen bzw. Pensionskassengelder vor der Wiedereinreise vollumfänglich auf ein Freizügigkeitskonto oder in die Vorsorgeeinrichtung der neuen Arbeitgeberin oder des neuen Arbeitgebers einbezahlt sind. Diese Regelung gilt sinngemäss auch beim Familiennachzug;

....

*Schriftliche Begründung*

Zu Buchstabe e: Der Minderheitsantrag, der auch den Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht einräumen will, ist zu unterstützen. Durch Aussagen wichtiger Zeugen kann die Bekämpfung von Menschenhandel auch im internationalen Umfeld effizienter erfolgen. Erforderlich ist aber, die Aufenthaltsregelung von der Aussagebereitschaft wichtiger und aussagebereiter Zeugen abhängig zu machen. Nur so können so genannte Trittbrettfahrer, d. h. Personen, die nur vorgeben, Zeugen zu sein, ausgeschlossen werden.

Zu Buchstabe h (entsprechend Art. 60, Erlöschen der Bewilligung): Um die Zweckentfremdung von Freizügigkeitsleistungen in Zukunft verhindern zu können – z. B. Hausbau im Herkunftsland, Anschaffung von Autos usw. –, darf die in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe h vorgesehene Wiederzulassung nur dann möglich sein, wenn die Ausländer in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht wieder den gleichen Status erlangen können wie vor der Ausreise.

Bereits ausbezahlte Freizügigkeitsleistungen müssen daher auf ein Freizügigkeitskonto oder gegebenenfalls an die Vorsorgeeinrichtung der neuen Arbeitgeberin oder des neuen Arbeitgebers einbezahlt werden. Mit einer solchen Lösung wird ebenfalls die Gefahr einer künftigen Sozialhilfeabhängigkeit nach der Pensionierung erheblich reduziert. Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich bei der Stellungnahme zu Artikel 60 mehrere Kantone dahin gehend geäußert, dass die Problematik der Pensionskassengelder bezüglich missbräuchlicher Verwendung durch Ausreise und Wiedereinreise gelöst werden muss. Eine Regelung dieser Frage drängt sich daher auch hier auf.

....

*Antrag Miesch*

*Streichen*

*Schriftliche Begründung*

Mit den Ausnahmeklauseln werden die Zulassungskriterien unterhöhlt und Willkür und Missbrauch Tür und Tor geöffnet.

*Eventualantrag Perrin*

(falls der Antrag Miesch abgelehnt wird)

*Abs. 1 Bst. d*

*Streichen*

*Schriftliche Begründung*

Das Erteilen von Aufenthaltsgenehmigungen trägt nichts zum Schutz vor Ausbeutung bei. Vielmehr muss es Ziel sein,

Ausbeutung durch Kontrollmassnahmen zu verhindern. Die Schaffung von Ausnahmeklauseln schafft dagegen zusätzlichen Raum für die missbräuchliche Ausnutzung des Ausländergesetzes durch die organisierte Kriminalität.

#### Art. 30

##### Proposition de la majorité

###### Al. 1

....  
g. .... et culturel ainsi que le perfectionnement professionnel;  
gbis. pour permettre aux personnes au pair placées par une organisation reconnue d'effectuer un séjour de perfectionnement en Suisse;

###### Al. 1 bis

Les demandes d'autorisation visées à l'alinéa 1 lettre b, déposées par des étrangers qui séjournent illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans, seront examinées de manière approfondie compte tenu de l'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays d'origine.

###### Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition de la minorité

(Vermot, Aepli Wartmann, Bühmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tilmanns)

###### Al. 1

Il est dérogé aux conditions d'admission (art. 17 à 29):

....  
e. en réglementant le séjour de victimes et de témoins de la traite d'êtres humains;

....  
k. en permettant aux personnes qui sont devenues victimes de l'exploitation et de la violence d'être présentes pendant une procédure pénale et/ou pour faire valoir leurs droits civils;

l. pour garantir le séjour de personnes qui sont devenues victimes de violence dans leur partenariat ou leur couple.

##### Proposition de la minorité

(Hubmann, Aepli Wartmann, Bühmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tilmanns, Vermot)

###### Al. 2

.... procédure. Dans ce cadre, il peut définir des critères d'admission valables pour des groupes.

##### Proposition Müller Philipp

###### Al. 1

....  
e. en réglementant le séjour de victimes de la traite d'êtres humains ainsi que celui de témoins importants prêts à déposer;

....  
h. pour faciliter la réadmission en Suisse d'étrangers qui ont été titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Ils ne peuvent être réadmis que si les prestations de libre passage et les cotisations à la caisse de pension dont ils se sont déjà acquittés sont versées entièrement sur un compte de libre passage ou à l'institution de prévoyance du nouvel employeur, et ce avant leur retour en Suisse. Cette règle s'applique, par analogie, au regroupement familial;

###### Développement par écrit

Let. e: il convient de soutenir la demande de la minorité visant à ce que les témoins de la traite d'êtres humains obtiennent également un droit de séjour. En effet, leur témoignage peut aider à lutter, plus efficacement et à l'échelle internationale également, contre la traite d'êtres humains.

Toutefois, il est nécessaire que la réglementation du séjour soit liée à la disposition à témoigner de témoins importants. Seule cette mesure permettra d'exclure les profiteurs, à savoir les personnes qui prétendent uniquement avoir été témoins de ladite traite.

Let. h (conformément à l'art. 60, Extinction des autorisations): Afin d'éviter qu'à l'avenir, les prestations de libre passage ne soient détournées de leur but premier, par exemple pour construire une maison dans le pays d'origine, s'acheter une voiture, etc., il ne doit être possible de réadmettre les étrangers conformément à l'article 30 alinéa 1 lettre h que si ceux-ci obtiennent, du point de vue du droit des assurances sociales, le même statut qu'avant leur départ.

C'est pourquoi les prestations de libre passage dont les étrangers se sont déjà acquittés doivent être versées sur un compte de libre passage ou, le cas échéant, à l'institution de prévoyance du nouvel employeur. En outre, cette mesure réduit sensiblement le risque que la personne se retrouve dépendante de l'aide sociale après la retraite.

Dans le cadre de la consultation, plusieurs cantons s'exprimant sur l'article 60 ont demandé à ce que soit résolue la problématique des abus d'utilisation des cotisations à la caisse de pension commis par un étranger qui quitte la Suisse et y revient. Par conséquent, il importe de régler cette question.

##### Proposition Miesch

###### Biffer

###### Développement par écrit

Les clauses dérogatoires sapent la légitimité des critères d'admission et ouvrent la porte aux abus et à l'arbitraire.

##### Proposition subsidiaire Perrin

(au cas où la proposition Miesch serait rejetée)

###### Al. 1 let. d

###### Biffer

###### Développement par écrit

L'octroi d'autorisations de séjour ne constitue en rien une protection contre l'exploitation. Il convient bien plutôt de l'empêcher grâce à des mécanismes de contrôle. L'élaboration de clauses dérogatoires crée par contre un flou juridique dont la criminalité organisée se servira pour abuser de la loi sur les étrangers.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Es geht um die Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen. Ich rede zum Antrag der Minderheit bei Absatz 1 Buchstabe e. Es geht um Menschenhandel. Menschenhandel ist ein Verbrechen, das durch die Globalisierung Besorgnis erregende Ausmasse annimmt. Frauen- und Menschenhandel ist übrigens eines der lukrativsten Verbrechen neben Drogen-, Organ- und Waffenhandel. Zu den Ursachen gehören Armut, Arbeitslosigkeit, mangelnde schulische Bildung und die Diskriminierung der Geschlechter in den Herkunftsländern der Opfer. Auf der anderen Seite steht die grosse Nachfrage nach billigen und ungelernten Arbeitskräften und immer neuen exotischen Frauen für die Prostitution und die Erotikbranche in unseren Ländern. Konsumenten der Opfer sind westliche Männer.

In der Schweiz gibt es jährlich zwischen 1500 und 3000 Opfer von Menschenhandel. Das krasse Missverhältnis zwischen Anzeigequoten – es gibt ungefähr 30 Anzeigen pro Jahr in der Schweiz – und der geschätzten Zahl von Opfern ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass nur sehr wenige Opfer als Zeuginnen aussagen wollen. Da junge Frauen oft hierher verschleppt oder mit falschen Versprechen von Arbeitsplätzen und guten Stellen hierher gelockt werden, sind die meisten ohne Aufenthaltspapiere und verstossen damit gegen das Ausländergesetz. Sie werden bei Kontrollen, etwa im Sexgewerbe, wie Täterinnen verhaftet und abgeschoben. Es kommen also gar keine Klagen zustande, weil gar keine Zeit dafür bleibt.

Das können wir jetzt ändern. In Artikel 30 kann jetzt, wie das die Mehrheit auch will, der Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel geregelt werden. Ich möchte jedoch, dass nicht nur der Aufenthalt der Opfer, sondern auch jener von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel geregelt wird.

Opfer von Menschenhandel sind auch die Cabarettänzerinnen, wenn sie zur Prostitution gezwungen werden. Der Auf-

enthalt wird an ein mögliches Strafverfahren gekoppelt. Das macht die Situation schwieriger, denn oft sind Frauen erst nach längerer Zeit überhaupt fähig, als Klägerinnen und Zeuginnen aufzutreten. Im Augenblick laufen in Zürich und Berlin mehrere Menschenhandelsprozesse, anhand deren die Schwierigkeiten, Frauen zu Zeuginnenaussagen zu bewegen, deutlich werden. Das ist logisch, denn die Frauen befürchten nach ihrer Rückkehr oder auch in der Schweiz massive Drohungen. Ihre Sicherheit ist, wenn sie ihre Peiniger «verraten», nicht mehr gewährleistet. Daher brauchen Frauen Schutz als Opfer und eben auch als Zeuginnen. Ich beantrage Ihnen also die Ergänzung des bundesrätlichen Entwurfes.

Ich bin auch der Meinung, dass der Schutz von Opfern und Zeuginnen ein Rechtsanspruch ist. Die Leiden dieser Frauen sind unglaublich, ich habe hier mehrere konkrete Geschichten verfolgt. Es sind immer traumatisierende Ereignisse, von denen sich die Frauen – oft sind es auch Minderjährige – kaum erholen können. Daher möchte ich, dass wir den ersten Absatz – «von den Zulassungsvoraussetzungen .... wird abgewichen» – verändern und da einen Rechtsanspruch einbringen.

Ich möchte nochmals auf die Definition des Menschenhandels in der Botschaft auf Seite 79 hinweisen, die besagt, dass kein Menschenhandel vorliege, «wenn die Vermittlung im Einverständnis mit der betroffenen Person erfolgt, oder bei Personen, die für die illegale Einreise die Hilfe eines Schleppers beanspruchen». Das Bundesgericht verfolgt eine ganz andere Praxis und sagt, dass keine Freiwilligkeit besteht, wenn von ökonomischer Not und von Zwang ausgegangen werden muss, die die Frauen in die Abhängigkeit von Schmugglern oder Händlern treiben. Das Uno-Protokoll gegen organisierte Kriminalität sowie die zwei Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel machen deutlich, dass Menschenhandel und Menschenschmuggel sehr oft ineinander greifen.

Ich bitte Sie, Buchstabe k zuzustimmen. Hier geht es darum, den Opfern von Ausbeutung und Gewalt, die zum Verfahren zugelassen werden sollen, eine Aufenthaltsbewilligung zu geben. Die Schweiz geht hier nicht neue Wege; in Italien, Belgien, Österreich, Deutschland und Frankreich werden Opfer und Zeuginnen von Menschenhandel bereits heute geschützt.

Zu Buchstabe l: Es ist sinnvoll und richtig, den Aufenthalt in der Schweiz auch Personen zu gewähren, die Opfer von Gewalt in Partnerschaften sind, sei es wegen Gerichtsverfahren, sei es wegen Gefährdung im Herkunftsland.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Wie Sie auf der Fahne sehen, geht es in Absatz 1bis um eine weitere Kategorie von Personen, die von dieser Bedingung ausgenommen werden oder, wie es heisst, bei denen «von den Zulassungsvoraussetzungen .... abgewichen» werden kann. Es sind die «sans-papiers», die sich seit mehr als vier Jahren in der Schweiz aufhalten. Diese Leute sind da, sie haben ihren Arbeitsplatz, ihre Kinder gehen zur Schule, und sie sind häufig sehr gut integriert. Mit dieser Bestimmung soll ihr Fall jeweils geprüft und wenn möglich auch legalisiert werden können, wie das bereits geschieht. Frau alt Bundesrätin Metzler hat uns von verschiedenen Fällen erzählt, bei denen das bereits heute so gemacht wird.

Der Minderheitsantrag Hubmann zu Absatz 2 hat folgende Bewandnis: Ich nehme eine Anregung von Herrn Professor Walter Kälin auf. Mit dieser Anregung soll die Effizienz gesteigert werden. Herr Professor Kälin hat vorgeschlagen, dass der Bundesrat genaue Kriterien aufstellt. Die Kantone können so problemlos prüfen, ob die Leute diese Kriterien erfüllen, z. B. ob sie auf eigene Kosten ihre Existenz bestreiten können, ob sie integriert sind, ob sie arbeiten, wie sie leben. Der Bundesrat müsste diese Kriterien im Einzelfall aufstellen. So könnten diese Menschen auch gruppenweise aufgenommen werden, und das wäre eine viel effizientere Geschichte. Damit würde auch sichergestellt, dass gleiche Fälle überall gleich behandelt werden. Das muss auch in unserem Interesse sein.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Deux éléments retiennent toute l'attention du groupe des Verts à l'article 30: ce sont les lettres e, k et l de l'alinéa 1 selon la version de la minorité, concernant les victimes et les témoins de la traite des êtres humains ainsi que les victimes de violence; et par ailleurs l'alinéa 1bis selon la version de la majorité, concernant les sans-papiers.

S'il est un domaine où l'hypocrisie règne en matière d'immigration, et qu'on «couvre» généralement d'un silence pudique, c'est bien celui des permis L pour danseuses de cabaret. Un certain nombre d'entre elles peuvent être considérées comme des victimes de la traite des êtres humains.

Le récent rapport d'un groupe de travail de l'administration montre que cette triste réalité existe aussi chez nous. Madame Vermot vient d'en parler, je reprends ses chiffres en français. Il semble que l'on compte chez nous entre 1500 et 3000 victimes chaque année. Beaucoup de femmes sont attirées en Suisse par diverses promesses de contrats, notamment justement en tant que danseuses de cabaret. Il arrive, hélas! qu'elles se trouvent complètement piégées, papiers d'identité confisqués, qu'elles soient exploitées, contraintes de se prostituer, parfois violées ou séquestrées. Mais très peu d'entre elles portent plainte, soit parce qu'elles subissent des pressions et des menaces des proxénètes, soit parce qu'elles sont elles-mêmes en infraction avec la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers et qu'elles craignent d'être expulsées. En se manifestant, elles risquent également de perdre leurs moyens de subsistance et de ne plus pouvoir rembourser leurs dettes qui sont parfois importantes. C'est pourquoi on ne compte que trente plaintes déposées entre 1996 et 2001, et pas plus de sept condamnations.

Il est donc essentiel d'assurer aux victimes et aux témoins une protection qui leur permette de sortir du silence. C'est important d'englober les témoins et pas seulement les victimes, contrairement au projet du Conseil fédéral, car ces victimes hésitent souvent à assumer seules la charge émotionnelle d'une procédure pénale. Elles ont aussi de la peine à se faire entendre s'il n'y a pas de témoins.

Compte tenu des problèmes considérables que peut avoir une femme qui a dû se prostituer pour se réintégrer dans son pays d'origine, on devrait même leur reconnaître un droit à une protection durable et à une autorisation de séjour. Les dispositions prévues à l'article 30 alinéa 1, qui ne prévoit qu'un régime d'exception, sont vraiment le minimum de ce qu'on peut souhaiter. La Commission des affaires juridiques a d'ailleurs déposé une motion dans ce sens. L'association «Fleur de pavé», ainsi que toute une série d'associations qui sont «proches» des milieux de la prostitution et de la traite des femmes, demandent aussi, pour les personnes concernées, ce droit à une autorisation de séjour, par une lettre qui vous a été distribuée ce matin.

Quant à l'alinéa 1bis proposé par la majorité concernant les étrangers qui séjournent illégalement en Suisse, il ne fait qu'entrouvrir une toute petite porte pour quelques régularisations au compte-gouttes. Depuis décembre 2001, on sait que la politique d'examen au cas par cas n'a permis de régulariser qu'un millier de personnes sur quelque 150 000 à 300 000 sans-papiers. De plus, 90 pour cent des demandes provenaient de cinq cantons seulement. C'est absolument dérisoire.

Je n'ai pas le temps d'entrer dans le détail de ces situations, mais ce que je voudrais dire, c'est que c'est absolument impressionnant de constater comment une politique, qui s'affiche officiellement dans toute sa rigueur défensive et toute son obsession du contrôle, peut en même temps «se vider par en dessous», si j'ose dire. C'est une politique qui secrète un monde souterrain, un monde de l'ombre où des êtres humains privés de droits vivent dans la précarité et la peur. Il nous paraît impensable qu'on puisse songer à construire un édifice si on le laisse sans base. Et la base, ce sont des mi-

grants que des flux inarrêtables amènent jusqu'à la forteresse Europe, et dont certains employeurs profitent sans état d'âme. Quelqu'un a dit: «Si on ne fait pas la guerre à la pauvreté, il faudra faire la guerre aux pauvres.» A mon avis, l'exploitation et la chasse aux sans-papiers est un épisode de la guerre qu'on fait aux pauvres.

C'est pour ces raisons que le groupe des Verts vous recommande d'adopter l'alinéa 1 bis et les propositions de minorité concernant les mesures en faveur des femmes victimes de la traite des êtres humains.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP-Fraktion äussert sich zu den beiden Minderheitsanträgen wie folgt: Den Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 1, Einleitungssatz, lehnen wir ab, weil die Behörden bei im Gesetz nicht detailliert umschriebenen Einzelfällen einen gewissen Ermessensspielraum brauchen. Von der imperativen Umsetzung der Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Minderheitsantrag ist unseres Erachtens abzusehen.

Hingegen unterstützen wir den Minderheitsantrag Vermot bei Absatz 1 Litera e. Damit ist auch gesagt, dass Herr Müller seinen entsprechenden Einzelantrag Nr. 9 bezüglich Litera e zurückgezogen hat. Die Stossrichtung des Minderheitsantrages Vermot ist bei Litera e richtig. Er will auch den Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht einräumen, das ist unseres Erachtens zu unterstützen. Durch Aussagen wichtiger Zeugen kann die Bekämpfung des Menschenhandels auch im internationalen Umfeld effizienter erfolgen. Hingegen gehen wir davon aus, dass die Umschreibung der Zeugenqualität in den Ausführungsbestimmungen sinngemäss zum nun zurückgezogenen Antrag Müller Philipp bezüglich Litera e erfolgen könnte. Also unterstützen wir hier den Minderheitsantrag Vermot.

Wir unterstützen ihn aber nicht bei Litera k. Der Minderheitsantrag Vermot verlangt in Litera k ein Aufenthaltsrecht. Diesbezüglich benötigt dieser Kreis unseres Erachtens keine Aufenthaltsbewilligung, sondern hier ist der Weg über die Visaerteilung zu gehen.

Ebenfalls lehnen wir den Minderheitsantrag Vermot zu Litera l ab, mit folgender Begründung: Dieser Minderheitsantrag kommt einer massiven Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs gemäss Artikel 3 Asylgesetz gleich. Man stelle sich vor, welche Folgen die vom Minderheitsantrag Vermot gewünschte Gesetzesbestimmung hätte. Streitereien in Ehe und Partnerschaft rund um die Welt würden den vorliegenden Gesetzentwurf ad absurdum führen, wenn dieser Sachverhalt zu einer praktisch voraussetzungslosen Zulassung führen würde. Die Migrationsbehörden wären insofern zu bedauern, als sie bei der Anwendung dieser Bestimmung vor unlösbaren Beweisproblemen stehen würden. Ein gleichzeitiger Zugang zur Aufenthaltsbewilligung wäre bei gegenseitiger Absprache der Ehepartner kaum zu verhindern. Deswegen lehnen wir diesbezüglich den Minderheitsantrag Vermot ab.

Den Minderheitsantrag Hubmann zu Absatz 2 lehnen wir ebenfalls ab. Hier liegt eine Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik vor. Eine derartige Bestimmung, wie sie die Minderheit Hubmann will, gehört nicht hierher. Im Asylgesetz, Artikel 56, ist die gruppenweise Aufnahme eingehend geregelt.

Wenn der Einzelantrag Müller Philipp zu Absatz 1 Litera e zurückgezogen ist, so gilt das nicht für Litera h. Wir haben damit auch gleich gesagt, dass wir den Einzelantrag Miesch Nr. 61 ablehnen. Hingegen können wir den Einzelantrag Perin Nr. 62 unterstützen.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Herr Fluri, Sie wollen bei Absatz 1 Buchstabe e dem Minderheitsantrag Vermot folgen. Das ist die Bestimmung, die vorsieht, dass Zeuginnen einer Straftat ein Aufenthaltsrecht bekommen. Für mich stellt sich die Frage: Für wie lange soll dieser Aufenthalt bewilligt sein? Soll er bewilligt sein, bis die Zeuginnen einvernommen sind,

beispielsweise durch den Untersuchungsrichter? Oder soll dieser Aufenthalt so lange dauern, wie die betreffenden Personen in der Schweiz anwesend sein wollen? Das ist wahrscheinlich ein grosser Unterschied. Was stellen Sie sich vor, was dann tatsächlich geschehen wird, wenn wir diese Bestimmung nach dem Minderheitsantrag Vermot so in das Gesetz schreiben?

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir suchen mit unserer Unterstützung dieses Minderheitsantrages Vermot einen Weg, um den Opfern zu helfen. Hier haben wir die beiden Anträge. Wir finden, der Minderheitsantrag Vermot sei eine Hilfe für diese Opfer. Wie weit die Zeuginnen und Zeugen geschützt werden können, ist eine Sache der Ausführungsbestimmungen. Ich gehe davon aus, dass mindestens während des Strafverfahrens dieser Aufenthalt zugesichert werden könnte.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Fluri, ist Ihnen bewusst, dass Sie eine Vermischung von Ausländer- und Asylgesetz machen? Sie haben bezüglich der Litera k und der Litera l und bezüglich meines Minderheitsantrages gesagt, das seien alles Flüchtlinge, die dann kämen, und es seien solche, die zu Hause Gewalt erlebt hätten und die dann alle bei uns leben möchten. Es geht überhaupt nicht um Flüchtlinge, es geht nur um Leute, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und diese Probleme haben, die sich zum Beispiel nach Gewalt in der Familie trennen. Bei meinem Minderheitsantrag geht es um Leute, die seit vier Jahren hier als «sans-papiers» leben. Es sind keine Flüchtlinge, es sind «sans-papiers». Das sind verschiedene Personenkategorien. Ist Ihnen das bewusst?

**Fluri Kurt (RL, SO):** Das ist mir bewusst. Der Unterschied liegt darin, dass Sie etwas wollen, was unseres Erachtens bereits in Artikel 56 des Asylgesetzes geregelt ist. Der Minderheitsantrag Vermot zu Litera l würde hingegen einen neuen Tatbestand schaffen.

**Goll Christine (S, ZH):** Bei Artikel 30 kann das Parlament unter Beweis stellen, dass es ihm mit der Bekämpfung des Menschenhandels tatsächlich ernst ist. Über die Parteigrenzen hinweg herrscht Einigkeit darüber, dass Menschenhandel ein schweres Verbrechen ist. Die meisten von Ihnen wissen auch, dass es sich bei den Opfern von Menschenhandel in den allermeisten Fällen um Frauen und Kinder handelt. Sie wissen auch, dass diese Personen – zum Teil auch bei uns in der Schweiz – ihr Dasein unter unwürdigen Lebensbedingungen fristen müssen. Sie wissen auch, dass Menschenhandel für Frauen in vielen Fällen in der Prostitution endet. Ebenfalls bekannt sein dürfte, dass skrupellose Profiteure damit ein lukratives Geschäft machen. Experten und Expertinnen schätzen, dass weltweit mit dem Menschenhandel weitaus grössere Gewinne gemacht werden als mit dem illegalen Drogenhandel; das ist vielleicht nicht allen von Ihnen bewusst, aber auch eine Tatsache.

Was macht es so schwierig, Menschenhandel zu bekämpfen? Es ist vor allem der illegale oder «illegalisierte» Aufenthalt dieser Menschen, die dann z. B. auch bei uns in der Schweiz leben. Sie sind nicht nur Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt, sondern es kann vor allem auch ein Druckmittel gegen sie eingesetzt werden. Dieses Druckmittel heisst: «Du hast zu schweigen, weil es klar ist, dass wir dich sonst bei den Fremdenpolizeibehörden anzeigen können und dass du aufgrund deines illegalisierten Aufenthaltsstatus dann eben auch Sanktionen zu befürchten hast.»

Wenn Sie in Artikel 30 jetzt nur die Opfer von Menschenhandel berücksichtigen wollen, wie es auch der Bundesrat vorschlägt, wenn Sie nicht bereit sind, auch die Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel, die bereit sind, gegen solche Verbrechen auszusagen, in Schutz zu nehmen, dann setzen Sie diese Menschen weiteren Gefahren aus und verhindern, dass sie sich überhaupt trauen, Anzeige zu erstatten. Letztlich führt das dann sogar dazu, dass Sie den Menschenhandel buchstäblich fördern.

Sie haben alle einen Brief vom Evangelischen Frauenbund erhalten. Sie sehen hier auch die Zahlen aufgrund verschie-

dener Recherchen, die von Fachorganisationen gemacht wurden. Wenn man die Jahre 1996 bis 2001 anschaut, dann sind pro Jahr im Durchschnitt 30 Anzeigen wegen Menschenhandel erfolgt; pro Jahr sind im Durchschnitt nur 7 Verurteilungen wegen Menschenhandel erfolgt, und das, obwohl wir aufgrund der Fakten des Bundesamtes für Polizei wissen, dass auch hier in der Schweiz bis zu 3000 Opfer von Menschenhandel leben.

Herr Müller Philipp hat begriffen, dass wir als Parlament tatsächlich in der Lage sind, aktiv Menschenhandel zu bekämpfen. Das ist auch der Grund, weshalb er seinen Einzelantrag zu Buchstabe e – nur zu Buchstabe e – zurückgezogen hat zugunsten des Minderheitsantrages Vermot. Herr Fluri hat vorhin auch im Namen der FDP-Fraktion ausgeführt, weshalb sie diese Minderheit zu Buchstabe e unterstützt. Es geht tatsächlich darum, dass wir hier bei Buchstabe e, wenn wir die Zeuginnen und Zeugen mit einschliessen und nicht nur die Opfer erwähnen, tatsächlich aktiv Menschenhandel bekämpfen bzw. in diesem Ausländergesetz dazu beitragen können, dass tatsächlich etwas unternommen wird und dass diejenigen, die aussagen und sich getrauen, Anzeige zu erstatten, nicht Repressionen ausgesetzt sind.

Ich möchte Sie also insbesondere bitten, hier bei Buchstabe e in Artikel 30 Absatz 1 für einen ausreichenden Zeugenschutz zu sorgen.

**Donzé Walter (E, BE):** Dieser so genannte «Tänzerinnenartikel» gibt uns einiges zu denken, und ich möchte zu Beginn nochmals die Grundhaltung der EVP/EDU-Fraktion festhalten: Wir sind für ein straffes Regime in der Ausländerzulassung, wir wollen aber auch, dass die Menschenwürde in allen Fällen gewährleistet ist und dass die Behörde deshalb auch Spielraum für Härtefälle hat. Hier im Falle von Menschenhandel, Gewaltanwendung und Missbrauch muss ganz klar der unwürdigen Behandlung von illegal anwesenden Personen ein Riegel vorgeschoben werden, und wir suchen deshalb nach einer Lösung, die die betroffenen Leute wirklich aussagebereit macht.

Zu dieser Aussagebereitschaft gehört, dass ihr Status bekannt ist. Nun haben wir mit den Buchstaben d und e, wo wir den Antrag der Minderheit Vermot unterstützen können, wonach auch Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vorübergehend zugelassen sind, ein Instrument in diese Richtung. Was aber nicht geklärt ist, ist der Aufenthalt nach Abschluss des Verfahrens. Ist gewährleistet, dass diese Leute dann eine Härtefallüberprüfung bekommen? Oder führt Buchstabe l nachher so weit, dass wir im Voraus ein Aufenthaltsrecht versprechen, quasi ein Gegengeschäft machen: «Wenn du aussagebereit bist, darfst du auf jeden Fall bleiben?» Da haben wir eine Schwierigkeit.

Wir können den Antrag der Minderheit Vermot bei Buchstabe e unterstützen, nicht aber bei den Buchstaben k und l. Vielleicht könnte uns Herr Bundesrat Blocher noch eine Auskunft über diesen Status nach Abschluss des Verfahrens geben.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Bei Artikel 30, mit Ausnahme von Absatz 1bis, unterstützt der Bundesrat die Mehrheit. Der Bundesrat kann sich der Minderheit nicht anschliessen, auch nicht bei Absatz 1 Buchstabe e. Was die Opfer anbelangt, ist das richtig, da schliessen wir uns an. Die Opfer von Menschenhandel sind aber jetzt schon in Buchstabe e aufgeführt. Hingegen sind wir nicht damit einverstanden, dass auch Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel aufgeführt werden. Sie müssen sich darüber im Klaren sein: Da kann sich jeder, der illegal hier ist, einfach zum Zeugen erklären. Wer nicht Opfer ist und nicht betroffen ist, kann sich als Zeuge oder als Zeugin bezeichnen, dann bleibt er hier.

Wir bitten Sie, das abzulehnen.

Zum Problem bei Absatz 1bis: Das ist zwar ein Absatz, der von der Mehrheit gut gemeint ist; damit wäre einfach ins Gesetz geschrieben, was wir heute tun. Aber ich muss Sie

darin erinnern: Sie sollten keine Rechtsansprüche ins Gesetz nehmen, nur weil man es jetzt so macht. Vor allem gibt es hier nur den Rechtsanspruch, dass etwas vertieft geprüft wird. Da muss ich Ihnen sagen, da öffnen Sie mit Rechtsansprüchen Tür und Tor. Was ist vertieft, was ist vertieft geprüft worden? Während der Auseinandersetzung, ob etwas vertieft geprüft wird, kann einer natürlich hier bleiben. Bewilligungsgesuche für Leute, die sich seit mehr als vier Jahren rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft. Das ist heute so. Das ist die Weisung, die heute wörtlich so besteht. Das ist eine Weisung der zuständigen Ämter und gibt den Leuten keinen Rechtsanspruch. Man kann nicht gestützt darauf klagen, um dann einfach in der Schweiz zu bleiben.

Wir bitten Sie, diesen Absatz 1bis, der zwar gilt, als gesetzlichen Rechtsanspruch abzulehnen.

Sie müssen sehen: Wir haben keine guten Erfahrungen damit gemacht, für alles einen Rechtsanspruch zu gewähren; das führt zu Rechtsauseinandersetzungen, das lädt natürlich dazu ein. Was ist eine vertiefte Prüfung? Da können Sie bis zur letzten Instanz streiten, ob sie vertieft genug ist oder nicht. Es geht hier um illegale Fälle, um Leute, die seit mehr als vier Jahren rechtswidrig hier sind. Wir bitten Sie, ihnen nicht am Schluss, nach vier Jahren, noch einen Rechtsanspruch auf eine vertiefte Prüfung zu geben, ob sie da bleiben sollen oder nicht. Wir bitten Sie, das abzulehnen.

Die übrigen Minderheitsanträge lehnen wir aus den besagten Gründen ab. Am ehesten wäre noch Buchstabe e zu diskutieren. Aber die Opfer sind dort schon drin, und mit den Zeuginnen und Zeugen werden Sie wieder Türen öffnen für Leute, die nicht Opfer und nicht betroffen sind; das lehnen wir ab.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundesrat, Sie haben vorhin von Frau Goll die Zahlen gehört, in wie vielen Fällen von Menschenhandel in der Schweiz Anklage erhoben wird und wie wenige Verurteilungen möglich sind. Ist Ihnen bewusst – hier stütze ich mich auf die Aussagen eines Richters in Zürich –, dass man den Menschenhandel nachweisen muss, um die Menschenhändler verurteilen zu können? Ist Ihnen bewusst, dass diese Nachweise nicht erbracht werden können, weil die Zeuginnen – in der Regel sind es Frauen – aus fremdenpolizeilichen Gründen bereits ausgeschafft worden sind? Ist Ihnen auch bewusst, dass Sie mit Ihrer Haltung, die Sie eben dargelegt haben, den Menschenhändlern einen grossen Dienst erweisen?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Nein, das ist nicht so. Was Leute angeht, die vorher per Menschenhandel in die Schweiz gekommen sind, ausgeschafft worden sind und nun nicht mehr hier sind, da haben Sie natürlich Recht. Aber das wissen wir vorher nicht.

Opfer oder Betroffene sind hier bereits ausgenommen. Sie eröffnen einfach die Möglichkeit für weitere Zeugen, auch wenn sie nicht betroffen und wenn sie nicht Opfer sind, und darum ist Littera e abzulehnen. Menschenhandel ist eine kriminelle Tat. Sie ist nicht immer leicht feststellbar. Es wird nur jemand verurteilt, dem Sie es nachweisen können. Da haben Sie Recht. Der Menschenhandel ist ausserordentlich schwierig nachzuweisen. Sehr oft hört er auch an der Schweizer Grenze auf. Das ist wie mit den Schleppern.

Zum Minderheitsantrag Hubmann, ganze Gruppen aufzunehmen: Das habe ich vorhin gar nicht erwähnt. Da muss ich Ihnen sagen: Machen Sie das nicht! Wir sehen heute die Missbräuche, wo die Kantone nicht gehandelt haben. Diese Leute warten einfach, bis diese vier Jahre vorbei sind, und wollen dann eine gruppenmässige Integration. Das ist nicht recht gegenüber den Kantonen, die gehandelt haben. Darum lehnen wir den Minderheitsantrag Hubmann ab. Das hat nichts mit dem Menschenhandel zu tun.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Ich möchte zuerst noch etwas zu Bundesrat Blocher sagen: Wenn wir einen

Prozess haben, brauchen wir die Opfer und die Zeuginnen. Zeuginnen und Opfer werden aber häufig ausgeschafft. Man sagt ihnen sogar – wir hatten solche Fälle –, sie könnten dann zum Zeitpunkt des Prozesses wieder zurückkommen. Das ist natürlich Unsinn. Niemand kommt zurück, denn die Leute haben nicht das Geld und nicht die Möglichkeit zurückzukommen. Sie haben auch Angst vor einer Rückkehr. Es ist wichtig, dass wir in Buchstabe e nicht nur die Opfer, sondern auch die Zeuginnen schützen. Es wird nie Zeuginnen in Hülle und Fülle geben! Es gibt ein Strafverfahren gegen Menschenhändler; hier braucht es Zeuginnen. Wer nichts zu sagen hat, wird ausgeschlossen. Wir laufen also nicht Gefahr, eine Unmenge von Zeuginnen zu produzieren. Ich bin aber gekommen, um den Antrag der Minderheit zu den Buchstaben k und l von Absatz 1 zurückzuziehen. Ich arbeite mit Organisationen, die sich mit Opfern von Frauenhandel befassen, und ich weiss, wie wichtig es ist, dass die Opfer und die Zeuginnen während des Prozesses hier sind – der Bundesrat soll das Weitere regeln. Nur mit Prozessen und entsprechenden Zeugenaussagen können wir einen Beitrag gegen das organisierte Verbrechen leisten.

Ich ziehe auch meinen Antrag in Bezug auf die Zulassungsvoraussetzungen zurück und bin mit dem Text «Von den Zulassungsvoraussetzungen kann abgewichen werden» – statt «... wird abgewichen» – ungenügend einverstanden (Abs. 1). Ich finde es wichtig, dass wir dem Minderheitsantrag zu Buchstabe e zustimmen. Wir leisten damit einen Beitrag gegen das organisierte Verbrechen.

Ich bedanke mich noch bei Philipp Müller, dass er seinen Antrag zugunsten meines Antrages zurückgezogen hat.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Lorsque l'on met sous toit une législation comme cette nouvelle loi sur les étrangers et que l'on se fixe au départ des objectifs quant aux principes, il faut examiner avec particulièrement d'attention les dispositions qui prévoient des dérogations aux principes du droit que nous avons voulu mettre en place. C'est donc avec beaucoup d'attention qu'il faut examiner l'énumération des cas pour lesquels il y a des dérogations possibles aux conditions d'admission – c'est l'énumération qui se trouve à l'article 30.

La commission a examiné ces points avec beaucoup d'attention parce qu'elle ne tient pas à ce que, dans le cadre de cet article, nous vidions finalement la loi de sa substance. Qui aime bien châtie bien: j'ai envie de dire à mes collègues du groupe radical-libéral que rien ne sert, tout au long du débat sur ce projet de loi, de dégager un certain nombre de positions assez fermes pour soutenir les principes de la loi, et puis tout à coup, dans un article qui prévoit les dérogations, ouvrir des portes toutes grandes pour permettre finalement d'octroyer des autorisations de séjour sous n'importe quel prétexte. La commission a donc examiné très attentivement ces conditions: elle a ajouté, conformément à une demande de la CER – unanime dans son rapport – le perfectionnement professionnel à la lettre g; elle a également introduit une lettre gbis pour régler le statut du personnel au pair, car c'était une lacune dans le cadre de ce droit.

En ce qui concerne la proposition de la minorité Vermot, c'est par 17 voix contre 8 que la commission a été convaincue par les assurances de l'administration que ce serait bel et bien l'application de la lettre b qui, lorsque des personnes devraient pouvoir rester dans l'attente d'une procédure, permettrait de préserver les droits de séjour pour les témoins éventuels.

Les personnes qui soutiennent la minorité Vermot n'ont fait que vous décrire des situations de victimes. Alors, expliquez-moi comment, dans des réseaux tels que ceux qui ont été évoqués, qui sont ceux de la prostitution, des personnes peuvent être témoins sans être victimes? Soyons sérieux: dans ces réseaux-là, tout le monde est victime, toutes les femmes qui sont prises dans ces réseaux sont des victimes, et on ne peut pas jouer sur les mots en disant qu'il faut également que les témoins puissent séjourner dans notre pays. Est-ce que cela signifie qu'à partir du moment où une de ces

personnes entame une procédure – et est donc reconnue comme victime –, l'ensemble des participantes ou des autres victimes du réseau peuvent rester? Cela n'est pas très sérieux.

Nous traitons présentement la loi sur les étrangers. Si nous voulons éliminer les réseaux de la prostitution qui, comme l'a dit Madame Goll, font des ravages considérables et génèrent des montants financiers d'origine criminelle très importants, c'est dans le cadre de procédures pénales, d'une volonté déterminée au niveau de l'action de la police, des tribunaux, du ministère public, que nous avons à le manifester, et non pas par le biais de la loi sur les étrangers, en ouvrant des possibilités de séjour trop faciles et sans limites.

La commission, je le répète, a rejeté cette disposition, soutenue par la minorité Vermot, par 17 voix contre 8.

En ce qui concerne la proposition Müller Philipp relative aux prestations de libre passage, la commission vous invite également à la rejeter.

Il n'y a pas de raison que nous ayons une situation de discrimination entre ce qui se passe avec les citoyens suisses et ce qui se passe avec les citoyens étrangers qui ont eu une activité dans notre pays pendant une période déterminée. Si un Suisse décide de retirer son avoir de pension et de se mettre à son compte, on ne lui demande pas, s'il fait faillite au bout de deux ans, de reconstituer son avoir dans la caisse de pension. Une telle mesure à l'égard des étrangers est d'autant plus inacceptable que les caisses de pension n'en supportent aucune conséquence financière, dans la mesure où une personne qui revient s'établir dans notre pays repart à zéro au niveau de son avoir de pension.

En ce qui concerne la proposition de minorité Hubmann, là aussi nous ouvrons des portes que la commission n'a pas voulu ouvrir. La commission estime que les dérogations aux conditions d'admission doivent être examinées individuellement, au maximum au niveau d'une famille au sens étroit du terme, mais en aucun cas nous ne pouvons accepter que l'on déroge aux conditions d'admission pour des groupes d'individus. Ce serait ouvrir la porte à tous les dérapages dans ce domaine et, encore une fois, nous viderions de leur sens les dispositions que nous avons adoptées jusqu'à maintenant.

La commission a abordé de front la situation des sans-papiers. Elle a introduit l'alinéa 1bis dans ce but, mais toujours en prévoyant un examen individuel de la situation des personnes qui se seront spontanément annoncées, c'est-à-dire qui auront déposé une demande de régularisation de leur séjour illégal, à condition qu'elles soient en Suisse depuis plus de quatre ans. Vous voyez donc que la commission a mis en place une solution mesurée pour cette problématique des sans-papiers, avec recours à l'examen individuel.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission, de manière à ne pas vider la loi de sa substance et à ne pas prévoir des dérogations beaucoup trop larges.

**Recordon Luc (G, VD):** Monsieur le rapporteur, ne vous est-il pas venu à l'esprit qu'à titre de témoins qui peuvent avoir des problèmes de permis de séjour, ou de police des étrangers en général, il y a les proches, les parents, ceux qui sont des amis, qui soutiennent les victimes ou ceux qui sont carrément de conseil pour elles? Pour ces personnes, même si ce n'est pas extrêmement fréquent, dans les cas issus de la pratique, il est loin d'être inutile, même si leur nombre est faible, qu'elles aient le type de protection qui est proposée par la minorité Vermot.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Je le répète, Monsieur Recordon, il y va de l'intérêt public d'avoir des procédures pénales, si l'on a la volonté d'éradiquer les réseaux de prostitution et de traiter des êtres humains. Il y va de l'intérêt public, comme la lettre b le prévoit, de voir aboutir ces procédures. Pour cela, bien entendu, il faut que les témoins puissent séjourner dans notre pays à certaines conditions. Je le répète, c'est le sens de la lettre b de l'article 30 alinéa 1.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit Vermot zum Einleitungssatz sowie zu den Buchstaben k und l von Absatz 1 ist zurückgezogen worden. Der Antrag Müller Philipp zu Absatz 1 Buchstabe e ist ebenfalls zurückgezogen worden.

*Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 90 Stimmen  
Für den Eventualantrag Perrin .... 68 Stimmen

*Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 86 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 75 Stimmen

*Abs. 1 Bst. h – Al. 1 let. h*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 84 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 78 Stimmen

*Abs. 1 bis – Al. 1 bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 82 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates .... 81 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 58 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Nun stellen wir den so bereinigten Artikel 30 gegen den Streichungsantrag Miesch.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 114 Stimmen  
Für den Antrag Miesch .... 42 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

*Art. 15 Abs. 2 – Art. 15 al. 2*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Da der Antrag der Mehrheit in Absatz 1 bis obsiegt hat, kommt nun der Eventualantrag Vermot zu Artikel 15 Absatz 2 zur Abstimmung.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen  
Für den Eventualantrag Vermot .... 70 Stimmen

**Art. 30a**

*Antrag der Minderheit*

(Beck, Donzé, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

*Titel*

Saisonbewilligung

*Abs. 1*

Die Saisonbewilligung wird für eine Dauer von höchstens sechs Monaten erteilt.

*Abs. 2*

Sie wird für eine Erwerbstätigkeit in einem Wirtschaftsbereich erteilt, dessen Tätigkeit saisonbedingten Schwankungen unterworfen ist.

*Abs. 3*

Sie kann nicht verlängert werden und gibt keinen Anspruch auf Familiennachzug.

*Abs. 4*

Eine neue Saisonbewilligung kann derselben Person erst nach einem Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz von mindestens acht Monaten erteilt werden.

*Antrag Ruey*

*Abs. 1*

.... von höchstens vier Monaten erteilt.

**Art. 30a**

*Proposition de la minorité*

(Beck, Donzé, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli, Weyeneth)

*Titre*

Autorisation saisonnière

*Al. 1*

L'autorisation saisonnière est octroyée pour un séjour ne dépassant pas six mois.

*Al. 2*

Elle est octroyée pour l'exercice d'une activité lucrative dans un secteur soumis aux fluctuations saisonnières d'activité.

*Al. 3*

Elle n'est pas prolongeable et ne donne pas droit au regroupement familial.

*Al. 4*

Une nouvelle autorisation saisonnière ne peut être octroyée au même bénéficiaire qu'après une interruption de séjour en Suisse d'au moins huit mois.

*Proposition Ruey*

*Al. 1*

.... ne dépassant pas quatre mois.

**Art. 31**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 4*

Die Kurzaufenthaltsbewilligung kann nur nach einem sechsmonatigen Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz erneuert werden.

*Schriftliche Begründung*

Die Formulierung «angemessener Unterbruch» ist zu unpräzise und schwammig.

*Antrag Müller Philipp*

*Abs. 4*

Die Kurzaufenthaltsbewilligung kann nur nach einem sechsmonatigen Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz erneut erteilt werden. Eine Neuerteilung ohne Unterbruch ist möglich, wenn es sich um eine jährlich wiederkehrende Tätigkeit von maximal sechs Monaten Dauer handelt.

*Schriftliche Begründung*

Der Begriff «angemessen» lässt einen zu grossen Ermessensspielraum offen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -gleichheit ist «angemessen» durch eine konkrete Sperrfrist – sechs Monate – bei der Zulassung zu ersetzen. Zudem sollen «Kettenarbeitsverträge», welche die ordentlichen Zulassungsvorschriften umgehen, verhindert werden.

Zur Problematik der Zirkusangestellten, die sich alljährlich während rund zehn Monaten in der Schweiz aufhalten, lässt sich auf Artikel 60 Absatz 2 verweisen, der besagt, dass eine Aufenthaltsbewilligung erst nach sechs Monaten erlischt. Somit ist klar, dass die erstmalige Aufenthaltsregelung bei solchen Fällen zulasten des Kontingentes gehen soll, im Folgejahr durch die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung – unter Berücksichtigung von Artikel 60 Absatz 2 – indessen kein Kontingent mehr belastet werden muss.

Gemäss geltendem Recht – Artikel 26 Absätze 1 und 2 der Begrenzungsverordnung – dürfen Bewilligungen für Kurzaufenthalter erst nach einjährigem Unterbruch ein weiteres Mal erteilt werden. Ausnahmen sind insbesondere möglich, wenn es sich um eine jährlich wiederkehrende Tätigkeit handelt.

Mit dem letzten Satz von Absatz 4 soll bisheriges, bewährtes Recht übernommen, gleichzeitig aber konkretisiert werden. Damit besteht beispielsweise weiterhin die Möglichkeit, einem technischen Inspektor – über mehrere Jahre – seine Kontrolltätigkeit mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung zu ermöglichen. Auch die technische Wartung von AKW durch ausländisches Fachpersonal wird mit den vorgeschlagenen Änderungen weiterhin ermöglicht. Zudem hat die FDP im Rahmen der Vernehmlassung klar ausgesagt: «Dauerarbeitsverhältnisse in Form von Kettenarbeitsverträgen werden nicht mehr toleriert» (im Kommentar zu Art. 34 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf). Weiter haben zwölf Kantone verlangt, dass die Definition und die Dauer des Unterbruches im Gesetz aufzunehmen seien.

*Antrag Vanek*  
Streichen

### Art. 31

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Hess Bernhard*

Al. 4

Une nouvelle autorisation de courte durée ne peut être octroyée qu'après une interruption de six mois du séjour en Suisse.

*Développement par écrit*

L'adjectif «approprié» est une désignation trop imprécise et «élastique» pour désigner la durée de l'interruption du séjour.

*Proposition Müller Philipp*

Al. 4

Une nouvelle autorisation de courte durée ne peut être octroyée qu'après une interruption du séjour en Suisse d'une durée de six mois. Elle peut être renouvelée sans que le séjour soit interrompu s'il s'agit d'une activité périodique d'une durée maximale de six mois.

*Développement par écrit*

La notion d'«appropriée» laisse une liberté d'appréciation bien trop grande. Pour des raisons d'égalité et de sécurité juridiques, cette notion doit être remplacée, lors de l'admission, par un délai d'attente concret – six mois. Par ailleurs, nous devons lutter contre les «contrats de travail en chaîne» qui contournent les dispositions d'admission ordinaires.

S'agissant de la problématique des employés de cirque qui séjournent chaque année environ dix mois en Suisse, il convient de se référer à l'article 60 alinéa 2 qui précise qu'une autorisation de séjour prend fin après six mois. Il est donc évident que, dans de tels cas, les premières autorisations doivent être prises sur le contingent. L'année suivante, elles sont renouvelées sur la base de l'article 60 alinéa 2 sans qu'il ne soit plus nécessaire de toucher au contingent.

Conformément à l'article 26 alinéas 1 et 2 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, les autorisations pour des séjours de courte durée ne peuvent être accordées une nouvelle fois qu'après une interruption d'une année. Des exceptions sont possibles notamment lorsqu'il s'agit d'une activité périodique.

La dernière phrase de l'alinéa 4 indique que le droit éprouvé jusqu'ici doit non seulement être repris mais qu'il doit également être concrétisé. Ainsi, par exemple, un inspecteur technique pourra continuer d'exercer, pendant plusieurs années, son activité de contrôle avec une autorisation de courte durée. De même, les modifications proposées permettront toujours à du personnel qualifié étranger d'assurer l'entretien technique des centrales nucléaires.

Dans le cadre de la consultation, le PRD a, en outre, clairement mentionné que les rapports de travail durables établis sous la forme de contrats de travail en chaîne ne sont plus tolérés (cf. commentaire relatif à l'art. 34 al. 3 du projet mis en consultation). Par ailleurs, douze cantons ont demandé que la définition et la durée de l'interruption soient inscrites dans la loi.

*Proposition Vanek*  
Biffer

### Art. 31a

*Antrag der Minderheit*

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

*Titel*

Echter saisonaler Aufenthalt

*Abs. 1*

Die saisonale Aufenthaltsbewilligung wird für befristete Aufenthalte bis zu höchstens sechs Monaten erteilt.

*Abs. 2*

Sie wird für einen bestimmten Aufenthaltszweck erteilt und kann mit weiteren Bedingungen verbunden werden.

*Abs. 3*

Die saisonale Aufenthaltsbewilligung kann nur nach einem Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz von mindestens sechs Monaten neu erteilt werden.

### Art. 31a

*Proposition de la minorité*

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

*Titre*

Séjour saisonnier

*Al. 1*

L'autorisation saisonnière est octroyée pour des séjours de durée limitée de six mois au plus.

*Al. 2*

Elle est octroyée pour un séjour dont le but est déterminé et peut être assortie d'autres conditions.

*Al. 3*

L'autorisation de séjour saisonnière ne peut être octroyée qu'après une interruption du séjour en Suisse d'une durée de six mois au moins.

### Art. 121

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Die Fristen nach Artikel 46 Absatz 1 beginnen mit ....

*Abs. 5*

An erwerbstätige Angehörige der am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten können in Abweichung von Artikel 23 Kurzaufenthaltsbewilligungen erteilt werden, sofern in einzelnen Branchen ein ausgewiesener Bedarf besteht. Innerhalb von zwölf Monaten kann einmal eine Bewilligung von höchstens sechs Monaten erteilt werden; der Familiennachzug ist ausgeschlossen. Diese Regelung gilt bis zum Entscheid über die Ausdehnung des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit auf diese Staaten. (In Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 1 gemäss Wortlaut SPK-NR)

*Abs. 6*

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich werden die Artikel 103 und 104 aufgehoben.

*Antrag der Minderheit I*

(Beck, Aepli Wartmann, Bühlmann, Donzé)

*Abs. 5*

.... Bewilligung von höchstens vier Monaten ....

*Antrag der Minderheit II*

(Verbot, Aepli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin)

*Abs. 5*

Streichen

**Art. 121***Proposition de la majorité*

Al. 1, 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Les délais prévus à l'article 46 alinéa 1 commencent à courir

....

Al. 5

En dérogation à l'article 23, des autorisations de courte durée peuvent être octroyées aux travailleurs ressortissants d'Etats dont l'adhésion à l'UE est prévue au 1er mai 2004, dans la mesure où il est avéré qu'un besoin existe dans un secteur économique donné. Il ne sera octroyé qu'une seule autorisation en l'espace de douze mois, d'une durée maximale de six mois; le regroupement familial est exclu. Cette règle s'applique jusqu'à la décision d'étendre aux Etats susmentionnés l'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation conclu entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres, d'autre part. (En relation avec l'art. 20 al. 1, libellé selon CIP-CN)

Al. 6

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile, les articles 103 et 104 sont abrogés.

*Proposition de la minorité I*

(Beck, Aepli Wartmann, Bühlmann, Donzé)

Al. 5

.... d'une durée maximale de quatre mois; le ....

*Proposition de la minorité II*

(Vermot, Aepli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kálin)

Al. 5

Biffer

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir behandeln die Artikel 30a, 31, 31a und 121 zusammen. – Sie sind damit einverstanden.

**Donzé Walter (E, BE):** Ich begründe den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a, weil Herr Beck Berichterstatter der Kommission ist. Der Antrag steht in Kontrast zum Antrag der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a. Es ist für uns nicht so wichtig, wo die Massnahme genau steht. Wir wollen, wie Herr Weyeneth, eine Bewilligungsdauer von sechs Monaten, dann aber einen Unterbruch von acht und nicht sechs Monaten. Weshalb? Wir wollen Kurzaufenthalter, aber nicht Saisonierer, die jedes Jahr wiederkommen. Wer nur sechs Monate unterbrechen muss, kann jedes Jahr wiederkommen; wer acht Monate zu Hause ist, bleibt dort verwurzelt und integriert. Diese Leute sollen sich nicht bei uns integrieren, sie sollen nicht hier bleiben oder hier bleiben wollen, sondern wir übernehmen sie und geben ihnen die Gelegenheit, hier für eine befristete Zeit zu arbeiten und zu verdienen. Sie sollen also vom Arbeitsmarkt der Schweiz nach unserem Bedarf profitieren können. Sie sollen sich aber nicht niederlassen; sie sollen bei uns nicht zu Arbeitslosen werden. Sie haben auch nicht Anspruch auf den Nachzug ihrer Familie. Sie sollen zu Hause verwurzelt sein. Deshalb finden wir, es ist besser, einen Unterbruch von acht Monaten zu legiferieren.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Ich gehe natürlich auf das Votum von Herrn Donzé ein und muss Ihnen sagen, Herr Donzé: Ein Erntehelfer hält sich vier Monate in der Schweiz auf, und Sie sagen, höchstens sechs. Sie sehen, diese Wirkung, die Sie da erläutert haben, kriegen Sie nicht hin. Wenn er vier Monate bei der Ernte hilft und acht Monate zu Hause ist, kommt er wieder am 1. Juli. Verstehen Sie? Das ist genau, warum ich diesen anderen Minderheitsantrag gestellt habe. Wir wollen nicht hier oder der Öffentlichkeit gegenüber etwas vorstellen, was nicht ist. Verstehen Sie? Alle Kriterien sind dieselben, mit Ausnahme der Frage des Unterbruchs.

Darum sind wir lieber ehrlich und sagen, wie die Situation ist. Ich teile Ihre Auffassung, dass es keine Rolle spielt, in welchem Artikel der Antrag untergebracht ist, aber es gibt eine Differenz, die der Glaubwürdigkeit dient.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Frau Bühlmann begründet den Antrag der Minderheit I zu Artikel 121.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Grundsätzlich wollen die Grünen diese Übergangsbestimmung überhaupt nicht – damit das klar ist. Es war eine Wahl zwischen Pest und Cholera: Will man für die neuen Staaten der EU ein Saisonierstatut? Wir wollen selbstverständlich möglichst bald das Freizügigkeitsabkommen für diese Staaten, damit sie gleiche Rechte haben wie die anderen Mitglieder der EU. Die Minderheit I (Beck) wollte mindestens, dass man diese Saisonierbewilligungen nicht für sechs, sondern lediglich für vier Monate erteilt, damit nicht langen Aufenthalten ohne gute Rechtsstellung Tür und Tor geöffnet wird. Entscheidend ist bei diesem Status ja, dass keine Familiennachzüge möglich sind. Wenn schon keine Familiennachzüge möglich sind – anders als für jene Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterstellt sind –, dann sollen diese Fristen möglichst kurz sein.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Wir unterstützen die Meinung des Bundesrates. Diese Regelung gilt so lange, bis die Freizügigkeitsabkommen auch mit den neuen EU-Staaten abgeschlossen sind. Wir teilen hier die Meinung des Bundesrates.

**Flurl Kurt (RL, SO):** Wir lehnen den Minderheitsantrag zu Artikel 30a ab. Wir können zum Teil auch auf unsere heutigen Ausführungen zu Artikel 17 und unser dortiges Stimverhalten verweisen. In Artikel 31 wird die Möglichkeit für Kurzaufenthaltsbewilligungen geschaffen, und in Artikel 121 Absatz 5 der Übergangsbestimmungen wird den Bedürfnissen, Beschäftigungsspitzen zu brechen, nachgekommen. Deshalb ist eine derartige Forderung für uns nicht akzeptabel und nicht nötig. Die schweizerische Emigrationsgeschichte mit dem Saisonierstatut hat uns gelehrt, dass wir diesen Fehler nicht wiederholen dürfen. Dasselbe gilt für den Minderheitsantrag zu Artikel 31a. Auch wenn in beiden Minderheitsanträgen kein Umwandlungsmechanismus und kein Familiennachzug vorgesehen sind, wie das bei der altrechtlichen Saisonierbewilligung noch Usus war, lehnen wir beide Minderheitsanträge ab.

**Müller Philipp (RL, AG):** Nachdem der Antrag der Minderheit II (Schibli) zu Artikel 23 soeben – vor ein paar Minuten oder vielleicht auch länger – vom Plenum angenommen worden ist und damit ein Grundpfeiler der beruflichen Qualifikation bei der Zulassung von Erwerbstätigen angesagt worden ist, wird sich die FDP-Fraktion gegen Artikel 121 Absatz 5 der Übergangsbestimmungen aussprechen. Wir wollen hier konsequenterweise nicht noch eine zusätzliche Aufweichung der Zulassungskriterien.  
Ich bitte Sie, dies ebenfalls nicht zu tun.

**Daguet André (S, BE):** Ich mache es kurz und nehme zu den Artikeln 30a und 31a, zu den Minderheitsanträgen Beck und Weyeneth, Stellung: Es geht bei diesen Minderheitsanträgen um nichts anderes als um die Wiedereinführung eines Saisonierstatuts, mit dem wir genug Erfahrung gemacht haben und das wir abschaffen wollten. Und jetzt soll es einfach wieder auf diesem Weg eingeführt werden, mit dem ganz klaren Ziel, saisonal für maximal sechs Monate qualifizierte oder unqualifizierte Leute zu rekrutieren, ohne ihnen irgendwelche Rechte zu geben: weder Familiennachzug noch Umwandlungsmöglichkeit noch Stellenwechsel. Es ist klar, wir haben doch kein Interesse, jetzt wiederum das Saisonierstatut aufzuwärmen. Was soll das? Aber es ist klar, man will neu ins Ausländergesetz wieder eine Bestimmung hineinnehmen, die all das wieder möglich machen soll, was wir eigentlich abschaffen wollten.

Deshalb beantragen wir Ihnen klipp und klar, beide Minderheitsanträge, sowohl den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a wie auch den Antrag der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a, klar abzulehnen. Das ist keine Basis für dieses neue Gesetz. Ich muss vielleicht noch Folgendes hinzufügen: Wenn wir in Zukunft – und da haben wir alle ein Interesse daran – einigermaßen geordnete Verhältnisse haben wollen, auch in diesen etwas saisonal ausgerichteten Branchenbereichen, dann haben wir alle ein Interesse daran, auf diese beiden Minderheitsanträge zu verzichten. Deshalb bitte ich Sie um Ablehnung dieser Anträge.

**Fattebert Jean (V, VD):** Monsieur Daguet, à l'instar de quelques autres collègues, confondez-vous volontairement ou involontairement les dispositions sur le séjour saisonnier avec le statut de saisonnier? Vous savez bien que le statut de saisonnier, c'était neuf mois et pas un jour de moins, tandis que là c'est un maximum qui permet à des étudiants de venir deux mois ou trois mois, selon leurs dispositions.

**Daguet André (S, BE):** Je suis très conscient que la législation prévoyait neuf mois et que maintenant il s'agit de six mois. Mais il est clair que cette autorisation a la fonction d'un statut de saisonnier puisqu'elle dépend également de la situation économique d'une branche dont l'activité est saisonnière. Je crois qu'on se retrouve dans le même cas qu'avec l'espèce de statut qu'on avait jusqu'à maintenant avec neuf mois, et que c'est la même histoire qui se répète. C'est pourquoi je vous demande vraiment de rejeter les propositions de minorité Beck et Weyeneth.

**Walter Hansjörg (V, TG):** Ich spreche zu Artikel 121. Dieser Artikel 121 ist für die bäuerliche Branche ein sehr wichtiger Artikel; man kann sagen: Das ist der Schicksalsartikel dieses Gesetzes. Ich finde, wir können hier eine saubere Regelung treffen zwischen der jetzigen Lösung und der späteren Handhabung der bilateralen Abkommen mit der EU. Das dürfen wir hier nicht vergessen; das ist auch die Rechtfertigung dafür, dass wir hier auf diese sechs Monate gehen. Das ist eine Anpassung an diese Staaten – und an keine anderen Staaten. Mit den «Bilateralen II» wird ja die Freizügigkeit stufenweise eingeführt. Deshalb bitte ich Sie, bei Artikel 121, wie die SVP-Fraktion, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Dieser neue Artikel 31a ist für Spezialbetriebe in der Landwirtschaft und für das Bau- und Gastgewerbe ein sehr zentrales Anliegen, um in sehr arbeitsintensiven Zeiten die Arbeitsspitzen zu brechen. Nur mit Kurzaufenthalten können die anfallenden Arbeiten termingerecht und qualitätsbewusst ausgeführt werden. Es braucht dazu Menschen, die den entsprechenden Betrieben helfen, die volkswirtschaftliche Verantwortung wirtschaftlich zu erfüllen. Es ist darum für mich, für uns unverständlich, dass sich viele Politikerinnen und Politiker gegen diese Regelungen wehren, obwohl auch sie günstig, qualitäts- und umweltbewusst leben und einkaufen wollen. Ich bitte Sie, die Minderheit Weyeneth zu unterstützen.

**Cina Jean-Michel (C, VS):** Nachdem bei Artikel 23 die Minderheit II (Schibli) obsiegt hat, ist eine Öffnung erfolgt, und zwar hat man die Kurzaufenthaltsbewilligungen auf spezifische Arbeiten ausgedehnt, also auf die Arbeitskräfte, die sie ausführen. Man ist für die Kurzaufenthaltsbewilligungen vom Grundsatz abgekommen, dass diese nur für qualifizierte Arbeitnehmer gelten. Man hat sie jetzt auf verschiedene andere Arbeitnehmer ausgedehnt. Weil dieser neue Grundsatz obsiegt hat, muss man in logischer Konsequenz auch sagen, dass die Ausnahmeregelung oder die Übergangsbestimmung, wie sie in Artikel 121 Absatz 5 formuliert ist, nicht mehr notwendig ist. Man kann auf sie verzichten. Aus diesem Grunde wird die CVP-Fraktion hier dem Entwurf des Bundesrates zustimmen, d. h. die Minderheit Vermot unterstützen und festlegen, dass man auf diese Übergangsbestimmung verzichten kann.

**Lang Josef (G, ZG):** Wie André Daguet gesagt hat, geht es hier tatsächlich um die Wiedereinführung des Saisonnierstatuts, und zwar um ein Saisonnierstatut, das noch schlimmer ist als das altbekannte. Wir lehnen deshalb den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a, jenen der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a, aber auch den Mehrheitsantrag zu Artikel 121 entschieden ab.

Gegen die Einführung eines neuen Saisonnierstatuts gibt es humanistische Gründe, es gibt auch ökonomische Gründe. Über die ökonomischen Gründe wurde heute schon sehr viel gesprochen. Es ist nicht die Aufgabe eines Gesetzes, Tieflohnbranchen zu helfen, Tieflohnbranchen zu bleiben. Das humanistische Argument hat Max Frisch seinerzeit auf den Punkt gebracht: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.» Die vorgeschlagene Saisonbewilligung und der saisonale Aufenthalt wollen die Arbeitskraft, aber nicht den Menschen, der in der Regel Angehörige hat. Eine Studie hat kürzlich ergeben, dass die folgenden Kategorien von Arbeitskräften bei gleichen Voraussetzungen am wenigsten verdienen: Die Leute, die aus Osteuropa kommen, verdienen minus 26 Prozent, und die, die aus Afrika kommen, minus 42 Prozent. Genau auf diese zielen die erwähnten Anträge.

In diesem Saal hat es vor gut zwei Jahren über diese Fragen eine Diskussion gegeben, und zwar aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen von zwei Waadtländer Kollegen. Kollega Chiffelle verlangte die Aufhebung des Arbeitsverbotes für Asylsuchende. Damit hätten Leute, die hier anwesend und arbeitswillig sind, arbeiten können. Aufgrund «des besonderns avérés dans les secteurs du tourisme, de la restauration, de l'hôtellerie ou de l'agriculture en particulier» verlangte Kollega Beck mit seiner parlamentarischen Initiative «un vrai permis de saisonnier». Er hat aber den Vorstoss Chiffelle abgelehnt, obwohl dieser gehoffen hätte, die erwähnten Probleme zu lindern. Man wollte eben Arbeitskräfte und nicht Menschen.

Ich möchte zitieren, was damals die Kommissionssprecherin, die freisinnige Frau Vallender, gesagt hat. Sie hat gegen den Vorstoss Beck gesagt, das führe zu einer Zunahme der «sans-papiers», das führe «verständlicherweise zum Versuch der Beschäftigten, ihre Familien nachkommen zu lassen». Weiter hat sie gesagt, man solle auch Debatten, wenn sie sich wiederholten, in Erinnerung rufen. «Des Weiteren ist nicht geklärt, wer die Verantwortung für angemessene Arbeits- und Wohnbedingungen übernehmen wird. So verlockend es aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist, Menschen aus Ländern mit tieferen Lohnansprüchen ins Land zu holen, darf darüber nicht die sozialpolitische Verantwortung ausgeblendet werden, die wir dann übernehmen müssen. Wer Arbeitskräfte holt, darf nicht vergessen, dass Arbeitskräfte Menschen sind, für die wir soziale Verantwortung übernehmen müssen. Alles andere ist unethisch.» Das alles hat Frau Vallender gesagt. Weiter hat sie gesagt: «Noch etwas: Diejenigen, die jetzt so laut rufen, dass man Leute aus Nordafrika und dem Osten herrufen soll, sind die Ersten, die Initiativen ergreifen, wenn es darum geht, mit den unerwünschten Zuwanderungen aus anderen Staaten Politik zu machen.» Dem ist eigentlich nichts beizufügen.

Ich möchte einfach kurz Herrn Kollega Weyeneth antworten, der gestern auf 25-jährige Freundschaften mit ehemaligen Saisoniers hingewiesen hat. Ich zweifle nicht an diesen Freundschaften. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass Freundschaften mit ehemaligen Saisoniers, Freundschaften, die in diesem Land gelebt werden, aufgrund dieser Anträge nicht mehr möglich wären, weil das alte Saisonnierstatut es immerhin möglich machte, Aufenthalter in diesem Land zu werden.

Der Minderheitsantrag Weyeneth zu Artikel 44a, der auch in dieses Paket hineingehört, verlangt: «Personen mit saisonalen Kurzaufenthaltsbewilligungen gemäss Art. 31a können ihre Familie nicht nachziehen.» Das tönt nicht sehr freundschaftlich.

Zu Artikel 121: Das Wichtigste wurde bereits gesagt. Wir lehnen den Antrag der Mehrheit ab, weil er den Familien nachzug ausschliesst.

Unterstützen Sie bitte die Minderheit II (Vermot) und damit den Bundesrat.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Es ist jetzt mehrmals gesagt worden: «Wir unterstützen den Bundesrat.» Ich habe Ihnen bei der Einführung gesagt: Der Bundesrat hat beschlossen, dass bei Artikel 121 die Mehrheit zu unterstützen ist. Weshalb? Diejenigen, die das jetzt bekämpfen, müssen wissen, dass sie damit die Abkommen der «Bilateralen I» mit den neuen EU-Staaten bekämpfen, denn dort sind wir verpflichtet, diese Kurzaufenthalter zu übernehmen. Wahrscheinlich wird Artikel 121 gar nicht in Kraft treten, sofern eben das bilaterale Abkommen früher kommt – dies einfach, damit Sie sehen, wie die Dinge zusammenhängen.

Ich glaube, wir sollten etwas Ordnung hineinbringen. Es hängen miteinander zusammen: Artikel 23 Absatz 1, den wir beschlossen haben – nicht die Fassung des Bundesrates –, und es hängen damit zusammen Artikel 30a, 31a und 121. Worum geht es dort?

In Artikel 23 haben Sie beschlossen, dass Aufenthaltsbewilligungen für Spezialisten und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte erteilt werden. Dann geht es um Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen – also um beides – für Personen aus aussereuropäischen Staaten, aus ausserhalb liegenden Staaten, die also nicht von der heutigen und von der künftigen Personenfreizügigkeit betroffen sind.

In Artikel 30a geht es nicht um das Saisonierstatut, obwohl dort «Saisonbewilligung» steht. Beim Saisonierstatut handelt es sich zwar zunächst um ein Statut für Kurzaufenthalter – nicht für vier oder sechs, sondern für neun Monate –, und nach einer gewissen Zeit ging es um eine Umwandlung der Arbeitsbewilligung und um den Familiennachzug. Das ist hier nicht gegeben.

Bei Artikel 30a und Artikel 31a geht es um Kurzaufenthalter, aber in beiden Fällen um Arbeitsmärkte, die ausserhalb der europäischen Staaten liegen; es geht also nicht um EU-Märkte, denn das Gesetz gilt ja gar nicht für dieses Gebiet.

Bei der Übergangsbestimmung in Artikel 121 hingegen geht es um Kurzaufenthalter aus den zehn neuen EU-Staaten.

Da muss ich Ihnen sagen, die Forderung der Europäischen Union lautete, dass wir den zehn Staaten die Freizügigkeit vollumfänglich gewähren. Das haben wir nicht tun müssen, weil fast alle Staaten in den ersten sieben Jahren hier Sicherheiten eingebaut haben. Aber für die ersten Jahre ist vorgeschrieben, dass wir in einem gewissen Rahmen Kurzaufenthalter übernehmen müssen, sonst bekommen wir diese Verträge nicht. Diese sind ja nicht fertig ausgehandelt, aber in dieser Beziehung können wir keine Konzessionen mehr machen, wenn wir sie dann abschliessen.

Darum unterstützt der Bundesrat Artikel 121 als Übergangsbestimmung. Ich möchte Ihnen meine Auffassung dazu sagen. Wenn Sie bei Artikel 23 solche Bewilligungen beschliessen für Personen aus Ländern ausserhalb von Europa, ist es doch viel gescheiter, wenn Sie sagen: Nein, bei Artikel 121 verbarrikadieren wir, aus den zehn neuen EU-Ländern wollen wir keine. Wenn Sie nämlich Personen aus den zehn neuen Ländern zulassen, wird das gar nicht aktuell, was Sie heute mit dem Antrag der Minderheit II (Schibli) bei Artikel 23 beschlossen haben, weil Sie genügend solche Kurzaufenthalter aus den zehn neuen Ländern bekommen werden. Diese müssen wir ohnehin übernehmen, wenn wir den Vertrag unterschreiben.

Herr Cina hat gesagt, er unterstütze den Bundesrat, Frau Vermot unterstützt ihn; aber der Bundesrat stimmt der Mehrheit zu, Herr Cina, nicht der Ausnahme!

Ich bitte Sie, wenn Sie jetzt hier nicht den Fehler machen wollen, für Länder ausserhalb Europas zu sehr zu öffnen, der Mehrheit zuzustimmen – das ist die Logik –, aber die Artikel 30a und 31a abzulehnen.

**Cina Jean-Michel (C, VS):** Nur kurz zur Präzisierung: Die Minderheit II (Vermot) entspricht der ursprünglichen Fassung des Bundesrates. Durch die Tatsache, dass bei Artikel 23 der

Antrag der Minderheit II (Schibli) durchgekommen ist, wurden die Grundvoraussetzungen für Artikel 121 Absatz 5 verändert, weil der Antrag der Minderheit II (Schibli) eine Ausdehnung der Kurzaufenthalter auf nicht qualifizierte Arbeitnehmer bewirkt hat. Somit hat Artikel 121 Absatz 5 keine Berechtigung mehr für sich. Da der Bundesrat nun aber auf die Lösung der Kommission eingeschwenkt ist, jetzt jedoch der Antrag der Minderheit II (Schibli) durchgekommen ist, beharre ich auf der ursprünglichen Fassung des Bundesrates. In diesem Sinne unterstützen wir bei Artikel 121 Absatz 5 die Minderheit II (Vermot); das zur Präzisierung.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss Ihnen sagen, warum der ursprüngliche Antrag des Bundesrates nicht der Mehrheit entsprach: weil man nicht gewusst hat, was die Bedingungen der «Bilateralen I» sind, als man das Ausländergesetz gemacht hat. Der angenommene Antrag der Minderheit II (Schibli) betrifft ausserhalb der EU liegende Staaten. Artikel 121 betrifft innerhalb der EU liegende Staaten, und darum sollten Sie bei Artikel 121 der Mehrheit zustimmen. Es ist doch besser, wenn wir dort konsistent sind.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Ich halte das, was Herr Cina soeben geboten hat, für eine Reaktion schlechter Verlierer. Sie kombinieren nun eine Abmachung, die sich ergibt und die der Bundesrat – aufgrund der Verhandlungen mit der EU – nachträglich in die Kommission eingebracht hat, mit einer Ausnahmeregelung, die gar nicht die Leute aus der EU und die EU-Verträge betrifft. Der Antrag der Minderheit II (Schibli) hat mit den Übergangsbestimmungen in Artikel 121 gar keinen Zusammenhang. Wenn Sie das nicht einsehen, negieren Sie einfach den Verhandlungsstand mit der EU. Wenn Sie glauben, es sei eine Lösung, da jetzt die beleidigte Leberwurst zu spielen und einen solchen Antrag einzubringen, dann mag das Ihrem Gemüt entsprechen, aber sicher nicht der Sache.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Ich glaube, je länger die Diskussionen andauern, desto verwirrlicher wird es in diesem Saal. Nochmals zur Ausgangslage: Es ist natürlich so, in Artikel 23 haben Sie ein wesentliches Konzept, das Bundesrat und Mehrheit bis anhin vertreten haben, verändert oder aufgeweicht. Das Konzept sah am Anfang ja vor: erstens duales System und zweitens gegenüber Nicht-EU/Efta-Staaten Beschränkung auf qualifizierte, spezialisierte Arbeitskräfte. Das zweite Prinzip haben Sie mit dem Entscheid für die Minderheit II (Schibli) klar aufgeweicht, indem Sie dort entschieden haben: Die Bewilligung, also die Zulassung, erhalten nicht nur Spezialisten und Qualifizierte, sondern alle Personen bzw. Arbeitskräfte, die für irgendwelche spezifischen Arbeiten benötigt werden. Das haben Sie so beschlossen. Also ist eben bei der Qualifikation, bei den persönlichen Voraussetzungen, in Artikel 23 eine Verbreiterung entstanden, weil Sie neu auch unqualifizierte Arbeitskräfte zulassen wollen.

Die Mehrheit hat in Ihrem Konzept als Ausnahme von diesem Artikel 23 diesen Artikel 121 Absatz 5 geschaffen. Sie hat gesagt: Bis es zur Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die EU-Osterweiterungsstaaten kommt, gibt es einen gewissen Bedarf an Unqualifizierten, und bis zum Inkrafttreten dieser Ausdehnung sind wir bereit, gemäss diesem Absatz 5 eine Kurzaufenthaltsbewilligung einzuführen, für sechs Monate und ohne Familiennachzug. Das war das Konzept der Mehrheit. Das bezog sich natürlich auf eine restriktive Regelung in Artikel 23, restriktiv im Sinne: nur Qualifizierte. Mit Ihrem Beschluss haben Sie dieses Konzept natürlich völlig verändert, und dieses Konzept bezieht sich darauf – Sie lesen das –: «bis zum Entscheid über die Ausdehnung des Abkommens». Es spielt überhaupt keine Rolle, ob diese Ausdehnung in fünf, sechs, sieben, acht, neun Jahren in Kraft tritt. Das wissen wir alle nicht, weil die Ergebnisse dieser Verhandlungen nicht vorliegen, weil wir die Einzelheiten nicht kennen, wie die «Bilateralen I» mit der Personenfreizü-

gigkeit schlussendlich dann auf die Osterweiterungsstaaten ausgedehnt werden.

Deshalb ist das Mehrheitskonzept, so, wie es hier vorliegt, durch Ihren Entscheid bei Artikel 23 natürlich grundlegend infrage gestellt. Bei den Artikeln 30a und 31a war die Mehrheit der Kommission ganz klar gegen diese Einführung. Wir haben uns jetzt schon mehrmals darüber ausgesprochen, dass in der Vergangenheit mit den Saisonbewilligungen grosse Probleme geherrscht haben, dass die Bewilligungen nicht nur auf die Qualität, sondern eben auch auf die Anzahl der Zugewanderten einen grossen Einfluss hatten. Alle haben das in der Vernehmlassung kritisiert und daher das bundesrätliche Konzept unterstützt: Man sagt da, es gebe Kurzaufenthaltsbewilligungen, die bis zu einem Jahr ausgesprochen werden. Selbstverständlich ist es möglich, im Rahmen der Kurzaufenthaltsbewilligungen Zulassungen für Aufenthalte von vier, sechs oder acht Monaten zu erteilen. Ein Jahr ist die Maximaldauer. Also sind die meisten Fälle von kurzfristigen und nur monatelangen Arbeitseinsätzen mit dem Projekt Kurzaufenthaltsbewilligung natürlich abgedeckt.

Der Unterschied zwischen dem Konzept Beck und dem Konzept Weyeneth liegt effektiv einerseits in der Dauer der saisonalen Bewilligung und andererseits beim Unterbruch. Wie gesagt, die Mehrheit der Kommission lehnt überhaupt die Wiedereinführung einer saisonalen Bewilligung ab.

Ich bitte Sie, wenigstens hier dem Konzept Kurzaufenthaltsbewilligungen zu folgen und beide Minderheiten abzulehnen.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Je suis désolé, je ne peux pas partager le point de vue de ma collègue rapporteur. C'est de la libre interprétation de dire que, parce qu'un amendement a été accepté à un endroit, l'ensemble d'un concept de la commission est remis en question. Pour cela, il faudrait au minimum réunir la commission pour qu'elle puisse se prononcer. Nous ne savons même pas quelle est l'interprétation qui est donnée à l'accomplissement de tâches spécifiques à la suite de l'adoption de la proposition de la minorité Schibli à l'article 23 alinéa 1.

Pour ma part, et quels que soient les amendements qui ont été adoptés auparavant, parce que je pourrais avoir la même réaction à l'égard de la proposition de la minorité Vermot qui a été adoptée tout à l'heure, je continue à défendre la proposition qui a été débattue en commission. Cette proposition à l'article 121, à laquelle le Conseil fédéral s'est rallié, tend à introduire un alinéa 5 afin d'accorder des permis de courte durée pour faire venir de la main-d'oeuvre des pays nouvellement entrés dans l'Union européenne. C'est ça la position qui a été décidée en commission; le reste tient plutôt de la libre interprétation.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Das Wort für einen Rückkommensantrag hat Herr Donzé.

**Donzé Walter** (E, BE): Sie haben nun miterlebt, welche Konfusion durch ein zufälliges Abstimmungsergebnis von heute entstanden ist. Bei Artikel 23 haben wir der Minderheit II (Schibli) mit 79 zu 75 Stimmen bei 10 Enthaltungen zugestimmt. Ich behaupte, dass nicht alle Mitglieder dieses Rates sich der Tragweite dieses Beschlusses bewusst waren, nämlich dass wir mit der Bewilligung von Kurzaufenthaltern über den EU-/Efta-Raum hinausgehen. Ich möchte deshalb zur Klärung bezüglich der Artikel 30a, 31, 31a und 121, dass wir nochmals bei vollem Bewusstsein über Artikel 23 abstimmen können.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Rückkommensantrag zuzustimmen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich gehe natürlich schon davon aus, dass wir alle bei vollem Bewusstsein sind. (Heiterkeit)

**Schibli Ernst** (V, ZH): Ich bitte Sie, den Rückkommensantrag Donzé abzulehnen. Meine Begründung ist folgende: Wir haben jetzt entschieden; das Geschäft wird nachher im

Zweitrat, im Ständerat, behandelt, und wenn es dann eine Differenz gibt, können wir bei der zweiten Beratung des Gesetzes noch einmal hierüber sprechen. Aber jetzt möchte ich Sie bitten, nicht auf Artikel 23 zurückzukommen, sondern eben über die Artikel 30a, 31, 31a und 121 zu befinden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Donzé .... 71 Stimmen  
Dagegen .... 81 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir stimmen nun über die Artikel 30a, 31, 31a und 121 ab.

#### Art. 30a

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit .... 63 Stimmen  
Für den Antrag Ruey .... 41 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/802)

Für den Antrag der Minderheit .... 64 Stimmen

Dagegen .... 93 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 322*

#### Art. 31

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag Vanek entfällt aufgrund der Abstimmung zu Artikel 2.

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 123 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 3 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 81 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission .... 77 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

#### Art. 31a

##### Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/805)

Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

Dagegen .... 98 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 323*

#### Art. 121

##### Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/810)

Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I .... 66 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 324*

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/811)

Für den Antrag der Minderheit II .... 94 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 64 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 325*

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

#### Art. 32

##### Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... werden, wenn keine Widerrufsgründe nach Artikel 61 vorliegen.

Abs. 4, 5

Streichen

##### Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 3bis**

Bei Wegfall des Aufenthaltsrechtes infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit (Invalidität) besteht nach einem zweijährigen Aufenthalt ein Verbleiberecht.

**Antrag der Minderheit**

(Gross Andreas, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Eventualantrag Amstutz**

(falls der Antrag der Minderheit zu Abs. 4 angenommen wird)

**Abs. 5**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Schriftliche Begründung**

Falls Absatz 4 über den Anspruch auf Verlängerung nach einer Fünfjahresfrist nicht gestrichen wird, hat Absatz 5 zu verbleiben, da vorübergehende Aufenthalte, namentlich zu Ausbildungszwecken, nicht den ordentlichen Aufenthalten zur Erwerbstätigkeit oder im Rahmen des Familiennachzuges gleichzusetzen sind.

**Art. 32****Proposition de la majorité****Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

... prolongée s'il n'existe aucun motif de résiliation au sens de l'article 61.

**Al. 4, 5**

Biffer

**Proposition de la minorité**

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

**Al. 3bis**

Après un séjour de deux ans, l'étranger qui, du fait d'une incapacité de travail permanente (invalidité), ne peut plus prétendre à une autorisation de séjour, peut se voir octroyer le droit de demeurer en Suisse.

**Proposition de la minorité**

(Gross Andreas, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

**Al. 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition subsidiaire Amstutz**

(au cas où la proposition de minorité concernant l'al. 4 serait adoptée)

**Al. 5**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Développement par écrit**

Si l'alinéa 4 concernant le droit à une prolongation après un séjour de cinq ans n'est pas biffé, l'alinéa 5 devra être conservé, étant donné que les séjours temporaires effectués notamment à des fins de formation ne doivent pas être mis sur un pied d'égalité avec les séjours ordinaires en vue d'exercer une activité lucrative ou dans le cadre du regroupement familial.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Die Aufenthaltsbewilligung wird an einen Aufenthaltszweck gekoppelt. Ist es die Erwerbsarbeit, so hat das zur Folge, dass jemand, der zum Beispiel einen Arbeitsunfall erleidet und dadurch invalid wird, sein Bleiberecht grundsätzlich verliert. Das kann dazu führen, dass eine Person das Land verlassen muss. In der Kommission wurde bei der Debatte darauf hingewiesen – das steht auch in der Botschaft –, dass bei Personen, die invalid geworden sind, allenfalls eine Regelung über die Härtefallklausel möglich ist. Das heisst, die Kantone können ein Verbleiberecht zustimmen.

Ich beantrage Ihnen nun, dass auch für Drittstaatenangehörige – wie das auch im Freizügigkeitsabkommen mit der EU der Fall ist – ein Verbleiberecht immer dann garantiert ist, wenn der Aufenthaltszweck der Erwerbsarbeit aufgrund von Invalidität dahinfällt. Herr Lang hat vorhin das Zitat gebracht: «Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.» Ich denke, das gilt nirgends so typisch wie bei dieser Frage. Ich finde es absolut unmenschlich und ungerecht, wenn jemand, der zum Beispiel aufgrund eines Arbeitsunfalls seine Gesundheit verliert, nachher noch gezwungen wird, unser Land zu verlassen. Marc Spescha hat in einem Buch die Situation so beschrieben: Er hat gesagt, das sei das «Drama des 'erfüllten Aufenthaltszweckes'». Das heisst, mit der Invalidität ist der Aufenthaltszweck erfüllt, und man schickt die Person weg. Das kann keine Regelung sein, die ein Staat mit einer humanitären Tradition für richtig befindet. Wir können uns auch nicht auf die Kompetenz der Kantone verlassen, denn es gibt Kantone, die hier mit äusserster Härte reagieren und die auch in solchen Fällen das Verbleiberecht verneinen.

Ich bitte Sie: Sichern Sie mit der Zustimmung zum Antrag der Kommissionsminderheit zu Absatz 3bis, dass die Personen, die aufgrund dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Erwerbsfähigkeit verlieren, trotzdem hier in unserem Land bleiben können, und zwar immer dann, wenn sie mindestens zwei Jahre in unserem Land waren.

Das hat auch einen ganz praktischen Grund. Bevor sie ihre Invaliditätsanerkennung bekommen, müssen sie ein Jahr Wartefrist durchlaufen. Es kann nicht sein, dass diese Wartefrist im Ausland durchlaufen werden muss, auch aus praktischen Gründen. Denn während dieser Zeit müssen solche Personen alle medizinischen Untersuchungen über sich ergehen lassen, und das würde ja heissen, dass jemand aus dem Ausland immer hierher reisen muss, damit man überhaupt eine saubere Invaliditätsabklärung vornehmen kann.

Ich bitte Sie, stimmen Sie aus praktischen und auch aus humanitären Erwägungen dem Antrag der Kommissionsminderheit zu Absatz 3bis zu.

**Gross Andreas (S, ZH):** Eine Minderheit der Kommission fand es schade, dass hier in Absatz 4 ein Ansatz des Bundesrates – in alter Zusammensetzung – gestrichen worden ist, nämlich dass diejenigen, die fünf Jahre lang mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung hier sein konnten, die hier arbeiteten und sich nichts zuschulden kommen liessen, eine Bewilligung für einen längeren Aufenthalt bekommen. Der Katalog in Artikel 61, was man alles schlecht machen könnte, um dieses Recht zu verwirken, ist lang. Diese Bewilligung fördert einerseits die Integration; das ist eine der logischen Säulen der Reformidee des Bundesrates in alter Zusammensetzung, die wir aufrechterhalten möchten. Auf der anderen Seite müssen wir uns einfach bewusst sein, dass wir diese Arbeitskräfte in den nächsten zwanzig Jahren brauchen. Wir würden sie bekommen, wenn wir jenen, die sich fünf Jahre als Arbeitskräfte bewährt haben, einen Daueraufenthalt zugestehen würden.

In dem Sinne bitte ich Sie – wenn ich es deutlich sagen dürfte –, sich nicht vom Wahlfieber des letzten Jahres und der «Erosion der Mitte nach rechts» anstecken zu lassen, sondern die Intention des Bundesrates in alter Zusammensetzung, der auch nicht sehr revolutionär war, in dieser bescheidenen Hinsicht aufrechtzuerhalten.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie, die Minderheiten Leutenegger Oberholzer und Gross Andreas zu unterstützen.

Es wurde von der Minderheitssprecherin, von Frau Leutenegger Oberholzer, schon gesagt, dass bei Invalidität zwingende Bestimmungen zum Schutz besonders verletzlich Personen für diesen bedingten Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sprechen. Ich denke, es geht hier auch um den Grundrechtsstatus dieser Personen, die Menschenwürde, die persönliche Integrität, vor allem aber auch um das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung. Das ist ja ein Menschen-

recht, das durchaus auch ausländische Staatsangehörige in Anspruch nehmen können. Oder mit anderen Worten: Wenn eine solche Person einer solchen Nothilfe bedürfte, einer medizinischen Nothilfe, dann könnte sie gar nicht weggewiesen werden.

Frau Leutenegger Oberholzer hat es aber schon angetönt, dass hier auch sozialversicherungsrechtliche Gründe dafür sprechen, dass diese Personen in der Schweiz bleiben dürfen, dass es während der Dauer der Abklärung der Invalidität sinnvoll ist – auch im Sinne der immer wieder beschworenen Missbrauchsbekämpfung –, wenn diese Personen hier in der Schweiz eben diese Abklärungen der Invalidität vornehmen lassen können, aber auch allfällige berufliche oder medizinische Massnahmen abklären lassen können.

Nun wäre ich eigentlich froh, Herr Bundesrat Blocher – ich möchte Sie jetzt direkt ansprechen –: Ich stelle bezüglich des sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstatus eine gewisse Doppelbödigkeit fest. Einerseits haben Sie, Herr Bundesrat Blocher, laut über eine liberalere Immigrationsregelung nachgedacht, aber nur unter Abkoppelung vom System der sozialversicherungsrechtlichen Leistungen in einer ersten Phase. Auf der anderen Seite hat Herr Fasel aufgezeigt, dass Arbeitgeber landwirtschaftlicher Praktikanten diese gezielt in das System der Prämienverbilligung des KVG hineinlenken. Man nutzt also einerseits das System, und gleichzeitig spricht man von Missbrauch sozialversicherungsrechtlicher Leistung durch ausländische Erwerbstätige. Das ist meines Erachtens scheinheilig.

Aber wir sollten jetzt in der Logik des bestehenden Systems denken und argumentieren, und da gibt es sehr gute sozialversicherungsrechtliche Gründe dafür, dass solche Personen ihre Leistungen wegen Invalidität in der Schweiz beziehen und auch der entsprechenden sozialversicherungsrechtlichen Kontrolle in der Schweiz unterliegen. Herr Blocher, ich bitte Sie, gerade zu diesem Aspekt, zu diesem Punkt, vielleicht auch etwas zu sagen und dazu Stellung zu nehmen: Es ist sinnvoll, dass solche Personen in der Schweiz bleiben, eben auch wegen der Missbrauchskontrolle.

Ich bitte, auch den Antrag der Minderheit Gross Andreas anzunehmen; das ist ja ursprünglich ein bundesrätlicher Antrag. Hier verdichtet sich gewissermassen ein Ermessensstatbestand nach fünf Jahren Aufenthalt zu einem Recht unter Vorbehalt der Widerrufgründe nach Artikel 61. Das wäre ein echter Schritt zur Integration bewährter und unbescholtener ausländischer Erwerbstätiger. Diese grössere Rechts- und Arbeitsplatzsicherheit, die wir diesen langjährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz verschaffen, ist auch – davon bin ich vollends überzeugt – ein Vorteil für den Arbeits- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Was Herr Gross Jost gesagt hat, wollen wir auch, und wir sind überzeugt, dass das auch mit der Fassung der Mehrheit möglich ist, denn das Eintreten einer Invalidität ist nicht per se ein Wegweisungsgrund. In Artikel 30 Absatz 1 Litera b sind bei den Ausnahmen zu den Zulassungsvoraussetzungen auch die schwerwiegenden persönlichen Härtefälle geregelt, und ich glaube, wir sprechen mit der vorliegenden Kategorie eben von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. Zudem sind der Widerruf von Verfügungen in Artikel 61 und der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen in Artikel 62 lediglich mit einer Kann-Bestimmung geregelt. Aufgrund dieser Bestimmungen – zusammen mit dem in Artikel 91 enthaltenen Grundsatz zur Ermessensausübung – erübrigt sich eine weitere gesetzliche Präzisierung für das Verbleiberecht im Sinne des Antrages der Minderheit Leutenegger Oberholzer. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

Ich spreche jetzt auch zum Antrag der Minderheit Gross Andreas zu Absatz 4. Ich bitte Sie, auch bei Absatz 4 der Mehrheit zuzustimmen. Mit einem gesetzlich festgeschriebenen Rechtsanspruch auf Verlängerung einer Jahresaufenthaltsbewilligung wird der Integrationsgedanke unterlaufen. Integrationswille und Integrationsbereitschaft sollen auch bei einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung eine Voraussetzung bleiben. Dies wäre aber bei einem von vornherein feststehenden Anspruch auf Verlängerung nach fünf Jahren nicht mehr der Fall. Zudem wird in Artikel 33 Absatz 2 Litera a der Erhalt der Niederlassungsbewilligung nach fünfjährigem Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. Der vorliegende Minderheitsantrag schränkt zudem den noch verbleibenden Ermessensspielraum der Migrationsbehörden weiter ein. Ich bitte Sie also, der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag Gross Andreas abzulehnen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Herr Gross, Sie folgen dem Entwurf des Bundesrates; dazu kann ich nichts sagen. Ich kann Ihnen lediglich sagen, dass in der Kommission der Bundesrat anscheinend der Fassung der Mehrheit zugestimmt hat, weil in Absatz 3 der Vorbehalt auf Artikel 61 übernommen worden ist. Das ist die Haltung des damaligen Bundesrates. Ich habe sie nicht infrage gestellt, weil meine Stellungnahme natürlich grundsätzlich auf den bundesrätlichen Anträgen beruht. Ich habe jene Dinge neu in den Bundesrat getragen, von denen ich gefunden habe, sie seien unbedingt notwendig. Hier habe ich das nicht gefunden. Darum stimmen wir hier der Mehrheit zu.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** L'autorisation de séjour est accordée dans un but déterminé. En cas de changement de situation – et c'est le cas si une personne devient invalide –, il y a lieu que les autorités réexaminent la situation. Il n'est pas possible d'avoir un renouvellement automatique d'une autorisation de séjour si les motifs du séjour ont changé. A relever qu'à contrario, l'autorisation d'établissement n'est pas soumise à cette condition, et c'est même sa caractéristique.

En ce qui concerne les cas d'invalidité, qui sont évoqués par Madame Leutenegger Oberholzer, une prolongation du séjour peut parfaitement être accordée. On a eu l'impression tout à l'heure que dès qu'une personne devenait invalide, on allait l'expulser. Non! Une prolongation du séjour peut être accordée en dérogeant aux conditions d'admission, selon l'article 33 alinéa 3.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer, comme l'a fait la commission par 12 voix contre 8 et 1 abstention.

Concernant la proposition de la minorité Gross Andreas, la commission a choisi d'en rester au système actuel, avec la possibilité d'accorder une prolongation, mais sans créer un droit. Monsieur Gross, cette possibilité d'obtenir une autorisation d'établissement existe à l'article 33 alinéa 4: l'autorisation d'établissement «peut être octroyée au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger s'est bien intégré en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale». J'ai presque envie de vous dire que cette disposition est plus généreuse que celle que vous voulez réintroduire, parce qu'elle ne déduit pas les périodes d'études.

Comme la commission, qui a pris sa décision par 14 voix contre 8, je vous invite à biffer les alinéas 4 et 5 de l'article 32, donc à rejeter la proposition de la minorité Gross Andreas. Comme je vous le disais, la transformation en autorisation d'établissement est déjà réglée à l'article 33 alinéa 4, dans une forme finalement plus généreuse que celle souhaitée par Monsieur Gross.

*Abs. 3bis – Al. 3bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 62 Stimmen  
Dagegen .... 91 Stimmen

**Abs. 4 – Al. 4****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 58 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Damit entfällt der Eventualantrag Amstutz.

*Übrige Bestimmungen angenommen*  
*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 33****Antrag der Kommission****Abs. 1–3, 5**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
**Abs. 4**

Nach einem ununterbrochenen Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre kann bei erfolgreicher Integration die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt.

**Antrag Wobmann****Abs. 2**

Ausländerinnen und Ausländern kann eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

**Schriftliche Begründung**

Die Schweiz kann sich auf Gesetzesstufe nicht verpflichten, unter den genannten Voraussetzungen immer und in jedem Fall eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Mit einer Kann-Formulierung wird der notwendige Spielraum geschaffen, um nötigenfalls von der Grundregel abzuweichen, wenn staatspolitische Überlegungen dies erfordern.

**Antrag Müller Philipp****Abs. 2**

Ausländerinnen und Ausländern kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

**Abs. 3**

Streichen

**Abs. 4**

Die zuständige Behörde prüft namentlich die schulische, berufliche und gesellschaftliche Integration sowie die Kenntnisse einer Landessprache. Die Migrations-, Schul- und Einbürgerungsbehörden arbeiten diesbezüglich eng zusammen. Die zuständige Behörde prüft namentlich, ob Widerstandsgründe nach Artikel 61 vorliegen; entsprechende Ansprüche erlöschen, sofern dies der Fall ist. Diese Regelung gilt sinngemäss auch bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Familiennachzuges.

**Abs. 5**

Vorübergehende Aufenthalte, namentlich zur Aus- und Weiterbildung (Art. 27), werden an den ununterbrochenen Aufenthalt in den letzten fünf Jahren nach Absatz 2 Buchstabe a nicht angerechnet.

**Schriftliche Begründung**

Zu Absatz 2: Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Der Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nur aufgrund einer gewissen Anwesenheitsdauer ist abzulehnen. Die Niederlassungsbewilligung ist als Ausdruck der Integration in der Schweiz zu verstehen, weshalb den materiellen Prüfungsvoraussetzungen bei der Gewährung mehr Bedeutung zuzumessen ist.

Sodann ist nicht einzusehen, weshalb – unter gewissen Voraussetzungen – allen Ausländern ein Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung eingeräumt werden soll. Gerade Ausländer, die strafrechtlich wenig auffällig sind, sich aber dennoch nicht an die geltende Ordnung halten und heute keinen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung geltend machen können, lassen sich mit der Verweige-

rung der Niederlassungsbewilligung nicht selten zu einem besseren Verhalten bewegen.

Es ist nicht einzusehen, den Grundsatz der Reziprozität in diesem Bereich aufzugeben und auf das Gegenrecht für Schweizer in jenen Staaten, die mit der Schweiz – noch – keine Niederlassungsvereinbarung abgeschlossen haben, zu verzichten.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, darauf hinzuweisen, dass die Schweiz bereits mit verschiedenen Staaten wie zum Beispiel Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Liechtenstein, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Österreich Niederlassungsvereinbarungen (der Unterschied zwischen Niederlassungsverträgen und Niederlassungsvereinbarungen besteht darin, dass bei Niederlassungsvereinbarungen ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung begründet wird; der Vorteil bei den Niederlassungsverträgen besteht heute namentlich darin, dass die Betroffenen geographische Mobilität erhalten, somit zum Beispiel Anspruch auf Kantonswechsel erhalten) abgeschlossen hat, die gegenseitig einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung einräumen (IMES, Weisungen, Anhang 011.12). Es ist daher Drittstaaten unbenommen, mit der Schweiz in Kontakt zu treten und für ihre Staatsbürger in der Schweiz eine Besserstellung beim Aufenthaltsstatus anzustreben, sofern gleichzeitig Gegenrecht gehalten wird. In Absatz 2 ist daher der Begriff «Anspruch» zu streichen und durch eine Kann-Formulierung zu ersetzen.

Die FDP hat im Übrigen schon bei der Kategorie der Aufenthaltsbewilligungen in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass die Einräumung eines Rechtsanspruches mit Blick auf das Ziel der Stabilisierung der Ausländerzahlen nicht unproblematisch sein kann (im Kommentar zu Art. 35 Abs. 5, Version Vernehmlassungsentwurf, der von der SPK gestrichen wurde). Sinngemäss ist dieser Einwand auch hier zu hören. Weiter hat sich die FDP bei der Kategorie der Niederlassungsbewilligungen dagegen ausgesprochen, dass schon allein das Vorweisen einer gewissen Anwesenheitsdauer zu einem Rechtsanspruch führt.

Zudem haben im Rahmen der Vernehmlassung 13 Kantone einen Rechtsanspruch abgelehnt oder zumindest grosse Vorbehalte geäussert. Selbst die CVP hat sich explizit gegen einen Rechtsanspruch ausgesprochen.

Zu Absatz 3: Mit dieser Regelung ist eine Flut von Gesuchen zu erwarten, da jeder Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung überzeugt sein wird, bei ihm lägen wichtige Gründe im Sinne des Gesetzes vor.

Zu Absatz 4: Da Integrationswille vorausgesetzt wird, ist nicht einzusehen, warum überhaupt eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gesetzlich verankert werden soll. Hinzu kommt, dass der Begriff «erfolgreiche Integration» zu schwammig ist. Auch hier gilt – wie schon bei Artikel 33 Absatz 2 (Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung) –, dass der Grundsatz der Reziprozität nicht aufzugeben ist.

Vorgeschlagen wird neu, in Absatz 4 das Prüfungsprogramm betreffend erfolgreiche Integration festzulegen. Um möglichst einen gesamtschweizerisch einheitlichen Standard zu erreichen, ist erforderlich, dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt und die Kriterien definiert.

Zudem sollte nicht nur die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz, sondern auch die während des Aufenthaltes erfolgte Integration dafür entscheidend sein, ob eine unbefristete Anwesenheitsbewilligung erteilt wird. Mit Blick auf die daraus folgenden Rechtsansprüche für die im Ausland wohnenden Familienangehörigen ist weiter zu verlangen, dass auch bei diesen Personen gute Integrationschancen bestehen. Auf diesen wesentlichen Punkt hat die FDP bereits im Rahmen der Vernehmlassung ausdrücklich hingewiesen (im Kommentar zu Art. 36 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf).

Da auch für ordentliche Einbürgerungen der Grad der Integration geprüft werden muss, ist es sinnvoll und nötig, dass der Informations- und Datenaustausch zwischen den Migrations- und Einbürgerungsbehörden intensiviert wird. Doppel-

spurigkeiten bei der Abklärung der Integrationsleistungen sind zu vermeiden. Als gesetzlicher Auftrag ist daher zu formulieren, dass die Migrations- und Einbürgerungsbehörden eng zusammenarbeiten.

Die Schulbehörden müssen ausdrücklich erwähnt werden. Sie sind gesetzlich zu verpflichten, bei der Informationsbeschaffung bzw. -vermittlung betreffend Integration aktiv mitzuarbeiten. Wenn dies nicht gesetzlich verankert wird, werden sich viele Schulleitungen nicht kooperativ verhalten.

Die Formulierung von Absatz 4 korrespondiert mit dem Positionspapier «Migrationspolitik» der FDP unter der Rubrik Auswahl der Zuwandernden.

Zu Absatz 5: Da Absatz 4 in der bundesrätlichen Fassung zu streichen ist, muss Absatz 5 entsprechend angepasst werden.

### Art. 33

#### Proposition de la commission

##### Al. 1–3, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Al. 4

.... de séjour portant sur les cinq dernières années, lorsque l'étranger ....

#### Proposition Wobmann

##### Al. 2

L'étranger peut avoir droit à une autorisation d'établissement:

....

#### Développement par écrit

La Suisse ne peut pas s'engager dans le cadre d'une loi à octroyer automatiquement une autorisation d'établissement dès lors que les conditions prévues sont remplies. Une formulation potestative permet de dégager la marge de manoeuvre nécessaire afin de pouvoir s'écarter de la règle générale si des considérations d'ordre politique l'exigent.

#### Proposition Müller Philipp

##### Al. 2

L'autorisation d'établissement peut être octroyée à l'étranger:

....

##### Al. 3

Biffer

##### Al. 4

L'autorité compétente vérifie notamment que l'étranger est intégré en Suisse sur le plan scolaire, professionnel et social et qu'il connaît une langue nationale. A cet effet, les autorités compétentes en matière de migration et de naturalisation ainsi que les autorités scolaires travaillent en étroite coopération. L'autorité compétente contrôle en particulier s'il existe des motifs de révocation au sens de l'article 61. Si tel est le cas, les droits de l'étranger d'obtenir une autorisation d'établissement s'éteignent. Cette règle s'applique par analogie à l'octroi d'une autorisation d'établissement dans le cadre du regroupement familial.

##### Al. 5

Les séjours temporaires effectués notamment à des fins de formation ou de perfectionnement (art. 27) ne sont pas pris en compte dans le séjour ininterrompu de cinq ans prévu à l'alinéa 2 lettre a.

#### Développement par écrit

Concernant l'alinéa 2: contrairement à ce que prévoit le droit actuel, il est question d'ancrer ici un nouveau droit; or les motifs suivants plaident en faveur de son rejet.

Il faut refuser que le droit à une autorisation d'établissement soit accordé uniquement sur la base d'une certaine durée de présence en Suisse. Puisque ladite autorisation doit être comprise comme l'expression d'une intégration en Suisse, il faut accorder davantage d'importance aux conditions matérielles que l'étranger doit remplir pour son octroi.

Il ne serait pas compréhensible que – sous certaines conditions – tous les étrangers aient d'emblée droit à une auto-

risation d'établissement. Le système actuel qui prévoit la possibilité de refuser le permis d'établissement, permet souvent d'amener précisément ceux des étrangers qui ne se tiennent pas aux règles de l'ordre établi tout en n'étant pas les auteurs d'infractions graves, à changer de comportement par le fait que le permis d'établissement peut leur être refusé.

Il n'est pas acceptable non plus de renoncer dans ce domaine au principe de réciprocité; on devrait alors renoncer à ce qu'un ressortissant suisse résidant dans un pays étranger qui n'a pas encore d'accord d'établissement avec la Suisse puisse s'y établir. On rappellera à ce sujet que la Suisse a déjà conclu des accords de réciprocité avec différents pays tels que la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, le Liechtenstein, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et l'Autriche (différence entre traité d'établissement et accord d'établissement: dans le deuxième cas, le droit à un permis d'établissement doit être motivé; un avantage du premier est que l'étranger concerné jouit de la mobilité géographique, donc il peut par exemple changer de canton), accords qui, en contrepartie, donnent droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement (cf. IMES instructions, annexes 011.12). Il est donc loisible à des Etats tiers d'entrer en contact avec la Suisse et de demander un meilleur statut pour leurs ressortissants en Suisse pour autant que la réciprocité soit accordée. Pour ces motifs, il faut biffer la notion de droit au permis d'établissement à l'alinéa 2 et y insérer une formulation potestative.

Le PRD a déjà signalé au cours de la procédure de consultation, s'agissant des catégories de permis de séjour, que le fait de prévoir un tel droit n'était pas sans poser de problème dans la perspective de la stabilisation du nombre d'étrangers (dans le commentaire sur l'art. 35 al. 5, version soumise à la consultation, biffé par la CIP). L'argument quant au fond mérite d'être rappelé ici. Le PRD a également émis un avis défavorable à la possibilité d'octroyer un permis d'établissement uniquement sur la base de la preuve d'une certaine durée de résidence.

En outre, pendant la consultation, treize cantons ont rejeté le droit, ou du moins ils ont émis de fortes réserves. Même le PDC s'est opposée de manière explicite à ce droit.

Concernant l'alinéa 3: cette règle risque de déclencher un flot de demandes, car chaque étranger sans permis d'établissement sera convaincu de pouvoir invoquer d'importants motifs selon la loi.

Concernant l'alinéa 4: comme la volonté de s'intégrer est une condition préliminaire, il n'est pas compréhensible qu'un octroi anticipé du permis d'établissement soit prévu par la loi. De plus, la notion d'intégration «réussie» est trop floue. En outre, il faut ici également que le principe de la réciprocité ne soit pas abandonné (cf. aussi l'art. 33 al. 2).

Une nouveauté est l'instauration, à l'alinéa 4, d'un programme d'examen pour contrôler la réussite de l'intégration. Pour garantir que les normes soient uniformes pour toute la Suisse il faut que le Conseil fédéral définisse les détails et les critères.

De plus, ce n'est pas seulement la durée du séjour qui doit compter, mais le degré d'intégration pendant cette période de résidence. Il faut aussi prendre en considération les droits qu'ont les membres de la famille résidant encore à l'étranger: on doit pouvoir également exiger de ces personnes de bonnes chances de s'intégrer. Le PRD a déjà souligné ces points dans le cadre de la consultation (dans le commentaire concernant l'art. 36 al. 3 du projet mis en consultation).

Puisque le degré d'intégration doit être examiné même pour les naturalisations ordinaires, il est opportun et nécessaire que l'échange de données d'informations entre les autorités responsables des migrations et des naturalisations soit intensifié, étant entendu que toute redondance doit être évitée. Le texte de loi doit donc faire état de la nécessité pour ces autorités de coopérer étroitement.

Les autorités scolaires doivent être mentionnées expressément: elles doivent être obligées par la loi à participer activement à l'acquisition et à la transmission des informations concernant l'intégration. En l'absence d'une disposition dans

la loi, les directions des écoles n'offriront pas leur coopération.

La formulation de l'alinéa 4 correspond au «papier» sur la politique de migration du PRD sous la rubrique «Sélection des immigrants».

Concernant l'alinéa 5: comme l'alinéa 4 doit être biffé du projet du Conseil fédéral, l'alinéa 5 doit être adapté en conséquence.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Bei Artikel 33 geht es um die Niederlassungsbewilligung, also um jenen Rechtsstatus, der am meisten Qualitäten aufweist und den besten Status darstellt. Der Bundesrat und die Mehrheit haben sich klar für eine Besserstellung gegenüber heute ausgesprochen, indem man neu Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung hat, wenn man sich mindestens zehn Jahre hier aufhält und im Einzelfall keine Widerrufgründe vorliegen. Das war in der Kommission völlig unbestritten.

Die Anträge Wobmann und Müller Philipp lagen der Kommission nicht vor. Sie verlangen im Gegensatz zum Anspruch eine Kann-Formulierung. Dieses Anliegen lag in der Kommission nicht vor. Wir haben uns unbestrittenermassen für den Rechtsanspruch ausgesprochen, weil es hier um Niederlassungsbewilligungen für Leute geht, die zehn Jahre oder länger hier in der Schweiz gelebt haben.

*Abs. 3–5 – Al. 3–5*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 91 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 63 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 85 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp/Wobmann .... 68 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 34**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Wasserfallen*

*Abs. 2*

Personen mit einer Grenzgängerbewilligung müssen mindestens einmal täglich an ihren Wohnort ....

*Schriftliche Begründung*

Dieser Artikel entspricht den Vorschriften der bilateralen Verträge. Es stellt sich die Frage, ob Drittausländern nun zwingend, und gerade bei den Grenzgängern, die Gleichstellung mit den EU-Staatsangehörigen gegeben werden soll. Heute betrifft dies rund 700 Personen. Bei einer Lockerung auf «wöchentlich» kann eine Flut von Gesuchen die Folge sein, was nicht im Interesse der Schweiz ist.

**Art. 34**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Wasserfallen*

*Al. 2*

Le titulaire doit regagner au moins une fois par jour son lieu de résidence à l'étranger ....

*Développement par écrit*

Cet article correspond aux règles des accords bilatéraux. La question qui se pose est de savoir si, précisément dans le cas des frontaliers, les ressortissants d'Etats-tiers doivent obligatoirement être mis sur un pied d'égalité avec ceux de l'UE. 700 personnes seraient concernées aujourd'hui. Si la disposition est assouplie pour que le déplacement requis ne soit qu'hebdomadaire, le nombre de demandes pourrait aug-

menter considérablement, ce qui ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Monsieur Wasserfallen, par sa proposition, souhaite que le retour au lieu de résidence à l'étranger soit exigé chaque jour au lieu d'une fois par semaine. Il craint en effet qu'il y ait une invasion de frontaliers en provenance d'Etats tiers. Cela n'est pas possible puisque nous avons fait allusion tout à l'heure aux accords internationaux dans le domaine du trafic frontalier. Je tiens à préciser que la zone frontalière, dans laquelle doivent être domiciliés les travailleurs qui prétendent au statut de frontalier, est strictement limitée – soit à 10 kilomètres pour la France, à 20 kilomètres pour l'Italie et un certain nombre de districts pour l'Allemagne. Il n'est donc pas possible qu'il y ait une invasion de travailleurs frontaliers, dans la mesure où ceux-ci doivent être domiciliés dans une zone géographiquement proche de nos frontières, qui est strictement délimitée dans le cadre des accords internationaux pertinents. C'est la raison pour laquelle je vous invite, au nom de la commission, à soutenir le projet du Conseil fédéral et à rejeter la proposition Wasserfallen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 106 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 26 Stimmen

**Art. 35**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 36**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 2*

.... wenn sie nicht erwerbslos sind und ....

*Schriftliche Begründung*

Die gängige Bezeichnung für arbeitslos ist heute meines Wissens erwerbslos.

*Antrag Müller Philipp*

*Abs. 2*

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung kann der Kantonswechsel bewilligt werden, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufgründe nach Artikel 61 vorliegen.

*Schriftliche Begründung*

Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Es besteht kein Anlass, Jahresaufenthaltern einen Anspruch auf den Kantonswechsel einzuräumen. Indem man ihnen nun ebenfalls generell Ansprüche gewähren will, werden sie den niedergelassenen Ausländern weitgehend gleichgestellt.

Die Grenzen zwischen den beiden Bewilligungstypen werden verwischt. Konsequenz zu Ende gedacht, müsste der in der bisherigen Praxis bewährte Dualismus der beiden Aufenthaltstitel beseitigt werden. Erhalten Jahresaufenthalter einen Anspruch auf Kantonswechsel, so kann dieser gegenüber von Sozialhilfe abhängigen Ausländerinnen oder Ausländern kaum mehr verweigert werden. Es besteht die Gefahr des interkantonalen «Sozialhilfetourismus». Absatz 2 ist daher als Kann-Bestimmung zu formulieren.

Zudem hat die FDP im Rahmen der Vernehmlassung diesbezüglich Vorbehalte angebracht und verlangt, dass Kantonswechsel die Integration nicht beeinträchtigen dürfen (im Kommentar zu Art. 39 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf). Durch den Wegfall des Rechtsanspruches ist dieser Problematik ebenfalls Rechnung getragen.

**Art. 36***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Hess Bernhard**Al. 2*

.... s'il n'est pas sans activité lucrative et ....

*Développement par écrit*

La désignation usuelle pour «chômage» est, à ma connaissance «sans activité lucrative» (ou, «sans emploi et sans revenu»).

*Proposition Müller Philipp**Al. 2*

Le titulaire d'une autorisation de séjour peut être autorisé à changer de canton s'il n'est pas au chômage et qu'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'article 61.

*Développement par écrit*

L'alinéa 2 confère aux étrangers un nouveau droit qui ne figure pas dans le droit actuel et qu'il convient de rejeter, car il n'existe aucune raison de donner aux personnes ayant une autorisation annuelle de séjour le droit de changer de canton. Si un tel droit leur est également accordé, ils seront assimilés, dans une large mesure, aux titulaires d'une autorisation d'établissement.

Les frontières existant entre les deux types d'autorisations disparaîtront. Il convient de réfléchir en toute connaissance de cause à la suppression du dualisme de ces deux titres de séjour, garanti par la pratique en vigueur. Si les titulaires d'une autorisation annuelle de séjour obtiennent le droit de changer de canton, il ne sera guère possible de le refuser aux étrangers dépendant de l'aide sociale. D'où le danger de voir se développer le «tourisme intercantonal de l'aide sociale». En conséquence, l'alinéa 2 doit être formulé comme une disposition potestative.

Dans le cadre de la consultation, le PRD a, en outre, émis des réserves à ce sujet et exigé que le changement de canton ne nuise en aucun cas à l'intégration de l'étranger (cf. commentaire relatif à l'art. 39 al. 3 du projet mis en consultation). La suppression d'une prétention à un droit tient également compte de cette problématique.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Bei Artikel 36 führen wir gegenüber dem heutigen Recht eine gewisse Mobilität ein, indem in Absatz 2 neu ein Anspruch auf den Kantonswechsel stipuliert wird. Heute ist die Bewilligung für Aufenthalte beschränkt auf den Kanton, in dem eine Person diese Bewilligung erhalten hat. Das hat sich negativ ausgewirkt; es behindert die Mobilität, und in der Berufswelt ist es heute oft so, dass dann im Laufe der Jahre eine Arbeitsstelle gewechselt wird. Deshalb sind Bundesrat und Kommission klar für einen Anspruch auf den Kantonswechsel.

Herr Müller möchte auch hier eine Kann-Formulierung haben. Das würde natürlich einen Bürokratieaufwand mit sich bringen und würde eben nicht im Sinne der Konzeptänderung der Mobilität stehen.

Bei Herrn Hess sehe ich lediglich darin eine Änderung, dass er «erwerbslos» statt «arbeitslos» einfügen möchte. Das ist meines Erachtens eine Aufgabe für die Redaktionskommission.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 136 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 9 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 90 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 61 Stimmen

**Art. 37–39***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 40***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Stamm**Abs. 3*

Der Ausweis für Personen mit Niederlassungsbewilligung wird für fünf Jahre ausgestellt.

*Schriftliche Begründung*

Der Zusatz «zur Kontrolle» ist irreführend, impliziert er doch, dass es sich bei der Frist von fünf Jahren lediglich um eine bürokratische Schikane handelt. Die Niederlassungsbewilligung kann jedoch, genau wie andere Bewilligungstitel, unter gewissen Voraussetzungen widerrufen werden. Somit bedarf es keiner Unterscheidung bzw. Spezifizierung zur Bezeichnung der Fünfjahresfrist.

**Art. 40***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Stamm**Al. 3*

Le titre de séjour du titulaire d'une autorisation d'établissement est remis pour une durée de cinq ans.

*Développement par écrit*

Le début de la phrase «A des fins de contrôle» est trompeur, car il implique que le délai de cinq ans a été retenu en fonction de considérations bureaucratiques uniquement. Or, à l'instar des autres titres de séjour, l'autorisation d'établissement peut faire l'objet d'une révocation dans les conditions prévues en la matière. Il n'est donc pas nécessaire d'apporter des précisions concernant ce délai de cinq ans.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 108 Stimmen

Für den Antrag Stamm .... 40 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir stehen jetzt vor Artikel 41. Ich kann Ihnen bereits ankündigen, dass für diesen Artikel 15 Abstimmungen nötig sein werden. Ich beantrage Ihnen deshalb, hier die Sitzung zu unterbrechen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu**Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr**La séance est levée à 19 h 00*

**Achte Sitzung – Huitième séance**

Freitag, 7. Mai 2004  
Vendredi, 7 mai 2004

08.00 h

02.024

**Ausländergesetz**  
**Loi sur les étrangers**

*Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

**Bundesgesetz über die AusländerInnen und Ausländer**  
**Loi fédérale sur les étrangers**

**Art. 41**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

.... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. (Rest streichen)

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 1a*

Ausländische Ehegatten von SchweizerInnen und Schweizern haben Anspruch auf eine fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligung.

*Abs. 2*

....

a. die Verwandten in absteigender Linie ....

....

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 3*

Nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von zwei Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

*Antrag der Minderheit*

(Vermot, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

*Abs. 4*

Kinder unter 21 Jahren ....

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

....

a. der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die unter 16 Jahre alt sind ....

....

*Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: Ein Familienverbund macht nur dann Sinn, wenn auch im Verbund zusammen gelebt wird.

Zu Absatz 2: Jugendliche über 16 Jahren, ohne Sprachkenntnisse, können sich in unsere Gemeinschaft nur noch sehr schlecht integrieren und finden oft nur ganz schwer – oder gar nicht – eine Lehrstelle.

*Antrag Vermot*

*Titel*

Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung

*Abs. 1*

Ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung.

*Schriftliche Begründung*

Postuliert wird eine Gleichstellung von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen und Niedergelassenen mit EU-Bürgern und -Bürgerinnen. Die ursprüngliche Fassung von Artikel 41 bezweckte eine Gleichstellung von Schweizern und Schweizerinnen mit EU-Bürgern und -Bürgerinnen. Es ist nicht einzusehen, warum Niedergelassene in der Schweiz schlechter gestellt sein sollen als z. B. Kurzaufenthalter aus der EU. Niedergelassene sind nämlich nach dem bisherigen ausländerrechtlichen Rechtsverständnis Einheimische ohne Schweizer Pass. Gemäss der bisherigen Konzeption des Familiennachzugs, namentlich Artikel 42 AuG, wäre Niedergelassenen verwehrt, Verwandte in aufsteigender Linie nachzuziehen. Ein entsprechendes Recht steht aber beispielsweise Kurzaufenthaltern und Kurzaufenthalterinnen aus der EU ohne weiteres zu. Eine solche Ungleichbehandlung ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen. Nicht einzusehen ist auch, weshalb Familienangehörige von Niedergelassenen, anders als solche von Schweizerinnen und Schweizern und von EU-Bürgern und -Bürgerinnen, nur dann einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben sollen, wenn sie mit der nachziehenden Person zusammenleben. Auch für diese Einschränkung der Lebensgestaltungsfreiheit für Ehepartner von Niedergelassenen aus Drittstaaten ist kein sachlicher Grund ersichtlich.

*Antrag Janiak*

*Abs. 2*

....

a. der Ehepartner, registrierte gleichgeschlechtliche Partner und nichteheliche Lebenspartner sowie eigene Verwandte und diejenigen der Partner in absteigender Linie, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird.

....

*Schriftliche Begründung*

Mit dieser Formulierung werden registrierte gleichgeschlechtliche Partner und nichteheliche Lebenspartner mit Ehegatten gleichgestellt. Eine solche Gleichstellung resultiert aus Artikel 8 der Bundesverfassung und dem Partnerschaftsgesetz, das unser Rat ja bereits mit einer Anpassung des geltenden Artikels 17 Anag verabschiedet hat. Die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partner ist jetzt im vorliegenden Gesetz zu regeln, um nicht ein bereits verabschiedetes Gesetz schon vor dem Inkrafttreten revidieren zu müssen.

Die Berücksichtigung auch von nichtehelichen Lebenspartnern entspricht im Übrigen der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, die der Rat der Europäischen Union am 22. September 2003 erlassen hat. Gemäss dieser Richtlinie soll nämlich auch nichtehelichen Lebenspartnern von Schweizern und Schweizerinnen oder Niedergelassenen, die nachweislich in einer auf Dauer angelegten Beziehung leben, der Nachzug analog den Ehepartnern bewilligt werden. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch die Schweiz bei der Neuregelung ihres Ausländerrechtes die EU-Richtlinie in eigenes Landesrecht überführen sollte.

**Wichtiger Hinweis:** Gemäss der Formulierung von Artikel 41 bereits in der Fassung des Bundesrates könnten Familienangehörige aus Drittstaaten unabhängig von ihrem aktuellen Aufenthaltsort in die Schweiz nachgezogen werden. Obwohl der Bundesrat bzw. die Verwaltung Artikel 41 dem Freizügigkeitsabkommen nachgebildet hatte, weil er eine Gleichstellung der Schweizer mit EU-Bürgerinnen beabsichtigte, führten die aktuelle Fassung des Familiennachzugs und selbstverständlich auch mein Abänderungsvorschlag zu einer Besserstellung (!) gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Dies resultiert aus der neuern EuGH-Rechtsprechung zum Familiennachzug, der sich das Schweizerische Bundesgericht mit Bezug auf die Anwendung des Personenfreizügigkeitsabkommens angeschlossen hat (Urteil des Bundesgerichtes vom 4. November 2003). Danach gilt die grosszügige Regelung des Familiennachzugs für Familienangehörige aus Drittstaaten nur dann, wenn sich diese in einem EU-Staat aufhalten. Anders ausgedrückt: Die Freizügigkeit gemäss Freizügigkeitsabkommen gilt nur innerhalb des EU-Binnenraums, nicht aber für den Zuzug in diesen! Gemäss dem Revisionsvorschlag im AuG wären Familienangehörige von Schweizern und Schweizerinnen indessen auch dann erleichtert nachzugsberechtigt, wenn sie sich in einem Drittstaat aufhalten. Aufgrund des Diskriminierungsverbotes gemäss Freizügigkeitsabkommen bzw. des Anspruchs auf Inländergleichbehandlung hätte die privilegierte Regelung des Familiennachzugs durch Schweizer und Schweizerinnen Reflexwirkungen für EU-Bürger und -Bürgerinnen. Auch diese könnten ihre Familienangehörigen aus eben diesen Drittstaaten nachziehen, d. h. nicht erst dann, wenn sie sich bereits rechtmässig oder sogar dauerhaft in einem EU-Staat aufhalten.

**Antrag Stamm**  
**Abs. 2**

....  
a. .... Linie, die unter 18 Jahre alt sind; (Rest des Buchstaben streichen)

**Schriftliche Begründung**

Das vorgeschlagene Alter von 21 Jahren erscheint im Kontext willkürlich, dagegen entspricht das Alter von 18 Jahren dem Mündigkeitsalter und ist daher in der Definition der Verwandtschaft zu verwenden. Mit dem Zusatz der Unterhaltsgewährung wird das formulierte Kriterium ausgehöhlt und potenziellem Missbrauch Raum gelassen. Er ist daher zu streichen.

**Antrag Freysinger**

**Abs. 4**  
Streichen

**Schriftliche Begründung**

Mit dieser Bestimmung wird Kindern und Jugendlichen, auch wenn sie ihren Eltern erst im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz folgen, eine längerfristige Aufenthaltsgenehmigung zugesprochen als dem ausländischen Elternteil. Diese Ungleichbehandlung ist schwer erklärbar und daher zu streichen.

**Antrag Müller Philipp**

**Abs. 1**

Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

**Abs. 2**

Streichen

**Abs. 3**

Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten und die Kinder Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

**Abs. 4**

Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung ohne Einhaltung einer fünfjährigen Wartefrist.

**Abs. 5**

Weiter gehende Ansprüche richten sich nach dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) oder dem Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta-Übereinkommen), sofern die ausländischen Familienangehörigen der Schweizerin oder des Schweizer zu vor in einem Mitgliedstaat des Freizügigkeitsabkommens oder des Efta-Übereinkommens nach nationalem Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben.

**Schriftliche Begründung**

Zu Absatz 1: Zur rechtsgleichen Behandlung von Schweizern bzw. der Limitierung des Nachzugsalters für Kinder auf 18 Jahre: Das Bundesgericht hatte sich am 17. Januar 2003 mit der Frage auseinandergesetzt, wann sich Schweizer auf das FZA berufen können und wann nicht, wenn sie Familienangehörige aus Drittstaaten nachziehen wollen (BGE 129 II 249). Die Kommissionsmehrheit hat dem Urteil aus Lausanne in seiner Sitzung vom 24. Oktober 2003 Rechnung getragen.

Zwischenzeitlich hatte sich aber das Bundesgericht erneut mit Fällen zu befassen, wo argumentiert wurde, dass Schweizer schon aus Gründen der Rechtsgleichheit und entgegen der Rechtsprechung in BGE 129 II 249 beim Familiennachzug in den Genuss des FZA kommen müssten.

Im zur Publikation gelangenden Urteil 2A.91/2003 vom 4. November 2003 gelangte das Bundesgericht unter Hinweis auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 23. September 2003 indessen zum Schluss, dass die Familiennachzugsregelung des FZA nur auf Personen zur Anwendung gelangen kann, die zuvor in einem Mitgliedstaat des FZA nach dortigem nationalem Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben.

Das Bundesgericht folgerte daraus, dass eine analoge Anwendung der Familiennachzugsregelung des FZA aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung damit von vornherein nur in Fällen in Betracht kommen kann, in denen Schweizer ausländische Familienangehörige aus Mitgliedstaaten der EG in die Schweiz nachziehen wollen, nicht dagegen in Fällen, wo es um den Nachzug eines Familienmitglieds aus einem Drittstaat gehe, wofür sich auch in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Angehörige aus EG-Staaten nicht auf das FZA berufen können. Das Bundesgericht wies in diesem Fall die Beschwerde einer Slowakin ab, die mit einem in der Schweiz niedergelassenen Italiener verheiratet ist und die ihren aus einer früheren Beziehung stammenden slowakischen Sohn nachziehen wollte.

Diese neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche sich derjenigen des EuGH integral anschliesst, ist ins AuG zu übernehmen. Da die Integrationsproblematik beim Familiennachzug von ausländischen Kindern durch Schweizer gleich ist, wie wenn niedergelassene Ausländer ihre Kinder nachziehen, rechtfertigt es sich, bei der Familiennachzugsregelung eine identische Lösung zu implementieren. So wird auch dem Rechtsgleichheitsgebot vollumfänglich Nachachtung verschafft.

Eine Sonderregelung für Schweizer (z. B. durch Konzessionen beim Höchstalter) drängt sich nicht auf. Andernfalls würde das Integrationskonzept nicht mehr rechtsgleich gehandhabt. Gestützt wird diese Argumentation auch durch ein Rundschreiben des IMES vom 16. Januar 2004.

Das Bundesgericht hat zwar in seinem Urteil 2A.457/2003 vom 16. Januar 2004 eine vorübergehende Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug als rechtmässig erachtet. Es sei Aufgabe des Parlamentes, diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, was mit Artikel 41 Absätze 1 bis 5 in der vorgeschlagenen Fassung der Fall ist.

Durch die jüngste Rechtsprechung des EuGH und des Bundesgerichtes ist diese Ungleichbehandlung aber beseitigt, da z. B. auch der in der Schweiz anwesenheitsberechtigte deutsche Staatsangehörige, der seine aus einem Drittstaat stammenden Familienangehörigen nachziehen will, wenn

diese noch nie in der EG anwesenheitsberechtigt waren, gleich wie der Schweizer behandelt wird (vgl. nochmals BGE 2A.91/2003 vom 4. November 2003, wo das Bundesgericht auf die Rechtsprechung des EuGH Bezug nimmt).

Das Bundesgericht und der EuGH sind sich somit resultatsmässig einig, dass das innerstaatliche Familiennachzugsrecht nicht durch eine large Auslegung des FZA ausgehöhlt werden darf. Eine Veranlassung, über die Rechtsprechung des EuGH und des Bundesgerichtes hinaus zu legiferieren, ist daher nicht gegeben.

Zum Erfordernis des Zusammenwohnens: Um die Zahl von Aufenthaltsehen oder rechtsmissbräuchlich aufrechterhaltenen schweizerisch-ausländischen Ehen zu minimieren, ist das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss bundesrätlichem Entwurf zu belassen. Daher ist in Artikel 48 (Ausnahmen vom Zusammenwohnen) wieder der Verweis auf Artikel 41 aufzunehmen.

Für das Erfordernis des Zusammenwohnens haben sich im Rahmen der Vernehmlassung zudem zwölf Kantone ausgesprochen, dagegen waren nur deren vier.

Zu Absatz 2: Die Definition der Familienangehörigen (Abs. 2 im bundesrätlichen Entwurf) kann gestrichen werden, da in Absatz 5 (neue Fassung) der Verweis auf das FZA und das Efta-Übereinkommen gemacht wird.

In den beiden Abkommen finden sich dann die materiellen Voraussetzungen für den Familiennachzug in auf- und absteigender Linie. Die Wiederholung der Definition der Familienangehörigen im nationalen Recht erübrigt sich aber angesichts der derogatorischen – also der gesetzesaufhebenden – Kraft der beiden Abkommen. Der Gesetzgeber hat bekanntlich ja auch auf eine formelle Überführung des FZA in ein Bundesgesetz verzichtet.

Härtefälle bei der Übersiedlung von betagten Eltern oder Schwiegereltern können im Übrigen nach wie vor im Rahmen von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b und allenfalls gestützt auf Artikel 8 EMRK (BGE 120 Ib 257) geregelt werden.

Zu Absatz 3: Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung als Folge von Absatz 1.

Zu Absatz 4: Für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder ist ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren. Dies kann aber nicht mit einem Malusystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die zugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen.

Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem – also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz – gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Die Integrationschancen werden dadurch erheblich verbessert (vgl. zum Beispiel BGE 2A.101/2002 vom 17. Juli 2002, E. 2.3, wo das Bundesgericht bei 15- und 16-jährigen Jugendlichen von erheblichen Integrationsschwierigkeiten ausgeht).

Zudem spielt auch bei der aktuellen Revision des Bürgerrechtes die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle, was ein Zuwanderungsalter von 12 Jahren voraussetzt.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Auch bei der Beratung des neuen Berufsbildungsgesetzes ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen soll, dass es diesen möglich ist, in die berufliche Grundbildung einzusteigen. Dies setzt aber voraus, dass die nachziehenden Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbringen können. Aufgrund dieser Erkenntnis hat das Parlament im Anhang zum Berufsbildungsgesetz einen neuen Artikel 17 Absatz 2bis beschlos-

sen, der wie folgt lautet: «Hinsichtlich der Bewilligung des Nachzugs von ledigen Kindern unter 18 Jahren von Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung regelt der Bundesrat die notwendigen Bewilligungsvoraussetzungen, -auflagen und -bedingungen in der Weise, dass jedenfalls die berufliche Grundbildung dieser Kinder gewährleistet ist.»

Das Parlament hat also bereits bei zwei Gesetzeserlassen klar und deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern möglichst früh erfolgen soll, um die Integrationschancen erheblich zu verbessern.

Erwähnenswert ist auch, dass in Deutschland bei der Diskussion um ein neues Zuwanderungsgesetz die Regierung das Nachzugsalter für Kinder auf 12 Jahre festlegen will, während die Opposition gar fordert, das Höchstalter für nachfolgende Kinder sei auf 10 Jahre festzusetzen.

Zu Absatz 5: Gemäss Absatz 1.

#### Art. 41

##### *Proposition de la majorité*

###### *Al. 1*

.... sa durée de validité. (Biffer le reste)

###### *Al. 2-4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

###### *Al. 1a*

Le conjoint d'un ressortissant suisse a droit à une autorisation de séjour valable cinq ans.

###### *Al. 2*

....

a. les descendants et les ascendants âgés de ....

....

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

###### *Al. 3*

Après un séjour légal de deux ans, le conjoint du ressortissant suisse a droit à l'octroi ....

##### *Proposition de la minorité*

(Vermot, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

###### *Al. 4*

Les enfants de moins de 21 ans ....

##### *Proposition Hess Bernhard*

###### *Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

###### *Al. 2*

Sont considérés comme membres de la famille:

a. le conjoint et ses descendants âgés de moins de 16 ans ou dont l'entretien est garanti ....

....

##### *Développement par écrit*

Concernant l'alinéa 1: l'unité familiale ne peut exister que si tous les membres vivent ensemble.

Concernant l'alinéa 2: les jeunes de plus de 16 ans, sans connaissances linguistiques, ne peuvent s'intégrer que très mal dans notre société et ne trouvent que difficilement, voire jamais, une place d'apprentissage.

##### *Proposition Vermot*

###### *Titre*

Membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement

###### *Al. 1*

Les membres de la famille d'un ressortissant suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité.

**Développement par écrit**

Il est proposé une égalité de traitement entre les ressortissants suisses et les personnes établies en Suisse, d'une part, et les ressortissants de l'UE, d'autre part. La version initiale de l'article 41 visait une égalité de traitement entre les Suisses et les ressortissants de l'UE. Il n'y a aucune raison d'accepter que les personnes établies en Suisse soient défavorisées par rapport aux ressortissants de l'UE bénéficiant par exemple d'une autorisation de séjour de courte durée. D'après l'interprétation juridique faite jusqu'à ce jour de la législation sur les étrangers, les personnes établies en Suisse sont en effet des indigènes ne possédant pas de passeport suisse. Conformément à la conception en vigueur du regroupement familial, notamment selon l'article 42 LETr, les personnes établies en Suisse n'auraient pas le droit de procéder au regroupement familial de leurs ascendants. Or, un tel droit est par exemple accordé sans restriction aux ressortissants de l'UE bénéficiant d'une autorisation de séjour de courte durée. Cette inégalité de traitement est absolument injustifiable dans les faits. Rien ne justifie non plus que les membres de la famille d'une personne établie en Suisse – contrairement à ceux de la famille d'un Suisse ou d'un ressortissant de l'UE – n'aient droit à l'octroi et à la prolongation d'une autorisation de séjour qu'à condition d'habiter avec cette personne. Enfin, il n'existe aucun argument justifiant cette entrave à la liberté des conjoints de personnes établies en Suisse et provenant d'Etats tiers.

**Proposition Janiak****Al. 2**

....

a. le conjoint, le partenaire enregistré de même sexe ou le concubin du ressortissant suisse ainsi que ses propres descendants et ceux de son partenaire âgés de moins de 21 ans ou dont l'entretien est garanti.

....

**Développement par écrit**

Grâce à cette formulation, les partenaires enregistrés et les concubins sont mis sur un pied d'égalité avec les époux. Une telle égalité de traitement résulte de l'article 8 de la Constitution et de la loi sur le partenariat, que notre conseil a déjà adoptée en modifiant l'article 17 LSEE actuellement en vigueur. L'égalité de traitement des partenaires homosexuels doit être réglée dans la présente loi, afin qu'il ne soit pas nécessaire de réviser une loi adoptée avant même qu'elle n'entre en vigueur.

L'égalité prise en compte des couples non mariés correspond en outre à la directive concernant le droit au regroupement familial, que le Conseil de l'Union européenne a arrêtée le 22 septembre 2003. Conformément à cette directive, les concubins de Suisses ou de personnes établies en Suisse vivant manifestement en couple dans le cadre d'une relation durable doivent pouvoir bénéficier du regroupement familial au même titre que les époux. Il serait choquant que la Suisse n'intègre pas cette directive de l'UE dans son droit national au moment où elle s'apprête à refondre sa législation sur les étrangers.

Remarque importante: selon la formulation de l'article 41 déjà contenue dans la version du Conseil fédéral, les membres de la famille provenant d'Etats tiers peuvent bénéficier du regroupement familial en Suisse quel que soit leur lieu de résidence actuel. Bien que le Conseil fédéral ou plus exactement l'administration ait rédigé l'article 41 de façon à tenir compte de l'Accord sur la libre circulation des personnes, car elle avait l'intention de réaliser l'égalité de traitement entre les Suisses et les ressortissants de l'UE, la version actuelle du regroupement familial et bien entendu ma proposition de modification également ont conduit à une discrimination positive (!) à l'égard des ressortissants de l'UE. Cela résulte de la jurisprudence la plus récente de la Cour de Justice des Communautés européennes concernant le regroupement familial, à laquelle s'est rallié le Tribunal fédéral suisse en invoquant l'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes (jugement du Tribunal fédéral du 4 novembre 2003). Aux termes de celle-ci, la réglementation

libérale du regroupement familial ne s'appliquerait aux membres de la famille provenant d'Etats tiers que si ces derniers résident dans un Etat de l'UE. Autrement dit: la libre circulation visée par l'accord du même nom ne s'applique qu'à l'intérieur de l'espace de l'UE mais pas aux personnes qui s'y rendent! Conformément à la proposition de révision de la LETr, les membres de la famille d'un ressortissant suisse pourraient bénéficier plus facilement du regroupement familial même s'ils résident dans un Etat tiers. En raison de l'interdiction de discriminer qu'implique l'Accord sur la libre circulation ou plus précisément le principe du traitement national, la réglementation libérale du regroupement familial proposée ici pourrait avoir un effet réflexe pour les ressortissants de l'UE: ils pourraient aussi faire venir en Suisse les membres de la famille provenant justement de ces Etats tiers, ce qui signifie qu'ils ne devraient pas attendre tout d'abord que ceux-ci résident de manière légale voire durable dans un Etat de l'UE.

**Proposition Stamm****Al. 2**

....

a. .... âgés de moins de 18 ans; (Biffer le reste de la lettre)

....

**Développement par écrit**

L'âge proposé (21 ans) semble arbitraire dans ce contexte; l'âge de 18 ans étant quant à lui l'âge de la majorité, il convient de l'utiliser dans la définition de la parenté.

Le passage «ou dont l'entretien est garanti» doit être biffé, étant donné que cette précision retire son sens au critère retenu et ouvre la porte à d'éventuels abus.

**Proposition Freysinger****Al. 4**

Biffer

**Développement par écrit**

Selon cette disposition, les enfants et les jeunes se voient accorder une autorisation de séjour qui est valide plus longtemps que celle du parent étranger, même s'ils ne rejoignent leurs parents que dans cadre du regroupement familial. Etant difficile à justifier, cette inégalité de traitement doit être supprimée.

**Proposition Müller Philipp****Al. 1**

Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse et ses enfants célibataires de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité, à condition d'habiter avec lui.

**Al. 2**

Biffer

**Al. 3**

Après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, le conjoint et ses enfants ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

**Al. 4**

Les enfants de moins de 12 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement sans que le délai d'attente de cinq ans soit observé.

**Al. 5**

L'octroi de droits plus étendus se fonde sur l'accord du 21 juin 1999 entre, d'une part la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes) ou sur l'accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre échange (Accord AELE) dans la mesure où les membres de la famille du ressortissant suisse ont obtenu, auparavant, un droit de résidence dans l'un des Etats signataires de l'accord sur la libre circulation des personnes ou de l'Accord AELE, conformément au droit en vigueur dans le pays concerné.

**Développement par écrit**

Concernant l'alinéa 1: concernant le traitement égal de Suisses ou la limitation à 18 ans de l'âge des enfants pouvant re-

joindre leurs parents en Suisse, le Tribunal fédéral a dû trancher, le 17 janvier 2003, dans la question de savoir quand un suisse pouvait se prévaloir de l'accord sur la libre circulation des personnes (ci-après ALCP) lorsqu'il voulait faire venir les membres de sa famille de pays tiers (ATF 129 II 249). La majorité de la commission a tenu compte de ce jugement à sa séance du 24 octobre 2003.

Entre-temps, le Tribunal fédéral a dû se pencher sur d'autres cas où l'argument invoqué était le suivant: les citoyens suisses doivent pouvoir bénéficier de l'ALCP pour de simples raisons d'égalité de traitement, ceci contrairement à la jurisprudence qui résulte de l'arrêt susnommé.

Dans le jugement 2A.91/2003 du 4 novembre 2003, le Tribunal fédéral, se référant à un jugement de la Cour européenne de justice, du 23 septembre 2003, est parvenu à la conclusion que la réglementation du regroupement familial prévue par l'ALCP ne pouvait s'appliquer qu'aux personnes qui avaient obtenu auparavant dans un Etat membre de l'accord un droit de résidence conforme au droit prévalant dans ce pays.

Le Tribunal fédéral en a conclu qu'une application analogue du régime du regroupement familial prévu par l'ALCP ne peut entrer en ligne de compte pour des motifs d'égalité que dans les cas où des citoyens suisses entendent faire venir des membres étrangers de leurs familles de pays membres de l'UE, mais non dans les cas où il s'agit de membres de la famille provenant de pays tiers. En l'espèce, le Tribunal fédéral a rejeté la plainte d'une citoyenne slovaque mariée à un italien établi en Suisse, qui voulait faire venir en Suisse son fils slovaque issu d'une liaison précédente.

Cette nouvelle jurisprudence, qui s'appuie intégralement sur celle de la Cour européenne de justice, doit être reprise dans la LEtr. Étant donné que la problématique de l'intégration se pose de la même manière pour le regroupement par des suisses de leur famille étrangère que dans les cas où des étrangers établis font venir leurs enfants, il se justifie de mettre en œuvre une politique en matière de regroupement familial qui soit identique. Le principe de l'égalité est donc respecté.

Un régime spécial pour les suisses (p. ex. des concessions en matière d'âge) ne s'impose pas au risque de créer des inégalités en matière d'intégration. Cette argumentation est confirmée par une circulaire de l'IMES du 16 janvier 2004.

Le Tribunal fédéral a admis, dans son arrêt 2A.457/2003 du 16 janvier 2004, la légalité d'une discrimination provisoire en matière de regroupement familial; il est du devoir du Parlement d'éliminer cette inégalité en adoptant la proposition de nouvel article 41 alinéas 1 à 5 telle qu'elle est présentée.

La récente jurisprudence de la Cour européenne et du Tribunal fédéral supprime cette inégalité car, par exemple le ressortissant allemand établi légalement en Suisse qui entend faire venir les membres de sa famille provenant d'un pays tiers mais n'ayant jamais eu un droit de résider dans un pays de l'UE, est traité comme le citoyen suisse (cf. encore l'ATF 2A.91/2003 du 04.11.2003, où le TF se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne).

Le Tribunal fédéral et la Cour européenne parviennent donc à la même conclusion selon laquelle le droit de regroupement familial ne peut pas être vidé de son contenu par une interprétation trop large de l'ALCP. Il n'y a aucune raison de légiférer au-delà de la jurisprudence de la Cour européenne et du Tribunal fédéral.

Quant à l'exigence de vivre sous un même toit: Pour rejoindre les mariages destinés à obtenir un droit d'établissement ou les mariages «Suisse-étranger» maintenus de manière abusive, il convient de laisser l'exigence de la cohabitation telle qu'elle figure dans le projet du Conseil fédéral. C'est pourquoi un renvoi à l'article 41 doit figurer dans l'article 48 (exception à l'exigence de la cohabitation). Ajoutons que, dans la consultation, douze cantons ont voulu maintenir cette exigence alors que seulement quatre y étaient opposés.

Concernant l'alinéa 2: la définition des membres de la famille peut être biffée puisque l'alinéa 5 (nouvelle version) contient une référence à l'ALCP et à l'Accord AELE.

Ces deux accords contiennent toutes les conditions matérielles concernant la famille en définissant l'ascendance et la descendance. La répétition d'une définition dans la législation nationale ne se justifie pas par le fait que les deux accords ont force dérogatoire; on sait que le législateur a renoncé à transférer de manière formelle l'ALCP dans une loi fédérale.

Les cas de rigueur que présente le transfert de parents ou beaux-parents âgés peuvent toujours être réglés dans le cadre de l'article 30 alinéa 1 lettre b et, le cas échéant, conformément à l'article 8 CEDH (ATF 120 Ib 257).

Concernant l'alinéa 3: il s'agit d'une adaptation rédactionnelle découlant de l'alinéa 1.

Concernant l'alinéa 4: une incitation doit être créée en faveur d'une intégration aussi rapide que possible des enfants afin que ceux-ci passent au moins la moitié de leur scolarité en Suisse. Mais ceci n'est possible que dans certaines limites, car l'article 8 CEDH et la jurisprudence qui en découle assurent une protection des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans.

Un regroupement à un âge plus jeune n'est possible que par un système de «bonus», donc par une amélioration du statut juridique comme incitation. Ceci n'est possible que si les enfants rejoignant leurs parents bénéficient immédiatement d'une autorisation d'établissement, et non seulement d'un permis de séjour. Les chances d'intégration sont considérablement améliorées (cf. p. ex. ATF 2A.101/2002 du 17.07.2002, considérant 2.3, où le Tribunal fait état de difficultés d'intégration considérables chez les enfants de 15 à 16 ans).

De plus, la révision actuellement en cours du droit de naturalisation accorde une grande importance à ce que l'enfant passe cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse, ce qui signifie donc une arrivée à l'âge de 12 ans.

Je renvoie à ce sujet à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la nouvelle loi sur la nationalité concernant la naturalisation facilitée de jeunes étrangers de la deuxième génération, et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de la même loi concernant l'acquisition de la nationalité pour les étrangers de la troisième génération.

Il est également ressorti de la discussion autour de la loi sur la formation professionnelle que les enfants devaient pouvoir arriver à un âge qui leur permette d'entamer la formation professionnelle de base. Mais ceci suppose que les enfants puissent passer au moins la moitié de leur scolarité obligatoire en Suisse. C'est sur la base de cette constatation que le Parlement a inséré un nouvel article 17 alinéa 2bis dans la LSEE: «Le Conseil fédéral fixe les critères d'octroi et les modalités d'application de l'autorisation de séjour accordée au titre du regroupement familial aux enfants célibataires de moins de 18 ans dont les parents sont titulaires d'une autorisation de séjour, de manière à garantir dans chaque cas la formation professionnelle de base de l'enfant.»

Dans deux textes de loi déjà, le Parlement a clairement voulu que le regroupement familial ait lieu dès le plus jeune âge des enfants afin d'augmenter leurs chances d'intégration.

L'on mentionnera aussi que l'Allemagne connaît le même débat dans le cadre d'un projet de loi sur l'immigration: le gouvernement propose que l'âge soit fixé à 12 ans tandis que l'opposition demande même qu'il soit de 10 ans.

Concernant l'alinéa 5: cf. alinéa 1.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Beim Familiennachzug wird es jetzt eine grosse Debatte geben. In den letzten Jahren hat der Familiennachzug pro Jahr etwa einen Drittel der neu Einreisenden ausgemacht. Ich sag's jetzt ein bisschen zynisch: Wenn man die Zahl der Ausländer begrenzen will, ohne auf Arbeitskräfte zu verzichten, ist das selbstverständlich der Hebel, bei dem man ansetzen kann. Aber wir wollen das nicht. Und das neue AuG macht hier einen Fortschritt in dem Sinn, dass im Gegensatz zur heutigen Gesetzgebung ein Anspruch auf Familiennachzug besteht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

In der Gegenwart ist es nämlich nicht so; der Familiennachzug wird von einer Reihe von Kriterien abhängig gemacht.

Es gibt einen sehr grossen Ermessensspielraum, wenn es darum geht, den Familiennachzug zu bewilligen oder nicht. Es gibt auch unterschiedliche Praxen in den Kantonen. Es gibt Kantone, die beim Erteilen von Bewilligungen für den Familiennachzug restriktiv sind, und es gibt Kantone, die fortschrittlicher sind. Ich komme aus einem Kanton, der die Kriterien streng anwendet: Das Einkommen wird errechnet, die Wohnungsgrösse wird angeschaut. Das führt dann häufig zum Ergebnis, dass Familien mit mehreren Kindern keine Bewilligung für einen Familiennachzug erhalten – mit dem Effekt, dass Väter, die lange in der Schweiz arbeiten und denen nie ermöglicht wird, mit ihren Angehörigen zusammenzuleben, diese nach den Sommerferien manchmal nicht mehr nach Hause schicken. Das führt dann dazu, dass Kinder versteckt werden und illegal anwesend sind. Und das bringt die Schulbehörden dann in den Clinch mit den Fremdenpolizeibehörden, weil die Schulbehörden davon ausgehen, dass das Recht der Kinder auf Bildung über der Durchsetzung des Fremdenpolizeirechtes steht.

Das soll im neuen AuG nun verbessert werden. Ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug soll statuiert werden. Das ist gut so. Nun gibt es jedoch ein Aber – nämlich die Einschränkungen. Darüber werden wir jetzt bei Artikel 41 debattieren. Da kommen wir dann auf die Frage des Alters zu sprechen. Für EU-Angehörige ist es selbstverständlich, ihre Nachkommen – man kann ja bei 21-Jährigen fast nicht mehr von Kindern sprechen – unter 21 Jahren nachzuziehen. Das AuG macht hier eine Unterscheidung und setzt die Alterslimite bei 18 Jahren fest. Das ist einer der Unterschiede, die es wegen dem dualen System gibt, das EU-Angehörige anders behandelt als Nicht-EU-Angehörige, so genannte Drittstaatenangehörige. Die Frage des Alters wird eine Debatte absetzen. Das kommt in den folgenden Artikeln, weil es ja dann Minderheiten gibt, die beantragen, das Alter der Kinder, die Anspruch auf eine Bewilligung haben, noch weiter hinabzusetzen als auf 18 Jahre.

Die grüne Fraktion geht davon aus, dass es im Entscheid der Eltern liegen soll, wann sie ihre Kinder mitnehmen, und dass wir sie in dieser Frage nicht bevormunden sollten.

Wir gehen davon aus, dass alle Eltern grundsätzlich das Beste für ihre Kinder wollen. Wenn sie sie in ihrem Herkunftsland weiterschulen wollen oder wenn sie sie in die Schweiz mitnehmen wollen, soll das in ihrem Ermessen liegen; es ist nicht an uns, ihnen hier Vorschriften zu machen.

Über all das werden wir debattieren, aber ich komme jetzt zu meinem Minderheitsantrag, der in Artikel 41 den Absatz 3 betrifft. Da geht es um den Nachzug von Familienangehörigen, und zwar von Ehepartnern von Einheimischen. Ein Beispiel zu diesem Fall: Der Mann ist Schweizer, und er zieht, durch Heirat bedingt, eine ausländische Ehefrau in die Schweiz nach oder umgekehrt. Wir haben in den letzten Jahren von diesen schlimmen Fällen gehört: Bei einer Trennung werden die Frauen jeweils aus der Schweiz ausgewiesen. Es ist eine alte Geschichte, die wir schon lange zu regeln versuchen. Die parlamentarische Initiative Goll «Rechte für Migrantinnen» (96.461) hat ja hier zweimal in diesem Rat eine Mehrheit gefunden, und es ist an uns, jetzt einen weiteren Schritt zur Realisierung zu tun; einen kleinen haben wir gestern mit der Härtefallregelung in Artikel 30 getan.

Ich schlage Ihnen vor, dass diese nachgezogenen Ehepartner von Einheimischen bereits nach zwei Jahren ordnungsgemässen Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung erhalten, und nicht erst nach fünf Jahren, wie das die Mehrheit der Kommission will. Damit verkürzt man diese Zeit der Unsicherheit, und wenn in dieser Zeit eine Trennung oder Scheidung erfolgt, dann sind die Ehepartner nicht mehr quasi dem Goodwill ihrer Schweizer Ehegatten ausgesetzt und haben nach zwei Jahren ein eigenständiges Aufenthaltsrecht.

Das ist der Sinn und Zweck meines Minderheitsantrages zu Absatz 3, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Bei meinem Minderheitsantrag ist bei der Bereinigung der Fahne ein Absatz weggelassen worden. Dieses Versehen wurde vom Kommissionssekretär ja

nachträglich korrigiert, und wir haben alle eine korrigierte Seite 29 erhalten. Es ist diese Fassung, die massgebend ist. Mit meinem Minderheitsantrag möchte ich verhindern, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz besser gestellt sind als Schweizerinnen und Schweizer. Gemäss dem Freizügigkeitsabkommen erhalten Angehörige von EU-Bürgerinnen und -Bürgern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit eine fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligung, wenn sie in die Schweiz kommen. Angehörige von Schweizerinnen und Schweizern hingegen müssen ihre Aufenthaltsbewilligung jährlich erneuern. Somit stellen wir Schweizerinnen und Schweizer schlechter als EU-Bürgerinnen und -Bürger, was nicht akzeptabel ist. Zudem verstösst diese Bestimmung gegen das Diskriminierungsverbot in Artikel 8 der Bundesverfassung.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Der Familiennachzug ist eines der zentralen Themen in diesem Gesetz. Es ist auch ein umstrittenes Thema; die Regelung ist heute im Gesetz jedoch noch ziemlich unpräzise formuliert.

Wir haben in drei Artikeln Folgendes geregelt: Artikel 41 betrifft die ausländischen Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern, Artikel 42 die Familienangehörigen von Niedergelassenen, und Artikel 43 die Angehörigen von Personen mit Aufenthaltsbewilligung. Sachlich begründet ist die drastische Ungleichbehandlung von Schweizerinnen und Schweizern und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern einerseits und Niedergelassenen ohne Schweizer Pass andererseits nicht. Ich postuliere daher in meinem Individualantrag eine Gleichstellung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und Niedergelassenen mit EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, denn eine solche Lösung scheint mir besser und weniger diskriminierend. Die jetzige Fassung von Artikel 41 sieht hinsichtlich Familiennachzug die Gleichstellung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern einerseits und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern andererseits vor. Es ist nicht einzusehen, warum in der Schweiz Niedergelassene schlechter gestellt sein sollen als z. B. Kurzaufenthalter aus der EU. Niedergelassene sind ja nach bisherigem ausländerrechtlichem Verständnis Einheimische ohne Schweizer Pass. Gemäss dem bisherigen Konzept des Familiennachzugs, vor allem in Artikel 42, wäre es Niedergelassenen verwehrt, Verwandte in aufsteigender Linie nachzuziehen. Ein entsprechendes Recht steht aber beispielsweise Kurzaufenthaltern aus der EU ohne weiteres zu. Eine solche Ungleichbehandlung ist diskriminierend. Es ist auch nicht einsichtig, warum Familienangehörige von Niedergelassenen – anders als solche von Schweizerinnen und Schweizern und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern – nur dann einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit der nachziehenden Person zusammenleben. Mit dem Zusammenleben erbringt man nach diesem Gesetz ja sichtlich den Beweis dafür, dass man eine Familie ist. Diese Einschränkung der Lebensgestaltung für Ehepartner von Niedergelassenen ist jedoch ziemlich erstaunlich. Ein sachlicher Grund dafür ist nicht ersichtlich. Ich schlage Ihnen daher eine Änderung des Konzepts vor, nämlich einen neuen Artikel 41 mit dem Titel «Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung». Es geht hier um den Familiennachzug. Die Artikel 41 und 42 sollen so zusammengezogen werden, dass Artikel 42 gestrichen werden kann. Das neue Konzept erlaubt eine Gleichstellung zwischen Schweizerinnen und Schweizern und Niedergelassenen.

Zu Artikel 41 Absatz 4: «Kinder unter 21 Jahren» bekommen eine Niederlassungsbewilligung. Das möchte ich ins Gesetz geschrieben haben. Es ist mir schleierhaft, warum ausländische Kinder und Jugendliche von Schweizerinnen und Schweizern nur bis zum Alter von 14 Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten sollen. In der EU gilt für Kinder und Jugendliche das 21. Lebensjahr. Es ist sinnvoll, gerade erwachsen werdende Jugendliche nicht mit schlechteren

Bedingungen zu bestrafen, wenn sie in die Schweiz kommen. Ihre Startmöglichkeiten sind mit einer Niederlassungsbewilligung doch sehr viel besser. Niemand konnte mir bisher überzeugend erklären, warum diese Altersgrenzen überhaupt bestehen. Ich meine, dass im Ganzen in den Artikeln 41, 42 und 43 sehr unterschiedliche Altersgrenzen verankert sind, und ich denke, dass dies dann bei der nächsten Beratung bereinigt werden muss.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Anträge Hess Bernhardt, Stamm und Freysinger sind zurückgezogen worden.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** La problématique du regroupement familial et de l'unité de la famille est un aspect fondamental de la politique relative aux migrantes et aux migrants, et aussi de la nouvelle loi sur les étrangers. Le droit au regroupement familial est limité par plusieurs conditions, dont l'«acquisition» d'un logement, la garantie de ne pas recourir à l'assistance et le fait de vivre ensemble. Malgré cela, le projet de loi sur les étrangers introduit encore des différences entre les migrants originaires de pays de l'Union européenne, venus en Suisse, qui disposent de meilleures conditions et les conjoints étrangers originaires de pays extraeuropéens, mariés à des citoyennes ou à des citoyens suisses. Ces personnes doivent avoir accompli un séjour ininterrompu de cinq ans avant d'obtenir une autorisation d'établissement. Pourtant, qui, mieux que le conjoint suisse, remplit les trois conditions de logement, de sécurité financière et de vie commune? Pourquoi le conjoint d'un ressortissant suisse devrait-il attendre cinq ans, alors que son couple est mieux à même de répondre rapidement et efficacement aux exigences du regroupement familial?

Nous soutenons les minorités Hubmann et Bühlmann, afin de faire cesser le paradoxe de l'inégalité entre les migrants originaires de pays de l'Union européenne et les migrants extraeuropéens mariés à des Suisses, mais aussi afin de faciliter l'intégration des conjoints étrangers des ressortissantes et des ressortissants suisses.

De même, il n'y a pas de raison de discriminer les couples binationaux pour le regroupement avec leurs enfants. Aujourd'hui, les enfants jusqu'à 18 ans ont droit à un permis d'établissement. Vous abaissez cette limite à 14 ans, ce qui nous semble trop bas. A 14 ans, un enfant a encore besoin de son père et de sa mère. Notamment durant l'adolescence, la présence des parents est importante pour éviter, par exemple, qu'ils se détournent du bon chemin.

Vous avez peur que des jeunes deviennent des criminels. N'est-il pas plus dangereux de laisser des jeunes seuls, ici ou ailleurs, sans la présence de leurs parents, que de demander aux parents de prendre leurs responsabilités et de s'en occuper? Les parents étrangers, comme vous et moi, prennent aussi cette responsabilité au sérieux, et si des jeunes viennent tardivement en Suisse, ce n'est souvent pas par la volonté des parents, mais parce que les conditions de vie l'exigent, ou même pour des raisons bureaucratiques que les parents ne maîtrisent pas.

Vous êtes en général pour un ordre libéral, Mesdames et Messieurs de la droite du Parlement, vous vous plaignez souvent du trop de réglementation. Dans ce domaine, nous trouvons justement qu'il ne faut pas prescrire aux parents ce qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas le droit de faire avec leurs grands enfants.

Encore une fois, il ne faut pas faire de différence entre les couples binationaux dont un des partenaires vient d'un pays extraeuropéen et les couples dont l'un des conjoints est originaire de l'Union européenne, qui a fixé la limite du regroupement familial pour les enfants jusqu'à 21 ans.

Appliquons aux parents binationaux le slogan cher au Parti démocrate-chrétien, «Au centre, l'humain!», et acceptons les propositions de minorité Hubmann, Bühlmann et Vermot.

**Müller Geri (G, AG):** Cécile Bühlmann hat es vorhin ausgeführt: Das 6. Kapitel hat es in sich. Hier findet die Hauptwanderung statt. Aber stimmt das wirklich so? Ist es nicht

so, dass dieser Artikel auf einer falsch gelaufenen Geschichte beruht? Ist es nicht so, dass wir in der Vergangenheit davon ausgegangen sind, ein junger Mann komme in die Schweiz arbeiten und gehe nach getaner Arbeit nach Hause, damit sei das Problem erledigt, da die Arbeit fertig sei? Die Geschichte hat uns gelehrt, dass die Leute, die in der Schweiz sind, länger hier beschäftigt sind; nicht etwa, weil sie nicht unbedingt nach Hause zurückkehren wollen, sondern weil sie sich bewährt haben, weil sie gezeigt haben, dass sie gut arbeiten, weil sie gezeigt haben, dass ihre Arbeit wichtig und notwendig ist.

Die Erfahrung aus über hundert Jahren Migration müsste uns eigentlich lehren, dass diese Leute auch eine Familie hinter sich haben, mit einer Familie hier sind. Diese Erfahrung wird hier nicht berücksichtigt. Wir fahren fort in der Definition von Familien und der Kombination von Schweizerinnen und Schweizern und Ausländern und Ausländerinnen usw. Ich habe an einer anderen Stelle schon gesagt: Das Ausländerinnengesetz ist eigentlich redundant, weil es hier Dinge reguliert, die wir anderswo schon reguliert haben. Sie fangen hier an, eine Familie zu definieren, zu definieren, was genau eine Familie ist. Da muss ich Ihnen sagen: Das ist sehr, sehr unterschiedlich. Für gewisse Menschen – und da muss man nicht unbedingt Ausländerin oder Ausländer sein – gehört die Grossmutter zur Familie und spielt eine wichtige Rolle in der Familie. Die ist jetzt hier plötzlich nicht dabei.

Oder es ist der Onkel, der eine wichtige Rolle spielt und für den pubertären Jungen, der Schwierigkeiten macht. Vielleicht ist gerade er die richtige Person, mit der der Junge sprechen kann. Das alles interessiert uns nicht. Wir versuchen einfach zu regulieren, damit möglichst wenige von denen in die Schweiz kommen. Was das für Konsequenzen hat, sehen Sie teilweise dann, wenn Jugendliche Schwierigkeiten bekommen, wenn Jugendliche Identitätsprobleme bekommen, wenn Jugendliche zwischen zwei Staaten switchen, insbesondere – angesichts der Regelung in Artikel 41 – wenn sie zwischen einer schweizerischen Mutter oder einem schweizerischen Vater und einer ausländischen Mutter oder einem ausländischen Vater switchen.

«Familie» ist ein unscharfer Begriff, und wir versuchen hier, mit «absteigender Linie», mit Altersangaben, die irgendwie willkürlich festgelegt worden sind, zu regulieren. Ich möchte Sie an Folgendes erinnern: Wenn schon Zahlen, sollte man halt Zahlen nehmen, die international vereinbart worden sind, beispielsweise von der Uno. Man könnte hier also Dinge ins Argumentarium hineinnehmen, die bereits bestehen, da muss man nicht irgendwie willkürlich 12, 14 oder 16 Jahre einsetzen. Wir haben in den vergangenen Jahren erfahren, dass die Trennung der Familie für viele Leute ein grosses Problem ist. Wir haben in den vergangenen Jahren erfahren, dass wir diese Trennungen mit sehr teuren Nachhilfen wieder gutmachen mussten. Es ist also eigentlich gar nicht sinnvoll, dass man solche Artikel macht.

Artikel 41 handelt also von der Regelung für ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern. Die grüne Fraktion ist ganz klar der Ansicht, dass man jetzt als Minimum einfach diese beiden liberaleren Minderheitsanträge annehmen sollte, damit das, was der Realität entspricht, einigermaßen ein Gesicht bekommt.

Wir bitten Sie sehr, diese Anträge zu unterstützen.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP-Fraktion ist ebenfalls der Auffassung, dass der Familiennachzug der wichtigste Faktor der Einwanderung ist. Immerhin geht es jährlich um 25 000 bis 30 000 Personen. Wir sind aber anderer Auffassung als meine Vorrednerinnen und der Vorredner, indem wir beabsichtigen, diese Regelung restriktiver zu fassen. Über die unterschiedlichen Philosophien zur Einwanderungspolitik zwischen uns und der Ratslinken haben wir im Rahmen der Asylgesetzdebatte und im Rahmen der Eintretensdebatte zum Ausländergesetz schon viel gehört. Ich möchte diese Argumentation nicht wiederholen. Aber aus dieser grundsätzlich anderen Auffassung geht hervor, dass wir sämtliche Minderheitsanträge zu Artikel 41 ablehnen möchten, sowohl

jenen von Frau Hubmann als auch jene von Frau Bühmann und Frau Vermot. So gesehen könnten wir die Fassung der Kommissionsmehrheit in ihrer Konzeption unterstützen.

Wir möchten Ihnen aber vorschlagen, dass wir die ganze Frage konzeptionell anders betrachten. Sie wissen, dass Kollege Müller Philipp drei Anträge – Nummern 14 bis 16 – eingereicht hat, die das Konzept auf eine andere Basis stellen. Wir sind nämlich der Auffassung, es müsse, um Kinder, welche über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen, möglichst gut integrieren zu können und die Chancen für ihre Ausbildung zu verbessern, erreicht werden, dass sie in einem möglichst jungen Alter nachgezogen werden können. Es ist also ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren können.

Dies kann nicht mit einem Malussystem erreicht werden, unter anderem weil Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Die Grundregel betreffend das Alter ist für uns 18 Jahre. Ein möglichst früher Nachzug kann aber nur über ein Bonussystem, also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren oder nach Absolvierung von fünf Schuljahren in der Schweiz nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Das Alter von 12 Jahren ergibt sich aus der Rückrechnung von der Anforderung der fünf Schuljahre. Damit wird unter dem Aspekt von Artikel 8 EMRK die ganze Familie anwesenheitsrechtlich besser gestellt, was einen grossen Anreiz darstellt. Im Übrigen kann der häufige Schulbesuch auch bei den Diskussionen um die Revision des Bürgerrechtes und des Berufsbildungsgesetzes angeknüpft werden, wo das Kriterium der häufigen Dauer des Schulbesuchs überall ein Thema war. Unser Vorschlag ist übrigens auch mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Einklang.

Insofern ist die von der Kommission vorgeschlagene Lösung als Konzeption unseres Erachtens ungenügend. Denn ausgerechnet beim Familiennachzug ist für die zahlenmässig am stärksten ins Gewicht fallende Bewilligungskategorie der Jahresaufenthalter kein Anreiz für einen möglichst frühzeitigen Nachzug der Kinder enthalten. Die in Artikel 46 enthaltenen Nachzugsfristen sind für Artikel 43, also den Familiennachzug von Jahresaufhaltern, ungenügend.

Wir bitten Sie also, in der Abstimmung über den ganzen Artikel die Fassung der Kommission durch die Fassung des Einzelantrages Nummer 14 – mit der Konsequenz der Unterstützung der Einzelanträge Nummern 15 und 16 – zu ersetzen, mit den Korrekturen in Absatz 1 – Ehegatten und ledige Kinder, das Erfordernis des Zusammenwohnens –, mit der Streichung von Absatz 2, weil diese Kriterien bereits im Freizügigkeitsabkommen enthalten sind, und mit dem alles entscheidenden Absatz 4 mit der von uns gewünschten und von mir skizzierten Frühintegration der Kinder.

In diesem Sinne bitten wir Sie um Ablehnung der Minderheitsanträge und anschliessend um Unterstützung der Einzelanträge Müller Philipp Nummern 14 bis 16 anstelle der Kommissionsfassung der Artikel 41 bis 43.

**Pflster Gerhard (C, ZG):** Mit Artikel 41 beginnt hier eine weitere eher grundsätzliche Diskussion bis hin zu Artikel 45. Die CVP-Fraktion unterstützt die Linie des Bundesrates, den Familiennachzug zu ändern. Das neue Alter 14 statt 18 für eine Niederlassungsbewilligung ist in dem Sinne richtig, dass Kinder grundsätzlich früh in die Schweiz kommen sollen. Eine Familiennachzugsfrist von fünf Jahren ist die Grundlage für die Lösung eines Problems, nämlich: die Integration von Jugendlichen – je früher, desto besser. So schafft man die Möglichkeit, dass sie hier die Schulen durchlaufen, eine Lehrstelle finden, Sprachen lernen, sich integrieren. Es ist auch richtig, dass bei den Nicht-EU-Staaten, um die es hier geht, andere Bedingungen gestellt werden. Die Reziprozität mit den EU-Ländern ist eigentlich gewährleistet, aber mit den anderen Staaten ist sie nicht gegeben, deshalb ist hier eine andere Regelung nötig.

Zu den Fristen: Man muss jetzt aufpassen, dass man hier beim Streichen oder Anpassen von einzelnen Fristen nicht eine Kommissionssitzung macht; das gilt eigentlich bis zu Artikel 44. Die Kommissionsmehrheit entschied sich für eine Linie, die den Ausgleich hält zwischen einer Verbesserung der Integration und den Forderungen der Wirtschaft, z. B. in Artikel 43. Der Ständerat kann die Frage der Altersgrenzen, wenn er möchte, dann aufnehmen und grundsätzlich davon abweichen. Das braucht zuerst eine Diskussion in der Kommission, nicht im Plenum. Deshalb hält die CVP-Fraktion hier an der Fassung der Mehrheit fest.

Zum Einzelantrag Müller Philipp zu Artikel 41, in dem er auf eine Rechtsungleichheit aufmerksam macht: Hier warten wir zuerst auf die Meinung der Kommissionsprecher bzw. des Bundesrates und entscheiden dann, ob wir diesen Einzelantrag allenfalls unterstützen sollen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Das Problem des Familiennachzugs in Artikel 41ff. ist eigentlich auch ein Teil jener Bestimmungen, von denen ich lieber gehabt hätte, wenn sie noch einmal an die Kommission zurückgewiesen worden wären. Ich habe mich nämlich dazu entschlossen müssen, hier keine weiteren Anträge einzubringen; das insbesondere auch deshalb, weil seit Ihrer Beratung Bundesgerichtsentscheide in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen ergangen sind, welche eine Neuformulierung von Artikel 41 erforderlich machen. Wir werden das im Ständerat ohnehin tun. Ich möchte nochmals an das ganze Konzept, das dem zugrunde liegt, erinnern und dann auch sagen, wo wir Anpassungen brauchen.

Sinn und Zweck des Familiennachzugs ist es, Ausländerinnen und Ausländern das Familienleben in der Schweiz zu ermöglichen. Heute – das ist anders als früher – ist der Familiennachzug der wichtigste Zulassungsgrund. 2003 sind beispielsweise 42,8 Prozent aller Zuwanderungen (total 94 000 Personen), inklusive ausländischer Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, über den Familiennachzug erfolgt. Sie sehen also, es ist ganz wichtig, wie wir diesen Teil regeln.

Im neuen Gesetz ergeben sich – damit wir das einmal im Gesamten sehen – folgende Verbesserungen: Wir haben auch für Kurzaufenthalter bis zu einem Jahr die Möglichkeit, den Aufenthalt bis auf zwei Jahre zu verlängern; dann müssen sie die Schweiz verlassen. Auch für solche Kurzaufenthalter sowie für Personen in Ausbildung besteht die Möglichkeit, die Familie nachzuziehen; das ist in Artikel 44 festgelegt. Das ist vor allem deshalb so bestimmt worden, weil man bei der Zulassung aus aussereuropäischen Staaten dringend hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt und diesen sagt, sie sollen für ein oder zwei Jahre die Familie mitnehmen.

Das geht, weil wir eine eingeschränkte Zuwanderung aus aussereuropäischen Gebieten haben.

Zweitens haben Schweizerinnen und Schweizer mit Artikel 41 grundsätzlich die gleichen grosszügigen Möglichkeiten für den Familiennachzug wie die EU- und Efta-Staatsangehörigen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen. Jetzt muss ich Ihnen sagen: Hier haben Sie eine Differenz zwischen dem Bundesrat und der Mehrheit, und diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass man bei der Fassung des Bundesrates das gemeinsame Zusammenleben als Voraussetzung genommen hat. Das zu überprüfen wird eine etwas schwierige Angelegenheit sein. Diese Bestimmung ist aufgenommen worden – das sehe ich von der Geschichte her –, weil hier die Scheinehen bekämpft werden sollen. Die Mehrheitsfassung hat das ausser Acht gelassen.

Nun hat das Bundesgericht in der Zwischenzeit eine wesentliche Restriktion auch in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen gewählt. Damit müssen wir auch das Zusammenleben mit Schweizerinnen und Schweizern neu überprüfen. Das Bundesgericht hat gesagt: Auch gemäss dem Freizügigkeitsabkommen kann es nicht angehen, dass ein EU-Bürger, z. B. ein Italiener, der eine Afrikanerin zur Frau hat, in die Schweiz einreist und Frau und Kinder mitnimmt –

was gemäss dem Freizügigkeitsabkommen formell möglich ist –, wenn seine Frau und seine Kinder nicht bereits im EU-Raum leben. Das kann er gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen nicht tun, sagt das Bundesgericht. Das gibt eine Einschränkung, und das hat auch Folgen für die Gleichbehandlung der Schweizerinnen und Schweizer.

Ich bringe hier keine neuen Vorschläge ein. Ich sage Ihnen einfach: Wir werden Artikel 41 in der ständerätlichen Kommission überarbeiten müssen.

Die Freizügigkeitsabkommen sind eben nicht anwendbar, wenn Einreisen direkt aus Drittstaaten erfolgen. Darum ist hier die Gleichstellung der Schweiz mit der EU problematisch.

Wo liegen weitere Verbesserungen? Aufenthaltler haben neu unter gewissen Bedingungen, nämlich bei der angemessenen Wohnung, genügend finanziellen Mitteln usw., einen Anspruch auf Familiennachzug gemäss Artikel 43. Dann gibt es den Weiterbestand des Aufenthaltsrechtes in Härtefällen; das ist in Artikel 49 verankert. Wir müssen also die Sachen zusammennehmen. Andererseits sind im Entwurf des Bundesrates Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung eingefügt worden: Das ist eben mal bei Artikel 41 das Erfordernis des Zusammenlebens. Das soll eine Lösung gegen die Scheinehen sein. Dann gibt es die fünfjährige Frist zur Geltendmachung des Familiennachzugs, es gibt die Bedingung des Zusammenwohnens der ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, und in den Minderheitsanträgen und Einzelanträgen werden weitere Vorschläge zur Missbrauchsbekämpfung eingebracht, z. B. eben die Senkung des Alters von 18 auf 14 Jahre.

Wir bleiben aber bei der Fassung des Bundesrates. Ob Sie jetzt den Entwurf des Bundesrates oder dann den Antrag der Mehrheit annehmen: Ich kündige Ihnen gleichwohl an, dass wir aufgrund der Bundesgerichtsentscheide auf die Beratung in der ständerätlichen Kommission hin neue Fassungen ausarbeiten werden. Diese können wir jedoch nicht in einen Rat einbringen, ohne dass sie in der Kommission beraten worden sind. Das habe ich Ihnen anfänglich gesagt. Wir bringen keine neuen ausformulierten Anträge in dieses Plenum, weil das eine Kommissionsberatung mit 200 Mitgliedern ergäbe. Sie sehen schon den «Salat», der gestern entstanden ist; das wäre unseriös. Wir bleiben bei der Fassung des Bundesrates. Wir bitten Sie auch, dem zuzustimmen, gleichgültig, ob Sie der Mehrheit oder der bundesrätlichen Fassung folgen. Wir müssen uns vorbehalten, das neu zu formulieren.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Bezüglich der Artikel 41 bis 43 überzeugt uns ganz klar, nachdem wir nun die verschiedenen Anträge und Begründungen genau durchgesehen und auch nochmals besprochen haben, das Konzept der FDP-Fraktion bzw. des Einzelantrages Müller Philipp. Der Einzelantrag Müller Philipp geht vom grundsätzlichen Konzept der Kommission aus, verbessert aber einige Mängel dieses Konzeptes – vor allem jenen, dass die Zuwanderung nicht über diesen Artikel gesteuert werden soll. Deshalb glaube ich, dass das Konzept, wie es jetzt mit dem Einzelantrag Müller Philipp vorgelegt und von der FDP-Fraktion getragen wird, die Leitlinie sein könnte, auf der man weiter aufbauen könnte.

Wir werden daher bei den Artikeln 41 bis 43 im Sinne dieses Konzeptes stimmen.

**Beck Serge (RL, VD),** pour la commission: Nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, l'un des objectifs de ce projet de loi est l'amélioration du statut juridique dans le domaine du regroupement familial. Ce regroupement familial est aussi, il convient de le souligner, un élément déterminant en matière d'intégration, dans la mesure où un étranger séjournant dans notre pays, alors que son conjoint et ses enfants sont à l'étranger, aura davantage de difficultés à s'intégrer dans notre société.

Le regroupement familial est aussi l'un des motifs les plus importants d'admission, Monsieur le conseiller fédéral Blo-

cher l'a dit tout à l'heure, avec environ 43 pour cent de l'immigration qui est effectuée à ce titre. Les risques d'abus existent, naturellement, dans ce domaine, mais l'enjeu essentiel reste l'aménagement d'une procédure qui contribue à une meilleure intégration des étrangers.

En ce qui concerne l'autre régime, celui qui découle de l'Accord sur la libre circulation des personnes, il prévoit des droits étendus de regroupement familial: il comprend ce droit pour les ascendants et descendants en ligne directe jusqu'à la deuxième génération, le regroupement des enfants étant admis jusqu'à leur 21<sup>e</sup> année. Dans la loi qui nous occupe, le Conseil fédéral s'est inspiré de ce droit, sans pour autant aller aussi loin puisque nous parlons ici des ressortissants des Etats tiers.

La commission présente, dans ce domaine-là, une proposition qui est équilibrée. Parmi le florilège de propositions individuelles qui sont faites, nous voyons qu'il y en a qui souhaitent un régime beaucoup plus largement souple, et d'autres un régime beaucoup plus restrictif.

Et puis l'on décèle aussi, parmi ces propositions, certaines qui veulent réinventer la roue. La proposition Müller Philipp par exemple, à l'article 42, propose une mesure particulière avec l'octroi d'un permis d'établissement pour les enfants, au titre du regroupement familial, qui auraient moins de 12 ans. Mais il n'y a pas besoin de réinventer la roue dans ce domaine, puisque ces enfants, dans la mesure où ils viennent séjourner en Suisse dans le cadre du regroupement familial, sont scolarisés dans notre pays et pourront bénéficier de l'article 33 alinéa 4. Cet article stipule que l'autorisation d'établissement «peut être octroyée au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger s'est bien intégré en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale» –, ce que nous avons toutes les chances de rencontrer lorsqu'il s'agit d'un enfant qui est arrivé dans notre pays avant l'âge de 12 ans et qui fait sa scolarité en Suisse puisque ses parents y ont leur domicile. La solution qui vous est proposée par la commission est équilibrée; il faut avoir la vision globale des procédures lorsque l'on entend en débattre.

J'en viens maintenant à l'article 41 pour autant qu'il soit nécessaire d'en débattre, mais, de mon point de vue, nous devons faire des choix, quitte à ce que ceux-ci soient modifiés par la suite. Je crois que le Conseil national doit manifester un certain nombre de préférences dans ce domaine, qui, le cas échéant, pourront inspirer une version qui devrait être modifiée pour les raisons juridiques qu'a évoquées Monsieur le conseiller fédéral Blocher.

A l'alinéa 1, la commission a biffé l'exigence de la cohabitation pour les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse, contre l'avis des cantons qui souhaitaient freiner par là les mariages de complaisance. Les ressortissants étrangers de l'UE établis dans notre pays bénéficient du droit au regroupement sans exigence de vie commune, et la commission n'a pas voulu que l'on applique un régime plus exigeant pour les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse. D'ailleurs, en commission, le Conseil fédéral s'est rallié à cette proposition.

Je vous invite donc à rejeter les propositions qui vont dans un autre sens.

La commission a rejeté la proposition défendue par la minorité Hubmann à l'alinéa 1a, avec pour raison principale la volonté de freiner les mariages de complaisance; et le renouvellement d'autorisations de séjour permet de vérifier que la vie conjugale reste une réalité en tout cas pendant les cinq premières années, puisque après, le conjoint bénéficie d'un permis d'établissement dans la plupart des cas.

La majorité de la commission a adopté l'alinéa 2 tel que proposé dans le projet du Conseil fédéral, l'âge maximum des enfants pouvant bénéficier du regroupement étant identique à celui figurant dans l'Accord sur la libre circulation des personnes. La proposition que défend la minorité Hubmann a été rejetée en commission, par 13 voix contre 6.

J'invite les membres du conseil qui ont le dépliant de langue française à bien vouloir le corriger. Il y a une erreur à l'alinéa 2

lettre a: il faut en effet lire «les descendants âgés de», et non pas «les descendants et les ascendants». La bonne lecture est donc «les descendants âgés de moins de 21 ans».

En ce qui concerne l'alinéa 3, la commission, pour éviter là aussi les abus dans le domaine des mariages de complaisance, a rejeté la proposition que défend la minorité Bühlmann, par 13 voix contre 7.

Quant à l'alinéa 4, la majorité de la commission a suivi le Conseil fédéral pour limiter à 14 ans l'âge des enfants d'un couple binational qui bénéficient d'emblée d'une autorisation d'établissement. Et là, j'aimerais simplement dire à Madame Roth-Bernasconi qu'elle nous a présenté tout à l'heure une caricature de la situation. La question n'est pas de savoir si les enfants peuvent séjourner ou non auprès de leurs parents, mais uniquement de savoir – et c'est une décision administrative – s'ils sont mis au bénéfice d'une autorisation de séjour ou, d'emblée, dès leur arrivée, s'ils obtiennent un permis d'établissement.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Wie bereits mehrfach betont wurde, ist der Bereich des Familiennachzugs ein wichtiger Kernbereich dieser Revision, weil durch den Familienzuzug effektiv der grösste Teil der Zuwanderung in die Schweiz entsteht. Die familiäre Migrationsstrategie folgt häufig noch dem klassischen Schema des erwerbstätigen Mannes und der Frau, die in den Genuss des Familiennachzugs kommt. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen hat dieses Phänomen untersucht und einen Bericht zu Familie und Migration im Jahr 2002 erstellt, der auch der Kommission vorlag. Für den hohen Grad an Zuwanderung via Familiennachzug spielt aber auch eine Rolle, dass die Zahl der binationalen Ehen jährlich zunimmt. So heiraten Schweizer in 20 Prozent der Fälle von Eheschliessungen eine ausländische Frau, und genau hier, in Artikel 41, geht es um solche Fälle. Zu sagen ist auch, dass es sich bei knapp 20 Prozent der jährlich in die Schweiz einwandernden Personen um Kinder unter 14 Jahren handelt.

Beim Konzept, über das Sie bei Artikel 42 abstimmen müssen, gibt es, wie Sie sehen, eine Differenz bei Absatz 1, und zwar was das Zusammenwohnen betrifft. Zum Zusammenwohnen gilt es Folgendes zu sagen: Im heutigen Anag gibt es das Kriterium des Zusammenwohnens von Ehegatten von ausländischen Familienangehörigen nicht. Wir kennen das Kriterium des Zusammenwohnens lediglich im Bereich der Ehegatten von Aufenthalt und Niedergelassenen. Wenn also die Mehrheit der Kommission dieses Kriterium gegenüber dem Antrag des Bundesrates gestrichen hat, bedeutet das, dass wir auch in Zukunft an der heutigen gesetzlichen Grundlage festhalten.

Die Mehrheit der Kommission hat das nicht einzig aus diesem Grund getan, sondern eben auch, weil das Kriterium des Zusammenwohnens in Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und Efta-Staaten ebenfalls nicht erforderlich ist. In der Kommission hat sich deshalb damals der Bundesrat eigentlich dem Antrag auf Streichen angeschlossen. Es ist richtig, dass in der Zwischenzeit hier neue Bundesgerichtsurteile bestehen. Diese bestehen aber vor allem im Hinblick auf das Kriterium, was mit weiteren Familienangehörigen passiert. Herr Müller hat in seiner Begründung auf diese neusten Entscheide hingewiesen. Diese lagen der Kommission natürlich noch nicht vor. Dazu gilt es aber Folgendes zu sagen: Sie sehen auf der Fahne bereits beim Antrag der Minderheit Hubmann und auch beim Antrag Müller Philipp, dass diese von einem anderen Konzept ausgehen. Herr Müller spricht nicht mehr von den «Familienangehörigen», sondern von den «Ehegatten» und den «Kindern». Das ist natürlich eine Einschränkung gegenüber heute, und es ist auch eine Einschränkung gegenüber dem Freizügigkeitsabkommen, das nicht nur Ehegatten und Kinder, sondern auch Verwandte beider Ehegatten in auf- und absteigender Linie dem Rechtsanspruch auf Familiennachzug zuführt. Das ist ein wesentlicher Unterschied. Hier gibt es in der Rechtspre-

chung offene Fragen. Insofern ist es richtig, dass diese Fragen auf jeden Fall vom Ständerat nochmals angeschaut werden. Das Konzept der Mehrheit geht aber vom heutigen Rechtsstatus aus und berücksichtigt das Freizügigkeitsabkommen. Es hat daher in Absatz 1 entsprechend das Zusammenwohnen gestrichen.

Die Minderheit Hubmann möchte in Absatz 1 «ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern» wählen. Weil wir, Bundesrat und Mehrheit, in unserem Konzept in Absatz 1 von «ausländischen Familienangehörigen» sprechen und dann diese in Absatz 2 definieren, wäre das ein anderes Konzept. Die Kommission hat das mit 13 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Die Minderheit Bühlmann bei Absatz 3 möchte bereits nach einem zweijährigen statt nach einem fünfjährigen Aufenthalt den Anspruch auf Niederlassungsbewilligung erteilen. Die Mehrheit der Kommission ist der klaren Auffassung, dass die fünfjährige Frist angemessen ist; sie berücksichtigt auch eine gewisse Integration und hat den Antrag Bühlmann mit 11 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Noch zur Minderheit Vermot: Sie will das Höchstalter der Kinder, die nachgezogen werden können, von 14 auf 21 Jahre heraufsetzen. Hier ist Frau Vermot Recht zu geben, wenn sie sagt, dass im Freizügigkeitsabkommen ebenfalls von einem Höchstalter der Kinder von 21 Jahren ausgegangen wird. Die Kommission hat das aber nicht übernommen, weil Kinder bei uns ja auch nach dem heutigen Gesetz mit 18 Jahren mündig werden und weil man mit dem Alter von 14 Jahren berücksichtigen wollte – was auch wieder dem Konzept von Herrn Müller entspricht –, dass der ganze Prozess des Familiennachzugs und der Integration in sich umso kohärenter ist, je früher die Kinder in der Schweiz sind und je früher sie sich hier integrieren. Ich verweise auch auf die Bestimmungen zum Alter der Kinder: Mit dem Alter 14 bringen wir den Wunsch zum Ausdruck, dass Kinder möglichst früh in die Schweiz einreisen und möglichst noch einen Teil der Volksschule in der Schweiz absolvieren können. Der Antrag Vermot wurde daher mit 13 zu 7 Stimmen abgelehnt.

Ich bitte Sie also, der Version der Mehrheit zu folgen und die Minderheitsanträge abzulehnen, im Wissen, dass gewisse Fragen aufgrund des neusten Bundesgerichtsurteils offen sind. Es sind aber schlussendlich politische Entscheide, die wir zu fällen haben, und nicht juristische.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich möchte Sie konkret fragen: Wollen Sie den Familiennachzug ausländischer Familienangehöriger von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber dem Anspruch auf Familiennachzug von Bürgern von EU- und Efta-Staaten – welche sich, gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen, in der Schweiz aufhalten – ausdehnen? Es ist ja so, dass der Europäische Gerichtshof im September letzten Jahres in dieser Beziehung ein Urteil gefällt hat, wonach der Familiennachzug von Kindern unter 21 Jahren zulässig ist, wenn sie vorher in einem Land, welches das Freizügigkeitsabkommen unterschrieben hat, domiziliert waren und eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung hatten. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist im November letzten Jahres vom Bundesgericht übernommen worden. Das Imes hat schnell reagiert und im Januar dieses Jahres ein entsprechendes Rundschreiben an die Kantone geschickt. Ich möchte Sie fragen: Ist Ihnen der Zusammenhang zwischen dem Bundesgerichtsurteil, welches das Urteil des Europäischen Gerichtshofes integral übernommen hat, und dem Rundschreiben des Imes im Detail bekannt?

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Mir persönlich als Juristin: Ja. Die Kommission hat ihre Beratungen letztes Jahr noch in der alten Zusammensetzung des Parlamentes vor den Wahlen abgeschlossen. Wie Sie zu Recht sagen, sind diese Entscheide nach der Beratung der Kommission gefällt worden. Deshalb konnte die Kommission das entsprechende nicht berücksichtigen. Was die Kommission auf jeden Fall wollte, ist – das ist auch so umgesetzt –, dass Schweizerinnen und Schweizer mit ausländischen Angehörigen ge-

genüber Angehörigen von EU- oder Efta-Staaten und durch die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens selbstverständlich nicht diskriminiert werden dürfen. Man war sich in der Kommission darüber einig, dass keine Ungleichbehandlung erfolgen darf.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Sie haben gehört, dass die Kommission meinen Minderheitsantrag abgelehnt hat, weil eben das Konzept ein anderes sei. Ich möchte Sie aber daran erinnern und nochmals betonen, dass Sie, wenn Sie meinen Antrag ablehnen, Schweizerinnen und Schweizer schlechter stellen als EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der Schweiz. Ich möchte Sie deshalb einladen, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen. Der Ständerat wird dann das Konzept bereinigen können.

*Titel, Abs. 1 – Titre, al. 1*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag Hess Bernhard ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag Vermot .... 66 Stimmen

*Abs. 1a – Al. 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 69 Stimmen  
Dagegen .... 107 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag Stamm ist zurückgezogen worden.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 108 Stimmen  
Für den Antrag Janiak .... 67 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 65 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 107 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 68 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag Freysinger ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 109 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 68 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Nun stellen wir das so bereinigte Konzept der Mehrheit gegen das Konzept Müller Philipp.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 73 Stimmen

**Art. 42**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit I*

(Schibli, Donzé, Glur)

*Abs. 1*

Ausländische Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren ....

*Antrag der Minderheit II*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

*Abs. 1*

.... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltbewilligung. (Rest streichen)

*Antrag der Minderheit*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

*Abs. 2*

Nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von zwei Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

*Antrag Müller Philipp*

*Abs. 2*

Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten und die Kinder Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

*Abs. 3*

Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch ....

*Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 2: Im Absatz 1 ist die Frist von fünf Jahren zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung nur für die Ehegatten erwähnt. Gemäss Absatz 3 haben die Kinder unter 14 Jahren einen sofortigen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Es bleibt eine Lücke. Was ist mit Kindern über 14 Jahren? Sollen diese erst nach zehn Jahren, gemäss Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b, die Niederlassung erhalten? Das kann wohl kaum sein, nachdem die Ehegatten diese bereits nach fünf Jahren erhalten.

Es muss also auch den älteren Kindern die gleiche Frist für das Eintreten des Anspruchs auf die Niederlassungsbewilligung eingeräumt werden. Gemäss Absatz 3 bleibt ja der Anreiz für einen frühzeitigen Nachzug der Kinder bestehen.

Zu Absatz 3: Für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder ist ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren. Dies kann aber nicht mit einem Malusystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die zugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem – also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz – gefördert werden.

Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Die Integrationschancen werden dadurch erheblich verbessert (vgl. zum Beispiel BGE 2A.101/2002 vom 17. Juli 2002, E. 2.3, wo das Bundesgericht bei 15- und 16-jährigen Jugendlichen von erheblichen Integrationsschwierigkeiten ausgeht).

Zudem spielt auch bei der aktuellen Revision des Bürgerrechtes die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle, was ein Zuwanderungsalter von 12 Jahren voraussetzt. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Auch bei der Beratung des neuen Berufsbildungsgesetzes ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen soll, dass es ihnen möglich ist, in die berufliche Grundbildung einzusteigen. Dies setzt aber voraus, dass die nachziehenden Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbringen können. Aufgrund dieser Erkenntnis hat das Parlament im Anhang zum Berufsbildungsgesetz einen neuen Artikel 17 Absatz 2bis beschlossen, der wie folgt lautet:

«Hinsichtlich der Bewilligung des Nachzugs von ledigen Kindern unter 18 Jahren von Inhabern einer Aufenthalts-

bewilligung regelt der Bundesrat die notwendigen Bewilligungsvoraussetzungen, -auflagen und -bedingungen in der Weise, dass jedenfalls die berufliche Grundbildung dieser Kinder gewährleistet ist.»

**Antrag Freysinger**  
**Abs. 3**

Kinder unter 6 Jahren haben ....

**Schriftliche Begründung**

Kindern aufgrund der Bewilligung ihrer Eltern ebenfalls die Niederlassungsbewilligung zu erteilen macht nur Sinn, wenn dies bereits in jungen Jahren erfolgt, wenn die Verantwortung noch voll in den Händen der Eltern liegt. Daher ist die Altersgrenze für die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf 6 Jahre, also das Einschulungsalter, zu senken. Für die älteren Kinder hat der übliche Weg über die Aufenthaltsbewilligung hin zur Niederlassung zu führen.

**Eventualantrag Vermot**

(falls der Antrag Vermot zu Artikel 41 angenommen wird)

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Der Artikel ist überflüssig, da die Rechte der Niedergelassenen im Artikel 41 neu entsprechend denjenigen von Schweizerinnen und Schweizern geregelt werden.

**Art. 42**

**Proposition de la majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité I**

(Schibli, Donzé, Glur)

**Al. 1**

.... ses enfants de moins de 14 ans ....

**Proposition de la minorité II**

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

**Al. 1**

.... sa durée de validité. (Biffer le reste)

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns)

**Al. 2**

Après un séjour légal de deux ans, le conjoint du ressortissant suisse a droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

**Proposition Müller Philipp**

**Al. 2**

Après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, le conjoint et les enfants ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

**Al. 3**

Les enfants de moins de 12 ans ont droit ....

**Développement par écrit**

Concernant l'alinéa 2: en l'état du projet, le délai de cinq ans pour l'octroi d'une autorisation d'établissement prévu à l'alinéa 1 vise uniquement le conjoint. Par ailleurs, en vertu de l'alinéa 3, les enfants de moins de 14 ans ont droit automatiquement à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Il y a donc un vide juridique s'agissant des enfants de plus de 14 ans: leur faudra-t-il attendre dix ans avant d'obtenir une autorisation d'établissement conformément à l'article 33 alinéa 2 lettre b, alors même que le conjoint peut, lui, se voir octroyer une telle autorisation après cinq ans seulement?

Il est donc logique de prévoir un délai identique pour les enfants de plus de 14 ans. Au reste, s'agissant de l'incitation à faire venir les enfants en Suisse le plus tôt possible, elle reste prévue à l'alinéa 3.

Concernant l'alinéa 3: pour que les enfants puissent bénéficier le plus tôt possible du regroupement familial, il faut créer une incitation à l'intégration en leur permettant d'effec-

tuer au moins la moitié de la scolarité obligatoire en Suisse. Cependant, cet objectif ne peut pas être atteint avec un système de malus, étant donné que l'article 8 CEDH et la jurisprudence pertinente protègent le regroupement familial des enfants jusqu'à 18 ans. Le regroupement familial précoce ne peut être encouragé que par un système de bonus, c'est-à-dire l'acquisition d'un meilleur statut juridique.

Cela est possible si les enfants âgés au maximum de 12 ans se voient accorder au titre du regroupement familial, non pas une autorisation de séjour, mais directement une autorisation d'établissement. Les chances d'intégration s'en trouveraient ainsi considérablement augmentées (cf. p. ex. ATF 2A.101/2002 du 17.07.2002, E. 2.3, où le Tribunal fédéral fait mention des graves difficultés d'intégration que rencontreraient les jeunes de 15 à 16 ans).

Par ailleurs, l'accomplissement de cinq ans d'école obligatoire en Suisse constitue aussi un élément central de l'actuelle révision du droit de la nationalité, et suppose que l'enfant arrive en Suisse au plus tard à l'âge de 12 ans. Je renvoie à cet égard à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la loi sur la nationalité révisée (naturalisation facilitée des jeunes étrangers de deuxième génération) et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de cette même loi (acquisition de la nationalité par des étrangers de troisième génération).

Enfin, l'examen de la nouvelle loi sur la formation professionnelle a donné lieu, lui aussi, à une argumentation allant dans ce sens: il a été souligné que le regroupement familial devait concerner des enfants suffisamment jeunes pour qu'ils puissent entreprendre une formation professionnelle de base. Cela suppose que les enfants concernés aient pu accomplir au moins la moitié de la scolarité obligatoire en Suisse. Sur la base de ce constat, le Parlement a adopté un nouvel article 17 alinéa 2bis en annexe à la loi sur la formation professionnelle. Cet article est formulé comme suit: «Le Conseil fédéral fixe les critères d'octroi et les modalités d'application de l'autorisation de séjour accordée au titre du regroupement familial aux enfants célibataires de moins de 18 ans dont les parents sont titulaires d'une autorisation de séjour, de manière à garantir dans chaque cas la formation professionnelle de base de l'enfant.»

**Proposition Freysinger**

**Al. 3**

Les enfants de moins de 6 ans ont droit ....

**Développement par écrit**

Octroyer une autorisation d'établissement à des enfants sur la base de l'autorisation de leurs parents n'a de sens que si cette démarche est effectuée alors que les enfants sont encore petits, c'est-à-dire à un âge où les parents portent encore l'entière responsabilité. C'est la raison pour laquelle il convient d'abaisser à six ans l'âge en dessous duquel l'autorisation d'établissement est automatiquement octroyée. Les enfants plus âgés devront quant à eux l'obtenir selon la procédure habituelle, autrement dit en obtenant dans un premier temps une autorisation de séjour et dans un deuxième temps seulement une autorisation d'établissement.

**Proposition subsidiaire Vermot**

(en cas d'adoption de la proposition Vermot concernant l'article 41)

Biffer

**Développement par écrit**

Cet article est superflu, étant donné que les droits des personnes établies en Suisse sont redéfinis à l'article 41 conformément à ceux des Suisses.

**Art. 43**

**Antrag der Mehrheit**

....

b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und

....

**Antrag der Minderheit I**

(Schibli, Donzé, Glur)

Ausländische Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren ....

**Antrag der Minderheit II**

(Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, aber:

... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. (Rest streichen)

**Antrag Müller Philipp**

Abs. 1

Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

c. die ganze Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist. Ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

Abs. 2

Nachgezogenen Kindern von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann vorzeitig die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie während mindestens fünf Jahren ihre obligatorische Schulbildung in der Schweiz erhalten haben.

**Schriftliche Begründung**

Zu Absatz 1: Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein genereller Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Im Gegensatz zum geltenden Recht wird mit Artikel 43 neu nicht nur Schweizern und niedergelassenen Ausländern ein Anspruch auf Familiennachzug eingeräumt, sondern auch Jahresaufenthaltern. Dies ist mit Nachdruck abzulehnen.

Ein Anspruch auf Familiennachzug soll nur Personen eingeräumt werden, die sich schon eine längere Zeit in der Schweiz aufhalten und von denen angenommen werden kann, dass sie sich integriert haben (vgl. Art. 33). Wenn Jahresaufenthalter einen Anspruch auf Familiennachzug erlangen, muss der Familiennachzug ebenfalls bewilligt werden, selbst wenn sich die die Familie nachziehende Person erst seit kurzem in der Schweiz aufhält und sich hier noch gar nicht integriert hat. Ausserdem findet hier eine weit gehende Angleichung an die Niederlassungsbewilligung statt. Insofern stellt sich auch hier die Frage, weshalb überhaupt noch zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung unterschieden werden soll.

Im Rahmen der Vernehmlassung hat die FDP darauf hingewiesen, dass der Familiennachzug einen der wichtigsten Faktoren der Einwanderung darstellt (im Kommentar zu Artikel 46, Version Vernehmlassungsentwurf). Folgerichtig hat sie deshalb auch verlangt, dass die Anspruchsvoraussetzungen restriktiver zu formulieren sind.

Es ist jedoch wenig sinnvoll und der Übersichtlichkeit sowie der Praktikabilität abträglich, wenn man den postulierten Rechtsanspruch auf Familiennachzug von der Erfüllung unzähliger Voraussetzungen abhängig macht. Einfacher zu handhaben ist in diesem Fall eine Kann-Bestimmung, welche den Behörden genügend Ermessensspielraum zuspricht und die ohnehin überlasteten Gerichtsinstanzen nicht noch zusätzlich fordert.

Das freie, pflichtgemässe Ermessen der Behörden wird ohnehin durch das Rechtsgleichheitsgebot stark eingeschränkt. Als Beispiel: Wenn der Jahresaufenthalter B die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt, muss ihm dieser auch bewilligt werden, weil er gleich zu behandeln ist wie der Jahresaufenthalter A, dem nach Erfüllung der Voraussetzungen der Familiennachzug bereits bewilligt worden ist.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich elf Kantone ausdrücklich gegen die Einräumung eines Rechtsanspruchs beim Familiennachzug ausgesprochen. Kein einziger Kanton hat dies verlangt. Dies mit dem Argument, dass man damit eine der letzten Steuerungsmöglichkeiten der Einwanderung preisgibt und den etappenweisen Familiennachzug ermögliche.

Es geht hier immerhin um jährlich 25 000 bis 30 000 Personen, die aus Drittstaaten mit dem Einwanderungsgrund «Familiennachzug» in die Schweiz einwandern.

Im Positionspapier «Migrationspolitik» der FDP steht auf Seite 10, dass der Integration Priorität gegenüber einem Anspruch auf Familiennachzug zu geben ist. Diesem Grundsatze kann nur nachgelebt werden, wenn ein einreisender Jahresaufenthalter nicht sogleich einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug geltend machen kann, noch bevor sein Integrationswille und seine Integrationsbereitschaft erkennbar sind.

Zu Absatz 2: Integrationsanreize dürfen ebenfalls Jahresaufenthaltern nicht vorenthalten werden. Beim Nachzug von ausländischen Kindern von Niedergelassenen und schweizerischen Staatsangehörigen wird die Erteilung der Niederlassungsbewilligung vom Alter von 12 Jahren abhängig gemacht.

Bei den Jahresaufenthaltern soll die Erteilung der Niederlassungsbewilligung hingegen von einer fünfjährigen Schulzeit in der Schweiz abhängig gemacht werden. Damit wird erreicht, dass Aufenthaltler nicht schon unmittelbar nach ihrer Einreise durch den Nachzug von Kindern eine rechtliche Besserstellung erfahren, ohne dass ihre Integrationsbereitschaft und ihr Integrationsverhalten ersichtlich sind.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an das Mitglied einer Familie auch die übrigen Familienmitglieder in einen rechtlich besser gesicherten Anwesenheitsstatus überführt. Dies gilt insbesondere bei Wegweisungen, die bei Niedergelassenen einen höheren Massstab erfordern als bei Aufenthaltlern. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 52 Absatz 3 und Artikel 91.

Bei der Wahl des Anknüpfungskriteriums drängt sich auch hier auf, die Lösung in der aktuellen Revision des Bürgerrechtsgesetzes heranzuziehen: Dort spielt die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Der Integrationsanreiz darf aber nicht so weit gehen, dass ein Anspruch auf Niederlassungsbewilligung geschaffen wird. Das wäre ohnehin systemwidrig, würde doch der Unterschied zwischen Niedergelassenen und Jahresaufenthaltern verwischt bzw. beseitigt.

Nur am Rand sei darauf hingewiesen, dass die Diskussion um Anspruch auf vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung in diesem Punkt eigentlich von untergeordnetem Interesse ist: Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis (vgl. Art. 11 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Anag, wo das bisherige Verhalten des Ausländers vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung nochmals eingehend zu prüfen ist) ist davon auszugehen, dass bei den Migrationsbehörden die Gesuche um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung von schulisch und sozial gut integrierten Kindern schlank durchgehen werden, und zwar im Rahmen des freien, pflichtgemässen Ermessens.

**Antrag Wasserfallen**

....

c. genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Gesamtfamilie vorhanden sind. Massgebend sind die Skos-Richtlinien;

d. ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

**Schriftliche Begründung**

Zu Buchstabe c: Es handelt sich hier um den Familiennachzug. Der hier gestellte Antrag ist eine Klärung und Präzisierung des Entwurfes des Bundesrates. Der Antrag des Bundesrates kann verschieden interpretiert werden. Es ist unklar, ob nur die ausländischen Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein dürfen oder nur die Ehegatten oder nur die Kinder oder ob

die gesamte neu zusammengeführte Familie gemeint ist. Gemäss Botschaft Seite 3752 bzw. Seite 3793 zu Artikel 43 ist offenbar die ganze Familie gemeint, denn es wird Bezug genommen auf die gemeinsame Wohnung gemäss Buchstabe b. Weiter heisst es in der Botschaft Seite 3793: «Bei der Beurteilung der notwendigen finanziellen Mittel sollen in der Praxis die Skos-Richtlinien massgebend bleiben. Der Familiennachzug darf nicht zum Bezug von Sozialhilfe führen. Das voraussichtliche Einkommen des nachzuziehenden Familienangehörigen ist im Einzelfall zu berücksichtigen, wenn eine Stelle zugesichert wurde und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung erfüllt sind. Die Betreuung der Kinder muss in diesem Fall sichergestellt sein.» Das Gesetz ist klarer zu formulieren.

Zu Buchstabe d: Es geht hier um den Familiennachzug. Es ist durchaus denkbar, dass an Mitglieder der Familie Sozialhilfe ausgerichtet wurde, diese neu jedoch, durch die Einwanderung zusätzlicher Familienmitglieder, wegfällt. Deshalb soll durchaus die Frage gestellt werden, ob dieser frühere Sozialhilfebezug gerechtfertigt war oder nicht. Es soll deshalb durch die zuständige Stelle geprüft werden, ob eine Rückerstattung angezeigt ist oder nicht.

### Art. 43

#### *Proposition de la majorité*

....  
b. qu'ils disposent d'un logement approprié à leurs besoins; et  
....

#### *Proposition de la minorité I*

(Schibli, Donzé, Glur)

.... ses enfants de moins de 14 ans ....

#### *Proposition de la minorité II*

(Bühimann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Adhérer au projet du Conseil fédéral, mais:

.... et à sa prolongation. (Biffer le reste)

#### *Proposition Müller Philipp*

##### *Al. 1*

Il est possible d'octroyer une autorisation de séjour au conjoint du titulaire d'une autorisation de séjour et à ses enfants célibataires de moins de 18 ans à condition:

....  
c. que l'ensemble de la famille ne dépende pas de l'aide sociale. Si la famille a déjà eu recours à celle-ci, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique compétente sur un remboursement approprié des prestations d'aide sociale déjà perçues.

##### *Al. 2*

Il est possible d'octroyer de manière anticipée une autorisation d'établissement aux enfants du titulaire d'une autorisation de séjour venus dans le cadre du regroupement familial, à condition qu'ils aient accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse.

#### *Développement par écrit*

Concernant l'alinéa 1: l'alinéa 1 propose d'intégrer un nouveau droit général non prévu par le droit en vigueur, ce qu'il convient de rejeter. En effet, contrairement au droit actuel, l'article 43 permettra dorénavant non seulement aux Suisses et aux titulaires d'une autorisation d'établissement de bénéficier du regroupement familial, mais aussi aux étrangers possédant une autorisation de séjour d'une année.

Seules les personnes qui séjournent depuis longtemps en Suisse et que l'on peut considérer comme étant intégrées (cf. art. 33) doivent avoir droit au regroupement familial. Si les étrangers titulaires d'une autorisation annuelle de séjour obtiennent également ce droit, le regroupement familial doit être octroyé même si la famille de la personne concernée par le regroupement ne vit que depuis très peu de temps dans notre pays et n'y est pas du tout intégrée. En outre, une telle mesure assimile dans une large mesure l'autorisation annuelle de séjour à l'autorisation d'établissement. Dans ce cas, pourquoi devrions-nous encore faire une distinction entre ces deux types d'autorisation?

Dans le cadre de la consultation, le PRD a attiré l'attention sur le fait que le regroupement familial constituait l'un des principaux facteurs d'immigration (cf. commentaire relatif à l'art. 46 du projet mis en consultation). C'est pourquoi il a également exigé que les conditions d'octroi de ce droit soient formulées de manière plus restrictive.

Toutefois, il n'est pas judicieux de faire dépendre la prétention au droit au regroupement familial d'une multitude de conditions. En effet, la clarté et la faisabilité en pâtiraient. Dans ce cas, une disposition potestative serait plus facilement applicable: elle donnerait aux autorités une marge d'appréciation suffisante et ne nécessiterait pas, en plus, l'intervention d'instances judiciaires déjà surchargées.

En tout état de cause, la marge de manœuvre des autorités est plutôt restreinte puisqu'elle est bornée par le principe de l'égalité devant la loi. Prenons l'exemple d'un étranger titulaire d'un permis annuel B qui remplit les conditions d'obtention du droit au regroupement familial. En vertu du présent alinéa, il conviendrait de lui accorder ce droit, au nom de l'égalité de traitement avec l'étranger possédant un permis annuel A, qui a droit au regroupement familial puisqu'il remplit les conditions requises.

Dans le cadre de la consultation, onze cantons se sont formellement exprimés contre l'assimilation du regroupement familial à un droit. Aucun canton ne l'a exigé. Tous ont avancé l'argument qu'une telle mesure équivaldrait à abandonner l'une des dernières possibilités de gestion de l'immigration en permettant un regroupement familial progressif.

Il faut tout de même considérer que chaque année, pas moins de 25 000 à 30 000 personnes provenant d'Etats tiers immigrent en Suisse dans le cadre du regroupement familial. L'avis du PRD sur la «Politique de migration» indique à la page 10 qu'il faut accorder la priorité à l'intégration, ce qui suppose que l'étranger titulaire d'une autorisation annuelle de séjour ne puisse faire valoir un droit au regroupement familial qu'une fois qu'il a apporté la preuve qu'il souhaite et qu'il peut effectivement s'intégrer.

Concernant l'alinéa 2: il ne faut pas non plus priver les titulaires d'une autorisation annuelle de séjour des éléments favorisant leur intégration. Les enfants étrangers d'une personne ayant une autorisation d'établissement ou d'un ressortissant suisse arrivant en Suisse dans le cadre du regroupement familial, doivent être âgés de 12 ans pour qu'une autorisation d'établissement leur soit délivrée.

En revanche, les enfants d'un titulaire d'une autorisation annuelle de séjour doivent avoir accompli cinq ans de scolarité en Suisse pour obtenir une autorisation d'établissement. Ainsi, l'étranger ne bénéficie pas, immédiatement après son entrée dans notre pays, d'un meilleur statut juridique en raison du regroupement familial sans avoir apporté au préalable la preuve qu'il pouvait et voulait effectivement s'intégrer.

Il importe de tenir compte du fait que l'octroi d'une autorisation d'établissement à un membre d'une famille accordée aux autres membres un statut de séjour bien plus favorable sur le plan juridique. Ce constat est valable notamment en cas de renvois. En effet, le renvoi de personnes titulaires d'une autorisation d'établissement est soumis à des critères bien plus sévères que celui des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle. Je me permets de renvoyer à cet égard à l'article 52 alinéa 3 et à l'article 91.

S'agissant du critère de rattachement, il y a lieu de se référer à la révision actuelle de la loi sur la nationalité dans laquelle l'accomplissement de cinq ans de scolarité obligatoire occupe une place centrale. Je renvoie à cet égard à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la loi sur la nationalité révisée relatif à la naturalisation facilitée de jeunes étrangers issus de la deuxième génération et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de la loi précitée relatif à l'acquisition de la nationalité par des étrangers issus de la troisième génération.

Toutefois, les incitations à l'intégration ne doivent pas créer un droit à une autorisation d'établissement. Cela serait contraire au système dans la mesure où cela réduirait ou supprimerait la différence qui sépare l'autorisation de séjour annuelle de l'autorisation d'établissement.

Rappelons par ailleurs que la question touchant le droit à un octroi anticipé d'une autorisation d'établissement n'est ici que d'un intérêt subalterne. Il ressort des enseignements tirés de la pratique (cf. art. 11 al. 1 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers qui précise qu'avant de délivrer à un étranger une autorisation d'établissement, l'autorité examinera de nouveau à fond comment il s'est conduit précédemment) que les autorités de migration, se fondant sur le libre pouvoir d'appréciation dont elles disposent dans les limites des prescriptions légales, examinent rapidement et avec bienveillance les demandes d'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement qui concernent les enfants bien intégrés sur les plans social et scolaire.

#### Proposition Wasserfallen

....

c. que la famille dispose de moyens financiers lui permettant de subvenir aux besoins de la totalité de ses membres. Sont déterminantes en l'espèce les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS);

d. lorsqu'une aide sociale a d'ores et déjà été perçue, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique concernée en vue d'un remboursement approprié de ladite aide.

#### Développement par écrit

Concernant la lettre c: la disposition concernée régit le regroupement familial. La présente proposition a pour objet de clarifier et de préciser le texte présenté par le Conseil fédéral qui peut donner lieu à diverses interprétations. En effet, la formulation retenue par ce dernier, soit «ils», ne permet pas de savoir qui précisément ne doit pas dépendre de l'aide sociale: le conjoint étranger et ses enfants célibataires de moins de 18 ans, uniquement le conjoint ou uniquement les enfants, ou encore l'ensemble de la famille. Or, à en croire le message (cf. p. 3510 et 3550), c'est manifestement l'ensemble de la famille puisqu'il est fait référence au fait que les membres de la famille «habitent ensemble», donc au logement visé à la lettre b, et qu'il est indiqué à la page 3550: «Dans la pratique, les directives de la CSIAS demeurent déterminantes pour examiner si la famille dispose de moyens financiers suffisants. Le regroupement familial ne doit pas conduire à une dépendance de l'aide sociale. On tiendra compte, le cas échéant, du revenu probable des membres de la famille qui viendraient en Suisse, si un emploi leur a été promis et que les conditions d'octroi d'une autorisation de travail sont remplies. Dans un tel cas, la garde des enfants doit être assurée.» En conséquence, il convient de préciser la loi.

Concernant la lettre d: là encore, la disposition concernée régit le regroupement familial. Il est en effet concevable que certains membres d'une famille bénéficient d'une aide sociale et que celle-ci leur soit supprimée suite à l'arrivée de nouveaux membres. Il s'agit donc de se poser la question de savoir si le versement de cette aide sociale était vraiment légitime ou non. En conséquence, il appartient à l'autorité compétente de vérifier s'il y a lieu ou non d'en exiger le remboursement.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Über die Artikel 42 und 43 führen wir eine gemeinsame Diskussion. Wir werden aber jeweils einzeln abstimmen.

**Schibli** Ernst (V, ZH): Ledige Kinder von Ausländern mit einer Niederlassungsbewilligung sollten nicht erst mit 18 Jahren in die Schweiz nachgezogen werden, wenn sie wirklich in Schweiz kommen sollen. Sie sollten maximal 14 Jahre alt sein, dies deshalb, weil diese Jugendlichen meiner Meinung nach bis zum Eintritt ins Berufsleben unsere Sprache erlernen und eine schulische Ausbildung mitbekommen sollten. Das sind Dinge, die ihnen die persönliche, gesellschaftliche, aber auch berufliche Integration erleichtern. Eine berufliche Ausbildung soll ja nach unserer Meinung nicht unmöglich sein. Wir sollten mit diesem Antrag verhindern, dass diese

jungen Menschen den Anschluss in der Schweiz nicht finden. Nicht, dass sie sich plötzlich unverstanden vorkommen, dass sie soziale Probleme bekommen und allenfalls hohe soziale Kosten verursachen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Hier geht es um die Niederlassungsbewilligung, um Personen mit Niederlassungsbewilligung, um den Familiennachzug. Ich habe vorhin gesagt: Niedergelassene sind Schweizer ohne Schweizer Pass! Sie sind schon lange hier, sie haben ihren Beruf, sie leben hier, sie haben hier auch ihr Umfeld – Freunde, Arbeit, ihr kulturelles und soziales Umfeld. Nun wollen wir, dass die ausländischen Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren Anspruch haben. Warum Kinder unter 14 Jahren? Es ist überhaupt nicht erwiesen, dass die Integration unter 14 Jahren besser vonstatten geht als bei Jugendlichen im Alter von 18 Jahren. Das ist nicht erwiesen! Es gibt Studien darüber, dass die Integration auch später möglich ist, wenn wir gute Integrationsmöglichkeiten und Massnahmen anbieten. Was mich aber ganz besonders stört – neben der Alterslimite –, ist das Kriterium des Zusammenwohnens bei Niedergelassenen, bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. Bei jemandem im Alter von 16 oder 17 Jahren ist das Zusammenwohnen häufig eben nicht mehr der Fall. Es ist auch ein Eingriff in die Lebensgestaltung von Leuten. Das Zusammenwohnen ist häufig nicht mehr der Fall, weil Jugendliche in die Lehre gehen; und die Lehre kann man vielleicht nicht mehr vor der Haustüre machen. Es braucht also Möglichkeiten, dass wir das aufweichen. Es ist ein unsinniger Satz und unsinniger Befehl, ein unsinniger Eingriff in die Lebensgestaltung, wenn wir dieses Zusammenwohnen hier in diesem Gesetz wirklich zu einem Grundprinzip erheben.

Ich möchte Sie bitten, diesen Zusatz zu streichen und meinem Antrag zuzustimmen.

**Bühlmann** Cécile (G, LU): Ich möchte einfach noch etwas sagen, denn Herr Schibli hat so kurz gesprochen, dass ich ihm die Frage nicht mehr persönlich stellen konnte. Zur Regelung mit den 14 Jahren: Wir wollen ja jetzt mit diesem Gesetz Leute, vor allem qualifizierte Leute – das war ja das Ursprungskonzept – von ausserhalb der EU. Wir haben das gestern mit Ihrem Antrag ein bisschen aufgeweicht, es sollen auch weniger qualifizierte Leute kommen können. Aber ich frage mich, ob das wirtschaftsfreundlich ist, wenn Sie Leuten, auch hoch qualifizierten, die harte Bedingung stellen, dass sie ihre Kinder, wenn sie älter als 14 Jahre sind, nicht mehr nachziehen können. Ich muss die Wirtschaftspartei, die Freisinnigen, fragen, ob Sie sich gut überlegt haben, diesen Antrag zu unterstützen. Es könnte ja sein, dass ein hoch qualifizierter Manager dann nicht mehr kommen und für die Schweizer Wirtschaft arbeiten will, weil man ihm sagt, dass er seine 15-jährige Tochter und seinen 16-jährigen Sohn nicht mitnehmen darf. Ich frage mich einfach: Was für ein unemanzipiertes Menschenbild steckt dahinter, wenn man den Leuten solche Vorschriften macht? Wären wir zufrieden, wenn solche Bedingungen uns betreffen würden? Würden wir uns das selber vorschreiben lassen?

Zu meinem eigenen Antrag, d. h. zu jenem der Minderheit II zu Artikel 43: Da schlage ich Ihnen vor, dass ausländische Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung nachgezogen werden können und einen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung haben, und das ohne Einschränkungen im Bereich des Zusammenlebens. Frau Vermot hat es schon gesagt: Immer wollen wir ihnen vorschreiben, wie sie zu leben haben, auch was die Wohnungsgrösse angeht. Es gibt Regionen auf der Welt, in denen man daran gewöhnt ist, näher zusammenzurücken, als wir das gewohnt sind. Wieso schreiben wir den Leuten vor, dass sie so wohnen müssen wie wir? Das ist auch wieder eine Bevormundung.

Die Formulierung «wenn sie nicht von Sozialhilfe abhängig sind» möchte ich Ihnen auch zu streichen beantragen – be-

dingungslos. Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren sollen nachgezogen werden können, wenn ihre Partner beziehungsweise Eltern regulär in der Schweiz arbeiten und ihre Pflichten erfüllen. Das ist der Inhalt meines Antrages.

**Goll Christine (S, ZH):** Wenn wir hier alle Bestimmungen im Gesetz anschauen, die den Familiennachzug betreffen, dann stellen wir fest, dass bereits der Bundesrat eine chaotische Ausgangslage geschaffen hat. Auch die Kommission hat keine kohärente Systematik zustande gebracht; das erstaunt hingegen sehr. Es erstaunt deshalb, weil sich unser Rat bereits zweimal vertieft über eine Teilrevision des Anag gebeugt hat, ursprünglich ausgelöst durch meine parlamentarische Initiative 96.461 für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von Migrantinnen. Unser Rat hat sich auch bereits mit der Frage der registrierten gleichgeschlechtlichen und nicht-ehelichen Partnerschaften vertieft auseinandergesetzt. Deshalb erstaunt es umso mehr, dass hier völlig unkoordinierte Bestimmungen in Bezug auf den Familiennachzug formuliert werden.

Es gibt verschiedene Prinzipien, die aufgrund der bisherigen Arbeiten unseres Rates zu berücksichtigen sind:

Ein erstes wichtiges Prinzip wurde auch bei der Anag-Teilrevision bestätigt – ausgelöst durch meine parlamentarische Initiative –: Das war die parteiübergreifende Einsicht, dass wir in diesem Bereich keinen willkürlichen Ermessensspielraum der kantonalen Fremdenpolizeibehörden wollen.

Ein zweites Prinzip – auch das haben wir mit der bereits behandelten Teilrevision zweimal mit deutlichen Mehrheiten festgehalten –: Wir wollen keine rechtsungleiche Behandlung von Migranten und Migrantinnen, egal ob sie mit einem Schweizer, einer Schweizerin oder einer Person mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung verheiratet sind. Ein drittes Prinzip, das nur schon aufgrund unserer Bundesverfassung einzuhalten ist, betrifft das Grundrecht auf Ehefreiheit, das heisst, wir wollen keine Aushöhlung des Grundrechtes auf Ehefreiheit.

Ein viertes Prinzip: Wir wollen keine Diskriminierung von gleichgeschlechtlichen und nicht-ehelichen Partnerschaften. Auch das ist in unserer Bundesverfassung und im bereits behandelten Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare festgehalten worden.

Ein fünftes Prinzip: Wir haben aufgrund der heutigen rechtlichen Ausgangslage auch im neuen Ehegesetz bereits die freie Wohnsitzwahl des Ehepartners, der Ehepartnerin. Auch das darf nicht untergraben werden.

Ein sechstes Prinzip: Letztlich geht es bei dieser Frage des Familiennachzugs auch um die Respektierung der EMRK. Der Familiennachzug ist ein Grundrecht, ein fundamentales Menschenrecht, das auch die Schweiz respektieren muss.

Nun zur Kritik, zu den Bestimmungen zum Familiennachzug, die sich in diesen beiden Artikeln 42 und 43 niederschlagen, die wir jetzt behandeln: Die Bestimmungen sind unkoordiniert, sie sind sogar fahrlässig unpräzise, sie beinhalten auch eine sachlich unbegründete, drastische Ungleichbehandlung von Schweizern und Schweizerinnen und EU-Bürgern und -Bürgerinnen auf der einen Seite und von Niedergelassenen ohne EU-Pass auf der anderen Seite. Tatsache ist, dass bereits heute ein Drittel aller Ehen zu den binationalen Ehen gehören, das heisst, ein Partner oder eine Partnerin ist ausländischer Herkunft. Vollständig absurd ist es, wenn wir in diesem Zusammenhang mit dem Familiennachzug die Bestimmungen im ZGB – Artikel 97, 105 und 109 – anschauen; diese haben ja einen direkten Bezug zu dieser Frage des Familiennachzugs. Diese neuen Bestimmungen im neuen Ausländergesetz widmen sich dem Kampf gegen so genannte Scheinehen.

Es ist bereits heute so, dass auch zahlreiche Ehen zwischen Schweizern und Schweizerinnen aus wirtschaftlichen, steuer-, erb- und versicherungsrechtlichen Gründen geschlossen werden. Mich würde es wundernehmen, wie viele Ehen in diesem Parlament in diesem Sinne als Scheinehen bezeichnet werden könnten.

Klar ist, dass der Ständerat bei diesen Bestimmungen zum Familiennachzug auf alle Fälle noch einmal über die Bücher gehen muss. Klar ist aber auch, dass wir heute im Sinne einer Schadensminderung am heutigen unkoordinierten Flickwerk, das hier vorliegt, die Minderheiten Bülmann und Vermot unterstützen und die Minderheit Schibli ablehnen müssen. Die Anträge der Minderheiten Bülmann und Vermot beinhalten vor allem, dass keine einschränkenden Bestimmungen im Gesetz aufgenommen werden, betreffen sie nun das Zusammenwohnen oder die Frage einer so genannt «bedarfsgerechten» Wohnung. Ich frage Sie: Was ist eine «bedarfsgerechte» Wohnung? Es geht auch nicht an, Einschränkungen in Bezug auf das Beziehen von Sozialhilfeleistungen vorzunehmen.

Unterstützen Sie bitte die Minderheiten Vermot und Bülmann.

**Müller Geri (G, AG):** Liebe Jugendliche auf der Tribüne, es freut mich besonders, dass Sie die Beratung dieses Artikels verfolgen können. Es geht in diesem Artikel im Wesentlichen nämlich wirklich um die Jugendlichen.

Wenn Sie diesen Artikel genau anschauen und sich einmal vorstellen, Sie würden das Merkmal «Ausländerinnen und Ausländer» herausnehmen, dann ergäbe das eine Regulierung, die eine unglaubliche Situation nach sich ziehen würde. Wenn wir nicht diskriminierend wirken wollen, müssen wir so denken: Was wäre dieses Gesetz ohne das Merkmal «Ausländerinnen und Ausländer»?

Es wird beantragt, dass man die Kinder nur in die Schweiz einreisen lässt, bis sie 14 Jahre alt sind. Herr Schibli, bitte beantragen Sie das bei den Fremdenpolizeien in den Kantonen; sie wissen das nämlich noch nicht und verhindern manchmal jahrelang, dass die Kinder nachziehen können. Dieser Vorwurf muss dorthin gehen und nicht unbedingt im Gesetz seinen Ausdruck finden. Es gibt Kinder und Jugendliche – ich spreche hier aus Erfahrung, weil ich mit solchen Jugendlichen arbeite –, bei denen es sinnvoll ist, wenn sie die Ausbildung noch im Heimatland fertig machen. Dann haben sie wenigstens eine Ausbildung. Kommen sie mit 14 oder 15 Jahren in die Schweiz, wären sie zwar in ihrem Heimatland gut ausgebildet, fangen bei uns aber wieder in der Realschule an. Warum? Weil sie die deutsche Sprache nicht beherrschen. Wir fangen also schon dort mit einer Segregation an, die Sie Ihren Kindern nie zumuten würden. Wenn Sie ins Ausland gehen müssten, würden Sie dafür sorgen, dass Ihr Kind in eine deutsche oder in eine Schweizer Schule gehen könnte – vielleicht gibt es für die Westschweizerinnen und Westschweizer auch französische Schulen; ich weiss es nicht. Aber man würde versuchen, die Kinder möglichst die angefangene Ausbildung fertig machen zu lassen. Hier nehmen Sie einfach das Alter 14 – das ist als Kriterium völlig hantlos.

Die Aufenthaltsbewilligung für die Kinder – das ist der zweite Artikel, den wir jetzt gleichzeitig beraten – muss sicher sein. Ich stelle fest, dass Jugendliche, die in Bezug auf den Aufenthalt keine sichere Situation haben, bedeutend schlechter lernen, sich bedeutend schlechter auf den Beruf vorbereiten und bedeutend schlechter mit der Umwelt kooperieren. Warum? Sie schwanken ständig hin und her: Bleiben wir länger hier, oder müssen wir nach Hause?

Ganz dramatisch ist es dann für Kinder, die zeitweise noch ins Ausland zurückkehren müssen, meistens unter fremdenpolizeilicher Auflage. Dort ist es dann sehr, sehr schwierig, Identitätsbildung zu machen. Die Artikel 42 und 43 dieses Gesetzes müssten möglichst liberal gestaltet werden, möglichst so, dass die Eltern zusammen mit den Kindern eine sinnvolle Lösung gestalten könnten, einen sinnvollen beruflichen Werdegang einleiten könnten, und es sollten nicht möglichst viele Hindernisse eingebaut werden, wie dies in diesen Artikeln reguliert ist.

Sie müssen sich nur einmal Dinge wie die Maslowsche Bedürfnispyramide vorstellen: Die geht von der Sicherheit aus. Die Sicherheit ist das unterste und erste Bedürfnis, das die Leute befriedigt haben wollen. Wenn sie diese Sicherheit nicht haben, dann gibt es eine schlechte Entwicklung, egal,

ob sie jetzt Ausländerinnen oder Schweizerinnen sind. Sicherheit ist eine ganz wichtige Grundvoraussetzung für die Entwicklung der Menschen, für die Ausbildung der Menschen und für die Zusammenarbeit in ihrer Umgebung.

Dann zum Thema Ehepolitik: Ich habe schon diverse Male gesagt, dass wir hier eigentlich nicht eine Ausländerinnen- und Ausländerpolitik, sondern Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik – ich dachte gestern, wir hätten Landwirtschaftsartikel vor uns liegen – machen, und jetzt machen wir noch Ehepolitik und regulieren noch die Ehe! Sie wissen bestens, dass es zeitweise sehr gut sein kann, wenn sich Ehepartnerinnen und Ehepartner eine zeitlang «auseinander wohnen». Wieso sollen wir bei den Ausländerinnen und Ausländern anders regulieren? Sie haben hier eine bestimmte Vorstellung, wie ein normales Haus, wie eine normale Wohnung aussehen sollte. Es gibt gewisse Schweizerinnen und Schweizer, die in einem Chalet wohnen, und andere wohnen in einem dreizehnstöckigen Wohnhaus: Was ist denn eigentlich eine normale Behausung? Es sind hier also einfache Dinge beschrieben, die Sie uns Schweizerinnen und Schweizern nie zumuten würden.

Dasselbe gilt dann eben auch, wenn man weiter definiert, was eine Scheinehe ist; Christine Goll hat das aufgeworfen. Ich liebe in einer Scheinehe: Bei uns scheint die Sonne, seit wir miteinander verheiratet sind. Das ist ein Begriff, den Sie nicht definieren können. Viele Ehen müssen aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen werden, aus Migrationsgründen, aber dann muss man das nicht noch irgendwie negativ bezeichnen, oder Sie meinen es dann wirklich positiv in dem Sinne, dass die Ehe die Sonne scheinen lässt.

Ich bitte Sie also, bei diesen beiden Artikeln 42 und 43 die liberale Fassung, welche die Linken und die Grünen vorgeschlagen haben, zu unterstützen.

**Glur Walter (V, AG):** Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, die Minderheit I (Schibli) zu unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen: Eltern mit einer Niederlassungsbewilligung sollen ihre Kinder mit 14 Jahren und nicht erst mit 18 Jahren in die Schweiz nachkommen lassen. Es passiert sehr oft, dass die Eltern hier arbeiten und die Kinder bei ihren Grosseltern im Heimatland lassen, weil dort die Lebensunterhaltskosten um einiges günstiger sind. Sie tun damit ihren Kindern keinen Gefallen. Deshalb stellen wir die Altersfrage zur Diskussion. Jugendliche, die im Alter zwischen 14 und 18 Jahren in die Schweiz kommen, werden mit Sprachschwierigkeiten konfrontiert, sie kennen unser Schulsystem nicht und haben keine berufliche Ausbildung. Solche Jugendlichen sind die Arbeitslosen von morgen. Stellen Sie sich vor, wie solche Jugendlichen eine Lehrstelle finden könnten. Wenn wir diesen Jungen eine echte Chance geben wollen, müssen wir die niedergelassenen Eltern verpflichten, die Kinder schneller in die Schweiz nachkommen zu lassen und nicht zu warten, bis sie bald 18 Jahre alt sind. Die Kinder sollen früh in die Schweiz kommen, damit sie hier die Schulen durchlaufen, die Sprache erlernen und eine Lehrstelle finden können. Das ist bei einem Nachzug mit 16 oder 17 Jahren absolut nicht möglich. Aber es wird von vielen ausländischen Eltern extra so gemacht. Es gibt verschiedene Beispiele: Sie arbeiten 14 Jahre in der Schweiz, haben zwei kleine Kinder bei sich, und dann lassen sie den 15-jährigen Sohn und die 17-jährige Tochter nachkommen. Das ist schlitzzhorig und den Kindern gegenüber fahrlässig.

Deshalb bitten wir Sie, der Minderheit I (Schibli) in Artikel 42 Absatz 1 und logischerweise auch in Artikel 43 zuzustimmen. Die Minderheiten Vermot und Bühlmann lehnen wir in beiden Artikeln ab.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt in den Artikeln 42 und 43 den Antrag der Mehrheit.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir vertreten ebenfalls die Auffassung, dass die Mehrheit zu unterstützen sei, stellen dieser dann aber den Antrag Müller Philipp, den wir übernehmen, entgegen.

Den Antrag der Minderheit I (Schibli) zu Absatz 1 lehnen wir ebenfalls ab, aus zwei Gründen: Schlicht und einfach schreibt die EMRK in Artikel 8 das Recht auf die Einheit der Familie vor. Sie schützt den Nachzug von Kindern Niedergelassener bis zu einem Alter von 18 Jahren, und die Formulierung gemäss Minderheitsantrag I ist daher aus rechtlichen Gründen unseres Erachtens abzulehnen. Dazu kommen noch die Überlegungen, die Frau Bühlmann bereits vorweggenommen hat. Besten Dank, wir können uns diesen anschliessen. Besser ist der systematische Aufbau von Artikel 42 in der Fassung der Kommission, Absatz 1 ist daher in der Kommissionfassung zu belassen. Den Anreiz für den frühzeitigen Nachzug von Kindern, Herr Glur, finden Sie im Antrag Müller Philipp zu Absatz 3, wo wir eben wieder das Alter 12 hineinnehmen möchten.

Die Minderheitsanträge Vermot zu den Absätzen 1 und 2 lehnen wir ab. Wie bereits bei Artikel 41 gehen wir von einer anderen Philosophie aus. Ich möchte nicht wiederholen, was wir in der ganzen Woche gehört haben. Immerhin ist beim Antrag der Minderheit Vermot zu Absatz 1 anzufügen, dass es doch darum geht, die Zahl von Aufenthaltserlaubnissen oder rechtsmissbräuchlich aufrechterhaltenen Ehen zu minimieren. Deswegen ist das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss Bundesrat und Kommissionmehrheit zu belassen. Geri Müller möchte ich antworten, dass wir mit diesem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer auch keine Therapie betreiben können, sondern das Schwergewicht liegt beim Kriterium der Einheit, welche neben dem Zeitablauf den Anknüpfungspunkt bildet zum Anspruch auf Erteilung einer bestimmten Bewilligung.

Beim Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 2 sind wir der Auffassung, dass sich auch Ehegatten durch Integrationswillen und -bereitschaft ausweisen sollen. Eine Dauer von bloss zwei Jahren ist hierfür zu kurz. Dazu kommt, dass bereits mit der Ausschöpfung aller kantonalen und eidgenössischer Rechtsmittel bei der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach erfolgter Trennung oder Scheidung leicht ein bis zwei Jahre verstreichen. Wir ersuchen Sie deshalb um Beibehaltung der fünfjährigen Frist gemäss Kommissionmehrheit.

Absatz 2 wäre dann allerdings im Sinne des Ihnen vorliegenden Einzelantrages Müller Philipp durch «die Kinder» zu ergänzen. Absatz 3 wäre zu ergänzen oder zu ändern in dem Sinne, dass Kinder unter 12 Jahren auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung Anspruch haben. Die Begründung habe ich bereits im Zusammenhang mit Artikel 41 geliefert.

Ich bitte Sie deshalb, entsprechend abzustimmen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Bei dieser Konzeption des Familiennachzugs müssen wir uns nochmals vergegenwärtigen, dass es hier um eine Kaskadenabstufung geht. Wir haben erst die Ehegatten und Kinder von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit den besten Rechten, dann die Ehegatten und Kinder von Niedergelassenen in Artikel 42, wo es schon weniger Rechte gibt, und je geringer der Aufenthaltsstatus ist, umso höher sind halt die Anforderungen für den Familiennachzug. Das ist das Konzept. Das ist auch nichts Neues, sondern es entspricht weitgehend den heutigen Regelungen, wie wir sie im Anag haben.

Bei Artikel 42 hat sich die Mehrheit vollumfänglich der Konzeption des Bundesrates angeschlossen, was die heutige Regelung darstellt. Niedergelassene sollen ihre Ehegatten und Kinder aus dem Ausland nachziehen lassen können, und zwar eben Kinder bis zu 18 Jahren, also bis zum Mündigkeitsalter. Der Antrag der Minderheit Schibli wie auch der Antrag Müller Philipp – die Grenze bei 14 bzw. bei 12 Jahren anzusetzen – lagen in der Kommission vor. Wir haben sie diskutiert. Den Antrag auf eine Grenze von 14 Jahren haben wir mit 9 zu 8 Stimmen und den Antrag auf eine Grenze von 12 Jahren mit 15 zu 2 Stimmen abgelehnt, und zwar aus folgenden Gründen: Wir haben einerseits Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der den Schutz des

Privat- und des Familienlebens garantiert. Unter Familie versteht man da natürlich vor allem Kinder bis zur Mündigkeit und Personen, die in einer engen Beziehung zueinander stehen – in Beziehungen, die auch tatsächlich gelebt werden. Wir sind überzeugt, dass hier bereits bei der Niederlassung, bei der Aufenthaltsbewilligung und bei der Kurzaufenthaltsbewilligung alle Kinder, d. h. alle Kinder bis zum Alter von 18 Jahren, in den Genuss des Familiennachzugs kommen sollten. Wir steuern hier – und das ist wesentlich – mit der neuen fünfjährigen Frist. Wir finden es im Sinne der Familie und auch im Sinne von Artikel 8 EMRK nicht richtig, dass man Kinder dann während eines Zeitraumes von zehn, zwanzig Jahren nachreisen lässt, sondern wir wollen die Familie möglichst schnell zusammenführen, egal, wie alt die Kinder sind. Das ist unser Konzept mit der fünfjährigen Frist, die wir neu einführen möchten. Das halten wir für wesentlich praktikabler und sinnvoller als die Steuerung über das Alter. Zum Antrag der Minderheit II (Vermot) zu Artikel 42 Absatz 1: Wir haben schon in Artikel 41 auf das Kriterium des Zusammenwohnens hingewiesen. Hier ist es eingeführt, weil es auch dem Freizügigkeitsabkommen nicht widerspricht. Wir erachten es als richtig, dass bei Niedergelassenen das Kriterium des Zusammenwohnens grundsätzlich erfüllt sein muss. Ich will im Hinblick auf die bereits gelaufene Diskussion nicht länger sprechen.

Beim Antrag der Minderheit Vermot zu Absatz 2 geht es, analog zu Artikel 41, wieder um die Frage, wann ein Anspruch auf Niederlassung bestehen soll. In Artikel 41 gehen Bundesrat und Kommission von einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer aus. Das ziehen wir im ganzen Konzept so durch. Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag der Minderheit Vermot abzulehnen.

Die beiden Minderheitsanträge zu Artikel 43 entsprechen denjenigen zu Artikel 42. Ich bitte Sie daher, hier kohärent zu legitimieren.

Wir haben noch diverse Anträge: In Artikel 43 Absatz 1 möchte Herr Müller eine Kann-Formulierung einführen. Das widerspricht dem Konzept von Bundesrat und Kommission. Wir wollen Rechtsansprüche auf Aufenthaltsbewilligungen, weil es natürlich keinen Sinn macht, den Familiennachzug zu gewähren, ohne dass man Anspruch auf die Aufenthaltsbewilligung hat. Das ist bereits heute so, und das soll auch hier für den Bereich der Aufenthaltsbewilligung gelten.

Die Kriterien des Zusammenwohnens, der bedarfsgerechten Wohnung und der sozialen Sicherheit gelten schon heute, Frau Goll. Es besteht zum Kriterium der angemessenen oder bedarfsgerechten Wohnung eine jahrzehntelange Praxis. Es ist völlig klar, wie das von den Behörden anzuwenden ist. Es gibt höchstens Auslegungsprobleme zwischen den Kantonen, weil nicht immer dieselben Kriterien angewendet werden. Aber es gibt diverse Bundesgerichtsentscheide, die das klären und die die Kantone auch binden.

Es wurde noch etwas zu den gleichgeschlechtlichen Paaren gesagt. Hier möchte ich nur darauf hinweisen, dass die Kommission sehr wohl diskutiert hat. Aber das regeln wir eben im Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Dort spezifizieren wir die Rechtsstellung dieser Lebensform und nicht hier im Ausländergesetz. Das wäre der falsche Ort. Das muss im Registrierungs-gesetz geschehen.

Zum Antrag Wasserfallen: Er lag in der Kommission so nicht vor. Wir möchten am bisherigen Sozialhilfekonzert festhalten.

Deshalb bitte ich Sie, entsprechend der Mehrheit zu legitimieren.

#### Art. 42 Abs. 1 – Art. 42 al. 1

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 99 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II .... 67 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I .... 56 Stimmen

#### Art. 42 Abs. 2 – Art. 42 al. 2

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 77 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 101 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 68 Stimmen

#### Art. 42 Abs. 3 – Art. 42 al. 3

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag Freysinger ist zurückgezogen worden.

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 86 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 80 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Eventualantrag Vermot zu Artikel 42 entfällt.

#### Art. 43 Abs. 1 Bst. c – Art. 43 al. 1 let. c

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 80 Stimmen  
Für den Antrag Wasserfallen .... 9 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 90 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 81 Stimmen

#### Art. 43 Abs. 1 Bst. d – Art. 43 al. 1 let. d

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Wasserfallen .... 77 Stimmen  
Dagegen .... 95 Stimmen

#### Art. 43 Abs. 2 – Art. 43 al. 2

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 81 Stimmen  
Dagegen .... 91 Stimmen

#### Art. 43 Einleitung – Art. 43 introduction

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 108 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I .... 61 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 107 Stimmen  
Für den Antrag Minderheit II .... 63 Stimmen

##### Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 77 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich darf heute Herrn Erwin Jutzet und Herrn Christian Waber zum Geburtstag gratulieren: Ich wünsche den beiden Kollegen alles Gute für die Zukunft. (Beifall)

#### Art. 44

##### Antrag der Mehrheit

....

b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und

....

**Antrag der Minderheit I**

(Hubmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Ausländischen Ehegatten, gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern und ledigen Kindern ....

**Antrag der Minderheit II**

(Bühmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

....

b. Streichen

....

**Antrag Hess Bernhard**

.... ledigen Kindern unter 16 Jahren ....

**Schriftliche Begründung**

Je rascher der Familiennachzug und je jünger die Kinder, desto besser die Integration.

**Antrag Wasserfallen**

....

c. genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Gesamtfamilie vorhanden sind. Massgebend sind die Skos-Richtlinien; d. ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

**Schriftliche Begründung**

Zu Buchstabe c: Es handelt sich hier um den Familiennachzug. Der hier gestellte Antrag ist eine Klärung und Präzisierung des Antrages des Bundesrates. Der Antrag des Bundesrates kann verschieden interpretiert werden. Es ist unklar, ob nur die ausländischen Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein dürfen oder nur die Ehegatten oder nur die Kinder oder ob die gesamte neu zusammengeführte Familie gemeint ist. Gemäss Botschaft Seite 3752 bzw. Seite 3793 zu Artikel 43 ist offenbar die ganze Familie gemeint, denn es wird Bezug genommen auf die gemeinsame Wohnung gemäss Buchstabe b. Weiter heisst es in der Botschaft Seite 3793: «Bei der Beurteilung der notwendigen finanziellen Mittel sollen in der Praxis die Skos-Richtlinien massgebend bleiben. Der Familiennachzug darf nicht zum Bezug von Sozialhilfe führen. Das voraussichtliche Einkommen des nachzuziehenden Familienangehörigen ist im Einzelfall zu berücksichtigen, wenn eine Stelle zugesichert wurde und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung erfüllt sind. Die Betreuung der Kinder muss in diesem Fall sichergestellt sein.» Das Gesetz ist klarer zu formulieren.

Zu Buchstabe d: Es geht hier um den Familiennachzug. Es ist durchaus denkbar, dass an Mitglieder der Familie Sozialhilfe ausgerichtet wurde, diese neu jedoch, durch die Einwanderung zusätzlicher Familienmitglieder, wegfällt. Deshalb soll durchaus die Frage gestellt werden, ob dieser frühere Sozialhilfebezug gerechtfertigt war oder nicht. Es soll deshalb durch die zuständige Stelle geprüft werden, ob eine Rückerstattung angezeigt ist oder nicht.

**Antrag Wasserfallen**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Hier handelt es sich um den Familiennachzug von Ehegatten und Kindern bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen. Wenn auch hier nun alle Schleusen geöffnet werden, wird die Flut der Einwanderung noch grösser. Es ist wirklich nicht einzusehen, dass Kurzaufenthaltern, die – wie der Name sagt – eben nur kurz in der Schweiz wohnen werden, auch noch der Familiennachzug gewährt werden soll. Artikel 44 ist ersatzlos zu streichen.

**Antrag Freysinger**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Die Kurzaufenthaltsbewilligung wird erteilt in der Regel für Aufenthalte bis zu einem Jahr erteilt. Eine Verlängerung ist

bis maximal zwei Jahre möglich, soll aber die Ausnahme sein. Für diese kurze Dauer ist die Bewilligung des Familiennachzugs unverhältnismässig. Insbesondere die vorübergehende Einschulung der Kinder, die nur für die kurze Aufenthaltszeit erfolgt, stellt eine sprachliche und kulturelle Herausforderung dar, die zusätzlichen finanziellen Aufwand für die Betroffenen und die Schweiz bedeutet.

**Antrag Vanek**

Streichen

**Art. 44****Proposition de la majorité**

....

b. qu'ils disposent d'un logement approprié à leurs besoins; et

....

**Proposition de la minorité I**

(Hubmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Le conjoint du titulaire d'une autorisation de séjour, son partenaire de même sexe ainsi que ses enfants ....

**Proposition de la minorité II**

(Bühmann, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

....

b. Biffer

....

**Proposition Hess Bernhard**

.... ainsi que ses enfants célibataires de moins de 16 ans ....

**Développement par écrit**

Plus le regroupement est rapide et plus les enfants sont jeunes, meilleure est l'intégration.

**Proposition Wasserfallen**

....

c. que la famille dispose de moyens financiers lui permettant de subvenir aux besoins de la totalité de ses membres. Sont déterminantes en l'espèce les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS);

d. lorsqu'une aide sociale a d'ores et déjà été perçue, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique concernée en vue d'un remboursement approprié de ladite aide.

**Développement par écrit**

Concernant la lettre c: la disposition concernée régit le regroupement familial. La présente proposition a pour objet de clarifier et de préciser le texte présenté par le Conseil fédéral qui peut donner lieu à diverses interprétations. En effet, la formulation retenue par ce dernier, soit «ils», ne permet pas de savoir qui précisément ne doit pas dépendre de l'aide sociale: le conjoint étranger et ses enfants célibataires de moins de 18 ans, uniquement le conjoint ou uniquement les enfants, ou encore l'ensemble de la famille. Or, à en croire le message (cf. p. 3510 et 3550), c'est manifestement l'ensemble de la famille puisqu'il est fait référence au fait que les membres de la famille «habitent ensemble», donc au logement visé à la lettre b, et qu'il est indiqué à la page 3550 que: «Dans la pratique, les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) demeurent déterminantes pour examiner si la famille dispose de moyens financiers suffisants. Le regroupement familial ne doit pas conduire à une dépendance de l'aide sociale. On tiendra compte, le cas échéant, du revenu probable des membres de la famille qui viendraient en Suisse, si un emploi leur a été promis et que les conditions d'octroi d'une autorisation de travail sont remplies. Dans un tel cas, la garde des enfants doit être assurée.» En conséquence, il convient de préciser la loi.

Concernant la lettre d: là encore, la disposition concernée régit le regroupement familial. Il est en effet concevable que certains membres d'une famille bénéficient d'une aide so-

ciale et que celle-ci leur soit supprimée suite à l'arrivée de nouveaux membres. Il s'agit donc de se poser la question de savoir si le versement de cette aide sociale était vraiment légitime ou non. En conséquence, il appartient à l'autorité compétente de vérifier s'il y a lieu ou non d'en exiger le remboursement.

#### *Proposition Wasserfallen*

Biffer

#### *Développement par écrit*

Il est question à cet article du regroupement familial concernant le conjoint et les enfants de personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée. Ici encore, si on ouvre toutes les vannes, le flot d'immigrants ne fera qu'augmenter. Il n'est pas admissible que les titulaires d'autorisations de courte durée – appelés à ne résider que peu de temps en Suisse – puissent encore faire venir leur famille. L'article 44 est à biffer.

#### *Proposition Freysinger*

Biffer

#### *Développement par écrit*

L'autorisation de courte durée est généralement octroyée pour un séjour de moins d'une année. Une prolongation est possible pour deux années au plus, mais doit rester l'exception. Le regroupement familial pour une période si courte est disproportionné; la scolarisation des enfants en particulier pose un problème et constitue un défi sur les plans linguistique et culturel entraînant tant pour la Suisse que pour les personnes concernées des frais supplémentaires.

#### *Proposition Vanek*

Biffer

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich habe diesen Antrag zu verschiedenen Artikeln gestellt, weil immer nur von Ehegatten die Rede ist. Wir haben aber in diesem Rat bereits ein Gesetz verabschiedet, das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, und deshalb sollten wir sie in diesem Gesetz auch erwähnen.

Vertreter der Verwaltung haben in der Kommission gesagt, das AuG werde ohnehin entsprechend angepasst, wenn das Partnerschaftsgesetz in Kraft trete. Wenn Herr Bundesrat Blocher hier und jetzt öffentlich verspricht, dass dem so sein wird, bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich kann es kurz machen. Es ist die gleiche alte Forderung, den Leuten nicht vorzuschreiben, in was für einer Wohnung sie leben müssen, wenn sie ihre Familienangehörigen nachziehen. Die Argumente dagegen habe ich schon beim vorherigen Artikel angeführt. Mein Kollege Geri Müller hat sie im Namen der Fraktion ausgeführt; ich verzichte auf eine Wiederholung der Argumente. Es geht um die Streichung dieses Passus, wonach man die Klausel der «bedarfsgerechten Wohnung» für nachziehende Angehörige von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung einführt.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion stimmt dem Antrag der Mehrheit zu.

**Steiner Rudolf (RL, SO):** Im Auftrag der FDP-Fraktion bitte ich Sie, sowohl den Antrag der Minderheit I (Hubmann) wie jenen der Minderheit II (Bühlmann) abzulehnen.

Die Minderheit Hubmann wünscht ja, dass nicht nur ausländischen Ehegatten und Kindern unter 18 Jahren eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, sondern auch gleichgeschlechtlichen Paaren. Sie wissen, dass die FDP grundsätzlich gegenüber den Anliegen gleichgeschlechtlicher Paare relativ offen ist. Wir haben aber die Meinung, dass dieses Begehren der Minderheit I nun über das Ziel hinausschiesst. Wir wissen, dass eine Registrierung der gleichgeschlechtlichen Paare noch nicht möglich ist. Es fehlt daher jede Möglichkeit einer Überprüfung, wer denn mit

wem in welcher Gemeinschaft verbunden ist. Mit dem Antrag Hubmann wird so das Risiko geschaffen, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen für gleichgeschlechtliche Paare missbraucht werden. Diese Möglichkeit muss von vornherein bekämpft und unterbunden werden. Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit I abzulehnen, um eben diesen möglichen Missbräuchen vorzubeugen.

Die Minderheit II will das Erfordernis einer bedarfsgerechten oder angemessenen Wohnung für die Nachgezogenen streichen. Wenn schon die Möglichkeit des Familiennachzugs auch für Kurzaufenthalter überhaupt geschaffen werden soll, ist es für uns ein minimales Erfordernis, dass dann eine bedarfsgerechte Wohnung zur Verfügung steht. Gerade jene Kreise, die immer wieder die Integration der Nachgezogenen, der Familie, der Kinder postulieren, müssen auf dieses Begehren auch eingehen, denn nur mit einer bedarfsgerechten Wohnung für die Ehegatten und für die Kinder ist gewährleistet, dass eine Integration überhaupt möglich ist. Wir haben die Meinung, dieses Erfordernis müsse unbedingt im Gesetz Aufnahme finden.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Zu Artikel 44: Auf die Begriffe «bedarfsgerecht» und «angemessen» komme ich nicht mehr zurück. Da besteht unseres Erachtens kein Unterschied.

Zum Antrag der Minderheit I (Hubmann): Es ist tatsächlich so, wenn das Gesetz im Nationalrat verabschiedet ist. Die registrierte Partnerschaft wird ja der Ehe gleichgestellt. Das wird auch im Anag so geändert und würde dann logischerweise auch hier angepasst werden. Von diesem Standpunkt aus können Sie Ihren Antrag gut zurückziehen. Es passiert dann automatisch.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** En ce qui concerne la minorité I (Hubmann), Madame Leuthard a répondu tout à l'heure qu'il n'y avait pas lieu de régler ce problème dans cette législation. La commission a donc rejeté cette proposition, par 11 voix contre 6 et avec 2 abstentions.

En ce qui concerne la minorité II (Bühlmann), dans la mesure où nous sommes ici à un article qui doit régler la question pour les titulaires d'une autorisation de courte durée, force est de reconnaître que ces personnes, qui viennent dans notre pays pour une durée limitée, n'ont pas forcément les moyens, le temps ou la volonté de rechercher des logements tout à fait convenables; elles résident parfois dans des hôtels. Je crois que, si elles entendent bénéficier du regroupement, il est logique que l'on puisse établir, dans le cadre de ces permis de courte durée, qu'elles ont un logement leur permettant d'accueillir leur famille dans des conditions décentes. La commission a rejeté la proposition défendue par la minorité II (Bühlmann), par 12 voix contre 7.

En ce qui concerne la proposition Wasserfallen, j'aimerais vous rendre attentifs au fait que justement dans le domaine de ces séjours de courte durée, nous sommes dans un régime qui est largement utilisé par les sociétés multinationales. Ces autorisations de séjour de courte durée sont en principe délivrées pour une année, renouvelables au maximum pour une année. Si nous empêchons le regroupement familial pour ce personnel tournant, actif dans les sociétés multinationales, nous ne manquerons pas d'avoir des retombées économiques négatives pour notre pays. En effet, les cadres de ces sociétés – qui ont des postes tournants sur l'ensemble du continent ou de la planète – n'accepteront pas de venir travailler ici six mois, une année, une année et demie ou jusqu'à deux ans sans pouvoir bénéficier du regroupement familial.

En ce qui concerne la proposition Wasserfallen relatif à l'assistance financière et au remboursement de l'aide sociale, elle n'a pas été débattue en commission, pour ces permis de courte durée.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit I (Hubmann) ist nach der Erklärung von Herrn Bundesrat Blocher zurückgezogen worden. Der Antrag Wasserfallen

zu den Buchstaben c und d ist bereits bei Artikel 43 abgelehnt worden. Der Antrag Vanek wurde bereits bei Artikel 2 erledigt.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 131 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 14 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II .... 61 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen  
Für den Antrag Wasserfallen/Freysinger .... 52 Stimmen

**Art. 44a**

*Antrag der Minderheit*

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)  
Personen mit saisonalen Kurzaufenthaltsbewilligungen gemäss Artikel 31a können ihre Familie nicht nachziehen.

**Art. 44a**

*Proposition de la minorité*

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)  
Les titulaires d'une autorisation de séjour saisonnière selon l'article 31a ne peuvent pas faire venir leur famille.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Weyeneth wurde bereits bei Artikel 31a abgelehnt.

**Art. 45**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 46**

*Antrag der Mehrheit*

**Abs. 1**  
.... werden. Kinder über 14 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.  
**Abs. 2**  
Diese Fristen beginnen bei Familienangehörigen von:  
....  
**Abs. 3**  
.... geltend gemacht werden. Kinder über 14 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

*Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Dormond Marlyse, Garbani, Hubmann, Tillmanns, Vermot)  
Den ganzen Artikel streichen

*Antrag Hess Bernhard*

**Abs. 1**  
.... werden. Kinder über 12 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.  
**Abs. 3**  
.... Kinder über 12 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

*Schriftliche Begründung*

Je rascher der Familiennachzug und je jünger die Kinder, desto besser die Integration.

*Antrag Freysinger*

**Abs. 1**  
Der Anspruch auf Familiennachzug muss innerhalb von 12 Monaten geltend gemacht werden.

*Schriftliche Begründung*

Je kürzer die Frist zur Geltendmachung des Familiennachzugs, desto besser die Chancen für eine rasche Eingliederung der nachgezogenen Familienmitglieder, namentlich der Kinder.

*Antrag Müller Philipp*

**Abs. 1**  
Das Gesuch auf Familiennachzug muss innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden. Kinder über 12 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.

**Abs. 3**

Ein nachträglicher Familiennachzug wird nur bewilligt, wenn nicht vorhersehbare wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Kinder über 12 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

*Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: Artikel 46 Absatz 1 ist so zu formulieren, dass – bezüglich des Wegfalls des Anspruchstatbestandes – die Bestimmung auch auf den Familiennachzug durch Jahres- und Kurzaufenthalter anwendbar wird. In Bezug auf das Höchstalter – von 14 Jahren auf 12 Jahre – kann auf die Begründung im Artikel 42 Absatz 3 verwiesen werden, wonach ein Anreiz für einen möglichst frühzeitigen Nachzug der Kinder gesetzt werden soll.

Zu Absatz 3: Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK und Artikel 17 Absatz 2 Anag ist mitzuberücksichtigen. Beispiel: BGE 129 II 11 E. 3.4 S. 16f.: «Wer, wie der Beschwerdegegner, als verwitweter bzw. wiederverheirateter Elternteil sein Kind jahrelang im Heimatland in der Obhut der Grosseltern oder anderer naher Verwandter lässt, hat nach dem Gesagten – gleich wie ein getrennter oder geschiedener Elternteil (vgl. Erwägung 3.1.3 und Erwägung 3.1.4) – nur dann einen Anspruch auf nachträglichen Familiennachzug, wenn stichhaltige Gründe eine Änderung der Betreuungsverhältnisse gebieten, wobei wegen der zu erwartenden Integrationsschwierigkeiten an die Stichhaltigkeit dieser Gründe umso höhere Anforderungen zu stellen sind, je älter das Kind ist (vgl. Erwägung 3.3.2). In diesem Zusammenhang ist zwar zu berücksichtigen, dass altersbedingte Hemmnisse für den Verbleib des Kindes bei den Grosseltern in manchen Fällen tatsächlich bestehen mögen. Es handelt sich dabei aber um Schwierigkeiten, die der emigrierte Elternteil, der sein Kind – trotz der voraussehbaren zeitlichen Schranken einer solchen Lösung – der Obhut der Grosseltern überlässt, letztlich von Anfang an in Kauf genommen hat. Wer – wie der Beschwerdegegner – in ein anderes Land übersiedelt, hat grundsätzlich die sich daraus für die Pflege familiärer Beziehungen ergebenden Konsequenzen zu tragen.» (Urteil 2A.187/2002 vom 6. August 2002, Erwägung 2.3)

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist ins Gesetz überzuführen: Der nachträgliche Familiennachzug ist also dahingehend einzuschränken, dass nur noch unvorhersehbare, wichtige Ereignisse im Herkunftsland nachträglich vorgebracht werden können. Namentlich die in der Praxis sehr oft vorgebrachte – behauptete – Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Grosseltern ist nicht mehr rechtmässig, denn mit einer altersbedingten Verschlechterung muss gemeinhin gerechnet werden. Der Elternteil, der das Sorge- oder Obhutsrecht hatte oder nachträglich erlangt hat, konnte und durfte eine solche Entwicklung bei seinem Emigrationsentscheid nicht ausser Acht lassen.

*Antrag Thanei*

Streichen

*Schriftliche Begründung*

Zur Vermeidung unerträglicher Diskriminierungen ist Artikel 46 unbedingt zu streichen. Ein früher Kindernachzug, soweit er erwünscht wird, kann durch die Verankerung einer niedrigen Nachzugsschwelle, sprich geringer Nachzugsvoraussetzungen, begünstigt werden. Andererseits sind wir auch aus demographischen Gründen gut beraten, wenn wir auch Jugendliche in fortgeschrittenerem Alter nachziehen lassen, ihnen dabei allerdings nötige Integrationshilfen ge-

ben. Es sind auch dies Investitionen in unsere eigene Zukunft, da auch diese Jugendlichen – mangels eigenen Nachwuchses – künftige Träger unseres Wohlstandes darstellen.

#### Art. 46

##### *Proposition de la majorité*

###### *Al. 1*

.... cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 14 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

###### *Al. 2*

Ces délais commencent à courir:

....

###### *Al. 3*

.... des raisons familiales majeures. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 14 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

##### *Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Dormond Marlyse, Garbani, Hubmann, Tillmanns, Vermot)  
Biffer tout l'article

##### *Proposition Hess Bernhard*

###### *Al. 1*

.... dans les cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 12 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

###### *Al. 3*

.... des raisons familiales majeures. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 12 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

##### *Développement par écrit*

Plus le regroupement est rapide et plus les enfants sont jeunes, meilleure est l'intégration.

##### *Proposition Freysinger*

###### *Al. 1*

Le regroupement familial doit être demandé dans les 12 mois.

##### *Développement par écrit*

Plus le délai requis pour le regroupement familial est court, meilleures sont les chances d'une intégration rapide des membres de la famille, notamment des enfants.

##### *Proposition Müller Philipp*

###### *Al. 1*

La demande de regroupement familial doit être déposée dans les cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 12 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

###### *Al. 3*

Passé ce délai, le regroupement familial différé n'est autorisé que pour des raisons familiales majeures et imprévisibles. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 12 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

##### *Développement par écrit*

Concernant l'alinéa 1: il y a lieu de formuler l'article 46 alinéa 1 de telle sorte que, s'agissant de l'extinction du droit concerné, la disposition soit également applicable au regroupement familial des personnes dont le séjour est de courte durée ou d'un an. Quant à la limite d'âge, ramenée de 14 à 12 ans, je renvoie au développement qui accompagne ma proposition de modification de l'article 42 alinéa 3, qui indique pourquoi il convient de faire venir en Suisse les enfants au titre du regroupement familial le plus tôt possible. Concernant l'alinéa 3: il convient de tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 8 CEDH et à l'article 17 alinéa 2 LSEE. Exemple: dans un arrêt rendu en octobre 2002, le Tribunal fédéral indique en substance que le parent veuf puis remarié, qui a confié des années durant la garde de son enfant aux grands-parents ou à d'autres proches restés dans son pays d'origine, ne peut prétendre à une demande de regroupement familial en dehors du délai prévu – à l'instar de toute personne séparée ou divorcée – que si des raisons impératives imposent un changement de

garde de l'enfant. Il faut toutefois souligner qu'en raison des difficultés d'intégration prévisibles, les raisons exigées doivent être d'autant plus convaincantes que l'enfant est âgé. Dans ce contexte, il faut certes tenir compte du fait que, dans certains cas, la question de l'âge des grands-parents peut être un obstacle pour le maintien de l'enfant chez eux. Mais il s'agit de difficultés dont était conscient dès le départ le parent qui, en dépit des problèmes prévisibles que cette solution poserait à terme, a choisi d'émigrer et de confier son enfant aux grands-parents. Quiconque choisit de quitter son pays doit donc assumer les conséquences qui en résultent sur le plan familial (arrêt 2A.187/2002 du 06.08.2002).

Il s'agit de transposer dans la loi cette jurisprudence du Tribunal fédéral, en limitant le droit au regroupement familial hors délai légal de sorte que seul puisse valoir un cas de force majeure et imprévisible survenu dans le pays d'origine. L'argument selon lequel l'état de santé des grands-parents s'est prétendument aggravé – argument fréquemment avancé dans les faits – ne saurait plus longtemps constituer un argument juridiquement valable, dans la mesure où une aggravation de l'état de santé due à l'âge est communément prévisible. Le parent qui avait le droit de garde des enfants ou qui l'a obtenu ultérieurement ne pouvait, lorsqu'il a décidé d'émigrer, ignorer qu'une telle évolution allait nécessairement survenir.

##### *Proposition Thanei*

Biffer

##### *Développement par écrit*

Si l'on souhaite éviter des discriminations insupportables, il convient en tout état de cause de biffer l'article 46. Il est possible de favoriser le regroupement familial à un stade précoce, dans la mesure où il est souhaité, en assouplissant les conditions prévues en la matière. Par ailleurs, nous serions également bien avisés, pour des raisons démographiques, de faire venir aussi les jeunes ayant atteint un certain âge, en n'oubliant pas toutefois de leur donner les aides à l'intégration s'avérant nécessaires. Ceci constituerait également un investissement pour notre propre avenir, vu que ces jeunes contribueront aussi – en raison de notre propre déficit démographique – à assurer notre prospérité à l'avenir.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Die Familie soll zusammenleben können. Das ist jetzt rechtlich auch positiv geregelt. Dieser richtige und wichtige Grundsatz wird aber mit der Frist für den Familiennachzug gleich wieder infrage gestellt. Der Bundesrat will den Familiennachzug nur innerhalb von fünf Jahren ermöglichen; die Kommissionmehrheit will die Frist für Kinder über 14 Jahren auf ein Jahr verkürzen, und der Antrag Hess Bernhard will bereits für Kinder ab 12 Jahren nur noch eine einjährige Frist zulassen.

Ich beantrage Ihnen mit der Kommissionsminderheit, beim Familiennachzug auf jegliche Befristung zu verzichten. Warum? Mit der Einführung einer solchen Nachzugsfrist – und jetzt bitte ich vor allem die Vertreterinnen und Vertreter der SVP, gut zuzuhören – werden die Schweizerinnen und Aufenthaltsberechtigten und niederlassungsberechtigten Personen aus Drittstaaten gegenüber EU-Bürgerinnen diskriminiert. Für EU-Bürgerinnen, die dem Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz unterstehen, gilt keinerlei Nachzugsfrist. Das heisst, sie können ihre Familienangehörigen jederzeit und immer nachziehen. Auch wenn es auf den ersten Blick als wünschbar erscheint, dass die Kinder möglichst früh und rasch nachgezogen werden, ist es keinesfalls erhärtet, dass z. B. ein 11- oder 12-jähriges Kind weniger Integrationsprobleme hat als z. B. ein 16-Jähriger nach Schulabschluss. Zumindest hat er dann eventuell bereits die Pubertätskrise überwunden und kann sich damit auch leichter in einem neuen Umfeld zurechtfinden. Die Gleichung «Je älter das Kind, desto schwieriger die Integration» ist auf keinen Fall wissenschaftlich erhärtet. Auch führt die Fünfjahresfrist zu ungerechten Ergebnissen, indem z. B. bereits ein 8-jähriges Kind nicht mehr nachgezogen werden kann, wenn die Eltern bereits länger als fünf Jahre hier in der

Schweiz leben. Das ist doch eine absolut unsinnige Befristung, fernab von den realen Verhältnissen der Leute.

Daran ändert im Übrigen auch die Bestimmung in Absatz 3, wonach allenfalls Härtefälle geltend gemacht werden können, nichts. Das führt einfach dazu, dass wir nachher sehr mühsame gerichtliche Auseinandersetzungen haben, die jahrelang dauern können, und während dieser Zeit muss das Kind die Wartefrist im Ausland verbringen. Diese Nachzugsfrist ist auch völkerrechtlich problematisch. Ich denke, sie ist mit Artikel 8 EMRK kaum vereinbar. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Uno-Kinderrechtskonvention damit verletzt wird. Denn in Artikel 2 besteht ein klares Diskriminierungsverbot, das Sie damit missachten.

Die Nachzugsfrist ist aber auch aus einem anderen Grund verfehlt. Begründet wird sie ja im Wesentlichen damit, dass die Kinder möglichst bei den Eltern aufwachsen sollen. Sie betrifft aber auch Familienangehörige in aufsteigender Linie. Hier entfällt dann eine sachliche Rechtfertigung ganz. Das betrifft vor allem Personen, das heisst Angehörige, in höherem Alter. Wenn Leute zum Beispiel die Eltern in die Schweiz nehmen wollen, weil sie den Lebensabend mit ihren Angehörigen verbringen möchten oder vielleicht auch weil diese pflegebedürftig sind, können sie das nicht mehr tun, wenn sie die Fünfjahresfrist verpasst haben. Hier haben Sie keinerlei sachliche Begründung mehr. Auch in der Kommissionsberatung wurde dafür kein Grund angegeben.

Ich bitte Sie also, diese Nachzugsfrist zu streichen. Als Volksvertreterinnen und Volksvertreter dürfen Sie die eigenen Staatsangehörigen gegenüber den EU-Bürgerinnen nicht diskriminieren. Für die EU-Bürgerinnen gelten die Freizügigkeitsrechte gemäss Freizügigkeitsabkommen, und diese Rechte müssen Sie im gleichen Mass auch den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gewähren. Wenn Sie das Volk vertreten wollen, dann dürfen Sie unsere Bürgerinnen und Bürger nicht diskriminieren.

Streichen Sie diese Bestimmung, die auch sachlich unbegründet ist und zu sozialen Härten führt. Wir werden deswegen bei der Abstimmung über die Streichung von Artikel 46 auch einen Namensaufruf verlangen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich glaube, wir sind uns einig, dass Familiennachzug von Kindern, wenn schon, möglichst in jungen Jahren geschehen sollte. Ich muss Frau Leutenegger Oberholzer energisch widersprechen, wenn sie sagt, das spiele bezüglich Integration keine Rolle. Das kann ja nicht wahr sein. Es ist doch offensichtlich, dass Kinder, die frühzeitig in die Schweiz kommen, viel einfacher und mit weniger Problemen in unsere Gesellschaftsordnung einzugliedern sind. Ich glaube nicht, dass wir uns über diesen absoluten Grundsatz weiter unterhalten müssen. Ich erinnere Sie daran, dass in diesem Haus im Zusammenhang mit der Neuregelung der Einbürgerungsgesetzgebung das Kriterium, dass fünf Jahre der Schulzeit in der Schweiz verbracht wurden, auch mit den Stimmen der SP-Fraktion als zentrales Element aufgenommen worden ist: Es ging damals um den Entscheid, wann jemand der zweiten Generation erleichtert einzubürgern ist und wann jemand der dritten Generation nach dem Prinzip «ius soli» automatisch einzubürgern ist. Man kann jetzt nicht kommen und dieses Prinzip, welches ein zentrales Element in diesem Gesetz ist, mit einem solchen Antrag wieder pervertieren. Das kann doch einfach nicht wahr sein. Das Parlament hat dieses Prinzip aufgenommen, auch im Rahmen der Berufsbildungsgesetzgebung, wo man sich klar zur Erkenntnis durchgerungen hat: wenn schon Familiennachzug von Kindern, dann bitte so früh als möglich.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Herr Müller, wie begründen Sie die Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern, und wie begründen Sie die Nachzugsfrist in Bezug auf betagte Angehörige?

**Müller Philipp (RL, AG):** Frau Leutenegger Oberholzer, hätten Sie meinen Antrag zu Artikel 41 inklusive Absatz 4, den ich Ihnen einschliesslich Begründung inbrünstig zur genauen Lektüre empfehle, unterstützt, dann wäre diese Frage überflüssig gewesen.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Monsieur Müller, je suis frappée par la suffisance absolue avec laquelle vous décrétez que les enfants «doivent» venir avant 12 ans. Il me semble que vous faites peu de cas de la vie, des hésitations, du fait que des gens viennent en Suisse en pensant par exemple venir quelques années, puis rentrer chez eux. Alors, j'ai une question à vous poser. Je suis frappée aussi de voir à quel point toutes ces mesures limitatives s'adressent, au fond, aux familles pauvres. Est-ce que vous êtes prêt à défendre votre position dans le cas d'enfants d'un cadre américain d'une multinationale qui, par exemple, rentre fréquemment dans son pays, mais qui décide tout à coup de faire venir ses enfants avec lui? Est-ce que vous êtes prêt à justifier ces mesures restrictives, absolues, y compris pour des enfants de classe sociale élevée?

**Müller Philipp (RL, AG):** Auch hier muss ich feststellen, dass Sie meinen Antrag zu Artikel 41 nicht gelesen haben. Wenn Sie sagen, ich wolle den Familiennachzug von Kindern auf Kinder unter 12 Jahren begrenzen, ist das schlichtweg falsch. In meinem Antrag zu Artikel 41 steht als Grundsatz ausdrücklich – ich bitte die Anwesenden wirklich, die Begründung dazu zu lesen, wenn Sie Zeit haben –, dass der Familiennachzug von Kindern unter 18 Jahren im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und im Sinne von Artikel 8 EMRK auch in Bezug auf die Regelbestimmung zu Absatz 1 möglich ist. Das ist internationale Rechtsprechung.

Ich schlage ein Bonus- und nicht ein Malussystem vor und sage in meinem Antrag zu Artikel 41 Folgendes: Wenn ihr eure Kinder bis zu ihrem 12. Altersjahr in die Schweiz hoit, kriegt ihr sofort und auf der Stelle die Niederlassungsbewilligung. Es ist mir klar, dass der Europäische Gerichtshof, die Rechtsprechung zu Artikel 8 der EMRK, Kinder bis 18 Jahre und nicht bis 12 Jahre schützt. Daher habe ich gesagt, dass man nicht mit einem Malus-, sondern mit einem Bonussystem arbeiten muss. Ich kann Ihnen also nur empfehlen, den Antrag zu Artikel 41, der in diesem Saal abgelehnt wurde, nochmals durchzulesen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Dieser Artikel 46 ist ein Musterbeispiel dafür, wie gut meinende Beamte Gesetzesbestimmungen ausarbeiten, die einerseits bei der Umsetzung zu Diskriminierungen führen und andererseits die Realität der Betroffenen nicht berücksichtigen.

Zuerst zu den Diskriminierungen: Nachzugsfristen, das hat Frau Leutenegger Oberholzer bereits ausgeführt, gelten nicht für Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterstehen. Sie können ihre Kinder nachziehen, wann sie wollen und so lange sie wollen, bis zum 21. Altersjahr. Schweizerische Staatsangehörige, die mit Ausländerinnen oder Ausländern aus Drittstaaten verheiratet sind, können das nicht. Sie unterstehen der Nachzugsfrist. Auch Niedergelassene und Aufenthaltsberechtigte aus Drittstaaten können das nicht. Auch sie unterstehen der Nachzugsfrist. Sowohl schweizerische Staatsbürger als auch Niedergelassene aus Drittstaaten werden somit gegenüber EU-Bürgern diskriminiert, und das in einem Schweizer Gesetzentwurf!

Was die Nachzugsfrist betrifft, ist Folgendes zu sagen: Sicher ist es sinnvoll – und da bin ich mit Herrn Müller einverstanden –, die Kinder möglichst rasch und möglichst früh nachzuziehen. Es kann aber auch sinnvoll sein, dass ein Kind, das bei der Grossmutter lebt, seine Schulausbildung abschliesst, bevor es in die Schweiz kommt. Das hat sogar das Bundesgericht in einem neueren Fall bestätigt. Dieser

Artikel – und das ist ganz gravierend – berücksichtigt auch in keiner Weise die Realität der Migrantinnen und Migranten. Insbesondere Angehörige von Drittstaaten haben in der Regel mehr Mühe, sich bei uns zurecht zu finden und sich eine Situation zu schaffen, in der sie es sich finanziell leisten können, eine angemessene Wohnung für ihre Familie zu mieten und so die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu schaffen. Wer die Realität dieser Leute kennt, weiss, wie schwer sie es haben, besonders in den ersten Jahren.

Ich habe jahrelang fast Tür an Tür mit solchen Leuten gewohnt und kenne ihre Situation ziemlich genau. Sie haben in der Regel ein sehr niedriges Einkommen, unmögliche Arbeitszeiten und grosse Schwierigkeiten mit den Behörden, die ihnen Papiere ins Haus schicken, die sie nicht verstehen. Meine Nachbarn gerieten durch diese Briefe oft in Panik, und ich musste ihnen immer wieder erklären, worum es ging und dass es nichts Gefährliches war. Für diese Leute können wir nicht eine Frist von fünf Jahren setzen. Das würde sie überfordern und vor unlösbare Probleme stellen. Das ist unmenschlich und stossend, denn es geht um den Nachzug ihrer Kinder.

Ich bitte Sie deshalb dringend, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer zu unterstützen.

**Müller Geri (G, AG):** Sie stellen fest, wie wir immer tiefer in Teufels Küche kommen. Vor lauter Regulieren stolpern wir und schaffen sogar Widersprüche in der Gesetzgebung. Ich muss schon ein bisschen schmunzeln, wenn dann bei der ganzen Geschichte noch die eigene Bevölkerung darunter kommt. Dann muss ich sagen: Sie haben einfach am Ziel vorbeilegiert.

Es ist klar, Sie können Artikel 46 streichen. Er hat, so wie er hier drin steht, absolut keine Wirkung. Wieso wollen Sie regulieren, bis wann man die Kinder nachziehen hat? Wissen Sie jeweils, wie die Situation bei den Leuten aussieht? Ich sage es anders, aufgrund der Voten, die heute früh gefallen sind – es wurde den Migrantinnen und Migranten ja unter anderem Schlitzohrigkeit vorgeworfen -: Die Situation sieht bedeutend anders aus, wenn Sie die Realität dieser Leute sehen. Die meisten Familien haben lange Diskussionen, sie lassen sich von verschiedenen Beratungsstellen und von Kolleginnen und Kollegen beraten, was sie zu tun haben und was am besten laufen würde. Es ist nicht einfach so, dass sie denken, sie möchten hier möglichst viel Geld verdienen, und dann die Kinder bei der Grossmutter im Heimatland lassen und mit 16 Jahren nachziehen. Es mag sein, dass das der eine oder andere gemacht hat. Aber der Hauptteil dieser Personen überlegt sich wirklich sehr gut, wie er den Familiennachzug regulieren will. Wenn Sie jetzt also vorhin hier zuerst gesagt haben, wie alt die Kinder sein müssen, und noch eine zweite Guillotine bauen, dann ist es für die Leute wirklich sehr schwierig, einen sinnvollen Weg zu finden. Sie überregulieren diese Geschichte, Sie bevormunden die Leute. Sie denken bezüglich dieses Artikels, Sie wüssten besser, wie man es effektiv tun sollte. Glauben Sie nicht, dass andere Eltern, andere Väter und Mütter, nicht auch die gleichen emotionalen Bindungen zu den Kindern haben? Sind bei den Ausländerinnen und Ausländern die Kinder nur wirtschaftliche Faktoren? Das kann ja nicht Ihr Ernst sein.

Ich gehe davon aus, dass die Leute in aller Regel sinnvoll und logisch handeln, Ausnahmen werden gemacht. Aber dann brauchen wir dazu nicht extra einen solchen Artikel, der die gesamte Gesetzgebung noch zusätzlich kompliziert. Wir bitten Sie zusammen mit der Minderheit, den ganzen Artikel 46 zu streichen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Woher kommt diese Fünfjahresfrist in Artikel 46, die Sie jetzt bekämpfen? Ich muss Ihnen sagen: Diese Fünfjahresfrist ist nicht aus irgendeiner Laune eines Beamten hineinkommen, sondern sie ist von Fachleuten gefordert worden, die sich mit der Integration von Ausländern beschäftigt haben und gesagt haben, wir sollten dringend dafür sorgen, dass man eine Verpflichtung schaffe, damit der Familiennachzug innerhalb einer kurzen Frist erfolge. Es gab auch Vorschläge für wesentlich kürzere Fristen.

Wenn Sie hier bemängeln, das ergäbe jetzt – wegen des Freizügigkeitsabkommens – eine Differenz zwischen der Europäischen Union und den ausserhalb liegenden Ländern, dann muss ich Ihnen nochmals sagen – das haben wir am Anfang des Gesetzes schon besprochen -: Mit dieser dualen Konzeption gibt es Unterschiede zwischen Leuten von ausserhalb der Europäischen Union und Leuten von innerhalb. Nach diesem Gesetz gelten, wenn die Fristen abgelaufen sind, die Ausländer von innerhalb der Europäischen Union bzw. innerhalb des Rahmens des Freizügigkeitsabkommens eben als Inländer. Damit haben Sie diese Unterschiede. Nun muss man sich fragen, ob das so stossend ist. In Bezug auf die Integration müssen wir ja auch zugeben, dass natürlich Personen aus Europa wesentlich leichter zu integrieren sind als Leute aus anderen Erdteilen. Asiaten, Afrikaner sind natürlich schwieriger zu integrieren, weil sie einfach aus einem aussereuropäischen Lebenskreis kommen. Das gilt generell, aber nicht für alle. Tamilen beispielsweise sind relativ leicht zu integrieren. Aber es gibt Unterschiede.

Diese Fünfjahresfrist ist von Kantonen und von den Integrationsfachleuten gefordert worden. Sie beruht auf der Erfahrung, dass ein früher Kindernachzug, soweit er gewünscht wird, durch Verankerung der Familie in einem frühen Zeitpunkt wesentlich leichter passiert als später. Ich kann hier nur sagen, was die Fachleute sagen, was von der Erfahrung her notwendig sei. Nun muss ich Ihnen auch sagen: Ich wundere mich etwas über Ihren Widerstand bei dieser Fünfjahresfrist. Der Bundesrat hat den Auftrag erhalten – und zwar im Zusammenhang mit dem Berufsbildungsgesetz –, dass in der heutigen Begrenzungsverordnung eine Einschränkung beim Nachzugsalter einzuführen sei. Diese Verordnung hat er auch in Vernehmlassung gegeben, und dieser Vernehmlassungsentwurf ist von allen Kreisen, auch von den hier anwesenden, als positiv beurteilt worden.

Nun ist es klar: Diese fünf Jahre sind nie für alle Fälle richtig. Darum haben Sie aber auch einen Absatz 3, wo nämlich auch die Ausnahme vorgesehen ist, wonach ein nachträglicher Familiennachzug bewilligt werden kann, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Darüber hinaus muss eben das untersucht werden – das ist die Fassung der Kommission -: Sollen Kinder über 14 Jahren dann eben auch angehört werden? Das ist dann eine Einzelprüfung. Ich muss Ihnen sagen: Solche Empfehlungen haben Fachleute abgegeben, die die Integration ernst nehmen und hier auf diese Erfahrungen abstützen – ich kann nicht sagen, ob die Fachleute uns hier richtige Ratschläge gegeben haben. Vor allem auch die Kantone, die die Integration durchführen müssen, haben das gefordert. So ist das in das Gesetz gekommen. Ich sage das darum, weil Frau Hubmann gesagt hat, das sei ein typisches Beispiel dafür, dass irgendein Beamter irgendetwas regle. Das ist nicht in irgendeiner Beamtenstube erfunden worden, sondern es ist die Forderung derjenigen gewesen, die die Integration durchführen. Jetzt können Sie streiten: Sind fünf Jahre richtig, wären drei oder zehn besser? Die Zahl Fünf ist eine Zahl, mit der sich die meisten einverstanden erklären konnten. Viele wollten eine kürzere Frist.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundesrat, Sie haben darauf hingewiesen, dass in Absatz 3 steht, dass in speziellen Fällen ein späterer Nachzug aus familiären Gründen bewilligt werden kann. Es steht aber nur «aus familiären Gründen». Sind Sie bereit, eine Kreditvorlage für jene Fälle vorzubereiten, in denen sich die Leute aus finanziellen Gründen den Nachzug ihrer Kinder innert fünf Jahren nicht leisten können, damit wir diese Familien finanziell unterstützen können?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Nein, dazu bin ich nicht bereit.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Herr Blocher, Sie haben etwas sehr Problematisches darüber gesagt, dass Leute aus dem asiatischen Raum in der Schweiz schlechter zu integrieren

seien als z. B. Europäerinnen und Europäer, haben aber gleichzeitig selber die Ausnahme gemacht, bei Tamilen würde das nicht stimmen. Jetzt frage ich Sie: Was sind denn die Gründe, warum Tamilen in der Schweiz so gut integrierbar sind und andere Asiaten nicht? Oder anders gefragt: Können Sie sich vorstellen, dass eine Informatikerin aus Indien in Zürich besser zu integrieren ist als jemand aus dem ländlichen Raum von Portugal?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss Ihnen sagen: Ich habe nicht zu untersuchen, wie die Europäer zu integrieren sind. Auch Sie von der linken Seite haben die Freizügigkeitsabkommen voll unterstützt und haben damit gesagt, dass die EU-Bürger in Zukunft den Schweizern gleichgestellt sind. Damit sind sie im Ausländergesetz gleichgestellt. Ich kann das nicht ändern, ich habe mich an das Recht zu halten. Ich habe nur gesagt, dass die unterschiedliche Behandlung im dualen System begründet ist. Jetzt können Sie das bei jedem Absatz bis am Schluss immer nach hinten tragen und sagen, die Leute würden verschieden beurteilt. Das ist so, weil die einen Ausländer sind, und die anderen, jene aus der Europäischen Union, sind im Sinne des Ausländergesetzes keine Ausländer mehr. Darum gibt es diese Verschiedenheiten. Ich habe nur gesagt, es gebe auch ein gewisses Verständnis dafür. Es ist eine Tatsache – das sagen auch die Kantone –, dass Leute aus entfernteren Gebieten, aus anderen Lebenskreisen, schwieriger zu integrieren sind als andere. Ich habe nicht an jedes Land gedacht; ich habe gesagt, dass es auch dort Ausnahmen gibt. Das weiss ich jetzt aus eigener Erfahrung, ich habe nicht die Fachleute gefragt. Tamilen sind im Vergleich zu Angehörigen anderer asiatischer Staaten relativ einfach zu integrieren; ich möchte jetzt hier keine Beispiele erwähnen. Aber es spielt auch keine Rolle, es sind Ausländer, und daneben gibt es die Inländer.

Ich bitte Sie, jetzt am dualen System und den von Ihnen als ungerecht gesehenen Verschiedenheiten festzuhalten. Wir können jetzt nicht bei jedem Absatz vom dualen System weggehen, das ist nun einmal so beschlossen worden, und zwar bei den ersten Artikeln.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Monsieur Blocher, vous vous référez à des spécialistes de psychologie ou de l'intégration qui estiment qu'il peut être plus favorable que des enfants émigrent plus tôt. Vous vous appuyez sur ces spécialistes pour faire une loi. Je prétends que la plupart de ces spécialistes pourraient aussi vous expliquer qu'il est bien plus favorable de faire venir des enfants à 14 ou 15 ans quand leurs parents le désirent, plutôt que de ne pas les faire venir, et qu'ils seraient absolument indignés de voir l'utilisation que vous faites d'un avis qui est un conseil, pour faire une loi qui empêche un regroupement familial pour des enfants plus âgés. Est-ce que vous ne pensez pas que vous utilisez de façon abusive les avis de ces spécialistes?

Ma deuxième question est celle que j'ai posée à Monsieur Müller et qu'il n'a pas comprise: est-ce que vous persistez à vouloir imposer ces limitations aux enfants de cadres de multinationales venant de ces continents que vous décrivez par ailleurs comme «inassimilables»? Est-ce que vous imposeriez aussi ces restrictions aux enfants des cadres précités, qui viendraient à l'âge de 14 ou 15 ans?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich möchte Ihnen nochmals sagen: Ich habe diesen Artikel nicht geboren. Ich habe gesagt, auf welche Unterlagen er sich stützt: Er stützt sich auf die Gutachten der Fachleute für Integration und der Kantone und auf das entsprechende Vernehmlassungsverfahren. Ich habe nur das weitergegeben. Wenn Sie sagen, es gebe ganz andere Integrationstheorien, dann müssen Sie sie vertreten. Ich glaube, es ist richtig, dass wir dann Gesetzgebung machen, wenn die Vernehmlassungen und die Gutachten eingetroffen sind; es ist richtig, wenn man es so macht, wie die Gutachten – wenn man sie richtig findet – empfehlen. Die Kantone, die die Leute integrieren müssen, legen grössten Wert auf diese Bestimmung.

**Müller Geri (G, AG):** Herr Blocher, wenn man bei der Wirtschaft regulieren muss, dann wird oft gesagt, dass statt Gesetzen, statt ultimativen Paragraphen Anreize sinnvoll wären. Wäre es nicht eine Möglichkeit, statt ein Gesetz zu machen – Türe zu –, einen Anreiz zu schaffen, dass Leute, die ihre Kinder möglichst schnell nachziehen, gewisse Vorteile kriegen? Das wäre eine Idee, die man in den Ständerat einbringen könnte.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich nehme die Idee gerne mit. Meinen Sie, mir passten diese Regulierungen hier? Ich habe es Ihnen am Anfang schon gesagt. Sie möchten für alle generell eine Zulassung, aber Sie sind nicht bereit, die Konsequenzen zu tragen: nämlich für den Fall, dass die Leute arbeitslos sind, lange Karenzfristen zu schaffen und keine Sozialunterstützung zu geben. Darum ist dieses System entstanden. Aber wir sollten nicht immer wieder über das Gleiche reden. Ich nehme die Idee für ein solches Anreizsystem gerne mit. Vielleicht haben Sie mir eines; dann können Sie es noch abgeben. Ideen sind immer erwünscht.

**Widmer Hans (S, LU):** Herr Bundesrat Blocher, Sie haben angedeutet, dass es ganz verschiedene Bereitschaften oder Potenziale gibt, integriert zu werden. Sie haben angedeutet, dass Sie eigentlich nicht wissen, warum das so ist, warum z. B. Tamilen besser oder schneller integriert werden. Ich möchte Sie nun fragen: Wären Sie bereit, von Ihrem Departement her die Erforschung dieser Gründe – sie kann nicht nur auf unserer persönlichen Erfahrung basieren – auch zu unterstützen? Ich glaube, wenn wir seriös arbeiten wollen, können wir hier nicht auf die Sozialwissenschaften verzichten. Wären Sie in diesem Sinne bereit – es geht nicht ums Gesetz hier –, solche Anfragen oder solche vertieften Erforschungen zu unterstützen?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich nehme die Idee mit. Ich kann Ihnen hier am Pult nicht etwas versprechen, wovon ich nicht weiss, welche Konsequenzen es hat. Es geht hier um die Fünfjahresfrist, Herr Widmer. Ich sage nochmals: Sie beruht auf der Forderung der Kantone, die im Alltag die Leute integrieren müssen und die dringend gebeten haben, eine solche Frist einzuführen. Denn sie sagen, aufgrund der Praxis, aufgrund der täglichen Erfahrung, seien Familien, die man später nachgezogen hat, ausserordentlich schwer zu integrieren. Diese Erfahrung hat der Bundesrat nicht beiseite geschoben, sondern ins Gesetz aufgenommen. Ich habe bis jetzt keinen Anlass gefunden, davon abzuweichen. Eine Untersuchung, das wissen Sie auch, würde ziemlich lange dauern und wahrscheinlich kostspielig werden – vielleicht liegt sie auch schon vor. Ich nehme die Anregung mit.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, vous avez dit ces jours, à propos des deux lois, qu'il y avait une série de questions que vous deviez encore examiner en vue de la suite de la discussion et pour présenter des propositions au Conseil des Etats.

In den Achtzigerjahren hat Ihre Partei, die SVP, Hetzkampagnen gegen Tamilen in der Schweiz verursacht. Heute haben Sie persönlich eine andere Meinung. Sind Sie bereit, auch bei Ihrer Einschätzung betreffend die verschiedenen Volksgruppen nochmals über die Bücher zu gehen?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ihr Vorwurf stimmt nicht, und deshalb lehne ich ihn ab. Ich weiss nichts von Hetzkampagnen gegen Tamilen.

Weiter muss ich Ihnen sagen: Wenn ich irgendwo ein Fehlurteil gefällt habe, und es stellt sich als solches heraus, dann ändere ich es. Bis jetzt, in diesen vier Monaten, in denen ich im Amt bin, habe ich nichts ändern müssen. Wissen Sie, ich kenne die eingewanderten Leute, auch die Tamilen, nicht nur aus der Theorie und aus den Akten, sondern ich war Unternehmer. Ich habe auf Bitten des Kantons viele Tamilen – aber auch andere – beschäftigt. Darum kenne ich die Leute und auch die Integrationsfähigkeit von Leuten aus verschied-

denen Kulturen aus dem Alltag. Das ist meines Erachtens mindestens so viel wert wie theoretische Gutachten.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** In der Kommission gab diese ganze Debatte weit weniger zu reden und war auch viel gelassener als hier. Ich verstehe eigentlich die Aufregung auch nicht so. Dieses Konzept bringt zwei Sachen. Zum einen wollen wir die Rechtsstellung der Familien verbessern. Wir führen neu Rechtsansprüche ein, meine Damen und Herren vor allem von der Linken, wir geben Rechtsansprüche darauf, dass die Familie zusammengeführt werden kann. Das ist eine klare Verbesserung gegenüber heute, wo das nicht besteht, und es ist vor allem auch eine Konsequenz davon, dass das bei der heutigen Rechtslage von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wurde. Hier verbessern wir mit dem Rechtsanspruch die Situation der Familien, und wir vereinheitlichen die Praxis der Kantone. Das ist absolut zu begrüssen und hat in der Kommission überhaupt keinen Widerspruch ausgelöst.

Dann ist jetzt ja diese Frist umstritten. Wir gehen von Folgendem aus: Wenn man in einem anderen Land Arbeit sucht, eine Stelle antritt und eine Familie hat, dann ist es nahe liegend, dass man möglichst schnell wieder mit seiner Familie zusammenleben möchte. Das ist ein natürliches Bedürfnis, und wir gehen davon aus, dass das bei allen Menschen dasselbe Bedürfnis ist. Es ist integrationspolitisch sehr wichtig. Das haben x Studien belegt, das haben uns alle Experten bestätigt. Ich habe schon gewisse Studien zitiert, wonach das soziale Umfeld für die Integration eben äusserst wichtig ist; das bedeutet das stabile soziale Umfeld, das man kennt und das im Normalfall eben die Familie darstellt. Diese Fünfjahresfrist ist deshalb absolut richtig.

Ich möchte auch nochmals betonen, dass die grosse Mehrheit der Kantone eine kürzere Frist wollte. Wir waren der Meinung, es könne im Einzelfall dauern, bis jemand hier ist, sich selber eingelebt hat, eine Wohnung hat und für die Kinder noch geeignete Schulen finden muss. Dafür wollen wir eine angemessene Frist zur Verfügung stellen. Die Kommission hat sich daher hinter diese Fünfjahresfrist gestellt. Sie sehen, das blieb in der Kommission unbestritten. Ich bitte Sie daher, das klar zu unterstützen.

Beim Kindernachzug ist auch die Uno-Kinderrechtskonvention zu berücksichtigen. Artikel 10 der Uno-Kinderrechtskonvention besagt – das sage ich jetzt zu Herrn Müller, wenn er hier ist und zuhört –, dass die Vereinigung der Kinder mit ihren Eltern wohlwollend, human und beschleunigt zu behandeln sei. Also geht auch die Uno davon aus, dass man nicht während zwanzig Jahren Kinder nachzieht, sondern möglichst beschleunigt. Das machen wir mit diesem Gesetz. Deshalb ist diese Regelung auch konform mit der Uno-Kinderrechtskonvention, und sie ist mit der Fünfjahresfrist auch EMRK-konform.

Der Streichungsantrag Leutenegger Oberholzer wurde folglich in der Kommission mit 13 zu 1 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt. Die Streichung entspräche der heutigen Rechtspraxis mit all ihren bekannten Problemen, die eigentlich niemand bestreiten kann. Sie ändert nichts an der Tatsache, dass damit die Integration nicht gefördert wird. Das ist aber ein erklärtes Ziel dieser Vorlage.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer und den Antrag Thanei, der dasselbe will, abzulehnen.

Herr Müller Philipp möchte mit seinem Antrag das Alter von 12 statt 14 Jahren. Das lag in der Kommission nicht vor. Es wäre für uns auch nicht absolut der Stein des Anstosses gewesen; für uns steht die Fünfjahresfrist im Zentrum dieses Artikels.

Zum Antrag Freysinger: Er möchte bei Absatz 1 den Familiennachzug auf ein Jahr statt auf fünf Jahre begrenzen. Das wurde in der Kommission nicht diskutiert. Wir nehmen nur zur Kenntnis, dass es gewisse Kantone gab, die eine kürzere Frist als die Fünfjahresfrist geltend machten.

Ich bitte Sie also, klar im Sinne eines kohärenten Familiennachzugs, im Sinne auch der Integration, des Ziels des Fa-

miliennachzugs, den Anspruch und die Fünfjahresfrist gemäss der Version der Mehrheit zu unterstützen.

**Abs. 1 – Al. 1**

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 162 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 1 Stimme

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 119 Stimmen

Für den Antrag Freysinger .... 52 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 76 Stimmen

**Abs. 3 – Al. 3**

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 94 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 77 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 155 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 6 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Nun stellen wir den so bereinigten Artikel gegen den Streichungsantrag.

**Abstimmung – Vote**

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/836)

Für den Antrag der Mehrheit .... 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Thanei .... 65 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 326*

**Art. 47**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Amstutz**

**Abs. 2**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Kommt eine Adoption nicht zustande, gibt es auch keinen Grund zur Verlängerung des Aufenthaltes, da der Aufenthaltszweck entfällt.

**Antrag Hess Bernhard**

**Abs. 2**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Der vorliegende Artikel fördert desintegrierte, entwurzelte Adoptivkinder.

**Art. 47**

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Amstutz**

**Al. 2**

Biffer

**Développement par écrit**

Si une adoption ne peut aboutir, il n'existe aucune raison de prolonger le séjour puisque le motif du séjour disparaît.

**Proposition Hess Bernhard**

**Al. 2**

Biffer

**Développement par écrit**

Cet article encourage les cas d'enfants adoptés non intégrés et déracinés.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission .... 115 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard/Amstutz .... 53 Stimmen

**Art. 48****Antrag der Kommission**

.... den Artikeln 42 und 43 ....

**Antrag Müller Philipp**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Schriftliche Begründung**

Wenn, wie in Artikel 41 gefordert, das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss Vorschlag des Bundesrates aufgenommen werden soll, ist hier eine redaktionelle Anpassung vorzunehmen.

**Art. 48****Proposition de la commission**

.... des articles 42 et 43 ....

**Proposition Müller Philipp**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Développement par écrit**

Une adaptation rédactionnelle s'impose si, comme prescrit à l'article 41, la nécessité d'habiter avec le ressortissant suisse, selon la proposition du Conseil fédéral, doit être intégrée à la loi.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission .... 92 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 79 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### *Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3489)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

---

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir befinden uns in der Detailberatung bei Artikel 49.

Das Verfahren ist noch dasselbe wie in der Sondersession im Mai: Die Minderheitsanträge werden in Kategorie III, die Einzelanträge in Kategorie IV behandelt.

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers**

#### **Art. 49**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Abs. 1*

Nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft besteht der Anspruch des Ehegatten und der Kinder auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 41 bis 43 weiter, wenn:

- a. die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht; oder
- b. wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen.

##### *Abs. 2*

Wichtige persönliche Gründe nach Absatz 1 Buchstabe b können namentlich vorliegen, wenn der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint.

##### *Abs. 3*

Die Frist zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung richtet sich nach Artikel 33.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns)

.... Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 41 bis 43 weiter. (Rest streichen)

**Antrag Wasserfallen****Abs. 1**

.... Familiengemeinschaft kann dem Ehegatten und den Kindern die Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 41 bis 43 erteilt und verlängert werden, wenn:

a. die Ehegemeinschaft mindestens fünf Jahre ....

**Schriftliche Begründung**

Hier handelt es sich um die Auflösung der Familiengemeinschaft. Vorgeschlagen wird ein Rechtsanspruch für den Ehegatten und die Kinder auf die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Dies steht im Gegensatz zum heutigen Recht und geht entschieden zu weit. Wenn man die Buchstaben a und b betrachtet, sollen lediglich drei Jahre Ehe genügen und wichtige persönliche Gründe vorhanden sein, um einen Aufenthalt in der Schweiz zu begründen. Drei Jahre Ehe, auch wenn sie noch so schlecht läuft, kann jedermann aussitzen, um ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz zu erhalten. Dieser Rechtsanspruch kann ohne weiteres dazu führen, dass Scheinehen eingegangen werden, um sich einen Vorteil zu verschaffen. Auch sind nach drei Jahren, wahrscheinlich auch nach fünf, die Ehegatten und Kinder nicht integriert. Hier wird ein grosses Missbrauchspotenzial geschaffen.

Der Zweck des Familiennachzugs liegt nämlich darin, der Familie das Zusammenleben in der Schweiz zu ermöglichen. Bei Auflösung der Ehe besteht dieser Zweck nicht mehr. Sind gemeinsame Kinder vorhanden und wird die Beziehung zwischen Kindern und beiden Elternteilen gelebt, räumt bereits Artikel 8 EMRK faktisch einen Anspruch auf Verbleib in der Schweiz ein. Es ist jedoch – nicht zuletzt mit Blick auf den auch hier vorkommenden Missbrauch – nicht einzusehen, weshalb z. B. bei Scheidung kinderlos gebliebener Ehen der Ehegatte mit Aufenthaltsbewilligung, der im Familiennachzug in die Schweiz gelangt ist und sich vielleicht erst seit kurzem hier aufhält, einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erhalten soll. Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich zwölf Kantone gegen einen Rechtsanspruch ausgesprochen, nur drei Kantone sind vorbehaltlos dafür gewesen.

Deshalb ist der Rechtsanspruch zu verweigern und eine Kann-Formulierung zu nennen. Auf jeden Fall, sei dies bei der Kann-Formulierung oder beim Rechtsanspruch, sind fünf Jahre als Mindestanforderung einzusetzen.

**Antrag Baader Caspar****Abs. 1**

.... nach den Artikeln 41 bis 43 nur dann weiter, wenn:

a. die Ehegemeinschaft mindestens fünf Jahre ....

**Schriftliche Begründung**

Aufgrund der bekannten Problematik der Scheinehen ist es unabdingbar, die Frist auf fünf Jahre zu verlängern.

**Antrag Miesch****Abs. 2**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Die Erteilung bzw. Verlängerung des Aufenthaltsrechtes aufgrund des in Absatz 2 formulierten Tatbestandes kommt der Gewährung von Asyl gleich. Dies kann jedoch nicht Ziel des Ausländergesetzes sein, das den Aufenthalt im Rahmen der Weiterbildung, der Erwerbstätigkeit oder aber des Familiennachzuges regelt. Der Absatz ist daher zu streichen.

**Art. 49****Proposition de la majorité****Al. 1**

Après dissolution de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prou-

gation de sa durée de validité en vertu des articles 41 à 43 subsiste:

a. lorsque l'union conjugale a duré au moins trois ans et si l'intégration a été réussie; ou

b. lorsque la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures.

**Al. 2**

Les raisons personnelles majeures visées à l'alinéa 1 lettre b existent notamment lorsque le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays d'origine semble fortement compromise.

**Al. 3**

Le délai d'octroi de l'autorisation d'établissement est réglé par l'article 33.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns)

Après dissolution de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité en vertu des articles 41 à 43 subsiste. (Biffer le reste)

**Proposition Wasserfallen****Al. 1**

.... l'autorisation de séjour et la prolongation de sa durée peuvent être accordées au conjoint et aux enfants selon les articles 41 à 43:

a. lorsque l'union conjugale a duré au moins cinq ans ....

**Développement par écrit**

Il est question en l'occurrence de la dissolution de la famille. Il est proposé que, dans ce cas, le conjoint et les enfants aient droit à l'octroi ou à la prolongation de l'autorisation de séjour. Cette règle est contraire au droit actuel et va trop loin. Si l'on considère les lettres a et b, trois ans de vie commune doivent suffire et des motifs personnels importants doivent être invoqués pour que le séjour en Suisse soit justifié. Trois années, même difficiles, peuvent être vécues «assez facilement» pour l'obtention d'un droit de séjour en Suisse. Ce droit peut certainement encourager les mariages blancs dans le seul but d'obtenir des avantages. De plus, trois ans, et certainement même cinq, ne suffisent pas pour que le conjoint et les enfants soient intégrés. Les abus sont inévitables.

Le regroupement familial a pour but de permettre aux membres de la famille de vivre ensemble en Suisse. Ce but perd son sens si la famille se dissout. S'il y a des enfants d'un même mariage et qu'il y a des relations entre les enfants et les deux parents, l'article 8 CEDH prévoit le droit pour eux de rester en Suisse. Mais il n'est pas admissible que, dans le cas d'un divorce de conjoints sans enfants, le conjoint titulaire de l'autorisation de séjour qui est arrivé en Suisse au titre du regroupement familial et qui n'y réside peut-être que depuis peu, puisse avoir le droit d'y rester et de faire prolonger son autorisation.

Dans le cadre de la consultation, douze cantons se sont exprimés contre ce droit et trois seulement y étaient favorables sans réserve.

Il faut donc refuser ce droit et utiliser la formule potestative. Dans tous les cas, y compris avec la formule potestative, l'exigence minimale doit être de cinq ans.

**Proposition Baader Caspar****Al. 1**

.... en vertu des articles 41 à 43 subsiste:

a. lorsque l'union conjugale a duré au moins cinq ans et si ....

**Développement par écrit**

La prolongation à cinq ans est indispensable pour lutter contre le problème bien connu des mariages blancs.

**Proposition Miesch****Al. 2**

Biffer

**Développement par écrit**

Octroyer ou prolonger le droit de séjourner en Suisse sur la base des faits visés à l'alinéa 2 revient à accorder l'asile. Or la loi sur les étrangers ne saurait poursuivre comme but de régler le séjour dans le cadre de la formation professionnelle, de l'exercice d'une activité lucrative ou en cas de regroupement familial. L'alinéa doit donc être biffé.

**Art. 50****Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühlmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1**

....  
a. sie durch absichtlich falsche Angaben oder wissentliches Verschweigen wesentlicher Tatsachen erreicht worden sind;

....

**Antrag Müller Philipp****Abs. 1**

Die Ansprüche nach den Artikeln 41, 42 und 47 erlöschen, wenn:

....

b. Widerrufsgründe nach den Artikeln 61 und 62 vorliegen.

**Abs. 2**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Da die in den Artikeln 43 und 49 gewährten Ansprüche zu streichen sind, ist Artikel 50 entsprechend anzupassen und in Absatz 2 der Verweis auf die Artikel 43 und 49 zu streichen.

In redaktioneller Hinsicht ist nicht nachvollziehbar, weshalb man den Artikel in zwei Absätze gleichen Inhaltes unterteilt. Der Verweis auf die Anspruch gewährenden Bestimmungen (Art. 41, 42 und 47) und auf die beiden Widerrufsgründe (Art. 61: Widerruf von Verfügungen bei Nichtniedergelassenen und Art. 62: Widerruf der Niederlassungsbewilligung) kann in einem Absatz erfolgen.

**Art. 50****Proposition de la majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1**

....  
a. lorsqu'ils ont été obtenus sur la foi de déclarations volontairement erronées ou par la dissimulation intentionnelle de faits essentiels;

....

**Proposition Müller Philipp****Al. 1**

Les droits prévus aux articles 41, 42 et 47 s'éteignent:

....

b. s'il existe des motifs de révocation au sens des articles 61 et 62.

**Al. 2**

Biffer

**Développement par écrit**

Etant donné que les droits octroyés aux articles 43 et 49 doivent être biffés, il convient d'adapter l'article 50 et de biffer le renvoi à ces articles qui figure à l'alinéa 2.

D'un point de vue rédactionnel, on ne comprend pas pourquoi l'article a été divisé en deux alinéas de contenu identique. Le renvoi aux dispositions octroyant les droits (art. 41, 42 et 47) et aux deux motifs de révocation (art. 61: Révocation des décisions pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'établissement, et art. 62: Révocation de l'autorisation d'établissement) peut faire l'objet d'un même alinéa.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Artikel 49 soll das Recht auf eine Aufenthaltsbewilligung regeln, wenn eine Ehe aufgelöst wird. Wir sprechen hier über die parlamentarische Initiative Goll 96.461, d. h. über die Rechte der Migrantinnen. Nachdem der Initiative in unserem Rat zweimal zugestimmt wurde, wurde sie nach dem Willen des Bundesrates auf Eis gelegt. Anlässlich der Beratung des Ausländergesetzes in der Kommission sollte dann endlich auch die Initiative Goll im Gesetz verankert werden. Die Kommission allerdings wollte es anders, und die Initiative Goll blieb in Wirklichkeit ohne grosse Chance.

Gewaltbetroffene Migrantinnen sollen einmal mehr kein eigenständiges Aufenthaltsrecht bekommen, wenn sie sich von ihrem Partner trennen. Das neue Gesetz sieht eine äusserst strenge Regelung vor. So soll die Aufenthaltsbewilligung einer von ihrem Ehemann getrennt lebenden Ehefrau nur dann verlängert werden, wenn die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre lang bestanden hat – im alten Gesetz sind es noch fünf Jahre; hier gibt es also eine ganz geringe Verbesserung –, die Integration erfolgreich ist oder wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen. Die Definition der wichtigen persönlichen Gründe ist schlicht zynisch, denn die Ehegattin muss das Opfer von Gewalt geworden sein, und ihre Wiedereingliederung im Heimatland muss stark gefährdet sein. Ein ungeheuerliches und frauenverachtendes Paket! Erst wenn eine Frau geprügelt, gewürgt und vergewaltigt worden ist, kann sie vielleicht den Anspruch auf die Verlängerung des Aufenthaltes glaubhaft vorbringen.

Einzig die Dauer der Ehe ist objektiv. Was bedeutet jedoch, eine Frau müsse das Opfer von Gewalt geworden sein? Kann das Parlament wirklich eine solche Formulierung akzeptieren? Ist es nicht unsere Aufgabe, alles daranzusetzen, dass Frauen nicht Opfer von häuslicher Gewalt werden? Das Entsetzen über die vielen Fälle von häuslicher Gewalt gilt nicht nur für Schweizer Opfer, sondern auch für ausländische Frauen. Das Recht auf Unversehrtheit und Schutz vor Gewalt muss zwingend für alle Menschen gelten, die in der Schweiz wohnhaft sind.

Wer überprüft nun die wichtigen persönlichen Gründe, die zu einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung führen? Diese Arbeit wird wiederum den kantonalen Fremdenpolizeien überantwortet. Sie müssen die Gründe erforschen und entscheiden, ob sie wirklich wichtig sind und ob von einer Ausschaffung abgesehen werden kann oder ob sie vollzogen werden soll. Frauen sind hier zweifach Opfer: Opfer des gewalttätigen Ehemannes und der untersuchenden Fremdenpolizei. Die Rechtsunsicherheiten sind auf allen Seiten gross. Mit diesen Vorschriften und den wenig objektiven Kriterien widerspricht das AuG allen Bemühungen um Prävention von Gewalt in der Ehe. Mit der Pflicht zum Zusammenleben wird die freie Wahl der Lebensform verunmöglicht und das Recht auf Privatsphäre verletzt, indem es polizeilicher Kontrolle unterworfen wird. Wenn die Partnerinnen und Partner bei Ehekonflikten oder Gewalt nicht getrennt wohnen können, zementiert dies die Abhängigkeit der ausländischen Ehepartnerin oder des ausländischen Ehepartners. Die Konsequenzen sind bei einer Trennung oder Scheidung schlicht existenziell, können sie doch bis hin zur Abschiebung reichen. Ein Beispiel: Für eine zwangsverheiratete Frau bedeutet dies, sobald sie sich scheiden lässt, in dieselbe Familie zurückgeschickt werden kann, die sie zwangsverheiratet hat.

Die Ehe in ihrer traditionellen Form hat im migrationspolitischen Kontext damit eine ungeahnte Bedeutung erhalten und steht stark unter dem generellen Missbrauchsverdacht, der das ganze Ausländergesetz prägt. Während die Ehe in diesem Land schon lange nicht mehr die einzig mögliche Verbindung zwischen zwei Menschen ist, wird sie in dem Moment, in dem sie ein Aufenthaltsrecht begründet, wieder zur alten, «heiligen» Institution. Wer sie zweckentfremdet, verübt eine kriminelle Tat.

Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, dass endlich ein zivilstandsunabhängiges Aufenthaltsrecht für Mi-

grantinnen und Migranten geschaffen wird, und zwar unabhängig von so genannten wichtigen persönlichen Gründen. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Hubmann Vroni (S, ZH):** In Artikel 50 geht es um das Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug. Die Minderheit beantragt Ihnen, Absatz 1 Litera a in der Fassung des Bundesrates zu streichen und durch eine neue Formulierung zu ersetzen. Warum?

Die Formulierung des Bundesrates ist nicht eindeutig und lässt eine willkürliche Auslegung zu. Es müsste zumindest eine klare Täuschung der Behörden nachgewiesen werden können. Die Fassung des Bundesrates lässt offen, ob es sich um eine absichtliche Täuschung handelt oder ob es lediglich um fehlendes Wissen des Betroffenen geht.

Das Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug ist eine schwerwiegende Konsequenz. Dieses Recht darf deshalb nur abgesprochen werden, wenn der Antragsteller bewusst oder vorsätzlich falsche Angaben gemacht oder wichtige Tatsachen verschwiegen hat. Unwissen oder Unbeholfenheit dürfen nicht derart gravierende Konsequenzen haben.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Christen Yves (RL, VD):** Je m'exprime ici à propos de la minorité Vermot. Madame Vermot demande qu'après dissolution de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour subsiste. Elle le demande sans poser de conditions. La majorité propose deux types de conditions: l'une, «lorsque l'union conjugale a duré au moins trois ans et si l'intégration a été réussie», et l'autre, «lorsque la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures»; puis, à l'alinéa 2, on définit ces raisons personnelles majeures: «notamment lorsque le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays d'origine semble fortement compromise».

Ces deux conditions sont absolument nécessaires, parce qu'accepter la proposition de minorité et ne pas introduire de conditions ouvre incontestablement la porte à des abus. A ce sujet, on peut constater, dans le rapport de la commission d'experts «Migration», le nombre d'abus qui ont été commis du fait que ces conditions n'avaient pas été définies avec précision.

Dès lors, pour éviter ce type d'abus en cas de dissolution de la famille, je vous propose, au nom du groupe radical-libéral, de rejeter la proposition de la minorité.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Le groupe des Verts vous recommande de soutenir la minorité Vermot à l'article 49.

Les femmes étrangères victimes de violences domestiques ou d'un conflit conjugal se trouvent prises souvent dans un véritable dilemme. En effet, ou bien elles échappent aux coups en fuyant le domicile conjugal, mais cela risque de leur faire perdre leur autorisation de séjour et de les contraindre à quitter le pays, ou bien elles choisissent de rester en Suisse et pour cela elles doivent se résigner à supporter les disputes et l'angoisse de la violence au quotidien. Déjà pour les femmes suisses mariées à un conjoint violent, la décision de le dénoncer ou de le quitter est difficile à prendre, entre refuge dans un foyer d'accueil et retour au domicile conjugal. De nombreux témoignages font état des pressions qu'elles subissent non seulement de la part du mari, mais aussi du policier – ou du juge – qui les engage à reprendre la vie commune et à pardonner, jusqu'à la prochaine fois.

Pour des étrangères issues de cultures où l'émancipation des femmes est encore dans les limbes, la perspective d'un retour au pays, répudiées, divorcées ou séparées, est tout simplement catastrophique. Pour les femmes des Balkans notamment – les Kosovares, les Bosniaques ou les Albanaises –, mais aussi pour les Iraniennes, les Algériennes, le retour seules au pays signifie la séparation d'avec les enfants, repris par la famille du père, et l'assignation à résidence

dans la famille d'origine. Souvent, elles se trouvent cloîtrées dans la maison, vouées aux tâches ménagères les plus ingrates et privées de toute autonomie. Si leur famille ne veut même pas les accueillir, comme c'est parfois le cas, leurs chances de trouver un emploi ou un moyen de survie sont restreintes. Pour quelqu'un qui a connu une relative liberté en Suisse, c'est impensable! Elles se résignent donc à supporter l'insupportable, pour au moins sauver leur vie en restant en Suisse.

Dans sa réponse à mon interpellation 03.3547, le Conseil fédéral a récemment répondu qu'il avait d'ores et déjà adopté une pratique correspondant à son projet d'article 49. Il annonçait ainsi que l'IMES avait effectivement délivré une autorisation de séjour à une femme répudiée par son mari après avoir été séquestrée pendant deux ans au domicile conjugal, en Suisse, et qui avait réussi à s'enfuir et à se débrouiller pour subvenir à ses besoins en restant clandestinement dans notre pays. Pourtant dans ce cas, le préavis de l'IMES avait d'abord été négatif, et il est à craindre que bien des femmes n'aient pas eu cette chance et qu'elles aient dû partir, qu'elles doivent encore partir aujourd'hui, dans des conditions extrêmement difficiles. Une fois de plus, le projet du Conseil fédéral est marqué par la volonté des autorités de garder un pouvoir d'appréciation quasi discrétionnaire, notamment dans l'interprétation des «raisons personnelles majeures», selon la formulation de l'article 49.

Dans sa réponse à mon interpellation, le Conseil fédéral ré pétait une fois de plus son refus de reconnaître aux épouses d'un étranger vivant en Suisse un droit à un statut autonome pourtant réclamé par toutes les institutions qui prennent en charge ou accueillent des femmes en situation difficile pour cause de divorce ou de violence.

La version de la majorité de la commission est encore pire, puisqu'elle subordonne l'octroi d'un permis de séjour à une intégration réussie, sans préciser – et ce n'est pas la première fois! – quels sont les critères de la réussite, par exemple pour une femme séquestrée chez elle par son mari.

C'est pourquoi il est extrêmement important de soutenir la minorité Vermot, et c'est ce que le groupe des Verts vous recommande de faire.

**Thanel Anita (S, ZH):** Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, die beiden Minderheiten zu den Artikeln 49 und 50 zu unterstützen. Insbesondere das Thema betreffend Artikel 49 hat unseren Rat schon oft beschäftigt. Wir haben bereits eine diesbezügliche Änderung bei der Anag-Revision beschlossen, die weiter geht, als die Minderheit es hier vorseht. Diese Vorlage ruht leider beim Ständerat. Sie sieht ein Aufenthaltsrecht für Geschiedene und Getrennte vor.

Die Mehrheit knüpft nun dieses an eine Ehedauer von mindestens drei Jahren und an eine erfolgreiche Integration oder fordert bei kürzerer Ehedauer das Vorliegen von wichtigen Gründen, die den Weiterverbleib in der Schweiz erforderlich machen.

Genau das löst das Problem nicht. Das wird nach wie vor dazu führen, dass von Gewalt betroffene Frauen mindestens während drei Jahren mit ihren schlagenden Ehemännern zusammenleben müssen, weil sie sonst faktisch mit einer Ausweisung aus der Schweiz bestraft werden. Sie werden zweimal zum Opfer. Eheliche Gewalt wird gemäss Mehrheit nur als wichtiger Grund qualifiziert, wenn zusätzlich für die Betroffene die soziale Wiedereingliederung ins Herkunftsland stark gefährdet erscheint. Man stelle sich die zuständige Behörde vor, die das entscheiden soll. Man stelle sich auch das Dilemma der betroffenen Frau vor, die letztendlich entscheiden soll, was für sie besser ist: bei ihrem schlagenden Ehemann zu bleiben oder in ihr Heimland zurückzukehren. Die Version der Mehrheit führt zu einer staatlichen Legitimation der häuslichen Gewalt.

Ich bitte Sie deshalb, bei Artikel 49 der Minderheit Vermot und bei Artikel 50 der Minderheit Hubmann zu folgen.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion unterstützt bei den Artikeln 49 und 50 die Anträge und Formulierungen der Mehrheit.

Zu Artikel 49: Wir haben es hier mit verschiedenen, entgegengesetzten Anträgen zu tun. So will zum Beispiel der Einzelantrag Wasserfallen mit der Kann-Formulierung einen Rechtsanspruch ausschliessen, während die Minderheit Vermut auf der anderen Seite einen bedingungslosen Anspruch festschreiben will. Die Formulierung der Kommissionmehrheit scheint uns eine gute Zwischenlösung zu sein, indem sie einerseits einen Anspruch festschreibt, andererseits aber den Anspruch mit klaren Bedingungen verbindet. Die Formulierung der Mehrheit ist kohärent mit dem, was bei Artikel 33, wo es um die Kriterien der Niederlassungsbewilligung geht, unterstützt wurde und Mehrheitsmeinung war.

Die Mehrheit schränkt die Ansprüche genügend ein, sodass sich die Kann-Formulierung erübrigt. Zudem muss man sehen, von welcher Grössenordnung wir hier sprechen. In der Schweiz wurden 2001 36 000 Ehen geschlossen. Jede dritte Ehe war binational, d. h. eine Ehe zwischen einer schweizerischen und einer ausländischen Person; 9 Prozent aller Ehen waren solche unter Ausländern; bei den binationalen Ehen stammte die ausländische Person in zwei Dritteln der Fälle aus einem EU- oder Efta-Staat. Die Zahlen, um die es hier geht, betreffen das übrige Drittel; sie sind also nicht immens hoch. Trotzdem soll das nicht das einzige Kriterium sein. Die Mehrheit macht die wichtigen persönlichen Gründe objektivierbar, zum Beispiel Gewalt in der Ehe oder eine Situation starker Gefährdung im Herkunftsland. Die Frist von drei Jahren in Bezug auf die Auflösung der Ehe ist die Frist, die den tatsächlich bestehenden Verhältnissen entspricht. Die Kriterien sind nicht abschliessend aufgeführt, sondern nur spezifiziert; im Gesetz heisst es «namentlich», das heisst, der Behörde bleibt ein angemessener humanitärer Spielraum.

Bei Artikel 50 stimmt die CVP-Fraktion der Mehrheit zu. Der Antrag der Minderheit entspricht aus unserer Sicht bereits geltendem Recht. In Artikel 50 Absatz 1 Buchstabe b wird ja auch auf Artikel 62 verwiesen. Dort steht genau das, was die Minderheit hier verlangt, dort werden diese Probleme auch geregelt. Bei Artikel 50 unterstützt die CVP-Fraktion den Antrag der Mehrheit.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Bundesrat hat Ihnen bei Artikel 49 eine andere Formulierung vorgeschlagen. Sie haben das dann in der Mehrheitsfassung etwas spezifiziert. Wir können das akzeptieren. Sie haben zu den wichtigen persönlichen Gründen Beispiele aufgeführt, namentlich «wenn der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde und die soziale Wiedereingliederung im Herkunftsland stark gefährdet erscheint». Im Übrigen lassen Sie weitere persönliche Gründe zu. Das ist für uns kein Problem. Neu haben Sie eine Frist von drei Jahren eingeführt. Das hat der Bundesrat in dieser zwingenden Form nicht verlangt. Aber es ist tatsächlich die heutige Praxis der meisten Kantone. Zum Beispiel kennt der Kanton Zürich diese drei Jahre. Wir haben hier nichts Schwerwiegendes dagegen einzuwenden, wenn Sie das einführen wollen. Es ist mindestens für die Gesetzesanwender einfacher, wenn Sie ihnen hier eine klare Frist geben.

Wir bitten Sie bei Artikel 50, beim Erlöschen des Anspruchs auf den Familiennachzug, bei der bundesrätlichen Fassung und dem Antrag der Mehrheit zu bleiben. Dort stimmen wir überein. Der Minderheitsantrag Hubmann ist sehr restriktiv formuliert, wonach «absichtlich falsche Angaben oder wissentliches Verschweigen wesentlicher Tatsachen» vorliegen müssen. Es muss dann den Gesuchstellern nachgewiesen werden, dass das vorliegt. Wir sind der Meinung, dass hier bezüglich der Rechtsmissbräuchlichkeit, die natürlich auch vorkommt – und ein Gesetz muss man ja nur wegen der Rechtsmissbräuchlichkeit machen –, der Entwurf des Bundesrates realistischer ist als die Fassung der Minderheit.

Wir bitten Sie, auch bei Artikel 50 bei der Mehrheit und beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Lorsque nous abordons les problèmes que pose la dissolution de la famille

dans le cadre du séjour des étrangers, je crois qu'il y a lieu de se rappeler quelques conditions-cadres, en particulier le fait qu'un nouveau couple sur trois est binational dans notre pays; le fait que la violence conjugale est aussi parfois une réalité; et enfin le fait qu'il y a un certain nombre d'abus dans le domaine du mariage blanc, visant justement à contourner les dispositions légales sur le séjour des étrangers – les cantons s'en sont amèrement plaints.

Il s'agissait donc une fois de plus pour votre commission de trouver une solution équilibrée entre deux situations extrêmes: d'une part éviter les abus dans le domaine du mariage de complaisance, d'autre part éviter que, par un usage abusif des dispositions de la législation sur les étrangers, l'un des conjoints utilise justement cette menace du renvoi dans le pays d'origine pour user de violence à l'égard de son conjoint.

La majorité de la commission a donc retenu une solution qu'elle estime équilibrée. Elle a introduit une condition, soit une durée minimum pour l'union conjugale – durée minimum de trois ans –, qui n'existe pas dans la législation actuelle et qui n'avait pas été proposée par le Conseil fédéral. Elle a jugé opportun de fixer ce délai à trois ans. C'est, ainsi que l'a rappelé tout à l'heure Monsieur le conseiller fédéral Blocher, la pratique d'un certain nombre de cantons, en particulier celui de Zurich, qui n'est pas spécialement tendre dans ce domaine.

En ce qui concerne les défenseurs des propositions de minorité, je crois que la systématique qui veut que l'on tente de baser le travail législatif sur des cas particuliers ne conduit pas à des solutions d'intérêt général; et pour chaque cas de violence conjugale qui pose des problèmes dans la loi que nous examinons, l'on pourrait répliquer par tel ou tel cas de mariage blanc visant à contourner la législation.

La commission a pris sa décision par 14 voix contre 6.

Au nom de la majorité, je ne peux que vous inviter à suivre sa proposition. D'autre part, je vous invite à rejeter les propositions individuelles qui visent l'introduction d'une durée plus longue de l'union conjugale.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Bei Artikel 50 – hier geht es um das Erlöschen des Anspruchs auf Familiennachzug – hat die Kommissionmehrheit der Fassung des Bundesrates zugestimmt. Die Minderheit Hubmann greift an sich ein Anliegen auf: Sie versucht, das zu präzisieren. Wir haben trotzdem an der Fassung des Bundesrates festgehalten. Dies deshalb, weil eben zum Begriff des Rechtsmissbrauchs eine einlässliche bundesgerichtliche Rechtsprechung vorliegt: Ein Rechtsmissbrauch liegt etwa dann vor, wenn der ausländische Ehegatte sich auf eine Ehe beruft, die nur noch formell, mit dem einzigen Ziel aufrechterhalten wird, die Aufenthaltsbewilligung zu erhalten oder nicht zu verlieren. Auch im Fall des rechtsmissbräuchlichen Familiennachzugs von Kindern aus nicht familiären Gründen gibt es eine klare Praxis, wonach ein Rechtsmissbrauch dann vorliegt, wenn man aufgrund der gesamten Umstände davon ausgehen muss, dass Kinder in erster Linie aus ökonomischen Gründen nachgezogen werden sollen und dabei eben nicht das Zusammenleben der Familienmitglieder im Vordergrund steht. Die Kommission hat daher den Antrag der Minderheit Hubmann mit 14 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Es gibt hier noch einen Einzelantrag Müller Philipp, der die Absätze 1 und 2 in Artikel 50 verknüpft und einen Mix macht. Wir meinen, dass das falsch ist. Artikel 41 bezieht sich nur auf Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern. Sie geniessen eine privilegierte Rechtsstellung. Das ist auch richtig, und dieser Rat hat dies auch bereits beschlossen. Man kann ihren Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung deshalb nur beschränkt einengen, auch nicht mit den Widerrufgründen nach Artikel 62. Der Antrag Müller Philipp enthält dann noch einen neuen Absatz 2. Hierzu ist zu sagen, dass Bundesrat und Kommission das Problem der Scheinehen anpacken und Verbesserungen vorschlagen, die wir dann in Artikel 97a ZGB unter dem Titel «Umgehung

des Ausländerrechts» noch behandeln. Wenn eine Ehe ungültig ist, dann besteht keine Familiengemeinschaft und logischerweise auch kein Recht auf Familiennachzug. Der Antrag Müller Philipp ist daher überflüssig. Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

#### Art. 49

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen

Für den Antrag Baader Caspar .... 78 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 124 Stimmen

Für den Antrag Miesch .... 50 Stimmen

##### Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 109 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 65 Stimmen

##### Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 96 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 80 Stimmen

#### Art. 50

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 64 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 86 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Artikel 51 und 52 auf den Seiten 34f. der Fahne sowie Artikel 2b auf Seite 5 der Fahne behandeln wir in einer gemeinsamen Debatte.

## 7. Kapitel

### Antrag Bortoluzzi

Streichen der Artikel 51 bis 57

#### Schriftliche Begründung

Die Aufgabe des Bundes und damit der Zweck der Gesetzesvorlage liegen in der Regelung der Zulassung und des Aufenthaltes der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Die Integration ist dagegen primär bei der ausländischen Bevölkerung selber sowie bei den Gemeinden und allenfalls Kantonen und soll dort den unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden. Die Situierung im Bundesgesetz ist daher nicht sachgerecht.

## Chapitre 7

### Proposition Bortoluzzi

Biffer les articles 51 à 57

#### Développement par écrit

La tâche qui revient à la Confédération et, en l'occurrence, le but visé par la loi sont de régler l'admission et le séjour des étrangers en Suisse. Quant à l'intégration de ces étrangers, c'est de la population étrangère elle-même ainsi que des communes et des cantons qu'elle relève et c'est à ces niveaux que les besoins doivent être pris en compte. Ce sujet ne doit pas figurer dans une loi fédérale.

#### Art. 51

##### Antrag der Kommission

Den ganzen Artikel streichen (vgl. Art. 2b Abs. 1, 2)

##### Antrag Hess Bernhard

###### Abs. 2

Die Integration soll rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen ....

#### Schriftliche Begründung

«Längerfristig» ist zu streichen. Das Ziel der Integration ist doch, dass sich alle rechtmässig anwesenden Ausländer in der Schweiz anpassen und integrieren lassen.

##### Antrag Huguenin

###### Abs. 2

Die Integration soll allen in der Schweiz wohnenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am ....

#### Art. 51

##### Proposition de la commission

Biffer tout l'article (voir art. 2b al. 1, 2)

##### Proposition Hess Bernhard

###### Al. 2

Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

#### Développement par écrit

«Durable» doit être biffé. L'objectif de l'intégration est bien que tous les étrangers légalement présents en Suisse s'intègrent et s'adaptent en Suisse.

##### Proposition Huguenin

###### Al. 2

Elle doit permettre à tous les étrangers résidant en Suisse de participer ....

#### Art. 52

##### Antrag der Mehrheit

###### Abs. 1, 2

Streichen (vgl. Art. 2b Abs. 3, 4)

###### Abs. 2bis

Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Dies gilt auch für die Bewilligungserteilung im Rahmen des Familiennachzuges (Art. 42–44). Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden.

###### Abs. 3

.... insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, berücksichtigt (Art. 91).

###### Abs. 4

Streichen (vgl. Art. 53 Abs. 4bis)

##### Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

###### Abs. 1

.... Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus. Es wird darauf geachtet, dass integrationshemmende Bestimmungen abgebaut und keine neuen erlassen werden.

###### Abs. 2

.... Lebensbedingungen in der Schweiz auseinander setzen und im Erlernen einer Landessprache unterstützt und gefördert werden.

###### Abs. 3

Streichen

##### Antrag Hess Bernhard

###### Abs. 2bis

Die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung ist mit der Bedingung verbunden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. (Rest streichen)

#### Schriftliche Begründung

Das Ziel unserer Integrationspolitik muss es sein, dass Ausländer eine Landessprache gut beherrschen.

##### Eventualantrag Schlüer

(falls der Antrag Bortoluzzi zum 7. Kapitel abgelehnt wird)

###### Abs. 2bis

.... im Rahmen des Familiennachzuges (Art. 42–44). (Rest des Absatzes streichen)

#### Schriftliche Begründung

Es obliegt der betreffenden Person, Integrationsbemühungen zu unternehmen in der Art, wie es ihr liegt. Die Verpflichtung zum Kurs garantiert ebenso wenig eine Integration, wie die Absolvierung eines Kurses den Erfolg garantiert. Ausschlaggebend ist allein der Wille des Einzelnen. Die Möglichkeit zur Kursverpflichtung ist daher zu streichen.

**Art. 52***Proposition de la majorité**Al. 1, 2*

Biffer (voir art. 2b al. 3, 4)

*Al. 2bis*

L'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée peut être assorti d'une condition: la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. Ce principe s'applique également à l'octroi d'une autorisation dans le cadre du regroupement familial (art. 42-44). L'obligation de participer à un cours peut être fixée par écrit dans une convention d'intégration.

*Al. 3*

Il est tenu compte du degré d'intégration lors de l'octroi d'une autorisation d'établissement (art. 33 al. 4) et lorsque les autorités exercent leur pouvoir d'appréciation (art. 91), notamment en cas de renvoi, d'expulsion ou d'interdiction d'entrée.

*Al. 4*

Biffer (voir art. 53 al. 4bis)

*Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Al. 1*

.... à leur égard. Les autorités veillent à ce que les dispositions freinant l'intégration soient éliminées et qu'aucune nouvelle disposition de ce genre ne soit édictée.

*Al. 2*

.... le mode de vie en Suisse et qu'ils soient encouragés et soutenus dans l'apprentissage d'une langue nationale.

*Al. 3*

Biffer

*Proposition Hess Bernhard**Al. 2bis*

L'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée est assortie d'une condition: la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. (Biffer le reste)

*Développement par écrit*

Notre politique d'intégration doit viser à ce que les étrangers maîtrisent bien une langue nationale.

*Proposition subsidiaire Schüer*

(au cas où la proposition Bortoluzzi concernant le chapitre 7 serait rejetée)

*Al. 2bis*

.... dans le cadre du regroupement familial (art. 42-44). (Biffer le reste de l'alinéa)

*Développement par écrit*

C'est à la personne qu'il revient de déployer des efforts d'intégration de la manière qui lui convient. L'obligation d'aller au cours n'est pas davantage un garant d'intégration que l'accomplissement du cours complet n'est garant du succès. Seule la volonté de chacun est le facteur déterminant. Il faut donc biffer la possibilité d'obliger un étranger à assister au cours.

**Art. 2b***Antrag der Kommission**Titel*

Integration

(Wortlaut von Art. 51 Abs. 1, 2 sowie Art. 52 Abs. 1, 2 gemäss SPK-NR, wird dort gestrichen)

*Abs. 1*

Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Basis gemeinsamer Grundwerte und der rechtsstaatlichen Ordnung, welches von gegenseitiger Achtung und Toleranz geprägt ist.

*Abs. 2*

Die Integration soll längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen, am wirt-

schaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.

*Abs. 3*

Die Integration setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.

*Abs. 4*

Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und insbesondere eine Landessprache erlernen.

*Antrag Bortoluzzi*

Streichen

*Schriftliche Begründung*

Die Aufgabe des Bundes und damit der Zweck der Gesetzesvorlage liegen in der Regelung der Zulassung und des Aufenthaltes der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Die Integration ist dagegen primär bei der ausländischen Bevölkerung selber sowie bei den Gemeinden und allenfalls Kantonen und soll dort den unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden. Die Situierung im Bundesgesetz ist daher nicht sachgerecht.

*Antrag Hess Bernhard**Abs. 1*

Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Basis gemeinsamer christlich-abendländischer Grundwerte ...

*Schriftliche Begründung*

Die Grundwerte müssen kurz definiert werden. Es muss darauf geachtet werden, dass die mitteleuropäischen Werte als Leitkultur erhalten bleiben.

*Antrag Müller Philipp**Abs. 1*

.... auf der Basis schweizerischer Grundwerte und der rechtsstaatlichen ...

*Schriftliche Begründung*

Schweizer und Ausländer haben sich an die in der Schweiz geltenden Grundwerte und die hier geltende Ordnung zu halten. Von den Schweizern kann aber nicht verlangt werden, dass sie ihnen fremde Grundwerte übernehmen. Genau dies impliziert allerdings der Begriff «gemeinsam». Auch mit der neuen Formulierung sind die Schweizer aber gehalten, die Grundwerte der ausländischen Wohnbevölkerung zu achten und zu tolerieren.

Zudem hat die FDP im Rahmen der Vernehmlassung ausgesagt, dass es die persönliche Verpflichtung des Ausländers ist, die schweizerische Rechts- und Gesellschaftsordnung zu respektieren (im Kommentar zu Art. 5, Version Vernehmlassungsentwurf).

Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf das Positionspapier «Migrationspolitik» der FDP. Dort wird unter der Rubrik «Integration» gefordert, dass vonseiten der Ausländerinnen und Ausländer mit der Absicht dauernden Verbleibens in der Schweiz zu fordern ist, die schweizerische Demokratie, die schweizerische Rechtsordnung und die Grundpfeiler unserer Gesellschaft, wie die Gleichberechtigung der Geschlechter, seien anzuerkennen und es sei der Wille zu zeigen, sich tatsächlich in die schweizerische Gesellschaft zu integrieren.

*Eventualantrag Schüer*

(falls der Antrag Bortoluzzi abgelehnt wird)

Voraussetzung der Integration ist der Wille der Ausländerinnen und Ausländer, sich in die Gesellschaft an ihrem neuen Wohnsitz einzugliedern, die Grundwerte und die rechtsstaatliche Ordnung, wie sie in der Schweizerischen Bundesverfassung festgehalten sind, anzuerkennen sowie am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Schweiz teilzunehmen, wofür die selbstständige Bestreitung des Lebensunterhaltes im Rahmen der schweizerischen Gegebenheiten und das Erlernen einer Landessprache erforderlich sind.

**Schriftliche Begründung**

Intégration basiert primär auf dem Willen des zu Integrierenden, die neue Gesellschaft und ihre Grundwerte und staatliche Ordnung anzuerkennen und am Alltag teilzuhaben. Dies ist im Gesetz so als Voraussetzung für die Integrationsförderung zu formulieren, um klare Regeln und damit die erforderliche Rechtssicherheit für die Fördermassnahmen zu schaffen.

**Art. 2b***Proposition de la commission**Titre***Intégration**

(le libellé de l'art. 51 al. 1, 2 ainsi que de l'art. 52 al. 1, 2 selon CIP-CN est biffé à l'art. 51 al. 1, 2 ainsi qu'à l'art. 52 al. 1, 2)

*Al. 1*

L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base de valeurs communes et des principes de l'Etat de droit, dans le respect et la tolérance mutuels.

*Al. 2*

Elle doit permettre aux étrangers, dont le séjour est légal et durable, de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

*Al. 3*

L'intégration suppose d'une part que les étrangers soient disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard.

*Al. 4*

Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

*Proposition Bortoluzzi**Biffer**Développement par écrit*

La tâche de la Confédération – et par conséquent l'objet du projet de loi – consiste à réglementer l'admission et le séjour des étrangers en Suisse. Par contre, l'intégration est en premier lieu du ressort de la population étrangère elle-même, des communes et éventuellement des cantons, et c'est à ces niveaux-ci qu'il convient d'adopter des réglementations correspondant aux divers besoins. Placer le volet de l'intégration dans une loi fédérale ne paraît donc pas pertinent.

*Proposition Hess Bernhard**Al. 1*

L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base de valeurs communes chrétiennes et occidentales et des ....

*Développement par écrit*

Les valeurs fondamentales doivent être brièvement définies. On doit veiller à ce que les valeurs européennes occidentales soient préservées comme culture de référence.

*Proposition Müller Philipp**Al. 1*

.... sur la base de valeurs suisses et des principes ....

*Développement par écrit*

Les Suisses et les étrangers doivent respecter les valeurs et l'ordre en vigueur en Suisse. Toutefois, il ne peut pas être exigé des Suisses qu'ils adoptent des valeurs étrangères, comme le terme «commun» l'indique clairement. Cependant, cette nouvelle formulation ne change rien au fait que les Suisses sont tenus de prendre en compte et de tolérer les valeurs de la population étrangère résidente.

Dans le cadre de la consultation, le Parti radical-démocratique a, en outre, déclaré que l'étranger a l'obligation personnelle de respecter l'ordre juridique et social suisse (cf. commentaire à l'art. 5 du projet de consultation).

A cet égard, je renvoie au paragraphe «Intégration» du papier de position du Parti radical-démocratique intitulé «Politique de migration». Dans ce paragraphe, il est précisé qu'il faut demander aux étrangers qui manifestent la volonté de

séjourner durablement en Suisse d'accepter la démocratie suisse, l'ordre juridique suisse et les piliers fondamentaux de notre société, comme l'égalité des sexes, et de manifester la volonté de s'intégrer effectivement dans la société suisse.

*Proposition subsidiaire Schlüer*

(au cas où la proposition Bortoluzzi serait rejetée)

L'étranger pourra s'intégrer à condition de manifester sa volonté de:

- s'intégrer, dans son nouveau lieu de résidence, à la société suisse;
- reconnaître les valeurs fondamentales et les principes démocratiques tels qu'ils sont définis dans la Constitution suisse;
- participer à la vie économique, sociale et culturelle de la Suisse;
- pourvoir à son existence par ses propres moyens tout en respectant les spécificités du pays;
- apprendre une des langues nationales.

*Développement par écrit*

Toute intégration repose en premier lieu sur la volonté que manifeste l'étranger, d'une part, de reconnaître la nouvelle société dans laquelle il vit ainsi que ses valeurs fondamentales et son régime politique et, d'autre part, de participer à la vie quotidienne. Ces précisions doivent être inscrites ainsi dans la loi et constituer une condition préalable à toute promotion de l'intégration: cela permettra de disposer de règles sans ambiguïté qui procureront la sécurité juridique nécessaire aux mesures d'intégration envisagées.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Mit Artikel 51 kommen wir zum neuen Kapitel «Integration», welches insgesamt gesehen das erfreulichste Kapitel im neuen AuG ist. Denn hier ist tatsächlich der in den Neunzigerjahren begonnene Paradigmenwechsel, dass man nämlich nicht nur einfach Arbeitskräfte aus dem Ausland kommen lassen kann, ohne sich um ihre Integration zu kümmern, weitergeführt worden. Das frühere System ist einer Politik gewichen, welche die Integration gleichberechtigt neben die Massnahmen zur Zulassung stellt. Das hatte damals angefangen, indem man ja überhaupt einmal einen kleinen Artikel zur Integration ins alte Anag eingefügt hat. Bei der Totalrevision bekommt jetzt das Kapitel «Integration» endlich den Stellenwert, den es verdient. Das ist einmal das Positive daran.

Der Bundesrat macht in Artikel 52 einen Vorschlag, und meine Minderheitsanträge, die ich jetzt begründe, beziehen sich auf den Entwurf des Bundesrates und nicht auf die Anträge der Mehrheit, die ich Ihnen zur Ablehnung empfehle. Ich empfehle Ihnen, beim Konzept des Bundesrates zu bleiben und dieses – mit meinen Minderheitsanträgen angereichert bzw. modifiziert – anzunehmen.

Warum das? In Artikel 52 wird der Grundsatz formuliert, dass die Integration sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer, sich in der neuen Gesellschaft einzugliedern, wie auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraussetze. Das ist der Grundsatz, und der ist an sich richtig so: Es ist ein gegenseitiger, ein wechselseitiger Prozess. Ich habe bei meiner langjährigen Tätigkeit in der Integrationsarbeit auch immer wieder festgestellt, dass es in der Gesellschaft integrationshemmende Faktoren gibt. Deshalb habe ich bei Artikel 52 Absatz 1 einen Zusatz beantragt, der lautet: «Es wird darauf geachtet, dass integrationshemmende Bestimmungen abgebaut und keine neuen erlassen werden.»

Ich habe aufgrund meiner Erfahrungen gemerkt, dass es tatsächlich auch aufseiten der Schweiz Probleme gibt, die die Integration der Migrantinnen und Migranten hemmen. Ein Beispiel: Wenn ausländische Jugendliche einfach aufgrund ihres «falschen» Namens keine Chance haben, an eine Schnupperlehre oder Lehrstelle zu kommen, ist das eine integrationshemmende Massnahme aufseiten der Schweiz. Es gibt übrigens zu diesem Tatbestand eine Untersuchung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, das Blindbewerbungen machte. Einmal war die Bewerberin eine

Schweizerin, nachher wurde das gleiche Dossier unter einem ausländischen Namen eingereicht. Die Bewerberinnen mit einem Schweizer Namen bekamen die Lehrstellen; identische Dossiers mit einem ausländischen Namen wurden zurückgeschickt. Es handelt sich also klar um eine diskriminierende Massnahme, die integrationshemmend ist. Ich könnte weitere Beispiele aufzählen, etwa den Umstand, dass man eine Wohnung nicht bekommt, wenn man einen Namen hat, der auf eine ausländische Herkunft hindeutet. Ich habe aber gemerkt, dass es schwierig ist, dieses Problem in diesem Gesetz anzugehen, denn was ich jetzt erwähnt habe, sind Haltungen und nicht gesetzliche Bestimmungen. Deshalb ziehe ich den Antrag der Minderheit zu Absatz 1 zurück. Aber ich habe jetzt erklärt, worum es geht und dass solche diskriminierende, integrationshemmende Verhaltensweisen tatsächlich auch auf Schweizer Seite existieren. Das ist natürlich der Integration insgesamt abträglich. Aber weil es schwierig ist, das in eine Gesetzesbestimmung zu fassen, ziehe ich den Antrag zu Absatz 1 zurück. Ich komme zu Artikel 52 Absatz 2: In der bundesrätlichen Fassung dieses Absatzes wird gesagt, dass es erforderlich ist, sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinander zu setzen und eine Landessprache zu erlernen. Es ist an sich unbestritten, dass die Sprache ein wichtiger Integrationsfaktor ist. Es hat auch etwas Emanzipatorisches, wenn man sich in einem Land selber zurechtfinden kann, ohne dauernd Dolmetscherinnen oder Dolmetscher zu brauchen. Ich bin absolut der Meinung, dass die Sprachkenntnisse der Leute gefördert werden sollen. Ich schlage Ihnen im Minderheitsantrag einfach eine Variante vor, in der mehr die Unterstützung und die Förderung betont werden als quasi der Zwang, eine Sprache zu lernen. Ich tue das aufgrund der guten Erfahrungen, die wir zum Beispiel im Kanton Luzern mit dem Projekt «Deutschkurse für Mütter» gemacht haben. Wir haben gemerkt: Die Frauen sind durchaus bereit, die deutsche Sprache zu erlernen, wenn Deutsch- und Integrationskurse so angesetzt werden, dass es den Leuten möglich ist, sie zu besuchen – wenn die Kurse zum Beispiel im Schulhaus stattfinden, wo die Kinder in den Unterricht gehen, und wenn man im Idealfall auch Kinderbetreuungsmöglichkeiten für die kleineren Kinder anbietet. Ich kann Ihnen sagen, dass es eine absolute Erfolgsgeschichte ist, was in diesen Kursen im Kanton Luzern passiert. Diese sind dank der Unterstützung durch den Integrationskredit der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) möglich geworden. Das meine ich: Man soll Anreize schaffen, Unterstützung anbieten, aber man soll nicht zwingend formulieren. Meine Formulierung ist einfach weicher, unterstützender als die Fassung des Bundesrates.

In meinem Minderheitsantrag zu Absatz 3 beantrage ich Ihnen, die bundesrätliche Version zu streichen, weil da etwas sehr Problematisches eingeführt wird – diesbezüglich stütze ich mich auch auf die Ausführungen der EKA –: In Absatz 3 heisst es, dass der Grad der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden berücksichtigt werden soll. Ich frage Sie: Wie messen Sie den Grad der Integration? Herr Blocher hat in der Debatte in der Sondersession das Beispiel des Italieners erwähnt, der seit zwanzig Jahren in der Schweiz lebt und perfekt funktioniert, aber praktisch nicht Deutsch spricht, und gesagt, dieser Italiener sei doch eigentlich auch integriert. Das finde ich auch. Oder es gibt Leute aus der Oberschicht – Einwanderer, Amerikaner, sie wohnen im reichen Vorort Meggen bei Luzern, sprechen kein Wort Deutsch; das ist kein Problem, kein Thema, die Leute sind bestens integriert. Sie würden mit dieser Bestimmung gezwungen, Deutschkurse zu besuchen und sich bei uns zu integrieren. Es gibt auch Vorstellungen von Integration, die dem assimilationistischen Modell der Sechzigerjahre verpflichtet sind, wonach jemand nur dann integriert ist, wenn er genau so tickt, wie das der eigenen Vorstellung entspricht. Wenn ich in den Saal schaue, frage ich mich, wer denn eigentlich das richtige «Schweizer-Sein» vertritt: Ist jemand integriert, der so funktioniert wie ich, oder ist es jemand, der so funktioniert wie Herr Müller Philipp? Da sind

doch Welten dazwischen. Wie wollen wir denn diesen Grad der Integration messen? Sie sehen, wie ausserordentlich problematisch und heikel das ist. Deshalb beantragt Ihnen die Minderheit, Artikel 52 Absatz 3 zu streichen.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Minderheitsantrag zu Artikel 2b Absatz 3 zurückgezogen ist, und äussern uns zu Absatz 4 auf Seite 5 der Fahne. Hier geht es um die Frage der Bringschuld oder der Holschuld bei Integrationsleistungen. Die Minderheit Bühlmann geht davon aus, dass sich gefälligst der Staat um die Integration der Einwanderinnen und Einwanderer zu bemühen und diese auch zu bezahlen habe.

Die Mehrheit geht eher von einer Holschuld der Einwanderinnen und Einwanderer aus. Dies dürfte auch eher dem Selbstverständnis anderer Staaten entsprechen, haben sich doch primär die einwandernden Personen um die Integration in ihr neues Lebensumfeld zu bemühen. Das gilt erst recht bei einer Übersiedelung. Der Staat allein kann das nicht regeln, wenn vonseiten der Zuwandernden nicht ein ausgeprägter Wille zur Integration vorhanden ist. Wie meine Vorrednerin kann auch ich davon berichten, dass wir in meiner Stadt mit der Integration mittels Sprachkursen für fremdsprachige Mütter in einer entsprechenden Schule gute Erfahrungen gemacht haben. Da haben wir gesehen, dass sich die Motivation eben aus dem Willen zur Integration ergibt. Deswegen sehen wir in der Formulierung der Mehrheit keine Problematik, wenigstens nicht jene, die Frau Bühlmann sieht.

Wir bitten Sie deshalb, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zu Artikel 52: Hier sind wir der Auffassung, dass der Minderheitsantrag zu Absatz 3 abzulehnen ist. Auch hier scheint bei der Minderheit die Politik der offenen Grenze über die integrationspolitischen Massnahmen gesiegt zu haben. Die vorbehaltlose Erteilung der Niederlassungsbewilligung kommt für die FDP-Fraktion nicht infrage.

In Zusammenhang mit Absatz 2bis lehnen wir auch den Antrag Hess Bernhard ab. Die Absicht dieses Antrages gemäss schriftlich vorliegender Begründung kann auch mit der Fassung der Mehrheit erreicht werden. Den Antrag Schlüter lehnen wir ebenfalls ab, da eine Integration nicht allein der betreffenden Person überlassen werden kann. Wir sind etwas erstaunt, dass sich die SVP-Fraktion sogar gegen die Möglichkeit einer Kursverpflichtung wendet.

In diesem Sinne bitten wir Sie, den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheiten und Einzelanträge abzulehnen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit Bühlmann zu Artikel 52 Absatz 1 wurde zurückgezogen.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Warum ist es wichtig, hier – oder dann eben, wie von der Kommission beantragt, am Anfang des Gesetzes – die Grundsätze der Integration im Gesetz festzuschreiben? Humanität ist nicht die Kehrseite, sondern das notwendige Pendant der Konsequenz. Es ist genauso nötig, den Hintergrund zu berücksichtigen und die Integration zu regeln, wie es wichtig ist, den Missbrauch zu bekämpfen. Dieser Artikel leistet seinen Teil dazu, um die Integration zu fördern. Das Gesetz hält auch fest, welches der Beitrag der Ausländer an die Integration sein soll. Deshalb ist es ebenso wichtig und richtig, die Erwartungen zu formulieren, die wir an die Ausländer haben.

Warum braucht es eine aktive staatliche Integrationspolitik? Es braucht sie, um nebst anderem auch negative finanzielle Folgen mangelnder Integration zu verhindern. Gemäss Berechnungen des BBT lassen sich mit einer systematischen Integration pro tausend Jugendliche etwa 18 Millionen Franken an Ausgaben der Sozialwerke einsparen. Es ist auch klar, dass bei schlecht integrierten Menschen ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit und Kriminalität besteht. Das Ausländergesetz schlägt zwei zentrale Neue-

rungen vor: einerseits die Koordination der Integrationsbemühungen durch den Bund, und andererseits verlangt man eine Integrationsbereitschaft der Immigranten.

Zu den Minderheitsanträgen: Es ist schwierig, im Gesetz festzulegen, was schweizerisch oder christlich-abendländisch ist. Ich erinnere an die Diskussion, ob die Miss Schweiz nun wirklich eine Miss Schweiz sei. Die Formulierung «gemeinsam» ist besser – die Werte, die die Schweiz gemeinsam hat, sind die schweizerischen. Das entspricht einer pragmatischen Gesetzeslösung. Der Gesetzgeber darf dem Volk nicht vorschreiben, was schweizerisch ist. Dagegen würde man sich vermutlich zu Recht wehren, gerade auch als Schweizer. Schweizerisch ist das, was wir leben, nicht das, was wir per Gesetz vorschreiben.

Auch die CVP ist der Meinung, dass Integration wichtig ist. Es gibt Unterschiede zum Minderheitsantrag, nämlich in der Auffassung, wer die Integrationsleistung vornehmlich zu erbringen hat – der Staat oder der Immigrant bzw. die Immigrantin. Die Sprache ist ebenfalls eines der wichtigsten Mittel der Integration. Es ist richtig, dass dies den Immigranten bewusst gemacht wird. Man kann einen Vergleich mit Kanada anstellen, wo z. B. ein Sprachtest bestanden werden muss. Es ist richtig, den Beitrag der Immigranten an die Integration festzuschreiben. Die Kann-Formulierung ist ebenso richtig, damit man den Kantonen freistellen kann, was sie machen wollen und wie sie es machen wollen. Die Behörde soll situativ und fallbezogen, aber gemäss Richtlinien entscheiden können. Die Kann-Formulierung erlaubt dies. Auch mit der Formulierung der Mehrheit ist kein sofortiger Anspruch gegeben; es ist eine Zulassung, aber mit Bedingungen.

Deshalb stimmt die CVP-Fraktion den Anträgen der Mehrheit zu.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie, den Anträgen der Minderheit Bülhmann zuzustimmen.

Es ist zum Teil hier drinnen immer noch nicht ganz klar, was der Unterschied zwischen Assimilation und Integration ist. Assimilation beruht eigentlich auf der Vorstellung, die Ausländer müssten sich einem Idealbild eines so genannten schweizerischen Gutmenschen anpassen, müssten gewissermassen zum Courant normal der Schweiz werden, wobei ja niemand so genau weiss, was das ist. Integration ist eigentlich das Gegenteil; Integration baut nicht auf einer vorgefassten und vorgefabrizierten Einheit auf, sondern basiert auf Differenz. Integration ist immer vorerst die Anerkennung der Differenz jener, die zu uns kommen, und ihrer kulturell-religiösen Herkunft. Sie bezweckt gleichzeitig die Förderung der Fähigkeit dieser Leute, sich hier – in Anerkennung der erwähnten Differenz – in das Leben zu integrieren. Integration meint immer auch Förderung der Chancengleichheit jener, die neu in das Land kommen und hier bleiben wollen. Hierzu braucht es staatliche Strukturen, die dies ermöglichen; Frau Bülhmann hat treffend darauf hingewiesen.

Eine erste Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit Bülhmann besteht darin, dass Letztere mit Bezug auf die Spracheingliederung nicht von einer Zwangsvorstellung ausgeht – ganz im Sinne, wie das Herr Blocher bereits vorgehend in dieser Debatte ausgeführt hat –, sondern davon, dass es nur Aufgabe des Staates sein kann, die Spracherlernung zu fördern und hier die nötigen Mittel bereitzustellen.

Die zweite Differenz betrifft die Frage: Wann erhält jemand eine Niederlassung und wann nicht? Die Mehrheit geht davon aus, dass die Integration gewissermassen wie ein Fähigkeitsausweis sei: Zuerst müsse jemand mit dem Fähigkeitsausweis der Integration beweisen, dass er überhaupt fähig sei, einen C-Ausweis in diesem Land zu erhalten. Dies ist absurd und widerspricht der klaren Lebenswirklichkeit und der Erfahrung, wie diese Verfahren vor sich gehen.

Manchmal wird z. B. gesagt, nur weil jemand betrieben werde, sei er nicht integriert und könne keinen C-Ausweis erhalten. Ich möchte Sie in der Tat Folgendes fragen: Woran messen Sie eigentlich, ob jemand integriert ist? Ist es die Sprache? Ist es die Annäherung an ein schweizerisches

Gutmenschentum? Ist es Wohlgefälligkeit? Ich glaube, dass es keine eindeutigen Gradmesser gibt. Es wäre viel besser, man würde gewisse formale Kriterien der Anwesenheit in diesem Land wie z. B. die Anrechnung einer Dauer als hauptsächlich Voraussetzung der Gewährung einer Niederlassungsbewilligung festsetzen und in einem Katalog negative Ausschlussgründe – strafbare Handlungen usw. – als einziges Ausschlusskriterium formulieren.

In diesem Sinne ersuche ich Sie dringend, auch hier der Minderheit Bülhmann zu folgen.

Zum Schluss bin ich der Meinung, dass die Integrationspolitik der Schweiz, wie ich sie verstehe – nämlich als täglich gelebte Integration –, in den letzten zehn Jahren eigentlich ein Erfolgsmodell darstellt. Manchmal habe ich das Gefühl, etwas weniger SVP-Diskurse, aber auch etwas weniger Sozialarbeiterdiskurse, etwas weniger Politik und mehr Vertrauen in das autopoietische Funktionieren der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung insgesamt in diesem Land würden vielleicht dazu führen, dass es viel besser und schneller ginge.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Die meisten Mitglieder der Kommission bejahen grundsätzlich die Integration. Der Bundesrat ist gar noch integrationsfreundlicher als die Kommission: Er findet, dass der Wille der Ausländerinnen und Ausländer sowie die Offenheit der Schweizerinnen und Schweizer die Grundlagen für eine gute Integration sind. Ausserdem fordert er Möglichkeiten, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den Lebensgewohnheiten in der Schweiz auseinandersetzen und eine Landessprache erlernen sollen.

Artikel 52 beinhaltet so etwas wie einen Willkommensgruss an die Migrantinnen und Migranten. Davon will die Kommissionenmehrheit jedoch nichts wissen. Ihr scheinen Offenheit und Toleranz suspekt zu sein. Sie fordert ausschliesslich das Erlernen einer Landessprache und macht erst noch die Bewilligung des Familiennachzuges vom Spracherwerb abhängig. Das ist eine harsche Forderung, die nicht zulässig sein darf.

Wir unterstützen daher die Anträge der Minderheit Bülhmann, die sehr viel differenzierter sind. Integration ist ja immer wieder ein umstrittener Begriff. Vor allem ist auch der Grad der Integration, der gemessen werden soll, sehr fragwürdig. Denn was heisst Integration? Es heisst nicht, dass Ausländerinnen und Ausländer gleich sein sollen wie Schweizerinnen und Schweizer. Es bedeutet auch nicht, dass Migrantinnen und Migranten ihre kulturellen Werte zugunsten der unseren aufgeben müssen. Im Gegenteil: Wer seine eigene kulturelle Identität hat, kann sich viel mehr auf die Integration im neuen Land einlassen. Integration wird so zur Kompetenz, sich zu verständigen, zu wissen, wie eine Gemeinde funktioniert, welche Rechte und Pflichten bestehen, wie Informationen geholt werden können, wie verbindlich Arbeitszeiten sind, wie religiöses Leben ist. Integration bedeutet, zu wissen, wie das Gesundheitswesen oder das Schulsystem funktioniert und wo Grenzen zu beachten sind. Integration untersteht dem Prinzip der Reziprozität. Dem legitimen Anspruch der Gesellschaft, von den Individuen Integrationswilligkeit einzufordern, steht die Pflicht gegenüber, Integration zu ermöglichen und zu unterstützen.

Das Recht auf Integration und die Pflicht zur Integration gelten gleichermaßen für die ganze niedergelassene Wohnbevölkerung; sie sind also nicht ausländer-spezifisch. Integration ist auch kein Tagesgeschäft, sondern sie ist ein langfristiger, manchmal auch mühsamer Prozess, bei dem die eine oder die andere Seite an ihre Grenzen stösst, vor allem wenn die Auseinandersetzung zwischen den eigenen und neuen Werten zu Verunsicherungen führt. Integration bedeutet vor allem nicht, dass die Fremden stillhalten, keine Ansprüche und keine Bedingungen an die Gesellschaft stellen.

Zur Integration gehören auch die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die Gleichstellung und nach einigen Jahren die politische Teilhabe, auch ohne Schweizer Pass. Ei-

nige Kantone haben das bereits heute verwirklicht. Wer bei wichtigen Entscheiden ausgegrenzt wird, kann sich auch nicht in die Gesellschaft integrieren. Politische Ausgrenzung ist eine massive Integrationsbarriere. Wer politisch mitbestimmen kann, übernimmt in der Regel sehr viel mehr Verantwortung für das Gemeinwesen, in dem er lebt. So gesehen, ist Integration eben viel mehr, als nur unsere Sprache zu sprechen, mehr, als hier zu wohnen, zur Schule zu gehen oder einen Arbeitsplatz zu haben.

Weil Integration nicht nur eine lästige, Finanzen verschlingende Pflicht sein muss, sind für mich die Anträge der Minderheit Bühmann sehr viel klarer. Sie sind auch gastfreundlicher als der abschreckende Antrag der Kommissionsmehrheit, der von den Migrantinnen und Migranten nur einfordert, ihnen aber keine Angebote macht. Die Kommissionsmehrheit geht von der nüchternen Einschätzung aus, dass Fremde leisten und liefern müssen. Von Pflichten des Gastlandes – in diesem Fall von uns – ist nichts zu hören. Die Abwehr und die Distanzierung von allem Fremden werden hier einmal mehr gesetzlich festgeschrieben.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Minderheit Bühmann zuzustimmen.

**Huguenin Marianne** (–, VD): L'amendement que j'ai déposé, comme membre du groupe «A gauche toute!», demande que l'intégration soit définie comme un concept s'adressant à tous les étrangers résidant en Suisse, quel que soit leur statut et la durée, ancienne ou future, de leur établissement. L'important est que la résidence dans notre pays soit effective. L'immédiateté doit primer la durée du séjour, afin d'utiliser au maximum les possibilités de formation existant dans notre pays.

Une définition restrictive de l'intégration cloisonne les étrangers entre eux, peut obliger des associations donnant des cours de français et subventionnées par les fonds destinés à l'intégration à refuser des personnes au bénéfice de permis de séjour de courte durée. Il faut avoir vu l'envie d'apprendre de personnes ayant un statut instable pour réaliser l'absurdité d'une telle limitation. Il faut avoir entendu aussi ces réactions d'une enseignante en classe d'accueil, qui scolarise dès leur arrivée les enfants de requérants d'asile, sidérée lorsque je lui rapportais nos débats de mai dernier, en apprenant que la scolarisation immédiate des enfants de requérants dans les communes n'est pas une évidence. Des mesures d'intégration immédiates pour tous sont vitales et sont une prévention de la délinquance. Elles sont un investissement pour l'avenir, que la personne reste ou non en Suisse. Elles sont un devoir et une tâche du pays d'accueil, pas seulement pour faire quelque chose pour les étrangers, mais aussi pour nous.

Pour nous, l'intégration n'est ni une assimilation, ni une négation de la culture d'origine – un arbre croît mieux si ses racines sont fortes. Elle ne peut être qu'une démarche réciproque, visant à favoriser la connaissance, la compréhension et le respect entre Suisses et étrangers, entre étrangers eux-mêmes, encourageant aussi les migrants à faire connaître leur culture, les raisons de leur venue en Suisse. Dans ce sens, les articles sur l'intégration sont décevants. La formule potestative de la majorité de la commission à l'article 54 sur les contributions financières à l'intégration est un retour en arrière par rapport à la pratique actuelle.

Quelques mots encore sur l'amendement de la majorité à l'article 52 alinéa 2bis. Cette dernière veut pouvoir associer l'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée à la participation obligatoire à un cours de langue. Paradoxalement, cette même majorité ne veut d'intégration que pour les étrangers séjournant durablement. Elle ne veut pas financer des mesures d'intégration pour ceux qui repartiront dans leur pays, mais elle veut pouvoir les obliger à suivre des cours!

L'intégration ne peut se décréter d'en haut. Elle doit être adaptée aux individus, à leur parcours, à leurs conditions de vie. Cette mesure d'obligation démontre une méconnaissance

des conditions de vie des migrants, du parcours du combattant que représente l'arrivée en Suisse: démarches administratives, travail, logement, scolarisation. Vouloir imposer des cours sans que l'offre de cours adaptés existe est contre-productif; on le voit dans d'autres domaines comme le chômage.

L'envie d'apprendre est grande chez les étrangers. La réalité sur le terrain montre une très forte demande pour des cours adaptés. Si vous ne maîtrisez pas l'alphabet, si vous êtes non scolarisé, vous ne pouvez pas suivre des cours Migros. Il faut des associations spécifiques et elles manquent cruellement de moyens. Il faut donc retourner le principe d'obligation: les collectivités publiques doivent soutenir et encourager l'offre de cours de français, la demande suivra.

**Amstutz Adrian** (V, BE): Die SVP-Fraktion lehnt gemäss Antrag Bortoluzzi das ganze 7. Kapitel – das Integrationskapitel – ab; die Abstimmung findet ja am Schluss statt.

Wir sind überzeugt, dass Integration nicht staatlich verordnet, das heisst zwangsweise übergestülpt werden kann. Es ist unabdingbare Voraussetzung, dass sich Ausländerinnen und Ausländer um Integration bemühen und diese auch aus eigenem Antrieb vorantreiben. Es gibt in unserem Land nun wirklich eine Vielzahl bestehender Möglichkeiten; ich denke an Sprachkurse, aber auch an unser reiches Vereinsleben im Bereich von Sport, Kultur und an vieles andere mehr. Hier können sich Integrationswillige üben und sich auch beweisen, was letztlich auch dazu dient, dass im Hinblick auf das Einbürgerungsverfahren, das ja letztlich am Schluss der ganzen Integration stehen soll, vielleicht bessere Voraussetzungen geschaffen werden können und dass auch das Verständnis bei unserer Bevölkerung erhöht werden kann.

Die Differenzen zur Lösungsfindung, wie sie hier in der Diskussion zwischen Linken und der Kommissionsmehrheit zum Ausdruck kommen, zeigen ja deutlich, dass es hier eigentlich gar nichts zu regeln gibt.

Die SVP-Fraktion lehnt die Minderheitsanträge Bühmann ab, unterstützt bis auf weiteres die Mehrheitsanträge, und am Schluss werden wir das ganze 7. Kapitel zur Streichung empfehlen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Sie sehen, es ist bei so allgemeinen Anliegen etwas schwierig, sie in eine gesetzliche Form zu fassen. Sobald man sie detailliert umschreibt, wird es zu einengend, und dann lässt man gewisse Dinge weg, die auch noch notwendig wären. Es braucht also ein Gesetz, das den Anwendern auch eine gewisse Gestaltungsfreiheit belässt.

Der Bundesrat hat Ihnen eine Fassung vorgelegt, die Mehrheit hat diese zum Teil ausgeweitet. Das ist keine Katastrophe, aber ich bitte Sie trotzdem, bei Artikel 52 bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Die Mehrheit hat einen Absatz 2bis eingefügt. Dagegen haben wir an sich nichts einzuwenden, nur ist es fragwürdig, wenn Sie hier in die Details gehen, denn Sie legen natürlich doch gewisse Wege fest.

Ich möchte Ihnen das an einem Beispiel zeigen; das geht dann bis zu Artikel 54. Wenn Sie hier die so genannten Integrationsvereinbarungen so in den Mittelpunkt stellen und dann in Artikel 54 noch sagen, dass in der Regel nur Projekte unterstützt werden, die auf Integrationsvereinbarungen basieren, dann engen Sie die Sache unnötig ein. Nehmen Sie ein Beispiel: Sie führen Sprachkurse durch. Ob daran auch Leute teilnehmen, die von ausserhalb Europas kommen, oder auch Polen respektive die Leute aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, spielt doch keine Rolle; diese sollten ebenfalls diese Sprachkurse besuchen. Beruht das auf Integrationsvereinbarungen, so ist es nicht möglich. Denn zwingende Integrationsvereinbarungen sind für die bisherigen EU-Bürger – diese sind wie Schweizer zu behandeln –, aber auch für Schweizer selbst eine so genannte Diskriminierung. Sie dürfen aber freiwillig teilnehmen, weil sie als Inländer gelten. Also muss man für die anderen wieder separate Kurse durchführen; das ist sinnlos.

Darum bitte ich Sie, schon bei Artikel 52 bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Ich gebe zu, Absatz 2bis ist noch keine Katastrophe, aber wenn Sie dann bei Artikel 54 noch die Unterstützung der Integrationsvereinbarung so stark in den Vordergrund stellen wollen, dann hat das dann auch grosse finanzielle Folgen, und es führt zu Unmöglichkeiten bzw. Sinnlosigkeiten bei der Durchführung. Die Fassung des Bundesrates ist offener. Ich gebe zu, wir können auch mit Absatz 2bis leben, nicht aber mit Absatz 2bis in Kombination mit Artikel 54. Das macht keinen Sinn.

Ich bitte Sie, bei Artikel 52 Absätze 1 und 2 bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Bei den Absätzen 3 und 4 haben wir nichts gegen die Fassung Ihrer Kommission. Es ist eine redaktionelle Änderung, diese können wir akzeptieren. Ich bitte Sie, aufzupassen, dass wir nicht zu enge Vorschriften machen, die nachher zu sinnlosen Lösungen führen.

**Leuthard Doris (C, AG)**, für die Kommission: Das Kapitel zur Integration ist tatsächlich eines der wichtigen in diesem Gesetz. Es gehört ebenso dazu wie der Pfeiler der gesteuerten Zulassung, als Alternative für diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die hier sind. Wir wollen sie besser integrieren. Sie wissen, wir haben einen Ausländeranteil von rund 20 Prozent. Wir sind multikulturell: Menschen aus rund 194 Ländern befinden sich in der Schweiz und leben mit uns zusammen. Die albanische Sprache ist ebenso verbreitet wie das Rätoromanische. Seit 1970 ist die Integration denn auch ein Bestandteil der bundesrätlichen Ausländerpolitik. Die Erfolge sind aber bisher wenig positiv. Wir haben bei den Ausländerinnen und Ausländern eine Arbeitslosigkeit, die klar höher liegt als bei den Schweizerinnen und Schweizern. Wir haben bei den Ausländern deutlich mehr Sozialhilfeempfänger, wir haben einen steigenden und höheren Anteil an Gewalt und Kriminalität. Das sind die Fakten.

Wir wollen aber auf diese Situation, analog zum Bundesrat, nicht mit Repression oder mehr Gesetzen reagieren, sondern – statt eben eine Symptombekämpfung zu betreiben – eine echte Integrationspolitik in die Wege leiten. Hierin sind sich Kommission und Bundesrat einig. Es muss das Ziel sein, Ausländerinnen und Ausländer am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen, Chancengleichheit zu sichern und Zukunftsperspektiven zu eröffnen. Ausländerinnen und Ausländer sollen in der Lage sein, ihr eigenes Leben zu leben, es auch selber zu finanzieren, sich eigenständig in die Gesellschaft einzugliedern und unser Schulsystem selber zu bewältigen. Das ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Es ist ein vielschichtiger, langfristiger und oft auch konfliktreicher Entwicklungsprozess, der Lernbereitschaft, Verständnis, Toleranz, den Willen zur Kooperation und zu Eigenleistungen von allen Mitgliedern und Gruppen der Bevölkerung verlangt. Die Kantone wie die Gemeinden haben sehr viele gute Projekte eingeleitet, und das ist zu unterstützen.

Folgende Punkte sind wichtig: Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes haben naturgemäss einen gewissen Vorrang vor jenen der Zugewanderten. Die Probleme und Bedürfnisse sowohl der einheimischen wie auch der ausländischen Bevölkerung sollen gleicherweise ernst genommen und aufeinander abgestimmt werden. Integration ist ohne ein gegenseitiges Aufeinanderzugehen nicht möglich, wobei die Anpassung an den anderen beidseits ihre Grenzen hat. Wichtig ist für die Kommission auch – das hat in Artikel 52 seinen klaren Niederschlag gefunden –, dass wir erwarten, dass Ausländerinnen und Ausländer den Willen zur Integration manifestieren. Das ist auch entscheidend für diverse Rechte, die sich ja davon ableiten.

Wenn die SVP-Fraktion dieses ganze Kapitel streichen will, so verkennet sie, dass die gesetzliche Verankerung der Integration ein Pfeiler der Ausländerpolitik ist; dieser Pfeiler ist im Gesetz zu verankern. Herr Amstutz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass am Ende einer erfolgreichen Integration die Einbürgerung stehe. Diese Auffassung teilen wir, deshalb lade ich Sie herzlich ein, im September zu den Bürgerrechtsvorlagen Ja zu sagen.

Die Kommission hat die Absätze 1 und 2 von Artikel 51 unverändert übernommen, aber sie beantragt Ihnen, neu diese in diesem Gesetz eingangs als Artikel 2b zu verankern. Wir wollen damit die Grundsätze der Zulassung, über die Sie bereits abgestimmt haben, und eben auch den Grundsatz der Integration als Pfeiler dieses Gesetzes zum Ausdruck bringen und deshalb am Anfang des Gesetzes sagen, was es bezwecken soll.

Ich bitte Sie daher, dieser Änderung zuzustimmen. Die Kommission hat dies mit 16 zu 4 Stimmen getan.

Der Antrag Müller Philipp zu Artikel 2b Absatz 1 lag der Kommission nicht vor, weshalb ich mich dazu auch nicht äussern kann.

Zum neuen Absatz 2bis in Artikel 52, den die Mehrheit eingefügt hat: Hier möchte ich darauf hinweisen, dass es sich um eine Kann-Bestimmung handelt, eine Bestimmung, wonach die kantonalen Behörden eine Bewilligung mit einer Bedingung verknüpfen können. Diese Bedingung wäre der Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses. Wir haben lange über diese Bedingung diskutiert und sind zum Schluss gekommen, dass das ein sehr guter Mechanismus wäre. Man kann über die Formulierung streiten, aber das Instrument dieser Bedingung möchten wir den Kantonen offerieren, damit bei Bedarf gezielt eine Bewilligung damit verknüpft werden kann.

Der Antrag der Minderheit Bühlmann zu Absatz 2 wurde in der Kommission mit 11 zu 6 Stimmen abgelehnt. Es ist zu betonen, dass sich dieser Minderheitsantrag auf Artikel 115 Absatz 1 Litera d auswirken wird – dort auf den Antrag der Minderheit Vermot-Mangold.

Zum Schluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass die Anträge Schluer und Hess Bernhard so in der Kommission nicht vorlagen; sie wollen aber vom Konzept her etwas anderes und sind deshalb abzulehnen.

Die Anträge Hess Bernhard und Huguenin zu Artikel 51 Absatz 2 machen aus meiner Sicht keinen Sinn, da Integration voraussetzt, dass man eine gewisse Zeit in der Schweiz lebt. Bei jenen Personen, die nur wenige Monate hier sind, stellt sich die Frage der Integration in der Regel nicht. Es ist eine gewisse Wohn- und Aufenthaltsdauer vorausgesetzt.

Deshalb bitte ich Sie, das Wort «längerfristig», wie es in der Formulierung der Kommission steht, in dieser Fassung zu belassen und diese Anträge ebenfalls abzulehnen.

Zusammenfassend: Werden Sie sich bewusst, dass die Integration wichtig ist, dass sie ein gegenseitiger, vielschichtiger Prozess ist und dass es einerseits Ressourcen, andererseits Willen zur Integration braucht.

Ich bitte Sie daher, bei diesen beiden Artikeln der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Amstutz Adrian (V, BE)**: Frau Leuthard, Sie haben darauf hingewiesen, dass wir im Herbst noch eine Abstimmung zur Einbürgerungsfrage vor uns haben. Sind Sie davon überzeugt, dass Sie mit Ihrer Massnahme, die Sie so vehement vertreten, im Herbst, wenn bei den Einbürgerungen ein Automatismus eingeführt werden soll, den Integrationswillen stärken?

**Leuthard Doris (C, AG)**, für die Kommission: Es ist ja so, dass der Automatismus für die dritte Generation der Ausländerinnen und Ausländer eingeführt wird, also für solche Kinder, die hier geboren sind, die gar keine andere Kultur kennen als die schweizerische. Es ist in anderen Ländern erwiesen: Je früher die Integration beginnt, je mehr man diese Leute integriert, umso erfolgreicher ist es, umso mehr sind sie auch bereit, in unserer Gesellschaft so zu leben, wie wir uns das vorstellen. Deshalb bin ich überzeugt, dass das Ja dazu richtig ist.

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Comme l'affirme le Conseil fédéral dans son message, l'intégration est un élément clé de la politique à l'égard des étrangers. Aujourd'hui, environ 1,4 million d'étrangers vivent dans notre pays et contribuent à l'essor de notre économie. Ils sont

même indispensables dans certaines branches, comme la construction, l'agriculture, l'hôtellerie, et les sièges de sociétés internationales.

Les analyses démontrent très clairement que les risques de chômage, de pauvreté, de maladie ou de criminalité croissent proportionnellement au manque d'intégration. L'un des points cardinaux de notre réforme législative est l'inscription d'une forte volonté, autrefois inscrite dans les ordonnances, d'intégration des immigrants.

Dans ce sens, il convient de rejeter fermement la proposition Bortoluzzi, qui veut biffer tout le chapitre 7, relatif à l'intégration.

C'est en effet en raison de l'aspect de principe de cette question que votre commission vous propose d'inscrire une partie des dispositions des articles 51 et 52 à l'article 2b. L'effort d'intégration repose sur deux piliers: d'une part, la mise en place d'une coordination par l'IMES, devenu Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration – nous espérons que sa nouvelle mue ne l'empêchera pas de poursuivre ses missions dans le domaine de l'intégration; d'autre part, l'exigence d'une volonté d'effort d'intégration de la part des étrangers eux-mêmes, étrangers dont le séjour est légal et durable. L'IMES a la charge de coordonner la politique d'intégration au sein de l'administration fédérale, d'une part, et entre la Confédération et les cantons, d'autre part. Les étrangers devront quant à eux s'efforcer d'apprendre une de nos langues nationales, de manière à pouvoir communiquer avec nos concitoyens, cette communication étant naturellement une prémisse indispensable à l'intégration.

L'article 2b pose parfaitement les deux termes de l'équation «intégration»: d'une part, une disposition des étrangers en faveur de l'intégration et, d'autre part, une ouverture de la population de notre pays à leur égard. L'enrichissement culturel vient de la diversité partagée, et non pas d'un principe caméléon, comme l'ont évoqué certains intervenants de gauche, et de la construction de valeurs communes, du respect mutuel de la différence dans un cadre qui est garanti par notre démocratie. Les alinéas 1 et 2 ont été approuvés à l'unanimité par votre commission.

A l'article 52 alinéas 1 et 3, la minorité souhaite que la Confédération soit plus active dans les mesures concrètes d'intégration, en particulier les cours de langue. Comme mentionné préalablement, la concrétisation des mesures dépend davantage des cantons que de la Confédération, et les situations dans ce domaine ne sont pas uniformes, tant dans les méthodes que dans l'ampleur. Il convient toutefois de noter qu'au cours des trois dernières années, entre 20 000 et 30 000 personnes ont bénéficié de programmes d'intégration soutenus par la Confédération.

La majorité de la commission s'est également ralliée au gouvernement, qui s'opposait tant pour des raisons financières que pour des raisons de responsabilisation des étrangers, à prendre en main leur intégration, à offrir systématiquement des programmes de cours unilatéralement généreux. C'est par 11 voix contre 6 que la commission a rejeté la proposition défendue par la minorité Böhmann.

On peut constater qu'après trois décennies de recours au régime saisonnier comme porte d'entrée principale de l'immigration, les expériences faites et, surtout, la pression démographique nous amènent à une perception fondamentalement différente de l'immigration, qui se concrétise dans la volonté d'accueillir et d'intégrer durablement les étrangers, perçus comme un facteur consolidateur de notre environnement socioéconomique.

Notons encore que, dans son corapport, la Commission de l'économie et des redevances avait adopté de justesse, par 11 voix contre 10, une proposition allant dans le sens d'un renforcement de l'engagement de la Confédération dans la concrétisation des mesures d'intégration. Cette proposition a cependant été rejetée, par 11 voix contre 6, pour les mêmes raisons que la minorité Böhmann.

Nous vous invitons également à rejeter les autres propositions de minorité. Encore une fois, la commission a cherché un équilibre entre ceux qui estiment que l'on en fait toujours

trop et ceux qui estiment qu'il faudrait en faire bien davantage.

C'est dans ce sens que nous vous invitons à suivre nos propositions.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir stimmen nach dem alten Abstimmungsverfahren ab, da die elektronische Abstimmungsanlage ausgefallen ist.

#### Art. 2b

##### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 101 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 1 Stimme

##### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 92 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 89 Stimmen

#### Art. 51

##### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 123 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 37 Stimmen

##### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 108 Stimmen  
Für den Antrag Huguenin .... 63 Stimmen

#### Art. 52

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit zu Absatz 1 ist zurückgezogen worden.

##### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Abs. 2) .... 71 Stimmen

##### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen  
Für den Eventualantrag Schläuer .... 53 Stimmen

##### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... offensichtliche Mehrheit  
Für den Antrag Hess Bernhard .... Minderheit

##### *Vierte Abstimmung – Quatrième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates .... 70 Stimmen

##### *Fünfte Abstimmung – Cinquième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 114 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Abs. 3) .... 69 Stimmen

#### Art. 2b

##### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 124 Stimmen  
Für den Antrag Bortoluzzi .... 52 Stimmen

##### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 126 Stimmen  
Für den Eventualantrag Schläuer .... 53 Stimmen

#### Art. 53

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Abs. 4bis*

Bei der Integration arbeiten die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammen. (= bisheriger Art. 52 Abs. 4)

**Eventualantrag Bortoluzzi**

(falls der Antrag Bortoluzzi zum 7. Kapitel abgelehnt wird)

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Die Integration hat primär von den Ausländerinnen und Ausländern auszugehen. Die Gemeinden können allenfalls bedarfsgerecht mit Hilfsangeboten unterstützend tätig sein. Die Integration kann aber allein schon deshalb nicht in einem Gesetzesartikel formuliert werden, weil die Bedürfnisse zu individuell sind, um sie auf Gesetzesstufe adäquat zu verankern. Nicht nur jede Gemeinde hat andere Bedürfnisse aufgrund der Zahl und Zusammensetzung ihrer jeweiligen ausländischen Bevölkerung; auch die einzelnen Ausländerinnen und Ausländer haben unterschiedliche Bedürfnisse aufgrund der geplanten Zeit, die sie in der Schweiz zu verbringen gedenken.

**Art. 53****Proposition de la commission**

Al. 1–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4bis

L'intégration est une tâche que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun. (= ancien art. 52 al. 4)

**Proposition subsidiaire Bortoluzzi**

(au cas où la proposition Bortoluzzi concernant le chapitre 7 serait rejetée)

Biffer

**Développement par écrit**

L'intégration doit résulter de l'effort fourni par la personne elle-même. Les communes peuvent, le cas échéant, proposer des aides selon les besoins. Mais l'intégration ne saurait figurer dans un article de loi, ne serait-ce que parce que les besoins sont trop personnels et individuels pour faire l'objet d'une norme légale. De trop grandes différences existent non seulement au niveau de la commune (le nombre et la composition de la population étrangère peuvent varier), mais aussi au niveau de chaque personne étrangère en fonction de la durée prévue de son séjour en Suisse.

**Art. 54****Antrag der Mehrheit**

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

In der Regel werden nur Projekte unterstützt, die auf Integrationsvereinbarungen gemäss Artikel 52 Absatz 2bis basieren.

**Antrag der Minderheit I**

(Bühlmann, Donzé, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1

Der Bund gewährt ...

**Antrag der Minderheit II**

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

Abs. 4

Streichen

**Antrag der Minderheit III**

(Fehr Hans, Glur, Schibli)

Den ganzen Artikel streichen

**Antrag Engelberger**

Abs. 1

Der Bund kann für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer finanzielle Beiträge gewähren. Er unterstützt insbesondere Projekte, welche dem Erlernen einer Landessprache dienen. Beiträge werden in der Regel nur gewährt, wenn sich die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen an den Kosten beteiligen.

**Abs. 4**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Gemäss Absatz 4 werden in der Regel nur die Projekte finanziell unterstützt, die auf Integrationsvereinbarungen (gemäss Art. 52 Abs. 2bis) beruhen. Absatz 4 ist durch die Mehrheit der SPK-NR neu hinzugefügt worden. Absatz 4 ist aber zu streichen, weil es sonst in Zukunft nicht mehr möglich wäre, Ausländerinnen und Ausländer, welche im Rahmen des freien Personenverkehrs zu uns gelangen, mit notwendigen Integrationsmassnahmen zu unterstützen. Es ist nämlich aus rechtlichen Gründen in solchen Fällen nicht möglich, eine Aufenthaltsbewilligung nur dann zu geben, wenn eine Integrationsvereinbarung zwischen Behörde und Ausländer eingegangen wird. Dies wäre mit dem Freizügigkeitsabkommen mit den Mitgliedstaaten der EU nicht vereinbar. Daher könnten Ausländer aus EU-Staaten in Zukunft nicht mehr an Integrationsmassnahmen teilnehmen, welche vom Bund unterstützt werden. Gerade bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften aus dem EU-Raum und deren Familien sind aber Massnahmen wie Sprachkurse besonders sinnvoll. Das wollen wir weiter ermöglichen. Absatz 4 ist daher zu streichen.

Hingegen beantrage ich Ihnen, Absatz 1 dahin gehend zu präzisieren, dass vor allem Sprachkurse unterstützt werden. Das Erlernen einer Landessprache ist besonders wichtig als Voraussetzung für eine erfolgreiche gesellschaftliche und berufliche Integration. Es ist auch angesichts der beschränkten Bundesmittel richtig, bereits im Gesetz die Prioritäten zu nennen.

**Antrag Hess Bernhard**

Abs. 4

Es werden nur Projekte unterstützt, die auf Integrationsvereinbarungen gemäss Artikel 52 Absatz 2bis basieren.

**Schriftliche Begründung**

Eine beratende Kommission ist gänzlich überflüssig und belastet einzig die in- wie ausländischen Steuerzahler unnötig.

**Art. 54****Proposition de la majorité**

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

En règle générale, seuls sont soutenus les projets se fondant sur des accords d'intégration conformément à l'article 52 alinéa 2bis.

**Proposition de la minorité I**

(Bühlmann, Donzé, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Al. 1

La Confédération accorde ....

**Proposition de la minorité II**

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

Al. 4

Biffer

**Proposition de la minorité III**

(Fehr Hans, Glur, Schibli)

Biffer tout l'article

**Proposition Engelberger**

Al. 1

La Confédération peut accorder des contributions financières à l'intégration des étrangers. Elle soutient notamment les projets qui servent à l'apprentissage d'une langue nationale. En règle générale, ces contributions ne sont accordées que si les cantons, des communes ou des tiers participent de façon appropriée aux coûts.

Al. 4

Biffer

**Développement par écrit**

D'après l'alinéa 4, seuls les projets reposant sur une convention d'intégration (selon l'art. 52 al. 2bis) bénéficient en

règle générale d'un soutien financier. L'alinéa 4 a été ajouté par la majorité de la CIP-CN, mais il convient de le biffer, sans quoi il ne serait plus possible à l'avenir de soutenir par des mesures d'intégration nécessaires les étrangers qui viennent en Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes. Pour des raisons juridiques, il n'est en effet pas possible, dans ces cas précis, de ne délivrer une autorisation de séjour que lorsqu'une telle convention d'intégration a été convenue entre l'administration et le ressortissant étranger, car une telle mesure serait incompatible avec l'Accord sur la libre circulation conclue avec les Etats membres de l'UE. En effet, les étrangers provenant de ces Etats ne pourraient plus à l'avenir participer à des mesures d'intégration soutenues par la Confédération. Or, des mesures telles que les cours de langue s'adressent tout particulièrement aux travailleurs peu qualifiés provenant de l'Espace de l'UE ainsi qu'à leurs familles, et nous souhaitons que cette possibilité subsiste. Il convient donc de biffer l'alinéa 4.

Je vous propose par contre de préciser l'alinéa 1 en indiquant que ce sont surtout les cours de langue qui bénéficieront d'un soutien. L'apprentissage d'une langue nationale constitue une condition préalable particulièrement importante à une intégration réussie, tant sociale que professionnelle. Compte tenu des moyens limités de la Confédération, il est pertinent de citer les priorités dans la loi.

#### *Proposition Hess Bernhard*

##### *Al. 4*

Seuls sont soutenus les projets se fondant sur des accords d'intégration conformément à l'article 52 alinéa 2bis.

##### *Développement par écrit*

Une commission consultative est purement et simplement superflue et représente inutilement une charge pour le contribuable suisse et étranger.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir behandeln die Artikel 53 und 54 in einer gemeinsamen Debatte.

**Bühlmann Cécile** (G, LU): In Artikel 54 geht es um die Wurst, nämlich darum, ob uns alle Integrationsbekenntnisse auch pekuniär etwas wert sind. Es geht darum, ob wir bereit sind, finanzielle Beiträge für die Integration bereitzustellen. Der Bundesrat schreibt in seiner Version, dass der Bund solche Mittel zur Verfügung stellen kann. Die Minderheit I beantragt Ihnen, dass wir das verbindlich formulieren: «Der Bund gewährt für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer finanzielle Mittel.» Die Minderheit III (Fehr Hans) bzw. die SVP-Fraktion will überhaupt nichts davon wissen. Sie haben also die Wahl zwischen der Verbindlichkeit, der Nichtunterstützung und der Kann-Formulierung.

Warum beantrage ich Ihnen die verbindliche Formulierung? Es war ja in den Neunzigerjahren eine grosse Errungenschaft, dass wir eben diesen Integrationsartikel ins alte Anag einfügen konnten, der auch finanzielle Unterstützung ermöglichte. Ich kann sagen: Was in den letzten Jahren in den Kantonen dank der Unterstützung durch Bundesgelder – die von der EKA über die Projektbegutachtung gesprochen werden – geleistet worden ist, ist eine Erfolgsgeschichte. Zum Beispiel wurden in den Jahren 2001 bis 2003 von den Geldern der EKA 29 Prozent gezielt in Projekten zur Förderung des Spracherwerbes eingesetzt. Eine weitere wichtige Aufgabe, die mit 13 Prozent der gesamten Mittel unterstützt worden ist, ist die Aus- und Fortbildung von so genannten Schlüsselpersonen. Das sind Personen, die sich professionell mit Integration beschäftigen, die sehr viel davon verstehen, die quasi Vermittler zwischen den Kulturen sind. Dann entfielen 23 Prozent der Mittel auf Projekte, die der Partizipation der Migrantinnen und Migranten dienen. 18 Prozent der Bundesgelder flossen in die Förderung von Projekten von nationaler Bedeutung, und 17 Prozent der Bundesgelder dienten zur Stärkung der regionalen Strukturen wie zum Beispiel Ausländerdienststellen oder Integrationsbüros, wie sie in den Kantonen existieren.

Das sind ganz wichtige Impulse, die vom Bund aus gekommen sind. Die Kantone haben mitgezogen. In vielen Kanto-

nen und Städten wurden Integrationsdelegierte, Integrationsbeauftragte, eingesetzt, die quasi die Feinarbeit dessen, was wir hier beschlossen, in den Kantonen und Gemeinden geleistet haben.

Damit diese Projekte, diese Initiativen, die erfolgreich angegangen sind, auch für die Zukunft gesichert sind, bitte ich Sie, der zwingenden Formulierung zuzustimmen, damit die Leute auf einer Basis von Sicherheit weiterplanen können und nicht damit rechnen müssen, dass diese Gelder nur dann fließen, je nachdem ob es dem Bund gerade passt oder nicht. Es soll daher verbindlich sein, dass Beiträge an die Integrationsleistungen von Gemeinden und Kantonen bezahlt werden. Die Bedingung ist ja immer noch – das bleibt auch bei meinem Minderheitsantrag so –, dass sich Kantone, Gemeinden und Dritte angemessen an den Kosten beteiligen. Das ist die Begründung für meinen ersten Antrag.

Zum zweiten Minderheitsantrag betreffend Absatz 4: Die Formulierung, dass nur Projekte unterstützt werden, die auf Integrationsvereinbarungen beruhen, ist sehr problematisch. Bundesrat Blocher hat schon vorhin bei Artikel 52 Absatz 2bis gesagt, dass es an sich problematisch sei, wenn man diese Bestimmung anwende. Sie werden auch von Herrn Engelberger hören, dass die FDP-Fraktion für Streichung von Artikel 54 Absatz 4 ist. Es ist nämlich komisch, dass Aufenthaltsbewilligungen nur dann erteilt werden sollen, wenn Leute bereit sind, aufgrund solcher Integrationsvereinbarungen zum Beispiel bei uns Sprachkurse zu besuchen.

Jetzt kommen aber Leute aus der EU zu uns; sie werden in Zukunft vermehrt aus den osteuropäischen Staaten, die neue EU-Staaten geworden sind, wie zum Beispiel Polen, zu uns kommen. Für diese Personen gilt dann diese Vereinbarung nicht, weil wir EU-Angehörigen keine Auflagen machen können, denn EU-Angehörige müssen in jeder Beziehung wie Inländer behandelt werden. Es ist nicht einzusehen, wieso solche Integrationsvereinbarungen für Leute gelten sollen, die aus den USA in die Schweiz kommen, dass sie aber nicht für Leute gelten sollen, die aus Osteuropa kommen.

Dieser Absatz der Mehrheit der Kommission ist nicht durchdacht; er war vielleicht gut gemeint, aber er schafft mehr Probleme, weil er zwei Kategorien von Eingewanderten schafft. Die einen werden in solche Kurse gezwungen; die anderen, die es eigentlich mindestens so nötig hätten, wenn man das durchdenkt, sind diesem Regime nicht unterworfen. Ich weiss, dass sogar Herr Bundesrat Blocher meinen Streichungsantrag unterstützen will. Eine solche Koalition wird es in diesem Hause wahrscheinlich relativ selten geben. Es spricht doch dafür, dass der Streichungsantrag richtig ist, wenn er so breit unterstützt wird: von Herrn Bundesrat Blocher bis zu mir von den Grünen.

**Fehr Hans** (V, ZH): Bei den Artikeln 53 und 54 kommen wir zum Kern der Sache.

Frau Bühlmann hat das Kapitel «Integration» vorher als «das erfreulichste Kapitel» im ganzen Ausländergesetz bezeichnet. Es kommt natürlich darauf an, was man unter Integration versteht. Dann ist es vielleicht tatsächlich erfreulich. Es ist klar, es stehen sich hier zwei diametral unterschiedliche Konzepte gegenüber. Ich hoffe, dass Sie dem guten Konzept der SVP-Fraktion folgen werden.

Was bedeutet für uns Integration? Wer erbringt die Integrationsleistung? Selbstverständlich erbringt der- oder diejenige die Integrationsleistung, der oder die sich integrieren will. Dort ist die Leistung zu erbringen. Gehen Sie nach Italien, nach Frankreich, nach England oder nach Österreich: Dort macht der Staat punkto Integration nichts oder praktisch nichts. Aber bei uns soll er fördern, Pflichten haben, Rahmenbedingungen schaffen, diesem und jenem Rechnung tragen, zahlen usw. Das ist nicht unsere Auffassung von Integration.

Ich bitte Sie deshalb, die Artikel 53 und 54 zu streichen. Warum? Es geht hier um die Pflichten des Bundes. Was hat der Bund im Bereich der Integration für Aufgaben? Wir meinen, er habe keine Aufgaben. Wenn jemand Aufgaben hat,

ist es erstens der zu Integrierende selbst und zweitens allenfalls die Stufe Gemeinde, und zwar vor allem im schulischen Bereich, was ja heute schon funktioniert. Was passiert, wenn Sie gemäss Artikel 53 dem Bund Pflichten und Aufgaben bis zum Gehtnichts mehr auferlegen? Dann schaffen Sie erstens einen Rechtsanspruch auf Förderung der Integration. Dann schaffen Sie zweitens eine Integrationsbürokratie: Es muss koordiniert werden, es muss informiert werden, es muss gezahlt werden, es muss gefördert werden usw. Man könnte sogar davon sprechen – analog zum Asylbereich –, dass sich dann aufgrund dieser Artikel eine eigentliche «Integrationsindustrie» breit machen könnte.

Frau Leuthard, Sie meinen, das sei übertrieben. Ich will dann schauen, was Ihre Partei konkret unternimmt, wenn diese beiden Artikel angenommen sind. Lehnen Sie sie also besser ab, dann müssen Sie den Beweis nicht antreten.

Ich bitte Sie noch einmal: Überlassen Sie die Integrationsleistung der Person, die sich integrieren will. Ich kenne viele solche Leute, ich hatte in früheren Zeiten auch solche Schüler, die eine Eigenleistung erbracht haben. Die waren nicht auf den Staat angewiesen; die wollten das gar nicht. Sie haben ja auch einen gewissen Stolz. Überlassen Sie das, wenn schon, der Gemeinde, und nehmen Sie sich ein Beispiel am Ausland rund um uns herum, wo der Staat praktisch keine Integrationsleistungen erbringt.

Zum Schluss bitte ich Sie, natürlich eventualiter, bei Artikel 54 den Antrag der Minderheit II (Bühlmann) auf Streichung von Absatz 4 zu unterstützen. Was wir nämlich auch nicht wollen, sind Integrationsvereinbarungen; das wäre Bestandteil dieser Integrationsbürokratie. Auch das ist Bürokratie, auch das kostet.

Ich bitte Sie, schaffen Sie Klarheit, und streichen Sie diese beiden Artikel.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Monsieur Fehr, j'ai bien entendu que vous défendez le principe selon lequel l'intégration serait une tâche des communes.

Première question: est-ce que ça signifie que votre parti, l'UDC, ne va plus s'opposer à des programmes d'intégration comme celui de Zurich à l'époque – «Kosovo-Albaner Nein» –, où il s'agissait de soutenir un réseau de bénévoles qui aidaient à l'intégration de la population d'immigrés?

Deuxième question: est-ce que vous allez vous engager à l'avenir pour que les employeurs qui font venir et engagent des travailleurs immigrés, organisent par exemple des cours d'allemand ou des cours de français? Est-ce que vous allez vous engager dans ce sens-là, pour que l'Etat n'ait plus besoin d'intervenir?

**Fehr Hans (V, ZH):** Premièrement, mon cher collègue Leuenberger, c'est très bien que vous ayez bien écouté. Vous faites vraiment des progrès dans l'écoute de l'UDC!

In Zürich haben wir uns dafür stark gemacht, dass Schüler, die nicht genügend Deutsch können – das ist das Entscheidende –, eine gewisse Zeit in Klassen zusammengefasst werden, z. B. regional, bis sie genügend Deutsch sprechen. Das müssen nicht Ausländer sein. Es geht darum, ob sie genügend Deutsch können. Wenn sie das nicht können, sollen sie in regionalen Klassen zusammengefasst werden. Wenn sie genügend Deutsch können, können sie in die Normalklasse eintreten. Das wäre eine gute Integration. Das ist das Konzept der SVP-Fraktion. Aber ich weiss nicht, ob es die grüne Fraktion unterstützt hat. Das ist das Problem.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir lehnen die Anträge der Minderheiten I (Bühlmann), II (Bühlmann) und III (Fehr Hans) ab und unterstützen im ganzen Artikel 54 die Mehrheit.

Beim Antrag der Minderheit I lehnen wir die imperative Form in Bezug auf die Gewährung finanzieller Beiträge ab. Das geht uns zu weit; angebracht scheint uns die Kann-Bestimmung, die dem Bund einen gewissen Ermessensspielraum zubilligt.

Den Antrag der Minderheit II lehnen wir auch ab. Auch hier geht es darum, die Einwandernden betreffs Integrations-

massnahmen in die Pflicht zu nehmen, wie ja auch der Bund für einen Teil seiner Kosten aufkommt. Integration kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich auch die Einwandernden integrationswillig und -bereit zeigen. Mit einer Integrationsvereinbarung wird diesem Gedanken bereits Rechnung getragen. Diese Vereinbarung ist ja nun in Artikel 52 Absatz 2bis verankert.

Der «Koalition» von Bundesrat Blocher und Kollegin Bühlmann muss ich entgegenhalten, dass Absatz 4 ja eine offene Formulierung ist – es heisst: «In der Regel» –; es liegt keine zwingende Kursverpflichtung vor, aber auch keine zwingende Finanzierung. Der Budgetvorbehalt gemäss Artikel 54 Absatz 2 gilt und kann von Jahr zu Jahr angewendet werden. Wir unterstützen deshalb die Mehrheit und lehnen auch den Einzelantrag Hess Bernhard zu Absatz 4 wegen dessen zwingender Formulierung ab.

Im Übrigen kann ich mich an dieser Stelle den Bemerkungen von Kollege Vischer anschliessen, dass die Integration nur zum Teil gesetzlich und behördlich geregelt werden kann, weil sie sich zu einem guten Teil auf der zwischenmenschlichen Ebene abspielt. Ich muss Herrn Vischer allerdings dann wieder entgegenhalten, dass seine polemische Zuspitzung auf einen angeblichen Gegensatz von Schweizer Gutmenschen einerseits und skeptisch beäugten Ausländern andererseits ebenfalls nicht der Realität entspricht. Zwischenmenschlich sieht das alles in der Gemeinde, im Quartier, in der gleichen Strasse, im selben Wohnblock nicht so konfrontativ aus, allerdings immer unter der Voraussetzung des – meist vorhandenen – guten Willens. Wenn dieser fehlt, so fehlt er überhaupt nicht immer nur seitens der Schweizerinnen und Schweizer. Im Übrigen gibt es oft auch Integrationsschranken innerhalb der Familie, wenn z. B. der Ehemann vor einer dank Integration erworbenen Selbstständigkeit seiner Ehefrau Angst hat. Hier besteht also der Konflikt nicht zwischen Ausländern und Schweizern, sondern, kulturell bedingt, innerfamiliär.

Den Antrag der Minderheit III lehnen wir ebenfalls ab. Wir bekennen uns zum Integrationskonzept, wie es im vorliegenden Gesetzentwurf umschrieben ist, natürlich mit Ausnahme unserer Vorschläge gemäss den Anträgen zu den Artikeln 41 und 43, welche in der Sondersession behandelt und – aus unserer Sicht leider – abgelehnt worden sind.

Die Integrationsvereinbarungen gewährleisten, dass auch die Einwandernden einen Teil an eine Integration zu erbringen haben, und gemäss Absatz 2 unterstehen die finanziellen Aufwendungen – wie bereits erwähnt – der Budgethoheit des Parlamentes. Zusammen mit der Voraussetzung der Kostenbeteiligung Dritter gemäss Absatz 1 ist damit gewährleistet, dass die Kosten für den Bund tragbar sind und entsprechend den jeweiligen Finanzkennzahlen beeinflusst werden können.

Nach der Annahme von Artikel 52 Absatz 2bis wollen wir nun auch Artikel 54 Absatz 4 unterstützen. Im Übrigen lösen wir mit der Unterstützung von Artikel 54 unser Versprechen ein, das ich anlässlich der Diskussion von Artikel 22 auf ein Votum von Herrn Fasel namens unserer Fraktion abgegeben habe. Wir unterstützen dieses Integrationskonzept der Mehrheit, lehnen gleichzeitig auch den Eventualantrag Bortoluzzi zu Artikel 53 ab und unterstützen den Antrag Engelberger zu Absatz 1 von Artikel 54: Wir können uns seiner Meinung anschliessen, dass insbesondere Projekte, welche dem Erlernen einer Landessprache dienen, unterstützt werden; hingegen lehnen wir logischerweise – wie bereits vorhin bei den Minderheitsanträgen geäußert – seinen Streichungsantrag zu Absatz 4 ab.

Wir sind also durchwegs für die Unterstützung der Mehrheit und gegen die Minderheiten und in einem Punkt auch gegen den Bundesrat; das ist die Meinung der FDP-Fraktion.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Ich spreche wie mein Vorredner auch gleich zu diesem Artikel und dem folgenden, weil sie einen inneren Zusammenhang haben. Es geht um die konkrete Ausführung dessen, was wir in Artikel 52 unter dem allgemeinen Begriff Integration verstanden haben, wie wir ihn

umsetzen wollen, und zwar auf Gesetzesebene. Bisher war das meiste nur auf Verordnungsebene geregelt.

Die Mehrheit setzt in Artikel 54 auf eine Kann-Formulierung, die beiden Minderheiten wollen etwas einander Entgegengesetztes: entweder eine bindende Verpflichtung oder gar nichts. Die CVP-Fraktion unterstützt die Idee, Integration zu gewährleisten; sie unterstützt die Mehrheit. Wir dürfen nicht nur darüber reden, sondern müssen es auch umsetzen. Gewisse Unterstützungsgelder dafür sind nötig, gemäss Protokoll rund 14 Millionen Franken im Jahr – ein Beitrag, der angesichts der Aufgabe angemessen ist. Zudem muss man sehen, dass man mit Integration Kosten sparen kann, wenn man die negativen Folgen von fehlender Integration betrachtet, die wesentlich teurer zu stehen kommt. Zudem zahlt der Bund nur, wenn andere Partner, wie die Gemeinden, sich beteiligen; das ist ein entscheidender Punkt für eine effiziente Kostenaufteilung. Die Ausgaben müssen ebenfalls von der Eidgenössischen Ausländerkommission und vom Parlament genehmigt werden, es sind also überprüfbare und begrenzbar Kosten.

Der Antrag Engelberger zu Artikel 54 Absatz 1 wird von uns unterstützt. Er bedeutet eine sinnvolle Vereinfachung und beinhaltet eine bessere Formulierung. Zudem richtet er den Fokus auf den Spracherwerb; dieser ist nach wie vor eines der wirksamsten Instrumente, um Integration zu ermöglichen. Zudem löst der Antrag Engelberger ein Problem, das der Kommission offenbar entgangen ist: nämlich dass ein Unterschied zwischen EU-Ausländern und anderen Ausländern bezüglich der Sprache eigentlich nicht haltbar ist. Wenn schon Integration unser Ziel ist, dann müssen wir es auch glaubwürdig mit Taten anstreben, aber mit den Freiheiten, die für die vollziehenden Behörden nötig sind.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie, den Anträgen der Minderheit I (Bühlmann) und der Minderheit II (Bühlmann) zuzustimmen und den Antrag der Minderheit III (Fehr Hans) abzulehnen.

Ich glaube, Herr Fehr Hans hat Folgendes noch nicht ganz begriffen: Was er auch immer sagt, die Ausländerinnen und Ausländer, um die es hier mehrheitlich geht, werden unabhängig von seinem Willen in der Schweiz bleiben. Die Schweiz wird sich mit diesen Ausländerinnen und Ausländern entwickeln. Es ist jetzt die Frage, was Herr Fehr will. Wollen Sie, dass diese Ausländerinnen und Ausländer getoisiert werden? Oder wollen Sie, dass sie einen realen Bestandteil unserer Gesellschaft bilden? Ich vermute, Sie wollen das Erste. Versuchen Sie es, es wird Ihnen nicht gelingen.

Wie schon gesagt, die Lebensrealität ist eigentlich viel integrativer als der Diskurs zwischen SVP und Sozialarbeitern. Die Menschen finden zusammen. Sie sind in Schulklassen täglich zusammen. Die Menschen kommen an Eiertischen zusammen usw. Jetzt geht es um die Frage, was der Bund tun soll. Soll er Beiträge nur gewähren können, oder soll er sie gewähren müssen? Das ist ein entscheidender Fight um die nötigen Finanzen, die der Bund bereitstellen muss. Ich denke, in unseren Schulen tickt eine Zeitbombe, wenn es uns nicht gelingt, spezifische Fördermassnahmen tatsächlich durchzuführen.

Wir hatten im Kanton Zürich eine Abstimmung über die Grundstufe. Sie wurde beispielsweise von der SVP bekämpft, auch von ein paar anderen, die immer noch meinen, es sei wichtiger, Handarbeit zu fördern als die Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Die Grundstufe ist ein Lebensnerv für eine gezielte und sinnvolle Integrationspolitik, mit der spezielle Sondermassnahmen verbunden sind. Ich denke, wenn der Bund nicht bereit ist, im Bereich des gesamten Bildungssystems auch Mittel bereitzustellen, die der gezielten Förderung von Ausländerinnen und Ausländern zukommen, dann schafft er ein Problem, das ihn – wie richtig gesagt worden ist – teurer zu stehen kommt.

Vergessen Sie eines nicht: Unter hundert Kosovo-Albanerinnen und -Albanern, die hier bleiben, und unter hundert Schweizerinnen und Schweizern gibt es potenziell gleich

viele Genies. Leider ist die Lebenswirklichkeit aber nicht so. Ich denke, Ausländerinnen und Ausländer müssen auch die Chance haben, an eine Fachhochschule zu kommen. Sie müssen eine Chance haben, an unsere Universitäten zu kommen. Das fördert die Innovation in diesem Land. Hierzu braucht es Geld. Im Übrigen: Integration ist universal. Sie darf nicht gebunden sein an die Herkunft aus der EU oder einem anderen Land. In diesem Sinn können Staatsverträge nicht die Richtschnur für unser autonomes Handeln sein. Ich ersuche Sie, den Anträgen der Minderheit I (Bühlmann) und der Minderheit II (Bühlmann) zuzustimmen und den Antrag der Minderheit III (Fehr Hans) abzulehnen.

**Studer Heiner (E, AG):** Hans Fehr ist entweder seinen Grundsätzen treu, oder er hat nichts gelernt. Da denke ich gerne an ein Podiumsgespräch in Wohlen zurück, und ich hätte jetzt viel lieber, meine jüngste Tochter könnte an diesem Rednerpult stehen und dasselbe sagen wie damals, als sie in jenem Saal ZuhörerIn war. Da hat nämlich Hans Fehr vor der Abstimmung über die so genannte Asylmissbrauchs-Initiative genau das Gleiche gesagt wie heute: Die Sache der Integration sei nicht unsere Sache, die sollten es selber tun. Dann hat meine Tochter ihn mitten im Votum herausgefordert mit einer Vehemenz, die ich mir nicht zutrauen würde, die ihn aber immerhin beeindruckt hat. Sie sagte zu Herrn Fehr, wenn er konsequent sei und weniger ausländische Menschen in diesem Land wolle, müsse er dafür sorgen, dass diejenigen, die da seien, alle die gleichen Möglichkeiten hätten, um sich zu integrieren und zu entwickeln.

Daran hat sich nichts geändert, und daher bin ich zwar nicht erstaunt über Ihren Streichungsantrag, aber schon beunruhigt darüber, wenn das die ganze SVP-Politik ist. Das ist ein Teil dessen, was die Leute beunruhigt; es ist nicht die Anzahl Leute, sondern bei vielen ist es der Umstand, dass sie von Ausländern umgeben sind und sich dann in diesem Umfeld als Schweizer fremd fühlen. Genau deshalb ist es doch jetzt wichtig, dass wir die rechtliche Grundlage schaffen, damit auch der Bund aktiv zur Integration beitragen kann. Der Antrag der Kommissionsmehrheit gibt dazu mindestens die Möglichkeit; persönlich unterstütze ich allerdings die Minderheit I (Bühlmann). Auch unser Kommissionsmitglied hat sie aktiv mitvertreten.

Was wir hier vorschlagen, praktizieren wir ja schon; wir bringen gar nichts sensationell Neues. Wir haben auf Vorschlag der entscheidenden Kommission – ich war damals Mitglied dieser Subkommission der Finanzkommission – seit ein paar Jahren die Mittel schon im Budget drin, um solche Massnahmen mitzufinanzieren. Über die Höhe der Beträge – das steht auch im Gesetz – diskutiert man dann bei der Budgetberatung. Das ist einer der Posten, bei denen die Debatte dort stattfinden kann.

Deshalb bin ich dafür, dass wir hier zumindest die rechtliche Grundlage gemäss Kommissionsmehrheit oder, noch besser, gemäss Minderheit I (Bühlmann) schaffen. Es soll klar festgehalten werden, dass es das braucht.

Ich bin auch Mitglied einer kommunalen Exekutive und erlebe dort, wie jetzt solche Kurse in unserer engeren Region stattfinden. Sie werden durch unsere Gemeinde in sinnvoller Weise unterstützt und werden gut abgestützt durchgeführt. Da finden Menschen zu einer Integration, und sie finden besondere Unterstützung. Das ist eine sinnvolle Sache, Herr Fehr! Ich verstehe Sie zwar, aber doch nicht ganz.

**Strahm Rudolf (S, BE):** Es geht in Artikel 54 um die Finanzierung der Integrationsförderung.

Zu Absatz 1: Der Bundesrat will bei der Finanzierung durch den Bund eine Kann-Formel, die Minderheit I (Bühlmann) will eine Muss-Formel, und die Minderheit III (Fehr Hans) will sogar die ganze Bundeskompetenz streichen. Die SP-Fraktion unterstützt die Muss-Formel gemäss Antrag der Minderheit I. Der Bund hat sich in den letzten Jahren mit Erfolg beteiligt und sehr viele Projekte initiiert; das ist auch gesagt worden.

Die Minderheit III will sämtliche Bundesbeiträge streichen: keine Bundeskompetenz bei der Integration. Da muss ich

schon sagen: Man kann nicht ständig in den Städten und Dörfern in Sachen Ausländerfragen polarisieren, alle anderen an die Wand drängen und dann für die Integration, für den Spracherwerb oder für die berufliche Integration nichts tun. Man darf auch nicht darüber klagen, dass die Ausländerinnen und Ausländer eine so hohe Arbeitslosenquote haben, wenn man für ihre berufliche Integration und Berufsbildung nichts tut. Diese Aussage gilt für den Antrag der Minderheit III bei Artikel 54 Absatz 1 – den wir bekämpfen –, sie gilt aber auch für den Einzelantrag Bortoluzzi, der bei Artikel 53 sämtliche Integrationsanstrengungen der Kantone und Gemeinden streichen will. Das zur Frage der finanziellen Förderungskompetenz.

Zur Frage der Bedingung für die Förderung, also zu Artikel 54 Absatz 4: Hier geht es darum, ob die Unterstützung an eine Integrationsvereinbarung gebunden werden soll. Der Rat hat dieser Integrationsvereinbarung in Artikel 52 Absatz 2bis jetzt grossmehrheitlich zugestimmt. Ich unterstütze das wärmstens. Ich halte die Integrationsvereinbarung für ein wichtiges Instrument, weil diese bei der Berufsberatung massgeschneiderte Lösungen erlaubt; sie sind nämlich auf die Fähigkeiten und die Herkunft der Ausländerin und des Ausländers zugeschnitten. Es erlaubt eine individuelle Berufsberatung, einen sanften Druck, ist aber auf die Person zugeschnitten. Ich unterstütze das.

Nun will die Mehrheit der Kommission in Artikel 54 Absatz 4 nur noch und ausschliesslich Projekte durch den Bund finanzieren, die auf einer Integrationsvereinbarung beruhen. Dies ist zu eng, dies ist zu einschränkend. Wir werden diesen Mehrheitsantrag bekämpfen. Die Eidgenössische Ausländerkommission muss die Möglichkeit haben, auch in anderen Bereichen tätig zu sein, auch dort, wo der Abschluss einer Integrationsvereinbarung nicht möglich ist. Es wurde gesagt, dass dies nicht immer möglich ist. Aber es ist wünschbar, und ich möchte auch dem Bundesrat und der Verwaltung nahe legen, diese Integrationsvereinbarungen durch die Berufsberatungsstellen zu fördern. Aber ein Abschluss ist nicht immer möglich.

Wir schlagen Ihnen vor, die Mehrheit abzulehnen, aber in Artikel 54 Absatz 1 den Einzelantrag Engelberger Nr. 107 zu unterstützen. Herr Engelberger will die Ausschliesslichkeit der Finanzierung, diese Enge, aufweichen. Er will die Prioritäten klar beim Erwerb der Landessprachen setzen, aber nicht ausschliesslich bei dieser Dimension, sondern bei einer etwas weiteren Dimension. Der Antrag Engelberger scheint uns eine Mittellösung zu sein. Wir werden bei Absatz 1 eventual den Antrag Engelberger auch unterstützen.

Zusammengefasst: Wir sind für die Minderheit I (Bühlmann) und lehnen die Minderheit III (Fehr Hans) und den Einzelantrag Bortoluzzi ab.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie sehen in den Artikeln 53, 54 und 55 eigentlich schon die Problematik dieser Integrationsartikel.

Zuerst einmal zur Grundfrage, die sich bei Artikel 54 stellt: Wollen Sie eine Verpflichtung oder eine Kann-Formulierung? Der Bundesrat und die Mehrheit sind klar für die Kann-Formulierung. Denn wenn der Bund finanzielle Beiträge gewähren muss, dann entstehen Rechtsansprüche. Es entstehen Rechtsansprüche für irgendwelche Dinge, die unter diesem Titel laufen, was zu dauernden Streitereien führt. Also sehen Sie die Möglichkeit vor, hier Beiträge zu gewähren, wie das die Mehrheit oder auch Herr Engelberger mit seinem Antrag wollen. Wir haben nichts dagegen, wenn Sie diesen Antrag unterstützen. Ob Antrag der Mehrheit oder Antrag Engelberger, ist hier nicht wesentlich. Wesentlicher ist, dass Sie den Antrag der Minderheit I (Bühlmann) bei Artikel 54 ablehnen. Denn das ist eine zwingende Formulierung mit Rechtsansprüchen.

Gegen die Minderheit III (Fehr Hans) ist Folgendes einzuwenden: Es stimmt zwar, dass die Integrationsförderung in den verschiedenen Bereichen – vor allem in Schule, Berufsbildung und Arbeit – natürlich weit unten stattfindet und nicht in den hohen Gefilden des Bundes; sie hat auf allen staatli-

chen Ebenen stattzufinden. Aber Sie müssen auch sehen, dass der Bund verpflichtet ist, hier gemäss Bundesverfassung eine Obergrenze über die Migrationspolitik zu übernehmen. Er hat in wichtigen Bereichen die Koordinationsfunktion zu übernehmen, z. B. im Berufsbildungsgesetz oder in der Arbeitslosenversicherung. Denken Sie an die Beschäftigungsmassnahmen für Arbeitslose sowie an die Sonderkredite, vor allem die so genannten Integrationskredite, die heute schon vom Imes verwaltet werden. Das würde dann also auch wegfallen. Darum lehnt der Bundesrat auch den Antrag der Minderheit III ab.

Nun zu Artikel 54 Absatz 4: Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates dringend, diesen Absatz zu streichen. Herr Fluri, das ist nicht meine Stellungnahme; der Bundesrat hat, das sehen Sie in der ursprünglichen Fassung, auf Absatz 4 verzichtet. Sie schaffen damit eine Bevorzugung und eine Schwergewichtsbildung zugunsten der Integrationsvereinbarungen; dagegen haben wir nichts einzuwenden. Aber Sie müssen sehen: Dieses Gesetz gilt nur für die aussereuropäischen Staaten. Es ist uns nicht erlaubt, nachher z. B. Sprachkurse für Personen aus der Europäischen Union und aus Ländern ausserhalb der Europäischen Union mit diesen Integrationsvereinbarungen durchzuführen, weil die Integrationsvereinbarungen für die Mitglieder der Europäischen Union eine so genannte Diskriminierung sind. Ich bitte Sie, diese Flexibilität beizubehalten. Es hat doch keinen Sinn, dass wir nachher spezielle Sprachkurse vielleicht für sechs Polen und sechs Chilenen und weiss nicht welche sonstigen Teilnehmer durchführen – das hat wirklich keinen Sinn.

Ich bitte Sie, diese Flexibilität zu belassen. Das schliesst nicht aus, dass natürlich auch Projekte unterstützt werden, die auf Integrationsvereinbarungen beruhen, wenn sie sinnvoll sind. Ich kann die FDP-Fraktion nicht verstehen, dass sie den Antrag Engelberger in Absatz 1 unterstützt, aber die Streichung in Absatz 4, die Herr Engelberger dann logischerweise vornehmen will, nicht mehr unterstützt: Das gibt eine Kumulation, die nicht zweckmässig ist.

Ich bitte Sie, Artikel 54 Absatz 4 zu streichen, wie das der Bundesrat, der Antrag Engelberger sowie der Antrag der Minderheit II (Bühlmann) vorsehen; deshalb sollte es eigentlich gelingen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** In Artikel 54 betreffend die finanzielle Regelung der Integration geht es um einen wichtigen Artikel. Er entspricht mehr oder weniger dem heutigen Artikel 25a des Anag, der 1999 in Kraft gesetzt wurde. Es ist eine Kann-Formulierung, und Sie haben nun eine ganze Palette zur Auswahl: die Kann-Formulierung nach heutigem Gesetz, welche die Mehrheit und der Bundesrat unterstützen, die verpflichtendere Form der Minderheit I (Bühlmann) und den Antrag der Minderheit III (Fehr Hans), welche die ganze Finanzierungsregelung streichen möchte.

Klar ist: Man kann nicht nur von Integration reden, man muss sie vielmehr umsetzen, leben und auf allen Ebenen fördern. Das geht nicht gratis, auch wenn jeder Einzelne selber einen grossen Beitrag dazu leisten kann. Es braucht gewisse Unterstützungsgelder, was ja bereits heute – basierend auf der Integrationsverordnung – funktioniert.

Wenn Sie Artikel 54 streichen wollen, was schon vorher beim Antrag Bortoluzzi auf Streichung des ganzen Kapitels abgelehnt wurde, so möchte ich Sie einfach darauf hinweisen, dass Sie sich dann zwar konzeptionell für Integration aussprechen, aber nicht sagen, wie sie vor sich gehen soll. Herr Fehr Hans, nur weil seit 1999 die heutige Regelung in Kraft ist, kann man sicher nicht behaupten, dass eine «Integrationsindustrie» aufgebaut würde; mir jedenfalls ist eine solche Industrie nicht bekannt. Ganz wichtig ist zudem der Hinweis in Artikel 54 Absatz 2 auf das Budget: Wie viel das Parlament jedes Jahr für die Integration ausgeben will, ist ein politischer, demokratischer Entscheid, der hier in diesem Parlament gefällt wird. In den vergangenen Jahren haben wir uns jeweils für Beträge zwischen 10 und 14 Millionen Franken entschieden, was angesichts der Bedeutung der In-

tegration und der grossen Zahl von Personen ein geringfügiger Betrag ist. Aber dieses Parlament hat mit der Budgethoheit jederzeit die Instrumente in der Hand, um eine gewisse Industrie, wie Sie das formulieren, gar nicht erst entstehen zu lassen.

Dann ist auch der Hinweis in Artikel 54 Absatz 1 wichtig, dass im Normalfall der Bund nur bezahlt, wenn sich andere Partner – etwa die Gemeinden – an solchen Integrationsprojekten im selben Ausmass beteiligen. Die Gesuche werden von der Eidgenössischen Ausländerkommission begutachtet, und damit ist gewährleistet, dass auch die wichtigen Ausländerkommissionen, die dort vertreten sind, ein Mitspracherecht haben.

Das Parlament mit dem Budget und die Kommission geben uns also die Garantie, dass mit der finanziellen Unterstützung der Integration auf keinen Fall ein Geldhahn geöffnet wird, was unbestimmte Folgen hätte. Dieser Vorwurf stimmt so schlichtweg nicht. Die Kommission hat sich deshalb mit 11 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung der heutigen Regelung und damit der Kann-Formulierung angeschlossen. Der Streichungsantrag wurde mit 12 zu 3 Stimmen klar abgelehnt, ebenso der heutige Antrag der Minderheit I (Bühlmann), der keine Mehrheit fand. Denn wir sind der Ansicht, dass Integration und finanzielle Unterstützung wichtig sind, dass aber keine Verpflichtung dazu bestehen kann.

Zur Frage der Integrationsvereinbarungen in Absatz 4: Ich nehme heute zur Kenntnis, dass der Bundesrat ein neues Argument aufführt, das in der Kommission nicht vorlag, nämlich den Hinweis, dass damit eine allfällige Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern entstehen könnte. In der Kommission wurde bei Absatz 4 der heutige Mehrheitsantrag klar unterstützt, weil wir der Meinung waren, dass diese Konkretisierung mit Integrationsvereinbarungen Sinn macht; Kollege Strahm hat das zu Recht unterstützt. Es ist auch so formuliert, dass es «in der Regel» gilt; es ist nicht abschliessend, es ist nicht zwingend, sondern es soll den Normalfall darstellen. In der Kommission wurde Absatz 4 mit 10 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen als Ergänzung zum Konzept zugestimmt. Der Antrag Engelberger zu Absatz 1 lag nicht vor, ist aber inhaltlich sehr nahe am Konzept der Mehrheit.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen und alle anderen Anträge abzulehnen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** A l'article 53, nous l'avons dit et nous le répétons: l'intégration est un effort symétrique et n'est pas unilatéralement à la charge de l'étranger. Monsieur Bortoluzzi lui-même, lorsqu'il accueille un hôte chez lui ou dans son entreprise, fait un effort d'ouverture, d'attention aux besoins de la personne qu'il reçoit. C'est donc ce partenariat, avec une ouverture symétrique, que la commission a voulu inscrire à l'alinéa 4bis, pour ne pas imposer des restrictions à la Confédération et ne pas lui imposer de pratiquer ce que Monsieur Bortoluzzi lui-même ne pratique pas, c'est-à-dire une certaine hostilité ou fermeture à l'égard de celui qui pénètre dans son milieu socioéconomique.

A l'article 54 qui traite des contributions financières à l'intégration, là encore, la solution retenue par la majorité de la commission, en l'occurrence le projet du Conseil fédéral, est une solution d'équilibre entre deux extrêmes, ceux qui veulent biffer l'article, estimant que chaque franc dépensé dans ce domaine est un gaspillage, et ceux, qui trouvent que nous n'en faisons jamais assez.

Notons que le manque d'intégration des étrangers est le fond de commerce d'un certain nombre: je pense là particulièrement à Monsieur Fehr qui, d'ailleurs, nous cite les exemples de pays voisins, qui l'arrangent et se garde bien de nous citer les autres!

La contribution actuelle de la Confédération pour l'intégration est de l'ordre de 14 millions de francs par année et vise à donner une impulsion aux cantons et aux communes qui doivent être actifs dans ce domaine. Au cours des trois dernières années, 20 cantons se sont d'ailleurs dotés d'un délégué à l'intégration, démontrant par là même la réalité de la

problématique de l'intégration. En comparaison internationale, l'aspect incitatif de l'engagement fédéral est évident puisque l'Autriche, par exemple, Monsieur Fehr, assume 50 pour cent des coûts pour 100 heures de cours de langues, que doivent suivre les étrangers. Et si l'on va jusqu'aux Pays-Bas, l'on constate que ceux-ci engagent chaque année environ 300 millions d'euros dans le domaine de l'intégration des étrangers. Les difficultés financières de notre pays ne permettent naturellement pas que nous nous engagions à une telle hauteur. C'est pour cette raison-là que la commission a voulu maintenir à l'alinéa 1 la formule potestative, par 11 voix contre 8, lesquelles soutenaient, elles, la proposition Bühlmann, similaire d'ailleurs à une proposition qui avait été adoptée par la CER, de justesse.

La majorité de la commission a plus nettement refusé la proposition de la minorité III (Fehr Hans), qui vise à éviter tout engagement dans ce domaine. La commission a pris sa décision par 16 voix contre 4.

Par 10 voix contre 7 et 3 abstentions, elle a jugé opportun à l'alinéa 4 de concentrer l'aide fédérale à destination des personnes qui doivent suivre un cours d'intégration.

La proposition Engelberger part peut-être d'une bonne intention, mais elle n'a pas été discutée en commission. Elle a le défaut de vouloir concentrer les moyens sur les cours de langue en particulier, alors que, si l'on songe par exemple à des immigrants en provenance d'Afrique francophone qui maîtrisent parfaitement notre langue, ce sont d'autres cours qui leur sont nécessaires pour découvrir les aspects de la vie sociale de notre pays.

La solution retenue par la majorité de la commission est-elle insatisfaisante en ce qui concerne les ressortissants de l'Union européenne? Eh bien, le Conseil des Etats devra sans doute se repencher sur cette question-là. Toutefois, au regard des faibles moyens à disposition, n'est-il pas légitime de choisir de concentrer ceux-ci sur les personnes de provenance extracontinentale, qui s'intègrent beaucoup plus difficilement que les personnes en provenance de l'Union européenne? Encore une fois, notre proposition n'est peut-être pas définitive. Le Conseil des Etats devra approfondir la question des aides à l'intégration pour les ressortissants en provenance de l'Union européenne.

En conclusion, nous vous invitons à suivre la majorité de la commission.

#### Art. 53

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission .... 115 Stimmen  
Für den Eventualantrag Bortoluzzi .... 58 Stimmen

#### Art. 54

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Engelberger (Abs. 1) .... 177 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 1 Stimme

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Engelberger (Abs. 1) .... 104 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I .... 78 Stimmen

##### Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 156 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 23 Stimmen

##### Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Minderheit II/  
Engelberger (Abs. 4) .... 172 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 8 Stimmen

##### Fünfte Abstimmung – Cinquième vote

Für den Antrag der Minderheit III .... 47 Stimmen  
Dagegen .... 134 Stimmen

##### Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

**Art. 55***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Eventualantrag Amstutz*

(falls der Antrag Bortoluzzi zum 7. Kapitel abgelehnt wird)

*Abs. 1*

Die zuständige Behörde informiert die Ausländerinnen und Ausländer vor Erteilung einer Bewilligung über die Lebensbedingungen in der Schweiz, insbesondere über die Pflichten.

*Abs. 2, 3*

Streichen

*Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: Die Formulierung «Bund, Kantone und Gemeinden» schafft unklare Zuständigkeiten und damit die Gefahr der Doppelspurigkeit. Es ist Aufgabe der für die jeweilige Person zuständigen Behörde zu informieren. Dabei hat der Schwerpunkt auf den Pflichten zu liegen.

Zu den Absätzen 2 und 3: Die ausdrückliche Verpflichtung zur Information der ausländischen sowie der einheimischen Bevölkerung ist kaum in der flächendeckenden Art umsetzbar, wie sie formuliert ist. Die Praxis zeigt, dass dort, wo es nötig ist, in der Regel informiert wird. Es braucht also keinen Gesetzesartikel, der in seiner umfassenden Form ein reines Lippenbekenntnis darstellt.

**Art. 55***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition subsidiaire Amstutz*

(au cas où la proposition Bortoluzzi concernant le chapitre 7 serait rejetée)

*Al. 1*

Avant d'octroyer une autorisation, l'autorité compétente informe les étrangers des conditions de vie en Suisse, notamment des obligations.

*Al. 2, 3*

Biffer

*Développement par écrit*

Ad alinéa 1: La formulation «la Confédération, les cantons et les communes» est confuse: il risque d'en résulter des chevauchements dans les attributions. Il est du devoir de l'autorité s'occupant de la personne étrangère de la renseigner, étant entendu que parmi les informations fournies figureront en bonne place les obligations à respecter.

Ad alinéas 2, 3: L'obligation faite expressément d'informer la population étrangère tout comme la population locale n'est guère facile à assurer d'une manière aussi étendue et générale que la formulation proposée ne l'exprime. La pratique montre que là où il y a nécessité, l'information est en règle générale fournie. Il n'est donc pas nécessaire de créer un article de loi qui est vide de sens.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Kommissionssprecher und der Bundesrat verzichten auf das Wort.

*Abs. 1 – Al. 1**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 97 Stimmen

Für den Eventualantrag Amstutz .... 81 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 100 Stimmen

Für den Eventualantrag Amstutz .... 76 Stimmen

**Art. 56***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Fehr Hans, Glur, Schibli)

Den ganzen Artikel streichen

**Art. 56***Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Fehr Hans, Glur, Schibli)

Biffer tout l'article

**Fehr Hans** (V, ZH): Wie Sie sehen, geht es hier um die Koordination der Integration – notabene durch den Bund. Unsere Minderheit ist der Auffassung, dass diese Koordination durch den Bund wiederum Arbeitsstellen und Bürokratie erzeugt und Geld kostet. Und weil es ja heisst, dass man den Informationsaustausch mit den Kantonen sicherstellt, muss der Kanton eine Ansprechstelle, also wieder ein Amt, schaffen. Wir bitten Sie, überflüssige Bürokratie zu vermeiden.

Weil die Integration, wie ich schon angetönt habe, ja primär Sache des zu Integrierenden ist und auf Gemeindeebene stattfindet, beantragt die Minderheit, Artikel 56 zu streichen.

**Strahm Rudolf** (S, BE): Ich möchte einfach die Bedeutung der Koordination der verschiedenen Stellen, die sich mit der Ausländerintegration befassen, hervorheben. Es geht hier um einen Koordinationsartikel, der vorsieht, dass die Berufsberatungsstellen in den Kantonen, die Ausländerstellen, aber auch die Stellen, die sich mit der Arbeitslosigkeit befassen, nämlich die regionalen Arbeitsvermittlungszentren, und allenfalls auch die IV-Stellen zusammenarbeiten. All diese Stellen haben Klienten und Klientinnen aus dem Ausländerbereich, die sich mit der Integration befassen. Oft war es so, dass die eine Hand nicht wusste, was die andere tat. Dieser Artikel, der von der Minderheit Fehr Hans unverständlichweise bekämpft wird, soll diese verschiedenen Ämter zur Koordination zwingen.

Ich habe mich auch zu Wort gemeldet, um zu sagen, dass wir im Berufsbildungsgesetz – im neuen BBG, das seit anderthalb Jahren in Kraft ist – auch eine Pflicht zur Koordination und interinstitutionellen Zusammenarbeit haben. Wir haben in der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auch eine Koordinationspflicht vorgesehen. Es gehört zur Logik, dass diese Koordinationspflicht jetzt auch ins Ausländergesetz aufgenommen wird, sodass diese drei Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zusammenarbeiten müssen. Ich finde auch, dass die Integrationsverordnung, die jetzt in der Pipeline ist und von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe dreier Bundesstellen vorbereitet wird, sehr viel zur Effizienzverbesserung beitragen wird. Es geht bei der Integration nach meinem Verständnis ja vor allem auch um die berufliche Integration. Deswegen muss die Ausländerbehörde die Leute in das Berufsbildungssystem und in die Berufsberatung einschleusen. Das haben wir auch im vorigen Artikel akzeptiert.

Deswegen möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Fehr Hans, der diese ganze Koordination aus dem Bundesgesetz streichen möchte, abzulehnen und dem Bundesrat und der Kommission zu folgen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion und die FDP-Fraktion stimmen dem Antrag der Mehrheit zu.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: La Confédération veut et doit soutenir les cantons et les communes dans ce domaine, non seulement en accordant des crédits d'impulsion qui, nous l'avons vu, sont relativement limités par rapport à ce qui se fait dans les pays voisins, mais aussi en mettant ses ressources à disposition pour l'échange d'informations et pour la coordination. La vision globale de l'IMES est un apport important dans ce domaine.

Nous l'avons dit tout à l'heure, Monsieur Fehr, 20 cantons, dont un certain nombre dans lesquels votre parti est forte-

ment représenté, ont créé au cours des trois dernières années des postes de délégué à l'intégration. Je crois qu'il y a là une problématique avérée et nous avons à engager la Confédération dans ce domaine. Si on peut comprendre, Monsieur Fehr, vos besoins politiques de freiner l'intégration, on ne peut que constater qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt général de notre pays.

C'est pour cette raison que la commission a rejeté, par 12 voix contre 3, la proposition défendue par la minorité Fehr Hans.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 89 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 35 Stimmen

#### **Art. 57**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Abs. 4bis*

Sie wird bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen beigezogen, welche den Bundesämtern zum Entscheid unterbreitet werden (Art. 30 Abs. 1 Bst. b und Art. 44 Abs. 3 AsylG).

##### *Antrag Hess Bernhard*

Streichen

##### *Schriftliche Begründung*

Eine beratende Kommission ist gänzlich überflüssig und belastet einzig die in- wie ausländischen Steuerzahler unnötig.

##### *Eventualantrag Stamm*

(falls der Antrag Bortoluzzi zum 7. Kapitel abgelehnt wird)

Streichen

##### *Schriftliche Begründung*

Die Ausländerkommission wurde 1970 als Expertenkommission des Bundes geschaffen, also zu einer Zeit, als dem Bundesrat keine Verwaltung mit Fachleuten zur Verfügung stand. Seit dieser Zeit ist die Zahl der zuständigen Verwaltungsangestellten gewachsen. Mit ihrer Fachkenntnis und Erfahrung sind sie befähigt, die Aufgaben der Ausländerkommission zu erbringen. Dazu kommen die inzwischen zahlreich gewordenen Ausländervereine, die im Rahmen jeder Vernehmlassung konsultiert werden. Die Ausländerkommission als zusätzliche Kommission wird somit nicht mehr benötigt.

#### **Art. 57**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Al. 4bis*

Elle est consultée sur les cas individuels d'une extrême gravité soumis pour décision aux offices fédéraux (art. 30 al. 1 let. b et art. 44 al. 3 LAsi).

##### *Proposition Hess Bernhard*

Biffer

##### *Développement par écrit*

Une commission consultative est purement et simplement superflue et représente inutilement une charge pour le contribuable suisse et étranger.

##### *Proposition subsidiaire Stamm*

(au cas où la proposition Bortoluzzi concernant le chapitre 7 serait rejetée)

Biffer

##### *Développement par écrit*

La Commission fédérale des étrangers a été créée en tant que groupe d'experts de la Confédération en 1970, donc à une époque où le Conseil fédéral ne disposait pas d'une ad-

ministration composée de spécialistes. Depuis cette époque, le nombre d'employés fédéraux compétents a augmenté. Grâce à leurs connaissances spécifiques et à leur expérience, ceux-ci sont en mesure de reprendre les tâches de la commission. S'ajoutent à cela les nombreuses associations d'étrangers qui se sont multipliées depuis cette date et qui sont consultées dans le cadre de chaque procédure de consultation. La Commission fédérale des étrangers n'est donc plus nécessaire.

**Garbani Valérie (S, NE):** Ma proposition de minorité vise à conférer une nouvelle compétence consultative à la Commission fédérale des étrangers. Je souhaite qu'elle soit consultée dans le cadre de l'application de l'admission pour raisons humanitaires de l'article 44 alinéa 3 de la loi sur l'asile, ainsi que dans le cadre de l'application de la dérogation pour cas individuels d'extrême gravité de l'article 30 alinéa 1 lettre b de la présente loi sur les étrangers.

Pourquoi une telle compétence consultative? Ainsi que l'a relevé Madame Menétréy-Savary dans la motion 03.3285 qu'elle a déposée le 13 juin 2003, depuis la publication, en décembre 2001, de la circulaire du DFJP sur les conditions à satisfaire pour répondre à la qualification de cas de rigueur, 377 dossiers, représentant 1089 personnes (valeur mai 2003), ont été soumis par les cantons à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et à l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES). L'IMES a répondu positivement dans 88 pour cent des cas, alors que l'ODR a répondu positivement dans 33 pour cent des cas seulement. En tout, 563 personnes ont obtenu une autorisation de séjour, ce qui est un pourcentage excessivement faible. Cela signifie que les autorités fédérales, en particulier les autorités en charge de l'asile, sont très restrictives à avaliser les préavis positifs des cantons dans le cadre des cas individuels d'extrême gravité ou de détresse personnelle grave, laquelle est également un critère de la nouvelle disposition sur l'admission humanitaire de l'article 44 alinéa 3 de la loi sur l'asile que nous avons votée en mai dernier.

Avec ma proposition de minorité, je souhaite que les nouvelles dispositions de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile sur les cas d'extrême gravité et de détresse personnelle grave, ne soient pas des dispositions alibis en raison de la sévérité des autorités fédérales à reconnaître que les conditions nécessaires sont réalisées. Un pouvoir consultatif de la Commission fédérale des étrangers serait un garde-fou pour que ces dispositions ne restent pas lettre morte et que l'examen de la réalisation ou non des conditions soit en quelque sorte soumis à une première instance. Ce pouvoir consultatif permettra aussi à mon sens aux personnes intéressées de mieux accepter les décisions négatives.

Je rappelle finalement que cette Commission fédérale des étrangers est très représentative puisque, outre des représentants des communautés étrangères, l'on compte également, parmi ses membres, notamment une représentante de l'Union patronale suisse, un représentant de l'Union suisse des paysans, un représentant du Service des migrations du canton de Berne, ainsi qu'un représentant de l'Union syndicale suisse.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion schliesst sich hier der Mehrheit der Kommission an. Die Gründe: Es geht hier um die Ausländerkommission und ihre Aufgaben. Ich habe mit etwas Überraschung festgestellt, dass die Existenz der Ausländerkommission nicht lauthals bestritten wird, obwohl ihre Tätigkeit in der Kommission offenbar ein Thema war, und zwar ein kontroverses. Eventuell wäre zu überprüfen, wie die Ausländerkommission arbeitet. Wir betrachten ihre Abschaffung als eine zu harte Massnahme.

Die Ausländerkommission hat primär beratende Funktion. Die Minderheit möchte ihr auch Entscheidungskompetenz in Härtefällen übergeben. Seitens der Verwaltung und des Bundesrates wird dies abgelehnt, vor allem aus Praktikabilitätsgründen. Die Verfügungskompetenz soll bei den Behörden bleiben. Zudem muss man gemäss Bundesrat das Volu-

men berücksichtigen. Rund 5000 Fälle werden pro Jahr positiv entschieden. Davon müssten die Gesuche bei Härtefällen noch ausgenommen und der Ausländerkommission getrennt vorgelegt werden. Die Ausländerkommission tagt nur viermal jährlich, und das reicht nicht, um die Gesuche bei Härtefällen innert nützlicher Frist und angemessen zu erledigen. Zudem muss man sehen, dass gemäss Artikel 21 Absatz 2 sehr grundlegende und eher quasi strategische Aufgaben, Grundlagenarbeit usw., zum Auftrag der Ausländerkommission gehören und nicht materielle Entscheidungen.

Deshalb bleibt die CVP-Fraktion bei der Fassung der Mehrheit.

**Fiurl Kurt (RL, SO):** Die FDP-Fraktion lehnt den Minderheitsantrag Garbani ab. Für die Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Härtefälle sind die kantonalen Behörden unter Vorbehalt der Zustimmung der Bundesbehörden zuständig. Der Eingriff in operative Abläufe wäre ein massiver Eingriff in die kantonale Kompetenz und gehört nicht zum Aufgabenkatalog der Eidgenössischen Ausländerkommission. Dass sich der Bund aber bereits heute in kantonale Verfahrensabläufe einmischt, hat er im Rundschreiben des BFA bzw. Imes und des BFF vom 21. Dezember 2001 betreffend Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen bewiesen. Der Antrag an die Bundesbehörden auf Prüfung des Härtefalles nach Abschluss des Asylverfahrens muss nämlich aus politischen Überlegungen durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher des Kantons erfolgen.

Wir lehnen den Minderheitsantrag Garbani ab, ebenfalls den Eventualantrag Stamm auf Streichung der EKA, nicht zuletzt deshalb, weil diese gemäss Absatz 4 auch für die Mittelzuweisung bei Integrationsprojekten, von welchem wir bei den vorhergehenden Artikeln ausgiebig gesprochen haben, zuständig ist. Wir bleiben also bei der Mehrheit.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Selon la rédaction de l'article 57, la Commission fédérale des étrangers «traite des questions», «collabore», «est habilitée à proposer», mais on pourrait croire qu'elle n'agit pas. A la limite, elle pourrait servir à tout ou servir à rien, selon comment on interprète l'alinéa 5: «Le Conseil fédéral peut lui confier d'autres tâches.» Certains collègues en ont conclu, bien à tort, qu'on pouvait donc y renoncer et ils ont fait des propositions individuelles dans ce sens. Si on acceptait ces propositions, ce serait un immense gaspillage de compétences, d'engagement, de sensibilités aussi.

La commission est, et doit être un instrument indispensable pour connaître et faire connaître la réalité des migrants, pour relayer leurs besoins. Elle est, et doit être un instrument de médiation, un facilitateur. Elle peut d'autant mieux le faire qu'elle est composée non seulement des représentants des communautés migrantes, mais aussi des Eglises, des syndicats, des cantons. Multipliant les contacts avec les autorités cantonales ou fédérales, la commission s'efforce de trouver des solutions pratiques à des questions difficiles comme celle des sans-papiers. La minorité Garbani a raison de proposer une meilleure utilisation de ces compétences. Ce serait tout à fait utile que la commission puisse donner son avis sur des cas individuels, des cas de rigueur ou de détresse grave parce qu'elle pourrait apporter un autre éclairage que celui des autorités ou des mandataires, un éclairage qui tienne compte des conditions de vie et des perceptions des milieux de la migration.

Dans certaines régions de Suisse, les migrants ne disposent que de peu de soutien et ils auraient grandement besoin d'une médiation dans le traitement de leurs dossiers. Certains cantons, de leur côté, ne marquent pas beaucoup d'empressement à mettre en oeuvre les politiques fédérales. Je ne pense pas ici aux cantons comme le mien, le canton de Vaud, qui a l'épouvantable réputation, dont je suis par ailleurs très fière, de vouloir rester un canton ouvert, mais je

pense à des cantons qui vont plus loin que la Confédération dans la sévérité à l'égard des migrants. Pourquoi est-ce que c'est seulement les cantons favorables aux migrants que l'on montre toujours du doigt, et jamais ceux qui se distinguent par leur dureté?

Madame Garbani l'a rappelé, les demandes de régularisation pour des sans-papiers proviennent à plus de 90 pour cent de cinq cantons de Suisse seulement. Cela signifie que, dans un grand nombre de cantons suisses, les choses se passent comme s'il n'y avait tout simplement pas de sans-papiers. Cela veut dire aussi que des cas de sans-papiers qui pourraient être régularisés, ou des cas de détresse grave, ne sont tout simplement pas présentés ou n'ont aucune chance d'être régularisés.

Pour rétablir un peu d'équilibre, afin que l'égalité de traitement soit garantie pour tous les migrants en situation de détresse en Suisse, l'apport de la Commission fédérale des étrangers, dans l'appréciation de ces cas d'extrême gravité, pourrait être tout à fait bénéfique.

C'est les raisons pour lesquelles le groupe des Verts vous recommande de voter la minorité Garbani.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Artikel 57 befasst sich mit der Ausländerkommission. Das ist eine beratende Kommission. Ich verhehle nicht, dass ich von Grund auf ein grosses Misstrauen gegenüber beratenden Kommissionen habe, denn solche Kommissionen unterlaufen oder unterwandern die Verantwortung. Die Beratenden tragen keine Verantwortung, sie beraten ja nur. Es ist allgemein üblich, wenn einer entscheidet, wie es die beratende Kommission empfohlen hat, dass er sagt, er habe eben so entscheiden müssen, weil das die beratende Kommission so wollte. Das ist nicht nur in der Politik so, das ist auch in der Wirtschaft so. Aber am Schluss trägt niemand richtig die Verantwortung.

Aber ich bitte Sie, wenn Sie schon eine solche Kommission wollen, aufzupassen, womit Sie eine solche Kommission betrauen. Wenn Sie Absatz 2, der ja unbestritten ist, anschauen, sehen Sie, was das für eine Universalkommission ist. Sie befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demographischen und rechtlichen Fragen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Das ist ein immenser Tätigkeitsbereich.

Wenn Sie dem Minderheitsantrag Garbani zustimmen, geht es von diesem umfassenden Beratungsmandat hinunter bis zur Detailregelung in einzelnen Verwaltungsfällen. Sie müssen einmal überlegen, wie lange es geht, bis eine solche Kommission nur schon einberufen ist. Wenn die Ausländerkommission bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen, in denen die Bundesämter zu entscheiden haben, beigezogen werden muss, wird es lange dauern, bis ein solcher Fall beurteilt ist.

Ich bitte Sie, bei der Mehrheitsfassung zu bleiben, wenn Sie diese Kommission wollen. Sonst überfordern Sie diese Kommission, und am Schluss kommt wenig dabei heraus.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Die Mehrheit der SPK empfiehlt Ihnen klar, hier ihrem Antrag zu folgen und den Antrag der Minderheit Garbani abzulehnen.

Beratende Kommissionen gibt es auf Stufe Bund relativ viele. In der Mehrheit der Fälle haben sich diese Kommissionen bewährt, weil man schlicht nicht alles selber wissen kann und auf Beratung angewiesen ist. Es ist natürlich so: Beratung ist das eine, aber die Entscheidungskompetenz bleibt beim Bundesrat, und er trägt natürlich auch die Verantwortung. Diese lässt sich nicht delegieren.

In diesem Artikel wollen wir die Aufgabe der EKA näher definieren. Es blieb weitgehend unbestritten, dass das notwendig ist, und der vorliegende Minderheitsantrag zu Absatz 4bis wurde mit 11 zu 5 Stimmen abgelehnt. Mit diesem Antrag wird verlangt, dass die EKA zusätzlich hinzugezogen wird bei der Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall im Sinne des Asylgesetzes besteht oder nicht. Das ist ein falscher Ansatz. Es handelt sich hier ja um konkrete Fälle, welche eine Behörde, das Imes, zu entscheiden

hat. Das sind Rechtsfälle, und hier braucht es weder eine Beratung noch eine weitere Kommission, sondern diese Rechtsfälle sind von der zuständigen Behörde nach klaren Kriterien und aufgrund der Praxis zu entscheiden.

Die EKA kann gewisse Entwicklungen verfolgen und dazu Stellung nehmen, nicht aber zum einzelnen Gesuch, nicht zum konkreten Fall. Das ist Sache der richterlichen Behörde. Überdies wäre das für die EKA eine Überforderung. Es wurde bereits erwähnt, dass sie viermal pro Jahr tagt; sie hätte gar keine Zeit, sich auch noch zur grossen Zahl der Härtefälle zu äussern.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, den Antrag der Minderheit Garbani abzulehnen.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 105 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 56 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 111 Stimmen  
Für den Eventualantrag Stamm/Antrag Hess Bernhard .... 54 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir stimmen nun über den Antrag Bortoluzzi ab, das gesamte 7. Kapitel, also die Artikel 51 bis 57, zu streichen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Bortoluzzi .... 47 Stimmen  
Dagegen .... 122 Stimmen

#### **Art. 58, 59**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 60**

*Antrag der Mehrheit*  
*Abs. 1*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Abs. 2*

.... Auf Gesuch hin kann die Niederlassungsbewilligung während vier Jahren aufrechterhalten werden.

#### *Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)  
*Abs. 2*

.... nach drei Monaten, die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung nach zwölf Monaten ....

#### *Antrag Müller Philipp*

*Abs. 2*  
.... Auf Gesuch hin kann die Niederlassungsbewilligung während vier Jahren aufrechterhalten werden, sofern während der Dauer der Aufrechterhaltung Freizügigkeitsleistungen bzw. Pensionskassengelder auf einem Sperrkonto bei einer schweizerischen Vorsorgeeinrichtung, Bank oder Versicherungsgesellschaft deponiert werden.

#### *Schriftliche Begründung*

(Entsprechend Art. 30 Abs. 1 Bst. h, Erleichterung der Wiederzulassung)

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich mehrere Kantone dahin gehend geäußert, dass die Problematik der Pensionskassengelder bezüglich missbräuchlicher Verwendung durch Ausreise und Wiedereinreise gelöst werden muss. Insbesondere muss verhindert werden, dass sich Ausländer nur deshalb ins Ausland begeben, um die Guthaben der zweiten Säule abheben zu können, und dann vor Erlöschen der Bewilligung wieder in die Schweiz zurückkehren. Immerhin gilt es hier zu bedenken, dass die SPK die Dauer der möglichen Aufrechterhaltung einer Niederlassungsbewil-

ligung – trotz Landesabwesenheit – auf vier Jahre erhöht hat, während der bundesrätliche Entwurf noch drei Jahre vorsah. Eine Regelung dieser Frage drängt sich daher auf.

#### **Art. 60**

#### *Proposition de la majorité*

*Al. 1*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
*Al. 2*

.... Sur demande, l'autorisation d'établissement peut être maintenue pendant quatre ans.

#### *Proposition de la minorité*

(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Al. 2*  
.... après trois mois, l'autorisation de séjour ou d'établissement après douze mois ....

#### *Proposition Müller Philipp*

*Al. 2*  
.... Sur demande, l'autorisation d'établissement peut être maintenue pendant quatre ans, pour autant que les prestations de libre passage ou les cotisations de caisse de pension soient déposées – pendant la durée concernée – sur un compte bloqué auprès d'une institution de prévoyance, d'une banque ou d'une compagnie d'assurance suisses.

#### *Développement par écrit*

(Conformément à l'art. 30 al. 1 let. h, Facilitation de la réadmission)

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs cantons ont demandé que soit résolue la problématique des abus d'utilisation des cotisations à la caisse de pension commis par un étranger qui quitte la Suisse et y revient.

Il importe particulièrement d'empêcher que les étrangers quittent la Suisse uniquement dans le but de pouvoir prélever les avoirs du deuxième pilier et qu'ils reviennent dans notre pays avant l'extinction de leur autorisation.

Toujours est-il qu'il convient de prendre en considération le fait que la CIP ait porté à quatre ans la durée de maintien d'une autorisation d'établissement – bien que l'étranger ne se trouve pas en Suisse – alors que le projet du Conseil fédéral fixait cette durée à trois ans. Par conséquent, il est nécessaire de régler cette question.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Artikel 60 betrifft das Erlöschen und den Widerruf von Bewilligungen. Eine Aufenthaltsbewilligung erlischt, wenn sich jemand ins Ausland abmeldet oder in einen anderen Kanton zieht, wenn die Gültigkeitsdauer der Bewilligung abläuft oder wenn jemand ausgewiesen wird. Absatz 2 betrifft die Fälle, in denen eine Ausländerin oder ein Ausländer weggeht, ohne sich abzumelden. In diesem Fall erlöschen Kurzaufenthaltsbewilligungen nach drei Monaten. Dagegen haben wir nichts einzuwenden.

Bei längeren Aufenthalts- und bei Niederlassungsbewilligungen hingegen ist es etwas anderes: Hier sollten wir die Frist auf zwölf Monate verlängern. Warum?

Es kommt oft vor, dass Migrantinnen oder Migranten in ihr Land zurückkehren, weil sie davon träumen, sich dort wieder eine Existenz aufzubauen. Diese Hoffnung erweist sich oft als Illusion, oder die betreffenden Personen müssen feststellen – besonders nach einem langen Aufenthalt in der Schweiz –, dass sie in ihrem Heimatland keine Wurzeln mehr haben und sich eigentlich in der Schweiz mehr zu Hause fühlen. Kommen sie dann nach acht oder zehn Monaten zurück, müssen sie wieder den ganzen Verfahrensweg abschreiten, um eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen. Das Gleiche kommt vor, wenn Migrantinnen oder Migranten wegen eines Krankheitsfalles mehr als sechs Monate abwesend sind – sei es, dass sie selber erkrankt sind, sei es, dass eines ihrer Familienmitglieder schwer krank ist.

All diese Leute sollten das Recht haben, innerhalb eines Jahres in die Schweiz zurückzukehren und den gleichen Aufenthaltsstatus zu erhalten.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.  
Herr Christen lässt mitteilen, dass die FDP-Fraktion den Antrag der Mehrheit unterstützt.

**Hutter Jasmin** (V, SG): In diesem Artikel geht es darum, wann eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund bestimmter Gründe erlischt. Die Minderheit möchte, dass ein Ausländer die Aufenthaltsbewilligung ein ganzes Jahr lang behalten darf, wenn er die Schweiz verlässt, ohne sich abzumelden. Für die SVP-Fraktion gibt es keine Gründe, warum diese Frist so lange sein soll. Jede Ausländerin und jeder Ausländer weiss, dass er oder sie sich abmelden muss, falls er oder sie unser Land verlässt. Für geplatzte Träume, Frau Hubmann, brauchen wir keine längeren Fristen. Daher bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Vischer Daniel** (G, ZH): Es geht nicht so sehr nur um Träume, sondern es geht um eine ganz pragmatische Frage. Es kommt vor, dass jemand in solchen Fällen länger als sechs Monate fort ist und die Aufenthaltsberechtigung dann verliert. Das führt dazu, dass er praktisch keine Chance mehr hat, wieder zu einer Bewilligung zu kommen. Ich habe in der Praxis schon solche Härtefälle erlebt, wo Leute, die jahrelang hier gelebt hatten und dann über sechs Monate fort waren, keine Chance mehr hatten, wieder hierher zurückzukommen – sogar Leute, die hier ihre ganze Jugend verbracht hatten. In diesem Sinne ist es ein pragmatischer Antrag, diese Frist zu verlängern. Ob es neun oder zwölf Monate sein sollen, darüber kann man streiten. Aber diese Sechsmonatsfrist ist eigentlich in der Praxis zu kurz.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es gibt hier in Abweichung vom Entwurf des Bundesrates Änderungsanträge zu Absatz 2. Worum geht es? Nach der Fassung des Bundesrates ist es so: Wenn Ausländerinnen und Ausländer die Schweiz verlassen, ohne sich abzumelden – nur darum geht es –, erlöschen die Kurzaufenthaltsbewilligung nach drei Monaten und die Aufenthalts- und die Niederlassungsbewilligung nach sechs Monaten. Auf Gesuch hin kann die Niederlassungsbewilligung während drei Jahren aufrechterhalten werden.

Wenn sich jemand nicht abmeldet, dürfen wir mit den Fristen nicht allzu grosszügig sein. Das Erlöschen der Kurzaufenthaltsbewilligung nach drei Monaten ist, soweit ich sehe, unbestritten. Hingegen beantragt die Minderheit Hubmann, dass die Aufenthalts- und die Niederlassungsbewilligung erst nach zwölf Monaten erlöschen, obwohl jemand ausge-reist ist, ohne sich abzumelden.

Wir bitten Sie, diesen Antrag abzulehnen. Sechs Monate sind in diesem Fall genug. Es geht ja nur um die Fälle, in denen sich jemand nicht abgemeldet hat – diese Verpflichtung sollte man aufrechterhalten –, und das sollte nicht honoriert werden, indem jemand die Aufenthalts- oder die Niederlassungsbewilligung noch während zwölf Monaten behält.

Zum Antrag der Mehrheit: Wir haben nichts dagegen einzuwenden, dass auf Gesuch hin eine Niederlassungsbewilligung während längerer Zeit aufrechterhalten werden kann. Es ist nicht von sehr grosser Bedeutung, ob das drei oder vier Jahre sind; es geht dabei meistens um Leute, die seit fünfzehn, sechzehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz haben, einige Jahre nach Amerika gehen und dann wieder zurückkommen. Ob Sie da drei oder vier Jahre beschliessen, ist nicht von allergrösster Bedeutung. Wenn Sie wollen, entscheiden Sie sich für vier Jahre, wie dies die Mehrheit beantragt.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Monsieur le conseiller fédéral Blocher vient de le rappeler, nous traitons là des personnes qui quittent notre pays sans déclarer leur dé- part.

En ce qui concerne la proposition de minorité Hubmann qui souhaite fixer à douze mois la durée de validité de l'autorisation de séjour ou d'établissement après le départ, elle est excessive. Même pour les personnes, ainsi que le mentionnait la porte-parole de la minorité, qui espèrent rentrer dans leur pays et qui se rendent compte qu'il y a des difficultés, je crois qu'un délai de six mois est largement suffisant, d'autant plus qu'il s'agit de personnes qui ont quitté notre pays sans annoncer leur départ, ce dont nous devons tenir compte.

Rappelons que «l'autorisation de séjour est octroyée pour un séjour de plus d'une année» – c'est l'article 32; «elle est octroyée pour un séjour dont le but est déterminé et peut être assortie d'autres conditions»; «sa durée de validité est limitée, mais peut être prolongée». Nous sommes là dans le cas d'un type de séjour particulier qui est destiné à un but précis. Il n'y a pas de raisons de faire perdurer cette autorisation de séjour, dans la mesure où les gens quittent notre pays pour une durée de plus de six mois.

En ce qui concerne l'amendement de la majorité qui propose de prolonger à quatre ans le maintien de l'autorisation d'établissement: c'est à l'intention des cadres de sociétés internationales qui connaissent des taux de rotation élevés et dans le but de simplifier les démarches administratives de ces sociétés qui sont nombreuses dans notre pays que la majorité de la commission a choisi de prolonger le délai de péremption en cas d'absence à quatre ans pour l'autorisation d'établissement, si la demande en est faite.

En ce qui concerne la proposition Müller Philipp qui souhaite lier cette prolongation du délai avant péremption de l'autorisation d'établissement à la question de l'institution de prévoyance: la commission a traité une proposition similaire qui a finalement été retirée. Ces problèmes de la loi sur la prévoyance professionnelle sont à régler dans la loi spécifique. En acceptant la proposition Müller Philipp, nous risquons de créer une discrimination par des dispositions qui seraient contraires aux accords internationaux: dans de telles conditions – départ à l'étranger, puis retour –, les Suisses ne seraient pas astreints aux mêmes contraintes en ce qui concerne la loi sur la prévoyance professionnelle.

Je vous invite donc à soutenir la majorité de la commission et à rejeter la proposition de minorité Hubmann et la proposition Müller Philipp.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 94 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 83 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 75 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Wir behandeln die Artikel 61, 62 und 62a in einer gemeinsamen Debatte.

#### **Art. 61**

##### *Antrag der Mehrheit*

....

b. zu einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten oder wiederholt zu einer kurzen Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Artikel 61 oder Artikel 64 des Strafgesetzbuches angeordnet wurde;

....

##### *Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Bst. b*

b. .... angeordnet wurde. Dabei sind die familiären Verhältnisse zu berücksichtigen. Verbüsste Strafen sind nicht zu berücksichtigen, wenn eine Resozialisierung erfolgt ist;

**Antrag der Minderheit**  
(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Bst. e**  
Streichen

**Antrag Müller Philipp**

**Bst. c**  
c. gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet;

**Schriftliche Begründung**

Wer gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstossen hat, ist grundsätzlich wegzuweisen, wobei die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Entfernungsmassnahme in jedem Fall vorbehalten bleibt (vgl. auch Art. 91 Abs. 2, Verhältnismässigkeit).

Überzeugende Gründe, mit der Wegweisung zuzuwarten, bis der Ausländer erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstösst, sind nicht ersichtlich. Die Einschränkung «erheblich oder wiederholt» ist daher ersatzlos aus dem bundesrätlichen Entwurf zu streichen. Nicht einzusehen ist auch, warum die innere und – kumulativ – die äussere Sicherheit gefährdet sein müssen. Der Begriff «und» ist durch «oder» zu ersetzen.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben zudem mehrere Kantone bemängelt, dass die Formulierung «erheblich oder wiederholt» zu weit gefasst sei.

**Antrag Hess Bernhard**

**Bst. c**  
c. erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland, insbesondere durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer, verstossen hat, diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehört;

**Schriftliche Begründung**

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen ist. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

**Antrag Dunant**

**Bst. f**  
f. wegen Drogendelikten verurteilt wurde.

**Schriftliche Begründung**

Eine wesentliche Anzahl der Verstösse von ausländischen Staatsangehörigen sind im Drogenbereich zu situieren. Diese Delikte sollen daher ausdrücklich zum Widerruf der Verfügung führen können.

**Art. 61**

**Proposition de la majorité**

....  
b. s'il a été condamné à une peine privative de liberté de douze mois, ou s'il a été condamné à plusieurs reprises à une peine privative de liberté de courte durée ou à une amende, ou a fait l'objet d'une mesure pénale au sens de l'article 61 ou de l'article 64 du Code pénal;

....

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Let. b**

b. .... du Code pénal. Il convient en l'occurrence de tenir compte de la situation familiale. Les peines accomplies ne

seront pas prises en considération en cas de resocialisation réussie;

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Let. e**

Biffer

**Proposition Müller Philipp**

**Let. c**

c. s'il enfreint ou menace l'ordre et la sécurité publics en Suisse ou à l'étranger ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse;

**Développement par écrit**

L'étranger qui a enfreint ou menacé l'ordre et la sécurité publics doit être renvoyé de Suisse; l'examen de la proportionnalité de la mesure d'éloignement demeure réservé dans tous les cas (cf. art. 91 al. 2, proportionnalité).

Il n'existe aucune raison convaincante d'attendre que l'étranger ait enfreint ou menacé de manière grave ou répétée l'ordre et la sécurité publics pour le renvoyer. Il convient donc de biffer, sans la remplacer, la restriction «de manière grave ou répétée». On ne comprend pas non plus très bien pourquoi l'étranger doit représenter, à la fois, une menace pour la sécurité intérieure et extérieure. La conjonction «et» doit être remplacée par «ou».

Dans le cadre de la consultation, plusieurs cantons ont émis des critiques à l'encontre de la formulation «de manière grave ou répétée» qu'ils jugent trop vaste.

**Proposition Hess Bernhard**

**Let. c**

c. s'il enfreint de manière grave ou répétée ou menace la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, notamment par une agitation politique et/ou par une ferveur religieuse, s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, ou s'il appartient à une association politique/religieuse avec des visées contraires à la Constitution;

**Développement par écrit**

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent à la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

**Proposition Dunant**

**Let. f**

f. s'il a été condamné pour un délit de drogue.

**Développement par écrit**

Une large part des délits commis par les étrangers sont liés à la drogue; c'est pourquoi ces délits doivent être mentionnés spécialement comme étant un motif de révocation d'une décision.

**Art. 62**

**Antrag der Mehrheit**

**Abs. 1**

....

b. zu einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten oder wiederholt zu einer kurzen Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Artikel 61 oder Artikel 64 des Strafgesetzbuches angeordnet wurde;

....

**Abs. 2**

.... nur aus Gründen von Absatz 1 Buchstaben b und c widerrufen werden.

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1**

....

b. .... angeordnet wurde. Dabei sind die familiären Verhältnisse zu berücksichtigen. Verbüsste Strafen sind nicht zu berücksichtigen, wenn eine Resozialisierung erfolgt ist;

....

**Antrag der Minderheit**

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 3**

Beim Widerrufsgrund der Sozialhilfeabhängigkeit sind unnötige Härten zu vermeiden. Ein Widerruf soll namentlich nicht angewendet werden, wenn die Sozialhilfebedürftigkeit unverschuldete Folge von Scheidung oder Trennung ist.

**Antrag Hess Bernhard****Abs. 1**

....

c. in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland, insbesondere durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer, verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehört;

....

**Schriftliche Begründung**

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen ist. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

**Antrag Müller Philipp****Abs. 1**

....

c. in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet;

....

**Schriftliche Begründung**

Nicht einzusehen ist auch hier, warum die innere und – kumulativ – die äussere Sicherheit gefährdet sein müssen. Der Begriff «und» ist durch «oder» zu ersetzen.

**Art. 62****Proposition de la majorité****Al. 1**

....

b. s'il a été condamné à une peine privative de liberté de douze mois, ou s'il a été condamné à plusieurs reprises à une peine privative de liberté de courte durée ou à une amende, ou a fait l'objet d'une mesure pénale au sens de l'article 61 ou de l'article 64 du Code pénal;

....

**Al. 2**

.... que pour les motifs mentionnés à l'alinéa 1 lettres b et c.

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1**

....

b. .... du Code pénal. Il convient en l'occurrence de tenir

compte de la situation familiale. Les peines accomplies ne seront pas prises en considération en cas de resocialisation réussie;

....

**Proposition de la minorité**

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 3**

En cas de révocation au motif d'une dépendance à l'aide sociale, il convient d'éviter de faire preuve d'une dureté hors de propos. La révocation ne doit notamment pas s'appliquer lorsque la nécessité de recourir à l'aide sociale est la conséquence involontaire d'un divorce ou d'une séparation.

**Proposition Hess Bernhard****Al. 1**

....

c. s'il enfreint de manière grave ou menace la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, notamment par une agitation politique et/ou par un ferveur religieuse, ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il appartient à une association politique/religieuse avec des visées contraires à la Constitution;

....

**Développement par écrit**

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

**Proposition Müller Philipp****Al. 1**

....

c. s'il enfreint de manière grave ou menace l'ordre et la sécurité publics en Suisse ou à l'étranger ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse;

....

**Développement par écrit**

On ne comprend pas très bien pourquoi l'étranger doit représenter, à la fois, une menace pour la sécurité intérieure et extérieure. La conjonction «et» doit être remplacée par «ou».

**Art. 62a****Antrag der Minderheit**

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Der Widerruf von Bewilligungen muss verhältnismässig sein. Zu berücksichtigen sind namentlich die Dauer der Anwesenheit, die Integration, die persönlichen Verhältnisse und die Auswirkungen auf die Familie.

**Art. 62a****Proposition de la minorité**

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Gross Andreas, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

La révocation d'autorisations doit être mesurée. Il convient notamment de prendre en considération l'ancienneté de la présence, le niveau d'intégration, la situation personnelle ainsi que les conséquences pour la famille.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Bei den Artikeln 61 und 62 habe ich gleich lautende Minderheitsanträge gestellt. Meine Begründung gilt deshalb für beide Artikel, also auch für

Artikel 62 Absatz 1 Literae b und d. Auf der Fahne ist mein Antrag aber nicht richtig wiedergegeben. In Artikel 61 Litera b ergänzt mein Antrag die Fassung des Bundesrates und nicht die Fassung der Mehrheit. Das Gleiche gilt für Artikel 62 Absatz 1 Litera b. In einem weiteren Antrag bitte ich Sie, Artikel 61 Litera e und Artikel 62 Absatz 1 Litera d zu streichen. Damit komme ich zur Begründung meiner Anträge.

Zuerst zu den Buchstaben b in den Artikeln 61 und 62 Absatz 1: Beim Widerruf einer Bewilligung müssen die familiären Verhältnisse und die konkrete Situation berücksichtigt werden. So verlangt es die EMRK. Die Schweiz wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bereits einmal gerügt, nämlich im Entscheid vom 2. August 2001 im Fall Boulitif. Die Schweiz bzw. der Kanton Zürich wollte einen Algerier ausweisen, nachdem er eine Gefängnisstrafe abgessen hatte. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass er mit einer Schweizerin verheiratet war und diese Frau damit gezwungen gewesen wäre, in Algerien oder sonst irgendwo im Ausland zu leben. Der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, dass dieser Mann wegen guter Führung vorzeitig aus dem Gefängnis entlassen worden war und seither zu keinen Beanstandungen mehr Anlass gegeben hatte. Er hatte im Gefängnis eine Lehre gemacht und nachher als Gärtner gearbeitet, war also völlig resozialisiert. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass es nicht angehe, in einem solchen Fall dem Betroffenen das Recht auf Familienleben zu verweigern. Die Schweiz wurde gerügt und musste eine grosse Entschädigung bezahlen.

Um solche Rügen in Zukunft zu verhindern, bitte ich Sie, die Buchstaben b durch meinen Zusatz zu ergänzen. Es geht nicht an, Personen, die eine Strafe verbüsst haben, auszuweisen, wenn bereits eine Resozialisierung erfolgt ist.

Besonders stossend sind die Bestimmungen in Litera e von Artikel 61 und Litera d von Artikel 62 Absatz 1: Personen sollen ausgewiesen werden, wenn sie auf Sozialhilfe angewiesen sind oder für eine Person sorgen, die Sozialhilfe benötigt. Es gibt Fälle, in denen eine Person zehn, zwanzig oder dreissig Jahre hier gearbeitet hat und plötzlich arbeitslos oder krank wird. Ein solcher Schicksalsschlag kann dazu führen, dass diese Person auf Sozialhilfe angewiesen ist – und jetzt ist diese Person plötzlich unerwünscht, nach dem Motto «Der Mohr hat seine Schuldigkeit getan, der Mohr kann gehen», und diese Person bekommt keine Aufenthaltbewilligung mehr. Eine solche Bestimmung ist unwürdig, und ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen. Sie haben sicher auch einen Brief bekommen von der Caritas. Auch die Caritas bittet uns dringend, diese beiden Literae zu streichen. Sie und ich, wir wollen ja jeden Morgen auch noch in den Spiegel schauen können.

Ich bitte Sie, meine Minderheitsanträge zu unterstützen.

**Janiak Claude (S, BL):** Mein Minderheitsantrag zu Artikel 62 Absatz 3 stützt sich auf ganz reelle Erfahrungen, die jede und jeder macht, die oder der sich mit Eheschutz- und Scheidungsverfahren beschäftigt. Es gibt auch hier in diesem Rat einige solche Personen. Oft werden vor allem Frauen mit Betreuungsaufgaben von der Sozialhilfe abhängig, wenn ihre Ehe scheitert. Das gilt für Schweizerinnen, und es gilt oft auch für Ausländerinnen, die Jahre in unserem Land gelebt haben. Die Sozialhilfeabhängigkeit ist eine Folge davon, dass im Scheidungsrecht nicht in das Existenzminimum des unterhaltsverpflichteten Ehegatten eingegriffen werden darf. Das hat in knappen Verhältnissen zur Folge, dass die Ehefrau mit Kindern sozialhilfeabhängig wird, was wiederum ausländerrechtlich zum Widerruf der Bewilligung führt, wenn nicht eine Sondernorm geschaffen wird.

Das sind Realitäten, die man nicht ausblenden darf. Sie erzeugen im Zusammenwirken von Ausländer- und Scheidungsrecht Diskriminierungen von Frauen mit Betreuungsaufgaben. Wir reden hier vom Widerruf einer Niederlassungsbewilligung. Sie wissen, wie lange man in der Schweiz gelebt haben muss, um eine C-Bewilligung zu bekommen.

Nach einer so langen Zeit wird der Widerruf unverhältnismässig, wenn die betroffene Person die Situation, in die sie geraten ist, nicht verschuldet hat. Sie wissen, dass im Scheidungsrecht die Schuldfrage keine Bedeutung mehr hat. Ein Widerruf sollte nach einer so langen Zeit vor allem bei schwerer Kriminalität möglich sein, er sollte aber bei dem von meinem Minderheitsantrag anvisierten Personenkreis nicht zulässig sein. Es sind dies verletzte Personen, die Jahre hier gelebt haben und unverschuldet sozialhilfeabhängig geworden sind.

Nun zu meinem Minderheitsantrag zu Artikel 62a: Mit diesem Antrag bezwecke ich, die Art und Weise der Ermessensausübung gemäss Artikel 91, zu dem wir noch kommen, beim Widerruf von Niederlassungsbewilligungen zu spezifizieren. Es muss bei der Ausübung des Ermessens einen Unterschied machen, ob jemand niedergelassen ist, also viele Jahre hier gelebt hat, oder über eine andere Bewilligung verfügt. Wer Ermessen ausübt, verfügt über Macht. Diese gilt es bei der von mir anvisierten Konstellation einzuschränken, indem man Kriterien formuliert, die Leitlinie für eine gesetzeskonforme Ermessensausübung sind. Konkret sagt der Antrag: «Zu berücksichtigen sind namentlich die Dauer der Anwesenheit, die Integration» – über die wir gerade gesprochen haben –, «die persönlichen Verhältnisse und die Auswirkungen auf die Familie.»

Ich bitte Sie, diesen beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Ich beantrage Ihnen im Namen der SP-Fraktion, die Anträge der Minderheit Hubmann und die beiden Anträge der Minderheit Janiak gutzuheissen.

Zunächst zum strafrechtlichen Teil: Es ist offensichtlich, dass hier die Mehrheit die Version des ursprünglichen bundesrätlichen Entwurfes verschärft. Der Bundesrat spricht noch von «einer längerfristigen Freiheitsstrafe», während die Mehrheit auf 12 Monate zurückgehen will. Die Minderheit Hubmann will etwas berücksichtigen, was eigentlich bei der strafrechtlichen Beurteilung auch unter dem Gesichtspunkt der Resozialisierung selbstverständlich sein sollte, nämlich die familiären Verhältnisse und eine erwiesene Resozialisierung nach Straftaten. Ich denke, ein Minimum an Sozialkompetenz und strafrechtlichen Grundsätzen beim Vollzug und bei der Wiedereingliederung von Straftätern sollte auch bei ausländischen Straftätern berücksichtigt werden. Es können doch für Ausländerinnen und Ausländer nicht völlig andere Massstäbe gelten. Meines Erachtens würde das auch gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung verstossen. Ich denke, es ist auch unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention sehr fragwürdig, ob hier ein diskriminierendes Sonderrecht für Ausländer gelten soll.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, vor allem auch durch Herrn Janiak im Zusammenhang mit seinem Minderheitsantrag zu Artikel 62, dass hier häufig Ehegatten und Kinder getroffen werden, die an der Wegweisung unschuldig sind. Durch die Revision des Strafgesetzbuches hat sich das im Übrigen noch verschärft. Es sind jetzt bedingte Strafen bis 24 Monate Strafdauer möglich. Das führt dazu, dass tendenziell höhere Strafen ausgesprochen werden. Ohne Straftaten bagatellisieren zu wollen, plädiere ich für Zurückhaltung bei der Zulassung von Doppelbestrafungen, das heisst der fremdenpolizeilichen Sanktion zusätzlich zu den strafrechtlichen Konsequenzen.

Das Gleiche gilt – hier kann ich auf die sehr eingehenden Ausführungen von Herrn Janiak verweisen – für die Sozialhilfeabhängigkeit als Wegweisungsgrund. Hier müssen unbedingt die Grundsätze der Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Das heisst eben, dass unnötige Härten vermieden werden müssen. Es gibt keine Art von – verfassungswidriger – Sippenhaftung unschuldiger Familienangehöriger, eben zum Beispiel der von Herrn Janiak erwähnten Familienangehörigen im Scheidungsfall.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, den Minderheitsanträgen Hubmann und Janiak zuzustimmen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie, den Anträgen der Minderheiten Hubmann und Janiak zuzustimmen; vor allem ersuche ich Sie, der bundesrätlichen Fassung von Artikel 62 Buchstabe b gegenüber dem Antrag der Mehrheit der Kommission den Vorzug zu geben. Ich gehe davon aus, dass diesbezüglich auch Herr Bundesrat Blocher gleich argumentieren wird, dass er also auf längerfristige Freiheitsstrafen usw. abstellen und nicht die Einschränkung, die Verhärterung, wie sie die Kommission vornimmt, unterstützen wird.

Der Hauptanwendungsfall dieser Bestimmung liegt im Bereich von Artikel 8 EMRK. Wie Frau Hubmann aufgezeigt hat, hat der Europäische Gerichtshof hier die Schweiz gerügt. Die Schweiz hat in diesem Punkt bis jetzt nicht EMRK-konform gehandelt; sie hat nämlich diese Bestimmung, Artikel 8 EMRK, nicht verhältnismässig ausgelegt. Eine verhältnismässige Auslegung verbietet es, einen Ausländer schon bei relativ geringen Freiheitsstrafen abzuschieben.

Wesentlich ist aber eine weitere Unterscheidung: Die fremdenpolizeiliche Praxis fand bislang unabhängig von der Resozialisierungspraxis der Strafbehörden statt. Das heisst, es gab relativ oft den Fall, dass jemand nach zwei Dritteln der Haftdauer aus der Strafanstalt entlassen wurde, die zuständige Vollzugsbehörde dieser Person auch eine gute Resozialisierung bescheinigte, die Fremdenpolizei indessen diesen Resozialisierungsbefund gar nicht mehr berücksichtigte, sondern allein auf die Dauer der auferlegten Freiheitsstrafe abstellte. Dies ist ein Unsinn; dies kann auch nicht wirklich eine verhältnismässige Auslegung von Artikel 8 EMRK sein. Es kann nicht sein, dass jemand, der sich über den Strafvollzug resozialisiert, letztlich einfach deshalb schlechter behandelt wird, weil er Ausländer ist. Dies würde, wie Herr Gross zu Recht gesagt hat, zu einer eigentlichen Doppelbestrafung dieser Person führen.

In diesem Sinne ist der Zusatz gemäss der Minderheit Hubmann wichtig, weil er eine unselige Folge der bisherigen Gerichtspraxis korrigiert und die Resozialisierung in den Entscheid bezüglich des Widerrufs der Aufenthaltsbewilligung einbezieht.

Ich komme zur Frage der Sozialhilfe: Auch hier ist die bisherige Praxis abwegig. Es kann doch nicht sein, dass allein der Tatbestand des Sozialhilfebezuges einen Widerrufstatbestand darstellt. Das heisst, es kann doch nicht sein, dass die Hintergründe, warum eine Person sozialhilfeabhängig wird, nicht in den Entscheid einbezogen werden. Dies ist eine dringend notwendige Korrektur, die gegenüber dem Status quo vorgenommen werden muss, weil diese formale Betrachtungsweise der zuständigen Behörden und – aufgrund der aktuellen Lage – auch der Gerichte zu manchen Härtefällen geführt hat. Das entspricht nicht mehr einer verhältnismässigen Gesetzesauslegung und Praxis.

Das Gleiche gilt beim zweiten Antrag der Minderheit Janiak. Er ist eigentlich nur die Präzisierung dessen, was verfassungsmässig eh schon gilt, nämlich der Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das heisst, er bietet eine gesetzliche Auslegungshilfe, welche Kriterien bei der Beurteilung des Verhältnismässigkeitsprinzips angewendet werden müssen. Es scheint mir wichtig, dass vor allem das Moment der Dauer des Aufenthaltes hier vermehrt in den Vordergrund rückt. Denn es ist stossend, wenn Sozialhilfeempfänger oder im Zusammenhang mit dem Strafrecht auch andere Leute des Landes verwiesen werden oder eine Bewilligung für Leute widerrufen wird, die schon lange hier sind, die hier integriert sind, die hier zum Beispiel ihre Ausbildung gemacht haben.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, diesen wichtigen Minderheitsanträgen stattzugeben. Hier stellt sich auch für die CVP, die Familienpartei par excellence auf diesem Planeten, die Frage, ob sie einer verhältnismässigen Auslegung von Artikel 8 EMRK das Wort reden will oder ob sie einfach auf eine formale Praxis abstellt, für die die Familie eigentlich nichts ist als Schall und Rauch.

**Pflater Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion unterstützt bei Artikel 61 die Anliegen der Kommissionsmehrheit. Beim Wi-

derruf von Verfügungen ist darauf Acht zu geben, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Effizienz, Humanität und Konsequenz erreicht wird. Die Minderheit Hubmann möchte auch die familiären Verhältnisse explizit erwähnt haben und den Buchstaben e in Artikel 61 streichen. Der Antrag Müller Philipp geht in die genau entgegengesetzte Richtung; er möchte bei Buchstabe c die Widerrufsgründe verschärfen.

Wenn aber bei Buchstabe c die beiden Wörter «erheblich» und «wiederholt» gestrichen würden, wäre unter Umständen das Gegenteil dessen, was der Antragsteller will, erreicht. Bei jedem kleineren Vergehen würde ein administrativer Aufwand entstehen, bei jedem leichten Verstoß, z. B. im Verkehr, wäre ein Widerruf zu erwägen, würde dann aber nach langem Verfahren vermutlich doch nicht aktiviert oder genehmigt, sodass wegen Geringfügigkeit des Vergehens das Ganze überflüssig wäre.

Buchstabe c formuliert eine Oder-Bedingung, man kann also seitens der Behörde ein schweres Vergehen oder mehrere kleine Vergehen als Kriterium nehmen. Die Regelung gemäss Mehrheit gibt der Behörde die Möglichkeit, die Einzelfälle umfassend und adäquat zu prüfen. Auch der dauerhafte Bezug der Sozialhilfe sowie familiäre Bedingungen sollen und müssen als Entscheidungsgrundlage der Behörden eine Rolle spielen. Man muss hier aufpassen, dass man nicht mit vermeintlichen Verschärfungen oder Aufweichungen das Gegenteil dessen erreicht, was man möchte, oder dass man den Behörden nicht zu einengende Vorschriften macht, die den nötigen, auch humanitären Aspekten Rechnung tragenden Spielraum ermöglichen. Zu tiefe Detaillierung in einem Gesetz kann manchmal nicht zu mehr Genauigkeit, sondern eher zum Gegenteil und zu Konfliktfällen führen.

Gleiches gilt für Artikel 62, der, auch was die Minderheitsanträge angeht, ähnlich gelagert ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Artikel 91 explizit das Ermessen der Behörden regelt. Die Formulierung von Artikel 91 ist ebenfalls präzise und umfassend genug und wird richtigerweise so auch beim Widerruf zur Anwendung kommen. Beide Minderheiten misstrauen verschiedenen Kreisen: die einen den Ausländern, die anderen den vollziehenden Behörden.

Die Mehrheit hat eine pragmatische Lösung gefunden. Deshalb stimmen wir ihr zu.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Ich spreche zum Antrag der Minderheit Hubmann bei Artikel 61 Buchstabe b. Mit diesem Antrag möchte die Linke einmal mehr den Grundsatz der Straffälligkeit aufweichen. Wenn eine Person zu einer Freiheitsstrafe von 12 Monaten verurteilt wurde, so hat sie wohl nicht nur eine Kleinigkeit verbrochen.

Nun möchte die Minderheit einmal mehr künstliche Härtefälle schaffen. Bis heute glaubte ich, dass jede Person, die eine Straftat begeht, sich der Folgen bewusst sein müsse. Sie weichen das Ganze aber wieder auf und sagen, man müsse auf die familiären Verhältnisse Rücksicht nehmen. Die Bewilligung einer Person, die nicht weiss, was sie tut, muss – vor allem, wenn die Person straffällig wird – widerrufen werden können. Straffällig ist straffällig, und zwar ohne Wenn und Aber.

Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, die Anträge der Minderheit Hubmann abzulehnen, auch diejenigen bei Artikel 61 Buchstabe e und Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich spreche zum Minderheitsantrag Hubmann, Artikel 61 Litera b sei zu ergänzen. Der Minderheitsantrag muss als gefährlich eingestuft werden, wenn man bedenkt, dass im neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches, der wahrscheinlich im Jahr 2006 in Kraft treten wird, die Landesverweisung ersatzlos gestrichen worden ist. Wenn Sie der Minderheit Hubmann zustimmen, können Sie auch ausländerrechtlich gegen angeblich resozialisierte Schwer- und Schwerstkriminelle nicht mehr vorgehen, denn verbüsste Strafen dürfen dann von Gesetzes wegen nicht mehr berücksichtigt werden – es ist kaum zu glauben. Im Übrigen stellt der Resozialisierungsgedanke nach der bun-

desgerichtlichen Rechtsprechung nur einen unter mehreren Gesichtspunkten dar, wenn es um die Ausweisung bzw. um den Widerruf von Anwesenheitsbewilligungen geht.

Der Minderheitsantrag ist auch aus einem anderen Grund abzulehnen. Mit dem Bundesbeschluss vom 19. Dezember 2003 über die Genehmigung und die Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen hat sich dieses Parlament dafür entschieden, den Resozialisierungschancen Krimineller im Herkunftsstaat künftig einen grösseren Stellenwert beizumessen.

Lehnen Sie bitte – zusammen mit der FDP-Fraktion – diesen Minderheitsantrag Hubmann ab.

Zum Antrag der Minderheit Hubmann, Artikel 61 Litera e zu streichen: Bei Litera e handelt es sich um die Übernahme der in der Praxis bewährten Bestimmung von Artikel 10 Absatz 1 Litera b des heute geltenden Anag, in Verbindung mit Artikel 16 Absatz 2 der entsprechenden Verordnung (Anav). Es kann nicht sein, dass Personen, die unsere Sozialwerke notorisch belasten, nicht weggewiesen werden können. Es handelt sich – man beachte dies bitte – um eine Kann-Formulierung, was den Behörden genügend Spielraum für eine situationsgerechte Anwendung dieser Bestimmung gibt. Im Übrigen hat das Bundesgericht den Rahmen der bezogenen Sozialhilfe, die zu einer Ausweisung führen kann, extrem weit gesteckt.

Lehnen Sie bitte auch diesen Antrag auf Streichung von Artikel 61 Litera e ab.

Zum Minderheitsantrag Hubmann, Artikel 62 Absatz 1 Litera b sei zu ergänzen: Wie schon bei Artikel 61 muss auch dieser Minderheitsantrag als gefährlich eingestuft werden. Dies insbesondere unter dem Aspekt, dass – wie bereits gesagt – die Landesverweisung im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches ersatzlos gestrichen worden ist. Die familiären Verhältnisse werden zudem ohnehin im Rahmen der Beachtung von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigt.

Wir bitten Sie, auch diesen Antrag abzulehnen.

Zum Minderheitsantrag Janiak bei Artikel 62 Absatz 3: Artikel 91 im vorliegenden Gesetzentwurf – bezüglich Ermessensausübung – gewährleistet eine faire Beurteilung der Notwendigkeit von allfälligen Massnahmen. Das muss genügen. Mir ist im Übrigen kein einziger Fall aus den Kantonen zugetragen worden, bei dem Ausländerinnen und Ausländer, die als echte Working Poor zu bezeichnen sind, weg- oder ausgewiesen worden wären. Den Migrationsämtern dürfen Sie ein gesundes Augenmass zutrauen. Schränken Sie also bitte deren Ermessensspielraum nicht weiter ein! Imperativen Formulierungen wie der vorliegenden ist eine Absage zu erteilen.

Lehnen Sie bitte auch den Minderheitsantrag Janiak ab.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Herr Müller, ist Ihnen bewusst, dass das Gegenteil von dem, was Sie erzählen, wahr ist? Bislang galt bezüglich der Landesverweisung, dass sie bei guter Resozialisierung aufgeschoben werden konnte, nicht indessen der Entscheid der Migrationsämter bezüglich Aufhebung einer Bewilligung. Das hat dazu geführt, dass man eingesehen hat, dass diese Strafbestimmung eigentlich gar nicht nötig ist, sondern das alleinige Bewilligungsverfahren beziehungsweise Widerrufsverfahren im fremdenpolizeilichen Verfahren genügt. Sind Sie sich mithin bewusst, dass die Abschaffung dieses Strafgesetzartikels rein gar nichts mit der vorliegenden Bestimmung zu tun hat? Wäre es aber nicht sinnvoll, dass diese gleiche Überprüfung der Resozialisierung hier vorgenommen würde?

**Müller Philipp (RL, AG):** Herr Vischer, ich bin mir schon bewusst, dass meine Ausführungen richtig sind und dass nicht das Gegenteil davon wahr ist. Ich bin mir aber auch bewusst, dass Sie mit Ihrer Betrachtungsweise und mit Ihren Ausführungen wahrscheinlich nicht ganz auf dem neuesten Stand sind. Sie werden ja wohl wissen, warum die Landesverweisung im Strafrecht abgeschafft worden ist. Sie ist abge-

schaft worden, weil man eben ausweichen und im schnelleren Verfahren ausländerrechtlich vorgehen wollte. Es gibt aber entsprechende Bundesgerichtsurteile, die eben ganz klar und deutlich sagen – ich habe es in meiner Begründung ja erwähnt –, dass die Resozialisierung nur einer der Aspekte ist, die bei der Beurteilung herbeigezogen werden. Das habe ich klar und deutlich gesagt. Bitte nehmen Sie zur Kenntnis, was das Bundesgericht in diesen Punkten ausgeführt hat. Dann werden Sie diese Frage nicht mehr stellen müssen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir behandeln hier die Widerrufsgünde bezüglich Verfügungen im Falle der Straffälligkeit. Zur Fassung des Bundesrates von Artikel 61 Buchstabe a sehe ich keine Abweichungen von Mehr- und Minderheiten. Sie sind also damit einverstanden, dass geschehen soll, was dort festgeschrieben ist, wenn ein «Vertreter im Bewilligungsverfahren falsche Angaben gemacht oder wesentliche Tatsachen verschwiegen hat». Da besteht Einigkeit.

Bei den Freiheitsstrafen schlägt Ihnen der Bundesrat die Formulierung «zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe» vor. Die Person muss verurteilt sein, und es muss gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne des Strafgesetzbuches angeordnet worden sein. Die Artikelnummern sind jetzt geändert, weil es unterdessen eine neue Fassung des Strafgesetzbuches gibt, aber im letzten Absatz ist es das Gleiche wie bei der Mehrheit. Der Unterschied besteht in zwei Dingen:

Die Mehrheit schlägt vor, dass dies nur bei einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten oder bei wiederholt ausgesprochenen kürzeren Freiheits- oder Geldstrafen geschehen soll. Ich muss Ihnen sagen, dass das eine zu starre Vorschrift ist. Das sollten Sie nicht machen. Wir haben auch beim Asylgesetz darüber gesprochen, und im Asylgesetz hat Ihr Rat dann mit 148 zu 8 Stimmen die bundesrätliche Fassung mit der so genannten «längerfristigen Freiheitsstrafe» bewilligt. Das können in einem Fall mehr als zwölf Monate und in einem anderen Fall weniger als zwölf Monate sein. Die Kommissionmehrheit meint wahrscheinlich auch etwas anderes. Ich glaube nicht, dass sie ganz genau zwölf Monate meint. Sie meint wahrscheinlich «mindestens zwölf Monate», also auch dreizehn oder vierzehn Monate. Neun oder acht Monate kommen nicht infrage, gemäss dieser genauen Formulierung kommt aber auch eine längere Frist nicht infrage.

Was ist der Hintergrund dieser Vorschrift? Der Hintergrund dieser Vorschrift ist die Beachtung der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Zukunft. Da muss den Behörden, meine ich, dieser Spielraum gelassen werden. Es soll sich nicht um eine Bagatelle handeln, aber man soll auch nicht einfach zwölf Monate sagen können. Es gibt verschiedene Strafen, die diesen Rahmen haben, die vielleicht damit nichts zu tun haben, und dann kann man etwas weiter gehen.

Wir bitten Sie, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen, wie Sie das schon im Asylgesetz getan haben. Dann haben wir eine Übereinstimmung.

Sie müssen auch sehen, dass es im Falle von gewissen Aufenthaltbewilligungen störend wäre, wenn man bis zu zwölf Monate ginge. Was tun Sie bei einem Besuchsvisum? Dass ein solches nur nach einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten soll widerrufen werden können, sieht niemand ein. Bei einem Besuchsvisum können Sie sicher etwas weiter hinuntergehen. Einen Widerruf eines Kurzaufenthaltes müssen Sie sicher anders behandeln als einen Widerruf bei jemandem, der bereits lange Jahre hier ist. Diese Flexibilität sollte gegeben sein.

Wir bitten Sie, dem Entwurf des Bundesrates in Bezug auf die Freiheitsstrafen treu zu bleiben. Wenn Sie wiederholte Straftaten hier einbauen wollen, haben wir nichts dagegen. Das ist unseres Erachtens in Artikel 61 Buchstabe c natürlich enthalten: «erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere und

äussere Sicherheit gefährdet». Darin sind natürlich solche wiederholten Straftaten auch enthalten, aber immer eingeschränkt auf die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und nicht auf irgendwelche anderen Straftatbestände bezogen, die damit nichts zu tun haben.

Zu den Anträgen der Minderheiten Hubmann und Janiak bei den Artikeln 61, 62 und 62a: Sie möchten, dass man die besonderen Verhältnisse, die Familienverhältnisse, die Resozialisierung und andere Besonderheiten berücksichtigt. Ich bitte Sie, diese Anträge abzulehnen, und zwar nicht, weil diese Berücksichtigung nicht erfolgen würde, aber ich muss Ihnen sagen, wenn Sie die Berücksichtigung hier festschreiben, dass dies an anderen Orten dann nicht geht. Ich muss Sie darauf aufmerksam machen, dass im Ausländerrecht in jedem Fall die Verhältnismässigkeit der Massnahmen gemäss Artikel 52 Absatz 3 geprüft werden muss. Artikel 91 des Ausländergesetzes ist ein genereller Artikel, der immer gilt. Wenn Sie jetzt an einzelnen Orten das wieder schreiben und an anderen Orten nicht, dann sagt man: Hier gilt das wahrscheinlich nicht, aber dort gilt das. Ich bitte Sie, dies wegzulassen, denn die persönlichen Verhältnisse und der Grad der Integration müssen gemäss den erwähnten Artikeln bereits berücksichtigt werden.

Etwas anderes ist es mit dem Begriff Resozialisierung. Ich bitte Sie, diesen wegzulassen, denn das ist ein unklarer Begriff. Resozialisierung ist kein klar fassbarer Begriff, wir sollten ihn nicht in ein Gesetz aufnehmen. Eine Wiederholung allgemeiner Grundsätze – auch ohne Erwähnung der Resozialisierung – schwächt eher die Bedeutung der Artikel 52 und 91 ab. Bei schweren Straftaten sollte der Handlungsspielraum der Behörden nicht eingeschränkt werden. Der Begriff Resozialisierung ist auch stark auslegungsbedürftig. Darum bitten wir Sie, mit dem generellen Artikel zu operieren.

Wenn Sie Artikel 61 Buchstabe e anschauen, sehen Sie, dass ein Widerruf auch wegen Sozialhilfeunterstützung erfolgen kann. Fast alle, die hier gesprochen haben, haben so getan, als sei es eine Verpflichtung der Behörden, in jedem Fall, in dem einer der in den Buchstaben a bis e aufgeführten Gründe zutrifft, eine Bewilligung oder eine andere Verfügung zu widerrufen. Das steht hier nicht. Hier steht, die zuständige Behörde könne eine solche Verfügung, eine Bewilligung, widerrufen; sie muss es nicht tun. Herr Janiak, wenn Armut wegen einer Scheidung usw. entsteht, war das nie ein Grund, dass jemand ausgewiesen wurde. Es geht vor allem um diejenigen Fälle, in denen die Sozialhilfeabhängigkeit durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde. Ein Beispiel aus der Praxis: Es verweigert einer einfach die Stellensuche; er macht es einfach nicht. Da muss die Behörde auch die Möglichkeit haben, die Aufenthaltsbewilligung zu widerrufen. Die Selbstverantwortung wird durch die grundsätzlich mögliche Wegweisung gestärkt. Aber es wird nicht jeder, der Sozialhilfeempfänger wird, zum Beispiel wegen einer gescheiterten Ehe oder wegen eines Unfalles in der Familie, weggewiesen. Aber er kann weggewiesen werden, und das wird dann angeordnet, wenn er sich weigert, etwas zu tun, um nicht sozialhilfeabhängig zu sein.

Für den Widerruf der unbefristeten und mit keinen Bedingungen versehenen Niederlassungsbewilligung gelten höhere Anforderungen. Nach einem Aufenthalt von fünfzehn Jahren ist ein Widerruf wegen Sozialhilfeabhängigkeit nicht mehr möglich. Das ist die Regelung nach Artikel 62 des Ausländergesetzes. Rund 75 Prozent aller Ausländer besitzen die Niederlassungsbewilligung.

Ich bitte Sie, hier beim Konzept des Bundesrates zu bleiben. Wir können Entscheide zugunsten der Anträge der Mehrheit tragen, mit Ausnahme der genauen Formulierung «zu einer Freiheitsstrafe von zwölf Monaten». Das macht keinen Sinn. Da ist die Formulierung «längerfristige Freiheitsstrafe» besser, sie berücksichtigt eben die besonderen Verhältnisse, die besonderen Straftaten, die besondere Bewilligung: ob als Besuchsvisum, ob für einen Kurzaufenthalt, ob für längere Zeit usw. Da sollten wir uns nicht einschränken.

Ich bitte Sie, dem zuzustimmen, wie Sie das beim Asylgesetz auch getan haben.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Ich möchte eines vorausschicken: Beim Widerruf von Verfügungen – Artikel 61 – ist es klar, dass dieser Widerruf immer im Ermessen der Behörde liegt. Und wie der Bundesrat auch zu Recht erwähnt hat, liegt dem Ermessensentscheid dieser Behörde immer das Prinzip von Artikel 91 zugrunde: Jeder Ermessensentscheid muss verhältnismässig sein und dem Einzelfall gerecht werden. Das muss man vorausschicken, wenn man jetzt die verschiedenen Gründe hier durchleuchtet.

Sie sehen, dass es bei Artikel 61 Litera a keine Differenzen gibt. Bei Litera b hat die Kommission versucht, das «längerfristig» zu definieren. Nach unserer Ansicht ist die Gefahr gross, dass «längerfristig» von Kanton zu Kanton, von Behörde zu Behörde unterschiedlich interpretiert wird. Wir wollten das in der Kommission möglichst einengen. Ich bin damit einverstanden, dass wahrscheinlich das Wort «mindestens» hinzugefügt werden müsste. Das kann die Redaktionskommission oder der Ständerat nochmals anschauen. Es war uns aber auch wichtig, hinzuzufügen – entgegen der Version des Bundesrates –, dass auch wiederholte kurze Freiheitsstrafen zum Entzug einer Bewilligung führen können. Es gibt viele Fälle, wo regelmässige Verurteilungen stattfinden, bei denen es sich aber um kürzere Strafen handelt. Die Kommission war der klaren Auffassung, dass auch hier im Einzelfall ein Widerruf möglich sein muss.

Die Minderheit Hubmann möchte, dass zusätzlich die familiären Verhältnisse berücksichtigt werden und dass bei einer Resozialisierung nach einer verbüssteten Strafe vom Widerruf abgesehen wird. In der Kommission haben wir das ausführlich diskutiert und mit 12 zu 7 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit ist der Meinung, dass die Behörde bei der Ermessensausübung im Einzelfall die Härte eines Widerrufs ja sowieso berücksichtigen muss – und entsprechend auch die Auswirkungen auf die Familie. Das geht eben aus dem Prinzip von Artikel 91 klar hervor.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen.

Es liegt noch ein Antrag Müller Philipp zu Artikel 61 Litera c vor. Die Aufenthaltsbewilligung kann widerrufen werden, wenn jemand wiederholt oder erheblich gegen die öffentliche Sicherheit verstösst. Herr Müller möchte dies jetzt bereits beim einmaligen Vergehen anwenden. Das geht nach Ansicht der Kommission zu weit. So könnte man zum Beispiel bei jedem Verkehrsregelverstoß bereits die Aufenthaltsbewilligung infrage stellen. Das würde zu administrativem Leerlauf führen. Da ist es richtig, den Widerruf bei rechtmässig Anwesenden auf erhebliche und wiederholte Verstösse gegen die Rechtsordnung einzuschränken.

Die Minderheit Hubmann möchte Litera e ganz streichen. Bundesrat und Kommissionsmehrheit wollen, dass beim Aufenthalt auch der dauerhafte Sozialhilfebezug eine Rolle spielt. Es gibt Fälle von unverschuldeter Notlage oder Arbeitslosigkeit, und selbstverständlich soll hier das Verhältnismässigkeitsprinzip greifen. Gemeint sind aber Fälle, in denen sich zum Beispiel jemand weigert, eine Stelle anzutreten. Da ist es nach Kommissionsmehrheit eben richtig, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung angeschaut wird.

Herr Müller hat zu Litera f einen Antrag gestellt, der der Kommission nicht vorlag. Ich verweise aber auf Seite 3809 der Botschaft. Das würde schon greifen, wenn jemand eine Betreuung hat; der Antrag geht daher zu weit. Das ist wiederum ein Problem der Verhältnismässigkeit.

Bei Artikel 62 geht es um den Widerruf der Niederlassungsbewilligung. Das soll nur in Fällen möglich sein, wo eben krasse Vergehen gegen die Rechtsordnung bestehen, etwa bei Freiheitsstrafen. Die Mehrheit hat in Absatz 2 – langjähriger Aufenthalt in der Schweiz – gegenüber dem Bundesrat eine Einschränkung angebracht. Herr Müller wiederum will diesen Absatz ganz streichen, was die Kommission ablehnt. Es macht Sinn, bei langjähriger Niederlassung einen Unterschied zu machen, das ist auch wieder ein Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. In Fällen von langjähriger Anwesenheit ist die Verwurzelung in der Schweiz viel grösser und eine Wegweisung umso härter.

Die Minderheit Janiak zu Absatz 3 schliesslich greift ein Problem auf – Scheidung, Trennung –, das tatsächlich oft vorhanden ist, selbstverständlich auch bei Schweizerinnen und Schweizern. Die Mehrheit ist aber zum Schluss gekommen, dass eine Verankerung überflüssig ist, da eben auch hier im Einzelfall wieder das Ermessen spielt. Die Frage des Selbstverschuldens ist von der Behörde selbstverständlich zu berücksichtigen. Zudem kann man zig Jahre nach einer Scheidung natürlich nicht dieselben Argumente verwenden wie kurz danach. In der Kommission wurde dieser Antrag mit 11 zu 7 Stimmen abgelehnt.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Frau Berichterstatterin, da Sie in der Kommission mitgearbeitet haben, gehe ich davon aus, dass Sie Artikel 91 – das ist der Artikel betreffend die Ermessensausübung – genauestens kennen. Wie können Sie dann unterstellen, dass meine Anträge zu Artikel 61 und 62 schon bei geringsten Strassenverkehrsvergehen wirksam werden sollen? Das wäre ein klarer Widerspruch zu Artikel 91.

**Leuthard Doris (C, AG),** für die Kommission: Artikel 91 enthält den Grundsatz. Das Problem liegt eben bei der Formulierung Ihres Antrages und nicht bei Artikel 91; denn Sie haben den Antrag zu offen formuliert. Daher bestünde in diesen Fällen die Gefahr, dass schon kleine Vergehen zum Widerruf der Bewilligung führen würden. Das will die Kommission nicht. Es muss ein gewisser Vergehensgrad vorhanden sein.

**Gross Jost (S, TG):** Frau Leuthard, Herr Bundesrat Blocher hat hier aufgezeigt, dass Artikel 61 Litera b in der Fassung der Mehrheit nicht logisch ist und keinen Sinn macht. Sie haben den Ball jetzt einfach dem Ständerat zuschieben wollen; er soll das bereinigen – oder dann die Redaktionskommission. Müssen Sie als Kommissionssprecherin nicht die Grösse haben, hier einzugestehen, dass die bundesrätliche Fassung die richtige ist, um sie dann hier auch mit einer gewissen Flexibilität zu vertreten, statt an der logisch und textmässig unsinnigen Fassung der Mehrheit festzuhalten?

**Leuthard Doris (C, AG),** für die Kommission: Herr Gross, die Präzisierung des Begriffes «längerfristig» war in der Kommission unbestritten. Auch Ihre Fraktionskolleginnen und -kollegen haben dem zugestimmt. Deshalb kann ich mir nicht anmassen, meine Kolleginnen und Kollegen zu desavouieren. Ich habe Verständnis dafür, dass noch das Wort «mindestens» eingebaut werden muss und dass der Ständerat das nochmals anschaut. Unser Grundanliegen war, den Begriff «längerfristig» zu präzisieren. Wir haben uns hier den zwölf Monaten angeschlossen. Wenn etwas anderes eine Mehrheit findet, verschliesse ich mich dem nicht. Aber ich sehe, dass ausser der Version des Bundesrates kein anderer Antrag besteht.

*Art. 61 Bst. b; 62 Abs. 1 Bst. b  
Art. 61 let. b; 62 al. 1 let. b*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Diese Abstimmung gilt auch für den Antrag der Minderheit Hubmann zu Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b.

*Erste Abstimmung – Premier vote*  
Für den Antrag der Mehrheit .... 106 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 66 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*  
Für den Antrag des Bundesrates .... 156 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit .... 14 Stimmen

*Art. 61 Bst. c – Art. 61 let. c*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** In Bezug auf den Antrag Hess Bernhard gilt die Abstimmung auch für die Artikel 62, 63 sowie 65 bis 67.

*Erste Abstimmung – Premier vote*  
Für den Antrag Müller Philipp .... 92 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 6 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*  
Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 78 Stimmen

*Art. 61 Bst. e – Art. 61 let. e*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit .... 101 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 69 Stimmen

*Art. 61 Bst. f – Art. 61 let. f*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Dunant .... 65 Stimmen  
Dagegen .... 107 Stimmen

*Art. 62 Abs. 1 Bst. c – Art. 62 al. 1 let. c*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit .... 94 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp .... 78 Stimmen

*Art. 62 Abs. 3 – Art. 62 al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit .... 71 Stimmen  
Dagegen .... 100 Stimmen

*Art. 62a*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit .... 74 Stimmen  
Dagegen .... 98 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 63**  
*Antrag der Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*  
(Hubmann, Bühlmann, Tillmanns, Vermot)  
*Abs. 1*  
Ausländerinnen und Ausländer werden von den zuständigen Behörden aus der Schweiz weggewiesen, wenn sie:

....  
*Abs. 2*  
Die zuständige Behörde erlässt eine Verfügung. Eine Beschwerde ist innerhalb von dreissig Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen. Sie hat aufschiebende Wirkung.

*Abs. 3*  
Beim Vollzug der Wegweisung wird der Grundsatz der Einheit der Familie berücksichtigt.

*Abs. 4*  
Vor dem Vollzug wird das Vorliegen von persönlichen Härtefällen gemäss Artikel 30 Absatz 1 Buchstaben b, d und e überprüft.

*Antrag Huguenin*  
Streichen

*Antrag Hess Bernhard*  
*Abs. 1*

....  
c. wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer, verstossen hat, diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit

verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehört, ist die Wegweisung sofort vollstreckbar.

*Schriftliche Begründung*

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen ist. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

*Antrag Schlüser*

*Abs. 2*

Auf sofortiges Begehren erlässt die zuständige Behörde eine kostenpflichtige Verfügung ....

*Schriftliche Begründung*

Der aus der Verfügung entstehende Aufwand ist von den Verursachern zu tragen und die Verfügung daher kostenpflichtig zu machen.

*Antrag Wasserfallen*

*Abs. 2, 3*

*Streichen*

*Schriftliche Begründung*

In der Botschaft, Seite 3811, steht zu Artikel 63, Formlose Wegweisung, Folgendes:

«Werden Ausländerinnen und Ausländer von den zuständigen Behörden weggewiesen, kann dies im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens geschehen, wenn sie während des bewilligungsfreien Aufenthaltes in der Schweiz (Art. 8) die Einreisevoraussetzungen von Artikel 3 nicht mehr erfüllen oder wenn sie eine Bewilligung benötigen, aber keine besitzen (illegaler Aufenthalt). Eine formlose Wegweisung kann mündlich erfolgen; es ist jedoch vorgesehen, ein entsprechendes Formular und ein Merkblatt mit den wichtigsten Informationen zu schaffen. Eine beschwerdefähige Verfügung soll wie beim Visumsverfahren (Art. 4 Abs. 2), bei der Rückweisung an der Grenze (Art. 6 Abs. 2) oder bei der Wegweisung am Flughafen (Art. 64 Abs. 2) nur auf ausdrückliches Verlangen erlassen werden. Gegen diese Verfügung ist eine Beschwerde möglich, der keine aufschiebende Wirkung zukommt. Über ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat die Beschwerdeinstanz innerhalb von zehn Tagen zu entscheiden. Erfordert der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein rasches Handeln, so ist der Wegweisungsentscheid sofort vollstreckbar, und eine Ausschaffung nach Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b kann unmittelbar erfolgen. Dies bedeutet, dass ein allfälliges Beschwerdeverfahren immer im Ausland abzuwarten ist. Beispielsweise gilt diese Bestimmung für 'Hooligans', wenn ihr Verhalten offensichtlich eine Gefährdung darstellt. Die Behörden haben umfassend zu prüfen, ob der Vollzug der Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar ist. Ist dies nicht der Fall, entscheidet das BFF auf Antrag der kantonalen Behörde über die Gewährung der vorläufigen Aufnahme (Art. 78).»

Im geltenden Recht ist die vorsorgliche Wegweisung dem Sinn nach mit der hier formulierten formlosen Wegweisung vergleichbar. Heute sind die formlosen Wegweisungen ein geeignetes Instrument, um die illegale Einwanderung einigermassen im Griff halten zu können. Pro Jahr werden Tausende von formlosen Wegweisungen vollzogen, allein im Kanton Zürich deren 2000. Wenn nun, wie Kommission und Bundesrat vorschlagen, in Absatz 2 die Möglichkeit zur Beschwerde geöffnet wird – auch wenn die Verfügung erst auf Begehren erfolgt –, würde von dieser Möglichkeit mit Sicherheit rege Gebrauch gemacht werden. Die Beschwerdeinstanz hätte danach innert zehn Tagen zu entscheiden. Die formlose Wegweisung ist nach dem Vorschlag von Kommission und Bundesrat an sich keine formlose Wegweisung, denn Absatz 2 steht zum Titel des Artikels im Widerspruch.

Wenn Absatz 2 gestrichen wird, muss konsequenterweise auch Absatz 3 gestrichen werden.

**Art. 63**

*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Hubmann, Bühlmann, Tillmanns, Vermot)

*Al. 1*

Les autorités compétentes renvoient l'étranger de Suisse:

....

*Al. 2*

L'autorité compétente rend une décision. Tout recours contre cette décision doit être déposé dans les trente jours après sa notification. Il a un effet suspensif.

*Al. 3*

Le principe de l'unité de la famille est pris en considération lors de l'exécution du renvoi.

*Al. 4*

Avant l'exécution du renvoi, la présence de cas individuels d'une extrême gravité selon l'article 30 alinéa 1 lettres b, d et e est vérifiée.

*Proposition Huguenin*

Biffer

*Proposition Hess Bernhard*

*Al. 1*

....

c. s'il enfreint de manière grave ou menace la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, notamment par une agitation politique et/ou par une ferveur religieuse, ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il appartient à une association politique/religieuse avec des visées contraires à la Constitution, le renvoi est exécuté immédiatement sans exigence de forme.

*Développement par écrit*

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

*Proposition Schlüser*

*Al. 2*

Sur demande immédiate, l'autorité compétente rend une décision contre paiement ....

*Développement par écrit*

Les frais engendrés par la décision sont à mettre à la charge de celui pour qui elle a été prononcée. Elle doit donc être payante.

*Proposition Wasserfallen*

*Al. 2, 3*

*Biffer*

*Développement par écrit*

Concernant le renvoi informel, le message précise que:

«Si les autorités compétentes décident de renvoyer l'étranger parce qu'il ne remplit plus les conditions d'entrée de l'article 3 durant son séjour non soumis à autorisation (art. 8) ou parce qu'une autorisation est requise mais qu'il n'en possède pas (séjour illégal), elles peuvent le faire au terme d'une procédure simplifiée. Un renvoi informel peut être prononcé oralement; il est toutefois prévu de créer une formule et un aide-mémoire à cette fin, lesquels comporteront les informations les plus importantes. Une décision susceptible de recours n'est rendue que sur demande expresse comme dans la procédure pour les visas (art. 4 al. 2), le refus d'ent-

rée à la frontière (art. 6 al. 2) ou le renvoi à l'aéroport (art. 64 al. 2). Un recours est possible contre cette décision, mais il n'a pas d'effet suspensif. L'autorité de recours doit statuer dans un délai de dix jours sur toute demande de restitution de l'effet suspensif.

Lorsque la protection de la sécurité et de l'ordre publics exige d'agir rapidement, la décision de renvoi est exécutoire immédiatement et peut être mise en oeuvre sur l'heure conformément à l'article 68 alinéa 1 lettre b. Cela signifie que l'issue d'une éventuelle procédure de recours doit alors être attendue à l'étranger. Cela s'applique par exemple aux 'hooligans' lorsque leur comportement présente manifestement un danger. Les autorités doivent s'assurer que l'exécution du renvoi est possible, licite et exigible. Si tel n'est pas le cas, l'ODR statue, à la requête de l'autorité cantonale, sur l'octroi de l'admission provisoire (art. 78).»

Le renvoi à titre provisionnel prévu dans le droit en vigueur est comparable au renvoi informel prévu dans le projet. Le renvoi informel constitue à l'heure actuelle un instrument qui permet de contenir au moins dans une certaine mesure l'immigration clandestine. On dénombre chaque année plusieurs milliers de renvois informels, dont 2000 pour le seul canton de Zurich. Si, comme le prévoient les textes du Conseil fédéral et de la commission, il devait être possible, en vertu de l'alinéa 2, de faire recours – et ce, même si la décision est rendue uniquement sur demande –, nombreux sont ceux qui ne manqueraient pas de s'engouffrer dans la brèche ainsi ouverte (rappelons que l'autorité de recours ne disposerait que de dix jours pour statuer). D'ailleurs, le renvoi informel tel qu'il est prévu dans les projets du Conseil fédéral et de la commission ne constitue pas en soi un renvoi informel, dans la mesure où les dispositions de l'alinéa 2 sont en contradiction avec le titre de l'article. Enfin, la suppression de l'alinéa 2 implique logiquement celle de l'alinéa 3.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Die Minderheit beantragt Ihnen, das Wort «formlos» in Absatz 1 zu streichen.

Wir leben hier in einem Rechtsstaat. Den Betroffenen ist deshalb der volle Rechtsschutz zu gewähren. Wenn eine Person wegweisen werden muss, hat die zuständige Behörde eine Verfügung zu erlassen, die rekursfähig ist. Insbesondere dann, wenn sich die Betroffenen längere Zeit in der Schweiz aufgehalten haben, haben sie hier nämlich auch vertragliche Verpflichtungen, z. B. einen Mietvertrag oder einen Arbeitsvertrag. Wir können sie nicht einfach formlos wegweisen, denn diese Verträge müssen gekündigt werden. Weiter muss der Grundsatz der Einheit der Familie berücksichtigt werden. Zudem hat die Härtefallregelung gemäss Artikel 30 zur Anwendung zu gelangen. Denn auch «sans-papiers» sind Menschen, die einen Rechtsschutz verdienen. Ich bitte Sie deshalb, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** «Renvoi informel», tel est le titre de cet article, et même si on comprend bien ce que cela signifie, «Renvoi informel», c'est déjà comme une contradiction dans les termes. Comment un acte aussi matériel, aussi concret, aussi décisif, peut-il être déclaré «informel»? On a peine à concevoir qu'une loi puisse prévoir une mesure aussi déterminante sans exigence de forme. C'est vrai que c'est une pratique qui, hélas! existe déjà, mais de là à l'inscrire dans une loi, il y a un pas qu'on n'aurait pas imaginé devoir franchir.

Le message explique que ces renvois informels sont comparables à ceux qui se font à l'aéroport, ou à un contrôle de frontière. Or, en fait, les personnes concernées ne sont pas du tout les mêmes, ou pas du tout dans la même situation. Qu'on refuse l'entrée en Suisse à quelqu'un qui débarque, passe encore! mais qu'on renvoie sans garantie de procédure des personnes qui vivent chez nous depuis des années, même sans autorisation de séjour, excusez-moi, mais ça me paraît absolument aberrant!

Il faut voir en effet comment les choses se passent dans la réalité. Il suffit d'un petit incident, d'une minute d'inattention

au milieu d'une vie vouée à la prudence qu'implique la clandestinité pour que des sans-papiers soient arrêtés, placés en détention dans le cadre des mesures de contrainte, et embarqués dans le prochain avion. Certains de ces sans-papiers n'ont même pas pu toucher leur dernier salaire, d'autres n'ont pas pu emporter leurs affaires. Dans un cas que je connais, c'est un enfant de 12 ans qui a été arrêté en rentrant de l'école. La police a ensuite arrêté sa mère, avec deux autres enfants, dont un bébé de dix jours! et puis le père, qu'on a fait venir à 2 heures du matin .... La famille a finalement obtenu un délai d'un mois pour quitter la Suisse, alors que ces personnes travaillaient ici depuis six ans, en payant impôts et charges sociales. Enfin, un autre sans-papiers a été maintenu à l'isolement durant quatre jours, avant d'être expulsé vers l'Equateur en lieu de travail et dans une ville qu'il ne connaissait pas. C'est un euphémisme de dire qu'on n'y met pas les formes! Et c'est dans ces conditions, selon la loi, qu'il faudrait demander immédiatement la décision et faire un recours dans les trois jours et attendre la conclusion du recours au fin fond de l'Equateur. C'est impensable.

Je peux aussi rappeler que, en 2001, la Cour européenne de Strasbourg a donné tort à la Suisse, suite à un recours d'un Algérien marié à une Suisseuse, qui faisait l'objet d'une mesure d'expulsion. Contrairement au Tribunal fédéral, la Cour européenne de Strasbourg avait estimé disproportionnée une mesure d'expulsion qui ne tenait pas compte de la situation de la famille. Ce cas particulier montre bien la pertinence de la proposition de la minorité, lorsqu'elle demande de respecter au moins le principe de l'unité de la famille et d'examiner les cas individuels d'extrême gravité. Je connais plusieurs familles de sans-papiers qui ont été séparées lors des renvois, et je connais d'autres cas où c'est in extremis que des situations de détresse ont été prises en considération. Les commentaires des journaux sur la décision de Strasbourg soulignent d'ailleurs le caractère généralement expéditif des décisions d'expulsion prises sans état d'âme par les autorités administratives et judiciaires suisses.

Pour les sans-papiers, cet article exclut de fait toute régularisation dès lors qu'ils sont pris par la police, et cela est probablement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui définit le principe de non-refoulement, lequel devrait s'appliquer à tous les étrangers et pas seulement aux réfugiés.

Ce sont les raisons pour lesquelles le groupe des Verts vous recommande d'accepter la proposition de minorité Hubmann à l'article 63.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

Die Abstimmung über diesen Artikel erfolgt noch vor Sitzungsunterbruch.

**Christen Yves (RL, VD):** Le groupe radical-libéral vous propose de rejeter la proposition de minorité Hubmann.

Après ce que vient de nous dire la porte-parole du groupe des Verts, Madame Menétrey-Savary, le coeur nous inciterait à accepter cette proposition de minorité, mais la raison nous invite à la rejeter. Evidemment, il y a un certain nombre d'illégaux qui peuvent tomber sous le coup de l'article 91, sur le pouvoir d'appréciation de l'autorité – c'est l'article général –, mais il y a tout de même beaucoup d'abus, de délinquants, de hooligans – puisqu'on parle beaucoup de football maintenant! –, pour lesquels il faut prendre rapidement des mesures. Ce renvoi sans exigence de forme évite des procédures inutiles pour des personnes qui de toute façon ne bénéficieraient pas d'une autorisation de séjour.

S'agissant des délais, ils peuvent effectivement paraître courts, mais là aussi il s'agit pour l'autorité de prendre une décision immédiate et de le faire, alors sans désespérer, en évitant des mesures dilatoires.

Les alinéas 3 et 4 de la proposition de la minorité Hubmann sont incontestablement compris dans l'article 91 qui est l'article général, même en ce qui concerne l'unité de la famille.

Je vous rappelle cet article: «Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration.» C'est-à-dire que dans les cas cités par Madame Menétréy-Savary, il y a des personnes déjà intégrées; c'est un élément fort grâce auquel on pourra vraisemblablement éviter une mesure de renvoi immédiat. Et puis, cet article dit également: «Lorsqu'une mesure légale n'est pas proportionnée, l'autorité compétente peut donner un simple avertissement à la personne concernée en la menaçant de prendre la mesure en question.» Dès lors, je crois qu'il est raisonnable, pour éviter les abus, de s'en tenir à la version du Conseil fédéral et de rejeter à l'article 63 la proposition de la minorité Hubmann.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Bei Artikel 63 Absatz 3 verlangt die Minderheit Hubmann, dass beim Vollzug der Wegweisung der Grundsatz der Einheit der Familie berücksichtigt werden muss.

Gehe ich richtig in der Annahme, dass das bedeutet, dass dann die ganze Familie formlos wegweisen werden kann? Falls ja, stimmt die SVP-Fraktion Ihrem Antrag selbstverständlich zu. Falls dies aber nicht der Fall sein sollte – was ich wohl eher befürchte –, so bedeutet dies einmal mehr eine Aufweichung des Gesetzes, und dann lehnen wir diese Minderheit ab.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Zu Absatz 1: Nach geltendem Recht ist in diesen Fällen eine formlose Wegweisung möglich, also eine Wegweisung, die an keine Form gebunden ist und gegen die auch keine Beschwerde erhoben werden kann. Der Entwurf des Ausländergesetzes bringt hier eine erhebliche Verbesserung im Sinne der Sicherheit für den Wegweisenden, indem auf Verlangen eine Verfügung ausgestellt werden muss, gegen die eine Beschwerdemöglichkeit besteht. Das geht also relativ weit. Die Kantone sind gegenüber diesem Mehraufwand ausserordentlich kritisch eingestellt, das muss ich Ihnen sagen. Die vorgeschlagene Lösung ist ein Kompromiss. Wenn Sie so weit gehen wie die Minderheit, dann überstrapazieren Sie die Möglichkeiten der Kantone bei den Wegweisungen. Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen. Was der Gesetzentwurf verlangt, ist das Äusserste, was man gegenüber den Kantonen tun kann.

Zu Absatz 2: Es handelt sich nur um Personen, die sich illegal in der Schweiz befinden oder die Voraussetzungen für einen kurzen, bewilligungsfreien Aufenthalt nicht mehr erfüllen. Die für diese Fälle vorgeschlagene Beschwerdefrist von drei Tagen trägt diesen besonderen Umständen Rechnung. Es geht nicht um jemanden, der eine Bewilligung hat und längere Zeit da ist, sondern es geht um jene, die sich illegal hier aufhalten oder die Voraussetzungen für einen kurzen, bewilligungsfreien Aufenthalt nicht mehr erfüllen.

Gemäss dem Gesetzentwurf darf der Wegweisungsvollzug erst erfolgen, wenn die Verfügung rechtskräftig ist. Die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde ist ausgeschlossen, und die Wegweisung kann sofort vollzogen werden, wenn eine Sicherheitsgefährdung vorliegt. Das sind die einschränkenden Dinge, die Sie zu beachten haben. Ich bitte Sie, diese Regelung zu unterstützen. Sie geht für die Behörden, die sie anzuwenden haben, meines Erachtens relativ weit.

Zu Absatz 3: Auch hier empfehlen wir Ihnen die Ablehnung des Minderheitsantrages. Die bereits nach geltendem Recht mögliche sofortige Vollstreckung der Wegweisung, also die so genannte formlose Wegweisung, kann insbesondere in dringenden Fällen – denken Sie an Fussballspiele mit Hooligans, gewalttätige Demonstrationen, an das WEF usw. – die richtige Lösung sein. Hier muss eine sofortige formlose Wegweisung möglich sein.

Es geht um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, und es wäre falsch, zuerst eine Beschwerdefrist und

dann einen Beschwerdeentscheid abzuwarten. Das muss ja innert Stunden oder sogar innert Minuten passieren. Denken Sie an das WEF, an die Leute, die da gekommen sind; da muss man sagen, dass sie wieder ausreisen müssen; oder denken Sie an einen Fussballmatch mit Hooligans, Schlägereien usw.

Zu beachten ist, dass ein solches Vorgehen nur bei illegal anwesenden Personen oder bei Personen möglich ist, die die Voraussetzungen für einen kurzen, bewilligungsfreien Aufenthalt nicht erfüllen – das gilt auch bei Absatz 3. Beim Entscheid über die Wegweisung wird auch hier wieder – das darf ich wiederholen – die familiäre Situation berücksichtigt. Dies ergibt sich eben wieder aus Artikel 91 des Ausländergesetzes. Allerdings wäre es beispielsweise nicht angebracht, bei einer Person mit illegalem Aufenthalt, die bei einem Fussballmatch als Hooligan in eine Schlägerei verwickelt ist, nur deshalb auf eine Wegweisung zu verzichten, weil sich Familienangehörige der betreffenden Person in der Schweiz befinden; so weit würden wir nicht gehen.

Wir bitten Sie, diese Minderheitsanträge abzulehnen.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Monsieur le conseiller fédéral, j'ai une question à vous poser. Vous parlez beaucoup de personnes qui séjournent illégalement, ou brièvement – vous avez mentionné à plusieurs reprises les hooligans. Mais êtes-vous conscient qu'un grand nombre de sans-papiers sont chez nous parfois depuis des années et des années, c'est-à-dire jusqu'à neuf ou dix ans? Je connais un cas particulier: ils ont un logement, un travail régulier, des enfants qui vont à l'école. Etes-vous conscient de cela?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie sehen, dass so viele «sans-papiers» hier sind. Sie sind aus dem Kanton Waadt, glaube ich, oder? Da haben Sie ja Erfahrung. Das zeigt, dass wir nicht einfach jeden, der ohne Papiere und illegal hier ist, ausweisen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** La vérité ne se trouve pas entre Monsieur le conseiller fédéral Blocher et Madame Menétréy-Savary, mais bien dans la juxtaposition de leur position respective. En effet, nous sommes là dans le cadre de la section 3 concernant les mesures d'éloignement, et l'article 63 traite de la procédure de renvoi informel. Or, cette procédure s'appliquera – comme vient de le mettre en évidence la discussion – tant à des gens qui séjournent depuis une certaine durée, et qui sont finalement pris en flagrant délit de conditions de séjour illégales, qu'à des gens qui sont interceptés dans une zone frontalière, ou à l'occasion d'une manifestation sportive. On a évoqué tout à l'heure le cas de hooligans. Dans de tels cas, il est nécessaire qu'il y ait une procédure rapide. Elle est nécessaire, tant pour les autorités et pour la protection des institutions et de l'Etat, que pour les personnes concernées qui ne doivent pas rester le cas échéant des semaines dans l'attente de décisions procédurales.

Il faut donc avoir à l'esprit que ces personnes sont dans des conditions de séjour illégales, soit qu'elles ne remplissent plus les conditions d'entrée dans la mesure où elles effectuaient initialement un séjour soumis à autorisation – vous trouverez ces conditions d'entrée à l'article 3 –, soit qu'elles pénétrèrent sans autorisation dans notre pays.

En ce qui concerne le cas des sans-papiers, le fait de persister dans un comportement illégal ne permet finalement pas de rendre celui-ci conforme à la législation. Il n'y a pas lieu, par une telle mesure, de permettre la légalisation des sans-papiers.

En ce qui concerne la proposition de minorité Hubmann, si vous l'acceptez, finalement, pourquoi maintenir la nécessité de l'obtention d'un visa pour un certain nombre de ressortissants étrangers, en particulier extracontinentaux? Finalement, il suffirait de pénétrer sans autorisation dans notre pays pour avoir droit à un séjour de 30 jours – puisque Madame Hubmann prévoit un tel délai de recours – et avec un effet suspensif automatique; donc, dans ce cas-là, on ne

peut pas refouler l'étranger et il pourrait séjourner automatiquement 30 jours dans notre pays, même en y ayant pénétré illégalement.

C'est par 11 voix contre 7 que la commission a rejeté cette proposition à l'alinéa 2.

En ce qui concerne l'alinéa 3, Madame Hutter l'a fait remarquer tout à l'heure, cette formulation est très équivoque. Lorsqu'on dit: «Le principe de l'unité de la famille est pris en considération lors de l'exécution du renvoi», cela est à double tranchant et l'on pourrait aussi imaginer qu'un couple qui séjourne légalement, et qui aurait été rejoint par un enfant adolescent juste majeur, pourrait le cas échéant être également expulsé pour respecter le principe de l'unité de la famille. Il y aurait là quelque chose de tout à fait irrationnel.

J'aurais souhaité pour ma part que la minorité retire sa proposition à l'alinéa 3. En tout état de cause, en commission, cette proposition a été rejetée par 11 voix contre 8.

En ce qui concerne l'alinéa 4, c'est par 11 voix contre 7 et 1 abstention que la commission n'a pas voulu inscrire cette disposition.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission et à rejeter toutes les propositions de la minorité.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Abstimmung gilt auch für den Antrag Schläuer zu Artikel 64 Absatz 2. Über den Antrag Hess Bernhard wurde bereits bei Artikel 61 Buchstabe c entschieden.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 107 Stimmen

Für den Antrag Schläuer .... 33 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 87 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 59 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 111 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 37 Stimmen

*Vierte Abstimmung – Quatrième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 91 Stimmen

Für den Antrag Huguenin .... 58 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.05 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 05*

*Schriftliche Begründung*

Der aus der Verfügung entstehende Aufwand ist von den Verursachern zu tragen und die Verfügung daher kostenpflichtig zu machen.

**Art. 64***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Huguenin*

Biffer

*Proposition Schlüer*

Al. 2

Sur demande immédiate, l'office rend une décision contre paiement dans un délai de 48 heures ....

*Développement par écrit*

Les frais engendrés par la décision sont à mettre à la charge de celui pour qui elle a été prononcée. Elle doit donc être payante.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Bundesrat Blocher und die Berichterstatter verzichten auf das Wort. Der Antrag Schlüer entfällt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 95 Stimmen

Für den Antrag Huguenin .... 59 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Es sind 95 Stimmen, weil die Abstimmungsanlage der Berichterstatter noch nicht freigegeben war.

**Art. 65***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Müller Philipp*

Abs. 3

Wenn die betroffene Person gegen die öffentliche Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, ist die Wegweisung sofort vollstreckbar.

*Schriftliche Begründung*

Wer gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstossen hat, ist grundsätzlich wegzuweisen, wobei die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Entfernungsmassnahme in jedem Fall vorbehalten bleibt (vgl. auch Art. 91 Abs. 2). Überzeugende Gründe, mit der Wegweisung zuzuwarten, bis der Ausländer «erheblich oder wiederholt» gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstösst, sind nicht ersichtlich. Die Einschränkung «erheblich oder wiederholt» ist daher ersatzlos aus dem bundesrätlichen Entwurf zu streichen.

Nicht einzusehen ist auch, warum die innere und – kumulativ – die äussere Sicherheit gefährdet sein müssen. Der Begriff «und» ist durch «oder» zu ersetzen.

Im Rahmen der Vernehmlassung zu Artikel 61 (Widerruf von Verfügungen) dieses Gesetzes haben mehrere Kantone bemängelt, dass die Formulierung «erheblich oder wiederholt» zu weit gefasst sei. Sinngemäss gilt der gleiche Vorbehalt auch hier, da es sich materiell ebenfalls um den Entzug des Aufenthaltsrechtes handelt.

*Antrag Hess Bernhard*

Abs. 3

Wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer, verstossen hat, diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehört, ist die Wegweisung sofort vollstreckbar.

*Schriftliche Begründung*

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

*Fortsetzung – Suite*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erst- – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

### Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

**Art. 64***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Huguenin*

Streichen

*Antrag Schlüer*

Abs. 2

Auf sofortiges Begehren erlässt das Bundesamt innerhalb von 48 Stunden eine kostenpflichtige Verfügung ....

durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen sind. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

**Art. 65***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Müller Philipp**Al. 3*

Lorsque l'étranger enfreint ou menace l'ordre public en Suisse ou à l'étranger ou qu'il représente une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, le renvoi est exécutoire immédiatement.

*Développement par écrit*

L'étranger qui a enfreint ou menacé l'ordre et la sécurité publics doit être renvoyé de Suisse; l'examen de la proportionnalité de la mesure d'éloignement demeure réservé dans tous les cas (cf. art. 91 al. 2, proportionnalité). Il n'existe aucune raison convaincante d'attendre que l'étranger ait enfreint ou menacé de manière grave ou répétée l'ordre et la sécurité publics, pour le renvoyer. Il convient donc de biffer, sans la remplacer, la restriction «de manière grave ou répétée». On ne comprend pas non plus très bien pourquoi l'étranger doit représenter, à la fois, une menace pour la sécurité intérieure et extérieure. La conjonction «et» doit être remplacée par «ou».

Dans le cadre de la consultation relative à l'article 61 (Révocation des décisions) de la présente loi, plusieurs cantons ont émis des critiques à l'encontre de la formulation «de manière grave ou répétée» qu'ils jugent trop vaste. La même réserve s'applique par analogie étant donné qu'il s'agit aussi matériellement du retrait du droit de séjour.

*Proposition Hess Bernhard**Al. 3*

Lorsque l'étranger enfreint de manière grave ou répétée ou menace la sécurité et l'ordre publics en Suisse, notamment par une agitation politique et/ou par une ferveur religieuse, ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il appartient à une association politique/religieuse avec des visées contraires à la Constitution, le renvoi est exécuté immédiatement sans exigence de forme.

*Développement par écrit*

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Bundesrat und die Berichterstatter verzichten auf das Wort. Der Antrag Hess Bernhard entfällt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 84 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp .... 76 Stimmen

**Art. 66***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Huguenin*  
Streichen*Antrag Müller Philipp**Abs. 1*

....

e. aufgrund einer Aufenthaltsehe gemäss Artikel 50 weggefallen sind.

*Schriftliche Begründung*

Wer in der Schweiz bereits einmal eine Aufenthaltsehe zur Umgehung der gesetzlichen Zulassungsbestimmungen eingegangen ist, sollte keine Gelegenheit mehr erhalten, hier eine neue Ehe einzugehen.

*Antrag Hess Bernhard**Abs. 2*

Das Bundesamt für Polizei kann zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ein Einreiseverbot verfügen, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass durch die Einreise die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer gefährdet ist.

*Schriftliche Begründung*

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen sind. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

*Antrag Perrin**Abs. 3*

Das Einreiseverbot wird unbefristet verfügt.

*Schriftliche Begründung*

Ein Einreiseverbot beruht auf einer wesentlichen Schädigung des Gastlandes in Form der unter Absatz 1 genannten Tatbestände. Dieses ist daher in jedem Fall unbefristet zu verhängen, da davon ausgegangen werden muss, dass sich der Tatbestand wiederholt.

**Art. 66***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Huguenin**Biffer**Proposition Müller Philipp**Al. 1*

....

e. s'il a été renvoyé à cause d'un mariage de complaisance selon l'article 50.

*Développement par écrit*

L'étranger qui a déjà contracté un mariage de complaisance en vue de contourner les dispositions légales d'admission ne devrait plus obtenir la possibilité de se remarier en Suisse.

*Proposition Hess Bernhard**Al. 2*

L'Office fédéral de la police peut interdire l'entrée en Suisse à un étranger pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, notamment s'il y a le risque que la sécurité et l'ordre publics soient menacés par son agitation politique et/ou sa ferveur religieuse.

*Développement par écrit*

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits

et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

#### *Proposition Perrin*

Al. 3

L'interdiction d'entrée est illimitée dans le temps.

#### *Développement par écrit*

Une interdiction d'entrée est prononcée sur la base d'une infraction grave – indiquée à l'alinéa 1 –, commise à l'encontre du pays d'accueil. Elle doit donc être illimitée dans le temps car on peut admettre qu'il y aura récurrence.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Bundesrat und die Berichterstatter verzichten auf das Wort. Der Antrag Hess Bernhard entfällt.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 1) .... 81 Stimmen

Für den Antrag der Kommission .... 78 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 105 Stimmen

Für den Antrag Perrin (Abs. 3) .... 60 Stimmen

#### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag Huguenin .... 57 Stimmen

Dagegen .... 101 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 67**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Hess Bernhard*

Abs. 4

Wenn die betroffene Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch politische Agitation und/oder religiösen Eifer, verstossen hat, diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehört, ist die Ausweisung sofort vollstreckbar.

#### *Schriftliche Begründung*

Zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit sind Massnahmen zu formulieren, damit frühzeitig Gefährdung durch Terrorismus, radikal-fundamentalistischen Islamismus, verbotenen Nachrichtendienst sowie gewalttätigen Extremismus zu erkennen und zu bekämpfen sind. Vorbeugende Massnahmen sind insbesondere Einreiseverbote und die Ausweisung für Personen, welche durch ihre politische Agitation und/oder ihren religiösen Eifer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder einer politisch-religiösen Vereinigung mit verfassungsfeindlicher Ausrichtung angehören.

#### **Art. 67**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Hess Bernhard*

Al. 4

Lorsque l'étranger enfreint de manière grave ou répétée ou menace la sécurité et l'ordre publics en Suisse, notamment par une agitation politique et/ou par une ferveur religieuse, ou s'il représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il appartient à une association politique/religieuse avec des visées contraires à la Constitution, l'expulsion est exécutée immédiatement.

#### *Développement par écrit*

Pour la préservation de la sécurité intérieure et extérieure, il convient de formuler des mesures propres à détecter et à combattre les dangers du terrorisme, de l'islamisme radical et fondamentaliste, des services de renseignement interdits et de l'extrémisme prônant la violence. Les mesures préventives sont notamment les interdictions d'entrer en Suisse et le renvoi de personnes qui enfreignent la sécurité et l'ordre par leur agitation politique ou religieuse et qui appartiennent à une association politique ou religieuse qui a des visées qui sont contraires à la Constitution.

#### *Angenommen gemäss Antrag der Kommission*

*Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 68–70**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 71**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Hess Bernhard*

Die zuständige kantonale Behörde .... gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels ....

#### *Schriftliche Begründung*

«Widerrechtlich» streichen; Betäubungsmittelhandel ist auf jeden Fall ein Gesetzesbruch.

#### **Art. 71**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Hess Bernhard*

L'autorité cantonale compétente, notamment en vue de lutter contre le trafic de stupéfiants ....

#### *Développement par écrit*

Biffer «illégal»; le trafic de drogue est toujours une infraction à la loi.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich habe Ihnen bei der Beratung des Asylgesetzes bereits angetönt, dass auf verschiedenen Gebieten die jetzigen Gesetzesvorschläge nicht ausreichen werden, um das Problem befriedigend zu lösen. Eines dieser Gebiete ist die Regelung der Zwangsmassnahmen. Die Kantone bemängeln jetzt intensiv, dass die heutige Regelung der Ausschaffungshaft nicht genüge, um die entsprechenden Zwangsmassnahmen zu haben, die die notwendigen Ausschaffungen ermöglichen. Es gibt immer mehr sehr renitente Ausländer, die das Land verlassen sollten, die illegal hier sind, oder insbesondere auch abgewiesene Asylbewerber, die die heutigen Regelungen bezüglich der Ausschaffungshaft ausnützen, sodass am Schluss eine Ausreise praktisch nicht möglich ist.

Sie tun es insbesondere, indem sie die neun Monate bis zu den letzten zwei Tagen benutzen und dann eine kooperative Haltung zeigen, um auszureisen. Dann führen aber im letzten Moment auf dem Flughafen irgendeine Umstände dazu, dass sie trotzdem nicht ausreisen, und dann können sie nicht mehr in Ausschaffungshaft gesetzt werden.

Zweitens sind diese neun Monate für viele eine Zeit, die sie aussitzen. Die Kantone sind der Meinung: Wenn diese Ausschaffungshaft verlängert oder – wie es in anderen Ländern jetzt üblich ist – nicht mit einer Befristung versehen wird, würden die Betroffenen nach ein bis zwei Monaten ausreisen, also diese Haftdauer gar nicht beanspruchen. Das führt dazu, dass wir der ständerrätlichen Kommission – so weit sind wir heute – eine unbefristete Ausschaffungshaft mit einer regelmässigen Überprüfung durch den Haftrichter vor-

schlagen werden. Heute sind wir nicht so weit, dass wir das schon Ihrem Rat vorschlagen können; wir haben es Ihnen beim Asylgesetz bereits vorgeschlagen, denn dort haben wir natürlich identische Regelungen.

Was heute zudem fehlt, ist die so genannte Durchsetzungshaft. Es geht um die Durchsetzung der behördlichen Ausreiseverpflichtung, wenn der Ausländer durch sein Verhalten die Ausschaffung mit allen Mitteln verunmöglicht. Auch hier ist eine monatliche Überprüfung durch den Richter notwendig, und die Freilassung kann dann stattfinden, wenn der Ausländer sich bereit erklärt, freiwillig und kontrolliert auszureisen. Auch diese Haft hat keinen Strafcharakter.

Was im Weiteren fehlt, ist eine kurzfristige Festhaltung. Es zeigt sich nach den Auskünften der Kantone und nach intensiver Untersuchung mit Fachleuten, dass die Kompetenz zu einer kurzen Festhaltung notwendig ist, mit dem Ziel, die Identität von renitenten und widerspenstigen Ausländern festzustellen. Hier sind maximal drei Tage vorgesehen; zum Beispiel wenn Personen zur Abklärung bei Botschaften vorsehen müssen.

Das sind die Regelungen, die wir dem Ständerat als Zweitrat beantragen werden. Die Kommission des Ständerates hat das auch akzeptiert und ist bereit, solche Zusatzanträge entgegenzunehmen. Diese Anträge werden bis Ende Juni ausgearbeitet sein. Sie werden dann in eine Konsultation gehen, insbesondere in den Kantonen. Sie sollten Mitte August im Bundesrat beschlossen oder abgeändert werden, sodass sie im September in die ständerätliche Kommission einfließen werden, zusammen mit weiteren Regelungen, welche die vorläufige Aufnahme betreffen. Ich werde mich dann dazu äussern.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Herr Bundesrat Blocher, Sie haben vorhin von einer Durchsetzungshaft geredet. Was ist diese Durchsetzungshaft? Ich habe dieses Wort im Zusammenhang mit dem Asylgesetz und dem Ausländergesetz noch nie gehört.

Ist das ein Begriff, der in der Rechtsprechung besteht? Und ist diese Durchsetzungshaft identisch mit Beugehaft? Sie haben ja letzte Woche angedroht, dass Beugehaft ausgesprochen werde. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe hat gesagt, die Beugehaft sei gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erlaubt bzw. sie verletze die Menschenrechte.

Was ist diese Durchsetzungshaft?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich habe keine Beugehaft angeordnet, nur weil eine Zeitung geschrieben hat, ich wolle eine Beugehaft. Der Begriff «Beugehaft» ist nicht eindeutig. Der Begriff «Durchsetzungshaft» ist eindeutig. Diese Haft hat den Zweck, die staatlichen Tätigkeiten durchzusetzen, und sie soll dazu führen, dass die Betroffenen ihre negative Haltung zur Mitwirkung aufgeben. Diese Haft ist natürlich in Übereinstimmung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, etwas anderes können wir nicht tun. Ich darf Ihnen sagen, dass andere Staaten diese Durchsetzungshaft bereits heute haben. Wir haben sie heute noch nicht, und das erweist sich als grosser Nachteil. Zum Teil wird in den Kantonen heute versucht, die Durchsetzungshaft mehr oder weniger durchzuführen, allerdings gestützt auf die Bestimmungen über die Ausschaffungshaft, und das darf nicht sein, das ist nicht erlaubt; sie hat andere Voraussetzungen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Monsieur le conseiller fédéral vient de faire en quelque sorte un débat d'entrée en matière sur la section 5, «Mesures de contrainte». Je crois que nous pourrions examiner ces différentes mesures, qui sont nécessaires dans le cadre de l'application de la loi, plus en détail lorsque nous aborderons les articles 72 à 75. Nous aurons l'occasion de reprendre un certain nombre de considérations du Conseil fédéral.

J'aimerais intervenir simplement sur l'article 71 et sur la proposition Hess Bernhard qui, a priori, peut partir d'une certaine logique. Y a-t-il un trafic légal de stupéfiants? Oui, il y a

un certain nombre de personnes qui doivent subir des médicaments parfois à base de stupéfiants de type morphine ou autres, et qui sont également des gens qui voyagent. Donc, le terme de trafic illégal de stupéfiants est une précision qui est appropriée et je vous invite à refuser la proposition Hess Bernhard et à vous en tenir au texte du projet du Conseil fédéral repris par la commission.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 111 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 49 Stimmen

#### **Art. 72**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Wasserfallen*

###### *Abs. 1*

.... Aufenthaltsberechtigung für höchstens neun Monate in Haft nehmen, wenn sie:

....

###### *Schriftliche Begründung*

Hier geht es um die Vorbereitungshaft. Heute beträgt der Zeitraum drei Monate, was eindeutig zu wenig ist. Es geht vor allem darum, wie Personen zu behandeln sind, die mit den Behörden nicht kooperieren wollen, die sich weigern, ihre Identität offen zu legen, mehrere Asylgesuche stellen, Vorladungen nicht Folge leisten, zugewiesene Gebiete verlassen, Einreiseverbote missachten, die öffentliche Sicherheit gefährden, widerrechtlich Asylgesuche stellen, sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, andere bedrohen, kurz, sich äusserst negativ, wenn nicht sogar gefährlich verhalten. Und da wollen Bundesrat und Kommission die Frist so belassen wie heute, während der solch renitente Personen inhaftiert werden können, um die Vorbereitungen der Wegweisung zu treffen. Auch wenn alle wissen und die Leute im Vollzug dies immer wieder beklagen, dass drei Monate in vielen Fällen niemals ausreichen, um alle Abklärungen treffen zu können, und dass diese Zeit durch die renitenten Personen in den Gefängnissen locker und zum Teil sogar mit Freude abgesessen wird. Auch neun Monate sind manchmal noch zu wenig. Schon nur die Beschaffung von Papieren bei korrekten Angaben der Ausländer dauert fast einen Monat. Bei Nichtkooperation muss meist eine Sprachanalytik weiterhelfen, die gut und gerne drei bis vier Monate dauern kann. Man müsste also die Person während den ersten Abklärungen bereits laufen lassen. Die Sprachanalytik allein kann auch bis zu sieben Monate dauern. Dann muss noch die Papierbeschaffung erfolgen. Drei Monate sind keine genügend lange Zeitdauer, schon gar nicht eine Strafe. Manche Personen werden erst gesprächig, wenn sie länger im Gefängnis sind. Es geht nicht an, dass Personen nicht mit den Behörden kooperieren wollen und sich zusätzlich renitent oder sogar gefährlich verhalten. Der Antrag steht auch im Zusammenhang mit der Dauer der Ausschaffungshaft, die in Artikel 73 behandelt wird und ebenfalls verlängert werden muss.

##### *Eventualantrag Wasserfallen*

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

###### *Abs. 1*

.... Aufenthaltsberechtigung für höchstens sechs Monate in Haft nehmen, wenn sie:

....

##### *Antrag Hess Bernhard*

###### *Abs. 1*

.... während der Vorbereitung des Entscheides über ihre Aufenthaltsberechtigung in Haft nehmen ....

###### *Schriftliche Begründung*

Die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens dauert in der Regel deutlich mehr als drei Monate. Nur mit einer unbeschränkten Haftmöglichkeit kann auch sichergestellt werden, dass der Ausländer nicht untertaucht und sich somit der Wegweisung entzieht.

**Antrag Hutter Jasmin**

Abs. 1

....

aa. **berechtigte Zweifel an der Richtigkeit der angegebenen Identität bestehen;**

a. **die Person sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert ....**

**Schriftliche Begründung**

Aus der Praxis ergibt sich, dass zur Durchführung eines Wegweisungsverfahrens die Weigerung zur Offenlegung der Identität nicht genügt. Vielmehr müssen bereits die Zweifel an der Identität einen Haftgrund darstellen, da sich die Person ansonsten ohne weiteres der Wegweisung entziehen und untertauchen kann.

**Antrag Müller Philipp**

Abs. 1

....

d. .... **oder wegen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit weggewiesen wurde und ein Asylgesuch einreicht;**

....

h. **wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist;**

i. **sich behördlichen Anordnungen widersetzt.**

**Schriftliche Begründung**

Zu Buchstabe d: Nicht einzusehen ist, warum die innere und – kumulativ – die äussere Sicherheit gefährdet sein müssen. Der Begriff «und» ist durch «oder» zu ersetzen.

Zu den Buchstaben h und i: Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis ist der Katalog der Vorbereitungshaft-Tatbestände dahin gehend zu ergänzen, dass das Nichtbefolgen behördlicher Anordnungen sowie die Verurteilung aufgrund eines Verbrechens oder Vergehens sowie die Gefahr des Untertauschens neu eigenständige Haftgründe darstellen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat sich die Hälfte aller Kantone für eine Erweiterung der Haftgründe im Sinne der neuen Buchstaben h und i ausgesprochen.

**Art. 72****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Wasserfallen**

Al. 1

.... **sur le séjour, pour une durée de neuf mois au plus, d'un étranger qui .... si cette personne:**

....

**Développement par écrit**

Il est question ici des mesures de contrainte. La durée est aujourd'hui de trois mois, ce qui est largement insuffisant. La question porte avant tout sur la manière de traiter les personnes qui n'entendent pas coopérer avec les autorités, refusent de déclarer leur identité, déposent plusieurs demandes d'asile, ne répondent pas aux convocations, quittent les régions où ils ont été assignés, violent les interdictions d'entrer en Suisse, portent atteinte à la sécurité publique, déposent des demandes d'asile contraires à la loi, séjournent illégalement en Suisse, menacent les autres, bref, qui ont un comportement nuisible, voire dangereux. Le Conseil fédéral et la commission veulent maintenir le délai prévu dans la loi actuelle – trois mois – pour la détention de personnes récalcitrantes en vue de la préparation de leur renvoi. Il est pourtant notoire – les personnes chargées de l'exécution s'en plaignent – que la durée de trois mois ne suffit pas dans bien des cas pour rassembler tous les éléments du dossier et que les récalcitrants sont retenus en prison, parfois même à leur grande satisfaction. Même la durée de neuf mois est parfois insuffisante. Même dans les cas où les indications fournies sont exactes, la constitution de dossiers dure quelquefois un mois. Or, dans les cas où l'étranger ne coopère pas, il faut parfois recourir à une analyse linguistique, ce qui peut durer de trois à quatre mois. On finirait donc par laisser partir la personne dès les premières démarches alors que l'analyse linguistique peut déjà prendre, à elle seule, jusqu'à sept mois. Il faut ensuite rassembler les

papiers; trois mois ne sont pas suffisants et, de plus, ne constituent pas une peine. Certaines personnes ne se mettent à parler qu'après une longue période de détention. Il n'est pas admissible que des personnes refusent de coopérer et qu'elles soient récalcitrantes, voire même dangereuses. La proposition est à relier à la durée de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, qui fait l'objet de l'article 73 et qui doit également être prolongée.

**Proposition subsidiaire Wasserfallen**

(au cas où la proposition principale serait rejetée)

Al. 1

.... **sur le séjour, pour une durée de six mois au plus, d'un étranger qui .... si cette personne:**

....

**Proposition Hess Bernhard**

Al. 1

.... **pendant la décision sur le séjour d'un étranger qui ne possède pas ....**

**Développement par écrit**

Une procédure de renvoi dure généralement bien plus que trois mois. Ce n'est qu'avec une possibilité de détention illimitée qu'on peut garantir que l'étranger ne disparaîtra pas dans la clandestinité pour ainsi échapper à la procédure de renvoi.

**Proposition Hutter Jasmin**

Al. 1

.... **si (pour le français seulement: biffer «la personne»)**

aa. **un doute existe quant à l'exactitude de l'identité déclarée;**

a. **la personne refuse de déclarer son identité lors de la procédure ....**

(pour le français seulement les let. b à f commencent par «la personne»)

**Développement par écrit**

Il ressort de la pratique que le refus de déclarer l'identité ne suffit pas pour lancer une procédure d'expulsion: le doute quant à la véracité de l'identité doit déjà être un motif de détention, sans quoi la personne continue d'éluder à la procédure et se réfugie dans la clandestinité.

**Proposition Müller Philipp**

Al. 1

....

d. .... **ou représenté une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse;**

....

h. **a été condamnée pour un crime ou un délit;**

i. **refuse d'obtempérer aux instructions des autorités.**

**Développement par écrit**

Lettre d: on ne comprend pas très bien pourquoi l'étranger doit représenter, à la fois, une menace pour la sécurité intérieure et extérieure. La conjonction «et» doit être remplacée par «ou».

Lettres h et i: eu égard aux enseignements tirés, il convient de compléter la liste des éléments constitutifs d'une détention en phase préparatoire en précisant que le refus d'obtempérer aux instructions des autorités, la condamnation pour un crime ou un délit et le risque de passage à la clandestinité constituent de nouveaux motifs indépendants d'emprisonnement.

Dans le cadre de la consultation, la moitié des cantons se sont exprimés en faveur d'une extension des motifs de détention au sens des nouvelles lettres h et i.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** In Artikel 72 geht es ja um die Vorbereitungshaft. Der Bundesrat und die Kommission haben hier einen neuen Haftgrund stipuliert. Wenn man nachträglich ein Asylgesuch stellt, um sich der drohenden Wegweisung oder Ausweisung entziehen zu können, kann man neu in Haft genommen werden. Diese Ausdehnung der Haftgründe entspricht den Forderungen einer parlamentarischen Initiative Hess Hans, welcher der Stände-

rat bereits Folge gegeben hat. In der SPK war dies unbestritten.

Zu den Anträgen Wasserfallen und Müller Philipp: Herr Wasserfallen möchte die Vorbereitungshaft von drei auf neun Monate ausdehnen; Herr Müller Philipp möchte in Artikel 73 die Ausschaffungshaft um zwölf Monate verlängern. Das ist aus Sicht der SPK unnötig. Liegt ein erstinstanzlicher Wegweisungsentscheid vor, kann Ausschaffungshaft angeordnet werden. Diese dauert drei Monate und kann um maximal sechs Monate verlängert werden. Insgesamt haben wir also bei der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft im Maximalfall eine Haftdauer von zwölf Monaten. Schaut man nun die Praxis an, so ist festzustellen, dass die Ausschaffungshaft zwischen 1995 und 2000 zwischen 5500 und 7000 Mal angeordnet wurde. Die durchschnittliche Haftdauer betrug dabei 23 Tage; sie war also erstaunlich tief. Eine Verlängerung der Haft von drei auf neun Monate war gerade in 5 bis 10 Prozent aller Fälle notwendig. Nur bei 38 Personen erfolgte eine Haftentlassung nach neun Monaten, sodass man eben sagen kann, dass kein Bedarf nach einer längeren Haftdauer besteht.

Was die Kantone aus ihrer Erfahrung mit dem Vollzug fordern, etwa in der Standesinitiative St. Gallen, ist eine Ausdehnung der Haftgründe. Wir haben dies in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen, bei der Ausschaffungshaft etwa mit dem Haftgrund für passives Verhalten bei der Papierbeschaffung.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Wasserfallen und den Antrag Müller Philipp abzulehnen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Dans ces questions de détention en phase préparatoire, d'ailleurs liées à la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, nous abordons le coeur des moyens de coercition à l'égard de personnes qui se trouvent dans une situation illégale ou qui refusent de collaborer afin de permettre l'établissement correct de leur statut ou encore, le cas échéant, qui ont des comportements incompatibles avec notre Etat de droit.

Actuellement, dans la pratique, si l'on pense à l'ensemble des mesures de détention de ce type, la détention de la personne qui ne donne pas son identité de manière fiable n'est pas limitée, sous réserve de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Entre les années 1995 et 2000, la détention a été ordonnée pour 5500 à 7000 cas. La durée moyenne de détention a été de 23 jours, ce qui est donc beaucoup plus bref que les délais dont nous parlons ici, et une prolongation pour une durée de trois à neuf mois a été nécessaire dans 5 à 10 pour cent des cas. Madame la rapporteure de langue allemande l'a dit tout à l'heure: dans 38 cas seulement sur cinq ans, la détention a duré plus de neuf mois. Les délais cumulés des deux phases prévus aux articles 72 et 73 représentent une durée totale d'un an.

La proposition Wasserfallen, contrairement à son développement, ne trouve pas de légitimité dans la consultation. En effet, les cantons, à une large majorité, considèrent que la détention pendant trois mois est suffisante. Seuls six d'entre eux souhaitent une possibilité de prolongation fixée à trois mois supplémentaires. A l'inverse, les propositions de gauche veulent davantage de laxisme dans un domaine où, pourtant, les abus nécessitent des sanctions. Une fois de plus, le Conseil fédéral et la commission ont recherché une position mesurée entre des conceptions extrêmes, tant à gauche qu'à droite, de la politique migratoire.

Nous vous invitons donc à suivre le texte qui a été retenu par la commission et qui est d'ailleurs, pour l'essentiel, celui du Conseil fédéral.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 83 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 82 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Eventualantrag Wasserfallen .... 92 Stimmen

Für den Antrag der Kommission .... 82 Stimmen

#### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Eventualantrag Wasserfallen .... 156 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard .... 1 Stimme

#### *Vierte Abstimmung – Quatrième vote*

Für den Antrag Hutter Jasmin .... 91 Stimmen

Dagegen .... 87 Stimmen

#### *Fünfte Abstimmung – Cinquième vote*

Für den Antrag Müller Philipp (Bst. d) .... 92 Stimmen

Dagegen .... 87 Stimmen

#### *Sechste Abstimmung – Sixième vote*

Für den Antrag Müller Philipp (Bst. h) .... 95 Stimmen

Dagegen .... 86 Stimmen

#### *Siebente Abstimmung – Septième vote*

Für den Antrag Müller Philipp (Bst. i) .... 91 Stimmen

Dagegen .... 88 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 73**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Müller Philipp*

*Abs. 1*

....

b. in Haft nehmen, wenn:

1. Gründe nach Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben b, c, g, h oder i vorliegen;

*Abs. 2*

.... um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Mit der Haftentlassung wird die Ausländerin oder der Ausländer in ein Rückführungszentrum überführt. Dort verbleibt sie oder er, bis der Vollzug der Weg- oder Ausweisung tatsächlich möglich ist oder der Aufenthalt fremdenpolizeilich geregelt wird.

##### *Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: In der logischen Ergänzung zu Artikel 72 ist auch hier die Lücke zu schliessen, um auch Ausländer gemäss Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben h, i und j in Ausschaffungshaft nehmen zu können.

Zu Absatz 2: Die Probleme im Vollzugsbereich verschärfen sich von Jahr zu Jahr. Sowohl die zu vollziehenden Wegweisungsentscheide des Bundesrates für Flüchtlinge als auch die durch die Schweizerische Asylrekurskommission auf Beschwerdebene bestätigten Entscheide werden kaum noch akzeptiert, sondern eher ignoriert. Mit legalen, aber auch immer mehr illegalen Mitteln wird versucht, den Vollzug zu verhindern.

Annähernd hundert Prozent derjenigen Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, sind nicht im Besitze von vollzugsgenügenden Reisedokumenten. Identität und Herkunft sind sehr oft ungeklärt. Eine Heimschaffung ist somit unmöglich. Praktisch alle Vollzüge müssen auf dem Luftweg erfolgen. Die notwendige Papierbeschaffung gestaltet sich enorm schwierig und aufwendig. Immer mehr müssen Bund und Kantone resigniert feststellen, dass in absehbarer Zeit gar keine Reisedokumente beschafft werden können. Die Kooperationsbereitschaft bei der Papierbeschaffung sinkt ständig. Dies gilt nicht nur für die betreffenden Personen, sondern zunehmend auch für diverse Staaten. Diese sind oftmals nicht bereit, bei Identitätsabklärungen ernsthafte Unterstützung zu leisten. Sie weigern sich ohne Grund, Ersatzreisedokumente auszustellen, und hindern die Schweiz daran, renitente Personen zwangsweise zu repatriieren.

Neuestes Beispiel: Der afrikanische Staat Mali (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2A.611/2003 vom 30. Januar 2004 und «NZZ» vom 28. Februar 2004: «Ruf nach dem Gesetzgeber – Wird nur noch ausgeschafft, wer will?»).

Diese Schwierigkeiten im Vollzug haben dazu geführt, dass gesamtschweizerisch mindestens 9000 Personen weiterhin in den jeweiligen Kantonsgebieten geduldet und beherbergt werden müssen, obwohl die Ausreisefristen seit Wochen, Monaten, ja in vielen Fällen seit Jahren abgelaufen sind. Zwangsweise Wegweisungsvollzüge müssen immer mehr begleitet, teilweise auch mit Sonderflügen vorgenommen werden. Diese finden nun nicht mehr nur in die Staaten der Subsahara, sondern auch in die des Maghreb und des Balkans statt. Dies ist jeweils mit einem enormen personellen, administrativen und finanziellen Aufwand verbunden. Fehlende Vollzugsperspektiven, massiver Widerstand in der Ausschaffungshaft oder unmittelbar vor dem Einsteigen ins Flugzeug, aber auch «Erpressungen» mittels Hungerstreiks kommen gelegentlich vor.

Aufgrund der zunehmenden Renitenz der Ausschaffungshäftlinge ist die Dauer der Haft gegenüber den Vorjahren massiv gestiegen. Das hat dazu geführt, dass vermehrt Haftverlängerung beantragt werden muss. Aber selbst diese Massnahmen tragen, so muss vermehrt festgestellt werden, für diesen eng begrenzten Zeitrahmen keine Früchte mehr. Die Haft wird einfach abgesessen. Kaum aus der Haft entlassen, wird von der Wiederholung von Straftaten kaum abgesehen. Eine generelle Verbesserung dieser Situation ist nicht absehbar. Es ist im Gegenteil mit einer weiteren Zuspitzung zu rechnen.

Es gibt zwei Kategorien von Staaten, welche unseren Behörden an der Front zurzeit am meisten Probleme bereiten:

1. Länder, die nur für Freiwillige Reisepapiere ausstellen: Es sind dies Iran, Äthiopien, Eritrea, Somalia, Vietnam, die Volksrepublik China, die Republik Guinea, Russland, Bangladesh und Indien.

2. Länder, welche die Rückführung besonders renitenter und gewaltbereiter Personen nicht akzeptieren, also auch keine Sonderflüge ermöglichen: Zu diesen zählen Nigeria, Algerien, Sierra Leone, Liberia, die Demokratische Republik Kongo, Irak, Kamerun und – wie erwähnt – Mali.

Erstaunlicherweise gibt es aber auch Staaten, welche selbst die Reisepapierabgabe an Freiwillige hürdenreich gestalten, so derzeit zum Beispiel der Libanon.

Daher ist die Gesamtdauer der Ausschaffungshaft angemessen zu erhöhen. Vorgeschlagen wird eine Option der Verlängerung um zwölf anstatt sechs Monate, wobei die abschliessende Einweisung in ein Rückführungszentrum bis zum tatsächlichen Vollzug aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorbehalten bleiben muss (vgl. dazu Art. 75a AuG).

Die Niederlande, Dänemark, Schweden und Grossbritannien kennen in Bezug auf die Ausschaffungshaft bei der Haftdauer keine zeitlichen Höchstgrenzen; in Deutschland beträgt sie immerhin achtzehn Monate.

Es ist noch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Debatte in der SPK-NR zur Einrichtung von geschlossenen, zentral geführten Sammelunterkünften eine Minderheit Cina mit einer Motion die Verlängerung der Ausschaffungshaft auf zwölf Monate verlangt hat.

#### Antrag Vermot

Abs. 1 Bst. b Ziff. 3, 4

Streichen

#### Schriftliche Begründung

Zu Ziffer 3: Diese Bestimmung stellt eine neue, drastische Verschärfung der Zwangsmassnahmen dar. Sie erlaubt eine Inhaftierung bereits aufgrund bloss passiven Verhaltens. Passives Verhalten etwa bei Identitätsfeststellung und Papierbeschaffung hat aber nicht bereits eine deliktische Qualität, die einen Freiheitsentzug rechtfertigt. Haftgrund ist nicht mehr, wie bisher, die Sicherstellung des Wegweisungsvollzuges, sondern gleichsam die Erzwingung aktiver Mitwirkung bei der Papierbeschaffung mittels Beugehaft. Die Zweck-Mittel-Relation ist hier aber überhaupt nicht mehr gewahrt und ein so motivierter Freiheitsentzug ist daher unverhältnismässig.

Zu Ziffer 4: Die verwendeten Rechtsbegriffe sind zu ungenau. Der eröffnete Ermessensspielraum wird Verletzungen

von Artikel 5 Buchstabe f EMRK mit sich bringen. Die Bestimmung hat Sanktionscharakter. Der einzig erlaubte Haftzweck ist die Sicherung des Vollzuges der Wegweisung.

#### Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

Streichen

#### Schriftliche Begründung

Die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens dauert in der Regel deutlich mehr als drei Monate. Nur mit einer unbeschränkten Haftmöglichkeit kann auch sichergestellt werden, dass der Ausländer nicht untertaucht und sich somit der Wegweisung entzieht.

#### Art. 73

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Proposition Müller Philipp

Al. 1

....

b. la mettre en détention:

1. pour les motifs cités à l'article 72 alinéa 1 lettres b, c, g, h, i ou j;

Al. 2

La durée de la détention ... de douze mois au maximum avec l'accord de l'autorité cantonale. A sa libération de la détention, l'étranger est transféré à un centre de renvoi. Il y séjourne jusqu'à ce que le renvoi ou l'expulsion puissent être exécutés ou que le séjour soit réglé au niveau de la police des étrangers.

#### Développement par écrit

Alinéa 1: dans le prolongement logique de l'article 72, il y a lieu de combler une lacune dans cet article également afin que les étrangers puissent aussi être mis en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion pour les motifs visés à l'article 72 alinéa 1 lettres h, i et j.

Alinéa 2: les problèmes liés à l'exécution des renvois s'aggravent d'année en année. Les décisions de renvoi rendues par l'Office fédéral des réfugiés, de même que les décisions confirmées par la Commission suisse de recours en matière d'asile en seconde instance, loin d'être admises, sont de plus en plus souvent tout simplement ignorées. Tous les moyens, légaux, mais aussi, et de plus en plus, illégaux, sont utilisés pour tenter d'empêcher l'exécution du renvoi.

La quasi-totalité des personnes tenues de quitter la Suisse ne possèdent pas de documents de voyage valables permettant d'exécuter leur renvoi. Bien souvent, les autorités n'ont pu établir ni l'identité ni l'origine des intéressés. Partant, un renvoi dans le pays d'origine est impossible. Par ailleurs, presque tous les renvois doivent être effectués par voie aérienne. En outre, l'obtention des documents de voyage requis, non seulement se révèle des plus complexes, mais elle suppose également des investissements considérables en temps et en personnel. Dans la pratique, les autorités fédérales et cantonales constatent de plus en plus souvent qu'elles ne pourront pas obtenir rapidement les documents de voyage nécessaires, les personnes concernées se montrant de moins en moins disposées à coopérer, comme d'ailleurs un nombre croissant d'Etats: il arrive fréquemment qu'ils ne collaborent pas sérieusement à la vérification de l'identité des personnes à renvoyer ou qu'ils refusent, sans motif, de délivrer un document de voyage de remplacement. Dès lors, les autorités suisses ne peuvent pas exécuter le rapatriement sous contrainte des personnes récalcitrantes.

L'exemple récent du Mali illustre ce constat (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 30 juin 2004 2A.611/2003 et «NZZ» du 28 février 2004: «Ruf nach dem Gesetzgeber – Wird nur noch ausgeschafft, wer will?»).

Tous ces obstacles font que les cantons sont contraints de tolérer sur leur territoire une proportion non négligeable de personnes qui auraient dû quitter le sol suisse depuis des semaines, des mois ou, parfois, des années: leur nombre est estimé à au moins 9000 dans toute la Suisse. De plus, la

part des renvois sous contrainte, c'est-à-dire sous escorte, ne cesse de s'accroître. Dans certains cas, dont le nombre ne cesse d'ailleurs d'augmenter, il faut organiser des vols spéciaux. A ce sujet, il convient de souligner que les renvois sous contrainte ne concernent plus uniquement les Etats subsahariens, mais aussi ceux du Maghreb et des Balkans. A cela s'ajoute le fait que l'exécution de ce type de mesures nécessite que soient effectuées nombre de démarches administratives et implique des efforts considérables sur le plan financier comme en termes d'effectifs. Et non seulement les chances de traduire les décisions de renvoi dans les faits sont minces, mais certaines personnes opposent une forte résistance pendant leur détention ou juste avant d'embarquer, ou tentent de faire pression sur les autorités en entamant une grève de la faim.

Les personnes mises en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion se montrant de plus en plus récalcitrantes, la durée des détentions a dû être prolongée par rapport à l'année précédente. Or, force est de constater que même la prolongation de la détention – qui reste courte – ne porte plus ses fruits: la plupart des détenus se contentent de purger leur peine pour replonger dans la délinquance aussitôt qu'ils ont recouvré leur liberté. Tout porte même à croire que la situation devrait encore se dégrader à l'avenir.

Les Etats avec lesquels les autorités chargées d'exécuter les renvois rencontrent le plus de difficultés se répartissent en deux catégories:

1. d'une part, les Etats qui ne délivrent un document de voyage qu'aux personnes quittant volontairement la Suisse, à savoir l'Iran, l'Ethiopie, l'Erythrée, la Somalie, le Vietnam, la République populaire de Chine, la Guinée, la Fédération de Russie, le Bangladesh et l'Inde;

2. d'autre part, les Etats qui n'acceptent ni le rapatriement de personnes récalcitrantes et potentiellement violentes, ni l'organisation de vols spéciaux: par exemple le Nigeria, l'Algérie, la Sierra Leone, le Liberia, la République démocratique du Congo, l'Irak, le Cameroun et le Mali.

Plus étonnant encore, certains pays, comme le Liban, ne sont guère enclins à délivrer de documents de voyage de remplacement, même lorsque les intéressés quittent volontairement la Suisse.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de prolonger la durée globale de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, en la portant potentiellement à douze mois au lieu des six proposés, étant entendu que demeure réservée la possibilité de placer les intéressés dans un centre de renvoi jusqu'à la date effective de leur renvoi, pour des raisons touchant à l'ordre public et à la sécurité (cf. art. 75a LEtr).

A titre de comparaison, précisons que ni les Pays-Bas, ni le Danemark, ni la Suède, ni encore la Grande-Bretagne n'ont fixé de durée maximale pour la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion; s'agissant de l'Allemagne, une personne tenue de quitter le pays peut tout de même être placée en détention pendant dix-huit mois.

Soulignons encore qu'au cours des débats de la CIP-CN concernant la création d'hébergements collectifs fermés, gérés de manière centralisée, une minorité adhérant à la proposition Cina a déposé une motion dans laquelle elle demande que soit portée à douze mois la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion.

#### *Proposition Vermaat*

*Al. 1 let. b ch. 3, 4*

Biffer

#### *Développement par écrit*

Ad ch. 3: La présente disposition constitue un durcissement considérable des mesures de contraintes dans la mesure où elle autorise la mise en détention pour le simple motif de comportement passif. Or, le fait d'adopter un comportement passif notamment lorsqu'il s'agit d'établir l'identité de l'intéressé ou de produire des pièces de légitimation ne constitue pas en l'état actuel de la législation un délit justifiant une privation de liberté. La détention n'a plus pour objet, comme c'était le cas jusqu'à présent, de garantir l'exécution du renvoi; elle vise également à obliger l'intéressé, par le biais de

la contrainte par corps, à participer activement aux démarches visant à se procurer des pièces de légitimation. En l'occurrence, il n'y a donc plus adéquation entre les moyens mis en oeuvre et l'objectif poursuivi, et il serait disproportionné de priver de liberté une personne sur la base du motif précédemment invoqué.

Ad ch. 4: La formulation retenue est trop vague. En outre, cette disposition suppose une marge d'appréciation qui conduira à des violations de l'article 5 lettre f CEDH. Par ailleurs, elle présente un caractère de sanction. La détention n'est autorisée qu'afin de garantir l'exécution du renvoi.

#### *Proposition Hess Bernhard*

*Al. 2*

Biffer

#### *Développement par écrit*

Une procédure de renvoi dure généralement bien plus que trois mois. Ce n'est qu'avec une possibilité de détention illimitée qu'on peut garantir que l'étranger ne disparaîtra pas dans la clandestinité pour ainsi échapper à la procédure de renvoi.

#### **Art. 74**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag Gross Jost*

Streichen

#### *Schriftliche Begründung*

Der Haftgrund knüpft nicht an ein Verschulden oder an ein missbräuchliches Verhalten an. Gemäss Gutachten Kälin darf nur eine aktive Weigerung zur Zusammenarbeit bei der Papierbeschaffung zu Haft führen. Andernfalls ist Haft nicht verhältnismässig und verstösst gegen Artikel 5 Buchstabe f EMRK.

#### *Antrag Müller Philipp*

*Titel*

Ausschaffungshaft bei nicht fristgerechter Ausreise

*Abs. 1 Bst. c*

Streichen

*Abs. 2*

Die Haft darf höchstens sechzig Tage dauern.

#### *Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: Die Ausschaffungshaft soll nicht nur dann angeordnet werden können, wenn die ausländische Person nicht fristgerecht ausreist und die zuständige Behörde Reisepapiere für sie beschaffen musste, sondern grundsätzlich dann, wenn keine fristgerechte Ausreise erfolgt ist.

Zu Absatz 2: Die Praxis zeigt, dass das Organisieren einer Ausschaffung regelmässig mehr als zwanzig Tage dauert. Reist ein Ausländer nicht fristgerecht aus und hat er ausserdem nicht die notwendigen Reisepapiere, verlangen zahlreiche Staaten die Zuführung des Ausländers an die Botschaft. Oft muss die Botschaft im Herkunftsstaat selbst noch Abklärungen tätigen. Einzelne Staaten stellen Ersatzreisedokumente aus, die nur einen Tag lang gültig sind. Flugbuchungen müssen sodann auf die Ersatzreisedokumente abgestimmt werden. Buchungen können also erst vorgenommen werden, wenn das Ersatzreisedokument effektiv vorliegt. Bis also im Einzelfall das notwendige Ersatzreisedokument ausgestellt ist und ein Flug gebucht werden kann, dauert es in der Regel länger als zwanzig Tage. Die Haftdauer muss daher realistisch von zwanzig auf sechzig Tage erhöht werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben zwölf Kantone eine wesentlich längere Haftdauer verlangt; die geforderte Haftdauer lag dabei zwischen dreissig Tagen und drei Monaten.

#### *Antrag Parmelin*

*Abs. 2*

Die Haft darf höchstens neunzig Tage dauern.

#### *Schriftliche Begründung*

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die im Entwurf vorgesehenen zwanzig Tage oft zu kurz sind, um die notwendigen Reisepapiere zu beschaffen, namentlich wenn die zuständige

gen Stellen im Ausland ungenügend kooperieren. Daher ist die Frist auszudehnen. Mit einer Maximalangabe von neunzig Tagen solle aufgrund der bisherigen Erfahrungen den Bedürfnissen der Vollzugsbehörden entsprochen werden können.

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 2*

Die Haft darf höchstens neunzig Tage dauern.

**Art. 74**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Gross Jost*

Biffer

*Développement par écrit*

Le motif de la détention ne se rattache ni à une faute ni à un comportement abusif. D'après l'expertise Kälin, le refus délibéré de coopérer à l'obtention des papiers constitue l'unique motif de détention. Dans tous les autres cas, la détention est disproportionnée et elle viole l'article 5 lettre f CEDH.

*Proposition Müller Philipp*

Titre

Détention en vue du renvoi ou de l'expulsion en cas de non-respect du délai de départ

*Al. 1 let. c*

Biffer

*Al. 2*

La durée de la détention ne peut excéder soixante jours.

*Développement par écrit*

Alinéa 1: la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion doit non seulement pouvoir être ordonnée lorsque l'étranger n'a pas quitté la Suisse dans le délai imparti et que l'autorité compétente a dû se procurer elle-même les documents de voyage mais, en principe, également quand le départ n'a pas eu lieu dans le délai prévu.

Alinéa 2: la pratique montre que l'organisation d'une détention en vue du renvoi ou de l'expulsion nécessite régulièrement plus de vingt jours. Si un étranger n'a pas quitté la Suisse dans le délai imparti et qu'il ne possède pas les documents de voyage nécessaires, de nombreux Etats exigent qu'il soit conduit à l'ambassade.

L'ambassade dans le pays d'origine doit souvent faire elle-même des recherches. En outre, certains pays établissent des documents de voyage de remplacement valables un jour seulement. Les réservations de vol doivent donc être adaptées à la durée de validité des documents précités. Par ailleurs, il n'est possible de réserver un vol que si l'on est effectivement en possession du document de voyage de remplacement. En règle générale, il s'écoule donc ainsi plus de vingt jours entre le moment où le document susmentionné est établi et celui où le vol est réservé. En conséquence, il est réaliste de faire passer la durée de détention de vingt à soixante jours.

Dans le cadre de la consultation, douze cantons ont demandé que la durée de détention soit sensiblement plus longue (entre trente jours et trois mois).

*Proposition Parmelin*

*Al. 2*

La durée de la détention ne peut excéder nonante jours.

*Développement par écrit*

La pratique a montré que les vingt jours prévus dans le projet sont une période trop courte pour l'acquisition des papiers de voyage, surtout si les services compétents à l'étranger refusent de coopérer. Le délai doit donc être étendu. Une durée maximale de nonante jours doit suffire pour répondre aux besoins des autorités d'exécution selon les expériences faites jusqu'à présent.

*Proposition Hess Bernhard*

*Al. 2*

La durée de détention ne peut excéder nonante jours.

**Art. 74a**

*Antrag Müller Philipp*

Titel

Rückführungszentren

*Abs. 1*

Ausländerinnen und Ausländer, bei denen Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist und die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden sind oder sich nicht an behördliche Anordnungen halten, werden bis zum möglichen Vollzug in ein Rückführungszentrum mit strengen Präsenzpflichten eingewiesen.

*Abs. 2*

Die Rückführungszentren werden durch den Bund betrieben.

*Abs. 3*

Erweist sich die Einweisung in ein Rückführungszentrum als nicht verhältnismässig, kann die Bewegungsfreiheit von Ausländerinnen und Ausländern, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 erfüllen, auch auf andere Art eingeschränkt werden.

*Abs. 4*

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere allfällige Sanktionen bei Missachtung der Präsenzpflichten.

*Schriftliche Begründung*

Weder die Vorbereitungs- noch die Ausschaffungshaft lösen das Problem des nicht durchführbaren Vollzuges. Gerade im Asylbereich können rechtskräftig weggewiesene und – teilweise massiv – straffällig gewordene Asylsuchende oft nicht ausgeschafft werden. Die gleichen Probleme bestehen ebenfalls im Anag-Bereich, wenn illegal eingereiste und/oder sich illegal aufhaltende Ausländer ab Entlassung aus der Untersuchungshaft oder dem Strafvollzug ausgeschafft werden sollten.

Eine Ausschaffungshaft kann heute nicht immer angeordnet werden. Aber auch Ausländer, die eigentlich die Schweiz freiwillig verlassen könnten, jedoch – unter Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht – nicht ausreisen, können nicht ohne weiteres inhaftiert werden. Es stellt sich somit die grundsätzliche Frage, ob sich die grosse Mehrheit der in der Schweiz lebenden Bevölkerung – und dazu zählen selbstverständlich ebenfalls die rechtmässig in der Schweiz lebenden Ausländer – von einer kleinen Minderheit drangsaliert lassen muss. Beispiele ergeben sich aus dem Drogenhandel von Personen aus Westafrika, aus Ladendiebstählen, Raubüberfällen und Körperverletzungsdelikten von gewaltbereiten Männern aus dem ehemaligen Ostblock, aus Masseneinbrüchen von in Frankreich lebenden Roma usw.

Solche Personen sollten bis zu ihrer möglichen Ausschaffung in speziell durch den Bund betriebenen Rückführungszentren mit strengen Präsenzpflichten und engmaschiger Kontrolle untergebracht werden können. Unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der rechtsstaatlichen Grundlagen muss daher auf Gesetzesebene eine entsprechende Bestimmung geschaffen werden.

Der Bundesrat hat sodann auf Verordnungsstufe das Regime in den Rückführungszentren detailliert zu regeln. Gerade im Hinblick auf einige EG-Staaten ist dieses Ansinnen in keiner Art und Weise abwegig. So bestehen beispielsweise in Belgien und einigen deutschen Bundesländern bereits spezielle Ausreisezentren. Weitere sollen in Deutschland entstehen.

Die von verschiedenen Seiten erhobene Forderung nach raschestmöglicher Rück- bzw. Ausschaffung delinquierender Personen im Asylbereich stellt zwar ein wichtiges Vollzugsmittel dar, lässt sich aber in vielen Fällen nur schwerlich oder gar nicht umsetzen und ist darüber hinaus mit einem enormen Aufwand verbunden. Vor allem hat sich aber gezeigt, dass eine rasche Ausschaffung von straffälligen und renitenten Personen im Asylbereich oder von Kriminaltouristen zu einer ebenso raschen Wiedereinreise dieser Personen führt. Wenn den Delinquierenden lediglich die rasche Ausschaffung droht, lassen sie sich von einer Wiedereinreise und weiteren Straftaten in der Schweiz kaum abhalten. Auch die Kürzung

von Fürsorgegeldern trifft die delinquierenden Personen kaum, da sie auf diese Beträge nicht angewiesen sind. Darüber hinaus hat das Bundesgericht einem Entzug der finanziellen Unterstützung deutliche Grenzen gesetzt. Die Ausübung von Straftaten setzt eine entsprechende Bewegungsfreiheit voraus. Das mit den Zwangsmassnahmen eingeführte «Rayonverbot» hat sich als zu wenig griffig erwiesen und lässt sich darüber hinaus kaum mit einem vernünftigen Aufwand überwachen.

Nur die – für die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz geltende – Einschränkung der Bewegungsfreiheit von straffälligen und renitenten Personen im Asylbereich hindert diese an weiteren Verstössen und bietet den Polizeioorganen die Gewähr, dass sie nicht mehrmals hintereinander die gleichen Personen verhaften und wieder laufen lassen müssen. Dies hat mit einem eigentlichen Freiheitsentzug nichts zu tun, obwohl auch ein solcher mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu vereinbaren wäre, wird doch darin ausdrücklich festgehalten, dass dieser auch in Fällen angewendet werden kann, «wo ein hinreichender Verdacht dafür besteht, dass der Betreffende eine strafbare Handlung begangen hat, oder begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung oder an der Flucht nach der Begehung einer solchen zu hindern». Selbst mit geschlossenen Sammelunterkünften wäre also Artikel 5 Ziffer 1 Buchstaben b und c EMRK Rechnung getragen.

Im Jahr 2000 haben die eidgenössischen Räte eine Ständesinitiative Aargau behandelt, die vom Bund die Einrichtung von geschlossenen und zentral geführten Sammelunterkünften verlangte. Eingewiesen werden sollten Personen mit einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung im Asylbereich oder solche ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich nicht an unsere Rechtsordnung halten. Aufgrund der Bedenken betreffend Artikel 5 EMRK wurden die Ständesinitiative Aargau und eine ähnlich lautende Motion Loretan abgelehnt. Die FDP hat in diesem Rat allerdings dem damaligen Begehren grossmehrheitlich – mit 26 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung – zugestimmt. Zudem hat sich die FDP in Medienmitteilungen mehrfach für die Einrichtung solcher Sammelunterkünfte ausgesprochen.

Der vorliegende Antrag zur Einrichtung von Rückführungszentren trägt den damals vorgetragenen Einwänden bezüglich Konformität mit der EMRK vollumfänglich Rechnung, handelt es sich doch nicht um geschlossene Einrichtungen, sondern um solche mit einer Präsenzpflicht.

Für die Einrichtung von Rückführungszentren stehen die 48 freistehenden Truppenunterkünfte mit über 8300 Plätzen, die von der Armee als Ferienlager für ganze Schulklassen angeboten werden, zur Diskussion.

#### Art. 74a

##### Proposition Müller Philipp

##### Titre

##### Centres de renvoi

##### Al. 1

Les étrangers pour qui l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée et qui ont enfreint l'ordre et la sécurité publics, qui ont été condamnés pour une infraction ou un délit et qui ne respectent pas les ordres des autorités, seront admis, jusqu'à l'exécution possible des mesures prises à leur rencontre, dans un centre de renvoi et soumis à des obligations de présence strictes.

##### Al. 2

Les centres de renvoi sont gérés par la Confédération.

##### Al. 3

S'il s'avère que l'admission dans un centre de renvoi est disproportionnée, la liberté de mouvement des étrangers qui ne remplissent pas les conditions énoncées à l'alinéa 1 peut être restreinte d'une autre manière.

##### Al. 4

Le Conseil fédéral règle les modalités de détail, notamment d'éventuelles sanctions en cas de non-respect des obligations de présence.

#### Développement par écrit

Ni la détention préparatoire, ni la détention en vue de l'expulsion ne résolvent le problème de l'impossibilité d'exécuter une expulsion. Dans le domaine de l'asile, il est fréquent que des requérants d'asile dont l'expulsion a été prononcée et qui ont commis des délits parfois graves ne puissent être expulsés. Les mêmes problèmes se posent dans le domaine de la LSEE lorsque des étrangers entrés ou séjournant illégalement en Suisse devraient être expulsés à l'issue d'une détention préventive ou de l'exécution d'une peine.

A l'heure actuelle, il n'est pas toujours possible d'ordonner une détention aux fins d'expulsion. Même les étrangers qui pourraient choisir de quitter la Suisse mais ne le font pas alors qu'ils violent leur obligation de coopérer ne peuvent être placés en détention sans autre. Cela pose une question fondamentale: la grande majorité de la population vivant en Suisse, dont les étrangers vivant régulièrement en Suisse font naturellement partie, doit-elle se laisser importuner par une petite minorité? On en voit des exemples dans le trafic de drogue pratiqué par des personnes d'Afrique de l'Ouest, dans les vols à la roulotte, les attaques à main armée et les atteintes à l'intégrité corporelle perpétrés par des hommes de l'ancien bloc de l'Est prêts à la violence, dans les intrusions massives de gens du voyage vivant en France, etc.

Ces personnes devraient pouvoir être hébergées, jusqu'à leur possible expulsion, dans des centres de renvoi spécifiques gérés par la Confédération et être soumises à des obligations de présence strictes ainsi qu'à des contrôles serrés. Il faut donc que soit adoptée une disposition dans ce sens au niveau de la loi, dans le respect du principe de la proportionnalité et des règles de l'Etat de droit.

Le Conseil fédéral devra ensuite définir les détails du régime d'exécution au niveau de l'ordonnance. Il s'agit là d'une nécessité incontournable si l'on regarde ce que font certains Etats membres de l'UE. Il existe déjà des centres d'expulsion spéciaux en Belgique et dans quelques pays allemands, et l'Allemagne a des projets similaires.

Des voix s'élèvent pour demander que les requérants d'asile délinquants soient renvoyés ou expulsés dans les plus brefs délais. Il s'agit là certes d'un instrument d'exécution important, mais il est très souvent difficile, voire impossible, à mettre en œuvre. De plus, il a un coût énorme. Et surtout, on a vu que l'expulsion rapide des délinquants récidivistes, qu'ils soient requérants d'asile ou simples touristes, est immanquablement suivi du retour, tout aussi rapide, de ces personnes.

Si le seul risque qu'encourent les délinquants est une expulsion rapide, cela ne les dissuadera pas de revenir en Suisse et d'y commettre d'autres délits. La suppression des aides sociales ne touche pas non plus les délinquants puisqu'ils n'ont pas besoin de cet argent.

De plus, le Tribunal fédéral a fixé des limites très nettes en ce qui concerne le retrait des aides financières. Pour commettre des délits, il faut bénéficier d'une certaine liberté de mouvement. L'interdiction de dépasser un certain rayon instaurée par les mesures de contrainte est manifestement inadaptée sur le plan pratique et l'effort de surveillance qu'elle exige reste difficilement dans la limite du raisonnable. Seule la restriction de la liberté de mouvement des délinquants récidivistes pendant la durée de leur séjour en Suisse peut les empêcher de continuer à commettre des délits et garantir aux organes de police qu'ils n'incarcéreront pas les mêmes personnes plusieurs fois d'affilée après avoir été obligés de les relâcher. Il ne s'agit en rien d'une privation de liberté au sens propre, bien qu'une privation de liberté soit compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En effet, elle stipule expressément que l'on peut avoir recours à cet instrument lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner que la personne concernée a commis une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci. Des centres d'hébergement fermés respecteraient donc eux aussi l'article 5 chiffre 1 lettres b et c CEDH.

En 2000, les Chambres fédérales ont examiné une initiative déposée par le canton d'Argovie pour demander à la Con-

fédération de créer des lieux d'hébergement collectifs fermés et centraux. Ils auraient été destinés aux personnes titulaires d'une autorisation de séjour provisoire au titre de l'asile et aux personnes sans autorisation de séjour ne respectant pas l'ordre établi dans notre pays. Des réserves fondées sur l'article 5 CEDH ont conduit au rejet de l'initiative du canton d'Argovie et d'une motion Loretan allant dans le même sens. Au sein de la présente chambre, le Parti radical-démocratique avait à l'époque approuvé cette proposition à une très forte majorité (par 26 voix contre 9 et 1 abstention). Il s'était également exprimé en faveur de la création de ces lieux d'hébergement collectifs à plusieurs reprises par voie de communiqué de presse.

La présente proposition d'instaurer des centres de renvoi tient totalement compte des objections soulevées à l'époque en ce qui concerne la conformité avec la CEDH, puisqu'il ne s'agit pas de créer des institutions fermées mais des institutions imposant une obligation de présence.

On pourrait envisager d'installer les centres de renvoi proposés dans les 48 casernes vacantes offrant plus de 8300 places que l'armée met à la disposition de classes scolaires pour leur servir de camps de vacances.

#### Art. 75

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Müller Philipp*

###### *Abs. 2*

Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der spätestens nach 96 Stunden angeordneten Haft sind nach weiteren 96 Stunden durch eine richterliche ....

###### *Abs. 3*

.... nach der Haftanordnung erfolgen wird. Kann die Ausschaffung nicht innerhalb ....

##### *Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 2: Viele Haftrichter in verschiedenen Kantonen führen keine Haftverhandlungen durch, wenn sich Innert 96 Stunden eine Ausschaffung bewerkstelligen lässt. Es ist in der Tat nicht sinnvoll, in diesen klaren Fällen noch eine Haftverhandlung durchführen zu müssen, zumal das Personal, das Haftsachen bearbeiten und vor Gericht vertreten kann, knapp dotiert ist. Diese bewährte Praxis ist als gesamtschweizerisch einheitliche Lösung in das AuG zu überführen.

Der Gesetzgeber muss zudem die Frist zwischen ausländerrechtlich motivierter Anhaltung und Haftanordnung exakt definieren, wenn er den für die Migrationsbehörden absolut notwendigen zeitlichen Ermessensspielraum massvoll erweitern will (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 2A.101/2004 vom 3. März 2004, E. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen).

Fazit: Mit der vorgeschlagenen Lösung erhalten die Migrationsbehörden einen Spielraum von vier Tagen zur Anordnung der Haft (Tag 1 bis 4 nach Anhaltung); einen gleich langen Spielraum erhält der Haftrichter zwecks Überprüfung der Haft (Tag 1 bis 4 nach Haftanordnung). Dieser Eingriff in die persönliche Freiheit (maximal 8 Tage) lässt sich angesichts der Ausreisepflicht des Inhaftierten (illegaler Aufenthalt!) ohne weiteres rechtfertigen.

Zu Absatz 3: Zu begrüssen ist der bundesrätliche Vorschlag, auf eine mündliche Verhandlung verzichten zu können, wenn die Ausschaffung voraussichtlich innerhalb von acht Tagen nach Haftanordnung erfolgen wird.

Der Gewinn dieser Regelung wird indessen gleich wieder zunichte gemacht, wenn sich die betroffene Person damit schriftlich einverstanden erklären muss. Das Institut der Ausschaffungshaft wurde für Ausländer geschaffen, die sich nicht an gesetzliche Bestimmungen oder behördliche Anordnungen halten.

Warum diese Personen nun faktisch entscheiden können, ob die bundesrätliche Massnahme zur Ressourcenschonenden, aber rechtlich einwandfreien Verfahrenserledigung greift oder nicht, ist nicht nachvollziehbar. Die entsprechende Formulierung in Absatz 3 ist zu streichen.

##### *Antrag Hubmann*

###### *Abs. 2*

.... Verhandlung zu überprüfen. (Rest des Absatzes streichen)

###### *Abs. 3*

Streichen

##### *Schriftliche Begründung*

Der in Artikel 75 Absatz 3 geregelte Verzicht auf die Haftprüfung durch den Richter ist nicht konform mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Die Rechtmässigkeit der Haftanordnung kann nur vom Richter geprüft werden. Insbesondere kann die betroffene Person (in aller Regel rechtsunkundig) nicht durch Einverständniserklärung gegenüber der haftanordnenden Behörde auf die Haftprüfung durch den Richter verzichten.

#### Art. 75

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Müller Philipp*

###### *Al. 2*

La légalité et l'adéquation de la détention prononcée au plus tard dans les 96 heures doivent être examinées dans les 96 heures suivantes au plus tard par une autorité judiciaire ....

###### *Al. 3*

.... suivant l'ordre de détention. Si le renvoi ou l'expulsion ne peut être exécuté ....

##### *Développement par écrit*

Alinéa 2: nombre de juges d'instruction exerçant dans différents cantons n'engagent pas de procédure de mise en détention lorsque le renvoi ou l'expulsion est exécuté dans les 96 heures. En effet, il n'est pas judicieux, dans des cas évidents, de devoir engager une procédure de mise en détention, d'autant moins que le personnel qui traite le cas et représente l'étranger devant le tribunal, dispose tout juste des éléments nécessaires. Cette pratique doit être intégrée à la LEtr en tant que solution uniforme à l'échelle nationale.

En outre, le législateur est tenu de déterminer exactement le délai entre l'interpellation dûment fondée sur le droit des étrangers et l'ordre de détention s'il souhaite prolonger de manière adéquate la marge essentielle dont disposent les autorités de migration pour apprécier le cas (cf. à ce sujet le jugement du Tribunal fédéral 2A.101/2004 du 3 mars 2004, considérant 2.2.1 assorti d'autres indications).

Résumé: la mesure proposée permet aux autorités de manœuvre de bénéficier d'une marge de manœuvre de quatre jours avant de prononcer l'ordre de détention (du 1er au 4e jour suivant l'interpellation); le juge d'instruction dispose du même délai pour examiner la légalité et l'adéquation de la détention (du 1er au 4e jour suivant l'ordre de détention). Cette ingérence dans la liberté personnelle (8 jours maximum) est justifiée au vu de l'obligation du détenant de quitter la Suisse (séjour illégal!).

Alinéa 3: il convient de saluer la proposition du Conseil fédéral consistant à pouvoir renoncer à engager une procédure orale lorsqu'il paraît vraisemblable que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion sera effectuée dans les huit jours suivant l'ordre de détention.

Les acquis de cette réglementation sont à nouveau réduits à néant si la personne concernée doit donner son consentement écrit. L'institution de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion a été créée pour les étrangers qui ne respectent pas les dispositions légales ou les instructions des autorités. Il est incompréhensible que ces personnes puissent maintenant décider si la mesure du Conseil fédéral visant à exécuter la procédure, en limitant certes les coûts mais en demeurant irrécusable sur le plan juridique, doit être appliquée ou non. La phrase de l'alinéa 3 y relative doit être biffée.

##### *Proposition Hubmann*

###### *Al. 2*

.... terme d'une procédure orale. (Biffer le reste de l'alinéa)

###### *Al. 3*

Biffer

**Développement par écrit**

Le fait que le juge puisse renoncer à l'examen de la détention (art. 75 al. 3) n'est pas conforme avec le droit d'être entendu. La légalité de la mise en détention ne peut être examinée que par un juge. La personne concernée (qui ne connaîtra pas le droit dans la majorité des cas) ne peut pas notamment renoncer à l'examen de la détention par le juge en donnant son consentement écrit à l'autorité qui aura prononcé la mise en détention.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir behandeln die Artikel 73, 74, 74a und 75 in einer gemeinsamen Debatte. Der Bundesrat verzichtet auf das Wort.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Nur kurz, was die Haftdauer betrifft: Ich habe mich schon darüber ausgesprochen, wie die Situation in der Praxis aussieht und wie die EMRK-Bedingungen sind. Ich möchte das nicht repetieren, Sie aber nochmals ausdrücklich auf die völkerrechtlichen Vorgaben hinweisen.

Bei Artikel 74 ist es so: Wenn die Behörde die Reisepapiere beschaffen muss, hat die betreffende Person ihre Mitwirkungspflichten im Verfahren verletzt. Daher darf man sie in Haft nehmen, das ist EMRK-konform. Der Antrag Müller Philipp will nun aber weiter gehen und die Ausschaffungshaft unabhängig davon, wer die Papiere beschafft hat, anordnen. Wer Papiere hat und nicht ausgereist ist, der kann in aller Regel sowieso in Haft genommen werden, weil die Voraussetzungen von Artikel 73 erfüllt sind.

Noch zu Artikel 75 und zum Antrag Müller Philipp: In Absatz 2 will er praktisch einen Zwischenschritt einleiten; die Haft muss dann erst nach 96 Stunden angeordnet werden. Man könnte also jemanden 96 Stunden lang ohne Haftbefehl zurückhalten, und das geht nicht. Jede Inhaftierung ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit eines Menschen. Sie braucht eine gesetzliche Grundlage, einen Grund, und soll verhältnismässig sein. Es gelten also die allgemeinen Grundsätze von Verfügungen und eine Güterabwägung. In Absatz 3 will der Antrag Müller Philipp auf das schriftliche Einverständnis der betroffenen Person verzichten; es könnte also eine mündliche Verhandlung entfallen, wenn das die Behörde so will. Damit würde aber das rechtliche Gehör des Betroffenen verletzt. Eine Verhandlung gehört zu den prozessualen Minimalrechten. Der Verzicht darauf kann erfolgen, es muss aber ein Einverständnis vorliegen. Daher ist auch dieser Antrag abzulehnen.

Ich bitte Sie daher, sämtliche Anträge von einzelnen Ratsmitgliedern abzulehnen und dem Bundesrat und der Kommission, die einstimmig war, zu folgen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Ma collègue a déjà traité un certain nombre de propositions. J'aimerais insister plus particulièrement sur la proposition Müller Philipp d'introduire un article 74a concernant des centres de renvoi. Ce qui est très clair, c'est que sous le régime légal actuel, les cantons ont déjà cette possibilité et, sauf erreur de ma part, le week-end dernier, la population d'une commune d'un canton alémanique a refusé par voie de référendum l'implantation d'un centre pour requérants d'asile. Et les cantons sont naturellement confrontés à la difficulté de mise sur pied de centres de ce type. Il n'appartient pas à la Confédération de se substituer à eux dans une tâche pour laquelle ils ne réussissent pas à réunir les ressources – financières comme politiques – nécessaires.

Nous avons déjà, dans le cadre de la Commission des institutions politiques, traité cet objet avec une initiative cantonale qui émanait du canton d'Argovie. Nous devons avoir à l'esprit que, si nous souscrivons à la proposition Müller Philipp concernant la création, sous l'égide de et par la Confédération, de centres de renvoi, cela va nécessiter des moyens financiers considérables que les cantons se sont jusqu'ici refusés à engager, y compris les plus durs d'entre eux dans ce domaine, alors qu'ils avaient la possibilité de mettre en place de tels centres.

Je crois qu'il faut que les cantons assument leurs responsabilités dans ce domaine. Il leur appartient, le cas échéant, de négocier avec la Confédération pour la mise à disposition de certaines installations, mais il n'appartient pas à la Confédération de se substituer aux cantons, qui assument des responsabilités premières dans ce domaine et qui, il convient d'insister sur cet élément, et y compris dans le canton d'Argovie, ont déjà la possibilité de mettre en place de tels centres de coercition en vue de la préparation au renvoi.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Vischer hat das Wort für eine kurze persönliche Erklärung.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Wir haben vorhin – fast mit einem Zufallsmehr – drei Anträge gutgeheissen, die einen der schwersten Eingriffe in das von der Verfassung geschützte Persönlichkeitsrecht betreffen und die Haftbedingungen verschärfen. Es hat inhaltlich darüber keine effektive Diskussion gegeben. Frau Leuthard hat auf die EMRK-Widrigkeit hingewiesen.

Dieses Parlament führt sich selbst ad absurdum, wenn es in einem solch diffizilen Projekt wie den Haftfragen einfach nach politischer Couleur entscheidet.

Ich hoffe, es gibt bei den Freisinnigen, wo ja Juristinnen und Juristen vertreten sind, die sich für liberal halten, genügend Leute, die diesem Spuk ein Ende setzen.

**Art. 73**

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Über den Antrag Hess Bernhabe wurde bereits bei Artikel 72 entschieden. Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1 ist gemäss Antrag Müller Philipp angenommen.

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Kommission .... 100 Stimmen  
Für den Antrag Vermot (Ziff. 3) .... 75 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Kommission .... 103 Stimmen  
Für den Antrag Vermot (Ziff. 4) .... 73 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag der Kommission .... 91 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) .... 86 Stimmen

**Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 74****Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Kommission .... 91 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp (Titel) .... 87 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Kommission .... 91 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 1) .... 87 Stimmen

**Dritte Abstimmung – Troisième vote**

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) .... 121 Stimmen  
Für den Antrag Parmelin/Hess Bernhard .... 52 Stimmen

**Vierte Abstimmung – Quatrième vote**

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) .... 92 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission .... 91 Stimmen

**Fünfte Abstimmung – Cinquième vote**

Für den Antrag Gross Jost .... 73 Stimmen  
Dagegen .... 109 Stimmen

**Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 74a***Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Müller Philipp .... 87 Stimmen  
Dagegen .... 95 Stimmen

**Art. 75***Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 97 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) .... 87 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 111 Stimmen  
Für den Antrag Hubmann (Abs. 2) .... 70 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 97 Stimmen  
Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 3) .... 86 Stimmen

*Vierte Abstimmung – Quatrième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 115 Stimmen  
Für den Antrag Hubmann (Abs. 3) .... 68 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 75a***Antrag Hess Bernhard**Titel*

Bundes-Rückführungszentren  
(vgl. Antrag Hess zu Art. 42a des Asylgesetzes, 02.060)  
*Abs. 1*

Ausländerinnen und Ausländer, bei denen Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist und die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden sind oder sich nicht an behördliche Anordnungen halten, werden bis zum möglichen Vollzug in ein zentral geführtes, geschlossenes Bundes-Rückführungszentrum eingewiesen.

*Abs. 2*

Die Rückführungszentren werden durch den Bund geführt.

*Schriftliche Begründung*

Der Bund soll für Asylbewerber, deren Ausweisung nicht möglich ist, welche straffällig werden, Mitwirkungspflichten verletzen oder sich gegenüber behördlichen Weisungen renitent verhalten, geschlossene Rückführungszentren einrichten.

**Art. 75a***Proposition Hess Bernhard**Titre*

Centres de renvoi de la Confédération  
(cf. proposition Hess concernant l'art. 42a de la loi sur l'asile 02.060)

*Al. 1*

Les étrangers dont l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est impossible, non autorisée ou n'est raisonnablement pas exigible, qui ont porté atteinte à la sécurité et à l'ordre publics et qui ont été condamnés en raison d'un crime ou d'un délit ou qui ne respectent pas les prescriptions des autorités, sont placés, jusqu'à la possibilité d'exécuter leur renvoi, dans un centre de renvoi de la Confédération, géré de façon centralisée et fermé.

*Al. 2*

Les centres de renvoi sont gérés par la Confédération.

*Développement par écrit*

La Confédération doit aménager des centres de renvoi fermés pour les requérants d'asile dont le renvoi est impossible, qui sont passibles d'une peine de prison, qui ont violé leur obligation de coopérer ou qui ont adopté un comportement récalcitrant à l'encontre des instructions des autorités.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Berichterstatter wünschen das Wort nicht.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Hess Bernhard .... 60 Stimmen  
Dagegen .... 121 Stimmen

**Art. 76***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Wyss**Abs. 1*

.... mündlich und schriftlich verkehren. Der Zugang zur Rechtsvertretung ist gewährleistet.

*Abs. 2*

.... im Strafvollzug ist zu vermeiden. Minderjährige sind getrennt von Erwachsenen unterzubringen. Den Inhaftierten ist soweit möglich eine geeignete Beschäftigung anzubieten.

*Schriftliche Begründung*

Der Zugang zur Rechtsvertretung muss gewährleistet sein. Minderjährige sind altersgerecht unterzubringen (vgl. dazu Art. 37 Bst. b Kinderrechtskonvention).

*Antrag Dunant**Abs. 2**Streichen**Schriftliche Begründung*

Die Vorschrift für die Mindestanforderungen an die Haftbedingungen stellt eine zusätzliche Auflage für die Vollzugsbehörden dar, die angesichts der angespannten Finanzlage der meisten Kantone nicht zumutbar ist. Zudem ist die Unterscheidung zwischen Ausschaffungshaft und anderen Haftarten nicht evident.

**Art. 76***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Wyss**Al. 1*

.... et correspondre avec son mandataire. L'accès à une assistance juridique est garanti.

*Al. 2*

.... ou purgeant une peine. Les mineurs doivent être séparés des adultes. Les personnes mises en détention doivent pouvoir, dans la mesure du possible, s'occuper de manière appropriée.

*Développement par écrit*

L'accès à une assistance juridique doit être garanti. Le placement des mineurs doit se faire dans des conditions qui correspondent à leur âge (sur ce point, voir l'art. 37 let. b de la Convention relative aux droits de l'enfant).

*Proposition Dunant**Al. 2**Biffer**Développement par écrit*

Les exigences minimales quant aux conditions de détention sont une charge de plus imposée aux autorités d'exécution, difficilement applicables par elles dans la situation financière tendue que connaissent la plupart des cantons. De plus, la distinction entre détention en vue de l'expulsion et les autres formes de détention n'est pas évidente.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Bundesrat und die Berichterstatter wünschen das Wort nicht.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission .... 113 Stimmen  
Für den Antrag Wyss (Abs. 1) .... 70 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 107 Stimmen  
Für den Antrag Wyss (Abs. 2) .... 76 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Kommission .... 115 Stimmen  
Für den Antrag Dunant .... 60 Stimmen

**Art. 77***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***9. Kapitel 5. Abschnitt (Art. 71–77)**

*Antrag Huguenin*  
Streichen

**Chapitre 9 section 5 (art. 71–77)**

*Proposition Huguenin*  
Biffer

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Huguenin .... 46 Stimmen  
Dagegen .... 115 Stimmen

**Art. 78***Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1–7*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 8*

Bewilligungsgesuche nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als vier Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

*Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 5*

.... verfügen. Führt der Vollzug der Wegweisung bei Ausländern zu einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AuG, so kann das Bundesamt für Ausländerfragen die vorläufige Aufnahme verfügen, sofern der Kanton keine Aufenthaltsbewilligung erteilt.

*Antrag der Minderheit*

(Hubmann, Bühlmann, Dormond Béguelin, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 8*

Nach vier Jahren Aufenthalt hat die vorläufig aufgenommene Person Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung.

*Antrag Hess Bernhard*

*Abs. 8*

Streichen

*Schriftliche Begründung*

Es darf nicht sein, dass Bewilligungsgesuche von vorläufig aufgenommenen Ausländern bereits nach vier Jahren vertieft geprüft werden. Eine solche Regelung öffnet dem Missbrauch Tür und Tor.

**Art. 78***Proposition de la majorité*

*Al. 1–7*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 8*

Les demandes d'admission selon l'article 30 alinéa 1 lettre b déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de quatre ans sont examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

*Proposition de la minorité*

(Hubmann, Bühlmann, Garbani, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

*Al. 5*

.... l'article 44 alinéa 3 LAsi. Si l'exécution du renvoi place l'étranger dans une situation personnelle d'une extrême gravité selon l'article 30 alinéa 1 lettre b LÉtr, l'Office fédéral des étrangers peut ordonner l'admission provisoire si le canton n'octroie pas d'autorisation de séjour.

*Proposition de la minorité*

(Hubmann, Bühlmann, Dormond Béguelin, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Al. 8*

Après quatre années de séjour, la personne admise provisoirement a droit à une autorisation de séjour.

*Proposition Hess Bernhard*

*Al. 8*

Biffer

*Développement par écrit*

Il n'est pas acceptable que les demandes déposées par des étrangers admis provisoirement soient révisées de manière approfondie déjà après quatre ans. Une telle règle est la porte ouverte à tous les abus.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich spreche zu den Absätzen 5 und 8 von Artikel 78. Die Fassung des Bundesrates, die von der Mehrheit unterstützt wurde, bezieht sich auf Asylsuchende, die sich in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage im Sinne von Artikel 44 Absatz 3 des Asylgesetzes befinden. Sie sollen vorläufig aufgenommen werden können. Mit ihrem Antrag möchte die Minderheit, dass diese Bestimmung auch für Fälle gilt, in denen Ausländerinnen und Ausländer in einer Situation sind, die einen Härtefall im Sinne von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b AuG darstellt. Ich denke dabei zum Beispiel an Opfer von Menschenhandel. Auch sie sollen vorläufig aufgenommen werden können, denn wenn sie nach Hause zurückkehren, riskieren sie dort, umgebracht zu werden, weil sie die Menschenhändler anzeigen könnten. Deshalb ist diese Ausweitung ganz wichtig; sie kann Menschenleben retten.

Der zweite Antrag der Minderheit betrifft nicht Absatz 7, wie dies auf der Fahne steht, sondern Absatz 8. Der Status einer vorläufigen Aufnahme soll nur eine beschränkte Zeit dauern, nämlich vier Jahre. Der provisorische Aufenthaltsstatus ist mit schwerwiegenden Einschränkungen verbunden, wie wir das im Zusammenhang mit der Diskussion über das Asylgesetz bereits dargelegt haben. Diese Einschränkungen verhindern eine eigenständige Lebensführung. So haben Leute mit diesem Aufenthaltsstatus nur einen beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Sie haben auch ein Ausreiseverbot. So konnte eine mir bekannte Familie beispielsweise nicht an einem Hochzeitsfest in Deutschland teilnehmen, weil ihre Mitglieder nur vorläufig aufgenommen waren. Die meisten vorläufig aufgenommenen leben aber mit einer langfristigen Perspektive in der Schweiz. Deshalb sollten sie spätestens nach vier Jahren eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten. Das dient ihnen, aber auch uns.  
Ich bitte Sie, den beiden Anträgen der Minderheit zuzustimmen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich spreche zu den Minderheitsanträgen Hubmann, wonach die Absätze 5 und 8 zu ändern sind.

Zu Absatz 5: Mit der Änderung von Absatz 5 versucht die Kommissionsminderheit Hubmann, die vollzugswilligen Kantone gesetzlich in die Knie zu zwingen. Der Antrag bewirkt, dass Kantone, welche ihren gesetzlichen Auftrag zum Vollzug der Wegweisung ernst nehmen, gebremst werden, da die Gründe, die den Bundesbehörden gestatten, eine vorläufige Aufnahme zu verfügen – die mittelfristig halt doch zu einer Aufenthaltsbewilligung führt –, ausgedehnt werden sollen. Für die Kommissionsminderheit ist es offenbar ein

Ärgernis, dass nur die Kantone, nicht aber der Bund, in Härtefällen Aufenthaltsbewilligungen erteilen können.

Zudem verweisen die in Absatz 5 beschriebenen Kriterien, welche zu einer vorläufigen Aufnahme führen, auf Artikel 44 des Asylgesetzes. In Absatz 3 dieses Artikels 44 wird auf die schwerwiegende persönliche Notlage hingewiesen, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen kann. Präzisiert wird diese schwerwiegende persönliche Notlage in Artikel 33 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen. Die dort wiederum beschriebenen Umstände sind sehr umfassend und decken alle möglichen Härtefälle ab, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen können. Eine weitere Zusatzformulierung im vorliegenden Absatz 5 drängt sich daher nicht auf.

Zu Absatz 8: Es kann nicht zulässig sein, dass allein der Zeitfaktor zu einem Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung führt. Dadurch wird geradezu ein Anreiz geschaffen, die Kooperation zu verweigern und den Aufenthalt möglichst so lange zu verlängern, dass diese vier Jahre erreicht werden.

Lehnen Sie daher bitte die beiden Minderheitsanträge Hubmann zu Artikel 78 ab.

**Pflister Gerhard (C, ZG):** Die CVP-Fraktion unterstützt in Artikel 78 die Mehrheit.

Im Asylgesetz wäre nun die vorläufige, humanitäre Aufnahme vorgesehen, zumindest in der Fassung, die an den Ständerat gegangen ist. Solange diese aber nicht in Kraft ist, macht es keinen Sinn, bereits Regelungen dafür vorzunehmen. Vor allem ist es nicht richtig, in die Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund einzugreifen. Der Minderheitsantrag würde eine starke Änderung der bisherigen Kompetenzaufteilung bedeuten.

Ebenso lehnt die CVP-Fraktion bei Absatz 8 einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung ab. Es gibt im Bereich der ausländerrechtlichen Verfahren Fälle, in denen die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich oder wiederholt gestört werden. Die Behörde muss eine Handhabe besitzen, um dagegen etwas tun zu können. Gerade eben im Zusammenhang mit den «sans-papiers» macht auch der neue Absatz 8 der Kommissionsmehrheit Sinn; er übernimmt eine Regelung, die bisher einfach in einem Kreisschreiben formuliert war. Gemäss diesem Kreisschreiben soll nach vier Jahren illegalem Aufenthalt in der Schweiz sorgfältig geprüft werden, ob nicht ein Bleiberecht möglich sei. Bei einem vorläufig Aufgenommenen gibt es diese Möglichkeit nicht. Es wäre absurd, die vorläufig Aufgenommenen schlechter zu stellen als die illegal hier lebenden Personen. Dagegen muss man hier die Gleichstellung vornehmen: Unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr können die Gesuche vertieft geprüft werden. Die vorläufige Aufnahme ist beim Asylgesetz ja sehr umstritten, aber es macht keinen Sinn, Ausländer gegenüber Asylsuchenden zu benachteiligen.

Deshalb stimmt die CVP-Fraktion hier mit der Mehrheit.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich mache hier eine Bemerkung zum ganzen Bereich der vorläufigen Aufnahme. Es ist wie bei den Zwangsmassnahmen: Wir überarbeiten dieses Gebiet neu, und wir werden uns erlauben – wie schon bei der Revision des Asylgesetzes angekündigt –, bei der zweiten Lesung in der ständerätlichen Kommission neue Vorschläge einzubringen. Das Gebiet ist überlagert von Missverständnissen, sprachlichen Verwirrungen, Unklarheiten und dem Verdacht, die Behörden hätten die Möglichkeit, willkürliche Entscheide zu treffen. Dies ist nicht nur ein Verdacht, sondern diese Möglichkeit ist wirklich vorhanden. Ich habe selbst erlebt, wie wir hier eine Woche lang das Asylgesetz beraten haben und dass über die vorläufige Aufnahme, die Gründe für eine vorläufige Aufnahme und die Nichtausschaffung von Leuten, die an sich keinen Rechtsgrund haben, hier zu bleiben, völlige Unklarheit herrscht – selbst unter den Parlamentariern. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass gewisse Wörter, die durch den allgemeinen Sprachgebrauch besetzt sind, im Asylwesen für etwas ande-

res benutzt werden. Dies gilt zum Beispiel für den Begriff «Unzumutbarkeit», den Begriff «humanitäre Aufnahme» und dergleichen mehr.

Worum geht es hier eigentlich? Es gibt Ausländer, die in der Schweiz sind und einen Rechtsgrund haben, hier zu sein. Das können Leute sein, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, also Leute, die mit einer Bewilligung in der Schweiz sind, sei es, dass sie ein Besuchervisum haben, sei es, dass sie mit einer Arbeitsbewilligung für längere Zeit da sind usw. Dann gibt es Ausländer, die zwar hier sind, die aber nicht hier sein dürfen, die keinen Rechtsgrund haben, hier zu sein, und ausreisen müssen. Und dann gibt es Flüchtlinge; diese haben einen Rechtsgrund, hier zu bleiben, weil sie Flüchtlinge sind. Sie sind in unserem Land, und Ihre Rechtsstellung ist nicht wie die von Ausländern, sondern sie ist praktisch die gleiche wie die Rechtsstellung von Schweizern. Sie sollten in ihren Rechten gleichgestellt sein, aber sie sollten auch gleichgestellt sein, was die Pflichten angeht.

Wie steht es nun mit den Personen, die ausreisen müssen? Es gibt eine Kategorie von Menschen, die nicht ausreisen müssen, obwohl sie keinen Rechtsgrund haben, hier zu bleiben. Sie können hier bleiben, weil es besondere Gründe gibt. Es gibt vier verschiedene Gründe, die auseinander zu halten sind. Wir werden vorschlagen, dass im Gesetz nur noch von diesen Personen gesprochen wird, sodass allgemeine Begriffe wie «Unzumutbarkeit» und «humanitäre Aufnahme» nicht mehr gebraucht werden müssen.

1. Es gibt Leute, die können nicht ausreisen, weil die Ausreise unmöglich ist. Das sind solche, die wegen Unmöglichkeit der Wegweisung vorläufig aufgenommen sind. Das ist namentlich bei technischer Unmöglichkeit so: keine Flugverbindung, bei anderen sind die Flughäfen geschlossen, es gibt keine Reiseverbindungen usw. Von den ungefähr 25 000 vorläufig Aufgenommenen, die wir zurzeit in der Schweiz haben, also etwa gleich viele wie Flüchtlinge, gehören ungefähr 1000 dazu. Diese können hier bleiben, bis die Unmöglichkeit der Wegweisung beseitigt ist; dann können sie ausreisen. In der Regel reisen sie auch nach kurzer Zeit aus; es gibt nicht solche, die sieben oder acht Jahre wegen der Unmöglichkeit der Wegweisung hier sind, denn die Unmöglichkeit ist von relativ kurzer Dauer.

2. Es gibt solche, die hier sind – obwohl sie nach Hause gehen müssen –, weil die Unzulässigkeit der Ausschaffung festgestellt ist. Namentlich aus völkerrechtlichen Gründen können sie nicht ausgeschafft werden. Hier handelt es sich ebenfalls um eine kleinere Zahl, es sind auch ungefähr 1000 unter den 25 000 Personen.

3. Diese Personen stellen eine wesentlich grössere Kategorie dar. Es sind vorläufig Aufgenommene, die bei einer Ausschaffung an dem Ort, wo sie hinmüssten, existenziell gefährdet wären, obwohl sie staatlich nicht verfolgt sind und obwohl sie keine klassischen Flüchtlinge sind. Das sind von den 25 000 ungefähr 17 500 Personen. Hier gibt es insbesondere drei Gründe, die akzeptiert werden: Krieg, allgemeine Gewalt und Krankheit. Am betreffenden Herkunftsort herrschen Zustände, die eine existenzielle Gefährdung bedeuten.

4. Es gibt vorläufig Aufgenommene, die wegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nicht heimreisen müssen. Diese werden wegen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage vorläufig aufgenommen.

Es ist die Meinung, dass vorläufig Aufgenommene ausreisen müssen, sobald der Grund für die vorläufige Aufnahme nicht mehr da ist. Die Erfahrung zeigt, dass die meisten der vorläufig Aufgenommenen, etwa 90 Prozent, nicht mehr ausreisen. Das ist das grosse Problem: dass sie in der Regel hier bleiben. Ein Teil von ihnen wird bei den Kantonen umgeteilt, und sie bekommen eine Bewilligung; andere müssen da bleiben, weil das Provisorium zum Dauerzustand wird. Hierzu gehören vor allem Leute, die krank sind – nicht solche, die wegen Epidemien in ihrem Heimatland krank sind, sondern solche, die Krankheiten haben, für die es in den entsprechenden Ländern keine Behandlungsmöglichkeiten gibt, also beispielsweise Krebs oder Aids, und denen man

eine Ausweisung nicht zumuten kann. Das ist die grösste Kategorie. Andere gibt es nicht.

Wenn wir vorläufig Aufgenommene haben, so sind sie entweder vorläufig aufgenommen, weil eine Ausweisung unmöglich oder unzulässig ist oder weil eine existenzielle Gefährdung oder eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt.

Die Rechtsfolgen bei diesen vier Gruppen sind zu unterscheiden. Neu schlagen wir namentlich eine Besserstellung derjenigen vor, welche mit Papieren eingereist sind. Wir schlagen also vor, diese zu bevorzugen. Die ganze Problematik im illegalen Bereich – aber auch im Asylbereich – hängt damit zusammen, dass wir in der Schweiz mit den heutigen Verfahren diejenigen, die keine Papiere vorweisen, gegenüber den anderen begünstigen. Es ist ein irrationaler Zustand: Jene, die keine Papiere haben, werden bevorzugt. Sie können immer da bleiben, weil sie eben keine Papiere haben; sie können bevorzugt behandelt werden, weil sie keine Papiere haben.

Das haben auch die Einreisenden bemerkt. Darum ist der Anteil der Papierlosen, die um Asyl nachgesucht haben, innerhalb von zehn Jahren von 20 auf ungefähr 80 Prozent angestiegen. Die überwiegende Mehrzahl hat keine Papiere mehr, und ein Grossteil davon gibt auch die Identität nicht bekannt. Es kann nicht sein, dass wir diese Gruppe begünstigen. Darum werden wir bei den vorläufig Aufgenommenen vorschlagen – seien sie aus dem Asylbereich oder nicht –, dass für diejenigen, die mit Papieren eingereist sind, die Erwerbstätigkeit, der Familiennachzug und die Übergabe in die finanzielle Zuständigkeit der Kantone, wo sie dann auch Arbeitsbewilligungen bekommen, früher möglich sind als für diejenigen, die ohne Papiere eingereist sind.

Man kann diejenigen, die ohne Papiere einreisen, nicht völlig benachteiligen; man kann nicht jemanden ins Elend schicken, nur weil er keine Papiere hat. Aber man soll die Papierlosen nicht noch bevorzugen gegenüber denjenigen, die Papiere haben. Das grosse Problem heute im ganzen Asylbereich, aber auch im Ausländerbereich sind die illegal Anwesenden – abgewiesene Asylsuchende sind auch illegal anwesend –, die nicht mehr heimreisen und die nicht mehr heimgeschafft werden können, weil sie keine Papiere haben. Sie sehen, es gibt also neue Vorschläge im Bereich der Zwangsmassnahmen und neue Vorschläge im Bereich der vorläufig Aufgenommenen. Ich bitte Sie, bei dieser Lesung im Nationalrat die Minderheitsanträge abzulehnen – sie gehen in eine völlig falsche Richtung – und der Mehrheitsfassung und der Fassung des Bundesrates zuzustimmen. Dann werden Sie in der zweiten Lesung, sofern der Ständerat das in dieser Form akzeptiert, voraussichtlich neue Lösungen bekommen. Das zeitliche Verfahren ist das gleiche wie bei den neuen Vorschlägen zu den Zwangsmassnahmen. Wir werden Ende Juni den Kantonen diese Vorschläge vorlegen; wir werden auch weitere interessierte Organisationen begrüssen, weil es sich ja um Zusatzanträge handelt. Mitte August werden wir dann mit den bereinigten Vorschlägen in den Bundesrat gehen. Die Ständeratskommission hat jetzt, für die erste Lesung, beschlossen, dass sie diese neuen Vorschläge Anfang September beraten wird.

Ich werde darum zu den übrigen Artikeln, soweit sie die vorläufige Aufnahme betreffen, nicht mehr sprechen.

**Leuthard Doris (C, AG)**, für die Kommission: Dieses Kapitel handelt von der vorläufigen Aufnahme, entspricht also der Konzeption der heutigen Situation im Anag, im Asylgesetz. Wenn neu die provisorische und humanitäre Aufnahme ins Asylgesetz aufgenommen wird – das hat dieser Rat schon verabschiedet, der Ständerat wird noch darüber befinden –, müssten Titel und Konzeption gesetzessystematisch selbstverständlich angepasst werden. Es macht aber keinen Sinn, zum Voraus andere Regelungen zu vereinbaren und dieses Konzept, das in der SPK Unterstützung fand, nicht weiterzuverfolgen.

Der Antrag der Minderheit Hubmann zu Absatz 5 würde einen Systemwechsel initiieren. Das Asylwesen ist nämlich

Bundessache, während die Ausländerbehörden beim Kanton angesiedelt sind. Daher gibt es unterschiedliche Entscheidungswege. Der Antrag würde in die Kompetenz der Kantone eingreifen, was die Kommission ablehnt, und zwar mit 10 zu 7 Stimmen.

Der Antrag der Minderheit Hubmann zu Absatz 8 verlangt für vorläufig Aufgenommene einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Auch das lehnt die Kommissionsmehrheit klar ab. Bis anhin konnten die Kantone humanitäre Aufnahmen vorsehen, was nichts mit dem Asylrecht zu tun hat. Es waren meist Fälle von persönlichen Härten, etwa wegen der Begrenzungsverordnung. Es handelt sich um etwa 5000 Personen im Jahr. Die Praxis in den Kantonen ist dabei sehr unterschiedlich. Es würde nun zu einer Ungleichbehandlung führen, wenn alleine aufgrund des Zeitablaufs von vier Jahren ein Anspruch auf Aufenthalt resultieren würde.

Wir haben – nicht zuletzt wegen der ganzen Diskussion um die «sans-papiers» – einen neuen Absatz 8 in die Vorlage eingebaut. Heute besteht für diese ganze Problematik lediglich ein Kreisschreiben des Bundes an die Kantone; Sie haben in diesem Rat auch schon darüber debattiert. Für vorläufig Aufgenommene besteht kein Lösungsansatz. Daher hat die Kommission gehandelt. Denn es macht in diesem Bereich keinen Sinn, illegale anders zu behandeln als vorläufig Aufgenommene. Gemäss Absatz 8 soll nach vierjährigem Aufenthalt in der Schweiz ein Anspruch auf vertiefte Prüfung des Falles bestehen – ein Prüfungsrecht, aber eben nicht ein Aufenthaltsrecht. Wir wollen keine generelle Regularisierung; dieser Rat hat sich in mehreren Entscheidungen auch so ausgesprochen. Vielmehr soll weiterhin der Einzelfall im Vordergrund stehen. Es gibt problematische Fälle, und es wäre verfehlt, allen einen Rechtsanspruch ohne nähere Sichtung des Falles einzuräumen.

Wir anerkennen, dass es mit zunehmender Aufenthaltsdauer problematischer wird, eine Person in die Heimat zurückzuschicken. Dennoch besteht kein Rechtsanspruch auf Aufenthalt, sondern eben nur auf Prüfung. Damit kann die Situation entschärft werden. Insbesondere die Kantone haben diesen Vorschlag begrüsst. Die SPK hat daher den Antrag Hubmann mit 14 zu 7 Stimmen abgelehnt. Der Problematik wird zudem mit der Einführung der humanitären Aufnahme im Asylrecht Rechnung aufgefangen. Wer diesem Weg zugestimmt hat, der ja eine Mehrheit fand, hat deshalb das Problem aufgenommen.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen.

**Beck Serge (RL, VD)**, pour la commission: Nous nous trouvons là dans des dispositions législatives qui sont en quelque sorte une charnière entre le droit d'asile et le droit de séjour ordinaire des étrangers.

En ce qui concerne la proposition de minorité à l'alinéa 5, vous me permettez de dire à Madame Hubmann que je ne comprends pas son insistance dans ce domaine à dupliquer des éléments; elle a évoqué les victimes de la traite des êtres humains, qu'elle a déjà pu faire inscrire à l'article 30 lettre e, d'ailleurs contre l'avis de la commission et du Conseil fédéral. Je rappelle que cet article prévoit les possibilités de déroger aux conditions d'admission, et en particulier que les victimes de la traite d'êtres humains, ainsi que les témoins de celle-ci, suite à la proposition Hubmann, bénéficient déjà d'une possibilité de dérogation de leur statut ou de leurs conditions d'admission. Il n'y a donc pas lieu de dupliquer.

Il faut rejeter la proposition de minorité Hubmann à l'alinéa 5, ce qu'a fait la commission par 10 voix contre 7.

En ce qui concerne l'alinéa 7, l'admission provisoire est clairement définie dans l'article 78 alinéa 1. C'est une admission dans l'attente d'un renvoi ou d'une expulsion qui n'est pas possible pour des raisons indépendantes de la volonté de l'étranger. C'est donc une possibilité de séjour qui, par définition même, est limitée par des conditions tout à fait particulières. Il ne saurait donc y avoir de transformation automatique de l'admission provisoire en autorisation de séjour après quatre ans.

Par contre, après ce délai, les demandes d'octroi d'une dérogation aux conditions d'admission, au sens de l'article 30 auquel j'ai déjà fait référence tout à l'heure et qui mentionne les cas individuels d'une extrême gravité, sont examinées de manière approfondie en vue de l'octroi d'un statut plus stable.

C'est la raison pour laquelle la commission vous invite, par 10 voix contre 6 et 1 abstention, à rejeter également la proposition de minorité Hubmann à l'alinéa 7.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 107 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Abs. 5) .... 65 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Frau Hubmann, ist es richtig, dass sich Ihr Minderheitsantrag auf Absatz 8 bezieht? – Es ist richtig. Auf der Fahne ist die Minderheit Hubmann fälschlicherweise zu Absatz 7 aufgeführt.

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 110 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Abs. 8) .... 65 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 127 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 47 Stimmen

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 79**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 80**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Wasserfallen  
Abs. 7*

.... und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Überführung der vorläufigen Aufnahme in eine definitive Aufenthaltsbewilligung ist ausgeschlossen.

*Schriftliche Begründung*

Der renitente Ausländer darf nicht belohnt werden. Die Ausführungen in Artikel 80 Absatz 7 sind relativ unpräzise und schwammig. Der Bundesrat kann fast alles bzw. fast nichts. Deshalb muss eine Strafe bei Nichtkooperation (keine Belohnung mit einer definitiven Aufenthaltsbewilligung) angedroht werden.

**Art. 80**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Wasserfallen*

*Al. 7*

.... et de l'exercice d'une activité lucrative. Il est exclu qu'une admission provisoire soit transformée en autorisation de séjour définitive.

*Développement par écrit*

Il ne saurait être question de «récompenser» le demandeur d'asile récalcitrant. Les dispositions de l'article 80 alinéa 7 sont relativement imprécises et floues. Le Conseil fédéral peut à la fois presque tout faire et ne rien faire. Il faut donc prévoir une menace de peine en cas de refus de coopération (donc empêcher une «récompense» par l'octroi d'une autorisation définitive).

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Nous n'avons pas traité cette proposition en commission. Vous me permet-

tez tout de même d'attirer votre attention sur le fait que Monsieur Wasserfallen a tendance à confondre les requérants d'asile admis à titre provisoire avec les récalcitrants qui refusent de collaborer à la procédure.

Nous débattons ici de personnes pour lesquelles le renvoi n'est pas possible sans responsabilité de leur part. Il n'y a donc a priori pas lieu de suivre la proposition Wasserfallen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 89 Stimmen  
Für den Antrag Wasserfallen .... 79 Stimmen

**Art. 81–86**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 87**

*Antrag der Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Tillmanns, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Vermot)  
Streichen

**Art. 87**

*Proposition de la majorité*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Tillmanns, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Vermot)  
Biffer

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Tillmanns wurde zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 88**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 89**

*Antrag der Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Janiak)  
Abs. 2

....

d. .... hat oder die Person als Schutzbedürftige gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes gilt, oder die Wegweisung der Person unzulässig oder unzumutbar ist und ihr die Flüchtlingseigenschaft nach dem ....

**Art. 89**

*Proposition de la majorité*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Janiak)  
Al. 2

....

d. .... une demande d'asile, ou lorsque l'étranger est considéré comme une personne à protéger au sens de l'article 4 de la loi sur l'asile, ou lorsque son renvoi est irrecevable ou inadmissible et qu'il est reconnu réfugié au sens de ....

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Es geht hier um Bussen bei Sorgfaltspflichtverletzungen durch die Luftverkehrsunternehmen. Die Luftverkehrsunternehmen sollen Bussen bezahlen, wenn sie Personen transportieren, die die notwendigen Papiere zur Durch-, Ein- oder Ausreise nicht besitzen. Ich möchte aber zuerst etwas ganz Grundsätzliches zu diesen ganzen Massnahmen gegen Luftverkehrsunternehmen sagen: Hier herrscht nämlich europaweit ein grundsätzliches Unbehagen. Den Beförderungsunternehmen werden Aufgaben überbürdet, die definitiv zu den fremdenpolizeilichen Aufgaben und Aufträgen gehören. Die Luftverkehrsunternehmen müssen nämlich verhindern, dass Leute ohne ihre Schriften ein-, aus- oder durchreisen. Bei einer Anhörung im Europarat zu diesem Thema anlässlich der Beratung der zwangsweisen Ausschaffungen hat der Chef der Internationalen Pilotenvereinigung sich äusserst skeptisch über diesen Aufgabentransfer von der Polizei hin zu den Piloten bzw. zu den Transportunternehmen geäussert. Vor allem die Sanktionen, die mit diesem Transfer von Aufgaben verbunden sind, wurden heftig bestritten. Vorbehalte der Internationalen Pilotenvereinigung lauteten zum Beispiel, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Luftverkehrsunternehmen keine entsprechenden Ausbildungen hätten und dass polizeiliche Aufgaben grundsätzlich nicht ins Pflichtenheft der Piloten gehörten.

In Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe d sollen nun Ausnahmen gemacht werden für Personen, die ein Asylgesuch eingereicht haben und denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. Hier stellt sich auch die Frage: Wie kann das Flugpersonal dies erkennen? Wie kann jemand erkennen, dass diese Person wirklich ein Asylgesuch gestellt hat und ihr die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist? Das ist völlig ausserhalb der Kompetenz und des Aufgabenbereiches von Piloten und Mitarbeitenden von Flugunternehmen. Ich möchte den Personenkreis trotzdem erweitern. Ich möchte, dass in dieses Gesetz auch noch aufgenommen wird, dass Personen ausgenommen sind, die als Schutzbedürftige gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes gelten, deren Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist und denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird. Mir fehlt der Glaube, dass dieser Artikel aus diesem Gesetz gestrichen wird, daher müssen wir die Gruppe der Personen, die hier ausgenommen sind, auf die Schutzbedürftigen ausweiten. Ich bitte Sie um Zustimmung.

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Im Namen der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den Minderheitsantrag Vermot-Mangold abzulehnen, weil er schlicht nicht notwendig ist. Denn auch Schutzbedürftige haben die Möglichkeit, ein Asylgesuch einzureichen; sie werden es auch in aller Regel tun. Die Zumutbarkeit und die Zulässigkeit einer Rückschaffung werden ohnehin im Rahmen dieses Asylgesuches dann auch geprüft.

In diesem Zusammenhang ist es auch richtig, dass nur für jene Personen Bussen gegen die Beförderungsunternehmen ausgesprochen werden, welche ein Asylgesuch schlussendlich einreichen.

Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion und die EVP/EDU-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

**Perrin Yvan (V, NE):** A l'article 89 alinéa 2 lettre d, la minorité propose d'élargir les cas où l'on renonce à infliger une amende à une compagnie de transport aérien lorsque le passager est considéré comme personne à protéger ou lorsque son renvoi est irrecevable ou inadmissible. Cette disposition complique inutilement la loi sans apporter quelque élément utile, ceci d'autant plus que la version proposée par le Conseil fédéral lui octroie la compétence de prévoir d'autres exceptions. Il nous paraît dès lors judicieux de laisser une marge d'appréciation au Conseil fédéral pour déterminer dans quelle mesure il souhaite élargir les cas où une amende n'est pas prononcée.

C'est la raison pour laquelle le groupe UDC vous recommande de rejeter la proposition de la minorité et d'en rester au texte du Conseil fédéral.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen. Der Antrag der Minderheit führt zu einer humanitären und verhältnismässigen Auslegung dieser Problematik.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich bitte Sie, der Mehrheit und damit der Fassung des Bundesrates zuzustimmen. Die Minderheit will keine Busse bei Sorgfaltspflichtverletzungen, wenn es sich um Schutzbedürftige oder anerkannte Flüchtlinge handelt oder wenn eine Rückkehr unzulässig oder unzumutbar ist.

Wir haben die Fluggesellschaften dringend an ihre Sorgfaltspflicht zu mahnen. Jeder, der fliegt, weiss, er braucht Papiere, sonst kann er nicht fliegen. Wenn die Fluggesellschaften diese Sorgfaltspflicht verletzen, namentlich auch Fluggesellschaften aus Ländern, wo es den Fluggesellschaften gleichgültig sein kann, ob die Leute ohne Papiere reisen, so müssen sie zur Rechenschaft gezogen werden. Die angedrohte Busse von 5000 Franken ist für eine Fluggesellschaft natürlich relativ niedrig, das ist mir schon klar. Sie muss sie auch nicht in jedem Fall bezahlen. Man nimmt das ja aus in Buchstabe d, nämlich wenn die beförderte Person ein Asylgesuch eingereicht hat und die Flüchtlingseigenschaft erwiesen ist, dann wird diese Busse nicht ausgesprochen; das heisst, sie wird dann eben hinfällig. Weiter entgegenkommen sollten wir nicht. Der Bundesrat kann sogar noch weitere Ausnahmen vorsehen. In extremen Fällen von grosser persönlicher Notlage kann darauf zurückgegriffen werden.

Aber Sie sollten nicht so weit gehen, dass Sie hier wieder die Türe öffnen. Es ist eigenartig, dass man für das Reisen überall Papiere braucht, dass man aber, um illegal einzureisen, plötzlich keine Papiere hat und dann sagt, man könne nicht mehr zurück. Man kann anscheinend gut ohne Papiere kommen, aber nicht mehr ohne Papiere gehen. Da stimmt etwas nicht. Die Fluggesellschaften haben es in der Hand bei der Kontrolle jedes Einzelnen, sie haben ja auch die Aufgabe und die Pflicht, die Visa zu überprüfen. Wir bitten Sie, bei der Mehrheit zu bleiben.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Ich glaube, es gibt bei dieser Diskussion ein Missverständnis, wie auch der Bundesrat jetzt zu Recht gesagt hat. Es geht nicht um Bussen für die Personen, sondern für die Luftverkehrsunternehmen. Es geht um die Konsequenzen. Wenn ein Luftverkehrsunternehmen seiner Sorgfaltspflicht nicht oder nur ungenügend nachkommt, dann wird es neu nach dem Vorschlag von Bundesrat und Mehrheit gebüsst. Das wurde in der Kommission nicht bestritten, und das entspricht auch einem Uno-Zusatzprotokoll und wird auch international heute so gehandhabt.

Bei Absatz 2 hatte die Mehrheit der Kommission kein Gehör für die Minderheit Vermot, wo die Strafbestimmung für Asylpersonen oder Schutzbedürftige ausser Kraft gesetzt werden soll. Wir haben das mit 10 zu 5 Stimmen abgelehnt. Es wäre sowieso wieder eine Frage, die im Rahmen des Asylgesetzes geklärt werden müsste und nicht hier im Rahmen des Ausländergesetzes.

Ich bitte Sie daher, das abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

#### Art. 90

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**11. Kapitel 2. Abschnitt (Art. 88–90)**

Antrag Huguenin  
Streichen

**Chapitre 11 section 2 (art. 88–90)**

Proposition Huguenin  
Biffer

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Huguenin .... 48 Stimmen  
Dagegen .... 104 Stimmen

**Art. 91****Antrag der Mehrheit****Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

Streichen

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühlmann, Dormond Béguelin, Tillmanns, Vermot)

**Abs. 1**

Die zuständigen Behörden berücksichtigen bei der Ermessensausübung die öffentlichen Interessen und die persönlichen Verhältnisse der Ausländerinnen und Ausländer. Deren bisheriger Anwesenheit sowie verwandtschaftlichen Bindungen in der Schweiz ist besonders Rechnung zu tragen. Bei Massnahmen, die Kinder betreffen, ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.

**Antrag Müller Philipp****Abs. 2**

.... unter Androhung dieser Massnahme maximal zweimal verwarnet werden.

**Schriftliche Begründung**

Der wieder aufzunehmende Absatz 2 ist im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommissionmehrheit gestrichen worden. Die Verwarnung fehlbarer Ausländer hat sich in der Praxis bewährt (vgl. zur heutigen Rechtsgrundlage: Art. 16 Abs. 3 Anav, Beurteilung der Angemessenheit).

Allerdings sind auch Fälle bekannt, dass kantonale Migrationsbehörden einen fehlbaren Ausländer fünf Mal und mehr verwarnet haben. Die Behörden nehmen in solchen Fällen schlechthin ihre Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit nicht wahr und drücken sich vor der Entscheidung, die Aus- oder Wegweisung des fehlbaren Ausländers zu verfügen und zu vollziehen.

Dem ist mit dem Einschub zu begegnen, dass maximal zwei Verwarnungen ausgesprochen werden können. Selbstverständlich braucht bei schwerwiegendem Fehlverhalten der Aus- oder Wegweisung keine Verwarnung vorausgegangen zu sein.

Der Antrag der Kommissionmehrheit auf Streichung des gesamten Absatzes 2 ist nicht sachdienlich; der bundesrätliche Entwurf zu Absatz 2 ist wieder einzufügen und gemäss Begründung zu ergänzen.

**Antrag Zisyadis**

Streichen

**Art. 91****Proposition de la majorité****Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

Biffer

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Dormond Béguelin, Tillmanns, Vermot)

**Al. 1**

Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics et de la situation

de l'étranger. Il convient à cet égard de prendre particulièrement en compte la durée de sa présence et ses liens parentaux en Suisse. En cas de mesures concernant les enfants, la prise en considération du bien-être de l'enfant est prioritaire.

**Proposition Müller Philipp****Al. 2**

.... peut donner au maximum deux avertissements en la menaçant de prendre la mesure en question.

**Développement par écrit**

L'alinéa 2 qui doit être repris est maintenu dans le projet du Conseil fédéral, mais il a été biffé par la majorité. Le fait d'avertir l'étranger faillible a fait ses preuves dans la pratique (cf. l'art. 16 al. 3 RSEE, appréciation de l'équité).

Nous savons également qu'il existe des étrangers que les autorités de migration ont averti cinq fois et plus. Dans de tels cas, les autorités ne perçoivent pas leur responsabilité envers l'opinion publique et esquivent la décision d'ordonner et d'exécuter le renvoi ou l'expulsion de l'étranger faillible.

Il convient de compléter le présent alinéa en précisant que seuls deux avertissements pourront être prononcés. Il est évident que, dans des cas extrêmement graves, le renvoi ou l'expulsion peut être exécuté sans avertissement.

La demande de la majorité de biffer l'intégralité de l'alinéa 2 n'est pas pertinente; le projet du Conseil fédéral concernant l'alinéa 2 doit être réintégré et complété selon la motivation susmentionnée.

**Proposition Zisyadis**

Biffer

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Mit Artikel 91 kommen wir zu einem Herzstück dieses Gesetzes. Es geht nämlich um die Ermessensfrage.

In seinem Buch «Zukunft 'Ausländer'. Plädoyer für eine weit-sichtige Migrationspolitik» schildert der Zürcher Rechtsanwalt Marc Spescha, wie Ermessensentscheide im Ausländerrecht dazu führen, dass von Kanton zu Kanton anders entschieden wird. Obwohl wir im gleichen Land leben, werden gleiche Fälle ganz unterschiedlich behandelt und entschieden, je nachdem, in welchem Kanton sie vorkommen. Besonders beunruhigend sei, so der Anwalt Marc Spescha, die Mentalität vieler fremdenpolizeilicher Behörden. Ihre Hauptsorge sei es oft, unser Land möglichst vor so genannter Überfremdung zu bewahren und Ausländerinnen und Ausländer so schnell wie möglich loszuwerden.

Wir erinnern uns an den Fall, wo ein Schweizer eine junge Rumänin geheiratet hatte und mit ihr in der Schweiz lebte. Das Paar war sehr glücklich, und die Schwiegerfamilie nahm die Schwiegertochter sehr herzlich auf. Leider starb der junge Mann nach knapp einem Jahr an einem Herzversagen. Als die Frau ihre Aufenthaltsbewilligung verlängern wollte, wurde dies abgelehnt mit der Begründung, ihr Aufenthalt in der Schweiz sei nicht mehr gerechtfertigt. Nur der hartnäckige Widerstand der Eltern des verstorbenen Ehemannes verhinderte, dass diese Frau wieder ausreisen musste. Dies ist nur ein Beispiel dafür, welche stossende Entscheide gewisse fremdenpolizeiliche Behörden in unserem Land fällen.

Dass Ermessensentscheide in jedem Kanton wieder anders gefällt werden, führt dazu, dass wir 26 verschiedene Systeme haben. Das ist ungerecht und verfassungswidrig. Die Formulierung des Bundesrates in Absatz 1 – «Die zuständigen Behörden berücksichtigen .... die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration» – ist viel zu schwammig und so nichtssagend, dass die Fremdenpolizeien bei ihren negativen Verfügungen zwar darauf verweisen, dann aber ohne nähere Begründung folgern können, diese Umstände vermöchten keinen anderen Entscheid zu rechtfertigen.

So geschieht das bereits heute, tagtäglich. Deshalb dürfen wir den Behörden keinen derart weiten Ermessensspielraum gewähren. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, also unsere

Aufgabe, festzulegen, welchen Kriterien besonders Rechnung zu tragen ist, wenn die Behörden zu entscheiden haben.

Berücksichtigt werden müssen in erster Linie die bisherige Anwesenheit der Betroffenen in der Schweiz oder allfällige verwandtschaftliche Bindungen. Wieso soll eine verwitwete Frau, die in ihrem Herkunftsland alleine lebt, keine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie bei ihrer Tochter und deren Familie in der Schweiz wohnen und sich um deren Kinder kümmern könnte? Bei Massnahmen, die Kinder betreffen, ist das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen. Dies entspricht auch Artikel 3 Absatz 1 der Uno-Kinderrechtskonvention. Wenn wir bedenken, dass das Migrationsamt des Kantons Zürich Jugendliche im Alter von dreizehn bis fünfzehn Jahren wegweisen wollte, obwohl sie sämtliche Schuljahre in der Schweiz verbracht haben und überdies noch gute Schüler sind, sind hier klare Vorgaben des Gesetzgebers dringend nötig. Dadurch wird es auch den Rekursbehörden möglich sein, anhand dieser inhaltlichen Vorgaben bei der Ermessensausübung zu beurteilen, ob tatsächlich den genannten Kriterien besonders Rechnung getragen bzw. das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt wurde. Mit diesen Vorgaben könnten wir zumindest die krassesten behördlichen Missbräuche erschweren. Leitplanken würden auch dazu führen, dass wir in den verschiedenen Kantonen endlich eine einheitlichere Praxis hätten.

Ich bitte Sie deshalb dringend, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag Hubmann abzulehnen. Mit der Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse, des Integrationsgrades bei der Ermessensausübung sind die ausformulierten Anliegen der Minderheit genügend abgedeckt. Wir verweisen auch auf unsere Ausführungen zum Minderheitsantrag Janiak zu Artikel 62a betreffend Verhältnismässigkeit des Widerrufs von Bewilligungen. Dort gelten ähnliche Kriterien.

Die von Frau Hubmann geschilderten Fälle, der konkrete Fall und die angetönteten Fälle, wären auch gemäss ihrer Fassung nicht anders zu beurteilen gewesen. Im Übrigen gibt es nicht 26 verschiedene Begriffe der Ermessensausübung. Der Ermessensbegriff ist durch Praxis und herrschende Lehre recht gut definiert. Und es gibt auch noch Artikel 108 Absatz 2 des Ausländergesetzes, den wir noch beraten werden, mit der Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Spätestens dort wird das Ermessen einheitlich ausgeübt werden. Bei dieser Gelegenheit bitte ich Sie gleichzeitig, den Antrag Nummer 31 zu unterstützen, im Sinne einer Klarstellung, und den Einzelantrag Nummer 101 abzulehnen, da es für uns unerfindlich ist, wieso die Umschreibung der Ermessensausübung gestrichen werden sollte und könnte. Den Antrag der Minderheit Hubmann lehnen Sie also bitte ab.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Artikel 91 ist, fast in welcher Form auch immer, ob in jener der Mehrheit oder der Minderheit, ein ziemlich wichtiger Artikel. Wir haben uns in den vorigen Artikeln öfters in der Argumentation darauf bezogen, dass er einen Grundsatz verankert, der zentral ist.

Es fragt sich nun, wie konkret das Ermessen beschrieben werden soll. Auch hier kann es aus unserer Sicht sein, dass eine grössere Konkretisierung nicht unbedingt eine Präzisierung, sondern eher Anlass für Differenzen ist. Aus unserer Sicht ist das Anliegen der Minderheit in der Mehrheitsfassung enthalten. Die Gründe, welche die Minderheit nennt, sind aus unserer Sicht in der grundsätzlichen Formulierung «öffentliche Interessen» sowie «Grad der Integration» und «persönliche Verhältnisse» genügend berücksichtigt. Wäre z. B. ausschliesslich die wirtschaftliche Selbstständigkeit ein Kriterium, so könnte es für eine Frau, die mit ihren Kindern seit zehn oder mehr Jahren in der Schweiz ist, problematisch werden. Eine etwas offenere Formulierung kann auch von Vorteil sein.

Die Integration der Kinder in der Schule kann hier auch berücksichtigt werden. Ein gewisser Spielraum ist gerade im

Einzelfall sehr wichtig. Das Kindeswohl ist in der Formulierung «persönliche Verhältnisse» enthalten. Die Einengung oder Präzisierung gehört unserer Ansicht nach auf die Verordnungsstufe. Ermessen muss auch auf einer Vertrauensbasis spielen können.

Die Minderheit wirft der Mehrheit öfters implizit vor, den Ausländern zu misstrauen. Auf der anderen Seite habe ich den Eindruck, dass sie den Behörden manchmal mehr misstraut als den Ausländern, wenn sie das Ermessen derart eng fassen will. In diesem Sinne ist Artikel 91 ausreichend präzise und ausreichend flexibel.

Die CVP-Fraktion stimmt der Mehrheit zu.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Pfister, wenn mit dem bisherigen Artikel ja alles zum Besten bestellt ist, wie erklären Sie sich dann im Zusammenhang mit dem Grundsatz des Kindeswohls den Entscheid des Migrationsamtes des Kantons Zürich, das diese jungen Männer eben ausweisen, sie also in ihr Herkunftsland schicken wollte, obwohl sie bestens in der Schule integriert waren? Sie erfüllten also genau die Voraussetzung, die Sie als Argument erwähnt haben – und trotzdem sollten sie weggeschickt werden?

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Aus meiner Sicht wäre der Entscheid nicht anders ausgefallen, wenn man Ihren Vorschlag aufgenommen hätte.

**Amstutz Adrian (V, BE):** Im Namen der SVP-Fraktion empfehle ich Ihnen, die Minderheit Hubmann zu Absatz 1, aber auch den Antrag der Mehrheit der Kommission auf Streichung von Absatz 2 abzulehnen.

Wir wollen eine klare Regelung und nicht wieder Tür und Tor für Verzögerungs- und Verhinderungsübungen öffnen. Wir wollen eben gerade, Frau Hubmann, dass alle Kantone das Gesetz gleich, und zwar gleich konsequent, anwenden müssen.

Ich bitte Sie, den Entwurf des Bundesrates zu unterstützen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie, den Minderheitsantrag Hubmann anzunehmen. Die Begründung, warum er unnötig sei – was ja immerhin erstaunlich ist, denn obwohl er «unnötig» ist, sagen Sie dann, Sie meinten und wollten eigentlich das Gleiche wie Frau Hubmann –, überzeugt nicht, weil dann ganz andere Argumente vorgeschoben werden. Es wird gesagt, der Begriff «Grad der Integration» umfasse all das, was auch Frau Hubmann in ihrem Antrag formuliere. Dem ist indes nicht so. Sie nennt die Dauer der bisherigen Anwesenheit als speziellen Tatbestand, der geprüft werden muss. Das heisst, eine längere Dauer rechtfertigt auch eine klarere Auslegung zugunsten des Gesuchstellers. Zum anderen führt sie die verwandtschaftlichen Bindungen an. Da kann man sagen, das entspreche der bisherigen Rechtsprechung.

Hingegen nennt sie neu das Moment des Kindeswohls. Das Moment des Kindeswohls wurde bis jetzt nie als separater Tatbestand in die Ermessensausübung und in die Angemessenheit einbezogen, sondern es gab nur eine Generalabwägung mit Bezug auf den Integrationsgrad. Wenn aber speziell das Interesse des Kindeswohls im Gesetz verankert ist, muss bei jedem Gesuch, unabhängig von den anderen Integrationsmassgaben, geprüft werden, wie die Frage im Lichte des Kindeswohls zu beantworten ist. In diesem Sinne ist es eine Erweiterung, die gesetzgeberisch nach meinem Dafürhalten nötig ist und auch einen erweiterten sinnvollen Tatbestand schafft.

Im Übrigen nehme ich mit grosser Genugtuung zur Kenntnis, dass all die, die Frau Hubmann insofern nicht widersprochen haben, als sie sagen, sie meinten das Gleiche wie Frau Hubmann, der Meinung sind, der Regierungsrat des Kantons Zürich habe mit seinem Entscheid bezüglich der Ausweisung völlig daneben gelegen. Das ist doch bemerkenswert, dass wir hier eine neue Einheit in diesem Saal gefunden haben.

Ich ersuche Sie, den Minderheitsantrag Hubmann gutzuheissen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich sehe, wie weit Voten ausgelegt werden und wie jetzt hier auf parlamentarischer Ebene bereits Rechtsprechung im Einzelfall betrieben wird. Ich muss Ihnen sagen: Sie sollten bei der Mehrheit bleiben, und zwar nicht mit der Begründung, dass das, was Frau Hubmann will, das Gleiche ist wie die Fassung des Bundesrates, sondern weil es etwas anderes ist. Die Umschreibung, dass man auch die persönlichen Verhältnisse der Ausländerinnen und Ausländer berücksichtigt, deckt sich mit der Fassung des Bundesrates. Aber schon der Satz «Deren bisherigen Anwesenheit sowie verwandtschaftlichen Bindungen in der Schweiz ist besonders Rechnung zu tragen» deckt sich, Herr Vischer, ausdrücklich nicht damit.

Ich warne Sie auch davor, das hier hineinzunehmen. Das ist nämlich ein ganz häufiger Fall, namentlich bei den Einreisen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Die haben Leute hier mit einer Aufenthaltsbewilligung, da kommen Neffen, Cousins usw., sie reisen ein zu diesen Verwandten, haben hier eine verwandtschaftliche Beziehung; sie sind an sich illegal hier. Nach vierzehn Tagen oder drei Wochen funktioniert es nicht mehr so zwischen den Verwandten; das kommt ja vor. Was machen sie dann? Sie kommen und stellen ein Asylgesuch und wollen hier bleiben, weil sie keine andere Möglichkeit mehr haben. Denn die verwandtschaftliche Beziehung war nicht so stark, dass die Verwandten in der Schweiz ewig für sie sorgten. Wenn sie längere Zeit da sind und dies mit den verwandtschaftlichen Beziehungen begründen, dann muss dem gemäss diesem Artikel 91 besonderes Gewicht gegeben werden.

Die übrigen Dinge, nämlich die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen, der persönlichen Verhältnisse sowie des Grades der Integration bei der Ermessensausübung, genügen. Wenn nun jemand eine Integrationsmassnahme mit Erfolg durchschritten hat, zum Beispiel wenn jemand drei oder vier Jahre hier in der Schule war, heisst das nicht, wie Frau Hubmann hier dargelegt hat, dass diese Integration allein genügt, um nicht einzugreifen. Das sind die strittigen Fälle. Sonst führt das nämlich namentlich bei vorläufig Aufgenommenen, die ja nur eine gewisse Zeit da sind, zu Folgendem: Sie waren zwei, drei Jahre da, man hat sie noch gefördert, sie konnten eine Lehre machen, damit sie, wenn sie in ihr Land zurückkehren, dort die Lehre gebrauchen können. Dann sagt man, die seien jetzt so gut integriert, sie könnten nicht mehr nach Hause gehen. Das ist eine gefährliche Sache, wenn man die Integration allein in den Vordergrund stellt. Darum haben in Artikel 91 die zuständigen Behörden das öffentliche Interesse, die persönlichen Verhältnisse sowie den Grad der Integration zu berücksichtigen. Das sind drei Dinge, die nebeneinander stehen. Ein Element allein kann in den seltensten Fällen bei der Beurteilung genügen.

Wir bitten Sie, diesen wichtigen Artikel 91, der für die Auslegung aller Artikel gilt, in der Mehrheitsfassung zu belassen, ein einzelnes Element nicht als selbstständiges Kriterium einzustufen und namentlich die verwandtschaftliche Beziehung nicht nur gleich zu bewerten, sondern noch in den Mittelpunkt zu stellen, nämlich mit dem Ausdruck «besonders Rechnung zu tragen».

Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen. Soweit er unbestritten ist, deckt er sich mit der Fassung der Mehrheit, und soweit er bestritten ist, verdient er keine Unterstützung.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundesrat, in Artikel 91 geht es um Aufenthaltsbewilligungen von Leuten, die bereits eine gewisse Zeit hier gelebt haben und deren Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wird. Ich möchte hier bestimmte Leitplanken für den Ermessensentscheid einführen.

Halten Sie es für zulässig, dass ein Bundesrat, auch wenn er in der SVP ist, diese Thematik fröhlich mit vorläufiger Aufnahme und Asylpolitik mischt? Meiner Meinung nach ist das unseriös!

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss Ihnen sagen, dass dieser Artikel 91 – das haben wir gestern auch festgelegt und mehrmals gesagt – für sämtliche Ermessensentscheide

in diesem Gesetz gilt, ob das die vorläufige Aufnahme ist oder ob das Aufenthaltsbewilligungen anderer Art sind. Das gilt für das Ganze. Der Bundesrat, der Ihnen nicht passt, hat das gesagt, was Ihr früherer Bundesrat beschlossen hat.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Frau Hubmann, ich glaube, Sie haben auch einmal eine juristische Ausbildung genossen. Es ist so, und das hat dieser Rat gestern zigmal beschlossen: In Artikel 91 geht es um einen Grundsatzentscheid, um das Verhältnismässigkeitsprinzip, das im gesamten Verwaltungsrecht und für jede einzelne Verfügung einer Behörde gilt. Das ist nicht einzuschränken, das ist von allen zu beachten. Deshalb ist Artikel 91 ein wichtiger Artikel, weshalb wir dem Streichungsantrag Zisyadis auch nicht zustimmen können.

In diesem Grundsatzartikel ist nichts anderes als das Ermessen umschrieben. Alle, die in irgendeiner Behörde tätig sind, kennen das aus ihrer Praxis. Sie wissen, dass es Entscheide gibt, für die es klare gesetzliche Grundlagen gibt – für die Aufenthaltsdauer gibt es keinen Ermessensspielraum. Und es gibt Entscheide, für die es auslegungsbedürftige Gesetze, Begriffe, gibt, also Ermessensspielraum.

Es ist so, wie es verschiedene Redner in ihren Voten angeht haben: Die Kommission ist klar der Auffassung, dass zu den persönlichen Verhältnissen selbstverständlich die familiären Verhältnisse gehören und dass selbstverständlich auch die Interessen der Kinder zu berücksichtigen sind, wenn Kinder betroffen sind. Aber eben nur im Bereich, in dem es Ermessen gibt, in dem nicht bereits andere, klare rechtliche Grundlagen den Entscheid präsumieren.

Die Kommission hat daher mit 16 zu 5 Stimmen diesen Antrag abgelehnt, und ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Hubmann ebenfalls abzulehnen.

Sie haben gesehen, dass die Kommission Absatz 2 im Gegensatz zum Bundesrat gestrichen hat. Ich habe auch heute vom Bundesrat gehört, dass er sich der Mehrheit anschliesst. Es ist uns in der Kommission schlichtweg nicht klar geworden, was das soll. Wenn wir die Behörde auf die Verhältnismässigkeit verpflichten, hat sie sich daran zu halten; dann darf eine Verfügung nicht unverhältnismässig sein. Wenn sie es ist, verletzt sie einen Grundsatz des Verwaltungsrechtes. Man darf mit solchen Massnahmen nicht noch verwarnen, weder einmal noch zweimal. Dieses Rechtsprinzip ist zu beachten. Hier gibt es keine Ausweichmanöver.

Ich bitte Sie daher namens der Kommission, auch den Antrag Müller Philipp abzulehnen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Ratspräsident macht mich darauf aufmerksam, dass wir auch gleich Absatz 2 behandeln, wie dies auch Frau Leuthard getan hat. Sie hat Recht: Wir schliessen uns der Mehrheit an, denn die Formulierung des Bundesrates ist etwas verunglückt. Es macht wenig Sinn, dass man etwas androhen kann, wenn eine gesetzliche Massnahme nicht verhältnismässig ist. Es müsste dann richtigerweise heissen: «Ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann die betroffene Person unter Androhung dieser Massnahme verwarnet werden.» Das kann man auch ohne eine solche Bestimmung tun; deshalb stimmen wir der Streichung zu.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Madame Hubmann l'a dit en défendant sa proposition de minorité, nous sommes là dans un article qui est essentiel dans le principe d'une mise en place de la législation: l'inscription du principe d'un pouvoir d'appréciation.

La commission a considéré que l'alinéa 2 proposé par le Conseil fédéral restreignait ce pouvoir et a donc décidé de le supprimer.

La minorité Hubmann présente un texte plus restrictif et défend à cette tribune qu'il faut être le plus restrictif possible avec un pouvoir d'appréciation. C'est un non-sens: plus on veut enfermer le pouvoir d'appréciation des autorités lorsqu'on met en place une législation, plus on va au devant de situations et de décisions aberrantes dans le cadre d'une

analyse de bon sens, compte tenu du fait que nous traitons des cas concernant des personnes dans le domaine très complexe de la migration légale, illégale et, pour différentes raisons, socioéconomique.

Madame Hubmann, lorsque vous voulez restreindre le droit d'appréciation, je vous rappelle que c'est à double sens. Et ceux qui ont dénoncé parfois le pouvoir d'appréciation trop large de certaines autorités des cantons romands, feraient bien de s'en souvenir au moment où ils veulent restreindre très fortement les possibilités de ce même pouvoir. Il convient de laisser aux autorités d'exécution la marge la plus grande possible qui permet de tenir compte des situations humaines auxquelles sont confrontées toutes les autorités d'exécution, et qui permet aussi de tenir compte des éléments cardinaux qui sont mentionnés à l'alinéa 1.

Lorsqu'on a parlé des intérêts publics, qui sont d'ailleurs parfois divergents entre les différentes régions du pays, lorsqu'on a parlé de la situation personnelle de l'étranger, c'est-à-dire de toutes les facettes de celle-ci: situation familiale, durée de séjour et autres, je crois qu'il n'y a plus rien à dire et plus rien à ajouter, sous peine de placer les autorités d'exécution dans des situations aberrantes.

C'est la raison pour laquelle la commission, par 16 voix contre 5, vous invite à rejeter la proposition de minorité Hubmann et apprécie le ralliement du Conseil fédéral en ce qui concerne l'alinéa 2.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag Müller Philipp zu Absatz 2 wurde zurückgezogen.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 61 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis .... 48 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.10 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 10*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Mittwoch, 16. Juni 2004  
Mercredi, 16 juin 2004

15.00 h

02.024

### Ausländergesetz Loi sur les étrangers

#### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

### Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

#### Art. 92

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag Wasserfallen* Abs. 4

Die Polizei- und Gerichtsbehörden sind verpflichtet, der kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann. Die kantonale Fremdenpolizei gibt solche Mitteilungen gegebenenfalls an die Fremdenpolizei des Bewilligungskantons weiter. Diese meldet sie dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung, wenn dessen Zustimmung zur Bewilligung nötig war oder ist.

#### *Schriftliche Begründung*

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Datenschutzes ist es äusserst wichtig, dass die Behörden, welchen eine Amtshilfpflicht obliegt, ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden. Besonders erwähnensbedürftig sind in diesem Zusammenhang die Auskunftspflichten der Gerichte. Die Informationspflicht wird am besten analog der heutigen Bestimmung in der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anav) übernommen und so im Gesetz verankert.

#### Art. 92

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Proposition Wasserfallen*

##### Al. 4

Les autorités policières et judiciaires ont l'obligation de communiquer à la police cantonale des étrangers tout acte ou fait faisant apparaître que la présence de l'étranger est indésirable ou contraire aux dispositions relatives à la police des étrangers. Le cas échéant, la police cantonale des étrangers transmet ces informations à la police des étrangers du canton accordant l'autorisation. Cette dernière informe l'Office

fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration au cas où ce dernier devait ou doit approuver l'octroi de l'autorisation.

#### *Développement par écrit*

Eu égard à l'importance croissante de la protection des données, il est essentiel que les autorités à qui il revient de prêter assistance aux autres autorités soient expressément mentionnées dans la loi. Il faut relever tout spécialement dans ce contexte l'obligation imposée aux tribunaux de renseigner. La solution la plus judicieuse consiste à reprendre l'obligation d'informer telle qu'elle figure dans le règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE) et de l'ancrer dans la présente loi.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich begrüesse Sie zur Nachmittagssitzung – mindestens jene, die da sind. Es liegt ein Antrag Wasserfallen zu Artikel 92 Absatz 4 vor. Wünscht jemand das Wort? (*Heiterkeit*) Das Wort wird weder vom Bundesrat, der noch nicht da ist, noch von den Berichterstattern gewünscht. Wir setzen die Abstimmung aus, bis die Präsenz besser ist.

#### *Verschoben – Renvoyé*

#### Art. 93

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### Art. 94

*Antrag der Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Antrag der Minderheit*

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

... oder den kantonalen Entscheid einschränken. Dem Zustimmungserfordernis können Bewilligungen nicht unterstellt werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

#### Art. 94

*Proposition de la majorité*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Proposition de la minorité*

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

... ou limiter la portée de la décision cantonale. Les autorisations ayant force de droit ne sont pas soumises à approbation.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Janiak wurde zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### Art. 95

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### Art. 96

*Antrag der Kommission*  
... die zuständigen Ausländerbehörden ...

**Art. 96***Proposition de la commission*

.... les autorités cantonales chargées des questions relatives aux étrangers et ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 97***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... biometrischer Daten anordnen.

*Abs. 2*

Der Bundesrat legt fest, welche biometrischen Daten erhoben werden, und er regelt den Zugriff.

*Antrag Wasserfallen*

.... die Erhebung biometrischer und anderer zur Identifizierung geeigneter Daten anordnen.

(in Kombination mit Art. 100 Abs. 2 Bst. c; 101 Bst. c; 102 Abs. 2 Bst. c;

c. biometrische und andere zur Identifizierung geeignete Daten;)

*Schriftliche Begründung*

Vorbemerkung: Dieser Wortlaut ist analog zum Antrag Wasserfallen zum Asylgesetz (Revisionsvorlage) in den Artikeln 22 Absatz 1; 26 Absatz 2; 97 Absatz 3 Buchstabe c; 98 Absatz 2 Buchstabe c; 98b.

Die Definition biometrischer Daten gemäss wissenschaftlichem Dienst des Deutschen Bundestages lautet: Der Begriff Biometrie leitet sich aus den griechischen Wörtern «bios» (Leben) und «metron» (Mass) ab. Biometrie ist als Lehre von der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden auf die Mess- und Zahlenverhältnisse der Lebewesen und ihrer Einzelteile definiert.

Als biometrische Daten kommen infrage:

- Hand: Abmessungen der Finger und der Dicke der Hand;
- Netzhaut (Iris): Struktur der Augennetzhaut;
- Fingerabdruck;
- Gesicht;
- Unterschrift;
- Stimme.

Fotografien, die durch die Kommission gestrichen wurden, sind per Definition keine biometrischen Daten und könnten also nicht mehr erhoben werden, was sicher nicht die Meinung der Kommission war. Mit dem Zusatz «.... und anderer zur Identifizierung geeigneter Daten» werden jedoch die Fotografien wieder erfasst und müssen nicht mehr separat aufgeführt werden.

Der Zusatz ist aber auch aus folgendem Grund wichtig: Fotografien, Fingerabdrücke und weitere biometrische Daten sind sinnvolle Personenidentifizierungsmöglichkeiten. Es gibt jedoch weitere, einfach zu handhabende und automatisierbare Identifizierungsmöglichkeiten. In erster Linie wird hier an die DNA-Profile gedacht. Biometrische Daten, vor allem wenn sie nicht in Kombination angewendet werden, haben eine gewisse Unsicherheit, DNA-Profile dagegen nicht. Die Ergänzung in den Artikeln 97, 100 Absatz 2 Buchstabe c, 101 Buchstabe c und 102 Absatz 2 Buchstabe c erschliesst eine weitere, sehr effiziente und sichere Identifizierungsmöglichkeit. Beim DNA-Profil geht es darum, Personen zu identifizieren, aber auch nicht betroffene Personen allenfalls zu entlasten.

*Antrag Müller Philipp**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Als biometrische Daten im Sinne dieses Gesetzes gelten der Fingerabdruck, die Morphologie der Hand, des Gesichtes und des Ohrs, das Muster der Iris oder der Netzhaut sowie die Blutzusammensetzung. Das Bundesamt für Polizeiwesen verwaltet die von den kantonalen Behörden oder den Behörden des Bundes übermittelten biometrischen Daten in einer zentralen Datenbank. Der Bundesrat legt fest, welche dieser biometrischen Daten erhoben werden, und er regelt

den Zugriff, das Akteneinsichtsrecht, die Aufbewahrungszeit und die Löschung dieser Daten.

*Abs. 3*

Bestehen im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens oder eines Strafverfahrens Hinweise, dass eine angeblich minderjährige ausländische Person das Mündigkeitsalter bereits erreicht hat, kann die zuständige Behörde ein Altersgutachten anordnen.

*Schriftliche Begründung*

Zu Absatz 1: Die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien ist im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden. Warum auf die Erstellung von Fotos verzichtet werden soll, ist rechtlich nicht nachvollziehbar, zumal die Erhebung biometrischer Daten eine Massnahme darstellt, die stärker in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Ausländer eingreift. Die Version des Bundesrates ist eindeutig besser. Die Erstellung von Fotografien war in der Vernehmlassung bei den Kantonen unbestritten.

Zu Absatz 2: Das Bundesamt für Flüchtlinge macht in seinem Schreiben vom 11. März 2004, das an die Kommissionsprecher der SPK-NR gerichtet war, eine Kehrtwendung: Nunmehr versucht es, dem Parlament beliebt zu machen, dass man in einer Delegationsnorm den Bundesrat beauftragen kann, alles Weitere zu regeln.

Da ja tatsächlich umstritten war, wie umfassend die gesetzliche Grundlage sein muss, ist es aber gerade Pflicht des Gesetzgebers, die Diskussion abzubrechen und die gesetzliche Grundlage präzise und umfassend zu formulieren. Das verlangt ohnehin die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die sich bereits mehrfach mit den Anforderungen an eine Delegationsbestimmung auseinandersetzen hatte (vgl. dazu BGE 118 Ia 305, 310 und BGE 118 Ia 245, 247f.).

Legen wir also fest, welche der biometrischen Daten grundsätzlich gesammelt werden können und welche nicht. Legen wir weiter fest, dass das bereits heute mit der Sammlung von sensiblen Daten beauftragte Bundesamt für Polizeiwesen der Leader bei der Sammlung sämtlicher biometrischer Daten wird. Überlassen wir aber gleichzeitig dem Bundesrat den Entscheid, welche biometrische Daten effektiv gesammelt werden sollen und wie Zugriff, Akteneinsichtsrecht, Aufbewahrungszeit und Löschung der Daten geregelt werden sollen.

Die Delegation dieser Punkte steht übrigens im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, weil es sich primär um technische Aspekte handelt. Der Bundesrat ist auch am besten dazu in der Lage, die notwendigen datenschutzrechtlichen Einzelheiten festzulegen. Zudem beschäftigt er sich zurzeit intensiv mit der Problematik biometrischer Daten in Pässen, weil die USA die Einreisevoraussetzungen stetig verschärfen.

Zu Absatz 3: Asylsuchenden, aber auch illegal eingereisten oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern ist bekannt, dass Jugendliche eine privilegierte Verfahrensstellung einnehmen. Dies wird systematisch ausgenutzt, indem den Behörden falsche Geburtsdaten genannt werden, um – obwohl schon erwachsen – als Jugendliche erfasst zu werden.

Diesem Missbrauch ist mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage entgegenzuwirken: Behörden muss es erlaubt sein, die Schätzung des Lebensalters von Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch so genannte Altersgutachten vornehmen zu lassen, sofern entsprechende Hinweise vorliegen.

*Antrag Zisyadis*

Streichen

**Art. 97***Proposition de la commission**Al. 1*

Les .... biométriques d'un étranger afin d'établir ....

*Al. 2*

Le Conseil fédéral détermine quelles sont les données biométriques à relever et il règle l'accès à ces dernières.

*Proposition Wasserfallen*

... relever les données biométriques ou toute autre donnée permettant l'identification.  
(en combinaison avec l'art. 100 al. 2 let. c; 101 let. c; 102 al. 2 let. c;

c. des données biométriques ou toute autre donnée permettant l'identification;)

*Développement par écrit*

Remarque: texte analogue à celui figurant dans la proposition Wasserfallen concernant les articles 22 alinéa 1; 26 alinéa 2; 97 alinéa 3 lettre c; 98 alinéa 2 lettre c; 98b de la loi sur l'asile.

(Le reste du développement n'existe qu'en allemand.)

*Proposition Müller Philipp*

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Sont considérés comme des données biométriques au sens de la présente loi les empreintes digitales, la morphologie de la main, du visage et de l'oreille, le motif de l'iris ou de la rétine ainsi que la composition du sang. L'Office fédéral de la police gère dans une banque centrale les données biométriques qui lui sont transmises par les autorités cantonales ou les autorités de la Confédération. Le Conseil fédéral détermine quelles sont les données biométriques à relever et il règle l'accès à ces données, le droit de consulter les dossiers à leur sujet, ainsi que la durée de conservation et la radiation de ces données.

Al. 3

Si, dans le cadre d'une procédure de droit en matière d'étrangers, il existe des indications selon lesquelles une personne prétendue mineure a déjà atteint sa majorité, l'autorité compétente peut ordonner une expertise sur la détermination de l'âge.

*Développement par écrit*

Alinéa 1: l'exigence maintes fois exprimée de photographier les étrangers est contenue dans le projet du Conseil fédéral, mais a été biflée par la commission. Renoncer aux photographies est juridiquement incompréhensible alors que le relevé des données biométriques est une mesure qui constitue une atteinte plus importante aux droits de la personnalité de l'étranger concerné. La version du Conseil fédéral est indiscutablement meilleure. La prise de photographies n'avait pas été contestée par les cantons lors de la consultation.

Alinéa 2: l'Office fédéral des réfugiés, dans sa lettre du 11 mars 2004 aux rapporteurs de la CIP-CN, amorce un changement: on cherche à sensibiliser le Parlement à l'idée qu'une délégation au Conseil fédéral peut être proposée afin de régler tous les détails.

Il n'était pas contesté que la base légale doit être complète, car c'est précisément le devoir du législateur d'abréger la discussion et de préciser la base légale de façon à ce qu'elle soit complète. Cela est de toute façon exigé par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'est occupé à plusieurs reprises des cas d'exigences d'une disposition sur la délégation (cf. ATF 118 a 305, 310 et ATF 118 la 245, 247f.).

Déterminons donc quelles sont les données biométriques qui doivent être relevées et quelles sont celles qui ne doivent pas l'être. Constatons aussi que la collecte de données sensibles, dont est chargé l'Office fédéral de la police, qui est le leader en matière de collecte de données biométriques, est déjà faite aujourd'hui. Laissons en même temps au Conseil fédéral la décision de déterminer quelles sont les données biométriques à relever et comment l'accès aux dossiers, le droit de les consulter, la durée de conservation et la radiation de ces données doivent être réglés.

La délégation de ces éléments correspond en outre à la jurisprudence du Tribunal fédéral car il s'agit en premier lieu d'aspects techniques. Le Conseil fédéral est dans une meilleure situation pour déterminer les détails relatifs à la protection des données. En outre, il s'occupe intensément de la problématique des données dans les passeports, car les USA renforcent constamment les conditions d'entrée sur leur territoire.

Alinéa 3: les requérants d'asile, mais également les étrangers entrés illégalement ou qui se comportent de manière illégale, savent que les mineurs jouissent d'une position privilégiée dans la procédure. On a recours systématiquement à cette différence de traitement en indiquant aux autorités des dates de naissance inexacts afin d'enregistrer des adultes comme mineurs.

Cet abus est à combattre par une base légale: les autorités doivent être mises en mesure d'estimer l'âge des jeunes ou des jeunes adultes par ce qu'il est convenu d'appeler des expertises sur la détermination de l'âge.

*Proposition Zisyadis*

Biffer

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: La commission s'est longuement penchée sur le problème de la collecte de données à des fins d'identification et sur la problématique des données biométriques. Reconnaissons que la solution à laquelle nous sommes arrivés n'est pas forcément satisfaisante sur le plan du droit. Nous avons toutefois audité le préposé fédéral à la protection des données, qui a insisté sur la nécessité du principe de l'ancrage dans la loi de la possibilité, pour les autorités d'exécution, de prélever, le cas échéant de conserver des données biométriques, ancrage dont le principe doit être très clair dans la loi, avec une possibilité de délégation au Conseil fédéral en ce qui concerne les modalités de détermination du type de données qui peut être prélevé.

Alors que nous avons mis en place une législation spécifique dans le domaine des données ADN, concernant entre autres la criminalité, je crois qu'il est peut-être insuffisamment satisfaisant de se contenter d'une délégation générale de compétence au Conseil fédéral, dans la mesure où le prélèvement, la conservation et l'utilisation de données biométriques présentent naturellement un potentiel important d'atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles.

Toutefois, compte tenu de la position du préposé fédéral à la protection des données, qui estime que l'ancrage du principe du prélèvement des données biométriques dans la loi, avec délégation au Conseil fédéral pour déterminer le type de données et les modalités d'utilisation, est au minimum suffisant, la commission a finalement adopté l'article 97 dans la version qui figure dans le dépliant.

Je crois qu'il serait erroné de souscrire aux propositions individuelles qui souhaitent que nous traitions des données biométriques dans le cadre relativement étroit de cet article 97. Nous ne pouvons que souhaiter que le Conseil fédéral mette en place, dans le cadre d'une législation adéquate, un ou plusieurs articles qui permettront vraisemblablement d'y voir plus clair quant à l'utilisation et aux principes concernant les données biométriques.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir können uns mit der Mehrheit einverstanden erklären. Sie wollen die Erstellung von Fotografien streichen. Es ist so, dass die Erstellung von Fotografien im Begriff «biometrische Daten» eingeschlossen ist; das ist also auch möglich. Wenn es so gemacht wird, ist das keine inhaltliche Änderung. Ich möchte hier auch erwähnen, dass dieser Artikel für die zweite Lesung aus unserer Sicht neu umschrieben werden muss. Es fehlt hier nämlich die Ergänzung: «zur Feststellung und zur Sicherung der Identität.» Die jetzige Formulierung allein genügt nicht, weil diese Identitätsfeststellungen auch bei wiederholten Einreisen gemacht werden müssen; aber wir bringen das im Zweitrat ein.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: In Artikel 97 geht es unter anderem um die biometrischen Daten; sie nehmen an Bedeutung zu. Sie kennen den Trend in Europa und vor allem in den USA, wo neuerdings biometrische Daten auch für eine Einreise generell verlangt werden. Es ist bis heute nirgends klar definiert, was darunter zu verstehen ist.

Die Kommission hat gegenüber der Version Bundesrat erstens die Erstellung von Fotografien zur Feststellung der Identität abgelehnt. Zweitens haben wir in einem Absatz 2 geregelt, dass der Bundesrat festlegt, welche biometrischen Daten erhoben werden sollen und wer Zugriff darauf hat. Derzeit gibt es vier oder fünf biometrische Datenquellen, z. B. die Iris, die Handgeometrie oder die Stimme. Aber die technische Entwicklung ist im Fluss; es werden in den nächsten Jahren wohl weitere Datenquellen hinzukommen.

Die Erhebung von biometrischen Daten braucht eine gesetzliche Grundlage. Es muss klar sein, was alles unter diesen Begriff fällt, wer die Daten erfasst und wer sie benutzen darf. Das sind teils sensible Daten, die auch entsprechend sensible Grundlagen erfordern. Mit der gewählten Formulierung schaffen wir diese gesetzliche Grundlage und erteilen dem Bundesrat die Kompetenz, die Liste laufend an die Entwicklung anzupassen.

Ich bitte Sie daher, der Kommission zuzustimmen und den Einzelantrag Müller Philipp abzulehnen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Für diejenigen, die später, das heisst nach 15 Uhr, eingetroffen sind: Wir stehen in der Debatte zu Artikel 97. Wir sind hier abstimmungsreif, kehren aber zur Abstimmung über Artikel 92 Absatz 4 zurück, denn mit 30 Ratsmitgliedern konnte ich keine Abstimmung durchführen.

Wir stimmen somit zuerst über Artikel 92 ab.

#### Art. 92

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission .... 76 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 54 Stimmen

#### Art. 97

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 35 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen .... 33 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission .... 81 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 1) .... 59 Stimmen

##### Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Kommission .... 83 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) .... 57 Stimmen

##### Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 3) .... 78 Stimmen

Dagegen .... 68 Stimmen

##### Fünfte Abstimmung – Cinquième vote

Für den Antrag Zisyadis .... 62 Stimmen

Dagegen .... 84 Stimmen

#### Art. 97a

##### Antrag Müller Philipp

###### Titel

Datenerhebung zur Identifikation bei illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt

###### Abs. 1

Ausländerinnen oder Ausländer, die in die Schweiz eingereist sind, ohne die Einreisevoraussetzungen (Art. 3–6) zu erfüllen, werden bei deren Anhaltung daktyloskopiert.

###### Abs. 2

Das Bundesamt für Polizeiwesen verwaltet die von den kantonalen Behörden oder den Behörden des Bundes übermittelten Daten in einer zentralen Datenbank.

###### Schriftliche Begründung

Nicht alle Kantone, insbesondere diejenigen ohne Landesgrenzen, daktyloskopieren, nehmen also die Fingerabdrücke von illegal eingereisten Ausländern. Oftmals reisen diese nach erfolgter Ausschaffung erneut illegal in die Schweiz ein, meist mit einer anderen Identität.

Bestünde eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene, dass illegal eingereiste Ausländer in jedem Falle zu daktyloskopieren sind, könnte diesem Missbrauch nachhaltig entgegengetreten werden. Daher ist die gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die erhobenen Daten in einer vom Bund betriebenen zentralen Datenbank gespeichert werden.

Mit der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac hat die Europäische Union seit Anfang 2003 ein Instrument im Aufbau, mit dem sie verhindern kann, dass eine Person Asylgesuche in mehreren Ländern stellt.

Sollte die Schweiz eines Tages von Eurodac profitieren wollen, ist die Aufnahme von Fingerabdrücken unerlässlich. Daher muss schon heute mit der lückenlosen Erfassung der Fingerabdrücke gemäss AuG begonnen werden. Die so erfassten Daten können, falls die Schweiz an Eurodac teilnimmt, dann später problemlos in dieses System eingespiesen werden.

#### Art. 97a

##### Proposition Müller Philipp

###### Titre

Relevé de données en vue de l'identification en cas d'entrée ou de séjour illégal

###### Al. 1

Les étrangers qui sont entrés en Suisse sans remplir les conditions d'entrée (art. 3–6) feront l'objet, à leur interception, d'un relevé de données daktyloscopiques.

###### Al. 2

L'Office fédéral de la police gère dans une banque centrale les données qui lui sont transmises par les autorités cantonales ou les autorités de la Confédération.

###### Développement par écrit

Tous les cantons, en particulier ceux qui n'ont pas de frontières avec un pays étranger, ne procèdent pas à un relevé des données daktyloscopiques, c'est-à-dire qu'ils ne prennent pas les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement en Suisse. Or, il est fréquent que, après avoir été expulsés de notre pays, ces personnes y entrent à nouveau illégalement, la plupart du temps sous une autre identité.

S'il existait une base légale nationale stipulant que les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement en Suisse doivent dans tous les cas être relevées, il serait possible de contrecarrer ultérieurement cet abus. C'est pourquoi il importe de créer cette base légale selon laquelle les données relevées seraient enregistrées dans une banque de données centrale gérée par la Confédération.

Depuis le début de l'année 2003, l'Union européenne met en place une banque de données nommée Eurodac stockant les empreintes digitales et permettant d'éviter qu'une personne dépose une demande d'asile dans plusieurs pays.

Si la Suisse devait un jour avoir accès à Eurodac, il est indispensable que les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement soient relevées. Par conséquent, nous devons dès à présent relever intégralement les données daktyloscopiques, conformément à la LEtr. Ainsi, les données saisies pourront être intégrées sans problème à Eurodac, le jour où la Suisse participera à l'élaboration de cette banque de données.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Das Wort wird nicht verlangt.

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp .... 62 Stimmen

Dagegen .... 88 Stimmen

#### Art. 98

##### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag der Minderheit

(Scherer Marcel, Glur, Fehr Hans, Weyeneth)

###### Abs. 3

.... benötigt werden, werden sie bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt.

**Antrag Gross Jost**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Das Ausländergesetz ist nicht der richtige Ort, um die Erfassung von Flugpassagieren zu regeln. Diese Meinung teilt auch der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte: «Da die Anzahl der betroffenen Personen sehr klein ist, stellt sich ebenfalls die Frage der Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahme .... In der Tat müssen diese Massnahmen einerseits Gegenstand einer tieferen Überprüfung sein, bei welcher insbesondere dem Gleichgewicht zwischen den Rechten der Individuen und dem Einsatz von verhältnismässigen Sicherheitsmassnahmen Rechnung getragen werden muss. Andererseits müssen diese Massnahmen, falls ihre Notwendigkeit erwiesen sein sollte, im Rahmen der Gesetzgebung betreffend die Polizei oder die innere Sicherheit und nicht im Ausländergesetz vorgesehen werden.»

**Antrag Zisyadis**

Streichen

**Art. 98****Proposition de la majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Scherer Marcel, Glur, Fehr Hans, Weyeneth)

**Al. 3**

.... pour certaines données. Si elles sont utilisées dans une procédure pendant relevant du droit pénal, du droit en matière d'étrangers ou du droit en matière d'asile, elles sont conservées jusqu'au terme de ladite procédure.

**Proposition Gross Jost**

Biffer

**Développement par écrit**

La loi sur les étrangers n'est pas le cadre propice pour régler la question de la saisie des passagers aériens. C'est également l'avis du préposé fédéral à la protection des données: «Le nombre des personnes concernées étant très petit, la question de la proportionnalité de la mesure prévue se pose également .... Il conviendra en fait, d'une part, d'examiner ces mesures de manière approfondie en prenant soin de tenir compte notamment de l'équilibre entre les droits de l'individu et l'emploi de mesures de sécurité proportionnées et, d'autre part, de prévoir ces mesures, le cas échéant, non dans le cadre de la loi sur les étrangers, mais dans celui de la législation sur la police ou sur la sécurité intérieure.»

**Proposition Zisyadis**

Biffer

**Amstutz Adrian (V, BE):** Die Minderheit fordert Klarheit. Das heisst, entweder benötigt man die erhobenen Daten, und diese sind von Bedeutung, dann sind die Daten bis zum Schluss des Verfahrens aufzubewahren; oder man benötigt diese Daten nicht, dann sind sie bedeutungslos und können vernichtet werden.

Ich empfehle Ihnen, der Minderheit zuzustimmen.

**Christen Yves (RL, VD):** A l'article 98 alinéa 3, il s'agit de savoir pendant combien de temps les autorités compétentes peuvent conserver les données dont il a été question préalablement dans ce débat. La majorité de la commission adhère à la version du Conseil fédéral, selon laquelle celui-ci peut prévoir un délai un peu plus long que les trente jours. La proposition de minorité Scherer demande à pouvoir les conserver jusqu'à la fin de la procédure.

Au nom du groupe radical-libéral, je vous invite à rejeter cette proposition de minorité parce que, finalement, cela doit être de la compétence du Conseil fédéral de savoir s'il entend garder ces données pendant la procédure ou jusqu'à la fin de celle-ci, voire un peu plus tard. Il s'agit vraiment ici d'un pur problème de compétence du Conseil fédéral.

Je vous invite à ne pas inscrire de tels détails dans la loi et, donc, à rejeter la proposition de minorité.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Wenn ich die Minderheit richtig verstehe, will sie nicht, dass die Frage der längeren Aufbewahrung in einer Verordnung geregelt wird, sondern sich direkt aus dem Gesetz ergibt, ohne dass klare Richtlinien vorhanden sind, unter welcher Voraussetzung diese Verwahrung überhaupt möglich ist. Dies erachte ich als ziemlich abwegig. Das heisst, ich erachte die Fassung des Bundesrates für besser und rechtsstaatlich korrekter. Man kann sich natürlich fragen, ob diese ganze Bestimmung in rechtsstaatlichem Lichte besehen tatsächlich zulässig ist. Ich bestreite das, denn es ist ein übermässiger Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen und stimmt mit den Richtlinien des Datenschutzes und mit dem Datenschutzgesetz nicht überein und ist auch verfassungsmässig fragwürdig.

Nachdem kein Ablehnungsantrag vorliegt, plädiere ich dafür, dass die Mehrheitsfassung der Minderheitsfassung vorgezogen wird.

Wir sind gespannt, wie der Bundesrat das im Einzelnen regelt, wenn er das in einer Verordnung vorsieht. Ich nehme an, der Bundesrat ist mit mir der Meinung, dass er nur EMRK- und verfassungskonforme Verordnungen erlassen darf. Ich denke, es ist ihm auch bewusst, dass das Datenschutzgesetz ein übergeordnetes Gesetz ist und die Verordnung mit dem Datenschutzgesetz übereinstimmen muss.

**Scherer Marcel (V, ZG):** In meinem Minderheitsantrag zu Artikel 98 Absatz 3, auf den ich jetzt als Fraktionssprecher eingehe, geht es um folgende Frage: Ist der Datenschutz höher zu gewichten als die Verbrechensbekämpfung?

Was heisst das im Konkreten? Die erhobenen Daten, die durch ein technisches Erkennungsverfahren erfasst werden, werden grundsätzlich innerhalb von 30 Tagen wieder gelöscht. Das ist unbestritten. Nun kommt das Entscheidende, und ich kann mir kaum vorstellen, dass jemand in diesem Saal dies bekämpfen will: Falls diese Daten für ein hängiges straf-, asyl- oder ausländerrechtliches Verfahren benötigt werden, «werden sie bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt». Es wäre unverständlich, wenn wir ein Gesetz schaffen würden, das offensichtlich die Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung verhindern würde. Diese Fakten wurden mir auch vom Bundessicherheitsdienst bestätigt, mit dem Hinweis, dass vor allem bei bandenmässiger Kriminalität, die sich zweifellos im Vormarsch befindet, solche Daten von Wichtigkeit sind.

Stimmen Sie der Minderheit zu. Damit leisten Sie einen echten Beitrag, dass der Datenschutz nicht zum Täterschutz wird.

**Müller Philipp (RL, AG):** Herr Kollege Scherer, ich interpretiere Ihren Minderheitsantrag so, dass die Daten bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden, und nachher ist es mit dem Aufbewahren zu Ende: Daten weg – gelöscht. Wenn ich Absatz 3 des Antrages der Mehrheit – sprich des Entwurfes des Bundesrates – richtig interpretiere, könnten mit jener Formulierung die Daten auch länger als bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden. Sind Sie auch mit mir der Meinung, dass mit Ihrem Antrag die Daten de facto weniger lang aufbewahrt würden als mit dem Antrag der Mehrheit?

**Scherer Marcel (V, ZG):** Ich gebe Ihnen Recht, dass unsere Formulierung beinhaltet, dass die Daten nach Abschluss des Verfahrens wirklich gelöscht werden müssen. Mit seiner Formulierung in Absatz 3 ist der Bundesrat berechtigt, diese Daten länger als bis zum Abschluss des Verfahrens aufzubewahren. Ich traue es dem Bundesrat auch wirklich zu. Aber wir wissen nicht, wie die Zusammensetzung des Bundesrates später ist, wenn dieses Gesetz wirklich zur Anwendung kommt. Ich bin mir aber bewusst, dass vielleicht das Wort «mindestens» einbezogen werden müsste. Ich werde zuhause eines Kollegen in der SPK-SR einen entsprechenden Antrag formulieren.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** In Artikel 98 geht es um die Aufbewahrung der Daten. Der Antrag der Minderheit ist für den Bundesrat annehmbar. Sie müssen klar sehen, bei diesem Verfahren müssen die Akten – zumindest die wesentlichen Akten – immer bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden. Das ist nicht anders möglich. Wenn das Verfahren nach 30 Tagen abgeschlossen ist, stellt sich die Frage nach der Fassung der Kommissionsmehrheit nicht. Aber wenn die Verfahren länger dauern als 30 Tage, ist das mit dem Antrag der Minderheit also machbar. Allerdings ist dies mit der Fassung der Kommissionsmehrheit auch nicht ausgeschlossen, die Ausnahmen müssen dann eben besprochen werden.

Nun hat Herr Vischer die Frage gestellt, ob sich der Bundesrat im Klaren sei, dass er bei der Ausarbeitung der Verordnung nicht nur auf dieses Gesetz Rücksicht zu nehmen habe, sondern auch auf die Bundesverfassung, auf die Europäische Menschenrechtskonvention, auf das Völkerrecht und auf das Datenschutzgesetz. Ich kann Ihnen versichern, wir müssen auch noch auf ein paar Tausend andere Gesetze Rücksicht nehmen, denn wir können keine Verordnungen machen, welche gesetzeswidrig sind; das schliesst die Gesetze, die Bundesverfassung, das Völkerrecht und die internationalen Vereinbarungen ein. Wir müssen das nicht in jedem Fall noch separat erwähnen. Die Fassung der Minderheit ist in Bezug auf die Daten natürlich klarer. Aber wir können mit der Fassung der Minderheit und mit derjenigen der Kommissionsmehrheit leben.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Es geht hier lediglich um die Flughafenverfahren. Rund 2500 Ausländerinnen und Ausländer werden im Schnitt pro Jahr bei der Grenzkontrolle am Flughafen zurückgewiesen. In rund 10 Prozent dieser Fälle kann nicht mehr eruiert werden, mit welcher Fluggesellschaft die betroffene Person angekommen ist, weil keine entsprechenden Dokumente mehr vorhanden sind und die betroffene Person ihre Mitwirkung verweigert. Aus diesen Gründen wollen Bund und Standortkantone eine gesetzliche Grundlage für eine bessere Überwachung und Aufzeichnung der Ankunft von Personen am Flughafen. Das hat in der Kommission Zustimmung gefunden.

In Absatz 3 geht es noch darum, was mit all den erhobenen Daten passiert, wann sie gelöscht werden müssen. Die Mehrheit der Kommission hat dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt, wonach diese Daten innerhalb von 30 Tagen zu löschen seien. Der Bundesrat hat die Kompetenz, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen, wenn ein Strafverfahren, ein asyl- oder ein ausländerrechtliches Verfahren hängig ist.

Die Minderheit Scherer möchte hingegen, dass die Daten immer bis zum Abschluss eines Verfahrens aufbewahrt werden müssen. Das ist einerseits eine Präzisierung, andererseits aber auch unnötig, weil eine solche Aufbewahrungspflicht nicht in allen Verfahren Sinn macht, aufwendig ist und auch Kosten verursacht.

Ich empfehle daher, die Kompetenz beim Bundesrat zu belassen. Der Entscheid in der Kommission fiel mit 11 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 106 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 42 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 90 Stimmen

Für den Antrag Gross Jost/Zisyadis .... 62 Stimmen

#### **Art. 99**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

##### *Abs. 2*

Streichen

#### **Art. 99**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

##### *Al. 2*

Biffer

**Bühlmann Cécile (G, LU):** In Artikel 99 geht es um den Datenaustausch mit Beförderungsunternehmen wie Fluggesellschaften. Mit dieser Bestimmung in Artikel 99 sollen Grenzkontrollbehörden Daten mit Fluggesellschaften austauschen können. Damit will man den Fluggesellschaften eine Aufgabe aufbürden, die eigentlich eine Kontrollaufgabe ist und die in die Hände von Polizei und Grenzorganen und nicht in die Hände von privaten Fluggesellschaften gehört. Das Problematische daran ist, dass es bei diesem Datenaustausch mit den Fluggesellschaften auch um solche Fluggesellschaften geht, die in Staaten beheimatet sind, die keinen mit der Schweiz vergleichbaren Datenschutz kennen. Das ist der Inhalt von Absatz 1.

Wir haben in der Kommission den Eidgenössischen Datenschützer, Hanspeter Thür, angehört. Er hat gesagt, dass Absatz 1 den Datenschutzbestimmungen genügen würde, weil darin auf das Bundesgesetz über den Datenschutz verwiesen werde, und dass dieses selbstverständlich vorbehalten bleibe. Er hat aber gesagt – deshalb mein Streichungsantrag –, dass Absatz 2 unverhältnismässig sei, dass es genügen würde, wenn Fluggesellschaften den Grenzkontrollbehörden die Daten ausliefern würden, die offensichtlich einen Missbrauchstatbestand bezeichnen. Aber generelle Einsicht in Passagierlisten von Fluggesellschaften zu gewähren sei unverhältnismässig und datenschützerisch problematisch.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, Absatz 2 zu streichen und es bei Absatz 1 bewenden zu lassen.

**Levrat Christian (S, FR):** La question qui se pose ici est de savoir si une compagnie d'aviation doit être considérée comme un auxiliaire de police, si les données qu'elle récolte dans le cadre de ses activités doivent être accessibles aux autorités, ou pire, comme le propose la majorité de la commission et le Conseil fédéral, leur être automatiquement transmises. Cette pratique serait déjà en soi contestable s'agissant de notre compagnie nationale. Comment admettre qu'une hôtesse, qu'un steward récoltent des données qui seraient ensuite transmises aux autorités policières à l'insu des passagers?

Mais, plus grave que les obligations qui sont faites à Swiss, ces mêmes obligations seraient faites aux compagnies étrangères, et ces obligations-là doivent nous interpellier. Les Etats-Unis ont récemment pris une décision similaire dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international. Prise dans un contexte particulier, cette décision a provoqué une levée de boucliers dans le monde entier. Le Conseil fédéral a même été amené à se prononcer sur la possibilité de mesures de rétorsion à l'égard de citoyens américains en voyage en Suisse, notamment au regard de l'interpellation Gysin Remo 04.3142, interpellation à laquelle il a répondu la semaine dernière.

Le fait d'exiger de compagnies aériennes étrangères qu'elles livrent, sur requête de l'office, la liste de leurs passagers nous paraît être une mesure disproportionnée et qui n'améliorera pas, ou seulement marginalement, la sécurité à la frontière.

Cette requête pose, de plus, des questions importantes au regard de la loi fédérale sur la protection des données, notre collègue Bühlmann l'a expliqué précédemment. Les listes de passagers contiennent en effet la plupart du temps des informations personnelles particulièrement sensibles, comme leur appartenance religieuse ou leurs habitudes alimentaires. Il convient dès lors d'être particulièrement restrictif dans la transmission de ces données à des tiers, a fortiori lorsque ces données doivent circuler entre des tiers étrangers, en l'espèce une compagnie aérienne et une autorité helvétique.

En conclusion, je vous remercie de soutenir la minorité Bühlmann: c'est la seule qui soit compatible avec nos règles en matière de protection des données.

**Christen Yves (RL, VD):** Après l'affaire des fiches, il est devenu hautement suspect de se servir de données personnelles. La réaction a engendré aussi une exagération de ce côté-là. Nous pensons, quant à nous, qu'il est utile de pouvoir disposer de ces informations. Pourquoi? Parce que le problème de la maîtrise de l'immigration passe bien sûr par le contrôle aux frontières, d'une part – peut-être que les Accords de Schengen et de Dublin seront utiles à ce sujet –, mais aussi par le contrôle des gros flux migratoires qui s'établissent à travers les «couloirs aériens», d'autre part. Et là, on est au cœur du débat.

C'est la raison pour laquelle il nous apparaît que si on contrôle l'immigration hors de notre pays, par le canal par lequel les ressortissants étrangers arrivent, c'est très positif. Il faut faire tout ce que nous pouvons pour maîtriser ce flux migratoire à l'extérieur de notre pays, c'est-à-dire au niveau des compagnies aériennes, tout comme nous devons aussi, pour éviter ce flux migratoire, plus positivement, continuer l'aide au développement et à la coopération. S'agissant des compagnies aériennes, nous pensons que le fait qu'on sache que ce contrôle existe, que des listes de passagers peuvent être fournies, est également une mesure de prévention; nous pensons que c'est un moindre mal.

C'est la raison pour laquelle nous vous prions d'en rester à la proposition de la majorité de la commission et de rejeter la proposition de minorité Bühlmann.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie dringend, den Antrag der Minderheit Bühlmann zu unterstützen.

Es mag ja sein, dass mit Bezug auf auszusuchende Personen, die in einem Asylverfahren gewesen sind, weiter gehende Befugnisse bestehen als sonst. Das Fragwürdige an dieser Bestimmung ist aber, dass durch die Gewährung von Einsicht in die Daten der Flugunternehmungen Drittpersonen betroffen sind. Die Betroffenen müssen sich also einen übermässigen Eingriff der Behörden gefallen lassen, der datenschutzrechtlich nicht mehr gedeckt ist.

Es ist übrigens auch bemerkenswert, dass in Artikel 99 Absatz 1 in der Fassung der Mehrheit ein Datenschutzvorbehalt angebracht wird; es ist der Vorbehalt der verhältnismässigen Auslegung. Dieser fehlt in Absatz 2. Ich weiss schon, dass es in Absatz 1 um die internationalen Bezüge geht, aber im Grunde genommen müsste auch in Absatz 2 ein Verweis auf das Datenschutzgesetz enthalten sein. Das würde zeigen, dass diese Bestimmung nur in Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz und dessen Verhältnismässigkeitsprinzip ausgelegt werden darf. Fehlt dieser Verweis auf das Datenschutzgesetz, so wird diese Bestimmung in Artikel 99 Absatz 2 zu einer Lex specialis, die selbstständig neben dem Datenschutzgesetz besteht. Damit besteht die Gefahr, dass sie unabhängig von diesem angewendet wird.

Aus diesem Grund ist diese Bestimmung auch nicht mehr verfassungskonform, weil sie in übermässiger Strapazierung des Persönlichkeitsschutzes ausgelegt werden könnte.

Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma ist es demzufolge, der Minderheit Bühlmann zu folgen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich begreife, dass hier eine gewisse Sensibilität da ist, wenn man Daten herausgeben muss. Aber ich bitte Sie zu beachten: Es ist nicht einfach irgendeine belanglose Angelegenheit. Es ist so, dass die Beförderungsunternehmen verpflichtet sind, den für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden auf Verlangen Einblick in ihre Passagierlisten zu gewähren – aber nur, wenn dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Man kann diesen Einblick nicht einfach beliebig gewähren. Aber wenn es notwendig ist, dann kann man das tun. Das Bundesamt kann zur Erleichterung der Grenzkontrollen mit den Beförderungsunternehmen einen systematischen Datenaustausch vereinbaren, um eben diesen Einblick für die gesetzlich notwendigen Bedürfnisse zu erreichen. Ich finde das Ganze nicht ausserordentlich problematisch, auch wenn es stimmt: Wer in die Listen Einblick hat, kann sehen, wer mit dieser Fluggesellschaft auf den Flughafen gekommen ist.

Herr Vischer, Artikel 99 Absatz 1 ist etwas anderes. Dort geht es darum, dass wir Daten ins Ausland geben. Damit haben wir gemäss Datenschutzgesetz dafür zu sorgen, dass die Daten im Ausland nicht missbraucht werden; das ist etwas anderes.

Hier bei Absatz 2 bekommen die Behörden Daten, und zwar die schweizerischen Behörden. Jetzt können Sie sagen, wir können immer wieder einen Datenschutzvorbehalt machen. Wir wollen hier damit auch sagen: Mit dieser gesetzlichen Bestimmung ist auch das Anliegen des Datenschutzes gewährleistet. Hier ist eine Ausnahme zu machen vom vollständigen Datenschutz.

Ich bitte Sie, zu beachten, worum es geht. Das ist doch wohnatürlich: Leute steigen in ein Flugzeug ein; sie müssen alle ihre Daten offen legen, sie müssen bekannt geben, wer sie sind, sie müssen ihre Pässe geben, ihre Papiere vorweisen. Sie kommen auf Listen, diese Listen werden gemacht, damit man bei einem Unglücksfall weiss, wer da ist. Dann steigen sie aus, und zwischen dem Aussteigen aus dem Flugzeug und dem Erreichen des Grenzhäuschens büsst einer plötzlich seine Papiere ein und weiss auch nicht mehr, mit welchem Flugzeug er gekommen ist. Es ist doch etwas Naivität dabei, wenn wir das noch schützen wollen. Für diesen Fall ist Absatz 2 vorgesehen. Wir haben etwa 200 Personen im Jahr, denen das so geht, die nicht mehr wissen, mit welchem Flugzeug sie gekommen sind; und mit dieser Bestimmung ist es eben erulierbar.

Wir sind der Meinung, dass hier das Rechtsschutzinteresse für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben diesem exzessiven Datenschutz vorgeht. Aber Sie haben Recht, das ist eine politische Frage. Stimmen Sie darüber ab!

Der Bundesrat ist, mit den Kantonen, der Meinung, es sei dringend notwendig, dass dies passiere – und ich sehe noch ab von all den Kosten, die es verursacht, um etwas, das relativ einfach festzustellen ist, während Wochen zu eruieren.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Herr Bundesrat Blocher, Sie haben jetzt in Ihrer Begründung eigentlich alles gesagt, was mit Absatz 1 zusammenhängt. Sie haben den Missbrauchstatbestand zitiert, wenn jemand plötzlich keine Papiere mehr hat. Für diesen Fall ist Absatz 1 gedacht. Gegen den habe ich eigentlich nichts; er ist auch laut dem Datenschützer passabel.

Aber mein Streichungsantrag betrifft Absatz 2, der Einsicht in Passagierlisten verlangt. Das hat überhaupt nichts damit zu tun, dass irgendein Missbrauchstatbestand vorhanden ist. In Artikel 6 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes, auf den sich der Datenschützer in der Kommission bezogen hat, heisst es: «Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist.»

Auf die Frage, was es mit dem Einblick in die Passagierlisten auf sich hat, sind Sie jetzt nicht eingegangen. Ich weiss auch, dass es Fluggesellschaften gibt, die gar nicht erfreund

sind, wenn sie Einblick gewähren müssten. Wie stellen Sie sich zu dieser Frage, die zu Absatz 2 aufgeworfen ist?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Frau Bühlmann, ich habe nur zu Absatz 2 gesprochen. Absatz 1 sieht vor, dass Informationen von den Grenzkontrollen ins Ausland weitergegeben werden. Absatz 2 sieht vor, dass die Beförderungsunternehmen den schweizerischen Behörden Auskünfte geben. Und das wollen Sie streichen? Es ist notwendig, dass der Einblick in diese Passagierlisten dann gegeben ist, wenn ihn die Grenzbehörden brauchen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wir statuieren hier eine Pflicht für die Beförderungsunternehmen. Es wundert mich nicht, dass diese nicht hocheifrig sind. Ich freue mich, dass Sie für die Fluggesellschaften sprechen, aber in diesem Fall können wir dem nicht entsprechen. Wir müssen verlangen, dass sie Einblick geben. Das ist vor allem bei denjenigen Personen der Fall, bei denen die Identität nicht festgestellt werden kann, die keine Papiere haben und die auch auf dem Weg vom Flugzeug bis zur Grenze «vergessen» haben, mit welchem Flugzeug sie gekommen sind.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Herr Bundesrat Blocher, es besteht doch das Problem, dass übermässig viele Leute, die mit diesem Eingriff gar nichts zu tun haben, von dieser Regelung betroffen sind: Sie verlangen die Herausgabe einer Passagierliste; der Verdacht bezieht sich auf eine Person, herausgegeben werden müssen aber Daten über dreihundert Personen. Es stellt sich die Frage, wie in diesem Sinne das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wird und wie mit dieser Bestimmung verhindert wird, dass es zu einer Verwendung der Daten von Personen kommt, die mit dem ursprünglichen Grund für die Eruerung der Daten nichts zu tun haben. Es gibt immer auch das Beispiel des Zufallsfundes.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Ich bitte Sie, jetzt zur Frage zu kommen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich möchte Sie fragen, warum Sie der Meinung sind, dass hier – genau aus den Gründen des Drittschutzes – kein Vorbehalt des Datenschutzes angebracht werden muss.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich habe Ihnen anfänglich gesagt; ich begreife Ihre Bedenken. Es ist so: Wer Einblick hat in eine solche Liste, sieht nicht nur den Namen desjenigen, welcher eben zu eruiert ist, sondern er sieht auch noch andere Namen. Aber, Herr Vischer, es stimmt nicht, dass hier eine Pflicht besteht, die Liste herauszugeben. Es geht nur um den Einblick, und es geht nur darum, eben die Daten zu verlangen, soweit sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe notwendig sind. Die Einsicht ist also gerade eingeschränkt.

Wenn Sie fragen, ob das mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist: Wir mussten nicht schauen, ob es mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist, sondern ob es mit der Verfassung vereinbar ist. Wenn es hier gesetzlich geregelt ist, ist es damit vereinbar. Ich persönlich habe die politische Überzeugung, dass es in Kauf zu nehmen ist, dass eine Grenzbehörde auch andere Namen von Leuten sieht, die auch in diesem Flugzeug waren, wenn man diesen Einblick gewährt, um eben das zu eruiert, was notwendig ist. Ich selber kann mir nicht vorstellen, dass einer etwas dagegen hat, wenn der Zöllner sieht, dass er auch mit diesem Flugzeug gekommen ist. Sie glauben ja nicht, dass die Zollbehörden, wenn nicht gerade zehn Flugzeuge miteinander landen, nicht auch wissen, aus welchen Flugzeugen die Leute sind, die hier einreisen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Je crois que, dans ce domaine sensible de l'échange de données avec les entreprises de transport, il y a lieu d'abord de broser le tableau du contexte général. Contexte général qui voit un certain nombre d'Etats, en particulier les USA et le Canada,

exiger de la part de toutes les compagnies qui opèrent sur leur territoire la transmission de telles listes de données. L'Union européenne elle-même, au moment des débats de la commission, et sauf erreur de ma part encore actuellement, examinait l'opportunité de systématiser de tels échanges de données concernant les listes de passagers. Dans le cadre de l'IATA, l'Organisation internationale du transport aérien, plus d'une vingtaine d'Etats ont annoncé qu'ils étaient en train de mettre au point des procédures de transmission de données de ce type-là, dans le but de lutter non seulement contre l'immigration illégale, mais sans doute surtout contre le terrorisme.

Je crois qu'il s'agit pour notre pays de ne pas avoir une guerre de retard. Et même si le préposé fédéral à la protection des données a émis un certain nombre de réserves, il faut le reconnaître, nous devons mettre en place des mesures qui respectent le principe de la proportionnalité, mais qui ne mettent finalement pas notre compagnie aérienne, ou les opérateurs aériens qui travaillent avec les passagers en provenance de notre pays, dans des situations difficiles d'interdiction de vol à destination de certains pays, pour refus de collaboration.

Pour en revenir à l'article 99, il y a deux alléas fort distincts. A l'alinéa 1, il s'agit du traitement des données que les autorités peuvent fournir aux entreprises de transport. Je suis pour ma part très surpris que le débat se focalise sur l'alinéa 2, alors que selon moi, le potentiel le plus élevé d'éléments concernant la protection des données, c'est bel et bien à l'alinéa 1 qu'on le trouve, lorsque les autorités de notre pays transmettent des données à des compagnies tierces. Il faut noter dans ce domaine-là que le Conseil fédéral s'est engagé en commission à ce que ces données transmises – ou en tout cas les données plus sensibles – ne le soient qu'à l'égard d'entreprises de transport qui sont soumises au droit de pays qui connaissent une législation sur la protection des données qui est semblable à la nôtre.

En ce qui concerne l'alinéa 2, on peut, là aussi, s'étonner, finalement, que les représentants de la même tendance politique, qui, tout à l'heure, nous disaient que les compagnies aériennes étaient démunies pour faire un contrôle de leurs passagers dans le cadre du devoir de diligence défini à l'article 87, s'opposent à ce qu'il y ait des échanges de données entre les autorités chargées du contrôle à la frontière et les compagnies aériennes, les échanges de données étant finalement réciproques. Je crois qu'il y a beaucoup moins de réserves de la part des suppôts de la minorité lorsqu'il s'agit d'établir, par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, des listes de titulaires de comptes. Tous les établissements bancaires, qu'ils soient suisses ou étrangers, sont bel et bien obligés de les fournir aux autorités!

Ceci dit, la solution qui a été proposée par le Conseil fédéral, et qui a été adoptée par la majorité – par 10 voix contre 6 en commission –, respecte le principe de la proportionnalité ainsi que les précautions qui sont nécessaires à la protection de la sphère privée. Cette solution est adéquate en ce qui concerne tant la lutte contre l'immigration illégale que les mesures qui sont prises au niveau international, en particulier dans la lutte contre le terrorisme – et j'insiste sur le fait que nous ne pouvons échapper aux développements généraux dans ce domaine-là, au risque de voir notre pays subir les problèmes dus à un certain isolement.

Je vous invite donc à adopter le texte du Conseil fédéral, qui est soutenu par la majorité – je le répète, la commission a pris sa décision par 10 voix contre 6.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Es liegt ein Ordnungsantrag vor, auf Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben aa und a zurückzukommen. Dies betrifft den Antrag Hutter Jasmin. Damit es klar ist, wie ein Ordnungsantrag behandelt wird, lese ich Ihnen Artikel 51 des Geschäftsreglementes vor. Ab-

satz 1: «Der Rat behandelt einen Ordnungsantrag sofort.»  
Absatz 2: «Er beschliesst ohne Diskussion über einen Rückkommensantrag, nachdem er eine kurze Begründung des Antrages und eines allfälligen Gegenantrages gehört hat.»  
Absatz 3: «Stimmt der Rat dem Rückkommensantrag zu, so wird der betreffende Artikel oder Abschnitt nochmals beraten.»  
Das Wort zur Begründung des Ordnungsantrages hat Herr Sommaruga.

**Sommaruga Carlo (S, GE):** Ce matin, dans le cadre d'un débat en catégorie IV, un amendement a passé rapidement et il n'a pas vraiment été possible d'en discuter. Il s'agit de la proposition Hutter Jasmin à l'article 72 alinéa 1 lettres aa et a.

De quoi s'agit-il? Il s'agit de la question de l'arrestation, pendant la phase préparatoire, de toute personne qui n'aurait pas de papiers ou dont l'identité ne serait pas clairement établie. En d'autres termes, par cet amendement, il s'agit d'introduire dans la loi – et c'est ce que la majorité a voté dans ce conseil – le principe d'une arrestation pour des milliers de personnes, car le fait d'indiquer que l'identité est soumise à discussion et présente un doute est une notion extrêmement large et, en fait, cela permet tous les abus. Cela offre aussi la possibilité réelle de créer des camps en Suisse, où des milliers de personnes, dont l'identité est remise en doute, pourraient être détenues jusqu'à douze mois, comme cela a été décidé ce matin.

Il s'agit là d'une violation claire des droits de l'homme qui ne peut être acceptée par ce Parlement.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Herr Sommaruga, ich bitte Sie, nur den Ordnungsantrag zu begründen und nicht inhaltlich zu diskutieren.

**Sommaruga Carlo (S, GE):** D'accord. Il s'agit aussi pour nous d'une question de proportionnalité. Nous vous demandons donc de revenir sur le vote de l'article 72 alinéa 1 lettres aa et a qui concerne justement, comme je le disais, la question de la possibilité d'arrêter toute personne sur l'identité de laquelle un doute existe. La question est grave et je vous demande de suivre cette proposition de réexamen.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Die SVP-Fraktion lehnt diesen Rückkommensantrag ganz klar ab. Ich nehme mit meinem Antrag die Hauptforderung der Initiative des Kantons St. Gallen auf, in dem ich wohne bin. Diese soll abgeschrieben werden, obwohl sie von diesem Rat ja angenommen wurde, die Hauptforderung in dieser Vorlage aber nicht enthalten ist. Eine kleine Nebenbemerkung: Einmal mehr zeigt sich hier das fehlende Demokratieverständnis der Linken. Ich kann auch nichts dafür, wenn Sie heute Morgen zu wenig Präsenz hatten! *(Teilweiser Beifall, Unruhe)*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Wir kommen zur Abstimmung. *(Unruhe)* Nein, keine Diskussion: Wir kommen zur Abstimmung über den Rückkommensantrag betreffend Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben aa und a.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Sommaruga Carlo .... 86 Stimmen  
Dagegen .... 76 Stimmen

*Art. 72 Abs. 1 Bst. aa, a – Art. 72 al. 1 let. aa, a*

**Sommaruga Carlo (S, GE):** J'ai déjà indiqué tout à l'heure ce qu'il en était: cette proposition risque de rendre possible la création de camps pour les personnes qui arrivent en Suisse. Il s'agit effectivement de milliers de personnes qui risquent de se retrouver privées de liberté. Je vous laisse également imaginer les problèmes concrets d'organisation. Mais il s'agit en fait et au fond d'un problème de violation des droits de l'homme et de la convention à laquelle la Suisse est liée.

Je vous demande sur ce point de rejeter la proposition Hutter Jasmin.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich möchte mich zu diesen Anträgen nicht mehr äussern. Ich habe Ihnen gesagt, dass dieses Kapitel nicht zu Ende geschrieben ist. Dies ist eine Tatsache, und darum gibt es auch eine Standesinitiative. Es ist die ganze Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, welche das heutige Ausschaffungsregime, die heutige Ausschaffungsdauer und die Ausschaffungsgründe als unzureichend empfindet.

Es hat eben eine Änderung in der Zusammensetzung der illegal Anwesenden gegeben: Es sind vermehrt junge Männer – namentlich aus Afrika –, die renitent sind. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, ist die Verlängerung der Vorbereitungsphase, die Sie heute Morgen beschlossen haben. Eine andere Möglichkeit ist die, dass man die Haftdauer unbegrenzt macht und periodisch prüft. Die Meinung ist nicht die, dass die Betroffenen dann länger in diesem Arrest sind, sondern die Erfahrung ist die: Wenn sie keine Möglichkeit sehen, nach neun Monaten wieder herauszukommen und wieder von vorn zu beginnen, werden sie eben ihren Widerstand nach ein oder zwei Monaten aufgeben. Diese Erfahrung haben auch andere Länder gemacht. Aber Sie können hier beschliessen, wie Sie wollen: Wir müssen das im Ständerat wieder aufnehmen.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, j'aurais tout simplement aimé savoir si c'est votre position personnelle ou celle du Conseil fédéral.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss immer das Gleiche sagen, Herr Leuenberger, ich habe es Ihnen heute Morgen erklärt. Ich habe die Zustimmung des Bundesrates. Ich habe ihn vor der Asylgesetz- und der Ausländergesetzrevision orientiert, dass die heutige Fassung nicht befriedigt. Ich habe dem Bundesrat mitgeteilt – und ich habe es dem Rat mitgeteilt, beiden Räten mitgeteilt –, dass wir uns nach der Beratung im Erstrat vorbehalten müssen, im Zweitrat Verbesserungen einzubringen, die namentlich den Kantonen, welche den Vollzug nicht bewerkstelligen können, helfen, ihn bewerkstelligen zu können. Ich bitte Sie, die Kantone, die die Aufgabe ausführen müssen und sie nicht ausführen, endlich ernst zu nehmen, damit sie ihre Aufgabe erfüllen können.

Ich habe angetönt, das Problem liege erstens insbesondere im Bereich der Ausschaffungshaft und der Durchsetzungshaft, also bei den Zwangsmassnahmen für renitente Auszuschaffende, und zweitens braucht es eine Verbesserung der Umschreibung der vorläufigen Aufnahme. Wir haben Ihnen das Vorgehen bekannt gegeben: Zuerst erarbeiten wir das departementsintern. Dann, wenn wir die Lösungen departementsintern beschlossen haben, werden wir Ende des Monats Juni an die Kantone gelangen. Wir werden Mitte August das Ganze dem Bundesrat als Detaillösung vorschlagen und dann im September in den Rat geben. Ich glaube, Sie geben mir Recht: Es ist nichts als anständig und richtig, wenn wir die Massnahmen, die erarbeitet werden, in den entscheidenden Etappen als das bekannt geben, was sie sind. Das ist im Departement beschlossen, es ist nicht im Detail im Bundesrat beschlossen, und die Konsultationen bei den Kantonen sind noch nicht abgeschlossen.

Ich glaube, es hat keinen Wert, wenn ich Ihnen das jedes Mal sage; das ist jetzt das zweite Mal, dass Sie mich persönlich fragen, und ich habe es schon zweimal im Ratsplenum bekannt gegeben. Ich glaube, das sollte jetzt eigentlich reichen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Ich habe eigentlich drei Anliegen an Sie:

1. Der Nationalrat hat Kategorie IV beschlossen. Das heisst, es gibt eben keine Debatten, es gibt keine Wortmeldungen. Das haben Sie so gewollt, und ich wäre schon dankbar, wenn man jetzt nicht mit Ausnahmen beginnt. Sonst sind wir nämlich morgen noch dran.

2. Wir haben in diesem Rat Mehrheiten und Minderheiten: Man verliert, und man gewinnt. Wir haben hier entschieden. Wir haben uns aus der Sicht der Kommission geäußert; wir haben uns eingehend mit diesen Haftbestimmungen auseinandergesetzt. Wir von der Kommission haben Ihnen gesagt, dass es hier Anträge hatte, die aus unserer Sicht nicht völkerrechtskonform sind. Aber der Rat entscheidet und hat das auch zu verantworten. Das ist Demokratie, das läuft so.

3. Was die Haftbedingungen betrifft, haben wir die Kantone natürlich sehr wohl angehört. Das Gros der Kantone ist mit der heutigen Situation unzufrieden. Man wollte mehr Haftgründe, und das führen wir mit der Version von Bundesrat und Kommission hier auch ein. Der Rahmen ist aber halt die EMRK, die Grenzen setzt. Man kann Haftgründe nicht beliebig erweitern, weil die Haftgründe in diesem Bereich völkerrechtlich den Sinn haben müssen, dass sie der Wegweisung dienen und nichts anderem. In diesem Sinne ist der Kern der Standesinitiativen des Kantons St. Gallen sowie des Kantons Aargau in der Vorlage umgesetzt. Das hat die Kommission so bestimmt.

Deshalb empfehlen wir Ihnen nochmals, Kommission und Bundesrat zu folgen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hutter Jasmin .... 76 Stimmen  
Dagegen .... 95 Stimmen

#### Art. 100

##### Antrag der Kommission

###### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

###### Abs. 2

....  
c. biometrische Daten;

....  
e. .... soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt und diese benachrichtigt wurde;

....

##### Antrag Ruey

###### Abs. 1

.... gleichwertig ist und wenn davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Behörden oder Organisationen die Menschenrechte beachten.

##### Antrag Müller Philipp

###### Abs. 2

....  
c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

###### Schriftliche Begründung

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Artikel 97 Absatz 1 –, sind diese auch zu verwenden.

##### Antrag Hess Bernhard

###### Abs. 2

....  
e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

###### Schriftliche Begründung

Um weitweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.

##### Antrag Zisyadis

Streichen

#### Art. 100

##### Proposition de la commission

###### Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Al. 2

....

c. des données biométriques;

....

e. .... à condition que cela soit dans son intérêt et qu'il ait été averti;

....

##### Proposition Ruey

###### Al. 1

.... à celle de la Suisse et soit considéré comme sûr en matière de respect des droits de l'homme.

##### Proposition Müller Philipp

###### Al. 2

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

###### Développement par écrit

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.

##### Proposition Hess Bernhard

###### Al. 2

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

###### Développement par écrit

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

##### Proposition Zisyadis

Biffer

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Der Antrag Müller Philipp wurde bereits früher entschieden. Das gilt auch für die Artikel 101 und 102. Der Bundesrat verzichtet auf das Wort.

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission .... 136 Stimmen  
Für den Antrag Ruey .... 16 Stimmen

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die Abstimmung über den Antrag Hess Bernhard gilt auch für die Artikel 101 und 102.

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission .... 120 Stimmen  
Für den Antrag Hess Bernhard .... 45 Stimmen

##### Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Kommission .... 98 Stimmen  
Für den Antrag Zisyadis .... 65 Stimmen

#### Art. 101

##### Antrag der Kommission

.... folgende Daten nur dann an die ausländische Behörde bekannt geben, wenn dadurch die Ausländerin oder der Ausländer oder die Angehörigen nicht gefährdet werden:

....

c. biometrische Daten;

....

e. .... soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt und diese benachrichtigt wurde;

....

##### Antrag Müller Philipp

....

c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

**Schriftliche Begründung**

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Art. 97 Abs. 1 –, sind diese auch zu verwenden.

**Antrag Hess Bernhard**

....

e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

**Schriftliche Begründung**

Um weltweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.

**Antrag Ruey**

.... bekannt geben, sofern davon ausgegangen werden kann, dass dieser Staat die Menschenrechte beachtet und dadurch die Ausländerin .... nicht gefährdet werden:

....

**Art. 101****Proposition de la commission**

L'autorité chargée d'organiser le départ n'est autorisée à communiquer à l'autorité compétente de l'Etat d'origine ou de provenance les données personnelles suivantes en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion dans cet Etat que si cette démarche ne constitue pas une menace pour l'étranger et ses proches:

....

c. des données biométriques;

....

e. .... à condition que cela soit dans son intérêt et qu'il ait été averti;

....

**Proposition Müller Philipp**

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

**Développement par écrit**

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.

**Proposition Hess Bernhard**

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

**Développement par écrit**

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

**Proposition Ruey**

L'autorité chargée d'organiser le départ peut communiquer à l'autorité compétente de l'Etat d'origine ou de provenance les données personnelles suivantes en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion dans cet Etat, pour autant que cet Etat soit un Etat considéré comme sûr en matière de respect des droits de l'homme et que l'étranger et ses proches ne soient pas menacés: ....

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Das Wort zum Antrag Ruey wird nicht verlangt. Die übrigen Einzelanträge wurden bereits erledigt.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission .... 129 Stimmen

Für den Antrag Ruey .... 31 Stimmen

**Art. 102****Antrag der Kommission**

**Abs. 1, 3, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

....

c. biometrische Daten;

....

**Antrag Müller Philipp**

**Abs. 2**

....

c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

**Schriftliche Begründung**

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Artikel 97 Absatz 1 –, sind diese auch zu verwenden.

**Antrag Hess Bernhard**

**Abs. 2**

....

e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

**Schriftliche Begründung**

Um weltweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.

**Art. 102****Proposition de la commission**

**Al. 1, 3, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

....

c. des données biométriques;

....

**Proposition Müller Philipp**

**Al. 2**

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

**Développement par écrit**

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral, mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.

**Proposition Hess Bernhard**

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

**Développement par écrit**

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die Einzelanträge entfallen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*

*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 103****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Zisyadis**

Streichen

**Art. 103***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Zisyadis*

Biffer

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Das Wort zum Antrag Zisyadis wird nicht verlangt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 98 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis .... 60 Stimmen

**Art. 104–107***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 108***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Abs. 2*

Beschwerdeentscheide eidgenössischer Departemente sind endgültig ....

*Abs. 3*

Verfügungen kantonaler Behörden können bei einer vom kantonalen Recht bestimmten richterlichen Behörde angefochten werden. Wo nach dem Bundesrechtspflegegesetz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, muss zunächst mindestens eine Beschwerde an eine obere kantonale Instanz und daran anschliessend eine solche an eine richterliche Behörde offen stehen. Die kantonalen richterlichen Behörden überprüfen mindestens den Sachverhalt sowie die Auslegung und Anwendung des Bundesrechtes einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens.

*Abs. 4*

Entscheide über die Ausschaffung nach Artikel 68 dieses Gesetzes sowie über Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 71 bis 74 dieses Gesetzes sind vor den Rechtsmittelinstanzen der Kantone und des Bundes selbstständig anfechtbar.

**Art. 108***Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

*Al. 2*

Le département statue définitivement ....

*Al. 3*

Les décisions des autorités cantonales peuvent être attaquées devant une autorité judiciaire prévue par le droit cantonal. Dans les cas précis où la loi d'organisation judiciaire exclut le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral, il convient tout d'abord d'adresser le recours à une instance cantonale supérieure avant qu'il ne soit examiné par l'autorité judiciaire. Les autorités judiciaires cantonales examinent au moins les faits ainsi que l'interprétation et l'application du droit fédéral, y compris les abus et les erreurs d'appréciation.

*Al. 4*

Les décisions d'exécution du renvoi ou de l'expulsion selon l'article 68 de la présente loi ainsi que les mesures de con-

trainte prévues aux articles 71 à 74 de la présente loi sont séparément susceptibles de recours devant les instances de recours des cantons et de la Confédération.

**Janlak Claude** (S, BL): Die Minderheit Garbani geht auf einen Antrag zurück, den ich bei der Detailberatung in der Kommission gestellt habe. Ich bitte Sie, separat über die beiden Absätze abzustimmen, da sie verschiedene Rechtsfragen betreffen. Es sind Rechtsfragen, von denen ich mir erhofft hätte, dass sich die Verwaltung vertieft damit auseinander setzen würde, leider vergeblich.

Zu Absatz 3: Wie Ihnen bekannt ist, ist in Artikel 29a der Bundesverfassung die Rechtsweggarantie in einer Volksabstimmung eingeführt worden. Es ist deshalb klarzustellen, dass die Kantone auch im Ausländerrecht integral richterliche Behörden einrichten müssen und welche Mindestanforderungen für deren Überprüfungsbefugnisse gelten. Im Hinblick auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens, wo ein doppelter Rechtsmittelzug vorgeschrieben ist – wovon mindestens in zweiter Instanz ein Gericht –, muss überdies sichergestellt werden, dass die Kantone dort, wo der Weiterzug an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, einen doppelten Instanzenzug vorsehen; dies wäre sonst in gewissen Konstellationen, etwa bei der ordentlichen Wegweisung eines EU-Angehörigen, nicht gewährleistet.

Zu Absatz 4: Bei Ausschaffungen besteht heute eine eklatante Rechtsschutzlücke, die mit Blick auf Artikel 3 EMRK bzw. Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung höchst problematisch ist. Entsprechende Rügen werden von den Gerichten nämlich bei der Anordnung von Entfernungsmassnahmen wie Aus- und Wegweisungen regelmässig nicht überprüft, und zwar mit der Begründung, dies sei erst beim Vollzug, das heisst bei der Ausschaffung, zu tun. Hier besteht zudem ein nicht gerechtfertigter Unterschied zum Asylbereich. Ausschaffungen werden im Ausländerrecht mitunter nicht einmal förmlich angeordnet oder können als Vollstreckungsentscheide unter Umständen schon rechtlich – ich verweise auf Artikel 101 Buchstabe c OG –, häufig jedenfalls aber faktisch nicht mehr angefochten werden.

Die Klarstellung, dass es sich um anfechtbare Entscheide handelt, ist erforderlich. Dabei werden logischerweise, wie bei allen anderen Vollstreckungsverfügungen auch, diejenigen Gesichtspunkte, die bereits beim Hauptentscheid geprüft wurden – zum Beispiel Vereinbarkeit mit Artikel 13 der Bundesverfassung bzw. Artikel 8 EMRK –, nicht mehr gerügt werden können, wohl aber die einzig für den Vollzug wesentlichen Aspekte wie eben die Vereinbarkeit mit Artikel 3 EMRK bzw. Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung. Dass Zwangsmassnahmen, obwohl an sich ebenfalls Vollstreckungsakte, selbstständig anfechtbare Entscheide darstellen, hat das Bundesgericht bereits bisher anerkannt. Ich verweise auf BGE 125 II 369 Erwägung 2b und Seite 371. Hierzu wird also lediglich die bisherige Rechtsprechung im Gesetz festgeschrieben.

Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zu entsprechen. Ich gebe zu, es ist ein bisschen schwierig, im Verlaufe einer Parlamentsdebatte derartige juristische Debatten zu führen, aber ich hätte es mir trotzdem gewünscht, dass man dazu in der Lage wäre.

**Perrin Yvan** (V, NE): Les dispositions proposées dans le projet qui nous est soumis octroient un droit de recours suffisant au justiciable, qui a la possibilité de faire examiner la décision qui le touche par une autorité supérieure.

La minorité Garbani complique la procédure qui devient ainsi longue et coûteuse, limitant une nouvelle fois les dispositions contraignantes prévues dans la présente loi. La durée de la procédure tout au long de laquelle l'étranger concerné séjourne sur notre sol est bien souvent un argument avancé afin d'obtenir l'admission provisoire sur laquelle nous nous sommes déjà longuement exprimés.

Le projet du Conseil fédéral permet de sauvegarder les droits du justiciable dans le cadre d'une procédure rapide et efficace.

Compte tenu de ces éléments, le groupe UDC vous recommande de rejeter les alinéas 3 et 4 proposés par cette minorité, et d'en rester à la version du Conseil fédéral.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich ersuche Sie dringend, dem Antrag der Minderheit Garbani zuzustimmen. Er ergibt sich eigentlich aus der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rechtsweggarantie.

Das Hauptproblem mit Bezug auf Absatz 3 besteht ja darin, dass es heute einen ungenügenden Rechtsschutz für jene Fälle gibt, wo nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und nach heutigem Bundesgesetz kein Rechtsanspruch besteht. In diesen Fällen ist es nicht möglich, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben; es besteht aber oftmals nur eine kantonale Instanz, die dies überprüft. Dies ist nach neuer Rechtsweggarantie aber unzulässig. Mithin braucht es zwingend eine Vorschrift, welche die Kantone zwingt, eine doppelte richterliche Instanz einzuführen, damit innerkantonal eine Überprüfung jener Fälle vorgenommen werden kann, wo das besagte so genannte Rechtsschutzinteresse nicht vorhanden ist, mithin keine höchstrichterliche Überprüfung auf Bundesebene vorgenommen wird.

Ebenso notwendig scheint mir der Antrag mit Bezug auf Absatz 4 zu sein. Auch hier ist ein ungenügender Rechtsschutz vorhanden, und es ist nötig, dass tatsächlich eine Instanz vorhanden ist, die die entsprechenden Anordnungen oder Verfügungen überprüft.

Heute haben wir eigentlich den Tatbestand, dass wir im Ausländerrecht oftmals einen weniger weit entwickelten Rechtsschutz haben als in anderen Bereichen. Hierfür gibt es überhaupt keinen einleuchtenden Grund. Im Gegenteil: Hier stehen Lebensschicksale auf dem Spiel. Hier sollte eigentlich nach juristischem und politischem «Normalverstand» das Minimum an Rechtsschutz, das wir heute in unserer Bundesgesetzgebung verankert haben, auch für diese Verfahren gelten.

Deshalb ersuche ich Sie dringend, dem Antrag der Minderheit gemäss den Ausführungen von Herrn Janiak zuzustimmen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, die Minderheit Garbani, vertreten durch Kollege Janiak, zu unterstützen.

Ich kann in einem weiten Umfang auf die Ausführungen von Herrn Vischer verweisen. Wir haben ja das Problem auf Bundesebene insofern gelöst, als in Ausnahmefällen, wenn Rechtsansprüche beispielsweise aufgrund der EMRK – Recht auf Wahrung der Ehe, auf Wahrung des Familienlebens – betroffen sind, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich ist. Sonst ist, bei Verletzung entsprechender verfassungsmässiger Rechte nur die staatsrechtliche Beschwerde möglich. Wir brauchen die gleichen Verfahrensgarantien selbstverständlich auf kantonaler Ebene, aufgrund der EMRK, aber auch aufgrund der Bundesverfassung. Artikel 30 der Bundesverfassung vermittelt einen Anspruch auf gerichtliche Verfahren bei Eingriffen in zivile Rechte der Betroffenen, in Übereinstimmung mit Artikel 6 der EMRK. Der Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung ist beispielsweise ein Eingriff in eine bestehende Rechtsposition.

Wenn wir hier in den Absätzen 3 und 4 keine Anpassungen vornehmen, ist der verfahrensrechtliche Schutz, der in der Substanz nicht hinter das Bundesverfahrensrecht zurückgehen darf, berührt. Der Antrag der Minderheit bringt auf kantonaler Ebene den Rechtsschutz, in Übereinstimmung mit der EMRK, insbesondere mit der Rechtsweggarantie und dem Anspruch auf unabhängige richterliche Beurteilung. In diesem Sinne bitte ich Sie, die Minderheit Garbani zu unterstützen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich spreche jetzt zu Artikel 108 Absätze 2, 3 und 4, zum Antrag der Minderheit Garbani.

Die Minderheit versucht hier, sich in das kantonale Verwaltungsverfahren einzumischen, indem sie das Bundesrecht so verschärfen will, dass beim hintersten und letzten ausländerechtlichen Entscheid immer noch eine umfassende gerichtliche Kontrolle möglich sein muss. Es ist der Minderheit offensichtlich ein Dorn im Auge, dass etliche kantonale Regierungen ihren ausländerpolitischen Spielraum wahrnehmen und das ihnen zustehende Ermessen restriktiv, aber verantwortungsvoll ausüben – sei es in Form von kantonalen Weisungen, sei es bei kantonalen Ermessensentscheiden in zweiter und letzter Instanz. Der bundesrätliche Entwurf, der sich am bewährten Artikel 19 Anag orientiert, genügt vollends. Das sieht auch die Kommissionsmehrheit so.

Zum neuen Absatz 4: Wenn ich den Minderheitsantrag richtig interpretiere, hätte das zur Folge, dass der inhaftierte Ausschaffungshäftling wählen kann, ob er sich gegen die angeordnete Haft bei einem kantonalen oder auch bei einem eidgenössischen Haftrichter beschweren will. Das heisst aber nichts anderes, als dass die Minderheit die Schweizerische Asylrekurskommission neu zum Haftrichter kürzen will, weil gegen die fronterfahrenen kantonalen Haftrichter offenbar nicht anzukommen ist.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Garbani zu Artikel 108 abzulehnen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** In Artikel 108 geht es um Beschwerdeinstanzen, es ist eine etwas trockene juristische Angelegenheit und interessiert deshalb denn auch vor allem die Anwälte. Zunächst ist zu sagen: Wir bitten Sie, die Mehrheit zu unterstützen. Ich möchte versuchen, Ihnen das einfach darzulegen, sodass es nicht zu einer rein juristischen Spitzfindigkeit verkommt. Herr Vischer als Anwalt hat hier gesagt, an sich gehe das gemäss der Justizreform ja schon. Da hat er Recht. Das ist auch einer der Gründe, warum wir Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Es ist nicht zuletzt mit Blick auf Artikel 29a der Bundesverfassung klarzustellen, dass die Kantone auch im Ausländerrecht integral richterliche Behörden einrichten müssen und welche Mindestanforderungen für deren Überprüfungsbefugnisse gelten. Das ist gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung gegeben. Im Hinblick auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens, wo ein doppelter Rechtsmittelzug vorgeschrieben ist – wovon zumindest in zweiter Instanz ein Gericht –, muss überdies sichergestellt werden, dass die Kantone dort, wo der Weiterzug ans Bundesgericht ausgeschlossen ist, einen doppelten Instanzenzug vorsehen. Sonst ist das in gewissen Konstellationen, etwa bei der ordentlichen Wegweisung eines EU-Angehörigen, nicht gewährleistet.

Die angestrebte Verbesserung dieses Rechtsschutzes ergibt sich direkt aus der von Volk und Ständen gutgeheissenen Justizreform und der damit verbundenen Rechtsweggarantie. Eine Umsetzung dieses verfassungsmässigen Grundsatzes in allen Spezialgebieten ist nicht notwendig und würde Verwirrung stiften. Das gilt allgemein, nicht nur hier, auch gemäss geltendem Recht – die Justizreform ist ja noch nicht in Kraft, wir sind jetzt am Bundesgerichtsgesetz und am Bundesverwaltungsgerichtsgesetz –: Auch gemäss dem geltenden Recht, das heisst gemäss Artikel 98a OG, muss heute eine kantonale richterliche Behörde als letzte kantonale Beschwerdeinstanz zwingend vorgesehen sein, sofern der Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. Dies gilt selbstverständlich auch für die Angehörigen der EU- und Efta-Staaten, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem Freizügigkeitsabkommen geltend machen können und die deshalb beim Bundesgericht beschwerdeberechtigt sind. In allen anderen Fällen ist die kantonale Organisationsautonomie zu wahren.

Das gilt nun für die Absätze 2 und 3. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit zu diesen beiden Absätzen abzulehnen.

Zu Absatz 4: Auch hier bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen. Es ist richtig, dass die Ausschaffung selbst tatsächlich eine reine Vollzugshandlung ist. Hier besteht nach Lehre und Rechtsprechung keine Beschwerdemöglichkeit mehr.

Nun muss ich Ihnen sagen: Einmal ist es natürlich mit den Beschwerden fertig. Das ist, wie wenn Sie eine Verurteilung in einem Strafprozess haben. Dort gibt es ein Schlussurteil, und danach muss der Vollzug erfolgen. Das kann eine Freiheitsstrafe, eine Busse usw. sein, und diese ist dann nicht mehr anfechtbar, weil es sich um den Vollzug handelt. Das gilt auch hier.

Andernfalls würden neue, Zeit raubende Verfahren eröffnet und die behördlichen Entscheide kaum mehr durchgesetzt. Die dargestellte besondere Problematik im Ausländerrecht besteht mit dem neuen Ausländergesetz gerade nicht mehr. Es gibt keine formlosen Wegweisungen mehr, mit Ausnahme derjenigen, die wir gestern besprochen haben, die also innert einer halben Stunde z. B. bei Hooligans oder an der Grenze vorgenommen werden, wo es von Natur aus keine Beschwerdemöglichkeit mehr geben würde, mindestens nicht mit aufschiebender Wirkung. Weil es keine solchen Wegweisungen gibt, kann in diesen Fällen auch die Frage des Non-Refoulement nicht geprüft werden; in allen anderen Fällen kann sie geprüft werden.

Im Übrigen besteht heute jederzeit auch die Möglichkeit, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Das ist nicht ausgeschlossen, und der Grundsatz des Non-Refoulement wird dort nochmals geprüft.

Bei den Zwangsmassnahmen ergibt sich die Möglichkeit einer selbstständigen Anfechtung beim Bundesgericht aus dem Bundesrechtspflegegesetz. Es handelt sich hier eben nicht um eine reine Vollzugsmassnahme, da für ihre Anordnung neben dem Wegweisungsentscheid besondere Voraussetzungen erforderlich sein müssen, die vom Richter wieder neu überprüft werden. Eine explizite Regelung im Ausländergesetz ist unnötig.

Darum bitte ich Sie, der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit zuzustimmen.

**Leuthard Doris (C, AG)**, für die Kommission: Namens der Kommission empfehle ich Ihnen auch, der Mehrheit zu folgen. Wir können uns den Ausführungen des Bundesrates zur Haltung in dieser rechtlich komplizierten Angelegenheit vollumfänglich anschliessen.

Es ist so – es ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden –, dass die Bundesverfassung in Artikel 29a von dieser Rechtsweggarantie ausgeht. Man muss aber auch erwähnen, dass es davon Ausnahmen geben kann – Ausnahmen, sofern sie gesetzlich verankert sind.

Ich möchte darauf hinweisen, dass heute natürlich im OG geregelt ist, wann ein Weiterzug ans Bundesgericht zulässig ist. Und wie zu Recht erwähnt worden ist, ist das dann der Fall, wenn eine kantonale richterliche Instanz als letzte Instanz vorgesehen war und entschieden hat. In all diesen Fällen ist schon heute ein Weiterzug ans Bundesgericht möglich.

Es ist zu erwähnen, dass wir hier auch wieder ein Schnittstellenproblem haben, weil die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates gleichzeitig mit diesem Ausländerrecht auch den ganzen Bereich der Bundesrechtspflege revidiert. Der Ständerat hat darüber bereits entschieden. Daher ist es richtig, dass man diese Problematik im Ständerat dann nochmals anschaut, wenn sich beide Räte im Rahmen des Bundesrechtspflegegesetzes bezüglich dieser Beschwerden positioniert haben. Das scheint sinnvoll zu sein, denn diese Entscheide müssen natürlich kohärent sein mit den Entscheiden, die unser Rat im Rahmen dieser Revision trifft. Die Mehrheit der Kommission hat abgestellt auf die heutige Gesetzeslage, auf die Verfassung und das OG, das heute diese Instanzenwege regelt. Für einen Entscheid bei Absatz 4 scheint mir wichtig zu sein, dass man klarstellt: Alle problematischen Ausschaffungen, Fälle des Non-Refoulement, in denen eine Rückschaffung für die betroffene Person schwierig wäre, sind nicht Fragen des Vollzuges, sondern des Entscheides selber. Das muss die beurteilende Behörde in ihrem Entscheid, ob die Ausschaffung zulässig ist oder nicht, berücksichtigen. Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen. Die SPK hat dies mit 14 zu 6 Stimmen beschlossen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 97 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 66 Stimmen

#### **Art. 109**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 110**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

....

##### *Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Garbani, Hubmann, Sommaruga Simonetta)

##### *Abs. 5*

Der Bundesrat darf durch Verordnung die Anwendung der in diesem Artikel vorgesehenen Massnahme gegenüber Ausländerinnen und Ausländern aufheben, die ihren irregulären Aufenthalt bei den zuständigen kantonalen Behörden spontan anmelden, sofern sie ihre Pflichten gegenüber den Steuerbehörden und den Sozialversicherungen erfüllen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. (In Zusammenhang mit Art. 20, Antrag der Minderheit III)

#### **Art. 110**

##### *Proposition de la majorité*

##### *Al. 1*

Sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque:

....

##### *Al. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Garbani, Hubmann, Sommaruga Simonetta)

##### *Al. 5*

Le Conseil fédéral est habilité à suspendre, par voie d'ordonnance, le recours aux mesures prévues par le présent article à l'égard des étrangers en séjour irrégulier, dans la mesure où ils se présentent spontanément devant les autorités cantonales compétentes et où ils remplissent leurs obligations envers les autorités fiscales et les assurances sociales. Le Conseil fédéral fixe les modalités. (En relation avec l'art. 20, proposition de la minorité III)

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Der Antrag der Minderheit Vermot wurde zurückgezogen.

#### *Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

#### *Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 111**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

....

##### *Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Abs. 3*

Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, und mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden, wenn der Täter oder die Täterin:

- a. mit der Absicht handelt, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern; oder  
b. für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer)

**Abs. 4**

Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird abgesehen, wenn die Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird. Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird ferner abgesehen, wenn die ausländische Person als Flüchtling oder Schutzbedürftige anerkannt wird oder ihre Wegweisung als unzulässig oder unzumutbar erachtet wird.

**Antrag Amstutz**

**Abs. 2**

**Streichen**

**Schriftliche Begründung**

Bei der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthaltes handelt es sich nicht um ein Kavaliersdelikt. Die Einräumung der Möglichkeit der Busse erweckt diesen Eindruck und ist daher zu streichen.

**Antrag Menétrey-Savary**

**Abs. 2bis**

Von einer strafrechtlichen Verfolgung und jeglicher Bestrafung wird abgesehen, wenn die Tat einzig darin bestand, einer Person ohne Aufenthaltsbewilligung Unterkunft zu bieten oder ihr aus einer zwischenmenschlich-solidarischen Gesinnung heraus beizustehen.

**Schriftliche Begründung**

In den letzten Jahren sind verschiedene Personen angezeigt worden, weil sie Papierlosen geholfen haben. So wurden im November 2003 Gläubige, ein Pfarrer und ein der Papierlosenbewegung nahe stehender Abgeordneter, gebüsst, weil sie Personen ohne Aufenthaltsbewilligung Kirchenräumlichkeiten zur Verfügung gestellt oder sie beherbergt hatten. Auch im Kanton Waadt gab es Verzeigungen, allerdings wurden hier die Verfahren eingestellt. Alle diese Personen wurden angezeigt, weil sie Papierlose aufgenommen, gepflegt und beherbergt hatten. Selbst wenn die Bussen nicht hoch waren, geht es hier doch um eine Art Kriminalisierung der Solidarität oder der christlichen Nächstenliebe. Angesichts des Schicksals, das von einem Nichteintretensentscheid betroffene Asylsuchende erwartet, wenn sie das Land nicht verlassen, könnten solche Fälle in Zukunft vermehrt vorkommen. Da diese Personen zu einem Untergrunddasein gezwungen werden und ohne jede Unterstützung dastehen, liegt es auf der Hand, dass sich Einzelpersonen oder Hilfsorganisationen gezwungen sehen, ihnen Hilfe zu leisten, und sich somit gemäss diesem Artikel strafbar machen, weil sie «einer Ausländerin oder einem Ausländer .... den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert haben». Es geht nicht an, dass Personen, deren Aufgabe es ist, Hilfe zu leisten, und wohlmeinende Bürgerinnen und Bürger in solchen Fällen angezeigt oder bestraft werden. Die Straffreiheit für Solidaritätshandlungen würde den Kampf gegen die Kreise, auf die dieser Artikel abzielt (Schlepperorganisationen und Arbeitgeber, die Schwarzarbeiter ausnutzen), keineswegs schwächen.

**Antrag Zisyadis**

**Streichen**

**Art. 111**

**Proposition de la majorité**

**Al. 1**

Sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque:

....

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

La peine encourue est une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une amende, ou une combinaison des deux si l'auteur:

- a. a agi pour se procurer ou pour procurer à un tiers un enrichissement illégitime; ou  
b. a agi dans le cadre d'un groupe ou d'une association de personnes, formé dans le but de commettre de tels actes de manière continue.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer)

**Al. 4**

Si l'auteur agit au nom de motifs honorables, l'éventualité de poursuites pénales sera abandonnée, de même que lorsque l'étranger est officiellement reconnu comme réfugié ou comme personne à protéger, ou lorsque son renvoi est considéré comme irrecevable ou inadmissible.

**Proposition Amstutz**

**Al. 2**

**Biffer**

**Développement par écrit**

L'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux n'est pas un délit anodin; or la possibilité de sanctionner ce délit par une amende donne cette impression; il faut donc la supprimer.

**Proposition Menétrey-Savary**

**Al. 2bis**

Si l'auteur s'est borné à héberger une personne sans titre de séjour ou à lui prêter assistance dans une intention d'entraide et de solidarité humaine, il n'est pas poursuivi et il est exempté de toute peine.

**Développement par écrit**

Ces dernières années, plusieurs personnes ont été dénoncées à la justice pour avoir aidé des sans-papiers. En novembre 2003 notamment, à Fribourg, des religieux, un pasteur ainsi qu'un député proche des mouvements de sans-papiers ont été amendés pour avoir prêté des locaux d'église ou hébergé des personnes en situation illégale. Dans le canton de Vaud, il y a également eu des dénonciations, mais elles se sont conclues par un non-lieu. Toutes les personnes concernées ont été dénoncées pour avoir accueilli, nourri et hébergé des sans-papiers. Même si les amendes ne sont pas considérables, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une sorte de criminalisation de la solidarité ou de la charité chrétienne. A l'avenir, cette situation risque de se reproduire plus souvent, vu le sort qui attend les requérants frappés de non-entrée en matière s'ils ne quittent pas notre pays. Vu qu'ils seront contraints à la clandestinité et dépourvus de toute assistance, il est clair que des particuliers ou des organismes d'entraide seront amenés à leur prêter assistance, tombant ainsi sous le coup de cet article, pour avoir «facilité .... le séjour illégal d'un étranger». Il n'est pas acceptable que des personnes dont c'est la tâche de porter assistance ainsi que des citoyens de bonne volonté encourrent une peine ou même une dénonciation dans de tels cas. Reconnaître la non-punissabilité des actes de solidarité n'entrave en rien la lutte contre les filières de passeurs ou contre les employeurs qui exploitent des clandestins, que cet article vise en priorité.

**Proposition Zisyadis**

**Biffer**

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Es geht hier darum, dass von einer strafrechtlichen Verfolgung abgesehen wird, wenn die Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird.

Wir kennen ja alle die Geschichte von Flüchtlingshelfer Paul Grüninger; es gibt auch noch andere Menschen, die im Zweiten Weltkrieg einer Vielzahl von jüdischen Flüchtlingen das Leben gerettet haben. Dies allerdings nur, indem er,

Paul Grüninger, die geltenden Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen verletzt hat – ich sage absichtlich «verletzt» hat. Grüninger wurde für seine Handlungen denn auch strafrechtlich verfolgt und verurteilt. Dass er fünfzig Jahre danach posthum rehabilitiert wurde, macht die ihm durch den Staat zugefügten Kränkungen nicht rückgängig. So bleibt die Erkenntnis, dass strafrechtliche Verurteilungen wegen ethisch-moralisch begründeter Hilfeleistungen in einem Rechtsstaat, wenn immer möglich, vermieden werden sollten.

Es gibt sie auch heute, die zivilcouragierten Menschen, dank deren selbstlosem Einsatz Menschenleben gerettet werden. Ich erinnere nur an den jüngst bekannt gewordenen Fall des Jesuitenpaters Lukas Niederberger, der den tamilischen «sans-papiers» Kesavan Rasiah während Jahren im Lassalle-Haus Bad Schönbrunn in Edlibach im Kanton Zug versteckt hatte. Dies, nachdem das Asylgesuch des jungen Tamilen abgelehnt worden war. Der zivile Ungehorsam Niederbergers verhinderte die Ausschaffung eines Menschen, welche möglicherweise dessen Tod bedeutet hätte. Denn während Kesavan Rasiah bei Niederberger in Sicherheit war, wurde sein Bruder im Jahr 2000 in Sri Lanka auf offener Strasse verbrannt. Dies war für das BFF Anlass, Rasiahs Asylgesuch erneut zu überprüfen und schliesslich gutzuheissen. Wäre Niederberger nicht gewesen, wäre Kesavan Rasiah ausgeschafft und möglicherweise gleich wie sein Bruder ermordet worden. Strafrechtlich ist Niederberger dennoch, gestützt auf das heute noch geltende Anag, wegen illegaler Beherbergung verurteilt worden.

Um solche rechtsstaatlich unerträglichen Verurteilungen ethisch qualifizierter Handlungen zu vermeiden, ist Artikel 111 mit einem Absatz 4 zu ergänzen. Mein Antrag erlaubt es, auf die Verfolgung von Hilfeleistungen zu verzichten, die aus achtenswerten ethisch-moralischen Gründen erfolgt sind und die selbstverständlich keine finanzielle Begünstigung erbringen dürfen. Um des Rechtsstaates willen sind wir nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen aufgefordert, von einer unwürdigen Kriminalisierung guter Taten abzusehen.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Lang Josef (G, ZG):** Meine Vorrednerin hat einen konkreten Fall angesprochen, der zeigt, dass der Fall Grüninger auch aktuell sein kann. Tatsächlich wurde einem tamilischen Flüchtling in den Jahren 1996 und 1997 das Asylrecht nicht gewährt. Dieser Flüchtling wurde dann während fünf Jahren versteckt. Als das Versteck aufflog, wurde der Fall vom Bundesamt für Flüchtlinge neu beurteilt. Am 2. März 2004 – bereits zur Zeit von Herrn Bundesrat Blocher – hat das Bundesamt dieser Person den Flüchtlingsstatus zuerkannt. In der Zwischenzeit, zwischen 1996 und 2004, haben sich zwei Sachverhalte verändert: Erstens wurde der Bruder des Flüchtlings in Colombo umgebracht, offensichtlich aus politischen Gründen, und zweitens ist bei diesem Flüchtling wegen Misshandlungen, die er in Sri Lanka erleiden musste, eine Ohrenentzündung ausgebrochen, die für die Hirnhaut gefährlich wurde. Wäre er nicht versteckt worden, so wäre es dem Bundesamt für Flüchtlinge nicht möglich gewesen, auf einen gefährlichen Fehlentscheid zurückzukommen.

Es ist deshalb unsinnig, dass Leute bestraft werden, die aus achtenswerten Gründen etwas machen, das auch dem Recht zu seinem Durchbruch verhilft. Deshalb ist es wichtig, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Es geht hier, wie das Anliegen von Frau Vermot zeigt, um ein historisch belastetes und emotionales Thema. Dabei sollte man erst feststellen, dass man in der Grundsatzfrage einig ist: Man soll jene bestrafen, die zur Umgehung des Gesetzes beitragen. Die Frage ist jetzt, ob man alle bestrafen will, die das Gesetz umgehen, oder vor allem jene mit Bereicherungsabsicht. Ich habe Verständnis für die Ansicht, dass sich ein Fall Grüninger nicht wiederholen soll, und teile sie.

Innerhalb der CVP-Fraktion ist die Meinung darüber geteilt, was man mit dem Antrag der Minderheit Vermot machen

sollte. Ich möchte ein paar Sachen zu bedenken geben, die mich persönlich zur Ablehnung dieses Antrages bringen: Man sollte sehen, dass sich die Zeiten auch etwas geändert haben. Es gibt eine Flüchtlingskonvention, an die man sich halten muss. Man sollte daraus aber nicht schliessen, dass man bereits präventiv bestimmte Personen vom Gesetz ausnehmen sollte. Das Gesetz sollte auch für einen Priester oder für die NGO gelten. Mit Herrn Pater Niederberger haben mein Vorredner und ich auch schon ein Podiumsgespräch über diese Frage geführt. Man sollte da rechtsstaatliche Rahmenbedingungen schaffen, die verlässlich sind.

Zudem bin ich nicht sicher – deshalb kritisiere ich die Formulierung etwas –, ob der Minderheitsantrag mit dem zweiten Satz nicht etwas impliziert, was er garantiert nicht möchte. Denn wenn die Bestrafung nicht erfolgt, wenn der Ausländer als Flüchtling anerkannt wird, könnte man riskieren, dass auch Schlepper davon profitieren. Der zweite Satz stellt Straffreiheit – mit der Formulierung «ferner» anstatt der Formulierung «auch» – in Aussicht, wenn eine Anerkennung folgt, unabhängig davon, ob achtenswerte Gründe des Straftäters vorliegen. Das wäre wirklich auch nicht im Sinne der Antragsteller. Es kann auch sein, dass ich das etwas zu teleologisch interpretiere, aber die Formulierung scheint mir nicht ganz sauber zu sein.

Weiter ist der Begriff «strafrechtliche Verfolgung» nicht ganz sauber formuliert. Wenn man schon auf der Ebene der strafrechtlichen Verfolgung unterbinden will, hat das zur Folge, dass bereits der Polizist oder der Untersuchungsrichter entscheiden muss, ob achtenswerte Gründe vorhanden seien. Hätte man hier die Formulierung «Bestrafung» oder «Buse» gewählt, dann wäre der Richter der Entscheider, und der wäre dazu in der Lage, wenn schon jemand entscheiden muss, ob achtenswerte Gründe vorliegen oder nicht. Grundsätzlich stehe ich dem Anliegen positiv gegenüber, aber in dieser Formulierung schafft man aus meiner Sicht mehr Probleme, als man lösen würde.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Herr Pfister, haben Sie den Antrag gut gelesen? Ich möchte wirklich, dass von einer strafrechtlichen Verfolgung abgesehen wird, wenn eine Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird. Das ist wohl verständlich. Wir sind hier bei Absatz 4, wo es um Hilfeleistungen geht, die aus achtenswerten Gründen begangen werden. Es geht auch darum, dass die Leute nicht bestraft werden, wenn eine Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist. Ist es nicht eine Wortklauberei, die Sie hier vornehmen, um diesen Absatz zu bodigen? Es geht hier wirklich um Taten, die aus achtenswerten Gründen begangen werden. Es gibt genügend Fälle, in denen Menschen, die solche Hilfeleistungen begangen haben, nicht geschützt werden. Finden Sie nicht auch, dass Sie hier in der Dramatik ein bisschen zu weit gehen?

**Pfister Gerhard (C, ZG):** Ihre erste Frage war, ob ich den Artikel gelesen habe. Darauf lautet meine Antwort: Ja. Zweitens: Es kann sein, dass es spitzfindig ist, aber ich möchte einfach, dass der Ständerat sich diese Formulierung, wenn sie durchkommt, sicher noch einmal ansieht. Denn ich glaube, man sollte auf Gesetzebene eine bessere und genauere Formulierung finden, die Ihrem Anliegen nicht widerspricht.

**Müller Philipp (RL, AG):** Ich muss meinen Vorredner insofern in Schutz nehmen, als er meiner Ansicht nach in seiner Argumentation nicht spitzfindig war. Es geht hier um den Grundsatz unserer Rechtsordnung und Rechtsauslegung. Ich habe mir erklären lassen, dass im Strafrecht und im Strafprozessrecht das Legalitätsprinzip einer der absolut zentralen Grundsätze ist. Dieses besagt – stark vereinfacht –, dass alle Straftaten grundsätzlich verfolgt und eingeklagt werden müssen. Das Legalitätsprinzip verwirklicht also im strafrechtlichen Bereich auch den Grundsatz der Gleichbehandlung vor dem Gesetz. Ausnahmen vom Verfolgungs- und Anklagewang, wie sie hier verlangt werden, sind daher nur aus wich-

tigen öffentlichen Gründen möglich. Es geht hier also um das so genannte Opportunitätsprinzip.

Diese Ausnahmen hat der Gesetzgeber zwar festzulegen, er muss dabei aber sehr zurückhaltend sein. Mit dem Minderheitsantrag Vermot würde das Legalitätsprinzip fast vollständig durchlöchert; das ist rechtsstaatlich äusserst bedenklich. Zudem stellt sich schlicht und einfach die Frage, was denn «achtenswerte Gründe» sind. «Achtenswerte Gründe» sind kein genügender Rechtsbegriff; es gibt hierzu keine Rechtsprechung und keine Praxis. Das Geforderte ist schlichtweg nicht umsetzbar; es drohen Willkür und Ungleichbehandlung. Genau das wollen wir aber mit diesem Gesetz nicht. Aus diesem Grund bittet Sie die FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Donzé Walter** (E, BE): Nur ganz kurz, weshalb wir den Antrag der Minderheit Vermot ablehnen: Den ersten Satz von Absatz 4 könnten wir mittragen; dieser ist wegen des Falls Grüninger verständlich. Aber der zweite Satz erlaubt es nun wirklich jedem illegal hier Anwesenden, wenn er ein Nierenleiden hat und ihm deshalb die Rückführung nicht zumutbar ist, sich hier zu verstecken. Das geht eindeutig zu weit.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Zunächst gibt es in der Fassung der Mehrheit Abweichungen vom bundesrätlichen Entwurf. Wir stimmen der Mehrheit zu. Sie sehen auch, wie sich die Situation seit dem Entwurf des Asylgesetzes und dem Entwurf des Ausländergesetzes verschärft hat. Der Bundesrat war beim Entwurf noch der Meinung, dass eine Strafe von drei Jahren für Schlepper schon eine wesentlich bessere Handhabe sei, um das Schlepperwesen zu unterbinden. Es ist tatsächlich so, dass immer mehr illegale und Asylsuchende durch Schlepper in das Land kommen. Sie bezahlen zum Teil auch sehr hohe Preise, um in das Land zu kommen; es werden ihnen auch falsche Versprechen gemacht. Die Bestrafung dieser Schlepper ist geradezu romantisch. Da werden Bussen von 200 oder 300 Franken ausgesprochen. Das hält keinen Schlepper davon ab, solche Leute in die Schweiz zu bringen. Man muss auch sehen, dass das Schlepperwesen eine Industrie geworden ist. Nach den Befragungen ist ein überwiegender Teil der Asylsuchenden, die abgewiesen werden, und der illegal Anwesenden über Schlepper in dieses Land gekommen; das Schlepperwesen hat also zugenommen. Es ist hier doch Folgendes zu sagen: Es handelt sich um Menschenschmuggel – das muss man einfach so bezeichnen, und es ist auch so!

Im Gesetzesentwurf ist für die qualifizierte Form der Schleppererei eine Höchststrafe von drei Jahren Gefängnis vorgesehen. Damit würde Menschenschmuggel weiterhin als Vergehen eingestuft, und das ist stossend. Dies gilt auch gemäss den neuen Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Angesichts der neuen Dimension des Phänomens ist es gerechtfertigt, die qualifizierte Form von Menschenschmuggel als Verbrechen einzustufen und auch danach zu handeln. Dies hätte den Vorteil, dass die Bundesgerichtsbarkeit greifen würde, wenn der Menschenschmuggel von einer kriminellen Organisation durchgeführt wird. Ebenfalls von Vorteil wäre die damit einhergehende höhere Verjährungsfrist von fünfzehn statt sieben Jahren. Wir sind folgender Meinung: Wenn man das hier im Gesetz konsequent festlegt und es einmal einen Fall gäbe, der so gehandhabt würde, hätte das eine grosse Abschreckungswirkung.

Wie stehen wir im internationalen Rechtsvergleich da? Ich muss Ihnen sagen: Die jüngsten Entwicklungen gehen in Richtung eines noch höheren Straffrahmens. In der Europäischen Union drohen den Tätern von Menschenschmuggel künftig bis zu acht Jahre Freiheitsentzug, wenn die Straftat als Handlung einer kriminellen Vereinigung begangen wurde oder das Leben der geschmuggelten Personen gefährdet wurde. Mit einem neuen Strafmass von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe wäre die erforderliche Kohärenz auch mit den Drittstaaten hergestellt.

Nun zu Absatz 4, der Förderung des illegalen Aufenthaltes: Es ist nicht ersichtlich, welche achtenswerten Gründe beste-

hen können, die die Förderung des illegalen Aufenthaltes – es geht nur darum – in der Schweiz rechtfertigen könnten. Es besteht jederzeit die Möglichkeit, ein Aufenthalts- oder Asylgesuch einzureichen. Diese Möglichkeit hat heute jeder. Nach der Einreichung hat er einen Rechtsstatus, er ist also nicht illegal im Land. Für einen vorangehenden illegalen Aufenthalt besteht keine Notwendigkeit. Das Ausländer- und Asylrecht garantiert rechtsstaatliche Verfahren unter Berücksichtigung aller Interessen. Zudem erlauben vor allem die im Strafgesetzbuch vorgesehenen und selbstverständlich auch hier anwendbaren Rechtfertigungsgründe eine umfassende Berücksichtigung der persönlichen Motive durch den Richter.

Es ist eine Tatsache, dass heute alle Nachbarstaaten der Schweiz verfolgungssichere Staaten sind. Ein notwendiges Asylgesuch kann ohne weiteres dort oder, wie vorgesehen, an der Schweizer Grenze gestellt werden. Die Notwendigkeit für einen rechtswidrigen Grenzübertritt wegen einer unmittelbaren Gefährdung des Lebens besteht nicht. Ein Vergleich mit der Situation im Zweiten Weltkrieg ist gesucht, das waren andere Fälle. Dort standen Leute, die Flüchtlingsstatus hatten und Aufenthalt suchten, an der Schweizer Grenze in einem Land, wo sie, wenn sie dort geblieben wären, an Leib und Leben verfolgt gewesen wären. Das ist hier nicht der Fall.

Eine moralisch begründete Fluchthilfe aus einem unmenschlichen Nachbarstaat wie damals ist heute nicht möglich. Aber es könnte sein, dass das natürlich in Zukunft möglich ist. Darum nehmen wir ja auch solche Leute auf. Aber wir haben ein eigenes rechtsstaatliches Verfahren, das dies ausschliesst. In der Beurteilung von solchen Einzelfällen wie dem Fall, den Herr Lang hier geschildert hat – der Aufnahme, die schlussendlich später erfolgt ist –, muss man aufpassen. Denn nach so vielen Jahren und aufgrund besonderer persönlicher Verhältnisse wird natürlich dann der Flüchtlingsstatus einmal anerkannt werden, auch wenn er vielleicht eher ein Grenzfall ist.

Nun muss ich Ihnen sagen: Solche Fälle wie den Fall, den Sie geschildert haben, mag es geben, wonach jemand versteckt wurde, der nach Ihrer Überzeugung mit Sicherheit ein echter Flüchtling gewesen sei und der nicht anerkannt worden ist. Aber die Gesetzgebung kann solche Fälle nicht von vornherein als straffrei erklären. In solchen Grenzfällen hat der Mensch eben Gutes zu tun und muss in Kauf nehmen, dass er bestraft wird. Im Gerichtsurteil wird er nämlich auch ohne eine Bestimmung in diesem Gesetz von einer Bestrafung ausgenommen, weil es wahrscheinlich am subjektiven Tatbestand fehlt. Bezüglich Absatz 4 müssen Sie sehen, dass in diesen Strafverfahren alle Gründe vorgebracht werden. Es gibt praktisch keine Schlepper, die nicht sagen, sie hätten es aus ehrenwerten Gründen getan. Das ist ja ohnehin eine menschliche Neigung.

Wir bitten Sie, hier nicht noch einen Vorzugstatbestand zu schaffen. Wir bitten Sie, dies abzulehnen.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Au-delà de la proposition de minorité Vermot, qui est rejointe par la proposition Menétrey-Savary, c'est bel et bien l'Etat de droit qui est en jeu. Je crois que c'est par le respect des institutions et de la communauté qui constituent une démocratie, c'est par le respect du cadre légal que cette démocratie est respectée.

Si une personne se trouve en présence d'un tiers qu'elle juge en état de nécessité pour entrer en Suisse, il lui appartient de l'accompagner dans un poste-frontière pour déposer une demande à cette fin. Nous avons d'ailleurs une législation qui est adaptée, en particulier dans le domaine de l'asile. Bien sûr que si l'on entend, au nom de la solidarité, favoriser l'immigration illégale, entretenir le nombre des sans-papiers, il faut introduire cet alinéa 4!

Moi aussi, je connais un certain nombre de personnes dans le tiers monde, qu'au nom de la solidarité il serait légitime que je fasse entrer dans notre pays – solidarité économique, en particulier. Mais je crois que nous ne pouvons pas procéder ainsi, et qu'il existe une législation démocratiquement

mise en place, qui est appliquée par des autorités d'exécution qui ne sont pas moins démocratiquement mises en place, et que ce sont là les principes de base du fonctionnement de l'Etat de droit.

Certes, on nous a cité un certain nombre de cas tout à l'heure, en particulier en provenance du Sri Lanka. Mais, quels que soient la manière que vous utilisez et les détails dans lesquels vous voulez rédiger cette législation, il n'est pas possible, alors que notre pays reçoit chaque année plusieurs dizaines de milliers de migrants, en particulier dans le domaine de l'asile, dont 80 pour cent doivent être renvoyés parce qu'ils ne répondent pas aux critères de la législation en place, qu'il n'y ait pas d'erreur! Je défie quiconque dans cette salle de rédiger un texte et des mesures d'application qui empêchent de telles erreurs. Nous n'avons pas, en citant des cas particuliers, les bases nécessaires pour mettre en place une législation mesurée, équilibrée, basée sur l'Etat de droit.

C'est donc moi aussi au nom de l'Etat de droit que je vous invite, comme la commission l'a fait, par 14 voix contre 5, à rejeter la minorité Vermot. En effet, notre démocratie veut que ce ne soit pas à chacun de nous de juger ce qui est légitime, ce qui est humainement correct en termes d'immigration, de faire sa propre législation et de décider qu'il fait entrer, en l'occurrence illégalement, une personne qu'en tant qu'individu, il juge en état de nécessité. Ce serait la négation de la démocratie. C'est bel et bien dans le cadre de la mise en place d'une législation, travail que nous faisons actuellement, que nous devons déterminer et mettre en place les mesures d'exécution qui permettent à l'autorité, et au nom des citoyens, de déterminer quelles sont les personnes qui peuvent justifier d'une entrée dans notre pays pour quelque raison que ce soit. Toute autre attitude ne peut que conduire à l'anarchie; chaque personne ne peut être son propre juge, son propre gouvernement, son propre législateur. C'est pour cette raison que je vous invite à refuser la minorité Vermot.

**Menétréy-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Monsieur Beck, est-ce que vous savez que des procédures sont actuellement engagées, par exemple au Tessin, dans les cantons de Vaud ou de Fribourg, contre des personnes qui ont simplement ouvert leur porte à des sans-papiers? En particulier dans le canton de Fribourg, il s'agit de religieuses qui ne vont pas faire une enquête pour savoir à qui elles ont affaire. Au moment où ils viennent dans leur église, comment voulez-vous que ces religieuses dénoncent des sans-papiers et aillent les accompagner, comme vous suggérez de le faire, à la police ou à la frontière? C'est absolument impensable. En refusant de distinguer des passeurs, contre qui c'est légitime de lancer une procédure, et des gens qui simplement accueillent ou aident un sans-papiers, sans faire cette différence, est-ce qu'on n'est pas en train de tirer avec un canon sur des moineaux et de laisser partir les délinquants qu'il faudrait poursuivre?

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Madame Menétréy-Savary, vous voulez absolument vendre l'idée qu'il y a des gentils passeurs et des méchants passeurs. Eh bien, Madame Menétréy-Savary, il y a des gens qui ne respectent pas la loi.

Le législateur, sans doute comme vous le faites, apprécie la gravité de la faute et prononce des sanctions qui sont proportionnées. Il n'en demeure pas moins que les uns et les autres sont des gens qui ne respectent pas la loi et qui doivent, les uns comme les autres, être sanctionnés, même si c'est dans une proportion qui est différente.

#### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 91 Stimmen  
Für den Antrag Amstutz .... 77 Stimmen

#### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Menétréy-Savary .... 75 Stimmen  
Dagegen .... 94 Stimmen

#### Dritte Abstimmung – Troisième vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/1138)

Für den Antrag der Mehrheit .... 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 70 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 227*

#### Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 108 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis .... 59 Stimmen

#### Art. 112

##### Antrag der Kommission

###### Abs. 1

.... besitzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

###### Abs. 2

Wer nach Absatz 1 rechtskräftig verurteilt wurde und innert fünf Jahren erneut Straftaten nach Absatz 1 begeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

#### Art. 112

##### Proposition de la commission

###### Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire. Dans les cas graves, la peine sera une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

###### Al. 2

Quiconque, ayant fait l'objet d'une condamnation exécutoire en vertu de l'alinéa 1, aura de nouveau, dans les cinq années suivantes, contrevenu à l'alinéa 1, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 113

##### Antrag der Kommission

###### Abs. 1

.... unterbleibt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

###### Abs. 2

.... wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

###### Abs. 3

.... bereichern, wird er mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

#### Art. 113

##### Proposition de la commission

###### Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

###### Al. 2

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

###### Al. 3

.... il sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 114

##### Antrag der Kommission

###### Abs. 1

.... befolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

**Abs. 2**

Streichen

**Abs. 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Amstutz****Abs. 1**

.... befolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

**Schriftliche Begründung**

Die Missachtung der Ein- und Ausgrenzung ist in jedem Fall mit einer Freiheitsstrafe zu ahnden, um der Vorschrift die nötige Nachachtung zu verschaffen. Eine Geldstrafe – wie im bundesrätlichen Entwurf vorgeschlagen ist daher – auszuschliessen.

**Antrag Thanei**

Streichen

**Schriftliche Begründung**

Die Nichtbeachtung eines Rayonverbotes hat einen relativ tiefen Unrechtsgehalt. Die Bestrafung mit bis zu drei Jahren erscheint unverhältnismässig und ist abzulehnen.

**Art. 114****Proposition de la commission****Al. 1**

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**Al. 2**

Biffer

**Al. 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Amstutz****Al. 1**

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus.

**Développement par écrit**

La violation d'une assignation à un lieu de résidence ou de l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée est à sanctionner dans tous les cas par une peine privative de liberté. Il faut donc exclure la peine pécuniaire que prévoit le projet du Conseil fédéral et mettre ainsi en avant l'importance du délit.

**Proposition Thanei**

Biffer

**Développement par écrit**

Enfreindre l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée a un degré d'illicéité relativement faible. La peine encourue (un à trois ans) semble disproportionnée et doit être rejetée.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Das Wort wird nicht verlangt.

**Erste Abstimmung – Premier vote**

Für den Antrag der Kommission .... 95 Stimmen

Für den Antrag Amstutz .... 77 Stimmen

**Zweite Abstimmung – Deuxième vote**

Für den Antrag der Kommission .... 105 Stimmen

Für den Antrag Thanei .... 68 Stimmen

**Art. 115****Antrag der Mehrheit****Abs. 1**

Mit Busse wird bestraft ....

....

d. .... (Art. 31, 32, 34 und 52);

....

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Baumann Stephanie, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

**Abs. 1**

....

d. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates . . .

....

**Antrag Amstutz****Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Schriftliche Begründung**

Bei den weiteren Widerhandlungen sind Delikte genannt, die als schwer bezeichnet werden müssen, und daher nicht einfach mit Busse, sondern auch mit Haft zu bestrafen sind. Zu nennen ist namentlich die Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung der Ausweispapiere (Bst. e).

**Antrag Zisyadis**

Streichen

**Art. 115****Proposition de la majorité****Al. 1**

Sera puni d'une amende ....

....

d. .... (art. 31, 32, 34 et 52);

....

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Baumann Stephanie, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

**Al. 1**

....

d. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

**Proposition Amstutz****Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Développement par écrit**

Parmi ces autres infractions énumérées, on trouve des délits qui doivent être qualifiés de graves et qui, par conséquent, ne sont pas à punir d'une amende mais d'une peine privative de liberté: mentionnons notamment l'obligation de coopérer dans l'obtention de papiers (let. e).

**Proposition Zisyadis**

Biffer

**Vermot-Mangold** Ruth-Gaby (S, BE): Ich begründe meinen Minderheitsantrag zu Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe d.

Die Mehrheit möchte gemäss Artikel 115 mit Busse bestrafen, wer mit der Bewilligung verbundene Bedingungen nicht einhält; es geht um die Integration. Dabei führt die Mehrheit explizit auch Artikel 52 dieses Gesetzes an, in welchem die Grundsätze der Integration festgehalten werden. Wer also die vom Gesetz geforderten Integrationsbemühungen nicht unternimmt, soll nach Ansicht der Mehrheit mit einer Busse bestraft werden können. Das könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine ausländische Person nicht an einem Sprach- oder Integrationskurs teilnimmt.

Die Androhung von strafrechtlichen Folgen, von Bussen, ist völlig fehl am Platz. Integration ist ein Prozess, welcher von den Beteiligten erfordert, dass sie sich mit unserer Kultur und unserer Lebensweise auseinander setzen. Eine solche Integration hängt, wie dies in Artikel 52 bereits formuliert ist, auch vom Willen der Ausländerinnen oder der Ausländer ab. Das hat auch viel mit persönlicher Motivation und mit Freiwilligkeit zu tun. Wer eine erfolgreiche und nachhaltige Integration im Auge hat, dem muss klar sein, dass die Androhung einer Strafe für den Fall, dass sich eine ausländische Person

nicht an Integrationsmassnahmen beteiligt, völlig kontraproduktiv sein kann.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Müller Geri (G, AG):** Die Kommission möchte jene mit Busse bestrafen, die vorsätzlich oder fahrlässig mit der Bewilligung verbundene Bedingungen nicht einhalten. Jetzt muss man schnell zurückblättern, um genau zu wissen, worum es geht. Auf der einen Seite meint man, dass die betreffenden Personen keine Aufenthaltsbewilligung haben, und auf der anderen Seite meint man, dass sie keinen Sprach- oder Integrationskurs besuchen.

Stellen Sie sich vor, warum jemand das nicht machen könnte. Es könnte sein, dass jemand für einen Sprach- oder Integrationskurs keine Zeit hat. Stellen Sie sich vor, dass die Spitze der Swiss, beispielsweise Herr Pieter Bouw, einen Deutschkurs oder einen Integrationskurs machen sollte: Das wird von ihm nicht verlangt. Stellen Sie sich vor, dass Herr Marc Rich einen Deutsch- oder einen Integrationskurs machen sollte: Das wird nicht verlangt. Sie dürfen hier sein, brauchen kein Deutsch zu sprechen. Oder stellen Sie sich vor, wie es mit dem tamilischen Kebab-Verkäufer in Baden ist, inmitten der Industrie, die hauptsächlich von Englisch geprägt ist. Ja, dieser Kebab-Verkäufer spricht Englisch, genauso wie seine Kunden und Kundinnen. Integration, Sprache ist eine Frage der Möglichkeit, die die Leute effektiv haben.

Die Kommission möchte den Leuten aufzwingen, sich zu integrieren, unbesehen davon, dass die Leute bereits Integrationsmassnahmen betreiben – auf ihre Art und Weise. Aber wir müssen ihnen eine Möglichkeit geben, sich zu integrieren, konkret gesagt: Wenn sie die Möglichkeit haben, zu arbeiten, sich mit der Bevölkerung auseinander zu setzen, dann kommt Integration von selber. Ich spreche hier aus Erfahrung, ich bin selber für verschiedene Integrationsprogramme verantwortlich. Sobald die Leute in Kontakt mit ihrer Umwelt sind, fängt die Integration an.

Jetzt mögen Sie sagen, dass es Leute gibt, die sich gegen die Integration wehren, die sogar die Integration unterlaufen. Dann sieht man Frauen in Kopftüchern. Man denkt vielleicht an die Frauen, die im Oberwallis schwarze Kopftücher tragen, man denkt vielleicht an die Frauen, die in der Vorstadt mit Kopftüchern herumgehen: Das ist kein Zeichen der Integration. Integration findet dann statt, wenn auf beiden Seiten die Möglichkeit besteht, sich auszutauschen. Wir haben in einem Quartier, das von vielen Ausländerinnen und Ausländern bewohnt ist, genau diese Massnahme getroffen. Wir sind mit den Leuten ins Gespräch gekommen; die Integration ist in Gang gekommen. Die Integration muss ermöglicht werden, sie darf auf keinen Fall aufgezwungen werden. Wenn Sie diesen Artikel durchgehen lassen, werden Sie wieder Arbeit für Leute generieren, die andere Leute büssen und bestrafen müssen, weil sie sich vermeintlich nicht integrieren wollen.

Ein Letztes: Ich hätte Probleme, den Schweizerinnen und Schweizern, die Leute integrieren müssen, zu sagen, wie sie diese Leute bilden oder «machen» müssen, damit sie gleich werden wie die Schweizerinnen und Schweizer. Sollen sie den Genfern gleichen oder den St. Gallerinnen, den Aargauern oder Aargauerinnen? Wie sollen diese Leute integriert werden?

Die Integration erfolgt durch einen Schritt beider Gruppierungen. Machen wir den ersten Schritt, und streichen wir Absatz 1 Buchstabe d.

**Freysinger Oskar (V, VS):** Herr Müller, wenn Sie nach Saudi-Arabien auswandern und man dort von Ihnen verlangt, dass Sie zwecks Integration beim Betreten einer Moschee die Schuhe ausziehen, machen Sie das oder nicht?

**Müller Geri (G, AG):** Ich werde mich selbstverständlich den Gepflogenheiten in dieser Moschee anpassen, werde die Schuhe ausziehen.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass die saudischen Delegierten, die in die Schweiz gekommen sind und mit uns gesprochen haben, sich auch Anzüge mit Krawatte «montiert» haben. Wir haben sie darauf angesprochen. Sie haben gesagt, sie passten sich an, sie seien als Gäste da. Das ist nicht Integration, das ist Begegnung auf der gleichen Ebene in verschiedenen Situationen.

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Vermot abzulehnen. Frau Vermot will mit ihrem Minderheitsantrag in Artikel 115 Absatz 1 Litera d den Verweis auf Artikel 52 herausstreichen und damit die Bedingungen für eine Aufenthaltsbewilligung massiv schwächen oder wieder hinunterfahren. Gleichzeitig höhlt sie mit diesem Antrag auch das Integrationskonzept aus, das wir gestern beschlossen haben. Das war bestimmt nicht das Ziel der Mehrheit dieses Rates, der sich gestern mit dieser Frage in den Artikeln 52 und 54 ausgiebig beschäftigt hat und sie auch ganz klar entschied. Die Mehrheit der Kommission hat diesen Verweis auf Artikel 52 in den Buchstaben d aufgenommen, um der Integrationswilligkeit der Ausländer und Ausländerinnen auch mehr Gewicht zu geben. Es ist so: Wenn Sie diesen Minderheitsantrag unterstützen, kann sich z. B. eine Ausländerin oder ein Ausländer ihrer oder seiner Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses im Rahmen der Integrationsvereinbarung sanktionslos entledigen. Ich glaube, das war nicht die Meinung, die wir gestern vertreten haben. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und hier der Mehrheit zuzustimmen.

**Müller Geri (G, AG):** Herr Kollege Engelberger, sind Sie schon einmal vor einer Klasse gestanden, die Sie unterrichten mussten, und die ganze Klasse hat sich gegen den Unterricht gesperrt? Können Sie sich vorstellen, wie das funktioniert?

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Wie ich meinen Charakter kenne, kann ich mir nicht vorstellen, dass es eine Klasse geben könnte, die den Unterricht bei mir nicht aushalten würde. *(Teilweiser Beifall, Heiterkeit)*

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Perrin Yvan (V, NE):** La majorité de la commission estime que les dispositions prévues à l'article 52, qui fixent les principes de l'intégration, doivent être prises en compte dans les présentes dispositions, ce qui est contesté par la minorité Vermot.

L'article 52 prévoit notamment la possibilité de lier l'octroi d'une autorisation de séjour à la participation à un cours de langue ou d'intégration. Le cas échéant, il paraît dès lors pour le moins judicieux de pouvoir sanctionner l'étranger qui refuse de faire l'effort qui lui est demandé.

Dans ces conditions, le groupe UDC vous recommande de rejeter la proposition de minorité Vermot et de vous en tenir à la proposition de la majorité de la commission.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie sehen, der Bundesrat hat die Fassung vorgeschlagen, wie sie auch die Minderheit will. Ich möchte sagen, warum: Artikel 52 Absatz 1 lautet: «Die Integration setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus.» Sie erklären den Willen des zu Integrierenden als wichtigen Bestandteil der Integration. Wenn man natürlich etwas unter Strafe stellt, weil einer den Willen nicht hat, dann wird man mit der Strafe zwar vielleicht eine Tat, nicht aber den Willen erzwingen können.

Im Weiteren haben wir in Artikel 2b Folgendes festgelegt: «Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinander setzen und insbe-

sondere eine Landessprache erlernen.» Das geht nun wieder vom Ausländer und der Ausländerin aus, und hier wird natürlich die Problematik der Strafandrohung deutlich. Es ist eine Problematik, da gebe ich Herrn Müller Recht. Der Bundesrat hat darum davon abgesehen, Dinge zu Straftaten zu erklären, wenn solche Strafandrohungen nachher nicht zum erwünschten Erfolg führen oder das Gegenteil davon bewirken könnten. Wir haben ja in Artikel 52ff. Massnahmen für Leute, die sich nicht integrieren wollen, umschrieben. Derjenige, der sich nicht integrieren will oder der sich weigert, Sprachen zu lernen, hat einfach auf gewisse Vorteile bei der Aufenthalts-, bei der Arbeitsbewilligung usw. zu verzichten. Er nimmt das dann eben in Kauf, weil er sich nicht integrieren will. Ich bin der Meinung, dass das genügt und dass die Strafandrohung wirklich problematisch ist.

Ich habe schon das letzte Mal gesagt, dass es in der Schweiz Italiener gibt – ich kenne das von meiner beruflichen Tätigkeit her –, die seit 40 Jahren in der Schweiz wohnen und sich nicht integriert haben. Sie sprechen immer noch Italienisch, sie sprechen praktisch nicht Deutsch. Sie können es auch nicht, obwohl ihre Kinder schon lange Deutsch sprechen, aber sie leben gut, es ist ihnen wohl, und sie möchten auch nicht mehr zurück. Ich weiss nicht, ob es notwendig ist, dass man sie unter Strafandrohung zwingt, die Sprache zu lernen. Denn sie haben Nachteile, wenn sie nicht integriert sind – die Einbürgerung usw. ist für sie nicht möglich –, und das nehmen sie in Kauf. Es stösst sich auch niemand daran, meistens leben solche Leute ja in Quartieren oder in Dorfteilen unter sich. Ich finde nicht, dass man diese unter Strafandrohung unbedingt dazu bringen sollte, Sprachkurse zu belegen.

Denn es bringt nichts: Wer sich nicht integrieren lassen will, hat die Nachteile auf sich zu nehmen, und diese bestehen darin, dass der Betreffende die Vorteile der Integration nicht nutzen kann; das ist geregelt. Aber mit Strafen würde ich das nicht belegen.

Darum bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, d. h., der Minderheit zuzustimmen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Nous l'avons réaffirmé à plusieurs reprises, un des axes forts de cette loi est le renforcement de l'intégration. Alors, on ne peut pas à la fois, comme le fait la minorité, réclamer davantage de moyens pour l'intégration, particulièrement pour des cours de langues, et dire finalement que ceux-ci sont facultatifs. Ceci, d'autant plus que nous avons ancré l'alinéa 2bis à l'article 52. Je rends Monsieur le conseiller fédéral attentif au fait que son argumentation serait parfaitement valable selon la formule du Conseil fédéral, mais qu'il s'agit de la transformer puisque nous avons inscrit, par 110 voix contre 70, cet alinéa 2bis qui prévoit justement qu'une autorisation de séjour peut être assortie de conditions.

À partir de là, si nous assortissons une telle autorisation de conditions, il est logique qu'il y ait un système de sanctions, qui plus est, que ce système de sanctions soit progressif. C'est ainsi que, si une personne bénéficie d'une autorisation de séjour assortie de conditions, le cas échéant fixées dans une convention écrite d'intégration – c'est aussi une nouveauté, par rapport au projet du Conseil fédéral, que nous avons inscrite à l'article 52 alinéa 2bis –, il est logique que, dans la mesure où nous avons insisté sur le fait que l'intégration est un effort symétrique, la personne qui ne respecterait pas ladite convention et ne ferait pas l'effort attendu de sa part, doive pouvoir être sanctionnée. Elle doit pouvoir être sanctionnée de manière progressive, donc non pas immédiatement par le retrait de son autorisation de séjour, mais peut-être par une mesure de sensibilisation, qui peut être une sanction légère comme une amende.

Il convient donc de rejeter la proposition de minorité Verbot, comme ce fut le cas en commission, par 12 voix contre 8.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Amstutz .... 92 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 74 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 129 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 35 Stimmen

#### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag Zisyadis .... 29 Stimmen

Dagegen .... 126 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 116**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 117**

##### *Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1–3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4*

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltpflicht mindestens zweimal verletzen, werden von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen.

##### *Antrag der Minderheit*

(Glur, Antille, Beck, Fehr Hans, Schibli, Weyeneth)

*Abs. 4*

Streichen

##### *Antrag Wasserfallen*

*Abs. 1*

.... verstossen, so weist die zuständige Behörde dessen Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung haben, ab oder bewilligt sie nur teilweise.

##### *Schriftliche Begründung*

Gerade mit der Einwanderung billiger Arbeitskräfte werden Firmen versuchen, im Ausländerrecht Umgehungen dieses Gesetzes zu machen. Das geht in Richtung Schwarzarbeit, die wir effizient bekämpfen müssen und die das Parlament auch bekämpfen will. Das mag für gewisse Betriebe interessant sein, ist aber volkswirtschaftlich schädlich.

##### *Antrag Triponez*

*Abs. 4*

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltpflicht in schwerwiegender Art und Weise verletzten und hierfür rechtskräftig verurteilt worden sind, werden von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen.

##### *Schriftliche Begründung*

Der von der Mehrheit vorgeschlagene Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge ist eine schwere Strafe, die sich für ein Unternehmen existenzgefährdend auswirken kann. Zudem stellt sie insofern eine Ungleichbehandlung dar, als Unternehmen, die nicht auf öffentliche Aufträge angewiesen sind, von dieser Sanktion nicht betroffen werden. Daher ist diese Strafe nur dann vorzusehen, wenn die Sorgfaltpflicht in schwerwiegender Art und Weise verletzt worden ist und hierfür eine rechtskräftige Sanktion gesprochen worden ist.

#### **Art. 117**

##### *Proposition de la majorité*

*Al. 1–3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4*

Tout employeur qui aura manqué au moins deux fois à son devoir de diligence sera exclu des appels d'offre publics par

les autorités compétentes pendant une période d'un à cinq ans.

*Proposition de la minorité*

(Glur, Antille, Beck, Fehr Hans, Schibli, Weyeneth)

Al. 4

Biffer

*Proposition Wasserfallen*

Al. 1

.... loi, l'autorité compétente rejette ou accepte en partie seulement les demandes d'admission de travailleurs étrangers qu'il présente, à moins que ceux-ci n'aient un droit à l'autorisation.

*Développement par écrit*

Face à l'arrivée de main-d'oeuvre bon marché, les entreprises chercheront à tourner la loi en matière de droit des étrangers. Ce sera la porte ouverte au travail au noir, un phénomène que nous devons combattre efficacement et que le Parlement entend bien combattre aussi. Si certaines entreprises sont intéressées, l'économie dans son ensemble y sera plutôt perdante.

*Proposition Triponez*

Al. 4

Tout employeur qui aura gravement manqué à son devoir de diligence et qui aura pour cette raison fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée sera exclu des appels d'offres publics par les autorités compétentes pendant une période d'un à cinq ans.

*Développement par écrit*

Le fait pour une entreprise d'être exclue des appels d'offres publics, comme le prévoit la majorité, représente une sanction très lourde, au point de compromettre l'existence même de l'entreprise. En outre, la formulation retenue par la majorité introduit une inégalité de traitement étant donné qu'elle pénalise uniquement les entreprises tributaires des appels d'offres publics. En conséquence, il convient de prévoir une telle sanction uniquement en cas de manquement grave au devoir de diligence ayant donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée.

**Perrin Yvan (V, NE):** Il paraît pour le moins sensé de sanctionner les employeurs indécents qui emploient des ouvriers qui ne sont pas au bénéfice des autorisations nécessaires. On peut néanmoins se demander s'il est judicieux de le faire par le biais d'une exclusion des appels d'offres publics.

Si d'aventure cette sanction devait être retenue, ce n'est pas dans la présente loi qu'elle devrait figurer, mais dans la loi contre le travail au noir. On constate à ce propos que le projet sur lequel nous allons nous pencher prévoit une telle disposition à son article 18. La proposition de la majorité ferait donc double emploi.

C'est la raison pour laquelle le groupe UDC vous recommande de soutenir la proposition de minorité Glur et de vous en tenir au projet du Conseil fédéral.

**Stelner Rudolf (RL, SO):** Die Mehrheit der Kommission beantragt uns, in Artikel 117 einen zusätzlichen Absatz 4 einzufügen. Danach sollen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihre Sorgfaltspflicht zweimal verletzen, von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Herr Glur stellt nun den Antrag, den Antrag der Kommissionmehrheit zu streichen.

Die FDP-Fraktion unterstützt diesen zusätzlichen Absatz 4 in Artikel 117 aus folgenden Gründen: Bei illegalen Arbeitsverhältnissen gibt es in der Regel mehrere Beteiligte: Es ist nicht nur der illegal Arbeitende beteiligt, sondern es braucht auch einen Arbeitgeber, der Hand bietet, damit der illegal Arbeitende seine Tätigkeit ausführen kann. Wir sind nun doch der Meinung, dass der Arbeitgeber genauso wie der Arbeitnehmer für Verstösse zur Rechenschaft gezogen werden soll. Dies trägt eben auch dazu bei, dass kein Anreiz für eine

illegale Arbeitsaufnahme geschaffen wird. Es wäre nach unserem Verständnis ein arger Widerspruch, wenn Arbeitgeber, die der öffentlichen Hand schaden, dann von derselben öffentlichen Hand wieder Aufträge beanspruchen könnten und nicht für eine bestimmte Zeit von der Vergabe solcher öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden könnten.

Wir bitten Sie, auch diese Sanktionsmassnahme für Arbeitgeber gutzuheissen, indem Sie den Antrag der Minderheit Glur ablehnen. Wir bevorzugen dann allerdings den Antrag Triponez, der eine gewisse Konkretisierung des Absatzes 4 bringt. Aber im Grundsatz sagen wir Ja zu Absatz 4.

**Gysin Remo (S, BS):** In Artikel 117 Absatz 4 setzt die Kommissionmehrheit ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Schwarzarbeit ein. Sie wissen: Schwarzarbeit wirkt wettbewerbsverzerrend, und ihre Bekämpfung liegt sowohl im volkswirtschaftlichen als auch im unternehmerischen Interesse. Die vorgeschlagenen Sanktionen wirken präventiv und selbstregulierend. Sie sollten also primär abschreckend wirken und möglichst wenig zur Anwendung kommen. Andererseits sollten wiederholte Verletzungen der Sorgfaltspflicht nicht noch durch staatliche Aufträge belohnt werden. Das widerspricht einer kohärenten öffentlichen Politik; es geht hier auch um die Kohärenz der öffentlichen Politik. Mit anderen Worten: Öffentliche Aufträge dürften nur an Unternehmen erteilt werden, die sich an die arbeitsmarktlichen Regeln halten. Das ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, und doch ist es das in der Praxis nicht. Deswegen müssen wir eine entsprechende Formulierung in dieses Gesetz aufnehmen. Wenn Sie nun die Umschreibung der Voraussetzungen zur Anwendung der Sanktionen anschauen, sehen Sie, dass sie sehr zurückhaltend umschrieben sind. Als Voraussetzung ist genannt, dass mindestens zweimal ein Verstoß gegen das Ausländergesetz erfolgt sein muss; die Sanktion greift also nur im Wiederholungsfalle. Andererseits ist auch eine differenzierte Regelung vorgesehen: Sanktionen können in der Spanne von ein bis fünf Jahren, also mit einer klaren Obergrenze, ausgesprochen werden.

Eigentlich müsste hier nicht nur ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen, d. h. das Submissionswesen angesprochen sein, sondern auch die Subventionen. Es wäre nicht kohärent, im Falle solcher Verstösse auch noch öffentliche Beiträge auszurichten; davon steht hier leider nichts. Das unterstreicht aber, wie zurückhaltend diese Sanktionen umschrieben sind.

Wir haben aber trotzdem die Hoffnung, dass sie greifen, und ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit abzulehnen.

Nun noch ein Wort zum Antrag Triponez. Ich begreife den Freisinn nicht: einerseits zuzustimmen und dann, wahrscheinlich aus Gefälligkeit einem Kollegen gegenüber, der Verwässerung gemäss Herrn Triponez das Wort zu reden. Schauen Sie doch den Text an. Offenbar ist die wiederholte Regelverletzung für Herrn Triponez kein erschwerender Tatbestand. Wahrscheinlich hat er auch vergessen, dass das Anliegen der Mehrheit in der Kommission vor allem ein freisinniges Anliegen war. Der Freisinn hat sich dafür eingesetzt, und jetzt kommen Sie daher und sagen: Ja, ist ja nicht so wichtig, wir können da Herrn Triponez noch folgen. So verwässert das Ganze einfach. Und wenn man bei der Schwarzarbeit noch einen Gang zurückschaltet, entwertet das das ganze Instrument. Es wird damit fast sinnlos.

Ich bitte Sie, Ihre Haftung zu überdenken und Herrn Triponez nicht zu folgen. Folgen Sie der Mehrheit!

**Triponez Pierre (RL, BE):** Herr Kollege, Sie haben mich hier bezüglich meiner Präzisierungen, die ich angebracht habe, ziemlich hart angefasst. Ich habe Ihnen folgende Frage zu stellen: Es gibt Sorgfaltspflichten verschiedener Art. Wenn jetzt ein Arbeitgeber zweimal eine Kleinigkeit begeht, eine administrative Unterlassung begeht, müsste er – es heisst nicht einmal: kann ausgeschlossen werden – nach dem Willen der Mehrheit «von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen» werden.

Ich verlange nicht einmal, dass das zweimal der Fall ist. Aber ich möchte gerne, dass das wenigstens ein schwerwiegender Fall ist, dass man diesen Automatismus aber nicht hat, wenn z. B. vergessen wurde, die Arbeitspapiere für die Reise auszufüllen, oder im Arbeitsvertrag irgendein Fehler gemacht wurde. Dann möchte ich nicht einfach für fünf Jahre keinen Auftrag mehr haben.

**Gysin Remo (S, BS):** Ich habe jetzt eigentlich auf Ihre Frage gewartet. Herr Triponez, ich begreife Sie nicht. Ihr Tatbestand «schwerwiegend» ist nicht umschrieben. Was heisst das? Es muss sich doch um einen wiederholten Verstoss handeln; das ist gemeint. Wenn Sie den Text der Mehrheit anschauen, dann sehen Sie, dass in den Sanktionen selbst sehr viele Differenzierungsmöglichkeiten bestehen, zum Beispiel eine Differenzierung von ein bis fünf Jahren. Dann muss es also um eine Wiederholung gehen; man kann unterschiedlich handeln. Das Ermessen ist hier berücksichtigt. Was Sie wollen, ist eigentlich ein Rückzug, eine Entschärfung, eine Verwässerung des Ganzen.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Herr Gysin, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass es Absatz 4 in Artikel 117 nicht mehr braucht, wenn die Strafbestimmungen in Kapitel 15 des Ausländergesetzes durchgesetzt und angewendet werden? Denn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können sich Verfehlungen gar nicht erlauben, sonst machen sie entweder Konkurs, oder sie haben sonst kein Geld mehr.

**Gysin Remo (S, BS):** Hier liegt eine Ergänzung vor, die zur Vermeidung von Schwarzarbeit absolut notwendig ist. Es ist auch notwendig, die öffentliche Hand daran zu erinnern, dass sie in der Pflicht steht und fehlbare Unternehmer nicht noch mit Aufträgen belohnen soll. Das finden Sie im 15. Kapitel nicht. Das braucht es hier zwingend. Ich darf Sie auch daran erinnern, dass die Schwarzarbeit noch einmal Gegenstand dieser Session sein wird: Wir werden ein ganzes Gesetz dazu formulieren und genehmigen. Aber hier wird ein direkter Bezug zur Ausländerregelung hergestellt, und deshalb sollten wir die Aufnahme dieser Ergänzung unterstützen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Ich bin erstaunt, Herr Schibli, dass gerade Sie eine solche Frage stellen. Sie reden ja fast immer, wenn jemand irgendwie Geld vom Staat bezieht, von «Staatskassenplündererei». Nun haben Sie Angst, dass jemand plötzlich einen Auftrag verliert, weil er in diesem Lande illegal Schwarzarbeiter anstellt. Sie sind für die Verfolgung jedes «Mys» im Ausländerbereich. Wenn einer irgendwie vier Tage bewilligungslos herumläuft, ist er ein Krimineller. Wenn jemand indessen wiederholt Schwarzarbeiter beschäftigt, dann ist er gewissermassen im Rahmen des Courant normal. Das ist in etwa Ihre Ideologie, und die verdient keinen Schutz. Ich nehme an, dass Herr Bundesrat Blocher, der so sehr um die Staatskasse bemüht ist, diesen Antrag der Mehrheit wärmstens unterstützt. Denn da geht es darum, dass niemand Geld von diesem Staat erhält, der sich nicht an die Gesetze dieses Staates hält – eigentlich eine der normalsten Regeln, die es in einem Staat geben kann. Sodann sagen Sie, Herr Schibli, die Strafdrohung sei so stark, dass gar niemand illegal Arbeiter beschäftige. Wenn das so wäre, müssten Sie ja nicht aufgeregt hier nach vorne kommen und für die Streichung dieser Bestimmung kämpfen. Dann könnten Sie ja gelassen dieser Mehrheit zustimmen und sagen: Es spielt eh keine Rolle; wir haben eine Strafdrohung, die wirkt; das gibt es eigentlich ja gar nicht, diese Schwarzarbeit. Herr Weyeneth will das auch abschwächen. Das begreife ich, er ist Verbandsmitglied, er vertritt eine gewisse Klientel. Das ist Courant normal, dass man sich für seine eigenen Schäflein einsetzt. Immerhin ist es doch so, dass er auch der Meinung ist, in seinen Kreisen gehöre Schwarzarbeit halt eher zum Courant normal – was eigentlich nicht einem klaren sozialpartnerschaftlichen Verständnis entspricht.

Wir Grünen lehnen also den Antrag der Minderheit ab. Hingegen nehmen wir den Antrag Wasserfallen an. Er will nämlich im Gegensatz zur Kommission eine zwingende Vorschrift, wenn ich das richtig verstanden habe – ein bemerkenswerter Vorgang.

Ich ersuche Sie, im Interesse eines sozialpartnerschaftlichen Verständnisses, im Interesse der Nichtgeringschätzung des Problems der Schwarzarbeit, hier entsprechend dem Antrag der Mehrheit respektive dem Antrag Wasserfallen zuzustimmen.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Vorhin hat ein Verbandsmitglied einem anderen Verbandsmitglied «Verbandsmitglied» vorgehalten. Ich lege meine Interessen hier offen: Ich bin Unternehmer, und ich bin daran interessiert, dass Schwarzarbeit sanktioniert wird.

Die Mehrheit der Kommission hat zu diesem Artikel einen Antrag stipuliert, der fordert, dass im Wiederholungsfall Unternehmungen, die sich nicht korrekt verhalten, entsprechend gebüsst werden, indem sie vom öffentlichen Submissionswesen fern gehalten werden sollen. Das ist in Ordnung. Ich möchte allerdings die Diskussion zwischen Herrn Gysin Remo und Herrn Triponez insofern relativieren, als Herr Triponez durchaus auch für eine Sanktion eintritt, nicht nur im Wiederholungsfall, sondern sogar schon beim ersten Mal, wenn es um einen schwerwiegenden Verstoss geht.

Für die CVP-Fraktion ist es letztlich zweitrangig, ob Herr Triponez oder die Kommissionmehrheit obsiegt. Wichtig ist uns, dass solche Sanktionen auch ausgesprochen werden können, denn es ist in der Tat stossend, dass Unternehmungen, die sich wettbewerbsverzerrend Vorteile erschleichen – unter Umgehung allenfalls von Abgaben an den Staat –, gleich lange Spiesse haben sollten wie die anderen 99 Prozent der Unternehmungen, die sich korrekt verhalten. Wegen diesem einen Prozent der schwarzen Schafe müssen wir einen solchen Artikel im Gesetz haben.

Meine Damen und Herren, die Sie jetzt gegen diese Bestimmung Sturm laufen: Es kann hier drinnen kein Unternehmer, der sich korrekt verhält – und ich gehe davon aus, dass das alle hier drinnen tun –, grundsätzlich daran interessiert sein, diesen Absatz zu streichen.

Ich gestatte mir noch eine Frage an Herrn Bundesrat Blocher: Wir werden morgen auch das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit beraten. Um Schwarzarbeit – darum geht es hier in erster Linie – auszuführen, braucht es in aller Regel zwei Beteiligte: Der eine bietet einem Schwarzarbeiter einen Arbeitsplatz an; der andere, der Arbeitnehmer, weiss in der Regel, dass er schwarzangestellt ist, oder er will sogar, dass er schwarzangestellt wird. Wo sind hier in diesem Gesetz die Sanktionen gegenüber den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen?

Eine zweite Frage – ich erwarte von Herrn Bundesrat Blocher, dass er sie allenfalls nicht beantworten kann, weil sie nicht in sein Departement, in sein Ressort, fällt –: Wo sind die Sanktionen im morgen zu beratenden Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit? Dort werden nämlich nur die Unternehmungen belangt.

**Glur Walter (V, AG):** Herr Kollega Lustenberger, es geht ja bei unserer Minderheit nicht um die Schwarzarbeit, wie Sie jetzt erklärt haben. Die Schwarzarbeit wird im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit geregelt, wie Sie jetzt erklärt haben. Wieso brauchen wir diese Doppelspurigkeit?

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Lieber Kollega Glur, dann würde ich eigentlich erwarten, dass ich im Zusammenhang mit der morgigen Gesetzesberatung bereits heute einen entsprechenden Antrag von Ihnen auf dem Tisch hätte.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Mir scheint hier eine grosse babylonische Sprachverwirrung zu herrschen. Sie führen hier eine Schwarzarbeitsdebatte, die morgen beim Schwarzarbeitsgesetz stattfinden muss. Jetzt führen wir plötzlich für nur eine Kategorie von Gesetzesvergehen, für nur eine Ka-

tegorie von Schwarzarbeitern, nämlich nur für jene, die Ausländer sind, einen Tatbestand ein. Es ist doch in Bezug auf die Vergehen bei Schwarzarbeit kein Unterschied, ob jemand als Schwarzarbeiter einen Schweizer, eine Person aus dem EU- oder Efta-Raum oder einen Ausländer von ausserhalb anstellt. Ein Vergehen durch Schwarzarbeit ist ein Vergehen gegen die Abgabepflichten, die man eben hat – AHV usw. –, und gegen die Bewilligungspflichten, die allgemein bestehen.

Warum hat der Bundesrat administrative Sanktionen bei Vergehen gegen dieses Gesetz vorgeschlagen? Warum hat er spezifisch diese Tatbestände hier nicht geregelt? Er ist der Meinung, durch das Schwarzarbeitsgesetz müssten alle diese Sanktionen für alle gelten, gleichgültig ob sie Ausländer sind oder nicht. Zweitens frage ich Sie, warum Sie hier einen Sondertatbestand für Unternehmen schaffen wollen, die im öffentlichen Bereich tätig sind. Die Mehrheit der Unternehmen hat keine Aufträge vom Staat, sie unterliegen dann keinen Sanktionen. Es ist also meines Erachtens falsch.

Herr Lustenberger, Sie haben mir die Frage zum Schwarzarbeitsgesetz von morgen gestellt – das ist nicht mein Gesetz. Meine persönliche Meinung, wenn ich die Ihnen als Bundesrat überhaupt noch sagen darf: Ich bin immer der Meinung gewesen, Schwarzarbeit muss für den Unternehmer, aber auch für den Arbeitnehmer strafbar sein. Das muss für beide gelten. Aber ich weiss jetzt nicht, wie Sie es morgen handhaben, und die Frage, wie es sein sollte, müssen Sie dann morgen Ihrem eigenen Bundesrat stellen, denn es fällt in seine Zuständigkeit.

Hier bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, und zwar weil es mit der Strafbarkeit, die bei einem Gesetz für alle anderen nicht gilt, dann stossende Verhältnisse gibt. Darum ist die Konzeption des Bundesrates besser. Wie sieht sie aus?

Einem Arbeitgeber, der wiederholt gegen Vorschriften dieses Gesetzes verstösst, kann die zuständige Behörde die Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sperren bzw. die Bewilligung nicht erteilen. Das ist eine der schmerzvollsten Massnahmen für Unternehmen, und sie gilt dann nicht nur für Leute, welche öffentliche Aufträge haben. Sie ist hier sinnvoll, denn sie bezieht sich auf Ausländerinnen und Ausländer und auf alle Vorschriften, die damit zusammenhängen. Sie kann noch weiter gehen; sie kann nämlich auch androhen, dass dieser Fall eintreten wird, wenn sie sich nicht an das Gesetz halten: Die ungedeckten Kosten, die dem Gemeinwesen dadurch entstehen, können auferlegt werden.

Was Absatz 4 gemäss der Mehrheit betrifft, wo es heisst: «Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltpflicht mindestens zweimal verletzen, werden .... ausgeschlossen», so denken Sie dabei vor allem an die Schwarzarbeit. Das müssen Sie morgen bei der Behandlung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit regeln.

Im Übrigen frage ich Sie bezüglich der Sanktionen wegen öffentlichen Aufträgen, Herr Gysin: Warum soll diese Massnahme eigentlich nur bei Verletzungen gelten, die dieses Gesetz betreffen? Warum sollen nicht auch andere Regelverletzungen bzw. Verletzungen der Sorgfaltpflicht bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gelten? Das wird zum Teil auch gemacht, zum Beispiel wenn jemand die gewerkschaftlichen Vorschriften nicht einhält, wenn der Arbeitnehmer nicht in der Gewerkschaft ist usw.

Absatz 4 ist hier also am falschen Platz. Er muss morgen beim Gesetz gegen Schwarzarbeit diskutiert werden und muss dort für alle gelten, ob Schweizer, EU-Bürger oder Ausländer von Nicht-EU-Staaten. Es macht keinen Sinn, diese Bestimmung hier isoliert einzufügen.

**Gysin Remo (S, BS):** Jetzt werde ich Sie verblüffen und Ihnen trotzdem eine Antwort geben.

Ich habe nichts dagegen, wenn Sie in anderen Gesetzen für Übertretungen eine solche Sanktion einfügen, also vorse-

hen, dass die öffentliche Hand keine Aufträge mehr erteilt. Das hängt vom Gegenstand ab. Da gibt es Ermessen. Wenn Sie das generell bei gravierenden Verstössen von Unternehmen, z. B. gegen den Umweltschutz, einführen wollen, bin ich dabei. Dann machen wir das in allen spezifischen Gesetzen. Da unterstütze ich Sie.

Und jetzt zu meiner Frage: Ich hatte den Eindruck, Sie verbreiteten ziemlich viel Konfusion. Sie haben zum Beispiel gesagt, das gelte nur für die öffentlichen Unternehmen. Das stimmt nicht. Lesen Sie den Text! Es sind alle Unternehmen angesprochen, die privaten und die öffentlichen. Aber die öffentliche Hand, der Staat ist spezifisch angesprochen bei dieser Sanktion, die nur er verfügen kann. Hier ist die Exklusivität: Bei öffentlichen Aufträgen ist Zurückhaltung zu üben. Da ist der Staat angesprochen. Aber von den Tatbeständen her können Übertretungen von privater wie von öffentlicher Seite erfolgen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Herr Gysin, das gilt nur für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Private Aufträge können Sie gar nicht sanktionieren. Aber ich sage Ihnen nochmals, wenn Sie Sanktionen bei Verstössen gegen alle Gesetze möchten, dann müssen Sie das in einem Vergabegesetz regeln: Die öffentliche Hand vergibt nur Aufträge an Unternehmen, welche sich keine schwerwiegenden gesetzlichen Verstösse leisten, würde das z. B. heissen. Sie haben von der Schwarzarbeit gesprochen und meinen sie auch. Aber hier muss das für alle gelten, und es ist nicht sinnvoll, nur bei ausländischen Schwarzarbeitern eine Regelung zu treffen.

Darum bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Herr Bundesrat, ich danke Ihnen für die Beantwortung meiner Frage, und ich werde sie morgen selbstverständlich dem zuständigen Bundesrat im gleichen Wortlaut ebenfalls stellen.

Sie haben bewusst und zu Recht eine Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Aufträgen vorgenommen. Sind Sie nicht auch der Meinung, dass die öffentliche Hand – seien dies nun der Bund, die Kantone oder die Gemeinden – einen höheren Standard bei der Vergabe von Arbeiten an Firmen setzen sollte, die sich in dieser Frage allenfalls strafbar gemacht haben?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich habe Ihnen gesagt: Strafbar muss es für alle sein, ob das private oder öffentliche Aufträge sind. Es ist verboten, Leute schwarzanzustellen – fertig! Es ist auch verboten, schwarzzuarbeiten, deshalb muss es auch die Arbeitnehmer treffen. Das ist meine Auffassung.

Welche Sanktionen Sie dafür vorsehen, muss ich nicht beurteilen, das ist eine Frage des Schwarzarbeitsgesetzes. Die Frage ist, ob Sie als öffentlicher Auftraggeber für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die wegen Nichteinhaltung von Vorschriften bestraft werden, zusätzlich die Aufträge sperren wollen. Dagegen habe ich nichts. Bei privaten Aufträgen können Sie es nicht tun, weil das nicht Aufgabe des Staates ist.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Es herrschte in der Diskussion zu diesem Artikel ein bisschen viel Verwirrung; sie wurde diesem Artikel auch schlichtweg nicht gerecht. Es geht keineswegs nur um Schwarzarbeit. Artikel 117 entspricht in der Konzeption dem heutigen Artikel 55 BVO; das ist nichts anderes als die heutige Gesetzgebung.

Wenn wir in der Kommission in Absatz 4 etwas Zusätzliches eingebaut haben, dann heisst das nicht, dass wir hier die Schwarzarbeit regeln, sondern es geht um alle Sorgfaltpflichtverletzungen, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Bereich Ausländerrecht begehen können. Es geht um die Ein- und Ausreise und um den Aufenthalt; das hat nichts mit Schwarzarbeit zu tun. Es geht um die Förderung von rechts-

widriger Ein- und Ausreise. Es geht um den Erwerb ohne Bewilligung; hier wären wir bei der Schwarzarbeit. Es geht auch um allgemeine Tatbestände der Täuschung von Behörden; das hat auch nichts mit Schwarzarbeit zu tun. Ich muss Sie schon bitten – die Formulierung der Kommission umfasst alle Sorgfaltspflichtverletzungen, für die wir in den Artikeln 110f. Sanktionen beschlossen haben, bei denen dieses Parlament beschlossen hat: Das sind Regelverstösse, bei denen eine Sanktion, sei es Busse oder Strafe usw., erfolgen soll.

Die Kommission hat diesen Sanktionskatalog mit Absatz 4 konsequent erweitert. Er betrifft also nicht nur die Schwarzarbeit, denn ein Arbeitgeber hat weitere Pflichten, als nur jemanden mit Bewilligung anzustellen. Es geht z. B. auch um Fälle, in denen jemand einen Arbeitnehmer mit Bewilligung, mit Aufenthaltsberechtigung rechtmässig anstellt, ihm aber z. B. dann nicht den branchenüblichen Lohn bezahlt. Das ist eine Sorgfaltspflichtverletzung, die Sie hier ahnden können.

Die Kommission hat das ganz klar mit 16 zu 6 Stimmen beschlossen und empfiehlt Ihnen diese Bestimmung zur Annahme.

Zum Antrag Wasserfallen zu Absatz 1, welcher ja sehr nahe bei der Kommissionfassung liegt: Er will dies aber mit einer zwingenden Formulierung verankern. Wir haben eine Kann-Formulierung gemäss Bundesrat vorgeschlagen, weil dort auch wieder ein gewisser Ermessensspielraum besteht und man eben dann einzelfallgerecht die richtige Sanktionierung treffen kann.

Ich empfehle Ihnen daher hier, der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Zum Antrag Triponez bei Absatz 4: Ich bin Herrn Triponez dankbar dafür, dass er auch als Vertreter des Gewerbeverbandes sagt, dass er diese Sanktion grundsätzlich bejahen würde. Er hat in seiner Fassung statt der zweimaligen Verletzung die Formulierung «in schwerwiegender Art und Weise» eingesetzt. Das ist an sich ein Definitionsproblem. Ich verstehe seinen Ansatz, wenn er sagt, eine zweimalige Verletzung sei vielleicht nicht immer schwerwiegend, das komme auf den Fall an. Aber es wäre natürlich ebenso schwierig, zu definieren, was «schwerwiegend» im Einzelfall ist. Ist eine Anstellung ohne Bewilligung schwerwiegend oder nicht? Die Kommission hat das diskutiert und sich deshalb auf die Formulierung der zweimaligen Verletzung konzentriert. Herr Triponez bringt zusätzlich noch das Element der rechtskräftigen Verurteilung; damit könnte ich persönlich, von der Formulierung her, leben.

Also nochmals: Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen. Es geht um mehr als nur um Schwarzarbeit, es geht darum, dass dieses Parlament sagt: Regelverstösse, die von Ausländerinnen und Ausländern verübt werden, akzeptieren wir nicht, und wir akzeptieren dasselbe auch nicht, wenn es von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern verübt wird.

Was wir im Bereich Schwarzarbeit machen, wird morgen entschieden; das geht darüber hinaus.

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag Wasserfallen .... 113 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 54 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag Triponez .... 92 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 76 Stimmen

#### *Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag Triponez .... 115 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 54 Stimmen

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 118; 119; 120 Abs. 1, 2 Ziff. 1**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 118; 119; 120 al. 1, 2 ch. 1**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 2**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Art. 97a; 105 Ziff. 4*

Streichen

##### *Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Art. 109 Abs. 3*

Streichen

##### *Antrag Zisyadis*

##### *Art. 97a*

Streichen

#### **Art. 120 al. 2 ch. 2**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Art. 97a; 105 ch. 4*

Biffer

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

##### *Art. 109 al. 3*

Biffer

##### *Proposition Zisyadis*

##### *Art. 97a*

Biffer

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Wir kommen mit dieser neuen Änderung des Zivilgesetzbuches in einen anderen Bereich als das, was wir bisher besprochen haben, nämlich zu Massnahmen gegen so genannte Scheinehen. Ich zitiere aus dem Protokoll der Sitzung, was Bundesrätin Metzler damals zu Scheinehen gesagt hat: «Man muss aber festhalten, dass das Phänomen der Scheinehen prozentual nach wie vor eine Randerscheinung ist. Die grosse Mehrheit der betreffenden Eheschliessungen basiert auf aufrichtigen ehelichen Absichten.» Eingangs sagte sie, man müsse diese Änderungen des Zivilgesetzbuches vornehmen, weil das Phänomen der Scheinehen zunehme. Auf wiederholte Nachfrage hin, um wie viele Scheinehen es sich denn wirklich handle, konnte uns niemand Auskunft geben. Die vage Behauptung, es gäbe immer mehr Scheinehen, blieb im Raum stehen.

Der Bundesrat schlägt nun vor – um diesem Phantom, das niemand belegen kann, etwas entgegenzuhalten –, im Zivilgesetzbuch drei Revisionen vorzunehmen. Die erste Änderung, die der Bundesrat vorschlägt, ist, dass Zivilstandsbeamtinnen oder Zivilstandsbeamte nicht auf Gesuche eintreten müssen, wenn die Braut oder der Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen will, sondern sich nur einen ausländerrechtlichen Aufenthalt erschleichen will. Das ist der erste Teil, und jetzt wird es ganz happig: «Die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte hört die Brautleute an und kann bei anderen Behörden oder bei Dritt-

personen Auskünfte einholen.» Das heisst nichts anderes, als dass wir hier einen Schnüffelparagraphen einführen würden, der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten Pleinpouvoir gibt, Erkundigungen bei Nachbarn und Nachbarinnen einzuholen. Das ist eine absolute Zumutung, ich denke auch für die Betroffenen, die von diesem Recht Gebrauch machen sollen.

Dieser Artikel 97a ist unerträglich. Wir haben in der Kommission die Vertreterinnen der IG Binational und des Fraueninformationszentrums angehört. Sie haben uns eindringlich gebeten, auf diese Ergänzungen im ZGB zu verzichten, weil damit quasi alle binationalen Beziehungen unter dem Generalverdacht stehen, dass es um eine Scheinehe gehen könnte.

Was ist denn eine Scheinehe? Wer von uns, wer von Ihnen, welcher Zivilstandsbeamte will beurteilen, ob eine Ehe geschlossen wird, weil sich zwei Leute gern haben, oder ob es vielleicht gar eine Zweckehe ist? Wollen Sie das verbieten? Es gibt auch Schweizerinnen und Schweizer, die Zweckehen schliessen, weil sie z. B. geschäftliche Beziehungen miteinander haben, miteinander ein Geschäft führen wollen oder aus Erbschaftsgründen usw. Es gibt verschiedene Gründe, warum Leute heiraten. Es ist nicht immer einfach nur Liebe, die sie dazu bringt.

Jetzt wollen wir bei Ausländerinnen und Ausländern beurteilen, ob das eine Liebesheirat ist oder nicht. Der Zweck der Heirat kann tatsächlich sein, dass zwei Leute, die sich in den Ferien verliebt haben, nachher schneller heiraten, weil ausländerrechtliche Bestimmungen sie dazu zwingen. Vielleicht läuft das Touristenvisum der Frau ab, die in den Ferien einen Schweizer kennen gelernt hat und ihren Geliebten in der Schweiz besuchen kommt. Damit sie nicht wieder zurückkehren muss, heiraten die beiden, und das unter Umständen, unter denen sie sonst nicht geheiratet hätten. Sie hätten vielleicht mehr Zeit gebraucht, sich besser kennen zu lernen. Aber weil ausländerrechtliche Bestimmungen sie sonst trennen würden, heiraten sie vielleicht früher, als sie das sonst getan hätten. Das kann eine Zweckehe sein. Oder bezeichnen Sie das auch schon als Scheinehe?

Oder stellen Sie sich die folgende Situation vor: Ein Zivilstandsbeamter hat ein Paar vor sich, das unkonventionell ist – das gibt es; vielleicht ist die Frau älter als der Mann. Dann läuten vielleicht schon die Alarmglocken. Es gibt solche Fälle, die uns bekannt geworden sind. Wenn die Frau älter ist als der Mann, dann wittern die Beamten vielleicht schon, dass das keine Liebesheirat sein könnte.

Ich finde, in den Fällen, in denen es tatsächlich um Missbrauch geht – das sind alle Fälle mit Menschenhandel, mit Frauenhandel, mit Frauen, die von Menschenhändlern in die Schweiz geholt werden –, muss man etwas dagegen tun. Ich finde es überhaupt keine gute Situation, dass Frauen zu diesen Zwecken in die Schweiz geholt und dann gezwungen werden, in die Prostitution zu gehen. Aber das soll man über Zeugenschutz, über Schutz von Opfern regeln, über Härtefälle, über Information, damit die Frauen wissen, was ihnen blüht, wenn sie sich solchen Menschenhändlern anvertrauen. Das sollte man nicht über solche Schnüffelparagraphen im ZGB regeln.

Artikel 105 Ziffer 4 bedeutet, dass man nachträglich eine Ehe für ungültig erklären kann, wenn die Ehegatten die Ehe nicht mit dem Ziel geschlossen haben, eine Lebensgemeinschaft zu begründen, sondern eben um die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt zu umgehen. Das ist ein Instrument, das, gewissen Männern in die Hände gelegt, sehr gefährlich sein kann. Es gibt tatsächlich Männer – das ist eine Tatsache –, die Frauen per Katalog aus der Dritten Welt kommen lassen, heiraten und «ausprobieren» und sie wieder loswerden wollen, wenn sie ihren Ansprüchen nicht genügen. Mit dieser Bestimmung geben wir solchen Männern ein wunderbares Instrument in die Hand: Sie können dann sagen, es sei eine Scheinehe gewesen, sie hätten gar nie die Absicht gehabt, eine richtige Ehe zu schliessen. Diese Ungültigkeitserklärung im Nachhinein ist also ein sehr gefährliches Instrument, das Frauen massiv unter Druck setzen kann.

Der absurdeste Paragraph ist Artikel 109 Absatz 3. Jetzt müssen Sie gut zuhören: «Die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes entfällt, wenn die Ehe für ungültig erklärt worden ist ....» Es kann bei diesen Scheinehen sogar noch ein Kind geben, und wenn dann die Ehe für ungültig erklärt ist, wird die Vaterschaft abgesprochen. Wahrscheinlich machen diese Paare sogar noch ein Kind, um den Aufenthalt zu erschleichen – so weit gehen die Absurditäten in diesen Bestimmungen.

Ich bitte Sie auch im Namen der betroffenen Institutionen vehement, diese Bestimmungen abzulehnen. Vertreterinnen und Vertreter von binationalen Paaren, die selber Hunderte von Paaren kennen, die in binationalen Ehen leben, haben uns eindringlich gewarnt, das nicht einzuführen, weil sie als gemischtnationale Partner dann alle unter den Verdacht einer Scheinehe geraten könnten. Angesichts der Tatsache, dass niemand weiss, wie viele Scheinehen es gibt, die tatsächlich zur Erschleichung einer Aufenthaltsbewilligung geschlossen werden, richten wir viel zu viel Schaden bei der grossen Mehrheit derer an, die tatsächlich mit guten Gründen heiraten und nichts anderes wollen, als miteinander glücklich zu werden, wie die meisten von Ihnen auch.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Die SP-Fraktion wird die Anträge der Minderheit Bühlmann unterstützen. Dass es Scheinehen gibt, bestreiten wir nicht, und dass sie bekämpft werden müssen, hat Frau Bühlmann soeben richtig dargestellt. Es kann aber nicht die Aufgabe von Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten sein, darüber zu entscheiden, ob ein Paar, das vielleicht etwas ungewöhnlich aussieht, eine Scheinehe eingehen will oder nicht. Zivilstandsbeamte haben keine Polizeiaufgabe. Als Zivilstandsbeamtin würde ich mich schlicht weigern, eine solche Verantwortung zu übernehmen. Wir würden der Willkür Tür und Tor öffnen; das dürfen wir nicht machen.

Zu Artikel 109 Absatz 3: Diese Bestimmung ist absurd, denn sie wird dazu führen, dass es Kinder gibt, die keinen Vater haben. Es geht nicht an, dass wir einfach sagen: Diese Vermutung entfällt, und das Kind ist von einer Jungfrau geboren worden. Im heutigen Recht hat die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes die Funktion, dem Kind einen Vater zu geben. Wenn der vermutete Vater nicht der biologische Vater ist, können sowohl er als auch das Kind diese Vaterschaftsvermutung anfechten. Das ist heute geltendes Recht, und das genügt vollkommen.

Im alten französischen Straf- bzw. Zivilrecht gab es die «mort civile», über die ich meine Dissertation geschrieben habe. Die «mort civile» wurde als Nebenstrafe verhängt und hatte unter anderem zur Folge, dass ein verurteilter Straftäter nicht mehr Vater seiner Kinder war. Es brauchte fast hundert Jahre, bis die «mort civile», die längst als unsinnig erkannt worden war, im Jahre 1854 in Frankreich endlich abgeschafft wurde.

Fallen wir im Jahr 2004 nicht um 150 Jahre zurück! Stimmen Sie den Anträgen der Minderheit Bühlmann zu.

**Perrin Yvan (V, NE):** Les expériences réalisées à ce jour dans tous les cantons démontrent clairement que le mariage blanc est de plus en plus souvent utilisé pour contourner les dispositions légales concernant l'établissement des étrangers. Au cours des dernières années, cette pratique a notamment permis de fournir du personnel jeune aux nombreux salons de massage qui fleurissent aux abords des autoroutes. La pratique relativement libérale en la matière constitue une aubaine pour les trafiquants de chair humaine qui obtiennent, moyennant un investissement modeste rapidement amorti, des permis de séjour pour leur personnel. Les prix pratiqués actuellement vont de quelques milliers de francs pour épouser un étranger ou une étrangère titulaire d'une autorisation de séjour, à plusieurs dizaines de milliers de francs pour une union avec un Suisse ou une Suissesse. Selon certains officiers d'état civil, les mariages blancs toucheraient entre 10 et 30 pour cent des unions entre Suisses et étrangers célébrées dans notre pays, ce qui est loin d'être anecdotique!

Les dispositions légales doivent tenir compte de cette situation et permettre de lutter contre cette pratique, que ce soit à titre préventif, par le biais du refus de célébrer le mariage, comme le prévoit l'article 97a, ou par la suite, en annulant une union manifestement conclue dans le but de contourner les dispositions de la présente loi, comme en disposent les articles 105 chiffre 4 et 109 alinéa 3.

Pour ces raisons, le groupe UDC vous recommande de rejeter en bloc les trois propositions de minorité concernant le Code civil.

**Steiner Rudolf (RL, SO):** Dass auch im Bereich der Zuwanderung mit der Eheschliessung Missbrauch getrieben wird, ist offenkundig. Ich verweise auf den Ausländerbericht. Wir verstehen daher nicht, dass Bestimmungen im Zivilgesetzbuch, mit denen einem solchen Missbrauch ein Riegel vorgeschoben werden soll, bekämpft werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen und von der Kommissionsmehrheit mitgetragenen Bestimmungen über die Konsequenzen missbräuchlichen Verhaltens überzeugen. Frau Bühlmann, es geht nicht um die Anzahl der Fälle, sondern es geht um jeden einzelnen Fall: Jede Scheinehe ist eben eine Scheinehe zu viel.

Wir begründen auch keinen Schnüffelstaat. Ich bitte Sie doch, den Wortlaut von Artikel 97a zu lesen. Er bezieht sich ganz klar auf die Fälle, in denen «offensichtlich» keine Lebensgemeinschaft begründet werden soll, sondern in denen die Bestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgangen werden sollen. Letztlich ist auch die Macht und die Entscheidungsgewalt der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten beschränkt, denn auch hier steht selbstverständlich der Rechtsweg offen, wenn der betroffene Ausländer oder die betroffene Ausländerin mit dem vom Beamten getroffenen Entscheid nicht einverstanden ist.

Die FDP-Fraktion unterstützt mit Überzeugung die Mehrheit und bittet Sie, diese wohl durchdachte Bestimmung, die vom Bundesrat formuliert worden ist, zu unterstützen.

**Vischer Daniel (G, ZH):** 1. Es ist eigentlich gar nicht so klar, was offensichtlich ist und was unter dem Begriff «offensichtlich» dann zur Anwendung gelangt. Wir haben diesbezüglich ja heute eine sehr schwammige Rechtsprechung.

2. Ich weiss gar nicht, ob die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten so wahnsinnig interessiert daran sind, gewissermassen zu Schnüfflern erklärt zu werden. Ich kann Ihnen nur sagen: Das, was hier gesetzlich formiert wird, ist eigentlich eines Rechtsstaates unwürdig. Die Zivilstandsbeamten müssen dann bei einer grossen Zahl von Ausländererehen den Verdacht haben, dass es sich offenbar um Missbräuche handelt, und es beginnt die Schnüfflertätigkeit.

Natürlich ist niemand dagegen, dass Scheinehen sanktioniert werden, nur ist der Begriff «Scheinehe» eben nicht ganz einfach zu definieren. Denn heute gelten viele Ehen zu Unrecht als Scheinehen, die zuerst als normale Ehen geschlossen wurden; es gibt dann eine Krise – aus welchem Grund auch immer –, und der Partner, der den anderen Partner gewissermassen als verantwortlich erachtet für die Krise, beschuldigt diesen natürlich dann, er sei die Ehe nur aus ausländerrechtlichen Gründen eingegangen. Das ist das Problem, und Sie werden diese Grenzziehung nie genau vornehmen können. Mit dem Tatbestand, wie er hier formuliert ist, weiten Sie eigentlich den Begriff der Scheinehe in einem nicht mehr vertretbaren Umfang aus. Das betrifft vor allem auch Artikel 105 Ziffer 4 ZGB.

Entscheidend bei der Scheinehe ist ja, dass der Tatbestand der Scheinehe im Moment der Begründung der Ehe erfüllt sein muss. Es darf nicht so sein, dass eine Ehe im Nachhinein zur Scheinehe wird, wie ich das vorher gesagt habe, weil ein Partner mit der Ehe nicht mehr zufrieden ist, aus berechtigten oder unberechtigten Gründen. Und es darf nicht sein, dass gewissermassen ein Scheidungsgrund, der die Auflösung der Ehe nach altem Gesetz gerechtfertigt hätte, im Nachhinein den Tatbestand der Scheinehe indiziert.

Genau diesen Tatbestand schaffen Sie eigentlich mit der Neuformulierung in Artikel 105 Ziffer 4. Ich halte das für einen unheilvollen Weg, für einen Weg, der zeigt, dass Sie mit dieser Gesetzgebung eigentlich Schwammigkeit erreichen wollen, nicht klare Tatbestände, die eindeutig und klar auslegbar sind.

Folgen Sie mithin den Anträgen der Minderheit Bühlmann.

**Donzé Walter (E, BE):** Die EVP/EDU-Fraktion bittet Sie, der Mehrheit zu folgen.

1. Zivilstandsbeamte wissen, was sie tun. Sie werden geschult, und sie sind heute in der Regel Profis. Es ist nicht recht, sie als Schnüffler zu bezeichnen, sonst müssten Sie auch jeden Steuerbeamten als Schnüffler bezeichnen.

2. Die Scheinehe muss verhindert werden. Fälle offensichtlichen Missbrauchs sind den Behörden bekannt, und gerade wer Frauen vor Täuschung und Enttäuschung, vor Missbrauch und Misshandlung bewahren will, muss hier eigentlich der Mehrheit zustimmen.

3. Beim Partnerschaftsgesetz reden wir von zahlreichen Fällen, hier ist es die absolute Ausnahme. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass Sie im Begriffe sind, mit dem Partnerschaftsgesetz die Hintertüre für Scheinehen offen stehen zu lassen.

Machen Sie das nicht, und stimmen Sie deshalb hier der Mehrheit zu!

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Der Bundesrat hat ja diese Änderungen im ZGB nicht aus irgendeiner Laune heraus beantragt. In der Vernehmlassung haben vor allem die Kantone und die Gemeinden diese Verschärfungen gewünscht. Und es sind ja die Kantone und die Gemeinden, die mit dieser Problematik konfrontiert sind. Der Bundesgesetzgeber ist also gut beraten, wenn diese Anliegen der Vollzugsbehörden in Kantonen und Gemeinden nach guteidgenössischem Prinzip ernst genommen werden.

In der Regel wissen diese Leute, mit was für Fällen sie es zu tun haben. Und aus diesen Erfahrungen heraus sind diese Änderungen beantragt worden.

Das Konstrukt, von dem Herr Vischer vorhin gesprochen hat, ist die absolute Ausnahme. Die Regel bei Scheinehen zeigt eben, dass durchaus Handlungsbedarf besteht. Und dem hat der Bundesrat Rechnung getragen.

Die CVP-Fraktion wird Artikel 97a und Artikel 105 Ziffer 4 in der Fassung des Bundesrates bejahen. Bei Artikel 109 Absatz 3 unterstützen wir aus den dargelegten Gründen die Minderheit Bühlmann.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Es geht hier um das Problem der Scheinehen. Die Frage ist, ob das überhaupt ein Problem ist und wie gross dieses Problem ist. Wie bei all diesen Dingen – es ist auch bei der Schwarzarbeit so – ist die genaue Zahl unbekannt. Das ist bei Scheinehen so, dass sie eben nicht bekannt sind.

Die Kantone verweisen auf eine starke Zunahme von Scheinehen. Gemäss Polizeiberichten ist es der Polizei auch bekannt, dass in ausländischen Staaten ganze Systeme bestehen, die für die Vermittlung von Partnern für den Abschluss von Scheinehen eine Bezahlung anbieten. Das Problem besteht. Die Schätzungen, die wir zurzeit haben, liegen bei 500 bis 1000 Scheinehen pro Jahr. Es werden in der Schweiz pro Jahr 12 000 Ehen geschlossen, bei denen ein Partner ein Ausländer ist, davon seien etwa 500 bis 1000 Scheinehen. Das Phänomen der Schliessung einer Scheinehe ist am Zunehmen, und es wird auch kommerziell ausgenutzt. Das Bundesgericht behandelt pro Jahr etwa 100 Beschwerden in diesem Zusammenhang.

Nach dem Zivilgesetzbuch ist es schon heute so, dass die Zivilstandsbeamten und -beamtinnen nach dem geltenden Recht im Falle offensichtlicher Missbräuche die Möglichkeit haben, gestützt auf die Generalklausel in Artikel 2 Absatz 2 ZGB, die Eheschliessung zu verweigern. Ich erinnere daran, dass man früher auch in den Heimatgemeinden und in den Wohnortgemeinden entsprechend annonciert hat, bevor

man heiraten konnte, damit auch andere entsprechende Einsprachen machen konnten. Das ist damit begründet, dass die Ehe eben nicht ein privatrechtlicher Vertrag ist, sondern ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit doch erheblichen öffentlich-rechtlichen Folgen und Pflichten.

Angesichts der wachsenden Zahl solcher gesetzeswidrigen Eheschliessungen ist es aber aus Gründen der Rechtssicherheit gerechtfertigt, auch gesetzliche Normen einzuführen. Die Mehrheit der Kantone sowie der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen haben ausdrücklich verlangt, der Gesetzgeber möge doch eine klare gesetzliche Bestimmung zur Bekämpfung der Gefälligkeitshehen oder eben Scheinehen schaffen – insbesondere auch darum, weil die Kantone und auch die Zivilstandsämter natürlich von den negativen Folgen dieser Scheinehen besonders betroffen sind. Dem Kampf gegen missbräuchliche Ehen sind natürlich Grenzen gesetzt; diese ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die schwierige Beweislage.

Nun, der Bundesrat und die Mehrheit gehen eben davon aus, dass in offensichtlichen Fällen – und es kann sich ja nur um solche handeln, darum finden Sie das schon in Absatz 1 –, in denen die Braut oder der Bräutigam keine Lebensgemeinschaft begründen, auf das Gesuch nicht eingetreten werden soll. Man kann ja nicht leicht feststellen, wie die innere Haltung ist und ob der Wille zum Führen einer Ehe besteht. Ein Fall, wie ihn Herr Vischer erwähnt hat – er sagt, dass es sehr oft Eheschliessungen gibt, die im ordentlichen Verfahren und mit dem besten Willen abgeschlossen werden, später dann aber nicht mehr als Ehe bezeichnet werden können –, ist hier ausgeschlossen. Hier werden nur die Fälle der Trauungen oder der fehlenden Trauungen behandelt. Die neue Regelung betrifft nur Scheinehen nach dem Ausländerrecht. Es gibt natürlich auch andere Scheinehen, nämlich Ehen, die aus erbrechtlichen, finanziellen oder sozialversicherungsrechtlichen Gründen geschlossen werden. Das gibt es natürlich auch.

Der Bundesrat ist der Meinung, er hätte mit dieser Regelung einen gangbaren Weg eingeschlagen.

Nun noch zur Vaterschaftsvermutung: Die gesetzliche Vaterschaftsvermutung ergibt sich aus der Ehe als enger und ausschliesslicher Lebensgemeinschaft und aus der tatsächlichen Vermutung, dass allein der Ehemann mit der Mutter zusammenlebt und das Kind gezeugt hat. Das ist die gesetzliche Regelung der Vaterschaftsvermutung.

Erfahrungsgemäss – das ist eben jetzt die Erfahrung – stammen Kinder, die während einer Scheinehe geboren werden, nicht vom Ehegatten ab. Damit übernimmt der Ehemann in aller Regel nicht die gesellschaftliche Rolle eines Vaters und schon gar nicht das Kind die erbrechtliche Rolle gegenüber dem Vater. Sehr oft werden eben die Scheinehen gerade darum eingegangen, damit das Kind, welches von einem anderen Vater stammt, die Vorteile des Scheinehepartners erhält. Darum ist hier diese Regelung aufgenommen worden: Wenn das schon in der überwiegenden Zahl der Fälle so ist, sollte nicht noch für die Minderheit die Vaterschaftsvermutung gelten.

Die Aufhebung der Vaterschaftsvermutung dient der Übereinstimmung von tatsächlicher und rechtlicher Abstammung des Kindes, indem das Kind vom tatsächlichen Vater anerkannt werden kann, und es macht den Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes aufgrund einer nicht gerechtfertigten gesetzlichen Vermutung rückgängig. Die Gefahr, dass ein Kind wegen der Aufhebung der Vaterschaftsvermutung ohne rechtlichen Vater bleibt, ist heute ausserordentlich gering. Mit den bestehenden gentechnischen Tests kann die tatsächliche Vaterschaft einfach abgeklärt werden.

Wir bitten Sie, diese Regelung hier vorzunehmen. Sie entspricht einem Bedürfnis derjenigen Leute, welche mit diesen widrigen Verhältnissen zu tun haben. Ich glaube auch, dass die vorgeschlagene Regelung des Bundesrates nicht so ist, dass man von einem Überborden sprechen kann. Aber nichts zu tun heisst natürlich auch, diese Missstände zu legalisieren. Ich bitte Sie, zu beachten, dass diese Missstände nach Auskünften der Kantone und Zivilstandsämter zugekommen haben.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Herr Blocher, Sie haben gesagt, diese neuen Bestimmungen gälten nur für den Moment der Trauung und einen Fall, wie ihn Dani Vischer geschildert hat – in dem jemand im Nachhinein einfach eine unbequeme Ehefrau loswerden will und sagt, es habe sich um eine Scheinehe gehandelt –, gäbe es nicht. Aber in Artikel 105 Ziffer 4 heisst es eben, ein Ungültigkeitsgrund liege vor, wenn nicht eine Ehe begründet werden solle, und in Artikel 109 Absatz 3 heisst es, die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes entfalle, wenn die Ehe für ungültig erklärt worden sei. Das heisst doch, dass man im Nachhinein eine Ehe für ungültig erklären kann. Es geht also nicht nur um den Moment der Trauung, sondern es geht darum, Ehen im Nachhinein für ungültig zu erklären.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Dann bin ich missverstanden worden. Ich meine, diese Bestimmung über die Nachforschungen durch Zivilstandsbeamte, die Sie bemängelt haben, gilt natürlich für die Eheschliessung und nicht nachher, wenn sich ein Ehegatte nach fünf oder sechs Jahren auf Scheinehe beruft. Ein nachträglicher Ungültigkeitsgrund liegt vor, wenn einer der Ehegatten nicht eine Lebensgemeinschaft begründen wollte. Das hat aber nichts damit zu tun, dass die Zivilstandsbeamten hier noch nachforschen müssen; das habe ich sagen wollen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Wir nähern uns dem Ende dieser Beratungen, und deshalb hoffe ich, hier noch ein bisschen Ihre Aufmerksamkeit zu erhalten.

Die Scheinehen sind ein Problem. Gemäss Rechtsprechung liegt eine Scheinehe dann vor, wenn der Zweck der Ehe ausschliesslich darin liegt, eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen, und wenn womöglich eine geldwerte Gegenleistung dafür erbracht wurde. Das ist eine Definition, welche die Schweiz nicht erfunden hat; auch die EU wendet genau dieselben Kriterien an. Die EU hat dazu bereits am 4. Dezember 1997 eine Richtlinie erlassen.

Im Rahmen der Vernehmlassung konnten wir zur Kenntnis nehmen, dass der Entwurf des Bundesrates in den Kantonen und – wie bereits erwähnt – auch bei den Zivilstandsbeamten auf breite Unterstützung gestossen ist. Die Problematik kann zwar nicht mit Zahlen untermauert werden, sie scheint aber ganz offensichtlich zunehmend zu sein. Wenn man nichts regeln will, wie die Minderheit Bühlmann, dann ist das natürlich schwierig. Mindestens müssten dann andere, konstruktive Ansätze vorliegen, was aber nicht der Fall ist.

Seit 1992 wird die Schliessung einer Scheinehe einzig vom Verwaltungsrecht geahndet. Vorher war es möglich, Bürgerrechtsehen für ungültig zu erklären. Ausgangspunkt ist unsere Verfassung; sie schützt das Recht auf Ehe. Auch Artikel 8 EMRK schützt das Recht auf Achtung des Familienlebens, nicht aber den Missbrauch auf dem Umweg einer reinen Scheinehe. Das Recht auf Ehe ist somit zu gewährleisten. Jede Einschränkung dieses Rechtes braucht eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse, die Verhältnismässigkeit und die Unantastbarkeit des Kerngehaltes des Rechtes auf Ehe.

Frau Bühlmann hat zu Recht erwähnt, dass heute jede vierte Ehe binational ist und eine Einschränkung sicher nicht dazu führen darf, dass solche Ehen von vornherein als anrüchig oder problematisch erachtet werden. Das wäre eine unhaltbare Diskriminierung. Die Mehrheit ist aber klar der Auffassung, dass die Version des Bundesrates einen gangbaren und der Verfassung entsprechenden Weg darstellt.

Gegner kritisieren das Misstrauen, das damit institutionalisiert wird. Allerdings wehren sich auch Zivilstandsbeamte dagegen, eine Art polizeiliche Behörde zu werden. Daher hat man sich zu Recht auf offensichtlichen Missbrauch beschränkt, was in Artikel 2 Absatz 2 unseres Zivilgesetzbuches bereits verankert ist. Es geht also um die offensichtlichen Fälle. Wir rechnen damit, dass die Zahl der Verweigerungen durch die Zivilstandsbeamten eher klein bleiben dürfte, dass hingegen die Zahl der Ungültigerklärungen ge-

mäss Artikel 105 ZGB nach diesem Entwurf zunehmen dürfte.

Die Kommission empfiehlt Ihnen daher mit 12 zu 8 Stimmen, den Antrag der Minderheit Bühlmann zu den Artikeln 97a und 105 ZGB abzulehnen. Die Minderheit Bühlmann zu Artikel 109 Absatz 3 ZGB wurde mit 12 zu 10 Stimmen abgelehnt.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Frau Leuthard, ich beziehe mich nicht auf eine Ehe, die von Anfang an als ungültig erklärt wird, sondern auf eine Ehe, bei welcher der Ungültigkeitsgrund im Nachhinein festgestellt wird. Sagen Sie mir doch einmal mit klaren Worten: Nach welchen Kriterien wollen Sie im Nachhinein bemessen, ob eine offensichtliche Umgehung des Eherechtes aus fremdenpolizeilichen Motiven stattgefunden hat? Es würde mich interessieren, ob Sie offensichtliche Gründe für eine solche Feststellung im Nachhinein nennen können.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Herr Vischer, Sie sind Anwalt wie ich. Ich gehe davon aus, dass Sie in Ihrer Praxis auch Fälle haben, sei es bei Trennungen oder Scheidungen, in denen die Ehepartner klar zugeben, dass bei der Eheschliessung Geld geflossen ist. Das sind offensichtliche Fälle von Scheinehen. Es gibt dann sogar interessierte ehemalige Ehegatten, die sagen: Es war so; ich bin bereit, die Ehe für ungültig erklären zu lassen. Das ist die Praxis.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Les abus dans le domaine du mariage en vue d'obtenir une autorisation de séjour ont été largement dénoncés et le sont encore par les cantons. Il est irrationnel de ne pas vouloir sanctionner de tels détournements du statut du mariage en vue d'éluider la loi sur les étrangers ou en vue, et Monsieur le conseiller fédéral a raison d'insister là-dessus, d'obtenir la nationalité pour des enfants qui sont nés ou qui sont à venir.

J'invite ceux qui seraient sceptiques à consulter l'arrêt du Tribunal fédéral 122.II.289f. Celui-ci, dans un jugement, constatait qu'une étrangère, qui avait été renvoyée de Suisse suite à un mariage réputé abusif par les autorités responsables, était retournée dans son pays d'origine. Aucun des deux conjoints n'ayant demandé l'annulation du mariage, le droit civil restait en vigueur. De ce fait, l'enfant né pendant la durée du mariage, mais dont le père n'était pas le conjoint suisse, obtenait la nationalité suisse. Et le régime civil perdurant, les enfants à venir de la conjointe retournée dans son pays d'origine, bénéficiaient d'ores et déjà aussi de la nationalité suisse, dans la mesure où le régime du mariage n'était pas dissous sur demande de l'un ou l'autre des conjoints. Vous voyez donc qu'il y a là des cas d'abus que nous ne saurions tolérer.

Finalement, la question qu'il convient de se poser est de savoir si les suppôts de la minorité veulent créer une sorte d'agence matrimoniale d'immigration et d'acquisition de la nationalité suisse. Contrairement à ce que laissent entendre différents intervenants de la minorité, c'est bel et bien l'Association suisse des officiers de l'état civil qui demande que des mesures soient prises dans ce domaine, puisque ces responsables sont confrontés parfois à la situation de devoir célébrer des mariages qu'ils constatent être manifestement abusifs.

Madame Bühlmann nous dit maintenant qu'il n'y a pas de données statistiques. Si l'on tient le même raisonnement dans le domaine des sans-papiers, je pense que Madame Bühlmann aura une autre appréciation de la situation. Là aussi, il n'y a pas de statistiques; ce n'est pas une raison pour dire que le problème n'existe pas et pour que nous ne devions pas y trouver des remèdes au sens de la législation. Les officiers d'état civil estiment que la part des mariages simulés, on l'a dit tout à l'heure, est de l'ordre de 1 à 3 cas sur 10, et dans la mesure où les mariages binationaux représentent actuellement environ 30 pour cent du total des mariages, cela signifie que la proportion des mariages abusifs en

vue d'éluider la loi sur la nationalité ou la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, est de l'ordre de 3 à 9 pour cent de l'ensemble des mariages. Vous voyez donc qu'il y a une nécessité urgente à intervenir dans ce domaine.

C'est la raison pour laquelle, en commission, la proposition Bühlmann a été rejetée à l'article 97a par 12 voix contre 8, à l'article 105 chiffre 4 par 12 voix contre 8 et 1 abstention, et à l'article 109 alinéa 3, en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral que je vous ai citée, par 12 voix contre 10.

#### Art. 97a

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Zisvadis .... 63 Stimmen

#### Art. 105 Ziff. 4 – Art. 105 ch. 4

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 104 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 61 Stimmen

#### Art. 109 Abs. 3 – Art. 109 al. 3

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 65 Stimmen

#### Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3 Art. 100

##### Antrag der Mehrheit

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1 Bst. b Ziff. 4

4. die vom Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Verfassung angeordnete Ausweisung und die Wegweisung.

##### Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 3

Unverändert

#### Art. 120 al. 2 ch. 3 art. 100

##### Proposition de la majorité

Al. 1 let. b ch. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1 let. b ch. 4

4. les expulsions et les renvois ordonnés par le Conseil fédéral qui se fondent directement sur la Constitution.

##### Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Al. 1 let. b ch. 3

Inchangé

**Janlak Claude (S, BL):** Ich danke der Kommission und der Verwaltung, dass sie meinen Kommissionsantrag zu Ziffer 4 übernommen hat.

Zu Ziffer 3: Durch die Erweiterung des Ausnahmekatalogs bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht wird die Einheit der Rechtsordnung beeinträchtigt. Es würde an Leitentscheiden fehlen, auf welche die kantonale Praxis angewiesen ist. Einmal mehr ist ein Hinweis auf den vom Volk angenommenen Artikel 29a der Bundesverfassung, die Rechtsweggarantie, und vor allem auch auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens notwendig. Die Erweiterung des Ausnahmekatalogs ist vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen äusserst fragwürdig. Mit der vorliegenden Revision werden die Bewilligungsansprüche ausgedehnt. Es ist logisch, dass damit normalerweise der Weg an das Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen sein sollte. Der Entwurf des Bundesrates limitiert den

Rechtsweg, was vor den erwähnten Bestimmungen meines Erachtens nicht standhält.

Ich bitte Sie, dem Kommissionsantrag zu Ziffer 4 zuzustimmen.

**Steiner Rudolf (RL, SO):** Wir alle wissen, dass das Bundesgericht überlastet ist und sich auf Wesentliches und Grundsätzliches beschränken können sollte. Es liegt an uns, das Gericht in diesem Bestreben zu unterstützen. Denn angesichts der Geschäftslast des Bundesgerichtes gerade auch durch Verwaltungsgerichtsbeschwerden, auch durch solche im Ausländerrecht, muss Wesentliches vom Nichtwesentlichen getrennt werden. Diesbezüglich sind nach unserer Überzeugung die vom Bundesrat vorgeschlagenen Bereiche würdig, von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen zu werden. Dieser Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dient einerseits der gewünschten Beschleunigung der Verfahren im Ausländerbereich, andererseits aber eben auch der Entlastung des Bundesgerichtes.

Die FDP-Fraktion unterstützt die Mehrheit Ihrer Kommission und bittet Sie, diesem Ausschluss, dieser Unzulässigkeit von einzelnen Beschwerdebereichen, zuzustimmen.

**Präsident (Binder Max, Präsident):** Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Zuerst zu Ziffer 3 bzw. Artikel 100 des Bundesrechtspflegegesetzes: Wir beantragen eine Präzisierung, wonach eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen «die vom Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Verfassung angeordnete Ausweisung und die Wegweisung» nicht möglich ist. Diese Präzisierung ist sinnvoll. Sie weist darauf hin, dass wie bisher nur die aus politischen Gründen direkt vom Bundesrat ausgesprochenen Aus- und Wegweisungen nicht der Beschwerde unterstehen; sie stützen sich auf die Artikel 121 und 187 der Bundesverfassung. Werden solche Verfügungen von Verwaltungsbehörden erlassen, unterstehen sie weiterhin den allgemeinen Vorschriften über den Zugang zum Bundesgericht.

Zum Bundesrechtspflegegesetz ist anzuführen, dass der vorliegende Gesetzentwurf zusätzliche Rechtsansprüche vorsieht, nämlich Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren, Anspruch auf Kantonswechsel, berufliche Mobilität usw. Die Kantone befürchten nun, dass es neue langwierige Beschwerdeverfahren gebe, wenn man diesen extensiven Rechtsweg zulässt, und dass sie diesen Rechnung tragen müssen. Darum sieht der Entwurf folgende Lösung vor: In Fällen, in welchen der Aufenthalt in der Schweiz selbst nicht infrage gestellt ist, soll kein Zugang zum Bundesgericht bestehen. Dies ist auch mit Blick auf die neue Rechtsweggarantie in Artikel 29a der Bundesverfassung, der noch nicht in Kraft ist, zulässig; da herrscht also Übereinstimmung.

Die neue Rechtsweggarantie verlangt eine Überprüfung durch eine unabhängige richterliche Instanz; dies muss aber nicht unbedingt das Bundesgericht sein. Anders ist es beim Freizügigkeitsabkommen: Dort ist ausdrücklich festgelegt, dass es das Bundesgericht sein muss. Das ist deshalb so, weil das Völkerrecht eben Landesrecht bricht; darum gilt dort diese Bestimmung.

Ich glaube, es ist gut, wenn Sie der Mehrheitsfassung beziehungsweise dem Bundesrat zustimmen.

**Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission:** Ich habe nichts mehr anzuführen. Die Kommission hat sich der Argumentation des Bundesrates vollumfänglich angeschlossen. Wir haben auch hier wieder die Schnittstellenproblematik mit dem Bundesgerichtsgesetz, das auch in Beratung ist und in Artikel 78 Absatz 1 grundsätzlich die Fassung des Bundesrates, wie Sie sie hier sehen, übernimmt. Wo im Ausländergesetz neu ein Rechtsanspruch besteht, also nach dem Willen dieses Rates etwa beim Familiennachzug, steht neu der Weg ans Bundesgericht offen, oder er wird neu geschaffen. Die

Kantone haben nicht unbedingt Freude daran, weil das auch langwierigere Verfahren gibt. Deshalb sind wir der klaren Auffassung, dass die Version des Bundesrates für die Rechtsweggarantie ausreichend ist und dass das Bedürfnis der Kommission nach weniger und konziseren Verfahren erfüllt ist. Wir haben daher unseren Entscheid mit 12 zu 8 Stimmen gefällt.

Ich empfehle Ihnen somit, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 96 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 60 Stimmen

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 120 al. 2 ch. 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 5**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003

*Art. 1 Abs. 2*

Die Artikel 96 bis 106 des Bundesgesetzes vom .... über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), die Artikel 96 bis 102 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) sowie die Artikel 49a und 49b des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG) bleiben vorbehalten.

*Art. 3 Abs. 2*

Es unterstützt das Imes bei der Erfüllung der folgenden Aufgaben:

....

c. die Kontrolle der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen der Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Vorschriften des AuG, des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit sowie des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Efta-Übereinkommens (Freizügigkeitsabkommen);

....

*Art. 9 Abs. 1*

Das Imes kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

b. den Asylbehörden des Bundes für ihre Aufgaben nach dem AsylG und dem AuG;

....

*Art. 9 Abs. 2*

Das BFF kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

b. den Ausländerbehörden des Bundes für ihre Aufgaben nach dem AuG;

....

*Art. 11 Abs. 1*

Beauftragen das Imes, das BFF oder die nach Artikel 7 Absatz 1 am Informationssystem beteiligten Behörden einen Dritten aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung mit der Erfüllung von Aufgaben nach dem AuG, dem AsylG oder dem BüG, so kann das nach Artikel 3 Absatz 2 oder 3 zuständige Bundesamt diesem Dritten durch ein Abrufverfahren den Zugriff auf diejenigen im Informationssystem bearbeiteten Personendaten gewähren, welche dieser zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

**Art. 12 Abs. 1**

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann die zuständigen kantonalen Behörden zum Zwecke der Rationalisierung ermächtigen, Daten von Personen, für die sie nach dem AuG, dem AsylG oder dem BÜG zuständig sind, in ihre eigenen Informationssysteme zu übernehmen.

**Art. 15**

Die Bekanntgabe von Daten ins Ausland richtet sich nach Artikel 6 DSG, den Artikeln 100 bis 102 AuG sowie den Artikeln 97 und 98 AsylG.

**Art. 120 al. 2 ch. 5***Proposition de la commission**Titre*

Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile du 20 juin 2003

**Art. 1 al. 2**

Les articles 96 à 106 de la loi fédérale du .... sur les étrangers (LEtr), les articles 96 à 102 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) ainsi que les articles 49a et 49b de la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN) sont réservés.

**Art. 3 al. 2**

L'IMES l'utilise dans l'exécution des tâches suivantes:

....

c. le contrôle des conditions d'entrée et de séjour des étrangers conformément aux dispositions de la LEtr, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes et de l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention instituant l'AELE (accords sur la libre circulation des personnes);

....

**Art. 9 al. 1**

L'IMES peut autoriser les autorités ci-après à accéder en ligne aux données qu'il a traitées ou fait traiter dans le système d'information:

....

b. les autorités fédérales chargées des questions d'asile, pour qu'elles puissent accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la LAsi et de la LEtr;

....

**Art. 9 al. 2**

L'ODR peut autoriser les autorités ci-après à accéder en ligne aux données qu'il a traitées ou fait traiter dans le système d'information:

....

b. les autorités fédérales chargées des questions relatives aux étrangers, pour qu'elles puissent accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la LEtr;

....

**Art. 11 al. 1**

Si l'IMES, l'ODR ou l'une des autorités visées à l'article 7 alinéa 1 confient l'accomplissement de certaines tâches légales, en vertu de la LEtr, de la LAsi ou de la LN, à un tiers, sur la base d'une habilitation légale, l'office compétent en vertu de l'article 3 alinéa 2 ou 3 peut permettre à ce tiers d'accéder en ligne aux données personnelles traitées dans le système d'information dont il a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent conformément à la loi.

**Art. 12 al. 1**

A des fins de rationalisation, le Département fédéral de justice et police peut autoriser les autorités cantonales compétentes à transférer dans leur système d'information les données de personnes qui relèvent de leur compétence en vertu de la LEtr, de la LAsi ou de la LN.

**Art. 15**

La communication de données à des destinataires à l'étranger est régie par l'article 6 LPD, par les articles 100 à 102 LEtr et par les articles 97 et 98 LAsi.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Über Artikel 121 haben wir schon in der Sondersession am 6. Mai 2004 (7. Sitzung) abgestimmt.

**Art. 122***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Vor der Gesamtabstimmung kommen wir zu diversen Fraktionserklärungen. Die Fraktionserklärungen haben zwei Minuten zu dauern – im Maximum! (*Teilweise Heiterkeit*)

**Weyeneth Hermann** (V, BE): Wir haben bei der Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer ohne Zweifel den Nachvollzug des bereits seit längerer Zeit vom Bundesrat gehandhabten Zweikreismodells und andere durchaus positive Punkte eingeführt. Dennoch wird die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion diese Revision ablehnen. Wir haben uns für die Stabilisierung des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung eingesetzt. Sie haben das in Artikel 17 als Zielsetzung mehrheitlich abgelehnt. Wir haben uns von Anfang an dafür eingesetzt, dass als Ziel dieser Revision vorab die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft Priorität haben sollen. Sie haben nun eine Einwanderungspolitik nachvollzogen, die eher eine Einwanderung in die schweizerischen Sozialwerke ermöglicht. Die vom Bund neu zu finanzierenden Integrationsprogramme werden eine ähnliche Entwicklung nehmen wie im Asylwesen: Zuletzt wird es darum gehen, dafür zu sorgen, dass die damit geschaffenen Apparate aufrechterhalten bleiben, wie das heute schon bei all den privaten Institutionen, die sich mit Asylfragen beschäftigen, der Fall ist. Mit der Präzisierung der Integrationsmassnahmen haben Sie in Bezug auf den Sprachunterricht ganz klar ein den Kantonen zugeteiltes Aufgabengebiet verletzt. Es stimmt auch nicht überein mit den Zielen des NFA.

Ich beantrage Ihnen deshalb, diese Revision abzulehnen. Möglicherweise ermöglicht es der Ständerat, dass wir auf diesen Entscheid in späteren Zeiten, bei der Differenzberlegung, zurückkommen.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine** (G, VD): Le groupe des Verts ne votera pas cette loi.

Au terme d'un parcours difficile, peut-être avons-nous obtenu quelques améliorations, quelques assouplissements. Peut-être avons-nous évité quelques-unes des aggravations proposées par la droite de cette assemblée. Est-ce suffisant pour accepter cette loi? Les Verts estiment que non.

L'avenir est totalement incertain, car Monsieur le conseiller fédéral Blocher a déjà annoncé son intention de proposer au Conseil des Etats de nouvelles mesures restrictives pour rendre cette loi encore plus sévère. Cette manière de faire est d'ailleurs très problématique, car elle nous donne l'impression que ce que nous votons n'a finalement que peu d'importance aux yeux de Monsieur le conseiller fédéral.

Dans ces conditions, les Verts restent sur les positions qu'ils ont défendues avec constance et qui se situent aux antipodes de la philosophie qui imprègne cette loi, et que les débats que nous avons menés n'ont en rien modifiée. Après comme avant, elle reste une loi discriminatoire à l'égard des migrants qui ne disposent pas des qualifications et spécialisations exigées. Elle est tout spécialement discriminatoire à l'égard des femmes, lesquelles ne connaîtront peut-être que la clandestinité des emplois mal payés ou les permis spéciaux des danseuses de cabaret.

Cette loi reste beaucoup plus restrictive que nous l'aurions souhaité en ce qui concerne le regroupement familial. Enfin, elle est particulièrement sévère dans les mesures de police qui constituent son contenu principal. Ce matin, vous avez encore lourdement aggravé le chapitre des mesures de contrainte en adoptant même des propositions contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, cette loi présente une accumulation d'obstacles destinés à protéger notre pays contre des migrants constamment présentés comme une menace et jamais comme un apport et un enrichissement, ce qu'ils sont pourtant.

**Pelli Fulvio (RL, TI):** Die Erfahrung in den letzten Jahrzehnten mit der Anwendung des geltenden Ausländergesetzes hätte uns mindestens zwei Dinge lehren sollen:

1. Der Familiennachzug hat grosse Probleme geschaffen und viele Missbrauchsgelegenheiten geboten; die Integration der nachgezogenen Familienangehörigen ist oft ein Misserfolg gewesen.

2. Für den Verzicht auf klare Anforderungen bezüglich beruflicher Qualifikation zugunsten einzelner Wirtschaftsbranchen bezahlt die Schweiz einen hohen volkswirtschaftlichen Preis.

Bei der Revision des Gesetzes wollten die Freisinnigen verhindern, dass die schweren Fehler der Vergangenheit wiederholt werden. Dazu wäre es notwendig gewesen, die Migration in die Schweiz über einen restriktiven Familiennachzug endlich unter Kontrolle zu bringen, sie über die berufliche Qualifikation zu steuern und somit die Chancen für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern.

Die Behandlung dieser Vorlage im Plenum hat es erlaubt, einige intelligente Integrationsmassnahmen vorzusehen. Damit sind die Freisinnigen zufrieden. Aber in den beiden für uns entscheidenden Fragen – der Regelung des Familiennachzugs und der beruflichen Qualifikation der erwerbstätigen Einwanderer – haben wir feststellen müssen, dass die Mehrheit Lösungen vorgezogen hat, die neue Integrationsprobleme vorprogrammieren.

Die FDP-Fraktion kann deshalb die Verantwortung für den im Plenum beratenen Text nicht übernehmen, sie will jedoch die Weiterberatung der Vorlage im Ständerat nicht verhindern; sie wird sich deshalb in der Gesamtabstimmung der Stimme enthalten. Sie wird bereit sein, ihre Position nach der Beratung im Ständerat zu ändern, wenn – und nur wenn – dort entscheidende Verbesserungen beschlossen werden.

**Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG):** Was jetzt, nach der ersten Beratung im Nationalrat, vorliegt, ist kein gutes Gesetz. Der repressive Geist dominiert nach wie vor. Er wird zum Beispiel bei der Regelung des Familiennachzugs deutlich. Es gibt aus Sicht der SP-Fraktion auch einige positive Punkte: im Bereich der Integration, bei der Zulassung von Arbeitskräften von ausserhalb der EU durch die Aufweichung des dualen Systems, bei der Situation der «sans-papiers».

Heute Morgen wurden Verschärfungen der Zwangsmassnahmen beschlossen, auch EMRK-widrige, die unsere Bilanz massiv verschlechtern. Wenigstens hat die Mehrheit des Rates heute Nachmittag den zusätzlichen Grund für eine Vorbereitungshaft wieder gestrichen.

Trotz all unserer Bedenken wird die Mehrheit der SP-Fraktion der Vorlage zustimmen, dies aus einem einzigen Grund: Wir wollen mit unserem Entscheid bewirken, dass der Ständerat seine Beratungen aufnehmen kann, ausgehend vom Resultat unserer Arbeit.

Wir haben aber Erwartungen an den Ständerat. Wir erwarten vom Ständerat, dass er die Vorlage wesentlich verbessert. Er muss insbesondere die EMRK-widrigen Beschlüsse korrigieren. Wir erwarten vom Ständerat, dass er die von uns errungenen Verbesserungen stützt. Wir erwarten vom Ständerat, dass er die ökonomischen Folgen der Beschlüsse abschätzt und berücksichtigt.

Wenn wir heute dieses Gesetz nicht ablehnen und mehrheitlich Ja dazu sagen, bedeutet dies keineswegs, dass wir auch in der Schlussabstimmung Ja sagen werden. Wir werden unsere Bilanz am Schluss ziehen, nach Abschluss der Beratungen in beiden Räten.

**Donzé Walter (E, BE):** Unser Volk hat Ende letzten Jahres ein Parlament gewählt und hat dabei die Akzente links und

rechts gesetzt. Es hat die Extreme gestärkt. Die Arbeit im Rat seither und verschiedene Nulllösungen sind das Resultat dieser Wahlen, ich bin mir dessen bewusst. Dieses gleiche Volk erwartet aber vom Parlament, dass es Lösungen erarbeitet und dass es nicht für den Papierkorb arbeitet. Ich frage mich, ob dieses gleiche Volk nicht am liebsten Neuwahlen ausrufen würde. Profilierung durch Ablehnung, Profilierung durch «Papierkorbisierung» unserer Arbeit – das hat dieses Volk nicht gewollt. Dutzende von Kommissionssitzungstagen, über dreissig Stunden Arbeit im Plenum, das ist nicht für den Papierkorb bestimmt!

Ich bitte Sie eindringlich – im Hinblick darauf, dass der Bundesrat und der Ständerat an einer Lösung weiterarbeiten –, jetzt dem Gesetz Ihre Zustimmung zu geben und den weiteren Weg durch die Instanzen zu ermöglichen.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Das geltende Ausländerrecht, darüber ist sich wohl eine Mehrheit in diesem Saal einig, ist ein Schönwettergesetz. Der Bundesrat und die vorbereitende Kommission – und in den letzten rund dreissig Stunden schliesslich auch unser Rat – haben zusammen einen Erlass gemacht, der zwar noch nicht allwettertauglich ist, aber doch den heutigen Realitäten Rechnung trägt.

Ich stelle fest, dass in der Detailberatung fast alle Minderheitsanträge der linken Ratshälfte abgelehnt worden sind und dass vereinzelte Einzelanträge aus der rechten Ratshälfte eine Mehrheit gefunden haben. Aber wo kommen wir hin, wenn wir sagen – wie vorhin an diesem Pult gesagt worden ist –, wir haben zwar in vielen Punkten Erfolge verbucht, aber da wir unsere Maximalforderungen nicht durchgesetzt haben, lehnen wir das Gesetz ab? Und das hören wir notabene von einer Bundesratspartei, die in die Konkordanz eingebunden ist.

Für die CVP-Fraktion sind in dieser Gesetzesberatung wichtige Punkte erfüllt worden. Wir haben immer ein Bekenntnis zur Verbesserung der Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger abgegeben, und wir haben immer gesagt, dass in diesem Gesetz durchaus Verschärfungen bei den Strafbestimmungen und Verkürzungen bei den Fristen zu fordern und durchzusetzen sind. Das haben wir erreicht. Wenn Sie diesem Erlass zustimmen, wird der Ständerat Gelegenheit haben, das Gesetz noch zu verbessern – und zwar sollte dies nach unserer Ansicht nicht im Sinne der SP geschehen.

Ich stelle noch fest, dass überdurchschnittlich viele Einzelanträge eingereicht worden sind. Es sei von hier aus die Frage erlaubt, ob alle Fraktionen ihre Arbeit in der vorbereitenden Kommission seriös vorbereitet haben.

Die CVP-Fraktion stimmt diesem Erlass zu.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Finalement, la Suisse, c'est comme la Nati: sans les étrangers, elle est foutue! Or avec votre loi, ceux qui sont là maintenant en Suisse n'auraient jamais pu venir.

La gauche ne peut pas voter cette loi. Nous avons ici beaucoup parlé de signe, de signal à donner: signe négatif pour les femmes en décembre, ce lundi pour les jeunes. Attention à ce que ce Parlement ne stigmatise aujourd'hui les étrangers, qui plus est, appuyé par une partie de la gauche. J'invite celle-ci, l'entier de celle-ci, à confirmer son non à l'entrée en matière et les combats menés pour amender cette loi qui, au final, a très majoritairement été durcie.

Une citation: «Dans l'espace qu'il occupe, un peuple ne saurait être un mur mais uniquement une porte. Cette porte peut être plus ou moins largement ouverte, et elle peut même l'être tout à fait; mais en aucun cas, elle ne doit être verrouillée et moins encore murée. L'individu qui vit réellement au milieu de son peuple, parmi ses proches, se trouve pris dans un mouvement qui l'oriente vers les gens qui lui sont étrangers, vers les autres peuples, vers le monde.» Ces mots sont de Karl Barth, un des rares théologiens protestants à s'être intéressés à la problématique des migrants. Nous sommes ici en train de construire un mur pour la

quasi-totalité des étrangers provenant de pays situés hors d'Europe.

Le groupe «A gauche toute!» vous invite à rejeter cette loi.

**Hess Bernhard** (–, BE): Die jetzt vorliegende Fassung des Ausländergesetzes ist unbefriedigend und für die Schweizer Demokraten inakzeptabel. Keineswegs hält dieses Gesetz dem Zuwanderungsdruck auf unser kleines, dicht besiedeltes Land stand. Durch die massive Ausdehnung der Bestimmung zum Familiennachzug muss befürchtet werden, dass die Zuwanderung nicht eingedämmt wird, im Gegenteil: Der Familiennachzug wird nochmals massiv zunehmen.

Im Gegensatz zur bundesrätlichen Fassung und der Kommissionfassung wurde zudem eine Bestimmung neu eingebaut, die de facto wieder eine Rekrutierung unqualifizierter Arbeitskräfte von auch ausserhalb des EU/Efta-Raumes ermöglichen soll. Zudem wurden beinahe alle Anträge für griffige Massnahmen zur Rechtsmissbrauchsbekämpfung abgeschmettert. Völlig unbefriedigend ist auch die Rechtslage bei der Ausschaffungs-, Vorbereitungs- und Durchführungshaft.

Namens der Schweizer Demokraten werde ich dieses Gesetz ablehnen und darauf hoffen, dass der Ständerat die noch notwendigen Korrekturen anbringen wird. Ansonsten müssen bereits Allianzen geschmiedet werden, damit dieses unglückliche Gesetz mittels Referendum dem Volk vorgelegt werden kann.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Herr Beck wünscht das Wort für die Kommission. (*Unruhe*)

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Je sais que vous avez faim. Je pense cependant que vous êtes conscients que le sujet est suffisamment sérieux pour que la commission, par la voix de l'un de ses deux rapporteurs, émette quelques considérations sur les conséquences que peut avoir sur ce projet le résultat du vote sur l'ensemble, sans quoi je vous propose de quitter immédiatement la salle et d'aller vous réjouir autour de la table.

Dans les débats, tant en commission qu'au Parlement, nous avons été confrontés à un exercice constant de recherche d'équilibre entre les perceptions extrêmes de la problématique de l'immigration. Le déroulement des débats a démontré ces antagonismes, basés très souvent plus sur des facteurs émotionnels – d'un côté comme de l'autre – que sur des facteurs rationnels. La polarisation de la population et de notre assemblée qui la représente fait planer de lourdes hypothèses non seulement sur le présent projet, mais également sur les travaux législatifs à venir dans le domaine de la politique des étrangers.

Je dis à gauche comme à droite, et au nom de la commission – parce que cela a été son esprit tout au long des débats: un tiens vaut mieux que deux tu l'auras. Il est trop facile, de quelque tendance que l'on soit, de ne pas assumer ses responsabilités parlementaires sous le simple prétexte que tous ses choix en matière d'immigration n'ont pas été retenus. Nous évoluons dans un régime parlementaire consensuel. Si nous voulons pratiquer des comportements de régime parlementaire majoritaire, il convient que, tous, nous prenions les mesures pour changer le fonctionnement des institutions, sans quoi nous allons, de même que le pays, nous engager dans l'impasse. En l'occurrence, si vous rejetez au vote sur l'ensemble ce projet tel qu'il est issu des travaux de la commission et de nos débats, le Conseil des Etats reprendra le débat dans la situation d'un premier conseil, mais nous aurons perdu et gaspillé beaucoup de temps pour ne pas avoir de perspective d'aboutir à des solutions plus constructives dans nos prochains débats.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/1154)

Für Annahme des Entwurfes .... 64 Stimmen

Dagegen .... 48 Stimmen

**Siehe Seite / voir page 328**



*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*  
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte  
*Proposition du Conseil fédéral*  
Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)

**Präsident** (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Ich begrüsse bei uns – etwas verspätet – Herrn Bundesrat Blocher. Blocher kommt zu spät! (*Heiterkeit*)

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Die Revision des Anag von 1931 und die Revision des Asylgesetzes haben einen engen Zusammenhang. Das Anag wird vom Ausländergesetz abgelöst, wobei verschiedene Artikel im Asylgesetz materiell zur Beratung kommen werden; ich werde noch darauf zurückkommen. Eine umfassende Migrationspolitik kommt nicht umhin, die Auswirkungen der Zulassungspolitik betreffend den Arbeitsmarkt, die Bedingungen für einen dauernden oder temporären Aufenthalt und für die Integration, aber auch die Migrationsaussenpolitik gesamtlich zu betrachten. Während im Ausländergesetz auch die Missbrauchsbekämpfung ihren Niederschlag finden muss, geht es im Asylgesetz um die Zulassung aus humanitären Gründen.

Seit je waren für die Schweiz, für ihre Bevölkerung und die schweizerische Wirtschaft Ein- und Auswanderungen sehr wichtig. Ausländer waren zu Beginn der Neunzigerjahre gesuchte Arbeitskräfte; Schweizer wanderten zur Sicherung ihrer Existenz in Zeiten der Wirtschaftskrise auch ins Ausland aus.

Die duale Zulassungspolitik, wie sie im Ausländergesetz neu geregelt wird, geht auf die Vorschläge der Expertenkommission Migration vom August 1997 zurück. Sie ist unterschiedlichen Ansprüchen aus verschiedenen Politikbereichen ausgesetzt, und damit sind Zielkonflikte vorprogrammiert. Dies kommt in den Diskussionen über die beiden Gesetzesvorlagen auch immer wieder zum Ausdruck. Die gesamtwirtschaftlichen Interessen prägen die Zulassungspolitik betreffend ausländische Arbeitskräfte ebenso wie die Frage der längerfristigen Integration, während in der Asylpolitik bei der Zulassung die humanitären Aspekte im Vordergrund stehen. Die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern ist unter Vorbehalt der völkerrechtlichen Bestimmungen ein souveräner Entscheid jedes Staates. Dies bedeutet, dass in der Regel kein Anspruch auf Einreise und Gewährung des Aufenthaltes besteht.

Und damit konkret zum Anag. Eine Totalrevision des Anag von 1931 ist aus folgenden Gründen nötig:

1. Wichtige Bestimmungen des Ausländergesetzes sind heute in Verordnungen des Bundesrates enthalten, die jährlich revidiert werden. Sie sind eine ungenügende Legitimation zur Festlegung unserer Ausländerpolitik.

2. Die Zuwanderung in unser Land war in den vergangenen Jahren wenig gesteuert, und die Bestimmungen sind ungenügend – Stichwort: Saisonierstatut, automatische Umwandlung und Familiennachzug nach vier Saisons. Im Schnitt reisen rund 42 Prozent der Ausländerinnen und Ausländer via Familiennachzug ein und nur 25,2 Prozent mit kontingentierter Erwerbstätigkeit. Dabei ist auch festzustellen, dass die Zahl der EU-/Efta-Angehörigen unter den Ausländern rund 56 Prozent beträgt.

3. Die Zuwanderung wurde im Laufe der Jahre mehrmals von Initiativen als Thema aufgenommen, letztmals mit der 18-Prozent-Initiative, die zwar abgelehnt wurde, uns aber dennoch verpflichtet, den Empfindungen eines grossen Teils der Bevölkerung Rechnung zu tragen.

4. Der Hauptgrund für ein neues Ausländergesetz ist die mit den EU- und Efta-Staaten vereinbarte Personenfreizügigkeit. Damit haben die Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten freien Zugang zu unserem Arbeitsmarkt, und auch wir profitieren von dieser Freizügigkeit. Dadurch hat sich das Potenzial der Arbeitskräfte für unser Land stark vergrössert, insbesondere auch mit der geplanten Ausdehnung der Freizügigkeit auf die zehn neuen EU-Staaten, auf deren Wissen und Potenzial unser Land dringend angewiesen ist.

5. Gerade weil mit dieser Vergrösserung der Zahl der potenziellen Arbeitskräfte auch Ängste in der Bevölkerung verbunden sind, hat ein Ausländergesetz, das seinen Geltungsbereich bei der Zulassung ausschliesslich auf Nicht-EU- und Nicht-Efta-Länder beschränkt, klare Zulassungskriterien, Aufenthaltsbedingungen, Umwandlungskriterien und Missbrauchsregelungen aufzuweisen.

Rund eine Million ausländische Personen haben heute eine Niederlassungsbewilligung. Dies sind rund 72 Prozent der anwesenden Ausländer – Total: 1 495 008. Davon sind, wie gesagt, aus den EU- und Efta-Staaten rund 868 000 Personen, wenn man die 25 EU-Länder mit einbezieht; wenn es die 15 EU-Länder sind, sind rund 58 Prozent davon – 846 635 Personen – aus diesen Staaten niedergelassen, das heisst, sie leben seit vielen Jahren in unserem Land. Jeder dritte Schweizer ist mit einer Ausländerin verheiratet, und jede siebte Schweizerin ist mit einem Mann mit einem ausländischen Pass verheiratet. Rund ein Drittel der Ehen ist binational, und ein Viertel unseres Arbeitsvolumens wird von ausländischen Arbeitskräften bewältigt.

Angesichts der demografischen Entwicklung und der tiefen Geburtenraten zeichnet sich in einigen Jahren auch ein Mangel an schweizerischen Arbeitskräften ab. Diesen Vorgaben will das Gesetz Rechnung tragen, auch wenn die längerfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht voraussehbar ist.

Das neue Ausländergesetz geht wie erwähnt von der dualen Zulassungspraxis aus. Nur wenn keine geeigneten Arbeitskräfte in den EU- und Efta-Staaten gefunden werden, können Bewilligungen an Arbeitskräfte ausserhalb dieses

Raumes erteilt werden, und zwar für Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte. Saisonale oder Branchenbedürfnisse können dabei nicht zusätzlich berücksichtigt werden, dies sollte uns die Erfahrung lehren. Unterschieden wird nach wie vor zwischen Kurz- und Daueraufenthalt, wobei unsere Kommission, im Gegensatz zum Nationalrat, im Gesetz keinen Anspruch auf Niederlassung verankern will.

Im Gegensatz zum heutigen Anag werden im Ausländergesetz Rechte und Pflichten der Ausländer, Einreisevoraussetzungen, Familiennachzug und Beschwerdemöglichkeiten wie auch die Grundsätze zur Integration ausdrücklich verankert. Die Regelungen über die Integrationsförderung gelten für alle Ausländer, auch für Bürger von EU- und Efta-Ländern; ebenso gilt dies für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen, Entfernungs- oder Fernhaltungsmassnahmen.

Kompliziert wurden unsere Verhandlungen durch die Tatsache, dass der Bundesrat nach der Verabschiedung der Botschaft zum Ausländergesetz zwei wesentliche Teile dieses Gesetzes im Rahmen der Botschaft zur Teilrevision des Asylgesetzes neu regelte. Einerseits schlägt er im Asylgesetz statt der in den Artikeln 78 bis 83 des Ausländergesetzes geregelten vorläufigen Aufnahme den neuen Status der humanitären Aufnahme vor. Andererseits zielt er mit neuen Anträgen vom August 2004 zum Anag – Teil der Revision des Asylgesetzes – auf eine Ausdehnung der Zwangsmassnahmen in den Artikeln 71 bis 77.

Aus Transparenz- und Verständlichkeitsgründen hat deshalb die Kommission diese beiden Themen im Ausländergesetz lediglich formell behandelt. Materiell werden diese beiden Themen dann im Asylgesetz behandelt. Die beiden betreffenden Kapitel im Ausländergesetz sollen erst nach der Differenzbereinigung beim Asylgesetz im Nationalrat entsprechend ergänzt und im Ständerat dann wieder ins bereinigte Ausländergesetz zurückgeführt werden. Für die erwähnten Artikel erfolgt demnach heute nur die formelle Genehmigung im Ausländergesetz; dies im Hinblick auf allfällige Referenden oder Veränderungen der Vorlagen.

Anlässlich der Beratung lagen der Kommission vier Petitionen mit Bezug auf den Gesetzentwurf vor. Gemäss Artikel 17 des Parlamentsgesetzes hatten die Kommissionsmitglieder Gelegenheit, die Anliegen der Petenten in die Detailberatung einzubringen. Es handelt sich dabei um die folgenden Petitionen: eine Petition von GBI/Smuv Zürich gegen das neue Ausländergesetz; die Petition des Zürcher Regionalkomitees zur Unterstützung der «sans-papiers», «Regularisierung der Papierlosen» (01.2011); eine Petition der Jugendsession 2003 zur Regelung des Status der «sans-papiers»; sowie eine Petition betreffend die Aufenthaltsbewilligung der Piloten der ehemaligen Crossair AG. Die Kommission hat die Petitionen zur Kenntnis genommen, ohne ihnen Folge zu geben.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Die Kommission stimmte der Vorlage mit 6 zu 3 Stimmen zu.

**Präsident (Frick Bruno, Präsident):** Zum Vorgehen: Wir werden versuchen, die Behandlung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer heute abzuschliessen. Der morgige Tag wird dem Asylgesetz gewidmet sein; die von Anfang an festgelegte Nachmittagssitzung wird stattfinden. Wir müssen die Beratung des Asylgesetzes diese Session abschliessen. Sollte dies bis morgen Donnerstag nicht gelingen, müssten wir als letzte Massnahme in Betracht ziehen, die Beratung am Freitagmorgen abzuschliessen. Wir hoffen aber, dass wir auf eine Debatte am Freitagmorgen verzichten können.

**Kuprecht Alex (V, SZ):** Das tägliche Zusammenleben mit Menschen aus anderen Ländern und Kulturen gehört in unserem Land zur Normalität und ist kaum mehr wegzudenken. Die Einwanderungen südlicher Gastarbeiter haben in den letzten 40 bis 50 Jahren nicht unwesentlich zu Prosperität und Wohlstand in unserem Land beigetragen. Diese Einwanderer sind heute akzeptiert und integriert.

Die bisherige Rechtsstellung der Ausländer bedarf jedoch einer berechtigten und umfassenden Revision bzw. Neuregelung. Die bilateralen Verträge I und II haben zusätzliche Auswirkungen auf das noch laufende Revisionsverfahren. Die Schweiz – das hat die wirtschaftliche Vergangenheit ganz deutlich aufgezeigt – war und ist auf ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewiesen und wird es auch in Zukunft sein. Die Migrationsströme, insbesondere jene von Menschen östlicher Nationalitäten, und die reale Entwicklung am Arbeitsmarkt erfordern zusätzliche Einwirkungen seitens des Gesetzgebers. Eine Regelung insbesondere betreffend die Auswirkungen auf unser System der Sozialversicherung sowie die anderen Sozial- und Fürsorgeeinrichtungen ist von zentraler Bedeutung.

Die zur Diskussion stehende Vorlage nimmt sich dieser ausserordentlich wichtigen Faktoren an und verfolgt in besonderem Masse auch eine klarere und restriktivere Regelung des Familiennachzuges, ohne automatischen Rechtsanspruch auf eine dauerhafte Niederlassung. Zusätzlich gibt die Revision einen wichtigen Anstoss zur Verbesserung der Integration der heute in unserem Land lebenden Ausländerinnen und Ausländer sowie von deren Angehörigen, die sich schon lange in unserem Land aufhalten und kaum mehr in ihr Geburtsland zurückkehren werden.

Von zusätzlicher, ausserordentlicher Wichtigkeit ist meines Erachtens die Bekämpfung des Missbrauchs unserer Rechtsordnung hinsichtlich des Niederlassungsrechtes. Die in der Vergangenheit in erhöhtem Masse festgestellten Umgehungen unseres Ausländerrechtes, zum Beispiel durch die Schliessung von immer häufiger anzutreffenden Scheinehen, erfordert rigorose und unabdingbare Massnahmen, nicht zuletzt auch zum Schutze der Ausländerinnen und Ausländer, die sich regulär und ordnungsgemäss in unserem Land aufhalten.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage und begrüsse die Verbesserungen sowie die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen.

Ich bitte Sie, ebenfalls auf die Vorlage und auf die neuen, von der Kommission vorgeschlagenen Lösungsansätze einzutreten.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Ich bin für Eintreten, aber die grosse Begeisterung fehlt mir. Ich hätte mir ein umfassendes Migrationsgesetz, ein formell geschlossenes, widerspruchsfreies System unseres gesamten Ausländerrechtes gewünscht. Das liegt nicht vor. Sie erinnern sich vielleicht noch, dass das einmal die Absicht war. Der Bundesrat ist davon abgekommen, er wollte kein Migrationsgesetz, und er beschränkt sich auf die Totalrevision des mehrere Jahrzehnte alten Anag. Wir haben deshalb nun mit dieser Vorlage einen Zwitter vor uns. Die Zielrichtung ist in erster Linie polizeilich. Es geht primär um die Missbrauchsbekämpfung. Vor allem das Abtauchen in die Illegalität und die Schwarzarbeit sollen verhindert werden. So weit, so gut! Dennoch enthält die Vorlage auch Elemente einer Migrationsgesetzgebung, insbesondere die Integration, das duale System. Ich begrüsse diese Ansätze, aber das Ganze bleibt ein Zwitter.

Diese unterschiedliche Zielsetzung hat sich auch auf die Art und Weise der Gesetzgebung ausgewirkt. Auch das macht mir Bauchweh. Es war für die Kommission aber zu spät, hier eine umfassende Neukonzeption vorzunehmen. Die Art der Gesetzgebung zeigt sich darin, dass das Ausländergesetz jetzt rund 150 Artikel enthält, während das bisher geltende Anag lediglich 26 Artikel umfasst. Wegen der vorbildlichen Kürze hatte das Anag auch so lange Bestand und wurde in der Praxis durchaus mit gutem Erfolg umgesetzt. Mit der grossen Regelungsichte der neuen Vorlage habe ich nun meine Mühe. Sie könnte dazu führen, dass der Hauptinhalt des Gesetzes, die Polizeivorschriften, schlussendlich schwieriger durchzusetzen ist, als es ein Gesetz mit einem geringeren Detaillierungsgrad wahrscheinlich erlauben würde.

«Eng glismet», auf Schweizerdeutsch gesagt, ist in der Gesetzgebung nicht besser, sondern öffnet einfach mehr Lö-

cher. Gleichzeitig entsteht hier Juristenfutter und führt eine solch eng gefasste Legiferierung auch zu vermehrter Bürokratie. Ich bitte – und sage das, weil der anwesende Polizeiminister auch Justizminister ist –, künftighin hier bei der Gesetzgebung eher einen Zacken zurückzufahren.

Ein umfassendes Migrationsgesetz hätte auch das Asylgesetz umfassen müssen. Dieses bleibt nun eine ausgeglichene Vorlage. Auch das ist schlussendlich nicht verboten. Diese ausgegliederte Vorlage ist aber in allerengstem Zusammenhang mit dem Ausländergesetz zu sehen. Das Ausländergesetz ist auch der Rahmen zur Asylgesetzgebung, und die beiden Vorlagen sind zusammen zu behandeln. Ich spreche dabei durchaus auch mögliche Nichteintretens- oder Rückweisungsanträge zum Asylgesetz an. Wenn die beiden Gesetze nicht zusammen behandelt und beschlossen werden, dann stimmen das neue Ausländergesetz und das alte Asylgesetz nicht mehr überein. Es entstehen im System der gesamten Ausländergesetzgebung Lücken und Löcher.

Es darf aber meines Erachtens nicht sein, dass wir für Ausländer, die sich ordnungsgemäss anmelden und sich damit einer Kontrolle unterstellen, eine einlässliche Rechtsordnung kreieren und diese Rechtsordnung gleichzeitig über den Asylbereich faktisch über weite Strecken wieder ausser Kraft setzen und damit im Grunde genommen zu Altpapier werden lassen. Dies müsste auch negative Auswirkungen auf unsere gesamte Rechtssicherheit haben, welche ja schlussendlich die Grundlage der Wohlfahrt unseres Landes darstellt. Wenn die beiden Erlasse schon nicht formell zusammengefasst werden, dann ist es doch wenigstens unerlässlich, dass sie fein aufeinander abgestimmt werden. Dies lässt es aber nicht zu, dass lediglich der eine Erlass behandelt und beschlossen wird, nicht aber der andere.

Ich bin in diesem Sinne für Eintreten. Ich erlaube mir im Rahmen des Eintretens aber noch einen kleinen Hinweis zu einem Nebenpunkt. Der Anlass für die Totalrevision des Anag liegt vor allem im Freizügigkeitsabkommen mit der EU. Das Freizügigkeitsabkommen ist eine Sache – wir haben darauf in Artikel 2 Absatz 2 Bezug genommen –, gleichzeitig leben wir aber nach wie vor mit einer ganzen Reihe von Niederlassungsabkommen der Schweiz oder der Kantone, welche nicht aufgehoben worden sind. Herr Bundesrat, Sie erinnern sich an ein Postulat, das ich zu diesem Punkt eingereicht habe und das in der letzten Session angenommen worden ist. In der Zwischenzeit habe ich hierzu wieder Erstaunliches erleben dürfen – ich nehme an, Sie auch. Ich beziehe mich hiermit auf das jahrhundertalte Abkommen über die Genfer Freizonen, die Freizonen mit dem Pays de Gex und mit Hochsavoyen. Ich habe festgestellt, dass sich Anfang dieses Jahres tatsächlich eine französische RichterIn wieder einmal auf diese Abkommen gestützt hat. Vielleicht haben Sie die Schlagzeilen «Les contrôles à la douane sont illégaux» auch gelesen. Diese alten Abkommen entfalten doch noch immer wieder ihre Rechtswirkung. Ich bitte deshalb bei dieser Gelegenheit den Bundesrat noch einmal darum, hier einmal Durchsicht zu schaffen und zu einer umfassenden Rechtsordnung betreffend Niederlassungsfreiheiten usw. mit ausländischen Staaten zu kommen.

**Brunner Christiane (S, GE):** Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la libre circulation était entière dans notre pays, ce qui explique d'ailleurs le fait que j'ai eu une grand-mère allemande et un grand-père polonais, qui sont venus travailler en Suisse, qui se sont rencontrés et mariés en Suisse, et qui ont finalement donné naissance à une petite Suissesse, dont je suis la fille.

Je ne veux pas vous conter la généalogie de ma famille, mais je voulais simplement exprimer ainsi que les flux migratoires vers notre pays ne datent pas d'hier et que nous sommes encore un pays d'immigration à l'heure actuelle. Cette immigration a fait notre prospérité. Elle la fera encore. Malheureusement, l'histoire de l'immigration dans notre pays est aussi l'histoire du discours populiste fondé sur la crainte de l'étranger, sur l'étranger en tant que bouc émissaire respon-

sable de tout ce qui n'est pas parfait au fil du temps, sur la stigmatisation de l'étranger, considéré comme un intrus dans notre corps social.

Je suis favorable à l'entrée en matière sur la révision de cette loi, parce qu'il faut bien l'adapter à la nouvelle donne, qui est celle de la libre circulation pour les ressortissants des pays de l'Union européenne. J'aurais cependant souhaité que le Conseil fédéral soit moins frileux et qu'il saisisse la chance de dire que toutes les personnes qui trouvent l'opportunité de travailler dans notre pays puissent le faire et que leurs employeurs doivent avoir l'obligation de pourvoir à leur intégration et à leur formation si nécessaire. L'erreur de notre politique migratoire antérieure a été de n'avoir fait aucun effort d'intégration, ni aucun effort de formation, alors que l'on était surtout intéressé par de la main-d'œuvre non qualifiée.

Le Conseil fédéral a préféré adopter une politique migratoire restrictive, qui est devenue de plus en plus restrictive au fil des travaux parlementaires et des changements à la tête du département. Les nouvelles propositions du conseiller fédéral en charge du dossier conduisent à un durcissement constant de la politique à l'égard des étrangers, avec la cascade de possibilités d'internement – jusqu'à 24 mois au total –, avec un durcissement des mesures de contrainte, alors qu'elles n'ont jamais fait leurs preuves depuis qu'elles ont été introduites.

Notre conseil est premier conseil pour examiner ces nouvelles propositions, et j'espère que le Conseil national aura du temps à consacrer à ce sujet, car, quant à nous en commission, nous n'avons fait que les survoler, tant en ce qui concerne la loi sur les étrangers que la loi sur l'asile, sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir demain.

En ce qui concerne la situation des femmes migrantes, le Conseil fédéral a mis partiellement en oeuvre l'initiative parlementaire Goll 96.461, et le droit au regroupement familial améliore aussi en grande partie la situation des femmes migrantes, si toutefois – il reste un «si toutefois» – notre conseil ne suit pas la majorité de sa commission, mais suit à ce sujet le projet initial du Conseil fédéral.

Il ressort à l'évidence cependant d'une récente affaire genevoise que le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour en cas de dissolution de la famille ne doit pas nécessairement dépendre du nombre d'années de mariage. Nous avons, pour notre part, ramené le nombre d'années de mariage à trois – avant, c'était cinq –, mais cela devrait bien plutôt dépendre des circonstances du cas particulier et du degré d'intégration. En suivant le Conseil national à cet égard, la commission n'a peut-être pas encore suffisamment approfondi la question.

La commission, dans sa majorité, a encore aggravé la réglementation telle qu'elle était proposée initialement par le Conseil fédéral et telle qu'elle a été amendée par le Conseil national, notamment en supprimant purement et simplement la réglementation pour les cas de rigueur, ainsi qu'en restreignant le droit à l'obtention d'une autorisation d'établissement et le droit au regroupement familial.

Cette loi «sur» les étrangers est ainsi devenue une loi «contre» les étrangers, et c'est pourquoi je vous invite à la rejeter.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)

Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.08.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Ich bin für Eintreten auf die Vorlage, denn es besteht Handlungsbedarf, weil praktisch jedes europäische Land als Daueraufgabe die rechtliche Stellung der Ausländerinnen und Ausländer überprüfen und laufend den aktuellen Gegebenheiten anpassen muss.

Gerade aus den Entwicklungen und Erfahrungen der letzten Jahre sollten wir gelernt haben, dass es richtig ist, die Zulassung auf erwerbstätige Drittstaatenangehörige zu beschränken, deren nachhaltige berufliche und soziale Integration als gesichert erscheint. Für die Zulassung dieses Personenkreises erwarte ich erstens einfache Verfahren, verkürzte Verfahren zugunsten dieser Menschen, der Wirtschaft und der Behörden; das soll also möglich sein, und zwar nicht nur für Eishockeyspieler mit Über-Nacht-Transfers. Weiter erwarte ich administrative Vereinfachungen und Kosteneinsparungen im Formular- und Paragrafen-Dschungel, ferner eine einheitliche Anwendung des Ausländergesetzes im ganzen Land, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Vor allem aber bin ich ganz klar der Meinung, dass es sowohl bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten als auch beim entsprechenden Familiennachzug im jetzigen Zeitpunkt keine Lockerung, keine neuen Ansprüche – also keine neuen Ansprüche auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, keine neuen Ansprüche auf Erweiterung der Niederlassungsbewilligung, keine neuen Ansprüche auf Fami-

liennachzug der Aufenthalter –, geben darf, und zwar aus folgender Überlegung: Wir dürfen hier und heute mit dieser Vorlage die Annahme des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU bei der Abstimmung im Herbst 2005 nicht gefährden. Das ist für mich der primäre Grund, bei diesem Gesetz restriktiv zu sein. Solange nämlich die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit den EU- und den Efta-Staaten nicht im Massstab eins zu eins bekannt sind und solange die Chancen der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Arbeitskräften innerhalb von EU- und Efta-Staaten nicht vollumfänglich genutzt und ausgeschöpft sind, wird das Schweizervolk nicht bereit sein, im Voraus gegenüber Angehörigen von Drittstaaten zusätzliche Konzessionen einzugehen.

**Keine Regel ohne Ausnahme:** Bei der Integration der Kinder müssen wir im Hinblick auf die Zukunft neue Überlegungen anstellen. Wir haben dies bei der erleichterten Einbürgerung und beim Berufsbildungsgesetz bereits getan; ich komme später darauf zurück. Um den Anreiz für die Integration zu erhöhen, müssen wir das Alter der Kinder, die Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben, unbedingt auf 12 Jahre senken. Eigentlich könnte man es noch weiter senken, denn es gilt: je rascher, desto besser; je jünger, desto integrativer.

**Fazit:** Ich bin für administrative Vereinfachungen, Missbrauchsbekämpfung und verbesserte Integration, vor allem bei den Kindern, aber gegen neue Ansprüche.

**Saudan Françoise (RL, GE):** Nul ne conteste le bien-fondé d'une révision de la loi sur les étrangers. Aborder cette révision, c'est également, dans notre système politique, où la démocratie directe joue un rôle fondamental, devoir concilier une vision à long terme et des exigences parfois contradictoires entre le souhaitable, le raisonnable et le possible. C'est aussi faire un constat simple: que nous le voulions ou non, la situation chez nous dépend de ce qui se passe dans le monde et non plus directement à nos frontières. Il nous faut donc légiférer, en tenant compte non seulement de la législation européenne, mais également de celle des grands pays d'immigration que sont les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie.

L'immigration a également changé de nature, tout comme les besoins de notre pays. Je dois aussi constater ce que je qualifierai d'inquiétude diffuse mais réelle au sein de notre population, face à des situations non maîtrisées en matière d'accueil humanitaire. Ces éléments rendent cette révision urgente si nous voulons éviter de perdre la confiance de la population dans ce domaine.

Les objectifs de la présente révision vous ont été présentés par notre collègue Trix Heberlein. Je n'y reviendrai pas. Mais permettez-moi néanmoins de la remercier d'avoir accepté d'assumer le rôle de rapporteur dans deux domaines aussi importants et sensibles.

Il est nécessaire de fixer dans la loi certaines règles, d'améliorer le statut juridique des étrangers, de simplifier les procédures administratives, mais surtout de préciser et de renforcer le processus d'intégration, qui seul permettra de maîtriser les défis posés par l'origine culturelle ou religieuse des nouveaux migrants. L'intégration fait l'objet de l'article 2b qui pose la définition et d'un chapitre qui fixe les droits et les devoirs non seulement de notre pays à l'égard des étrangers, mais des étrangers à l'égard de notre pays. Nous en sommes tous conscients et personne ne peut contester la nécessité de fixer des règles précises concernant le respect des valeurs fondamentales inscrites dans notre Constitution. Il est pour moi intolérable qu'un citoyen suisse justifie, au nom de sa religion, la lapidation ou affirme que l'excision est une valeur culturelle. Faudra-t-il établir une hiérarchie entre nos valeurs et nos droits fondamentaux? J'avoue que la question m'interpelle.

Pour avoir connu dans mon activité professionnelle les vagues d'immigration italienne, espagnole, portugaise et enfin yougoslave, j'ai pu constater à quel point ce qui n'avait posé pratiquement aucun problème – si ce n'est quelques frictions

entre les Italiens du nord et du sud, entre les Catalans et les Sévillans, par exemple – était devenu différent avec les personnes provenant par exemple des Balkans. J'ai pu en effet regretter – parce que c'est le terme exact – que même l'acquisition du passeport suisse ne permettait pas de remédier à des siècles de haine accumulée par l'histoire, ce qui ne s'était jamais produit auparavant. Dans ce contexte, l'intégration est pour moi quelque chose d'essentiel et un élément déterminant pour l'avenir de notre pays.

Outre les dispositions concernant l'intégration, auxquelles j'attache énormément d'importance, quelques dispositions, hormis celles qui sont en rapport direct avec la loi sur l'asile, mériteront une discussion approfondie. Il s'agit des articles 33 et 43 ainsi que des dispositions qui en découlent.

Nous avons été sensibles – je le reconnais bien volontiers – et peut-être même trop sensibles aux exigences de la majorité des cantons qui voulaient garder une marge de manœuvre dans des domaines qui les touchent directement. Avons-nous été trop loin? Nos débats le détermineront. Mais en définitive, seule l'application des nouvelles dispositions nous permettra de juger si les objectifs fixés par le Conseil fédéral et le Parlement seront atteints.

Mais, en l'état, je vous invite à entrer en matière.

**Studer Jean (S, NE):** En tant que président de la commission, je tiens aussi à remercier notre collègue Trix Heberlein d'avoir accepté d'assumer le rôle de rapporteur, à la fois pour la présente loi et pour celle que nous débattons demain, c'est-à-dire la loi sur l'asile. Je la remercie d'avoir ainsi soulagé les tensions intérieures que j'aurais éprouvées et les problèmes de conscience que j'aurais eus en rapportant sur les décisions de la commission.

Lorsqu'on examine notre politique à l'égard des étrangers – et je parle bien de ce qui relève des étrangers et non pas de l'asile –, on constate que, finalement, le seul axe constant des choix qui ont été faits, y compris ceux faits par le peuple lorsqu'il a dû se prononcer dans ce domaine, sont les besoins de notre économie. En fait, ce sont toujours ces besoins qui ont dicté notre politique à l'égard des étrangers. Vous-même, Monsieur le conseiller fédéral, nous l'avez dit en séance de commission: «L'économie suisse a effectivement besoin des étrangers.» Mais ce besoin n'est pas simplement celui de notre pays, il est le propre de tous les pays industrialisés, qui ont besoin de main-d'œuvre étrangère.

Mais un besoin à lui seul ne suffit pas pour être satisfait. Il faut que ce besoin réponde, pour être satisfait, à un autre besoin. Et cet autre besoin est tout simplement celui d'une vie meilleure, dont rêvent les étrangers. Et il n'y a rien de honteux, ni de criminel à vouloir une vie meilleure. Et lorsque les conditions de vie sont très difficiles dans son propre pays, comme c'est le cas dans de nombreux pays, vouloir une vie meilleure n'est pas simplement un rêve, c'est une nécessité; une telle nécessité d'ailleurs – et vous le savez aussi bien que moi – qu'on est prêt à payer de sa propre vie pour essayer d'accéder à cette vie meilleure.

Besoins de notre économie et besoin pour les étrangers d'une vie meilleure constituent donc ensemble l'engrenage de l'immigration, un engrenage que nous-mêmes ou plutôt nos ancêtres connaissaient bien. Il faut rappeler ici qu'à la fin du XIXe siècle, notre pays était un pays d'émigration: des milliers de Suisses ont quitté notre pays pour aller à l'étranger, en particulier vers ce que l'on appelait alors couramment le Nouveau Monde; et des centaines de milliers d'Européens ont également fait la traversée de l'Atlantique. Aujourd'hui, l'Ancien Monde que nous sommes a retrouvé de l'attrait, et je crois que l'on peut être fiers d'avoir retrouvé de l'attrait pour la population de ce continent. Mais cette fierté ne doit pas nous rendre amnésiques et ne doit pas nous faire oublier aussi les besoins qu'éprouvent ailleurs des personnes à venir chez nous.

«La grande majorité des immigrants sont travailleurs, sont courageux, sont déterminés. Ils ne cherchent pas à profiter du système, ils demandent seulement qu'on leur donne une chance, à eux et à leur famille; ils ne sont pas des criminels

ou des terroristes; ils ne souhaitent pas vivre à part, mais s'intégrer sans perdre leur identité.» Ces propos sont ceux que tenait le secrétaire général de l'ONU dans une publication parue au mois de janvier de l'année passée. Je crois qu'il faut donner raison à Monsieur Kofi Annan.

Il faut aussi se rappeler quelles ont été finalement les difficultés auxquelles se sont heurtées des personnes qui, aujourd'hui, enrichissent pleinement notre communauté helvétique. Lorsqu'on débat de la politique des étrangers, j'aime bien utiliser l'image de l'huile d'olive: quand la première immigration, après la Seconde Guerre mondiale, s'est faite dans notre pays, elle venait d'abord des pays du sud de l'Europe, en particulier de l'Italie. J'ai, comme beaucoup d'entre vous, fréquenté les ressortissants de ce pays qui arrivaient dans notre pays. Et on trouvait que, dans notre pays, ces ressortissants étaient certes utiles à la croissance économique, mais qu'ils avaient quand même des moeurs un peu particulières. Je me souviens d'ailleurs qu'on reprochait aux parents de laisser les petits copains italiens jouer au football jusqu'à 8 ou 9 heures le soir, alors que moi, je devais rentrer à 7 heures à la maison. Et je trouvais que ces petits Italiens avaient quand même beaucoup de chance! Et puis, on s'est aussi dit qu'ils faisaient la cuisine d'une manière spéciale, ces Italiens, et que leur cuisine avait un peu une mauvaise odeur: même un président de la République française a parlé du bruit et des odeurs que faisaient les étrangers! Eh bien, on trouvait que cette odeur n'était pas tout à fait agréable. Puis finalement, au fil du temps, on a apprécié cette odeur et on s'est dit que cette huile d'olive qu'on ne connaissait pas était vraiment quelque chose non seulement de bon, mais en plus de sain; et maintenant, dans tous les ménages suisses, on trouve des bouteilles d'huile d'olive grâce à l'immigration italienne, et on ne peut pas s'en passer.

Si, aujourd'hui, on ne peut plus se passer de notre huile d'olive, on ne peut pas non plus se passer de nos amis italiens, espagnols, portugais, comme on ne pourra bientôt plus se passer de nos amis turcs, ou encore de nos amis originaires de régions plus lointaines. C'est en tout cas dans cet état d'esprit que je souhaiterais voir notre chambre aborder cette loi sur les étrangers.

**Leuenberger Ernst (S, SO):** Ausländerpolitik im Sinne dieses Gesetzes ist zu weiten und grossen Teilen auch Arbeitsmarktpolitik. Das ist in Rechnung zu stellen. Arbeitsmarktpolitik heisst auch: Es geht um handfeste ökonomische Interessen.

Ich bin seit über dreissig Jahren Gewerkschaftssekretär. Ich erlebte immer wieder, dass bei jedem Konjunkturaufschwung die Unternehmenden den Arbeitsmarktbehörden praktisch die Türe eindrückten und mehr ausländische Arbeitskräfte verlangten. Die Gewerkschaften erstritten sich mit den Jahren in einzelnen Kantonen das Recht, dass sie bei der Erteilung dieser Bewilligungen und bei der Kontrolle der gemachten Auflagen – die dazu führen sollten, dass über dieses Stück Arbeitsmarktpolitik nicht splitternackte Sozialdumpingpolitik betrieben wird – ein Mitspracherecht eingeräumt erhielten. Das funktionierte über Jahrzehnte hinweg einigermassen, und zwar deshalb, weil die wesentlichen politischen Kräfte dieses Landes sowie sämtliche verantwortungsbewussten Wirtschaftsverbände sich immer wieder bemühten, in dem zur Ausländerpolitik gehörenden Teil der Arbeitsmarktpolitik einen Konsens, eine mittlere Mitte, zu finden und Angriffe auf diese Politik eben gemeinsam abzuwehren.

Das hat sich inzwischen grundlegend geändert. Wir hatten schon in den Siebzigerjahren feststellen müssen, dass einzelne dieser Unternehmen, die zuerst hingingen und Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte verlangten und auch erhielten, dann nach Hause gingen und einen Einzahlungsschein ausfüllten, um einen Beitrag an die «Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat» zu leisten. Dies brach dann also in simple und primitive Fremdenhetze aus. Damit bin ich beim Hintergrund all dieser Diskussionen,

die wir heute und morgen führen. Es ist vermutlich an der Zeit, auch in diesem Zusammenhang Klartext zu reden.

Während in den Siebzigerjahren ein Aussenseiter, der etwas verschrobene Textilindustriellenspross James Schwarzenbach, die Fremdenfeindlichkeit mit soi-disant konservativen Argumenten pflegte und damals, wie ich bereits ausgeführt habe, durch die grosse Koalition aller Bundesratsparteien und aller verantwortungsbewusstesten Wirtschaftsverbände im Juni 1970 abgewehrt werden konnte, änderten sich die Verhältnisse, als der damalige Besitzer der Emser Werke – ich spreche von der Vergangenheit – sich in diese «Konjunktur» einschaltete, weil er begriff, dass Fremdenfeindlichkeit politisch ein Top-Erfolgsrezept ist, mit dem man gross Politik machen kann. Dies führte dazu, dass die grosse Koalition, welche die vernünftigen Lösungen in der Ausländerpolitik während Jahrzehnten getragen hatte, dann auseinander brach. Vor diesem Hintergrund einer äusserst primitiven und finanzkräftig geförderten Fremdenhetze von politischen «Konjunkturritern» müssen wir in diesem Zusammenhang heute und morgen schwierige und schwierigste Fragen diskutieren.

Ich habe grossen Wert darauf gelegt, das hier auszusprechen. Es werden dann einzelne Journalisten sagen, ich hätte jetzt provoziert und durch diese Provokation sei das Gesetz noch schärfer ausgefallen, als es eigentlich geplant war. Als Anhänger der Aufklärung vertraue ich darauf, dass man mir hier in dieser Chambre de Réflexion zwar ordentlich heimleuchtet – das gehört zur Diskussion und zum Diskurs –, aber ich vertraue auch darauf, dass kein einziges Mitglied dieser zweiten Kammer des eidgenössischen Parlamentes nur aus einer Trotzreaktion in eine bestimmte Richtung stimmt.

Ziel dieser Revision muss es sein, klar zu machen – soweit es um Arbeitsmarktpolitik geht –, dass Dumping verhindert werden muss; es müssen jenen, die Bewilligungen erhalten, Auflagen gemacht werden; es müssen bezüglich der Integrationsanstrengungen dieser ausländischen Bevölkerungsteile, die als Arbeitende in die Schweiz kommen, Auflagen gemacht werden; es müssen Schutzvorschriften erlassen, durchgesetzt und gefördert werden, die jeglichen Verdacht von uns nehmen, dass über diese Bewilligungspolitik letztlich Sozialdumping angestrebt wird. Wenn es, wie ein Vordröner deutlich ausgeführt hat, unser Ziel sein soll, im Herbst der Personenfreizügigkeit zum Durchbruch zu verheissen, damit wir wieder Verhältnisse erhalten, wie wir sie am Ende des 19. Jahrhunderts oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts gekannt haben, dann müssen wir hier einige Pflöcke einschlagen, die klar machen: Wir wollen über diese ganze Bewilligungspolitik klare Verhältnisse schaffen, Auflagen erlassen und Auflagen auch durchsetzen.

Diese Überlegungen waren für mich der Grund, auf diese Gesetzesrevision einzutreten. Was dann in der Kommission herausgekommen ist, hat mich eigentlich in der Meinung bestärkt, dass wir mit dieser Art Gesetzgebung das gesteckte Ziel nicht erreichen. Man soll die Hoffnung nie aufgeben – wir werden sehen, wie das weitergeht.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich danke Ihnen für die gesamthaft doch wohlwollende Aufnahme des Ausländergesetzes. Wir haben ja dann in einem zweiten Teil die Beratung des Asylgesetzes, und ich möchte mich hier zunächst nur zur Revision des Ausländergesetzes äussern.

Gestatten Sie mir, dass ich diese Vorlage in einen etwas grösseren Zusammenhang stelle, damit nicht die Kleinkariertheit plötzlich obsiegt. Der Schweizer Arbeitsmarkt stand bis in die Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts für ausländische Arbeitskräfte weitgehend und grundsätzlich offen. Wer in der Schweiz eine Arbeit gefunden hatte, konnte in unser Land kommen und konnte hier arbeiten. Der Bundesrat legte pro Betrieb lediglich eine Höchstzahl von ausländischen Arbeitskräften fest. Diese Politik sorgte in den Sechziger- und Siebzigerjahren – Herr Leuenberger hat das ange-tönt – für Unmut in der Bevölkerung. Ausdruck davon war die damalige Schwarzenbach-Initiative, die 1970 zur Abstimmung

gelangte und eine Begrenzung der Zahl der Ausländer auf sehr tiefem Niveau verlangte. Dies hätte die Ausweisung eines grossen Teils der Ausländer zur Folge gehabt.

Trotz dieser folgenreichen, strengen Formulierung befürchteten Bundesrat und Parlament, dass diese Initiative angenommen werden könnte, und der Bundesrat formulierte damals im Vorfeld der Abstimmung über diese Initiative eine neue Regelung der Ausländerpolitik, die die Begrenzung der Zahl der Ausländer vorsah, was die Ausweisung eines Teils der Ausländer verhinderte. Aber er stützte diese Regelung auf zwei Säulen ab, nämlich auf den Vorrang der Schweizer Arbeitskräfte – das war natürlich jeweils vor allem in Zeiten der Rezession ausschlaggebend – und die Kontingentsregelung, nicht pro Betrieb, sondern gesamthaft, die bei Überhitzungsjahren zur Anwendung kam, letztmals eigentlich 1989. Diese Grundsätze haben nun während der dreissig Jahre unsere Ausländerpolitik geleitet, und sie sollen im neuen Ausländergesetz auch beibehalten werden, mit dem einzigen Unterschied, dass «Inländer» nicht mehr nur Schweizer sind, sondern auch sämtliche Angehörige aller EFTA- und EU-Staaten. Aber ausserhalb dieses Kreises gilt auch weiterhin der Grundsatz der Kontingente.

Über die Ausländerpolitik, die in den letzten dreissig Jahren geführt wurde, wage ich zu sagen, dass es – wenn man das an den volkswirtschaftlichen Daten beurteilt – eine erfolgreiche Politik war. Die Schweiz hat heute mit über 20 Prozent einen der höchsten Ausländeranteile in Europa überhaupt. Das ist eine Feststellung. Die Einbürgerungsquote in unserem Land ist in Bezug auf die Gesamtbevölkerung im internationalen Vergleich eine der höchsten – wir stehen an vierter Stelle, hinter den eigentlichen Einwanderungsländern. Trotzdem konnten wir bis 2003 die Arbeitslosenquote auf einem der tiefsten Niveaus halten. Die Wirtschaft hat die einheimische Bevölkerung beschäftigen können; wir haben einen der höchsten Beschäftigungsgrade aller Länder der Welt, mit einem Ausländeranteil von über 20 Prozent und mit einer der höchsten Einbürgerungsquoten. Das sind Daten, die natürlich alles überschatten und etwas über die Wohlfahrt, über den Wohlstand und über das Wohlbefinden aussagen.

Trotz allem weist unser Land – es ist zwar heute noch etwas umstritten – nicht nur ein Lohnniveau auf, das zu den höchsten gehört, sondern auch eine Kaufkraft, die zu den höchsten gehört. Das ist also parallel gelaufen. Die neuesten Zahlen zeigen: Nicht nur das Lohnniveau, sondern auch die Kaufkraft gehört zumindest zu den höchsten. Der Grund dafür liegt darin, dass wir eine Wirtschaft halten konnten, die dies ermöglichte, und zwar dank einer liberalen Wirtschaftsordnung und auch dank eines liberalen Arbeitsmarktes, der wegen der Kontrolle der Ausländerpolitik auf anderer Basis nicht reguliert werden musste.

Das sind die bedeutsamen volkswirtschaftlichen Faktoren. So darf man doch sagen, die Schweizer Ausländerpolitik hat sich im Grossen und Ganzen bewährt. Wir beschäftigen 1,4 Millionen Ausländer. Wenn wir zudem mit Ausländerunruhen in Ländern vergleichen, die wesentlich kleinere Zahlen an Ausländern haben, so haben wir auch im Ganzen den sozialen Frieden in diesem Land wahren können.

Es ist festzuhalten, dass die bisherige Politik trotz dieser eindrücklichen volkswirtschaftlichen Erfolgsbilanz auch Probleme hat. Die Integration, namentlich die eines Teils der ausländischen Bevölkerung, ist uns nur mangelhaft gelungen – das wissen wir –; es betrifft vor allem die Angehörigen der einfacheren Berufsgattungen. Die Arbeitslosigkeit unter den Ausländerinnen und Ausländern ist überproportional hoch; sie ist heute doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung, sie ist dreimal so hoch wie bei den Schweizern. Das ist im Auge zu behalten; man muss sich die Frage stellen: Woher kommt das? Die Straffälligkeit von Ausländern ist nach wie vor überproportional gross; das muss einfach festgestellt werden. Der Anteil der ausländischen IV-Bezüger liegt mit 35 Prozent weit über jenem der Durchschnittsbevölkerung.

Ein weiteres Kapitel, das wir – auch im Ausmass – nicht überblicken können, obwohl ich es seit dem ersten Monat

meiner Amtszeit in Angriff genommen habe, ist das Problem der illegalen Anwesenheit in unserem Land. Wir wissen nicht einmal, wie viele es betrifft. Wir haben auch keinen rechten Überblick, wo – was sie tun. Wir sind an der Arbeit. Ich habe in der ersten Hälfte des letzten Jahres ein internes Gutachten machen lassen; was die Zahl anbelangt, sind es 50 000 bis 300 000. Das ist natürlich keine genaue Zahl. Wir haben jetzt noch eine externe Studie machen lassen; sie liegt im ersten Entwurf vor. Sie liefert etwas genauere Zahlen, aber wir müssen sie noch vertiefen. Ein Ausländer, dessen Besuchvisum abgelaufen ist und der noch zwei Tage länger da ist, ist nicht gleich zu beurteilen wie ein Illegaler, der schon fünf Jahre da ist. Daran arbeiten wir. Bevor wir da nicht hineinsehen, ist es für uns schwierig, Massnahmen zu treffen.

Wir haben aus früheren Jahren schlecht qualifizierte Saisoniers; das sind vor allem auch die schlecht Integrierten. Wir haben zunehmend Kriminaltouristen; das stellen vor allem die Polizeiorgane fest. Und wir haben für die Firmen ein kompliziertes Verfahren; sie müssen in der Bewilligungspraxis relativ viel Bürokratie auf sich nehmen.

Der ganze Bereich Asylpolitik beschäftigt uns überproportional, denn gewisse Fälle können wir bisher nicht bewältigen, vor allem jene von Personen, die in der Schweiz um Asyl nachsuchen, obwohl sie keine asylrelevanten Gründe haben. Darauf werden wir morgen eingehen.

Zum Ausländergesetz: Bei den vorhandenen Mängeln versucht das Ausländergesetz bessere Regelungen zu finden, unter anderem mit einer beschränkten Zulassung von gut qualifizierten Arbeitskräften von ausserhalb des EU-/Efta-Bereiches. Mit anderen Worten: Die Zulassung von schwer integrierbaren Personen, die für kurze Zeit kommen, ist künftig aufgrund der schlechten Erfahrungen, die wir gemacht haben, nicht mehr möglich.

Ferner geht es um Massnahmen gegen die Illegalität wie die generell verschärften Strafandrohungen und die Zwangsmassnahmen. Diese werden wir morgen im Zusammenhang mit dem Asylgesetz behandeln, aber sie gelten für beide Bereiche. Der grössere Teil der Zwangsmassnahmen betrifft nicht abgewiesene Asylsuchende, sondern aus anderen Gründen hier anwesende illegale Ausländer. Die Verweigerung der Eheschliessung bei Scheinehen sowie neue Regelungen beim Familiennachzug und die bessere Integration sind die Hauptsäulen dieser Revision.

Mit der Übernahme des freien Personenverkehrs mit den EU-/Efta-Staaten verändert sich auch die Ausländerpolitik zahlenmässig. Die Personenfreizügigkeit bringt im Jahr 2007 die arbeitsrechtliche Gleichstellung der Schweizer und der Bürger der 15 alten EU-Staaten sowie der Efta-Staaten, und diese Bürger gelten ab 2007 als Inländer. Wenn die Personenfreizügigkeit vom Volk auch auf die neuen EU-Staaten ausgedehnt wird, gilt sie ab 2011 auch gegenüber diesen. Damit gilt das revidierte Ausländergesetz weitgehend nur noch für Personen aus Ländern ausserhalb des EU-/Efta-Bereiches, und das bedeutet, dass dann über 50 Prozent der heutigen Ausländer in der Schweiz als Inländer gelten. Dies, damit Sie etwa die zahlenmässige Grösse sehen.

Ein Wort zur Ausländerpolitik und zur Frage, warum es in den Räten zwei grundsätzliche Richtungen gibt, die sich nicht vereinbaren lassen – sie sind vor allem im Nationalrat stark zum Ausdruck gekommen –: Die Frage, welche Ausländer nach 2007 bzw. 2011 in die Schweiz kommen dürfen, ist die Grundfrage, die wir zu regeln haben. Welche Rechte und Pflichten haben sie? Diese Frage beschäftigt uns hier. Das ist natürlich nie eindeutig und wissenschaftlich zu beantworten; es ist auch eine Frage der Wertung. Aber es sind zwei Auffassungen in der Ausländerpolitik.

Die eine Auffassung, mit dem Fachbegriff die «monistische» Auffassung genannt, wurde im Nationalrat vor allem von den Sozialdemokraten und den Grünen vertreten. Sie hat den Grundsatz: Alle Ausländer, die einen Arbeitsvertrag in der Schweiz bekommen, sollen kommen. Das ist eine sehr liberale Regelung, die mir an sich nicht unsympathisch ist: wenig Bürokratie, keine Kontrollen; die Ausländer können kommen – wenn sie keinen Arbeitsvertrag haben, können sie

nicht kommen. Das ist relativ einfach. Diese Auffassung beruht auf dem Prinzip der Selbstverantwortung, aber nur dann, wenn die Selbstverantwortung – hier liegt der Nachteil – wirklich ernst genommen wird. Denn mit der Arbeitsbewilligung eröffnet sich für denjenigen, der einreist, nicht nur der Zugang zur Arbeit, sondern gleichzeitig auch der Zugang zum Sozialsystem. Die Selbstverantwortung hört dort dann auf. Darum kann man diese Regelung bei den heutigen, grosszügigen Sozialsystemen nicht handhaben – ausser, man würde die Selbstverantwortung so definieren: Du kannst arbeiten, solange du Arbeit findest; aber nachher musst du wieder ausreisen, oder du bekommst keine Unterstützung. Es würde zu einer grossen Einwanderung ins schweizerische Sozialsystem führen, wenn man auf diesem Prinzip aufbaute.

Viele Anträge, die im Nationalrat gestellt wurden, und auch einige Anträge, die heute als Minderheitsanträge gestellt werden, sind wieder ein Rückgriff auf dieses monistische System, bei dem aber die Selbstverantwortung nicht ganz durchgezogen wird. Somit würde dieses System zu einer Einwanderungspolitik führen, die eine starke Einwanderung in die Schweiz und eine grosse Einwanderung ins Sozialsystem zur Folge hätte. Das waren auch die Probleme in den Sechziger- und Siebzigerjahren, wobei damals die Sozialsysteme viel weniger stark ausgebaut waren. Es gab damals nicht einmal eine Arbeitslosenversicherung. Die Probleme wären heute grösser, da die Sozialversicherungen stark ausgebaut wurden.

Der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission haben sich eindeutig für das duale System entschieden. Dieses führt im Grunde genommen die Ausländerpolitik, wie wir sie haben, weiter; der «Inländer» ist einfach neu umschrieben. Es ist also relativ einfach: Einerseits besteht der gegenseitige freie Personenverkehr mit der EU. Für Personen ausserhalb dieses Raums macht der Bundesrat nochmals eine Einschränkung gegenüber heute; die Regelung ist wesentlich restriktiver. Es sollen nur noch gut qualifizierte Personen von ausserhalb kommen. Aber auch da ist immer der Nachweis, dass man eine Stelle braucht, zu erbringen, und der Vorrang der schweizerischen Arbeitskraft ist gegeben.

Heute sind das jährlich 4000 Personen, die eine Zulassung erhalten. Sie sehen, das ist beschränkt, nicht sehr grosszügig. Müsstest man die 5000 Personen, wie das der Kanton Genf verlangt, die alle von ausserhalb der EU- und Efta-Staaten kämen, in die Bewilligung einpacken, wäre das allein mehr als ein Jahreskontingent für die ganze Schweiz. Und es wären natürlich nicht qualifizierte Personen; dies, damit Sie die Grössenordnung, die Probleme sehen.

Die besonders qualifizierten ausländischen Personen erhalten eine Jahres- oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter – und jetzt kommt die wesentliche Frage, die uns beschäftigt – können die Familie nachziehen. Weil die Zahl so beschränkt ist und weil es qualifizierte Arbeitskräfte sind, hat man für den Familiennachzug eine relativ grosszügige Regelung statuiert. Es ist klar, sowohl im Ausländergesetz wie im Asylgesetz ist das ein Hauptproblem mit den Kantonen: Die Kantone verlangen sehr restriktive Bedingungen für den Familiennachzug, weil sie natürlich die Hauptlasten – denken Sie an die Schulen, Integration usw. – zu tragen haben. Auch der Ehepartner wird neu die Möglichkeit haben, in der Schweiz zu arbeiten. So weit zum Generellen. Den sehr umstrittenen Bereich Massnahmen gegen illegale Anwesenheit werden wir morgen mit dem Asylgesetz behandeln. Dann werde ich darauf eintreten.

Ich möchte auf ein paar Bemerkungen von Ihnen eingehen. Herr Stähelin hat gesagt, diese Gesetze hätten eine grosse Regelungsdichte. Da gebe ich ihm Recht. Ich glaube, die Regelungsdichte ist im Parlament erhöht, nicht vermindert worden. Das ist der Ausdruck mangelnden Vertrauens in die Behörden, in den Bundesrat; das ist für mich klar. Wenn man so eng reguliert, hat man kein Vertrauen, dass es in der Praxis recht gemacht wird. Ich bedaure das, aber das ist die Situation. Ich hätte lieber ein offenes Gesetz, vor allem solange ich diese Domäne betreue – das ist ja klar –, da hätte

Ich gerne viel Freiheit, nachher weiss ich nicht, ob ich das Vertrauen hätte. Das mangelnde Vertrauen drückt sich in der Regelungsdichte aus. Mit dem müssen wir leben.

Es wird natürlich immer wieder neue Schlupflöcher geben. Darum müssen wir aufpassen und dort, wo wir Rechtsansprüche zementieren, Kann-Formulierungen vermeiden. Glauben Sie nicht, dadurch werde es einfacher. Bei Rechtsansprüchen gibt es die Möglichkeit der rechtlichen Verfahren bis zum Bundesgericht, Revisionen mehrmals usw. Das führt dazu, dass allein auf Verfahren gemacht wird, nur um die Zeit ausnützen zu können. Da müssen wir aufpassen.

Zu Ihrer Frage nach alten Vereinbarungen und Abkommen, Herr Stähelin: Wir sind daran, aber es sind viel mehr, als wir geglaubt haben. Ich wollte eigentlich die Russen hier mit einem russischen Abkommen aus dem Jahre 1873 – einem Niederlassungsvertrag – begrüssen; aber sie sind jetzt schon gegangen! Aber Sie sehen: Wir schlagen uns mit relativ alten Verträgen herum. Ich glaube, wir sind bis Ende Jahr so weit, dass wir sagen können – es ist nicht ganz einfach –, welche wir eher aufheben möchten. Wir können sie natürlich nicht einseitig aufheben, und dort, wo man kündigt, muss man auch aufpassen, ob man nicht einen Hasen aufscheucht, und am Schluss haben wir einen Streit über eine Lappalie mit dem betreffenden Staat. Es ist also nicht nur eine rechtliche Frage, sondern auch eine Frage der zwischenstaatlichen Verhältnisse.

Nun bitte ich Sie, auf der Linie Ihrer Kommission zu bleiben. Wir haben ganz wenige Punkte, wo sie vom Entwurf abweicht und wo wir Ihnen die Fassung des Bundesrates empfehlen werden; das werde ich dann noch sagen. Aber im Wesentlichen stimmen wir hier überein, und ich bin überzeugt: Wenn wir das so machen, können wir die guten Teile der Ausländerpolitik bewahren. Natürlich wissen wir noch nicht, welche Folgen der freie Personenverkehr mit der ganzen EU in den kommenden Jahren haben wird, aber die starken Säulen der bisherigen Ausländerpolitik bleiben, und die schwachen Dinge werden mit diesen Massnahmen zwar nicht ausgemerzt, aber doch wesentlich verbessert.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer**  
**Loi fédérale sur les étrangers**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Dieser Artikel wurde in Abweichung von Artikel 16 vom Nationalrat neu gestaltet. Es handelt sich um den Grundsatz der Zulassung von Arbeitskräften aus aussereuropäischen Ländern. Massgebend sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen, wie in der Einführung erklärt. Es sollen keine kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen wahrgenommen oder gefördert werden. Spezifische Branchen oder Regionen können auch nicht spezifisch berücksichtigt werden. Diese Absicht wurde von unserer Kommission durch den Antrag auf Streichung von Artikel 23 Absatz 1, der im Nationalrat eingefügt worden

war, noch unterstrichen. Ich komme nochmals darauf zurück.

Der Integrationsartikel ist sehr wichtig. Er wurde in der Bedeutung daher auch richtigerweise vom Nationalrat in Artikel 2b übernommen. Wir haben dazu einen Antrag Pfisterer. Ich möchte nachher allenfalls nochmals kurz dazu Stellung nehmen. Es geht darum, dass der Nationalrat folgenden Wortlaut beschlossen hat: «Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Basis gemeinsamer Grundwerte ....» Für unsere Kommission und auch für den Nationalrat war klar, dass mit den gemeinsamen Grundwerten die Werte unserer Bundesverfassung gemeint sind, dass aber auch eine weitere Ausdehnung auf gemeinsame Grundwerte gemeint ist, die sich nicht allein auf die Verfassung beschränken.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2b**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Pfisterer Thomas*

*Abs. 1*

.... auf der Basis der Werte der Bundesverfassung sowie gegenseitiger Achtung und Toleranz.

**Art. 2b**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Pfisterer Thomas*

*Al. 1*

.... sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

**Pfisterer Thomas (RL, AG)**: Integration ist eines der zentralen Themen der Ausländerpolitik. Herr Bundesrat Blocher hat das soeben unterstrichen. Es ist sinnvoll, dieses Thema auch schergewichtig anzugehen. Das macht die Vorlage. Dafür bin ich dankbar.

Sie haben hier die Gelegenheit, einen Wegweiser zu setzen. Das ist umso nötiger, als das Gesetz darauf verzichtet, die Integration zu definieren. Niemand verlangt von den Ausländern, dass sie ihre Eigenart und Persönlichkeit aufgeben. Im Gegenteil, wir haben immer wieder vieles von ihnen mitbekommen. Ebenso unbestritten ist der Umstand, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist, an dem auch wir als Inländer teilhaben. Aber wenn sie am Zusammenleben auf dem Gebiet teilhaben wollen, müssen sie sich der demokratisch festgelegten rechtsstaatlichen Ordnung unterwerfen. Insbesondere gilt dies für die fundamentalen Regeln wie das Gewaltmonopol des Staates, die Gleichbehandlung der Geschlechter oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Dieses Gebot der Einordnung ist kein Sonderopfer, welches wir von den Ausländerinnen und Ausländern verlangen. Wir als Inländer sind ihm genau gleich unterworfen. Mit der Integration erhalten indessen die Ausländer und Ausländerinnen nicht nur Leistungen und Rechte, sie übernehmen auch Pflichten und die gesellschaftliche Verantwortung, wie sie unsere Bundesverfassung umschreibt. Sie sagt ausdrücklich, dass «jede Person» an dieser Verantwortung mitträgt – jede Person, also auch die Ausländerinnen und Ausländer, nicht nur die Inländerinnen und Inländer.

Wo liegt der inhaltliche Kern meines Antrages? Er liegt in drei Punkten:

1. Zunächst geht es sprachlich nicht um irgendeine «gemeinsamen Grundwerte», sondern um diejenigen, die die Bundesverfassung umschreibt. Wenn wir auf die Bundesverfassung Bezug nehmen, müssen wir die «rechtsstaatliche Ordnung» nicht mehr ausdrücklich erwähnen. Darum lässt sie mein Antrag weg.

2. Wenn wir von der Bundesverfassung sprechen, dann sprechen wir vom Grundgesetz, das in einem demokrati-

schen Prozess zustande gekommen ist. An diese Demokratie und ihre Ergebnisse sind Inländer und Ausländer genau gleich gebunden.

3. Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, verweisen Sie auf einen bestimmten Gehalt, auf einen Inhalt, im Gegensatz zu den unbestimmten «gemeinsamen Grundwerten». Integration meint mehr als berufliche, wirtschaftliche, sprachliche Eingliederung. Sie meint auch nicht das, was die Amtsträger zufällig im Kopf haben und als ihre Grundwerte betrachten. Und sie meint auch etwas, das von den Zeitströmungen abgehoben und eben stabil, auf Dauer hin, angelegt ist.

Diese Bestimmung unterwirft die Inländer und die Ausländer keiner Sonderordnung, insbesondere auch die Ausländerinnen nicht. Ich mache darauf aufmerksam, dass im Nationalrat eine andere Formel diskutiert wurde, nämlich die Bindung an «schweizerische Grundwerte». Das ist ein sehr problematischer Begriff. Was kann da auch immer hineininterpretiert werden! Dieser Antrag ist im Nationalrat nur mit 92 zu 89 Stimmen abgelehnt worden. Dafür war also sehr viel Sympathie vorhanden.

Es ging mir darum, diesen Gedanken aufzunehmen und in eine rechtsstaatlich saubere, für alle In- und Ausländer vernünftige Form zu kleiden. Ich lege Ihnen dies vor, mit der Bitte, meinem Antrag zuzustimmen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Wir hatten relativ wenig Zeit, um dies zu prüfen. Zunächst würde ich sagen – ich glaube, das steht in der Fassung des Bundesrates –, dass das auch gemeint ist, wobei es klar ist, dass es hier um ein Ziel der Integration geht.

Dieses Ziel ist natürlich nicht ganz klar umschrieben, weil eine Integration keine Punktlandung ist. Es gibt verschiedene Formen der Integration, es gibt verschiedene Leute, die auch mit verschiedenen Standards integriert sind. Ich kenne beispielsweise im Kanton Aargau Italiener, die seit vierzig Jahren in der Schweiz sind und noch kein Wort Deutsch sprechen. Aber sie sind integriert; sie leben vor allem untereinander. Niemand stört sich an ihnen, niemand hat das Gefühl, sie seien nicht integriert, aber sie sprechen zu Hause Italienisch. Die Kinder sprechen schon lange Deutsch, aber zu Hause wird Italienisch gesprochen. Soll man sagen, diese älteren Italiener seien nicht integriert, oder soll man verlangen, dass sie Sprachkurse besuchen? Vor allem sprechen sie ja eine Landessprache, es ist die dritte Landessprache. Wie soll man also die Integration genau umschreiben?

Die gemeinsamen Grundwerte, die wir haben, sind ja rechtlich in der Bundesverfassung niedergelegt. Was ausserhalb ist, liegt ausserhalb des rechtlichen Bereiches. Wenn Sie also dem Antrag Pfisterer Thomas zustimmen wollen, werde ich nicht auf die Barrikaden gehen. Ich glaube aber, der Bundesrat habe das gemeint. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, ergibt sich eine Differenz zum Nationalrat; da müssten wir dann noch von Fachgelehrten untersuchen lassen, wie gross der Unterschied ist. Ich glaube also, die Differenz ist relativ klein. Sie haben ja auch die Begriffe Achtung und Toleranz drin, und Sie haben dann die rechtsstaatliche Ordnung nicht mehr drin, weil diese ja in der Bundesverfassung enthalten ist. Ich überlasse den Entscheid Ihnen.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... offensichtliche Mehrheit  
Für den Antrag der Kommission .... Minderheit

**Übrige Bestimmungen angenommen**  
*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 3**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

#### **Art. 4**

##### **Antrag der Kommission**

##### *Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

.... erlässt das Bundesamt für Migration (Bundesamt) auf Verlangen ....

#### **Art. 4**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 2*

.... l'Office fédéral des migrations (office) rend ....

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: In diesem und einigen folgenden Artikeln geht es nur um eine Anpassung an die neue Amtsbezeichnung. Am 1. Januar 2005 wurde das Bundesamt für Migration geschaffen.

**Angenommen – Adopté**

#### **Art. 5**

##### **Antrag der Kommission**

##### *Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

.... und regelt in Absprache mit den Grenzkantonen den ....

#### **Art. 5**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 2*

.... trafic frontalier après consultation des cantons concernés.

**Angenommen – Adopté**

#### **Art. 6**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

#### **Art. 7**

##### **Antrag der Kommission**

##### *Abs. 1*

Die Kantone üben auf ihrem Hoheitsgebiet die Personenkontrolle aus.

##### *Abs. 2*

Der Bundesrat regelt im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Personenkontrolle durch den Bund im Grenzraum.

#### **Art. 7**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

Les cantons exercent le contrôle des personnes sur leur territoire.

##### *Al. 2*

Le Conseil fédéral règle en accord avec les cantons frontaliers le contrôle des personnes par la Confédération dans la zone frontalière.

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Bei der neuen Formulierung von Artikel 7 handelt es sich um die Anpassung an das Zollgesetz, das in dieser Session in die Schlussabstimmung kommen soll. Die Botschaft zum neuen Ausländergesetz hält fest, dass der Bundesrat bei der Verabschiedung dieses Gesetzes noch nicht dem Usis vorgreifen wollte; die Grenzkontrolle sollte deshalb grundsätzlich weiterhin eine Aufgabe der Kantone bleiben. Jetzt wird die

Normierung dem Zollgesetz angepasst; die Personenkontrolle bei der Zollgrenze und im Grenzraum soll deshalb im Sinne der bestehenden Praxis und in Absprache mit den Kantonen geregelt werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 8**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

.... beantragen. Artikel 15 Absatz 2 bleibt vorbehalten.

**Art. 8**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... envisagé. L'article 15 alinéa 2 est réservé.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Artikel 8 ist in Zusammenhang mit Artikel 15 zu sehen; wir haben in Artikel 15 eine Neuordnung vorgenommen. Ich möchte dann darauf zurückkommen. Hier wird daher auf Artikel 15 Absatz 2 verwiesen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9–13**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Brunner Christiane (S, GE):** Je me permets de faire juste une remarque, que j'avais faite aussi en commission, par rapport à la version française de cet article.

La formulation «celui qui loge un étranger à titre lucratif» ne correspond pas à la traduction de l'expression «wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt», parce que le mot «gewerbsmässig» vise uniquement l'hôtellerie et la parahôtellerie et que cela ne peut pas viser la personne privée qui loge un étranger à titre lucratif.

On s'était posé cette question. Il faudrait en tout cas corriger le dépliant français, ou bien, avec mon interprétation, dire que ça correspond à ce qu'on a exprimé en langue allemande.

**Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident):** Wir nehmen die Anregung von Frau Brunner entgegen, dass die französische Fassung nicht mit der deutschen übereinstimmt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 15**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Werden die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt ....

**Art. 15**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... durant la procédure, s'il est manifeste que les conditions d'admission seront remplies.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** In Artikel 15 Absatz 2 hat die Kommission eine Änderung vorgenommen, indem sie festschreibt: «Werden die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt», während Nationalrat und Bundesrat noch die Formulierung «voraussichtlich erfüllt» gewählt hatten.

Ich komme zurück auf Artikel 6 Absatz 2. Dort hat der Nationalrat präzisiert, dass das Gesuch grundsätzlich im Ausland gestellt werden muss. Das entspricht auch der heutigen Praxis. Diese Regelung gilt grundsätzlich auch in denjenigen Fällen, in denen ein Besuchervisum abläuft und der Gesuchsteller länger im Land bleiben möchte.

In Artikel 15 Absatz 2 wird die Ausnahme von dieser Regel statuiert, für den Fall, dass der Ausländer bereits im Land ist und die Zulassungsvoraussetzungen «offensichtlich» erfüllt werden. Das Wort «offensichtlich» ist präziser als das Wort «voraussichtlich», denn dann ist es klar vorhersehbar, der Fakt ist gegeben, dass die Voraussetzungen erfüllt werden. Die Kommission hat aufgrund der nationalrätlichen Diskussion den wenig präzisen und interpretationsbedürftigen Begriff «voraussichtlich» ersetzt und im Einverständnis mit dem Bundesrat beschlossen, dass diese Bewilligung dann erteilt werden kann, wenn die Zulassungsvoraussetzungen «offensichtlich» erfüllt werden.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir können uns der Kommission anschliessen. Es wird damit einfach klargestellt, dass ein Aufenthalt in der Schweiz während des Gesuchsverfahrens nur dann bewilligt wird, wenn die Bewilligungserteilung tatsächlich nur noch eine reine Formsache ist – es wird natürlich für die Handhabung wesentlich klarer – und wenn eine Wiederausreise als Schikane betrachtet würde. In diesen Fällen ist also ein Aufenthalt in der Schweiz während des Gesuchsverfahrens möglich.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Artikel 16 fällt weg; das wurde bereits bei Artikel 2a geregelt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Die folgenden Artikel formulieren die Voraussetzungen für die Zulassung zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Artikel 17 für die unselbstständige, Artikel 18 für die selbstständige Erwerbstätigkeit, als generelle Umschreibung. Im Vordergrund stehen die gesamtwirtschaftlichen Interessen. Die persönlichen Qualifikationen werden in den Artikeln 23, 30 und 31 festgehalten.

Heute werden diese Voraussetzungen in Artikel 8 der Vollzugsverordnung zum Anag festgelegt. Es sind dies die geistigen und wirtschaftlichen Interessen des Landes, der Grad der Überfremdung und die Lage des Arbeitsmarktes. Die

allgemeine Formulierung, wie sie in den Artikeln 17 und 18 formuliert wurde, ermöglicht selbstverständlich auch die Berücksichtigung von regionalen oder von Brancheninteressen, deren Behandlung in der Diskussion von Artikel 23 nachher sicher wiederaufgenommen wird.

**Angenommen – Adopté**

**Art. 18, 19**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Art. 20**

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

....

d. Streichen (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. gter)

**Art. 20**

**Proposition de la commission**

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

....

d. Biffer (cf. art. 30 al. 1 let. gter)

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: In Zusammenhang mit Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d möchte ich nur erwähnen, dass der Nationalrat die Zulassung von Hochschulabsolventen in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter geregelt hat, zusammen mit der Zulassung von Fachkräften, die dort neu geregelt wird.

**Angenommen – Adopté**

**Art. 21**

**Antrag der Kommission**

.... wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen ....

**Art. 21**

**Proposition de la commission**

.... de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche.

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Es handelt sich nur um eine Ergänzung, eine Angleichung an den französischen Text, in dem das Wort «branchenüblich» bereits enthalten war.

**Angenommen – Adopté**

**Art. 22**

**Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Antrag der Minderheit**

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Inderkum, Stähelin)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 22**

**Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Proposition de la minorité**

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Inderkum, Stähelin)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Ich ersuche Sie, hier der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verpflichtung zur Schaffung von Ausbildungsplätzen – die im Nationalrat mit 103 zu 61 Stimmen klar verworfen wurde – stellt einen sachfremden Zusammenhang dar, auch wenn es sich nur um eine Kann-Formulierung handelt. Unternehmen, welche keine Ausbildungsplätze anbieten können, werden benachteiligt.

Ein Nachweis wäre für die Ausländerbewilligungspraxis sehr aufwendig. Die bestehenden Probleme fehlender Ausbildungsplätze sind über die Berufsbildung zu lösen und nicht über die Zulassungspraxis, wie es hier vorgesehen ist.

Der Artikel entsprang einem Anliegen eines Postulates Strahm, das der Bundesrat seinerzeit entgegengenommen hatte. Die Problematik aber ist: Die Entscheide werden nicht von den Arbeitsämtern, sondern von den Migrationsämtern gefällt. Dies ist wie gesagt sachfremd. Deshalb haben wir diesen Artikel abgelehnt.

**Leuenberger Ernst (S, SO)**: Die Minderheit beantragt Ihnen, hier die ursprüngliche Fassung des Bundesrates beizubehalten. Es ist wohl am besten, wenn ich einen Satz aus der Botschaft dazu zitiere, der begründet, weshalb diese Bestimmung in Artikel 22 aufgenommen worden ist: «Es besteht eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zwischen Betrieben, die im Inland Jugendliche ausbilden, und Betrieben, die bereits ausgebildetes Personal hauptsächlich aus dem Ausland rekrutieren.» Das ist die zentrale Begründung hier.

Ich würde bestreiten, dass das hier sachfremd ist, weil ja der Grundgedanke dieses Gesetzes eigentlich darauf beruht, dass man unter dem Titel dieses Gesetzes nicht mehr wie früher vor allem Hilfskräfte rekrutieren möchte, sondern dass man eigentlich qualifiziertes Personal rekrutieren möchte, dass man eine regelrechte Qualifikationsstrategie verfolgen möchte. Das ist hier ja auch in vorhergehenden Voten zum Ausdruck gekommen, dass das eben der Zweck dieses Gesetzes ist.

Wenn das wirklich so ist, dass man unter dem Titel dieses Gesetzes hochqualifiziertes Personal holen will, dann ist es wohl angezeigt, sich Gedanken darüber zu machen, wie jene Betriebe dastehen, die von dieser Bewilligung Gebrauch machen, und jene Betriebe, die nicht davon Gebrauch machen, weil sie eben unter grossen Anstrengungen selber das Personal hier im Inland ausbilden. Daher ist man zum Schluss gekommen, es wäre wohl angezeigt, diese Wettbewerbsverzerrung auch hier – nicht nur in der Berufsbildungsgesetzgebung – zu verhindern.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen. Ich erlaube mir, darauf hinzuweisen, dass in der Kommission 7 Mitglieder die Mehrheit ausgemacht haben, 5 Mitglieder haben der Ursprungsfassung des Bundesrates zugestimmt und gehören zur Minderheit.

**Stähelin Philipp (C, TG)**: Auch mich hat hier die Argumentation des Bundesrates überzeugt. Ich bitte Sie daher, mit der Minderheit zu stimmen. Ich bitte Sie aber auch aus praktischen Erfahrungen heraus darum.

Ich spreche hier insbesondere vom Gesundheitsbereich. Sie kennen unsere Pflegeschulen, welche das Pflegepersonal für die Spitäler ausbilden. Insbesondere in den Grenzregionen – Sie wissen, woher ich komme – haben wir ganz klar die Erscheinung, dass gewisse Spitäler sich hier zur Verfügung stellen, Ausbildungsplätze offerieren und in einem regen Kontakt mit den Ausbildungsschulen, mit den Pflegeschulen, stehen. Und dann gibt es die anderen: Die verweigern sich hier völlig, sie machen nicht mit, und sie profitieren schlicht und einfach davon, dass andere Spitäler ausbilden und dadurch Mehrkosten haben. Sie holen sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil, und sie profitieren bei uns insbesondere, indem sie eben in hohem Masse ausländisches Pflegepersonal beschäftigen. Ich bin der Meinung, dass diese Wettbewerbsverzerrung angegangen werden soll. Ich unterstütze deshalb diesen Antrag.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Bundesrat hat sich inzwischen der Mehrheit angeschlossen, und zwar hat er diese Auffassung schon bei der Beratung im Nationalrat vertreten. Warum hat er hier einen Richtungswechsel vorgenommen? Seit der Beratung der Fassung des Bundesrates im Nationalrat sind von der Wirtschaft grosse, ernstzunehmende Bedenken gegen diese Formulierung eingegangen. Darum hat der Bundesrat beschlossen, er werde sich dem Nationalrat anschliessen. Es ist auch eine nicht ganz ungefährliche Referendumsmöglichkeit. Ich habe am Anfang nicht gesehen, wie es ist, aber es ist also wirklich störend.

Herr Stähelin, Sie haben den Gesundheitsbereich angesprochen – ein mehrheitlich staatliches oder staatlich gelenktes Gebiet. Das ist verständlich, aber Sie müssen die gesamte Wirtschaft sehen. Nehmen Sie an, ein Unternehmen mit zehn Arbeitskräften braucht einen Spezialisten von ausserhalb der Europäischen Union. Jetzt wird die Ausländerbehörde, das Migrationsamt, dieses Unternehmen verpflichten, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Das ist dermassen störend und auch praxiswidrig. Es ist in der Schweiz natürlich so, dass einige Betriebe in der Ausbildung mehr tun und andere weniger. Wenn ich an meine frühere Tätigkeit denke, stelle ich fest, dass wir 140 Lehrlinge ausgebildet haben; wir haben auch die Lehrlinge aus der Umgebung ausgebildet, weil wir eine Struktur hatten. Kleine Unternehmen haben diese nicht. Es ist natürlich störend, wenn Sie sagen: «Wer eine solche Bewilligung hat, den verpflichten wir nun zur Schaffung einer bestimmten Zahl an Ausbildungsplätzen – und das nicht durch das Arbeitsamt, nicht durch die Berufsbildungsbehörden, sondern durch das Migrationsamt.» Davon möchten wir absehen. Ich glaube auch, dass meine Ämter mit dieser Sache überfordert sind.

In der nationalrätlichen Kommission wurde von CVP-Seite ein Antrag eingebracht, um diesen Nachteilen auszuweichen, nämlich die Erhebung einer einmaligen Integrationsabgabe bei der erstmaligen Bewilligungserteilung. Das hat man auch verworfen, aus dem gleichen Grund: Wer bestimmt die Integrationsleistung, die hier abgegolten werden soll? Ist es bei einem amerikanischen Spezialisten anders als bei einem chinesischen? Ich glaube, wir sollten von dieser Vorschrift – so viel Verständnis ich auch dafür habe – absehen. Es ist sachwidrig, wenn das Migrationsamt Unternehmen aus dem einzigen Grund zur Schaffung von Ausbildungsplätzen verpflichtet, weil sie einen Spezialisten von ausserhalb der EU beiziehlen müssen. Darum bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident):** Der Bundesrat schliesst sich dem Antrag der Mehrheit an.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 20 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 16 Stimmen

#### **Art. 23**

##### **Antrag der Kommission**

##### **Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### **Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Abs. 3**

....

f. Streichen (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. gter)

#### **Art. 23**

##### **Proposition de la commission**

##### **Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### **Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Al. 3**

....

f. Biffer (cf. art. 30 al. 1 let. gter)

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Der Nationalrat hat bei diesem Artikel mit ganz wenigen Stimmen Mehrheit – mit 79 zu 75 Stimmen – einen Einbruch in den Grundsatz der Zulassung von qualifizierten Arbeitskräften beschlossen, gemäss dem damaligen Antrag einer Minderheit Schibli.

Artikel 23 ist der zentrale Artikel im Zusammenhang mit der Ausländerzulassung; dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass sich der Ausländerbegriff dieses Gesetzes ausschliesslich auf Nicht-EU-Bürger bezieht. Über die genauen Auswirkungen dieser Änderungen, die gemäss dem Antrag der Minderheit Schibli angenommen wurden, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Eine generelle Öffnung auch für beruflich wenig qualifizierte Arbeitskräfte war damals vielleicht nicht gemeint, allenfalls könnte man auf das Kriterium der persönlichen Voraussetzungen Rücksicht nehmen. Das duale System aber kann nicht mit Ausnahmen durchbrochen werden, indem man anstelle der Qualifikation saisonale oder branchenspezifische Bedürfnisse in den Vordergrund stellt. Die bisherige Praxis, Bewilligungen in den Bereichen zu erteilen, wo sie gerade nötig waren, hat zur bekannten, nicht mehr steuerbaren Zuwanderung geführt: Familiennachzug, Automatismen usw. Diese Arbeitskräfte müssen aus dem EU-Raum rekrutiert werden.

Absatz 1 beinhaltet Kurzaufenthalts- und längerfristige Aufenthaltserlaubnisse, die an besondere Qualifikationen geknüpft sind. Die vom Nationalrat eingeführte Zulassung für «spezifische Arbeiten» hat eine Zulassung aller möglichen Arbeiter zur Folge und bedeutet einen Rückfall in die Zeit der Saisonarbeiter.

Absatz 2 umschreibt die Anforderungen für längerfristige Aufenthaltserlaubnisse. Hier werden zusätzliche Voraussetzungen gefordert, wie berufliche Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse usw. Ein Automatismus zur Umwandlung von der Kurzaufenthaltsbewilligung zur längerfristigen Aufenthaltserlaubnisse ist nicht vorgesehen. Es sind alle Anforderungen zu prüfen.

Absatz 3 beinhaltet Ausnahmen von den Absätzen 1 und 2, die eine Flexibilisierung zulassen – keinesfalls aber im Sinne der Beschlüsse des Nationalrates –, z. B. IT-Spezialisten, z. B. aber auch für Pflegepersonal, Herr Stähelin. Litera c von Absatz 3 ermöglicht es gerade, dem Bedarf nach Arbeitskräften mit besonderen beruflichen Kenntnissen oder Fähigkeiten Rechnung zu tragen.

Die Kommission hat der Streichung des Beschlusses des Nationalrates und damit dem Entwurf des Bundesrates mit 12 zu 1 Stimmen zugestimmt.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich bitte Sie, bei der Fassung gemäss Bundesrat zu bleiben, wie es auch Ihre Kommission beantragt.

Natürlich muss man die Bedenken, die dem nationalrätlichen Beschluss zugrunde liegen, ernst nehmen. Sie stammen vor allem aus der Landwirtschaft. Es sind natürlich hier auch Berufsgattungen gemeint, die nicht nur hochqualifizierte Spezialisten brauchen – es ist jetzt meistens von Professoren und Atomphysikern usw. gesprochen worden –; es gibt natürlich auch andere Bedürfnisse. Wir sind aber der Auffassung, dass das Bedürfnis nach Kurzaufenthalt, namentlich im landwirtschaftlichen Bereich, in den nächsten Jahren mit Leuten aus den neuen EU-Staaten weitgehend abgedeckt werden kann.

Wir haben ja im freien Personenverkehr eine Übergangserregelung mit 15 000 Jahresaufenthalt und 115 000 Kurzaufenthalt. Das Kontingent für Jahresaufenthalter ist sofort erschöpft. Es ist klar, dass es einen starken Druck gäbe, wenn wir diese Zahl erhöhen würden. Bei den Kurzaufenthalt sind von den 115 000 gemäss Kontingent ungefähr 70 000 ausgeschöpft. Sie sehen, dass wir hier also noch Reserven haben. Wir können die Bedürfnisse bei den einfacheren Berufen in der Landwirtschaft, im Gärtnereiwesen und im Gastgewerbe ohne weiteres mit Kurzaufenthaltsbewilligungen befriedigen.

Wenn wir hier öffnen, dann öffnen wir natürlich im Grunde genommen *ad libitum*. Dann haben wir wieder eine unbefriedigende Situation, und Sie müssen auch sehen: Diejenigen, die dann hier arbeiten und nachher nicht nach Hause gehen, sondern hier bleiben, gehören nachher alle in den illegalen Bereich. Sie wissen, wie schwierig es ist, dann die Rückreisen zu organisieren und Massnahmen gegen solche Leute ergreifen zu können.

Darum bitten wir Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Die Bedürfnisse der Antragsteller im Nationalrat können auch mit der heutigen Regelung befriedigt werden.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 24–29

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 30

##### Antrag der Mehrheit

##### Abs. 1

....

e. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

gbis. den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaders und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen zu vereinfachen;

gter. Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, sofern sie von hohem wissenschaftlichem Interesse ist;

gquater. Au-pair-Angestellten, die von einer anerkannten Organisation vermittelt werden, einen Weiterbildungsaufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen;

....

##### Abs. 1bis

Streichen

##### Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Antrag der Minderheit

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

##### Abs. 1bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 30

##### Proposition de la majorité

##### Al. 1

....

e. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

gbis. pour simplifier l'échange de cadres supérieurs et de spécialistes indispensables au sein d'une entreprise déployant des activités internationales;

gter. pour faciliter l'exercice d'une activité lucrative aux titulaires d'un diplôme universitaire suisse, dans la mesure où l'activité revêt un intérêt scientifique prépondérant;

gquater. pour permettre aux personnes au pair placées par une organisation reconnue d'effectuer un séjour de perfectionnement en Suisse;

....

##### Al. 1bis

Biffer

##### Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

##### Al. 1bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Hier müssen zwei Punkte erwähnt werden. Zuerst zu Artikel 30 Absatz 1 Litera e: Die Kommission beantragt Ihnen, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben. Ich möchte aber ganz klar beifügen, dass dies nicht beinhaltet, dass Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel nicht geschützt werden sollen. Sie sind nach Meinung des Bundesrates in Litera b enthalten, also dort geschützt, nämlich als «schwerwiegende persönliche Härtefälle». Wir haben das in der Kommission so diskutiert und im Protokoll festgehalten, und es ist nun auch hier nochmals ausdrücklich zu Protokoll gegeben worden.

Zeuginnen und Zeugen werden vor Gericht befragt. Die Formulierung gemäss Nationalrat ist daher weniger klar als jetzt gemäss Bundesrat. Daher verzichten wir auf Litera e.

Zu Buchstabe g habe ich vorhin erwähnt, dass wir zwei Ergänzungen vorgenommen haben. Wir haben einen Buchstaben gbis beigefügt, der den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaders und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen vereinfachen will. Hier bestand auch in der Kommission eine einheitliche Meinung.

Dann haben wir den im Nationalrat von den Zulassungsvoraussetzungen in den Artikeln 17 bis 29 abweichenden Entscheid bezüglich Zulassung von Hochschulabsolventen in Buchstabe gter präzisiert, indem wir festgehalten haben, auch hier Spezialisten, also Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, wenn diese Tätigkeit von hohem wissenschaftlichem Interesse ist. Hier sind ausdrücklich nicht nur Professoren oder Assistenten gemeint, sondern es können beispielsweise auch Tätigkeiten der ETH, Universitäten oder Spin-offs usw. erleichtert werden. Wir waren aber der Meinung, dass eine abgeschlossene Ausbildung von Drittstaatenangehörigen in der Schweiz nicht automatisch auch den erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt öffnen darf. Dafür ist der Arbeitsmarkt zu klein. Es werden auch bei uns mehr ausgebildet, als im Arbeitsmarkt aufgenommen werden können. Jährlich sind es rund 14 000 Ausländer, die zur Ausbildung zugelassen werden, und sie werden in ihren Herkunftsländern auch gebraucht. Die Kommission war der Meinung, dass wir den Braindrain aus diesen Ländern nicht noch verstärken sollten – daher diese Einschränkung. Eine generelle Ausnahmemöglichkeit ergibt eben einen grösseren Spielraum.

Brunner Christiane (S, GE): Je remercie Madame la rapporteure de ce qu'elle a dit à propos des lettres g à gquater. Je remercie aussi le Conseil fédéral d'avoir considéré que c'était quelque chose d'important et d'avoir ouvert la porte, à l'article 30. En effet, pendant des années, on m'a toujours dit que, dans le domaine des start-up, dans celui des spin-off, on a des produits que l'on aimerait commercialiser, que l'on a les gens qui ont finalement développé ces produits dans le cadre de l'EPFL ou bien même d'une haute école spécialisée. Ce sont des étrangers qui ont fait leurs études en Suisse et qui n'ont donc pas le droit de rester ici après leurs études alors que, par exemple, dans tel cas particulier, pour telle commercialisation, on a besoin de telle ou telle personne, même s'il s'agit d'un laborantin, et pas d'un spécialiste de haut niveau, mais qui sait faire précisément cela, alors qu'il est difficile de trouver l'équivalent en Suisse.

Je suis donc reconnaissante au Conseil fédéral et à la commission d'avoir accepté d'ouvrir cette porte. De plus, je pense que c'est profitable à la création de nouvelles places de travail et au renouvellement du tissu industriel dans notre pays.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir können uns der Fassung Ihrer Kommission anschliessen. In Zusammenhang mit dem, was Sie bei Artikel 20 beschlossen haben, ist die entsprechende Sicherheit gewährleistet. Wir können uns damit einverstanden erklären.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Zu Absatz 1bis: Die Regelung betreffend «sans-papiers», um die es sich hier

handelt, wurde im Parlament bereits verschiedentlich diskutiert. Bereits in der Antwort des Bundesrates vom Juni 1998 auf eine Motion Fankhauser hat der Bundesrat festgehalten, dass eine Amnestie lediglich die Missachtung der Bestimmungen im Ausländerrecht belohnen würde und demzufolge eine Erwartungshaltung und einen Anziehungseffekt zur Folge hätte. Zudem wäre eine Amnestie für Illegale auch ungerecht gegenüber jenen, die sich rechtmässig verhalten haben. Es geht vor allem auch darum, dass die Kantone ihre Vollzugsfunktion wirklich wahrnehmen.

Zahlreiche weitere Vorstösse führten dann zu einem Rundschreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge und des Bundesamtes für Ausländerfragen. Nach Konsultation der Kantone führte es dazu, dass betreffend den Grundsatz der Aufnahme in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen eines der Kriterien die Aufenthaltsdauer von vier Jahren ist, dann auch die Einschulung der Kinder, die soziale Integration oder das Verhalten auf dem Arbeitsmarkt. Damit besteht die Möglichkeit, diese Aufnahme in schwerwiegenden Fällen vorzunehmen, aber eine verpflichtende Formulierung im Gesetz ist nicht erforderlich. Es wäre auch störend, wenn wir die Regeln im Gesetz klar festhalten und dann in einem speziellen Absatz die Umgehung unter bestimmten Bedingungen ermöglichen.

Die vom Nationalrat beschlossene Bestimmung entspricht, wie gesagt, dem erwähnten Rundschreiben von 2001. Aber darin ist ausdrücklich keine Bewilligung für Fälle aus dem Asylbereich enthalten.

**Brunner Christiane (S, GE):** L'alinéa 1bis introduit par le Conseil national concerne toute la problématique des sans-papiers. En commission, j'avais proposé de placer cet alinéa dans les dispositions transitoires, afin de permettre une régularisation dans le cas des personnes qui sont là depuis longtemps, qui sont souvent intégrées dans le marché du travail et dont les dossiers ont parfois aussi traîné par notre propre faute. Selon ma proposition, il n'y aurait pas eu, une fois le temps écoulé, d'appel d'air puisqu'une fois la transition passée, cela aurait été fini, la solution étant limitée dans le temps. Ensuite, puisque l'arsenal de la nouvelle loi est extrêmement restrictif et que le Conseil fédéral l'a voulu de cette manière, dans le fond, il ne peut finalement plus y avoir à l'avenir d'immigrés clandestins, il ne peut plus y avoir de sans-papiers si on applique la loi dans toute sa rigueur. Donc, il s'agissait à mes yeux de faire quelque chose pour le passé.

J'allais dans le même sens que le Conseil d'Etat genevois – je ne le savais pas, d'ailleurs, mais enfin, je l'ai appris par la suite –, qui sollicite maintenant une régularisation exceptionnelle et unique des travailleurs clandestins dans le secteur domestique à Genève. Le gouvernement de mon canton propose là aussi des mesures consistant en une action unique, non renouvelable, à des conditions très précises, pour l'examen de ces situations. Nous n'avons pas à traiter de cela aujourd'hui. Simplement, dans le fond, on allait dans la même direction: on ne faisait pas un appel d'air, on résolvait une question, et après c'était stop.

La majorité des membres de la commission, tout en admettant que ma proposition de transférer l'alinéa dans les dispositions transitoires n'était en réalité pas si bête, l'a quand même rejetée. Cela m'amène à défendre la solution du Conseil national telle quelle dans ma proposition de minorité.

Il est vrai que, dans le passé – vous l'avez dit, Madame Heberlein –, le traitement des cas de rigueur se fondait sur les circulaires Metzler, aujourd'hui abrogées, qui étaient parfois interprétées de manière différente d'un canton à l'autre. Mais ce n'est pas en révoquant une circulaire qu'on élimine le problème ou qu'on aide les cantons à trouver des solutions humainement et administrativement acceptables pour le grand nombre de personnes qui vivent, qui travaillent en Suisse dans l'ombre et sous la menace constante d'une expulsion.

L'alinéa 1bis permet de régulariser les cas individuels d'une extrême gravité et de tenir compte des intérêts publics ma-

jeurs lorsqu'une personne étrangère séjourne illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans à des conditions bien précises et restrictives. Cette disposition a l'avantage de donner les mêmes chances dans tous les cantons aux personnes visées, en laissant cependant aux autorités compétentes suffisamment de marge de manoeuvre et d'appréciation selon les cas. Elle a aussi l'avantage de concerner tout étranger qui séjourne illégalement en Suisse, quel que soit son canton de résidence. Mais cette disposition n'impose rien aux cantons qui restent libres d'en faire usage ou pas.

Je suis aussi consciente que le Conseil national n'a voté cette disposition qu'à une bien courte majorité, puisqu'il ne l'a adoptée qu'avec 1 voix de majorité. Mais, pour notre Chambre des cantons, il me semble que l'intérêt des cantons devrait être une préoccupation majeure. En adoptant cette disposition, nous donnons aux cantons un instrument qui leur permet de mieux gérer la problématique des sans-papiers qui sont là à l'heure actuelle.

Dès lors, je vous invite à suivre la proposition de minorité et à adhérer à la décision du Conseil national.

**Saudan Françoise (RL, GE):** Je dois dire que j'avais été sensible à la proposition de Madame Brunner en commission, en particulier à la finesse de l'introduire dans les dispositions transitoires, ce qui aurait eu réellement une portée légale plus importante que de prévoir une disposition tout à fait générale. Nous avons d'ailleurs abordé ce problème, Monsieur le conseiller fédéral, lors de votre entrée en fonction, quand je vous avais interrogé sur les solutions qui avaient été proposées par Monsieur George Bush aux Etats-Unis pour faire face justement aussi au problème des travailleurs clandestins.

Si, en définitive, je ne me suis pas ralliée à la minorité, c'est pour une raison essentielle, à savoir les expériences faites à l'étranger. Le dernier exemple est la tragédie que vivent certaines personnes, si j'en crois les nouvelles d'hier: 1500 personnes sont arrivées illégalement en Italie et vont être renvoyées maintenant en Libye, à la suite d'accords dont on ne connaît vraiment pas la portée.

Tout d'abord, je n'ai pas constaté que ce mode de faire ait permis de résoudre définitivement ce problème dans un seul pays. Madame Brunner nous affirme que ce serait le cas avec ces dispositions; mais, Madame Brunner, vous nous avez également dit que vous n'étiez pas d'accord avec certaines de ces dispositions et que vous envisagiez de rejeter la loi. Donc il y a là une contradiction, parce que les dispositions restrictives que nous avons adoptées pour faire face à ce problème sont inscrites dans cette loi.

Ensuite, s'il est vrai que la suggestion du Conseil d'Etat genevois est intéressante, elle me pose toutefois un problème fondamental, à savoir celui de l'inégalité de traitement introduite entre des personnes qui travaillent de manière illégale en Suisse en fonction du secteur dans lequel elles travaillent. Proposer de ne régulariser que les sans-papiers dans le secteur de l'économie domestique a pour moi quelque chose de choquant par rapport aux sans-papiers qui travaillent de manière illégale, soit dans l'hôtellerie, soit dans le bâtiment.

Je dois dire que j'étais très partagée. Si je me souviens bien, je vous avais même dit en commission, Madame Brunner, que, si on pouvait avoir des engagements fermes disant que le problème serait réglé une fois pour toutes, ce serait une bonne solution, mais qu'après, il nous faudrait être tous sur la même longueur d'onde. Or, on a vu que le problème se reproduit dans les pays étrangers: quasiment un ou deux ans après, on était dans la même situation. A mon avis, on aurait peut-être pu faire là, comme je vous l'ai dit, un bout de chemin en commun.

Mais, en l'état, je me rallie à la proposition de la majorité, tout en étant consciente, Monsieur le conseiller fédéral, qu'il va vous falloir répondre aux autorités genevoises et peut-être aborder de manière beaucoup plus générale le problème des sans-papiers qui travaillent depuis des années en

Suisse et voir si vous pouvez nous trouver une solution plus satisfaisante que celle qui existe actuellement.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Ich bitte Sie ebenfalls, mit der Mehrheit zu stimmen. Wir sprechen hier von Bewilligungsgesuchen nach Absatz 1 Buchstabe b. In Buchstabe b wird insbesondere auch gesagt, dass man von den Zulassungsvoraussetzungen abweichen könne, um wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Für mich gehört zu den ganz wichtigsten öffentlichen Interessen nicht zuletzt die Rechtssicherheit.

Hier machen wir genau das Umgekehrte: Wer sich vier Jahre rechtswidrig in der Schweiz aufhält, kommt dann in eine Vorzugsbehandlung hinein. Wenn man sich legal um eine Bewilligung bemüht, wird das Gesuch geprüft; bei dem hingehen, der sich vier Jahre rechtswidrig hier aufhält, wird das Gesuch nach dieser Fassung noch vertieft geprüft.

Damit habe ich Mühe. Man kann nicht rechtswidriges Verhalten schlussendlich noch belohnen. Für mich geht es hier tatsächlich primär auch um die Einhaltung der Rechtsordnung – Rechtswidrigkeit soll nicht belohnt werden.

**David Eugen (C, SG):** Ich möchte die Fragen, die Kollege Stähelin soeben angesprochen hat, keineswegs in den Hintergrund stellen. Es ist zwar eine Frage des Rechtsstaates, aber es ist auch eine Frage der Realitäten. Herr Bundesrat Blocher hat gesagt, es werde von 300 000 Illegalen in der Schweiz gesprochen. Jetzt macht man ein Gutachten, in dem man dann vielleicht herausfindet, dass es nur 100 000 sind. Ob man das wirklich per Gutachten herausfindet, darüber bin ich etwas im Zweifel. Aber es sind sicher über 100 000 illegal hier.

Was sagt das Recht, was sagt dieses Gesetz dazu? Diese müssten alle verhaftet und in ein Gefängnis gesteckt werden; das steht in Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe d; die Leute müssen sanktioniert werden. Das macht der Staat aber nicht. Ich habe bis jetzt nicht gehört, dass die Absicht der staatlichen Behörden besteht, in diese Richtung aktiv zu werden.

Die Realität ist aber, dass sehr viele dieser Leute auf dem Arbeitsmarkt tätig sind; sie werden vor allem im Bau, in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe beschäftigt. Und wir machen hier Gesetze, bauen diese noch aus, und die Anzahl der Illegalen wird aufgrund dieser Revision nochmals steigen. Man produziert also weitere illegale, aber am Schluss fottiert man sich um sie, und zwar auch vom Rechtsstaat aus. Zu einem schönen Teil überlässt man sie den Gemeinden oder dann irgendwelchen anderen Organisationen oder Privaten. Der Staat schafft mit diesen Regelungen ein Niemandsland, das immer grösser wird. Natürlich gibt es dann auch einen Teil Kriminalität, die in diesem Sektor stattfindet. Nach meiner Überzeugung sind das keine Lösungen. Ich kann durchaus akzeptieren, wenn jetzt die Mehrheit sagt, auch das, was der Nationalrat beschlossen habe, sei keine Lösung. Aber ich sage einfach nur: Wir machen die Augen zu, wir verschliessen die Augen vor diesem Problem, dass Zehntausende, ja über 100 000 Menschen in dieser Situation leben, und handeln nicht. Das ist meines Erachtens auch gegenüber den Bürgern nicht korrekt.

Wir können hier schon den Rechtsstaat zelebrieren, aber dieser findet nur in den Büchern statt; in der Realität – in den Bahnhöfen, überall sonst – findet er nicht statt. Darum habe ich etwas genug von diesen grossen Worten, die auch von bundesrätlicher Seite kommen, was man hier alles unternehme, um die Dinge in diesem Sektor in den Griff zu bekommen. Dabei sind die Leute einfach da, auch wenn sie nicht mehr im Register sind. Sie sind nicht mehr in diesen schönen Kategorien, die wir hier für alle Ausländer aufstellen, sondern sie sind als illegale da. Ich denke, damit erfüllt der Staat schlicht und einfach seine Aufgabe nicht.

Hier geht es nicht um die Wertung, wie bei diesen Personen genau vorzugehen ist. Aber sie einfach aus dem Gedächtnis zu streichen ist in jeder Hinsicht falsch. Das ist gegenüber diesen Personen falsch, aber insbesondere auch gegenüber

der Schweizer Bevölkerung. Diese möchte nämlich wissen, was eigentlich mit den Illegalen passiert. Das wollen auch die Gemeindebehörden wissen, die Kantone wollen es wissen – und der Bund macht mit der Gesetzgebung eigentlich nur eines: Er schafft immer mehr solche Personen.

Von mir aus gesehen ist der Ansatz des Nationalrates vielleicht unbefriedigend. Was mich aber noch weniger befriedigt, ist die Streichung, dass man gar nichts macht und sagt: Wir wollen hier für diesen Hauptproblemfall, den wir heute haben, gar keine Lösung anbieten. Ich ersuche den Bundesrat, hier eine Lösung anzubieten. Es ist seine Pflicht, uns für die illegalen Aufenthalter eine Lösung zu präsentieren.

**Slongo Marianne (C, NW):** Ich wende mich gegen die Pauschaläusserung von Ihnen, Herr Kollege David, dass wir illegale auf dem Bau beschäftigen. So geht das nicht. Ich verahre mich gegen diese Aussage. Wir haben Arbeitsverträge, und wir verhalten uns korrekt auf dem Bau. Ich bitte Sie um Kenntnisnahme.

Bitte stimmen Sie der Mehrheit zu.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir bitten Sie – und das ist unsere Lösung, Herr David –, der Mehrheit zuzustimmen und diesen Absatz zu streichen.

Wir haben in Artikel 30 zahlreiche Ausnahmen, mit denen man von den Zulassungsvoraussetzungen abweichen kann. Diese Ausnahmen gelten sogar für illegale. Es kann von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dies steht in Absatz 1 Litera b. Weiter kann nach Litera c von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um den Aufenthalt von Pflegekindern zu regeln, und nach Litera d, um Personen vor Ausbeutung zu schützen usw. Wir haben relativ viele Ausnahmen – auch für Leute, die sich rechtswidrig und illegal in diesem Lande aufhalten.

Wenn Sie sagen, Herr David, ich hätte gesagt, wir hätten 300 000 illegale, so ist das nicht richtig. Im ersten Gutachten wurde gesagt, es seien 50 000 bis 300 000. Sie sagen, es seien mehrere Hunderttausend. Das sind Schätzungen, mit denen kann ich nichts anfangen. Wir werden jetzt etwas genauer schauen, wie das ist. Aber es ist bei Dunkelziffern so: Man weiss es nicht. Wenn man es wüsste, wäre es einfach. Wir schauen, dass wir die illegal Anwesenden jetzt genauer beziffern können.

Zur Behauptung, die Gesetzgebung schaffe illegale: Ja, das ist immer so. Wenn Sie keine Gesetze haben, gibt es keine Leute, die illegal sind. Ich meine, man kann ja nur gegen ein Gesetz verstossen, wenn es ein Gesetz gibt. Wenn es keine Gesetze gibt, dann gibt es auch keine illegalen. Aber das hier ist ja eine viel zu einfache Regelung. Tatsache ist: Wir haben relativ viele illegale hier, weil in der Schweiz Illegalität attraktiv ist. Das müssen Sie einfach sehen. Es geht darum, Illegalität nicht zu attraktiv zu machen, sonst haben Sie immer mehr illegale. Sie haben morgen die Gelegenheit, mir beim Asylgesetz zu helfen – ich danke Ihnen – und mit der Ausdehnung des Nothilfestopps dafür zu sorgen, dass die Attraktivität gebrochen wird. Da haben wir bereits gute Erfahrungen gemacht – übrigens nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland: in Dänemark, Norwegen, Deutschland und ganz besonders in den Niederlanden. Da schwindet auch die Attraktivität. Das ist eines der Mittel.

Zweitens: Wir gehen gegen illegale vor. Sie haben keine Bewilligung, sie müssen das Land verlassen – und sie verlassen es auch, ausser man würde ihnen diesen Service bieten. Das ist ja klar, sie haben auch Recht. Illegale attraktiv zu versorgen ist anscheinend interessant und wird geduldet. Darüber können wir morgen reden.

Wir müssten sie alle ins Gefängnis stecken: Wir können illegale, die wir nicht kennen, nicht in ein Gefängnis stecken. Das ist ja eine Dunkelziffer; Sie reden auch von einer Dunkelziffer. Aber das ist in anderen Bereichen auch so. Ich weiss nicht, wie viele Diebe es in der Schweiz gibt. Wir kennen nur diejenigen, die wir feststellen, und wenn wir sie fest-

stellen, werden sie der gerichtlichen Beurteilung zugeführt, und dann werden sie bestraft. Bei den Illegalen, sofern sie aufgegriffen werden und keine Gründe haben, schauen wir, dass sie das Land verlassen. Im Notfall müssen sie sogar überführt werden. Die Schwierigkeiten sind uns bekannt.

Wenn Sie diese Bestimmung hier gutheissen, dann haben Sie eine vierjährige Frist. Obwohl 2001 ein Kreisschreiben mit diesen vier Jahren erlassen worden ist, hat der Bundesrat sie ausdrücklich nicht ins Gesetz genommen, weil wir mit diesem Kreisschreiben ganz schlechte Erfahrungen gemacht haben. Soundso viele haben versucht, einfach diese Vierjahresgrenze zu erreichen. Sie sagen dann: Jetzt müsst ihr neu prüfen und vertieft prüfen, ihr habt vorher nicht vertieft geprüft – und das ganze Rechtsverfahren beginnt von vorne! Sie haben hier solche, die haben drei, vier Jahre Rechtsverfahren hinter sich, warten diese vier Jahre und beginnen wieder mit drei-, vierjährigen Rechtsverfahren, mit Revisionsbegehren usw. Das ist doch eine willkürliche Grenze, diese vier Jahre! Wir lassen diese Grenze offen. In Ausnahmefällen – in Härtefällen usw. – muss geprüft werden. Wir gehen davon aus, dass immer vertieft geprüft wird. Ich kenne keine Fälle, bei denen wir nur oberflächlich prüfen. Darum müssen Sie diesen Absatz streichen. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen. Sie haben in den vorhergehenden Buchstaben genügend Ausnahmeregelungen. Ich wende mich auch dagegen, dass man das hier als Zelebration des Rechtsstaates auffasst. Wenn Sie die Illegalität dulden – und sagen: Das macht nichts, das machen wir – und die Illegalität noch per Gesetz fördern und per Praxis fördern, dann heben Sie den Rechtsstaat aus den Angeln. Ich bitte Sie, dazu hier nicht Hand zu bieten. Wir haben genug Bestimmungen, in denen es zum Teil gemacht wird. Darauf werden wir morgen zurückkommen.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 9 Stimmen

#### **Art. 31**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Da wir in der Kommission nicht intensiv über diesen Artikel diskutiert haben, wissen wir nicht, ob der Bundesrat an seinem Antrag festhält. Die Bestimmung mit der sechsmonatigen Aufenthaltsfrist ist im Nationalrat hineingekommen. Wir wissen nicht, ob der Bundesrat an seinem Antrag festhält.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es ist so, wie Frau Heberlein gesagt hat: In der Kommission ist das nicht mehr geprüft worden, wir haben dort einige Artikel zusammengenommen. Ich entschuldige mich, dass ich damals bei diesem Artikel nicht interveniert habe. Wir halten am bisherigen Antrag des Bundesrates fest. Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

Die Unterbrechungsfrist von sechs Monaten – ein Kurzaufenthalter muss sechs Monate gehen und kann dann wieder kommen – ist in der Praxis zu starr. Darum hat der Bundesrat gesagt: «nach einem angemessenen Unterbruch»; dieser ist je nach Arbeitsverhältnis verschieden. Ein schönes Beispiel dafür, auch wenn es zahlenmässig nicht entscheidend ist, ist das Zirkuspersonal. Das sind alles Spezialisten, von denen die meisten aus dem Nicht-EU-Raum kommen; es geht um Artisten und das besondere Personal, das sich mit Elefanten und Kamelen auskennt usw. Das sind typische Kurzaufenthalter, denen wir auch eine Genehmigung erteilen, weil man die Spezialisten in Europa nicht findet. Die gehen im Winter nach Hause, dann haben sie keine Bewilligung mehr, und dann kommen sie wieder. Wenn das nur fünf Monate sind, sind wir gezwungen, ihnen Jahresaufenthaltsbewilligungen zu geben, weil wir die Möglichkeit von fünf Monaten Unterbruch nicht haben. Also müssen sie eine

Jahresaufenthaltsbewilligung haben und können das ganze Jahr hier bleiben.

Da muss ich Ihnen sagen, das macht keinen Sinn. Es gibt Leute, bei denen das Ausländeramt sagt, man müsse einen Unterbruch von acht Monaten festlegen, weil es von der Situation her so ist, bei anderen kann man vier Monate festlegen, beim Zirkus fünf Monate.

Wir bitten Sie, den Ausdruck «angemessen» zu belassen und von der starren Frist von sechs Monaten, wie sie der Nationalrat damals gewählt hat, abzusehen. Die Folgen waren auch mir damals noch nicht geläufig.

**Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident)**: Der Bundesrat hält bei Absatz 4 an seinem Antrag fest.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag des Bundesrates .... 18 Stimmen

Für den Antrag der Kommission .... 9 Stimmen

#### **Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 32**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

#### **Angenommen – Adopté**

#### **Art. 33**

##### **Antrag der Mehrheit**

##### **Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Abs. 2**

Ausländerinnen und Ausländern kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

##### **Abs. 3–5**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Antrag der Minderheit**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

##### **Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 33**

##### **Proposition de la majorité**

##### **Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Al. 2**

Il est possible d'octroyer l'autorisation d'établissement à un étranger:

....

##### **Al. 3–5**

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Proposition de la minorité**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

##### **Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit wollte im Gegensatz zum Nationalrat für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung keine neuen Rechtsansprüche im Gesetz schaffen. Nicht allein die Anzahl Jahre soll massgebend sein, sondern auch weitere Faktoren wie z. B. die Integration sollen massgebend sein. Sie trug damit den in der Vernehmlassung von den Kantonen vorgebrachten Bedenken Rechnung. Dies im Wissen, dass mit dieser Entscheidung der Faktor Rechtssicherheit beeinflusst werden kann. Es ist in jedem Fall eine eingehende Prüfung durch die Ausländerbehörden nötig.

Heute besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung – er ist weder im Gesetz noch in einer Verordnung verankert. Ob ein Rechtsanspruch oder eine Kann-Bestimmung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren im Gesetz steht, hat wahrscheinlich in der Praxis keine wesentlichen Auswirkungen, denn in der heutigen Praxis wird nach zehn Jahren Aufenthalt die Bewilligung erteilt. Der Bundesrat wollte hier mit dieser Muss-Vorschrift – als Gegensatz zu den strengeren Bedingungen bei der Zulassung und zur verschärften Bekämpfung von Missbrauch – einen Rechtsanspruch statuieren und andererseits eben auch die Rechtsstellung verbessern. Die Kommissionmehrheit ist der Meinung, dass hier die bestehende Praxis nicht zu Missbräuchen geführt hat und dass die kantonalen Behörden eine klare Praxis durchziehen. Sie hat daher – mit 9 zu 3 Stimmen – beschlossen, die nationalrätliche Fassung abzuändern, der bundesrätlichen Fassung nicht zuzustimmen und eine Kann-Vorschrift hineinzubringen.

Bereits der Entwurf des Bundesrates sah vor, dass die Verweigerung der Niederlassungsbewilligung nicht beim Bundesgericht angefochten werden kann. Es wird daher auch beim Verzicht bezüglich des Rechtsschutzes keine zusätzlichen Rechtsmittel geben. Der Verzicht auf einen Anspruch hat, wie ich bereits erwähnt habe, in der Praxis wahrscheinlich keine bedeutenden Auswirkungen, weil die Handhabung schon so ist. Die Kantone legen jedoch Wert darauf, dass sie selber entscheiden können. Weil der Kantonswechsel erlaubt ist, kann es sein, dass Leute, welche eine Niederlassungsbewilligung beantragen, erst seit wenigen Monaten in einem bestimmten Kanton niedergelassen sind und dass die Kantone hier ihren Spielraum wahrnehmen möchten. Diesem Anliegen, das auch in der Kommission von den Kantonen nochmals vorgetragen wurde, wollten wir Rechnung tragen. Dies im Bewusstsein, dass sich in der Praxis wahrscheinlich kaum viel ändern wird. Es ist, wenn man das so sagen kann, auch eher eine psychologische Bestimmung. Wenn die Voraussetzungen, die formuliert sind, erfüllt sind, wird heute – wie gesagt – die Niederlassungsbewilligung erteilt, auch nach diesen zehn Jahren, und dies auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung.

**Brunner Christiane (S, GE):** Cette révision de la loi sur les étrangers introduit un changement complet d'orientation en matière de politique d'immigration, un véritable changement de paradigme. Et de l'avis du Conseil fédéral, avec l'ouverture de notre pays aux ressortissants de l'Union européenne, nous devons gérer de manière plus stricte l'immigration des personnes issues d'Etats tiers. C'est cela, la philosophie de base de cette révision.

Avec le système binaire qu'on introduit, seules les personnes qualifiées qui sont indispensables à notre économie sont admises à travailler en Suisse. Ce principe veut que l'on serre la vis à l'entrée en n'acceptant que les grands spécialistes, les «cas» exceptionnels, et qu'on lutte contre les abus, que l'on durcisse les sanctions en cas d'infractions. Mais une fois que la personne étrangère satisfait aux exigences très strictes de la loi et qu'elle est admise en Suisse sur la base de ces exigences, elle bénéficie de droits précis. Il n'y a dès lors plus aucune raison de faire de différence de traitement entre les personnes qui ont toutes rempli les conditions requises par la loi.

La majorité de la commission est en complète contradiction avec la logique que je viens de décrire. Elle cède à de vieux réflexes. Elle réagit comme si l'on était encore dans le système actuel, c'est-à-dire qu'elle veut se protéger contre l'immigration de personnes pauvres et peu qualifiées. C'est exactement ce qui se passe à cet article. Or, moi, je ne comprends pas pourquoi un ressortissant étranger qui n'a commis aucun délit, qui ne menace pas notre sécurité intérieure, notre ordre public, qui n'a pas triché pour obtenir une autorisation, qui ne dépend pas de l'aide sociale, n'aurait pas un droit, après avoir séjourné au moins dix ans en Suisse, voire cinq ans s'il est bien intégré et parle une de nos langues, à une autorisation d'établissement sans conditions.

En introduisant la formule potestative proposée par la majorité, donc qu'il est «possible» d'octroyer l'autorisation d'établissement à un étranger, on revient à l'arbitraire le plus total, à l'arbitraire envers les personnes concernées qui remplissent pourtant toutes les conditions légales, mais qui ne peuvent pas faire valoir un droit. C'est l'arbitraire d'ailleurs aussi envers les cantons qui devraient décider au coup par coup si l'autorisation doit être accordée ou non. Sur quels critères se baseraient-ils? Faut-il laisser décider les fonctionnaires, selon le degré de pression exercée par les groupements d'intérêts économiques ou scientifiques? Je suis convaincue que les cantons seront mieux armés pour répondre sans ambiguïté aux demandes parfois contradictoires dans le domaine de l'octroi de permis d'établissement, s'ils peuvent s'appuyer sur des dispositions légales qui sont claires et qui ne font pas la part belle à l'interprétation.

En commission, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a déclaré qu'il pouvait vivre avec cette «Kann-Bestimmung»; et moi je suis profondément choquée du revirement de Monsieur le conseiller fédéral, parce que ce retour en arrière revient à trahir l'intention première de cette révision telle qu'elle nous a été présentée par le Conseil fédéral: des conditions d'admission très restrictives, mais une fois qu'on les a remplies, elles ne sont plus remises en cause. Un droit, ce n'est pas une question psychologique; il s'agit de savoir si on a ce droit à l'autorisation d'établissement ou si on ne l'a pas.

Vous êtes en train de faire erreur si vous suivez la majorité. Ce n'est pas la même chose si on dit que c'est une possibilité, que c'est surtout psychologique, que de toute façon cela reviendra au même dans l'application par les cantons. Si on inscrit quelque chose dans la loi, il faut que ce soit clair – et le Conseil fédéral proposait l'inscription d'un droit.

Je vous invite à soutenir le projet du Conseil fédéral et, par conséquent, la proposition de minorité.

**Studer Jean (S, NE):** C'est effectivement un des éléments importants de cette révision que la reconnaissance ou non du droit à l'autorisation d'établissement, et je n'arrive toujours pas à comprendre la position de la majorité de la commission.

D'abord, je ne comprends en principe pas qu'on me dise: «De toute façon, ce sera la même chose qu'un droit, mais on ne veut pas le reconnaître comme étant un droit.» Il y a là quelque chose qui n'est pas cohérent: soit c'est un droit, et on écrit clairement dans la loi que c'est un droit; soit ce n'est pas un droit, mais à ce moment-là on ne dit pas que c'est la même chose qu'un droit. C'est une question de logique.

Il y a un autre élément qui me paraît important et qui regarde l'ensemble du projet. On a insisté, dans le débat d'entrée en matière, sur la nécessité de favoriser l'intégration; et on est à peu près tous d'accord pour considérer qu'un des aspects, un des axes de la politique des étrangers doit être de favoriser l'intégration. Comment voulez-vous vraiment associer à un processus d'intégration les étrangers qui se comportent parfaitement bien, qui sont autonomes financièrement, qui ne posent aucun problème, mais auxquels on doit toujours continuer à dire: «Non, en l'état actuel on ne peut pas vous reconnaître un droit. Même si, pendant dix ans, vous avez travaillé chez nous, apporté votre savoir, apporté vos ressources, payé vos impôts, même si vous n'avez pas commis d'infractions, on ne peut toujours pas vous assurer que vous pouvez bénéficier d'une autorisation d'établissement ou de séjour!»?

Je crois que, dans la politique d'intégration elle-même, si on veut vraiment inciter un étranger à s'identifier pleinement aux valeurs de notre Constitution – pour reprendre l'amendement que nous avons voté au tout début de la loi –, il faut au moins reconnaître que celui qui, ainsi, adhère pleinement aux valeurs de la Constitution, est parfaitement inséré dans la communauté et sur le marché du travail, a effectivement droit à l'autorisation d'établissement.

C'est pour cette raison que je vous invite à suivre la minorité.

**Saudan Françoise (RL, GE):** Dans mon intervention dans le débat d'entrée en matière, j'ai dit que deux dispositions me posaient problème: il s'agit des articles 33 et 43. J'ai dit également que nous avions été peut-être trop sensibles à la position des cantons. C'est vrai que les cantons sont presque tous d'accord pour laisser la situation en l'état dans ce domaine, et se sont dit que, du moment qu'elle n'avait pas posé de problème, nous n'allions pas les brusquer en leur imposant un changement. J'ai dit également que je voudrais que ces deux dispositions soient discutées d'une manière approfondie, parce que, même si je n'appartiens pas à la minorité en ce qui concerne l'article 33 – j'y appartiens en ce qui concerne l'article 43 –, j'ai beaucoup de peine avec le maintien de la disposition en l'état, d'autant plus que le Conseil fédéral, dans le fond, nous avait proposé des règles extrêmement strictes.

En ce qui concerne cette loi ainsi que la loi sur l'asile, je vous ai aussi dit que ce sont vraiment les deux projets de loi auxquels j'ai participé qui m'ont posé le plus de problèmes et qui m'ont demandé le plus de travail. J'essaie d'avoir une ligne cohérente dans ce domaine, et si, dans bien des domaines, je suis d'accord de renforcer, là, en tout cas personnellement, j'ai cédé aux pressions des cantons, sans voir également toutes les conséquences à long terme.

Pour ma part, je me rallie, à l'article 33, à la minorité qui est, dans le fond, la position du Conseil fédéral.

**Marty Dick (RL, TI):** Ce n'est pas un problème gauche/droite, ni d'être pour ou contre les étrangers. C'est un problème d'Etat de droit, de dignité et de respect de la personne. Il ne s'agit pas de décider de l'admission au Rotary Club ou à une association quelconque; il s'agit de dire à une personne si elle satisfait aux conditions prévues par la loi pour séjourner dans ce pays.

On n'est plus dans une société moyenâgeuse de corporations, dans un régime autocratique où on peut, avec le pouce tourné soit vers le haut soit vers le bas, décider du destin des personnes. Je serais très choqué si justement le Conseil des Etats violait d'une façon si grossière, si manifeste, les dispositions d'un Etat fondé sur le droit et qui respecte la dignité des personnes.

La loi fixe les conditions et, si ces conditions ne sont pas suffisantes, on n'a qu'à en ajouter d'autres. Mais si les conditions sont remplies par une personne, on doit pouvoir dire que cette personne a le droit de rester chez nous. Et si les conditions ne sont pas remplies, elle n'en a pas le droit. Mais on ne peut pas instituer l'arbitraire, comme on l'institue avec une disposition qui dit: «On peut» ou «On ne peut pas». Il s'agit de personnes qui ont vécu dans ce pays pendant dix ans et qui, pendant dix ans, se sont bien comportées, ont contribué au bien-être de ce pays, et je crois que la moindre des choses, c'est de respecter ces personnes et de leur conférer un droit de savoir exactement pourquoi elles peuvent rester et pourquoi elles ne le peuvent pas.

Je pense donc que la dignité et le respect de ces personnes nous imposent de soutenir le projet du Conseil fédéral, donc d'adopter la proposition de la minorité.

**Studer Jean (S, NE):** Je reprends la parole parce que, pendant l'exposé de notre collègue Marty, une autre explication m'est venue en tête et j'ai voulu effectuer une vérification avant de vous la livrer.

Cette autre raison qui doit vous inciter à suivre la minorité, ce sont les dispositions sur la naturalisation. Le droit en vigueur – la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse – permet à un étranger qui a résidé en Suisse pendant douze ans de devenir Suisse. Autrement dit, la majorité de la commission ne veut pas reconnaître à un étranger qui vit en Suisse depuis dix ans le droit d'obtenir un permis d'établissement, alors que deux ans plus tard cet étranger aurait le droit d'obtenir sa naturalisation.

Là, on voit bien ce que signifie, sur le plan de l'intégration, de la politique à l'égard des étrangers aussi, la proposition de la majorité. Vous ne pouvez pas refuser de reconnaître à

quelqu'un le droit d'obtenir un permis d'établissement après dix ans, alors qu'il suffit d'attendre deux ans supplémentaires pour pouvoir devenir Suisse.

Je crois qu'il y a là une certaine cohérence à avoir, ce qui justifie aussi que vous souteniez la proposition de la minorité.

**Epiney Simon (C, VS):** La priorité a été donnée à un membre de la commission, et il m'a malheureusement coupé l'herbe sous les pieds.

En effet, il existe une incohérence dans la proposition de la majorité. Une incohérence parce que, si, après dix ans, effectivement, quelqu'un n'a pas le droit d'obtenir un permis d'établissement, et que deux ans après il a le droit d'être naturalisé, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. De même, je vous rappelle que, dans la loi sur le partenariat enregistré, nous avons inscrit le droit d'obtenir un permis d'établissement après cinq ans de vie commune. Donc, il y a là quelque chose qui ne fonctionne pas.

Grâce aux accords bilatéraux, les ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE peuvent obtenir sans difficulté d'abord le droit de séjourner, et ensuite le droit de s'établir en Suisse. Par contre, pour les non-ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE, il est vrai que c'est un parcours du combattant qui les attend, sauf s'ils sont attractifs pour la Suisse parce que ce sont des stars, des célébrités, des cadres, des investisseurs ou des spécialistes nécessaires à notre économie. Mais pour les autres, la petite catégorie de gens qualifiés nécessaires à notre économie, que nous avons accueillis chez nous, pendant cinq ans, chaque année on leur renouvelle le permis de séjour s'ils montrent patte blanche; après cinq ans, ils ont droit à une prolongation – automatique, j'allais dire – de leur permis de séjour; et après dix ans, on serait encore en droit, si l'on suivait la majorité de la commission, de leur dire: «Vous remplissez toutes les conditions, mais on n'a pas encore envie de vous donner ce permis d'établissement.»

Manifestement, on va trop loin: on ouvre effectivement la porte à l'arbitraire et à tous les abus. Objectivement, si, après dix ans, une personne qui a accompli tout ce parcours du combattant n'a pas encore droit à une autorisation d'établissement, alors que deux ans après, elle aurait le droit d'être naturalisée Suisse, c'est la manifestation d'un traitement différencié qui ne se justifie en aucune manière.

C'est pour cette raison que je vous invite à adopter la proposition de la minorité Brunner-Christiane.

**Schmid-Sutter Carlo (C, AI):** Ich wende mich insbesondere gegen das von Herrn Marty vorgebrachte Argument, wir seien kein Rechtsstaat, wenn wir hier der Mehrheit folgten. Ich gehe davon aus, dass wir heute ein Rechtsstaat sind, Herr Kollege Marty. Das heute geltende Anag sieht in Artikel 4 vor, dass die Behörde im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung der Niederlassung verfügt – nach freiem Ermessen. In der Botschaft wird dann exemplifiziert, was das heisst. Es wird darauf hingewiesen, dass heute alle Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU oder der Efta sowie der USA nach einem rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen und Gegenrechtserwägungen die Niederlassungsbewilligung erhalten. In den übrigen Fällen wird die Niederlassungsbewilligung regelmässig nach zehn Jahren erteilt, wenn keine öffentlichen Interessen dagegensprechen.

Die Zahlen sehen so aus, dass 90 Prozent dieser Personen die Niederlassung tatsächlich erhalten. Aber die Niederlassung ist auf unbestimmte Zeit gültig, sie ist endgültig. Hier soll meines Erachtens doch eine Prüfung nochmals ergeben können, ob man tatsächlich im Einzelfall die Niederlassungsbewilligung erteilen will oder nicht. Ein reiner Automatismus ist, Herr Studer, auch im Bürgerrecht bis heute nicht der Fall.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen, welche nichts Rechtswidriges tut, welche durchaus rechtsstaatlich

argumentiert und welche im Bereich einer auf Endgültigkeit ausgelegten Bewilligung doch noch eine Sicherheit vorsieht.

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Ich möchte einfach noch einmal darauf hinweisen, dass der Rechtsanspruch, wie er vom Nationalrat beschlossen worden ist, in der Vernehmlassung von mindestens 13 Kantonen abgelehnt wurde. Wir sind dem Wunsch dieser Kantone nachgekommen, indem wir wieder eine Kann-Formulierung eingeführt haben und – in dem Sinne, wie es jetzt auch von Herrn Schmid erläutert worden ist – die heutige Praxis fortsetzen wollen. Die Kantone haben heute eine Praxis, sie ist Ihnen allen bekannt, sie ist auch den Gerichten bekannt. Daher wollen die Kantone an dieser Praxis festhalten können. Sie brauchen eben den Spielraum, und sie wollen nicht, dass nach zehn Jahren automatisch ein Rechtsanspruch besteht. Es gibt weitere Fälle, die hier nicht enthalten sind und auf die ich nicht im Detail eingehen kann. Ich möchte nur noch einen weiteren Punkt erwähnen, nämlich die Frage der Reziprozität in diesem Bereich, und die Frage stellen, wie es mit den Staaten ausserhalb des EU-/Efta-Bereichs ist, mit denen wir keine Niederlassungsvereinbarungen haben und die kein Gegenrecht halten, auch wenn wir im Gesetz eine Niederlassung als Rechtsanspruch verankern. Ich möchte Sie nochmals bitten, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die diesen Entscheid mit 9 zu 3 Stimmen gefällt hat.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es geht hier um die Niederlassungsbewilligung. Sie haben es erwähnt: Eine solche ist unbefristet und wird ohne Bedingungen erteilt. Es geht also um das weitestgehende Instrument, das hier zur Verfügung steht.

Die Mehrheit der Kommission will die heutige Regelung im Gesetz verankern. Sie hat den Vorteil, dass die Kantone ihre Autonomie in der Ausländerpolitik auch im Bereich der Niederlassungsbewilligung haben. Es ist eine kantonale Angelegenheit. Die Kantone können auch einen Rechtsanspruch nach zehn Jahren geben, wenn sie wollen. Die Kantone haben heute die Autonomie in der Ausländerpolitik, soweit Sie diese nicht einschränken; und Sie müssen wissen, ob Sie sie einschränken wollen oder nicht. Wenn Sie einen Rechtsanspruch schaffen, haben die Kantone diese Autonomie nicht mehr. Sie sind aber der Meinung, es wäre besser, wenn den Kantonen diese Autonomie mit der Kann-Bestimmung bleibt. Was die Aufenthalte unter zehn Jahren betrifft, stellt es der Bundesgesetzgeber, auch nach der Fassung des Bundesrates, den Kantonen frei, ob sie die Niederlassungsbewilligung früher geben wollen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. Aber er lässt ihnen, in der Fassung des Bundesrates, nach zehn Jahren keine Freiheit mehr, während die Mehrheit Ihrer Kommission diese Freiheit vorsieht.

Was die EU-Staatsangehörigen betrifft – Herr Epiney hat das Beispiel eines fünfjährigen Aufenthalts erwähnt –, haben wir spezielle Abkommen mit diesen Ländern. Das sind spezielle Verträge, die nicht im Freizügigkeitsabkommen, sondern in den Niederlassungsvereinbarungen geregelt sind; das sind vertragliche Abmachungen. Für alle anderen gelten die zehn Jahre, und es ist heute den Kantonen überlassen, ob sie in Ausnahmefällen diese Niederlassungsbewilligungen nicht erteilen wollen. Ich habe mir sagen lassen, dass – wenn man die Praxis der vergangenen Jahre anschaut – in etwa 5 Prozent der Fälle die Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren nicht erteilt wird; allerdings haben wir ja später diese Fälle nur noch bei Personen, die aus Ländern ausserhalb der Europäischen Union stammen.

Was den Rechtsanspruch betrifft, hat der Betreffende das Recht, einen solchen Entscheid gerichtlich anzufechten. Einer der Gründe, warum der Bundesrat ursprünglich diese Regelung mit dem Rechtsanspruch gewählt hat, ist folgender: Man erreicht natürlich – das ist der Vorteil – eine gleiche Praxis in der ganzen Schweiz. Es gibt keine unterschiedliche Praxis mehr in den Kantonen. Ob man das will oder nicht, das ist die Frage. Die Autonomie der Kantone führt natürlich immer auch zu Verschiedenheiten.

Frau Brunner hat zu Recht gesagt, ich hätte in der Kommission gesagt, ich könne mit der heutigen Lösung leben. Der Bundesrat hat hier diesen rechtlichen Anspruch fixiert, weil er natürlich auch der gegnerischen Linie entgegenkommen wollte. Es war ein Kompromiss. Ob das am Schluss noch so bleibt, weiss ich nicht. Es ist klar, das Ganze – dass man einen Rechtsanspruch macht – macht natürlich nur dann Sinn, wenn man die Regelungen macht über die Zulassung, die Bekämpfung der Missbräuche, alle die härteren Massnahmen, die vorgesehen sind. Wenn man die nicht macht, dann können Sie gar nicht dabei bleiben. Ich bleibe bei der Fassung des Bundesrates, weil er so beschlossen hat, aber wenn Sie der Fassung der Mehrheit zustimmen, kann ich damit auch leben.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 18 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 14 Stimmen

#### **Art. 34–40**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 41**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Abs. 1*

Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

##### *Abs. 2*

Ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie im Besitz einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung eines Staates sind, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde. Als Familienangehörige gelten:

....

##### *Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Antrag der Minderheit*

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

##### *Abs. 4*

Kinder unter 12 Jahren ....

#### **Art. 41**

##### *Proposition de la majorité*

##### *Al. 1*

Le conjoint d'un ressortissant suisse, ainsi que ses enfants célibataires de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité, à condition d'habiter avec lui.

##### *Al. 2*

Les membres de la famille d'un ressortissant suisse, titulaires d'une autorisation de séjour durable délivrée par un Etat avec lequel la Suisse a conclu un accord sur la libre circulation des personnes, ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa validité. Sont considérés comme membres de la famille:

....

##### *Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Proposition de la minorité*

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

##### *Al. 4*

Les enfants de moins de 12 ans ....

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Hier gab es einige Änderungen, nicht auf Antrag der Kommission, sondern aufgrund eines Bundesgerichtsurteils vom 17. Januar 2003. Schweizerinnen und Schweizer müssen bei einem Familiennachzug von ausländischen Angehörigen den EU-/Efta-Angehörigen künftig gleichgestellt werden. Die Regelung des Freizügigkeitsabkommens ist hier grosszügig; es gilt hier Artikel 8 der Bundesverfassung mit der Rechtsgleichheit. Im Abkommen ist das Zusammenwohnen keine ausdrückliche Bedingung für das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen. Gemäss Bundesgericht ist es die Aufgabe des Parlamentes, eine Ungleichbehandlung zu vermeiden. Der Nationalrat hat mit der Änderung von Absatz 1 diesem Bundesgerichtsentscheid Rechnung getragen.

Im November 2003 kam ein neuer Bundesgerichtsentscheid. Darin kam das Bundesgericht, mit dem Hinweis auf ein grundlegendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes, neu zum Schluss, dass die Familiennachzugsregelung des Freizügigkeitsabkommens nur für Personen zur Anwendung gelangen kann, die zuvor schon in einem Mitgliedstaat des Abkommens nach dem dortigen nationalen Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben. Der Anspruch auf Familiennachzug wird dadurch deutlich eingeschränkt. Eine Ausdehnung des Familiennachzugs betreffend die ausländischen Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern kommt daher nicht mehr in Betracht, wenn es sich um den Nachzug eines Familienmitglieds direkt aus einem Drittstaat handelt. Der Entwurf des Bundesrates berücksichtigt die neueste Entwicklung.

In Absatz 1 wird eine Regelung vorgeschlagen, wie sie gemäss Artikel 42 auch für die Familienangehörigen von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern gilt. Dabei ist auch das Zusammenwohnen eine Bedingung des Aufenthaltsrechtes – dies eine Verschärfung gegenüber dem heute geltenden Anag. Das war auch im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates so vorgesehen, weil dadurch die Missbrauchsbekämpfung wesentlich einfacher ist. In begründeten Fällen, z. B. aus beruflichen Gründen, aber auch in Fällen häuslicher Gewalt, ist eine getrennte Wohnung ausdrücklich möglich.

In Absatz 2 wird der Kreis der Personen, die berechtigt sind, ausländische Familienangehörige nachzuziehen, analog den Bestimmungen im Freizügigkeitsabkommen ausgedehnt. Das Zusammenleben ist keine Bedingung für das Aufenthaltsrecht. Eine Voraussetzung dafür ist aber gemäss der Rechtsprechung auch des Europäischen Gerichtshofes, dass die betreffenden Familienangehörigen schon eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung in einem Mitgliedstaat des Freizügigkeitsabkommens besitzen. Damit wird der einzuhaltende Grundsatz der Gleichbehandlung der Schweizerinnen und Schweizer und der EU-/Efta-Angehörigen verwirklicht.

Zu Absatz 4: Die Kommissionsmehrheit hat sich dem Nationalrat angeschlossen und das Alter bei 14 Jahren belassen, wohl im Wissen, dass Integrationsprobleme von Kindern umso besser gelöst werden können, je früher der Familiennachzug erfolgen kann. Der bundesrätliche Entwurf sieht ebenfalls vor, dass die Aufenthaltsbewilligung Kindern bis 14 Jahre erteilt wird. Es ist dies also keine neue Idee.

Ich möchte vielleicht zuerst den Minderheitsantrag begründen lassen, bevor ich weiter auf diese Bestimmung eingehe. Sicher ist, dass die Aufnahme nicht verweigert werden kann. Wir kommen nachher noch zu den Voraussetzungen der Fristen, innerhalb welcher die Kinder oder Jugendlichen nachgezogen werden müssen.

**Büttiker Rolf (RL, SO)**: Ich sehe in Bezug auf mein Anliegen, dass ich eigentlich auf dem Stuhl des Vizepräsidenten hätte bleiben können. Ich finde es bei diesem Antrag eigentlich erstaunlich, das muss ich sagen – ich kämpfe ja oft in der Minderheit und habe immer Verständnis für Mehrheit und Minderheit –, dass er keine Mehrheit gefunden hat. Herr Marty hat bei Artikel 33 gesagt, das sei keine Frage des Links-rechts-Schemas in der schweizerischen Politik. Das

möchte ich bei diesem Antrag deutlich wiederholen. Ich habe eigentlich auf grössere Unterstützung gehofft, da es um die Integration geht. In den Sonntagsreden reden alle von Integration, aber wenn es dann im Massstab eins zu eins um den Beschluss geht, wird dann wieder gekniffen.

Ich möchte mit meinem Antrag eigentlich erreichen, dass wir für die Kinder einen Integrationsanreiz schaffen. Ich habe eigentlich nur beim Bundesrat und bei der Verwaltung Verständnis für meinen Antrag gefunden. Vom Rest bin ich erstaunlicherweise nicht unterstützt worden. Es geht um einen Integrationsanreiz, um eine Integrationsverbesserung. Ich möchte mit meinem Antrag einen möglichst frühen Nachzug der Kinder erreichen. Das kann man hier in diesem Rechtsgeflecht nur erreichen, indem man einen Anreiz schafft. Mit dem Anreiz will ich zusätzlich erreichen, dass mindestens ungefähr die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert wird. Das ist eigentlich der Grundgedanke, der hinter dem Antrag steckt.

Dies kann man eben nicht erreichen, indem man irgendein Malussystem einführt, da Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur mit einem Anreizsystem, mit einem Bonusssystem – also einer rechtlichen Besserstellung als Anreiz –, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern bis zu einem Höchstalter von 12 Jahren – eigentlich, haben mir viele gesagt, müsste man noch tiefer gehen, wenn man erreichen möchte, dass die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert wird – nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung, das ist eben der Anreiz, erteilt wird. Die Integrationschancen, davon bin ich fest überzeugt, werden dadurch erheblich verbessert, denn die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz zu absolvieren ermöglicht doch auch sprachlich – und Sprache ist das A und O der Integration – eine deutliche Verbesserung der Integrationschancen.

Ich erinnere Sie daran: Beim Bürgerrechtsgesetz, das schliesslich abgelehnt wurde, haben wir verlangt, dass mit Blick auf die erleichterte Einbürgerung fünf Schuljahre oder die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert werden sollten. Auch bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes – Sie erinnern sich – wurde in diesem Saal deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen sollte, das es ihnen ermöglicht, in die berufliche Grundausbildung einzusteigen. Das setzt aber voraus, dass die nachziehenden Kinder mindestens ungefähr die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbringen können. Ich verweise auf Artikel 17 Absatz 2 BBG, wo eben diese Absicht stipuliert wurde.

Das Parlament hat also schon mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern möglichst früh erfolgen soll, um ihre Integrationschancen erheblich zu verbessern. Ich bitte Sie: Schauen Sie die Vernehmlassungsunterlagen an. Eine Mehrheit der Kantone, nämlich 14, hat eine Senkung des Nachzugsalters empfohlen. Ich werfe auch noch einen Blick in unsere europäische Nachbarschaft: In Deutschland ist zurzeit ein neues Zuwanderungsgesetz in Diskussion. Die rot-grüne Regierung verlangt in Deutschland das Alter von 12 Jahren; dort ist man offenbar fortschrittlicher als bei uns. Die Union als Opposition fordert sogar 10 Jahre als Höchstalter der nachziehenden Kinder.

Aus all diesen erdrückenden Gründen mache ich Ihnen beliebt, eine Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen, die die Integrationschancen der Kinder als Anreiz wesentlich verbessert. Ich danke Ihnen – ich schaue vor allem in den linken Block – für die Unterstützung des Antrages der Minderheit.

**Pfisterer Thomas (RL, AG)**: Ich darf das Integrationsanliegen von Herrn Büttiker unterstreichen und vor allem darauf hinweisen, dass Sie mit einer Zustimmung zum Antrag der Minderheit Büttiker kein zusätzliches Kind in der Schweiz haben. Diese Kinder kommen höchstens früher, aber nicht

zusätzlich. Sie sind nach der EMRK ohnehin berechtigt zu kommen. Also ist es doch sinnvoll, sie früh kommen zu lassen, damit sie hier die Schule besuchen und sich integrieren können.

Darum bitte ich Sie sehr – und das ist nicht ein Links-rechts-Schema –, der Vernunft und dem Integrationsanliegen zu folgen!

**Berset Alain (S, FR):** Je vous demande de rejeter la proposition de la minorité, qui demande d'abaisser à 12 ans l'âge déterminant donnant droit pour les enfants à l'obtention d'une autorisation d'établissement.

Il faut voir que cette disposition concerne les personnes qui viennent de pays tiers, desquels ne peuvent immigrer en principe que des cadres, des spécialistes et des travailleurs qualifiés qui sont recherchés par les entreprises et qui sont nécessaires au fonctionnement de notre économie. Nous avons affaire ici à une population qui viendra dans notre pays parce qu'une entreprise y a un intérêt.

Je suis un peu surpris de devoir, après avoir entendu l'intervention de Monsieur Büttiker, me faire le défenseur de la place économique suisse et des intérêts des entreprises dans cette affaire. Mais dans ces situations, où nous sommes demandeurs de compétences particulières, il me paraît tout à fait contreproductif de vouloir durcir les conditions d'octroi de l'autorisation d'établissement pour les enfants. Il est dans notre intérêt de pouvoir accueillir des spécialistes, des cadres, des professeurs, dans de bonnes conditions, et je crois que durcir les conditions d'accès nuirait clairement à cet intérêt.

Nous savons qu'un nombre important de chercheurs suisses ont quitté le pays pour des horizons où les conditions de travail leur conviennent mieux, mais aussi où les conditions d'accueil pour les familles sont favorables, ce qui facilite l'installation et aussi l'intégration. L'intégration est aussi liée au statut qu'obtiennent les membres d'une famille et, plus le statut est précaire, plus l'intégration est difficile.

Et puisqu'on parle d'intégration, il y a un autre article qui reprend la préoccupation évoquée par notre collègue Büttiker: c'est l'article 46 qui prévoit, à l'alinéa 1, que le regroupement familial soit réalisé dans les cinq ans et ensuite que, pour les enfants de plus de 14 ans, ce regroupement intervienne dans un délai de douze mois. Je crois que cette préoccupation d'intégration existe; elle existe ailleurs, et il n'y a pas lieu ici d'utiliser cet argument pour, en fait, abaisser à cet article à 12 ans l'âge donnant droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

C'est dans ce sens que je vous propose d'adopter la proposition de la majorité à l'article 41 alinéa 4.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Man hat festgestellt, dass Jugendliche, die frühzeitig in die Schweiz kommen und hier die Schulen besuchen, wesentlich besser integriert werden können als solche, die später kommen. Heute haben wir ein Recht auf die Niederlassung bis 18 Jahre. Das ist jemand, der kurz vor dem Ende der Lehre steht. Viele haben auch keine Lehre, die dann kommen; sie sind sehr schwer zu integrieren, sie fallen zwischen Stuhl und Bank. Darum hat hier der Bundesrat das Alter gesenkt. Die Frage ist nun: Wie weit soll es gesenkt werden? Es ist richtig, dass die Mehrheit der Kantone unter die 14 Jahre gehen möchte, weil sie sagen: Es ist für uns viel leichter, die Leute zu integrieren, wenn sie früher kommen. Man muss aber wissen: Das hat den Nachteil, jetzt wieder vom Asylsuchenden oder vom Arbeitenden her gesehen, dass die 13- oder 14-jährigen Kinder keine Niederlassungsbewilligung haben, wenn er sie nachzieht; das ist die Kehrseite.

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist ein Anreiz dafür, die Kinder früher nachzuziehen. Dass unter diese 12 Jahre gegangen wird, wurde von niemandem gefordert. Sie müssen die Folgen sehen, wenn Sie zu weit hinuntergehen. Es gibt sehr oft erwerbstätige Ehepaare, die in die Schweiz kommen und hier arbeiten möchten. Mit der neuen Regelung hat der Ehegatte das Recht, auch hier arbeiten zu

können. Sie lassen dann ihre Kinder noch bei den Grosseltern im entsprechenden Land, sie wissen auch noch nicht recht, wie lange sie bleiben. Das ist keine Diskussion – obwohl es richtig ist, dass in Deutschland die Bestrebungen, auf 10 Jahre zu gehen, relativ stark sind. Das Alter wird aber in Deutschland auf 12 Jahre festgelegt.

Die Untersuchungen über die Auswirkungen der Integrationsanstrengungen bei Jugendlichen mit unterschiedlichem Alter sind relativ neu. Darum kann man nicht allgemein gültig sagen: Mit 12 oder 14 Jahren ist es besser. Je jünger, desto besser; das ist richtig. Aber Sie schaffen damit für die 13- und 14-Jährigen auch einen Nachteil; das muss man sehen. Sie haben keine Niederlassungsbewilligung, wenn sie erst in diesem Alter kommen.

Der Bundesrat hat sich für 14 Jahre entschieden. Wir haben namentlich von den Kantonen und den Leuten im Integrationsbereich her einen starken Druck, auf 12 Jahre zu gehen. Ich habe dafür auch Verständnis. Es gibt keine allgemein gültige Regel, was richtig und was falsch ist. Von der Integration her sind 12 Jahre besser, vom Recht des 13- und 14-Jährigen her ist der Antrag des Bundesrates besser.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 23 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 10 Stimmen

#### **Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 42**

##### **Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Antrag der Minderheit**

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

##### **Abs. 3**

Kinder unter 12 Jahren ....

#### **Art. 42**

##### **Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

##### **Proposition de la minorité**

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

##### **Al. 3**

Les enfants de moins de 12 ans ....

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Hier geht es wiederum um die Frage des Alters. Hier – im Gegensatz zu Artikel 41 – geht es um Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, während es sich bei Artikel 41 um Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung handelt.

#### **Angenommen gemäss Antrag der Minderheit**

*Adopté selon la proposition de la minorité*

#### **Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

#### **Art. 43**

##### **Antrag der Mehrheit**

Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

##### **Antrag der Minderheit**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 43****Proposition de la majorité**

Il est possible d'octroyer une autorisation de séjour au conjoint du titulaire d'une autorisation de séjour ainsi qu'à ses enfants célibataires de moins de 18 ans à condition:

....

**Proposition de la minorité**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Bei diesem Thema geht es wiederum um die Frage: verpflichtende Formulierung oder Kann-Bestimmung? Es geht um die Frage, ob «ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung» eine solche verpflichtend erteilt werden muss, im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes und des nationalrätlichen Beschlusses. Artikel 43 umfasst alle Aufenthaltsbewilligungen, auch jene von Jahresaufenthaltern. Auch hier war die Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass nicht ein genereller Anspruch auf Familiennachzug im Gesetz festgeschrieben werden solle, sondern dass die Kantone selber entscheiden müssten, wie sie dies in den Vernehmlassungsantworten auch klar gefordert haben.

Auch eine Kann-Formulierung ermöglicht, wie wir bereits vorher festgestellt haben, eine konstante Praxis der Kantone und damit Rechtssicherheit für die Geschsteller, so, wie die Praxis der Kantone heute bekannt ist und auch den Geschstellern bekannt ist. Auch hier haben sich die Kantone in der Vernehmlassung klar in dem Sinne geäußert, dass sie eben keinen Rechtsanspruch wollen, keinen generellen neuen Rechtsanspruch auf Familiennachzug, der anders als im geltenden Recht hier eben auch niedergelassenen Ausländern eingeräumt wird.

Jetzt sind wir bei den Jahresaufenthaltern. Der Anspruch soll nach Meinung der Kommissionsmehrheit nur denjenigen Personen eingeräumt werden, die sich schon längere Zeit in der Schweiz aufhalten und von denen angenommen werden kann, dass sie sich integriert haben. Wenn Jahresaufenthaltern ein Anspruch auf Familiennachzug eingeräumt würde, müsste der Familiennachzug auch bewilligt werden, wenn sich die Person, deren Familie nachgezogen werden soll, erst seit kurzem in unserem Land aufhält und sich hier nicht integriert hat.

Daher war die Mehrheit der Meinung, dass hier kein Rechtsanspruch begründet, sondern in Analogie zum vorherigen Entscheid eine Kann-Formulierung verankert werden soll.

**Brunner Christiane (S, GE):** A l'article 43, la majorité propose finalement la même chose qu'à l'article 33, soit d'enlever un droit. A mon avis, c'est encore plus grave ici qu'à l'article 33, car on s'attaque de front au droit au regroupement familial.

Je me permets de me répéter, mais le concept du Conseil fédéral est un concept qui limite l'admission des personnes d'Etats tiers de manière très sélective, mais en contrepartie il donne droit au regroupement familial: pour les autorisations de courte durée, c'est seulement une possibilité; et pour les autorisations de séjour, c'est un droit. Encore une fois, la majorité ne respecte pas ce principe de base. Si on ne donne pas droit au regroupement familial à ces spécialistes, à ces cadres qu'on aimerait voir venir dans notre pays, s'ils n'ont pas l'assurance de pouvoir venir avec leur conjoint et leurs enfants, ils iront offrir leurs services dans un pays plus accueillant que le nôtre.

Je pense aussi que la prise de position de certains cantons, qui sont contre le fait de donner un droit, était un peu erronée, parce qu'ils continuent à réfléchir dans le système actuel et pas dans le système que propose le Conseil fédéral, lequel restreint l'entrée et les autorisations de travail vraiment aux spécialistes et aux cadres dont on a besoin. J'avais même le sentiment que Monsieur le conseiller fédé-

ral Blocher n'y croyait pas trop, parce qu'il a dit en commission qu'il y aura quand même une immigration de personnes qui ne correspondent pas aux critères de l'article 23, qui ne seront ni des spécialistes ni des cadres.

Donc, en fait, nous sommes en train de faire une loi à laquelle nous ne croyons pas nous-mêmes si nous commençons à dire: «Comme d'autres personnes – non qualifiées – vont venir en Suisse, alors il ne faut pas donner le droit au regroupement familial.» Je crois que là aussi c'est une question d'égalité de traitement. Les personnes, quand elles viennent, entrent par cette toute petite porte ouverte aux seuls spécialistes, aux personnes qualifiées. Il faut qu'elles puissent avoir le droit de venir avec leur famille, c'est finalement ce que prévoit aussi la Convention relative aux droits de l'enfant que nous avons ratifiée: les enfants ont le droit de vivre avec leurs parents.

Alors, je vous invite à respecter la philosophie de cette loi et à vous en tenir à la version du Conseil fédéral, adoptée sur ce point par le Conseil national.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich darf auf meine Ausführungen zu Artikel 33 verweisen. Es ist die gleiche grundsätzliche Frage: Wollen Sie das den Kantonen überlassen oder nicht? Es ist eine Frage der Kantonshoheit. Nachdem Sie dort diese grundsätzliche Frage für die Kantone beschlossen haben und auch über die 12 oder 14 Jahre beschlossen haben, meine ich, Sie müssten auch da die Konsequenzen ziehen; aber das ist dann gegen den Bundesrat.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 20 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 13 Stimmen

**Art. 44****Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Antrag der Minderheit**

(Reimann, Briner, Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo)

....

c. die gesuchstellende Person in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt; und

d. die Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung sichergestellt ist.

**Art. 44****Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Proposition de la minorité**

(Reimann, Briner, Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo)

....

c. le requérant vive dans de bonnes conditions économiques; et

d. qu'à l'échéance de l'autorisation de courte durée, le départ de Suisse soit garanti.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Bei Artikel 44 haben wir einen Antrag der Minderheit Reimann. Die Kommission war mit 8 zu 5 Stimmen der Meinung, dass die Kriterien für die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung im Beschluss des Nationalrates zu den Buchstaben a, b und c umfassend umschrieben sind. Wer auf Sozialhilfe angewiesen ist, kann Ehegatten und Kinder nicht nachziehen. Damit ist Litera c des Antrages der Minderheit erfüllt.

Wir sind der Meinung, dass inhaltlich keine Differenzen bestehen. Eine bedarfsgerechte Wohnung und die zusätzlichen Bedingungen, die in den Buchstaben c und d des Antrages der Minderheit Reimann formuliert werden, sind auch im Antrag der Mehrheit enthalten.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich werde gleich beide Bestimmungen – die Buchstaben c und d – begründen. Sie haben einen inneren Zusammenhang, aber wir sollten dann schon getrennt abstimmen.

Wie die Kommissionssprecherin erläutert hat, geht es hier um die Voraussetzungen für den Familiennachzug bei Kurzaufenthaltsbewilligung. Eine starke Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass wir die wirtschaftliche und soziale Position, wie sie in Buchstabe c festgehalten ist, positiv umschreiben sollten. Das ist die eine Änderung. Die andere Änderung betrifft dann Buchstabe d.

Zunächst zu Buchstabe c: Hier genügt der Kommissionsminderheit das negative Kriterium des Nichtangewiesenseins auf Sozialhilfe nicht. Stattdessen schlagen wir Ihnen die Formulierung des Vorliegens von «guten wirtschaftlichen Verhältnissen» vor. Das ist schon ein gewisser Unterschied. Es kann ja sein, dass die fraglichen Personen im Moment der Erteilung der Bewilligung nicht oder noch nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind, es aber kurz darauf sein werden. Das kann ja nicht die Absicht des Gesetzgebers sein. Gemeint ist doch vielmehr, dass Kurzaufenthalter überhaupt nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein sollen. Das sind sie dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in «guten wirtschaftlichen Verhältnissen» lebt. Das heisst beileibe nicht, dass ein Reichtum vorhanden sein muss, sondern lediglich, dass die gesuchstellende Person selbst für den Lebensunterhalt aufkommen kann, sowohl für den eigenen als auch für denjenigen ihrer Familienangehörigen. Das soll die Regel sein; Ausnahmen kann es immer noch geben.

Auf dieser Linie liegt auch der von uns neu vorgeschlagene Buchstabe d. Wir wollen sichergestellt haben, dass auch die Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltszeit sichergestellt ist, dass nicht nachträglich noch der Staat oder die Sozialämter zur Kasse gebeten werden. Wenn eine Person in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, dann wird sie wahrscheinlich auch die Ausreise sicherstellen können.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Ich bitte Sie, bei Buchstabe c bei der Mehrheit zu bleiben.

Der Minderheitsantrag – «in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt» – ist meines Erachtens nicht griffig. Er ist nicht definiert. Bisher, und das wird jetzt auch vom Bundesrat vorgeschlagen, war das Kriterium «nicht auf Sozialhilfe angewiesen» einfach feststellbar. Es ist heute bereits gängige Praxis.

Hingegen die «guten wirtschaftlichen Verhältnisse»: Ich gehe davon aus, es handelt sich um ausländische Ehegatten und ledige Kinder, die im Ausland leben. Wie wollen Sie dort feststellen, ob die in «guten wirtschaftlichen Verhältnissen» leben? Was ist der Standard? Ist das schweizerischer Standard, oder ist das Standard am Wohnort? Wie geht das auf? Bezüglich wirtschaftlicher Sicherheit in der Schweiz müsste man auf den Standard Schweiz abstellen. Wie können Sie das überhaupt vom Ausland her umrechnen? Faktisch ist ein ausländischer Standard gegeben.

Mir scheinen sich hier so viele Fragen zu stellen, dass wir beim Bewährten bleiben sollten, sprich bei der Angewiesenheit auf Sozialhilfe.

**Berset Alain (S, FR):** Si nous reprenons cette lettre c, le concept de «bonnes conditions économiques» me paraît terriblement subjectif et difficile à définir. Pour compléter ce que disait notre collègue Stähelin, non seulement il n'est pas défini, mais il est en plus impossible – ou presque – à définir.

Monsieur Reimann, nous n'avons déjà probablement pas la même idée de ce que signifie de «bonnes conditions économiques». Si nous élargissons la discussion à l'ensemble du conseil, nous aurons vraisemblablement 46 avis différents sur ce que signifie l'expression «bonnes conditions économiques», et ce sera encore plus compliqué si nous interrogeons d'autres personnes à l'extérieur de notre conseil. Je crois que la question, ici, n'est pas tellement de choisir entre une formulation positive et une formulation négative, mais de choisir – et c'est là le véritable enjeu – entre quelque chose de clair et quelque chose de pas clair, de nébuleux. C'est pour cette raison que la version de la majorité de la commission me paraît nettement meilleure.

Quant à la lettre d, il me semble qu'elle n'a pas sa place à cet article, d'abord parce que celui-ci s'occupe de regroupement familial, et pas de départ de la Suisse; ensuite, la question du départ est déjà réglée à l'article 3 du projet; enfin, il me semble que cet article répond déjà aux préoccupations qu'a la minorité à la lettre d.

Je vous prie donc de suivre, pour la lettre c, la proposition de la majorité de la commission et de ne pas ajouter de lettre d, donc de rejeter la proposition de la minorité.

**Schweiger Rolf (RL, ZG):** Nur für den Fall, dass Litera d gutgeheissen würde, eine Frage zuhänden der Materialien: Würde der Begriff «sichergestellt» eine förmliche Sicherstellung erfordern, beispielsweise das Vorhandensein einer entsprechenden Garantie? Oder wäre «sichergestellt» so zu verstehen, dass sich der das Gesuch bewilligende Beamte aufgrund der Umstände sagen kann, es sei sicher, dass das bezahlt werden könne?

**Lauri Hans (V, BE):** Auch für den Fall eine Bemerkung, dass Litera c in der Variante der Mehrheit beschlossen würde: Ich verstehe natürlich «nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein» so, Kollege Stähelin, dass das nicht nur gerade in einem Zeitpunkt sichergestellt werden muss. Vielmehr muss in Aussicht stehen, dass man nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Das scheint mir ganz wesentlich zu sein, denn dann hat Litera c in der Fassung der Mehrheit den Vorteil der grösseren Präzision und Einfachheit im Vollzug. Diese Art der Auslegung scheint mir zuhänden der Materialien doch sehr wesentlich zu sein.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich bitte Sie, bei der Fassung der Mehrheit zu bleiben, die grundsätzlich mit der des Bundesrates übereinstimmt.

Ich selber bin einverstanden – das werden Sie bei der Auslegung von Litera c den Materialien entnehmen –, dass das nicht eine punktuelle Sache ist, wenn jemand jetzt gerade arbeitet und man weiss, dass er in vierzehn Tagen nicht mehr arbeiten und dann auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Fassung des Bundesrates hat den Vorteil, dass man weiss, wer in guten Verhältnissen lebt. Jemand, der keine Sozialhilfe bezieht und keine beziehen wird, soweit man das sieht, lebt in guten Verhältnissen. Da haben wir natürlich Grenzen. Die Sozialhilfeleistungen sind heute gemäss Skos-Richtlinien bestimmt. Man weiss, dass ein Familienvater mit zwei Kindern als Sozialleistungen, wenn man alles zusammenrechnet, zwischen 4500 und 5000 Franken pro Monat erhält. Man hat hier klare Richtlinien. Sonst wüsste man, wenn man von «guten Verhältnissen» spricht, nicht, was das bedeutet. Aber ich teile die Auffassung, dass hier nicht eine rein systematische, momentane Aufnahme gemeint ist. Ich nehme an, auch Herr Stähelin wird bestätigen, dass wir die Auslegung immer im Auge gehabt haben. Zur Sicherstellung der Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung: Die Erfahrung zeigt, dass eine allfällige Nichtausreise praktisch nie aus finanziellen Gründen passiert, sondern man möchte einfach hier bleiben. Das würde bedeuten, dass man bei jedem, dem man eine Kurzaufenthaltsbewilligung ausstellt, sagt: Du hast die Ausreise sicherzustellen, also ein Sperrkonto und Ähnliches einzurichten. Ich weiss nicht, ob der Aufwand in Anbetracht der doch nicht sehr zahlreichen Fälle zu gross ist. Grund für die Nichtausreise ist in der Regel einfach, dass man hier bleiben will, und nicht in erster Linie, dass man die Ausreise nicht bezahlen kann.

Im Gegenteil, wir haben sehr viele Fälle, in denen wir die Ausreise bezahlen: Wir geben illegalen Aufenthaltserlaubnisse das Flugbillet, wir bezahlen ihnen die Reise zum Flughafen, und sie gehen trotzdem nicht. Darum haben ja viele Kantone Ausschaffungsgefängnisse. Ich erinnere Sie daran, dass wir ja in meinem Departement ein eigenes Reisebüro haben, das Billette für die Leute ausstellt, die nach Hause sollen. Wir haben Kantone, die Flugzeuge reservieren und jeden Morgen bis zu 50 Prozent Annulationen haben, weil die

Leute einfach nicht kommen, obwohl alles da ist und bezahlt wird.

Also, ich würde meinen, wir schaffen hier einen relativ grossen administrativen Aufwand, der schlussendlich das Grundproblem nicht löst. Für die paar Fälle, die dann vielleicht besser zu lösen sind, bedeutet es einen zu grossen Aufwand.

Ich bitte Sie, der Fassung des Bundesrates bzw. der Mehrheit zuzustimmen.

*Bst. c – Let. c*

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 6 Stimmen

*Bst. d – Let. d*

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 10 Stimmen

Dagegen .... 25 Stimmen

**Übrige Bestimmungen angenommen**

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 45**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Art. 46**

**Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Antrag der Minderheit**

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht, Reimann)

**Abs. 1**

.... Kinder über 12 Jahren ....

**Art. 46**

**Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Proposition de la minorité**

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht, Reimann)

**Al. 1**

.... les enfants de plus de 12 ans ....

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Artikel 46 ist ebenfalls bereits erledigt, nehme ich an, durch die vorhergehenden Abstimmungen, auch wenn bei diesem Artikel theoretisch ein anderer Entscheid gefällt werden könnte.

**Präsident (Bieri Peter, zweiter Vizepräsident):** Teilt der Sprecher der Minderheit die Meinung von Frau Heberlein?

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Den Antrag werde ich sicher aufrechterhalten. Aber wir haben abgestimmt, und ich glaube, es geht beim Konzept, beim System, bei der Frage betreffend das Alter 12 eigentlich um dasselbe. Man könnte, wie gesagt, theoretisch einen anderen Entscheid fällen, aber ich glaube, analog den Entscheiden bei den vorherigen Artikeln ist das Alter 12 richtig. Ich glaube, das sieht auch die ursprüngliche Mehrheit so.

**Brunner Christiane (S, GE):** Ich wäre bei der ursprünglichen Mehrheit. Mais je suis tout à fait d'accord avec l'interprétation de Monsieur Büttiker: nous avons déjà voté en fait.

**Angenommen gemäss Antrag der Minderheit**

**Adopté selon la proposition de la minorité**

**Übrige Bestimmungen angenommen**  
*Les autres dispositions sont adoptées*

**Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

**Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr**  
*La séance est levée à 12 h 50*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 18.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)

## Bundesgesetz über die AusländerInnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

### Art. 47

#### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
 (die Änderung betrifft nur den französischen Text)

##### Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### Art. 47

#### Proposition de la commission

##### Al. 1

....  
 b. lorsque les conditions du droit civil sur le placement des  
 enfants à des fins d'adoption sont remplies;

##### ....

##### Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

### Angenommen – Adopté

### Art. 48

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
 (vgl. Art. 41 Abs. 1)

### Art. 48

#### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral  
 (cf. art. 41 al. 1)

**Brunner Christiane** (S, GE): J'aimerais dire quelque chose à propos de l'article 48. Si j'ai envie de prendre la parole sur cette disposition à l'article 48, c'est parce que ma préoccupation concerne le problème de la violence conjugale. Les organisations engagées dans la défense des femmes nous ont signalé que de nombreuses femmes étrangères vivent sous la menace constante de violences physiques ou sexuelles de la part de leur mari. Il est déjà difficile, pour la plupart des femmes, même lorsqu'elles sont suisses, de quitter leur partenaire lorsqu'il est violent, mais pour les femmes immigrées, le problème est encore bien plus aigu: elles n'osent souvent pas quitter le domicile conjugal, lorsque les choses se passent très mal pour elles et leurs enfants, de peur de perdre leur droit de rester en Suisse. Elles croient en effet que si elles quittent leur mari pendant une période transitoire en se réfugiant, par exemple dans une maison pour femmes battues ou chez une amie, elles ne répondront plus au critère de cohabitation, qui fonde dans la loi le droit à l'autorisation de séjour pour elles et pour les enfants de

moins de 18 ans. Il est important d'éliminer toute ambiguïté sur cette question afin de donner les assurances nécessaires aux femmes étrangères victimes de violence conjugale ainsi qu'aux organismes qui les soutiennent.

J'avais, quant à moi, présenté une proposition de minorité à un autre article, mais il me paraît qu'elle n'est pas utile au vu de l'interprétation que l'on donne à l'article 48. A ce titre, j'aimerais que Monsieur le conseiller fédéral Blocher confirme ce qu'il a déclaré en commission, c'est-à-dire que l'article 48 ne concerne pas uniquement le cas de deux conjoints qui auraient des domiciles séparés, par exemple pour des raisons professionnelles, mais que cela concerne aussi le cas des femmes qui, pour se protéger, quittent momentanément le domicile conjugal sans se créer un domicile séparé. En d'autres termes, j'aimerais avoir la confirmation expresse que, parmi les raisons majeures justifiant, selon cet article, l'abandon de la cohabitation, figure aussi la violence conjugale.

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Wir haben dies bei Artikel 41 bereits erwähnt. Ich habe dort ausdrücklich gesagt, dass dieser Artikel auch die Frauen in schwierigen familiären Verhältnissen betrifft, dass dieser Fall als wichtiger Grund für eine Ausnahme vom Erfordernis des Zusammenwohnens anerkannt wird.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Es ist richtig, dass ich Frau Brunner in der Kommission zugesichert habe, zu Artikel 48 eine Erklärung zuhanden der Materialien abzugeben. Das hat dazu geführt, dass sie ihren Antrag zurückgezogen hat. Ich will es hier gerne tun.

Gemäss Artikel 48 sind getrennte Wohnungen möglich, sofern wichtige Gründe dafür geltend gemacht werden. Als grundsätzliche Voraussetzung muss aber weiterhin eine Familiengemeinschaft bestehen. Dies gilt etwa auch für ausländische Frauen, die unter ehelicher Gewalt leiden und deshalb vorübergehend in einem Frauenhaus oder an einem anderen Ort wohnen. Ist eine Trennung definitiv, so ist zu prüfen, ob das Aufenthaltsrecht gemäss Artikel 49 weiterhin bestehen kann. Auch dort ist vorgesehen, dass das Aufenthaltsrecht in schwerwiegenden Härtefällen weiterbesteht. Dies gilt gemäss Artikel 49 Absatz 2 insbesondere dann, wenn die Ehegattin zum Opfer häuslicher Gewalt wurde und die soziale Eingliederung im Herkunftsland gefährdet erscheint.

### Angenommen – Adopté

### Art. 49

#### Antrag der Mehrheit

##### Abs. 1

.... Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach den Artikeln 41 und 42 weiter, wenn:

##### ....

(vgl. Art. 43)

##### Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Antrag der Minderheit

(**Brunner Christiane**, **Leuenberger-Solothurn**, **Saudan**, **Studer Jean**)

##### Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### Art. 49

#### Proposition de la majorité

##### Al. 1

.... des articles 41 et 42 subsiste:

##### ....

(cf. art. 43)

##### Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

**Proposition de la minorité**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Sie haben sich bereits bei Artikel 43 für die Mehrheit entschieden.

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**  
**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 50****Antrag der Mehrheit****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Die Ansprüche nach den Artikeln 42, 47 und 49 erlöschen, wenn:

....

(vgl. Art. 43)

**Antrag der Minderheit**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

**Abs. 2**

Die Ansprüche nach den Artikeln 42, 43 und 49 erlöschen, wenn:

....

**Art. 50****Proposition de la majorité****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

Les droits prévus aux articles 42, 47 et 49 s'éteignent:

....

(cf. art. 43)

**Proposition de la minorité**

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

**Al. 2**

Les droits prévus aux articles 42, 43 et 49 s'éteignent:

....

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Es liegt ein korrigierter Antrag der Minderheit Brunner Christiane vor.

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Wir haben hier einen korrigierten Minderheitsantrag Brunner Christiane. Ich möchte Ihnen beantragen, dem Mehrheitsantrag der SPK zu folgen, weil Artikel 43 ja bereits entsprechend geändert wurde.

Das Rechtsmissbrauchsverbot ergibt sich aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht und aus den Grundsätzen des Völkerrechtes. Artikel 50 wurde deklaratorisch eingefügt, weil im Bereich des Familiennachzuges leider sehr oft Rechtsmissbräuche vorkommen. Auch bei Pflegekindern ist ein Rechtsmissbrauch möglich, gerade im Einverständnis mit einem älteren Pflegekind, das so die Zulassungsvorschriften der Schweiz umgehen will. Zudem können hier auch die Widerrufsgründe von Artikel 61 vorliegen. Daher kann in Artikel 50 der Verweis auf Artikel 47 nicht gestrichen werden, denn der Grundsatz des Rechtsmissbrauchsverbotes gilt selbstverständlich auch bezüglich des Aufenthaltsrechtes von Pflegekindern. Artikel 47 entspricht dem heutigen Artikel 7a Anag. Die ausdrückliche Erwähnung von Artikel 47 in Artikel 50 ist keineswegs eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Rechtslage. Bei minderjährigen Kindern wird selbstverständlich das Kindeswohl berücksichtigt.

Daher beantrage ich Ihnen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, wie Sie dies in Artikel 43 ja auch bereits beschlossen haben.

**Brunner Christiane** (S, GE): Il ne s'agit pas de la proposition de minorité qui figure dans le dépliant, mais de la proposition modifiée de la minorité, distribuée sur feuille. Ce que je demande à l'article 50, c'est de biffer non pas la mention de l'article 43 – la majorité a décidé dans l'autre sens –, mais la référence à l'article 47. Cette proposition concerne donc un autre problème, celui posé par la situation particulière des enfants placés dans une famille d'adoption.

L'article 50 traite de l'extinction du droit au regroupement familial et, parmi les motifs justifiant l'extinction de ce droit, figure aussi le fait que la personne étrangère ou une personne dont elle a la charge dépend de l'aide sociale. Dans la formulation actuelle, il serait donc tout à fait possible qu'un enfant placé en Suisse en vue d'une adoption auprès d'une famille qui viendrait à dépendre de l'aide sociale perde son droit de séjourner en Suisse, suite à la révocation de l'autorisation du regroupement familial des parents qui souhaitaient l'adopter.

Qu'advierait-il de cet enfant? Suivant la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, que la Suisse a ratifiée, l'autorité suisse qui accepte le placement d'un enfant venant d'un pays étranger doit confirmer aux autorités de ce pays que l'enfant pourra séjourner de manière permanente en Suisse. Lorsque le maintien dans une famille d'accueil pose des problèmes sérieux, le renvoi d'un enfant dans son pays d'origine n'est possible qu'en dernier ressort et à condition que l'intérêt de l'enfant l'exige. En d'autres termes, la Suisse doit assurer que le séjour en Suisse des enfants adoptifs venus de l'étranger soit permanent, quelles que soient les difficultés économiques ou sociales de la famille d'accueil.

Prenons un autre cas de figure: les personnes chez qui l'enfant est placé en vue d'adoption ne veulent plus, pour une raison ou pour une autre, procéder à l'adoption. L'enfant dépendrait alors tout de suite de l'aide sociale et perdrait, du fait de ce motif de révocation, aussi son droit de séjour en Suisse.

Quant aux autres motifs d'extinction ou de révocation, qui sont évoqués à l'article 47, ils ne sont pas justifiés dans le cas d'une adoption, dans la mesure où ils tendent à sanctionner des abus ou des irrégularités dans la procédure. En effet, dans le contexte des procédures régies par la Convention de La Haye, toutes les garanties sont données aux autorités suisses pour vérifier le déroulement correct de la procédure d'adoption, tant dans le pays d'origine qu'en Suisse.

Une fois l'adoption prononcée, l'enfant doit rester intégré dans sa nouvelle famille de manière permanente; il faut donc biffer, à l'alinéa 2 de l'article 50, la mention de l'article 47 qui régit le droit au séjour des enfants placés en vue de l'adoption, pour exempter ces enfants de la révocation du droit de séjour; pour ne pas léser d'une part le droit de ces enfants, et pour ne pas violer d'autre part la Convention de La Haye sur l'adoption, que notre pays a ratifiée.

J'aimerais ajouter une réflexion en ce qui concerne les parents candidats à l'adoption. Pour beaucoup de couples en Suisse, l'adoption internationale est le dernier espoir de devenir parents. Ils entament souvent un processus de recherches et de démarches qui est long et fastidieux avant d'avoir la chance de pouvoir accueillir un enfant venu d'ailleurs. Si les Etats parties à la Convention de La Haye apprenaient que la Suisse ne respecte pas dans tous les cas le droit de l'enfant à un séjour permanent en Suisse, leur réaction pourrait être de ne plus «destiner» les enfants vers la Suisse. Il me semble que cela aussi devrait être pris en considération.

N'oublions pas que nous parlons ici d'enfants orphelins ou abandonnés, qui ont trouvé refuge dans une famille en Suisse. Il serait indécent de les soumettre une fois de plus au traumatisme de l'abandon pour des raisons de procédure auxquelles eux-mêmes ne peuvent strictement rien.

Je vous invite à suivre ma proposition de minorité, qui est peut-être un détail mais, pour les personnes que cela concerne, celui-ci peut être extrêmement important.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Artikel 43 ist erledigt, weil wir das schon beschlossen haben. Also geht es noch um Artikel 47. Ich bitte Sie auch, der Mehrheit zuzustimmen.

Das Rechtsmissbrauchsverbot ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht und aus dem Grundsatz des Völkerrechtes. Artikel 50 des Ausländergesetzes ist eingeführt worden, weil im Bereich des Familiennachzuges leider relativ oft Rechtsmissbräuche vorkommen. Bei Pflegekindern ist ein Rechtsmissbrauch möglich, gerade auch im Einverständnis mit älteren Pflegekindern, sodass die Zulassungsvorschriften der Schweiz umgangen werden können. Zudem können hier Widerrufsründe gemäss Artikel 61 vorliegen; daher kann in Artikel 50 der Verweis auf Artikel 47 nicht gestrichen werden. Wir wollen eben gerade diesen Fall betonen, der häufig vorkommt. Der Grundsatz des Rechtsmissbrauchsverbotes gilt somit selbstverständlich auch bezüglich des Aufenthaltsrechtes von Pflegekindern.

Artikel 47 des Ausländergesetzes entspricht dem heutigen Artikel 7a Anag. Die ausdrückliche Erwähnung von Artikel 47 ist keine Verschlechterung gegenüber der heutigen Rechtslage. Selbstverständlich steht aber auch bei minderjährigen Pflegekindern das Kindeswohl im Vordergrund. Besteht kein Aufenthaltsrecht mehr, z. B. wegen Rechtsmissbrauchs, heisst das jedoch noch nicht, dass automatisch eine Ausreise verfügt wird.

Eine Bewilligung kann im Ermessen der Behörden trotzdem verlängert werden, wenn das Kindeswohl im Vordergrund steht. Das sieht auch das Haager Übereinkommen über internationale Adoptionen so vor. Dieses Abkommen enthält kein absolutes Aufenthaltsrecht, etwa im Fall eines Rechtsmissbrauchs. Es hält lediglich fest, dass beim Scheitern der Adoption in der Schweiz für den Entscheid über den weiteren Aufenthalt des Kindes das Kindeswohl ausschlaggebend sein muss. Die Erwähnung von Artikel 47 hier ist kein Widerspruch dazu, sondern besagt lediglich, dass zuerst geprüft wird, ob Rechtsmissbrauch ein Einschreiten erfordert. Aber das Kindeswohl kann eine andere Entscheidung ergeben. Den Bundesbehörden ist im Übrigen bis heute kein einziger Fall bekannt, in dem die Ausländerbehörde ein Pflegekind im Widerspruch zum Kindesinteresse aus der Schweiz wegweisen hätte.

Wir bitten Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 9 Stimmen

#### **Art. 50a**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Titel*

Eingetragene Partnerschaft

##### *Text*

Die Bestimmungen dieses Kapitels über ausländische Ehegatten gelten für die eingetragene Partnerschaft sinngemäss.

#### **Art. 50a**

##### *Proposition de la commission*

##### *Titre*

Partenariat enregistré

##### *Texte*

Les dispositions de ce chapitre concernant le conjoint étranger s'appliquent par analogie aux partenaires enregistrés.

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Hier wurden bereits die Änderungen, die bei einem Inkrafttreten des Partnerschaftsgesetzes vorgenommen werden müssten, hineingenommen. Wir hoffen, dass bis zum Abschluss des Differenzbereinigungsverfahrens die Abstimmung vorbei sein wird und dass wir dann wissen, ob das ins Gesetz hineingeht oder nicht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 51–57**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 58**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Das Bundesamt kann an schriftenlose ...

##### *Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 58**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

L'office peut établir ....

##### *Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Hier handelt es sich nur um eine textliche Anpassung aufgrund der Reorganisation des Bundesamtes.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 59**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 60**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

... aufrechterhalten werden. (Rest des Absatzes streichen)

#### **Art. 60**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 2*

... pendant quatre ans. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Wie Sie sehen, haben wir hier die Fragen der Freizügigkeitsleistungen oder Pensionskassengelder, die im Nationalrat hinzugefügt wurden, wieder gestrichen. Die Ergänzung, die im Nationalrat vorgenommen wurde, ist nicht praktikabel. Wir haben einen Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen eingeholt, der nachweist, dass der Aufwand unverhältnismässig wäre.

Es gibt noch weitere Gründe, die zu Auszahlungen der Pensionskassen führen können, zum Beispiel eben Selbstständigkeit bei der Rückkehr ins Ausland, Erwerb von Wohneigentum, Aufgabe der Erwerbstätigkeit usw. Die Missbrauchsbekämpfung bei den Auszahlungen müsste, wenn schon, generell im Rahmen des Gesetzes über die berufliche Vorsorge erfolgen. Dies entspricht auch der Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung. Die Ausreise aus der Schweiz erfolgt ja oftmals, um im Herkunftsland eine neue Existenz aufzubauen. Dafür wird das Geld der zweiten Säule benutzt. Dies müsste im Einzelfall berücksichtigt werden. Andernfalls würde der Versuch einer – wünschenswerten – Wiedereingliederung im Herkunftsland künstlich erschwert.

Es besteht ausserdem auch kein Anspruch auf Wiederezulassung in unserem Land. Eine Kann-Bestimmung kann immer

mit Bedingungen verknüpft werden. Es bleibt den Behörden unbenommen, in möglichen Missbrauchsfällen die Wiederzulassung an die Verpflichtung zu knüpfen, die Pensionskassengelder bei der Rückkehr wieder einzuzahlen. Dies ist in der Botschaft auf Seite 3808 auch so vermerkt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 61**

*Antrag der Kommission*

....

c. .... oder die innere oder die äussere ....

....

**Art. 61**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Bei den Artikeln 61 bis 65 und bei Artikel 67 wird die gleiche Korrektur beantragt.

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Es ist eine formelle Anpassung. Wir haben nie die innere und die äussere Sicherheit als gleichzeitig gefährdet betrachten wollen, sondern es geht um die Frage der inneren oder der äusseren Sicherheit.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

....

c. .... oder die innere oder die äussere ....

....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 62**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 63**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

.... oder die innere oder die äussere ....

**Art. 63**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 64**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 65**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

.... oder die innere oder die äussere ....

**Art. 65**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 66**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

....

e. Streichen

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 66**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

....

e. Biffer

*Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix** (RL, ZH), für die Kommission: Wir haben Litera e von Absatz 1 gestrichen – nicht, weil wir nicht die Notwendigkeit sehen, dass Scheinehen eben bestraft werden müssen. Es heisst hier: Wer in der Schweiz bereits einmal eine Aufenthaltsehe zur Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen eingegangen ist, soll keine Gelegenheit mehr erhalten, hier eine neue Ehe einzugehen. Wir meinen, dass diese Bestimmung, die vom Nationalrat eingefügt worden ist, nicht nötig ist. Das Anliegen ist bereits in Litera a enthalten. Ein Einreiseverbot ist möglich bei einem Verstoß «gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung». Das Eingehen einer Scheinehe wird als Straftatbestand erfasst.

Ich glaube, dass im Nationalrat die Meinung bestand, dass es in Artikel 113 Absatz 2 des Ausländergesetzes nicht um das Vorliegen eines Straftatbestandes gehe. Damit ist es ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit, und der Erlass eines Einreiseverbotes ist möglich, auch wenn keine strafrechtliche Verfolgung erfolgt. Generell sollte hier also nicht nochmals eine Bestimmung eingefügt werden, die nur bestätigt, was bereits geregelt worden ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 67**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... der inneren oder der äusseren ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

.... oder die innere oder die äussere ....

**Art. 67**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

*Al. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 4**

Adhérer à la décision du Conseil national  
(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Angenommen – Adopté****Art. 68–71****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 72****Antrag der Kommission****Abs. 1 Einleitung**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 1 Bst. a–c**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 1 Bst. d**

.... Gefährdung der inneren oder der äusseren ....

**Abs. 1 Bst. e–g**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 1 Bst. h, i**

Streichen

**Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 72****Proposition de la commission****Al. 1 Introduction**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 1 let. a–c**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 1 let. d**

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Al. 1 let. e–g**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 1 let. h, i**

Biffer

**Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Haberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Die Artikel 71 bis 83 werden materiell ja erst im Rahmen der Beratung des Asylgesetzes behandelt. Wir müssen hier eine formelle Genehmigung vorlegen. Die Artikel 71 bis 77 betreffen die Zwangsmassnahmen, die Artikel 78 bis 83 die vorläufige Aufnahme. Diese Artikel werden materiell, wie gesagt, im Asylgesetz behandelt, zusammen mit den neuen Anträgen des Bundesrates. Wir müssen hier einfach eine formelle Genehmigung der Anträge des Bundesrates vornehmen. Nachher soll dann die ganze Materie wieder eingegliedert werden, wie ich dies in meinem Eintretensreferat gesagt habe.

**Angenommen – Adopté****Art. 73****Antrag der Kommission****Abs. 1**

....

**b. ....**

1. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

3. .... weil sie der Mitwirkungspflicht nach Artikel 85 dieses Gesetzes sowie ....

....

**Abs. 2, 3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 73****Proposition de la commission****Al. 1**

....

**b. ....**

1. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

3. .... de l'article 85 de la présente loi ....

....

**Al. 2, 3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 74****Antrag der Kommission****Abs. 1, 3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 74****Proposition de la commission****Al. 1, 3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté****Art. 75, 76****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 77****Antrag der Kommission**

....

c. .... mit einer Wegweisungsverfügung des Bundesamtes angeordnet ....

....

**Art. 77****Proposition de la commission**

....

c. .... une décision de renvoi de l'office;

....

**Angenommen – Adopté****Art. 78****Antrag der Kommission****Abs. 1**

.... so verfügt das Bundesamt die vorläufige Aufnahme.

**Abs. 2–4**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 5**

.... so kann das Bundesamt die vorläufige Aufnahme verfügen.

**Abs. 6**

Die vorläufige Aufnahme kann vom Bundesamt für Polizei und den zuständigen Behörden der Kantone beantragt werden.

**Abs. 7**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 8**

Streichen

**Art. 78****Proposition de la commission****Al. 1**

L'office décide ....

**Al. 2–4**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 5**

L'office peut décider ....

**Al. 6**

L'admission provisoire peut être proposée par l'Office fédéral de la police et par les autorités cantonales compétentes.

**Al. 7**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 8**

Biffer

**Angenommen – Adopté****Art. 79****Antrag der Kommission****Abs. 1**

.... ist durch das Bundesamt aufzuheben, wenn ....

**Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 79****Proposition de la commission****Al. 1**

L'office lève ....

**Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 80****Antrag der Kommission****Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3**

.... beim Bundesamt einzureichen ....

**Abs. 4–7**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 80****Proposition de la commission****Al. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 3**

.... soumet sa demande à l'office. Celui-ci ....

**Al. 4–7**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 81****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 82****Antrag der Kommission****Abs. 1**

.... Zeitpunkt, den das Bundesamt mit der Aufhebung ....

**Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 82****Proposition de la commission****Al. 1**

.... la date fixée par l'office lors ....

**Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 83–90****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 91****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

ist eine Massnahme begründet, aber den Umständen nicht angemessen, so kann ....

**Art. 91****Proposition de la commission****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

Lorsqu'une mesure serait justifiée, mais qu'elle est inappropriée aux circonstances, l'autorité compétente ....

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Die Kommission hat hier die etwas verunglückte Formulierung im Entwurf des Bundesrates verbessert, welche der Nationalrat zuvor gestrichen hatte. Wir sind der Meinung, dass Massnahmen zwar gesetzlich sein müssen, aber auch unverhältnismässig sein können; so können z. B. kleine Diebstähle eine Verwarnung rechtfertigen. Aus diesem Grunde haben wir Absatz 2 in angepasster Form wieder aufgenommen.

**Angenommen – Adopté****Art. 92–96****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 97****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zur Feststellung und Sicherung der Identität einer Ausländerin oder eines Ausländers können die zuständigen Behörden bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen sowie bei ausländerrechtlichen Verfahren die Erhebung biometrischer Daten anordnen.

**Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3**

Streichen

**Art. 97****Proposition de la commission****Al. 1**

Les autorités compétentes peuvent relever les données biométriques d'un étranger afin d'établir et sauvegarder son identité lors de l'examen des conditions d'entrée ou lors d'une procédure relevant du droit en matière d'étrangers.

**Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 3**

Biffer

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Bei Artikel 97 haben wir gegenüber dem Nationalrat Änderungen vorgenommen. Es geht um die Datenerhebung für die Identifikation.

In Absatz 1 wurde eine Ergänzung vorgenommen, weil nach dem Wortlaut der ursprünglichen Bestimmung gemäss Bun-

desratsentwurf solche Daten nur erhoben werden dürfen, wenn Zweifel an der Identität bestehen. Mit der Ergänzung soll sichergestellt werden, dass biometrische Daten auch erhoben werden dürfen, wenn die Identität feststeht, weil dies für die Ausstellung von Reisepapieren sehr wichtig sein kann, vor allem bei Einreisen mit illegalen Reisepapieren. Mit biometrischen Daten kann sichergestellt werden, dass der Träger des Ausweises auch der rechtmässige Inhaber ist. Dies ist auch im Schengener Vertrag so vorgesehen, zum Beispiel damit jemand im Grenzgebiet nach einer illegalen Einreise mit echten Reisepapieren in einen Nachbarstaat zurückgewiesen werden kann. Wenn später ein neuer Versuch der illegalen Einreise in die Schweiz erfolgt und ohne Abgabe von Reisepapieren ein Asylgesuch gestellt wird, sind die Fingerabdrücke gespeichert. Das erfolgt heute gestützt auf eine Verordnung und soll nun auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Zu Absatz 3: Unter Asylsuchenden, illegal eingereisten oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern ist bekannt, dass Jugendliche in den Verfahren eine privilegierte Stellung haben. Dies wird ausgenützt, indem Mündige den Behörden falsche Geburtsdaten nennen, um als Jugendliche erfasst zu werden. Hier wollen wir eine gesetzliche Grundlage schaffen: Den Behörden muss es erlaubt sein, die Schätzung des Lebensalters von Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch sogenannte Altersgutachten vornehmen zu lassen, sofern entsprechende Hinweise vorliegen. Ich möchte Ihnen beantragen, den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 98–101

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 102

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Das Bundesamt und die zuständigen Behörden der Kantone

....

##### *Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 102

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

L'office et les autorités cantonales compétentes ....

##### *Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Hier geht es nur um die Frage der Terminologie des Bundesamtes.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 103

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 104

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

....

c. der Schweizerischen Asylrekurskommission für ihre Aufgaben nach dem AsylG und nach dem vorliegenden Gesetz

....

....

##### *Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 104

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

....

c. la Commission suisse de recours en matière d'asile pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent ....

....

##### *Al. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 105

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 106

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Das Bundesamt führt ein Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und von Rückreisevisa an ausländische Personen (ISR) gemäss Artikel 58.

##### *Abs. 2*

Das ISR enthält folgende Daten:

a. Personalien der gesuchstellenden Person, wie Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Nationalität, Adresse, Grösse, Fotografie, Name und Vorname der Eltern, Ledigname der Eltern, Unterschrift, Dossiernummer sowie Personennummer;

b. Angaben zum Gesuch, wie Gesuchseingang und Gesuchsentscheid;

c. Angaben zum Reisedokument, wie Ausstellungsdatum und Gültigkeitsdauer;

d. die Unterschriften und Namen der gesetzlichen Vertretung bei Reisedokumenten für minderjährige oder für entmündigte Personen;

e. den Allianz-, Ordens- oder Künstlernamen sowie Angaben über besondere Kennzeichen wie Behinderungen, Prothesen oder Implantate, falls die antragstellende Person verlangt, dass das Reisedokument diese Angaben enthalten soll;

f. Angaben zu den verlorenen Reisedokumenten.

##### *Abs. 3*

Zur Prüfung, ob die gesuchstellende Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens ausgeschrieben ist, erfolgt eine automatische Abfrage im automatisierten Fahndungssystem Ripol.

##### *Abs. 4*

Die vom Bundesamt nach Absatz 2 erfassten Daten werden von MitarbeiterInnen und Mitarbeitern des Bundesamtes, die mit der Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Rückreisevisa befasst sind, bearbeitet.

##### *Abs. 5*

Das Bundesamt kann die von ihm nach Absatz 2 erfassten Daten ....

##### *Abs. 6*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 106

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

L'office exploite un système d'information en vue de l'établissement des documents de voyage suisses et des visas de retour pour étrangers (ISR) conformément à l'article 58.

**Al. 2**

L'ISR contient les données suivantes:

- a. les données personnelles de l'étranger, telles que nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, adresse, taille, photographie, nom et prénom des parents, nom avant mariage des parents, signature, numéro de dossier et numéro de personnes;
- b. les données relatives à la demande, telles que la date de dépôt et la décision correspondante;
- c. les données relatives au document de voyage, telles que la date d'établissement et la durée de validité;
- d. la signature et le nom du représentant légal, lorsque la demande concerne un étranger mineur ou interdit;
- e. les noms d'alliance, les noms reçus dans les ordres religieux ou les noms d'artiste, ainsi que les signes particuliers tels que des handicaps, des prothèses ou des implants, si la personne demande que ces informations figurent sur le document de voyage;
- f. les données relatives aux documents perdus.

**Al. 3**

Pour vérifier si l'étranger fait l'objet d'un mandat de détention en raison d'un crime ou d'un délit, une recherche est automatiquement lancée dans le système RIPOL.

**Al. 4**

Les collaborateurs de l'office chargés de l'établissement des documents de voyage suisses et des visas de retour traitent les données saisies par l'office conformément à l'alinéa 2.

**Al. 5**

.... l'office peut .... aux données personnelles qu'il a saisies dans le système d'information visé à l'alinéa 2:

....

**Al. 6**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Hier mussten die entsprechenden Gesetzesartikel an die Reisepapierverordnung angepasst werden, welche unterdessen totalrevidiert worden ist. Auch wegen der nachträglichen Realisierung des Systems ISR muss Artikel 106 nun angepasst werden. Insbesondere ist auf den Aufbau von zwei unterschiedlichen Systemen verzichtet worden, wie es in den Absätzen 1 und 2 des bundesrätlichen Entwurfes noch vorgeesehen war.

**Stähelin Philipp (C, TG):** In aller Kürze: Ich möchte hier im Plenum anbringen, dass sich die Verwaltung, der Bundesrat, auch mit der Frage befassen sollte, ob solche Anordnungen wirklich auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Schauen Sie sich Artikel 106 an: Er erstreckt sich über drei Seiten! Das passt mir nicht. Man sollte hier prüfen, ob man nicht zu gescheiterten gesetzestechnischen Lösungen kommen könnte. Das ist jetzt das zweite Mal; bei der Einführungsgesetzgebung zu Schengen hatten wir die gleiche Erscheinung. Die Vorschriften für die Informatik müssen meines Erachtens delegiert werden können. Damit habe ich meinen Wunsch angebracht.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich nehme diesen Wunsch gerne entgegen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 108**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Gegen Verfügungen des Bundesamtes kann beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Beschwerde

erhoben werden, sofern nicht die Schweizerische Asylrekurskommission zuständig ist.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 108**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les décisions de l'office peuvent faire l'objet d'un recours au Département fédéral de justice et police, si la Commission suisse de recours en matière d'asile n'est pas compétente.

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 109**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 110**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

.... Schweiz oder aus dem Transitraum eines schweizerischen Flughafens ist das .... einreist oder dazu Anstalten trifft.

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 110**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... de Suisse ou de la zone de transit d'un aéroport suisse, entre ou a pris des dispositions en vue d'entrer sur le territoire ....

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Bei den Artikeln 110 bis 115 handelt es sich um die Anpassungen an das neue Strafgesetzbuch. Bei Artikel 110 wird zusätzlich eine Präzisierung eingefügt, insbesondere auch auf Wunsch der Grenzpolizei des Kantons Zürich. Im Botschaftstext wurde bereits ausdrücklich erwähnt, dass Schleppertätigkeit auch im Transitraum eines Flughafens strafbar ist. Gemäss den ergangenen Strafentscheiden ist dies jedoch umstritten. Mit der Ergänzung, die wir jetzt in Artikel 110 Absatz 2 und in Artikel 111 Absatz 1 des Ausländergesetzes vorgenommen haben, wird die versuchte illegale Weiterreise in einen anderen Staat strafbar, auch wenn sich die betroffene Person im Transitbereich aufhält. In Artikel 111 Absatz 1 wird sichergestellt, dass Schleppertätigkeit auch im Transitbereich bestraft werden kann. Andernfalls müsste die Polizei tatenlos zusehen, wie im Transitraum falsche oder gefälschte Dokumente für die Weiterreise ausgetauscht werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 111**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

....

c. .... aus der Schweiz oder aus dem Transitraum eines schweizerischen Flughafens die Einreise ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 111***Proposition de la commission**Al. 1*

....

c. .... de Suisse ou de la zone de transit d'un aéroport suisse, l'entrée d'un étranger ....

*Al. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 112–114***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 115***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Mit Busse wird bestraft ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 115***Proposition de la commission**Al. 1*

Sera puni d'une amende ....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 116***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 117***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

Streichen

**Art. 117***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*

Biffer

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Die Kommission ist der Meinung, dass eine automatische Ablehnung von zukünftigen Gesuchen um ausländische Arbeitskräfte im Einzelfall sicher unverhältnismässig ist und auch die Stellen von rechtmässig anwesenden Inländern gefährdet. Wir haben hier die Kann-Formulierung aufgenommen; wir sind der Meinung, dass die Bestrafungsmöglichkeit genügt und dass hier keine verpflichtende Formulierung eingefügt werden soll.

*Angenommen – Adopté***Art. 118, 119***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 120 Abs. 1, 2 Ziff. 1, 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 120 al. 1, 2 ch. 1, 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3***Antrag der Mehrheit**Art. 100 Abs. 1*

....

3. .... keinen Anspruch einräumt, sowie gegen Entscheide über die Verlängerung der Grenzgängerbewilligung, die Verlegung ....

(vgl. Art. 33 Abs. 2)

....

*Antrag der Minderheit*

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 120 al. 2 ch. 3***Proposition de la majorité**Art. 100 al. 1*

....

3. l'octroi ou le refus d'une autorisation, à laquelle le droit fédéral ne confère aucun droit, la prolongation de la durée de validité ....

(cf. art. 33 al. 2)

....

*Proposition de la minorité*

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH)**, für die Kommission: Wir haben bei Artikel 33 entschieden, dass kein Rechtsanspruch besteht. Aber ich möchte noch beifügen, dass sich bei dieser Bestimmung ein weiteres Problem grundsätzlicher Natur ergibt, denn durch die Änderung der Ziffern 1 und 3 von Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe b des geltenden Bundesrechtspflegegesetzes beabsichtigt der Bundesrat, jene Gebiete des Ausländer- und Asylrechts aufzulisten, in welchen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig sein soll. Der Katalog in der Botschaft wurde unabhängig von der laufenden OG-Revision erstellt und ist daher gesetzestechisch problematisch. Indem unser Rat diese Differenz schafft, gibt er dem Nationalrat die Möglichkeit, den betreffenden Passus nochmals zu prüfen und anzupassen.

Das Problem stellt sich nachher übrigens auch im Rahmen der Revision des Asylgesetzes, die ebenfalls eine Änderung von Artikel 100 OG vorsieht, jedoch bei Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 beim geltenden Recht bleibt. Durch die vorausgerichtliche Differenz in der vorliegenden Ziffer 3 wird es dem Nationalrat möglich sein, auch Artikel 100 OG nochmals zu überprüfen und die korrekte Formulierung aufzunehmen.

**Präsident (Frick Bruno, Präsident)**: Die Minderheit schliesst sich dieser Auffassung an.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3bis****Antrag Forster****Titel**

3bis. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937

**Art. 181bis Titel****Zwangsheirat****Art. 181bis Text**

Wer jemand durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung seiner Handlungsfreiheit nötigt, eine Ehe einzugehen, wird mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und fünf Jahren bestraft.

**Art. 120 al. 2 ch. 3bis****Proposition Forster****Titre**

3bis. Code pénal suisse du 21 décembre 1937

**Art. 181bis titre****Mariage forcé****Art. 181bis texte**

Celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'aura obligée à se marier sera puni de l'emprisonnement entre six mois et cinq ans.

**Forster-Vannini Erika (RL, SG):** Der Bundesrat sieht in Bezug auf Zwangsheiraten keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Dies ist seiner Antwort vom 16. Februar 2005 auf eine Anfrage Banga im Nationalrat (04.1181) zu entnehmen. Er verweist dabei auf das bestehende zivil- und strafrechtliche Instrumentarium – Nichtigkeitserklärung, Nötigung usw.

Diese Einschätzung teile ich nicht. Eltern, die ihre Kinder zwangsverheiraten, verletzen nicht nur die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, sie verstossen auch gegen unsere Rechtsordnung und Kultur. Deshalb ist die Zwangsheirat zu bestrafen. Wir fordern in der politischen Diskussion immer wieder, dass sich Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz leben, integrieren. Das heisst, dass sie unsere Sprache lernen und sich mit unserer Kultur vertraut machen. Ich bin klar der Meinung, dass dies zu kurz greift. Wir dürfen auch ein klares Bekenntnis zu unserer Verfassung, das heisst zu unseren Grundwerten, verlangen. Das haben Sie gestern mit der Annahme des Antrages Pfisterer Thomas zu Artikel 2b ja bestätigt. Sie haben auch eingefügt, es brauche Toleranz. Es ist falsch verstandene Toleranz, wenn wir aus Angst, als fremdenfeindlich zu gelten, die Zwangsheirat nicht klar als Straftatbestand deklarieren. Eine Ehe gegen den freien Willen eines Menschen zu schliessen ist eine schwerwiegende Verletzung der persönlichen Freiheit. Es ist nicht davon auszugehen, dass in der Schweiz aufgewachsene, mit westlichen Werten vertraute junge Leute freiwillig in eine durch ihre Eltern arrangierte Hochzeit einwilligen. Die Angst vor Ausgrenzung, Ächtung oder Gewalt in der eigenen Familie ist jedoch grösser.

Was das Brautgeld betrifft, werden offenbar bei den Zwangsheiraten handfeste Interessen geltend gemacht, und es wird von der Tradition nutzbringend abgewichen. Bezahlt wird, wie bei Scheinehen üblich, in monatlichen Raten, sobald der nachgezogene Ehepartner eine Arbeitsstelle gefunden hat, und meist so lange, bis die Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Dass zwangsweise geschlossene Ehen oft problem- und gewaltbelastet sind, brauche ich nicht speziell zu erwähnen. Diese Problematik zeigt sich immer häufiger auch bei eingebürgerten jungen Erwachsenen. Zwangsheiraten sind auch im Asylbereich zu verzeichnen.

Ich bin mir bewusst, dass der Nachweis einer erzwungenen Ehe in der Praxis nur in wenigen Fällen gelingen wird. Dies soll uns aber nicht daran hindern, ein klares Zeichen zu setzen und zu signalisieren, dass wir keine Praktiken dulden, die mit den Grundprinzipien unserer Rechtsordnung unvereinbar sind. Wir stehen mit dieser Ansicht übrigens nicht alleine da: Der Deutsche Bundestag hat am 28. Oktober 2004

neue Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels beschlossen. Dabei wird auch die Zwangsheirat als besonders schwerer Fall der Nötigung pönalisiert. Es drohen Freiheitsstrafen von 6 Monaten bis 5 Jahren. Die Strafvorschriften dürften demnächst in Kraft treten.

Artikel 113 Absatz 2 des Entwurfes zum neuen Ausländergesetz stellt das Eingehen oder Vermitteln einer Scheinehe unter Strafe. Während eine Scheinehe geschlossen wird, indem zwei Personen in rechtsmissbräuchlicher Absicht freiwillig das Gesetz umgehen, liegt bei einer Zwangsheirat eine spezielle Form der Nötigung vor. Wenn man zudem bedenkt, dass bei niedergelassenen Ausländern mit langjährigem Aufenthalt in der Schweiz in der Regel erst mehrjährige Freiheitsstrafen zum Verlust der Aufenthaltsbewilligung führen, so würde mit einer nur geringen strafrechtlichen Sanktionierung der Zwangsheirat die Möglichkeit, den Eltern den Aufenthaltsstatus zu entziehen, dahinfallen. Dies sind die Gründe, deretwegen ich im Strafgesetzbuch einen Artikel 181bis, Zwangsheirat, einfügen möchte, der besagt, dass mit Gefängnis bestraft werden soll, wer jemanden zu einer Ehe nötigt.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung: Ich habe gestern in einem kleinen Kreis hier im Rat diese Frage diskutiert. Es war eine sehr interessante Diskussion. Kollege Dick Marty meinte am Schluss, der Motor stimme, aber die Karosserie bedürfte noch einer Verbesserung. Ich habe einen Wunsch an Sie: Verschiessen Sie sich meinem Anliegen nicht, nur weil die Karosserie nicht stimmt, denn an der Karosserie kann immer noch gearbeitet werden, z. B. im Nationalrat. Ich bin keine Strafrechtlerin, ich weiss nicht, ob das Strafmass richtig angesetzt ist, ob mein Anliegen im Strafrecht am richtigen Ort ist. Ich möchte Sie bitten, das Anliegen mit mir aufzunehmen und meinem Antrag zuzustimmen.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Ich kann nicht im Namen der Kommission sprechen, weil wir das Anliegen dort nicht diskutiert haben. Persönlich bin ich der Meinung, dass wir das hier einmal aufnehmen sollten, damit dann im Zweitrat der richtige Ort und die richtige Formulierung gefunden werden können.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Ich habe materiell nicht nur Verständnis für den Antrag, sondern unterstütze ihn auch. Ich habe aber trotzdem eine Frage, und dabei geht es mir nicht einfach um die Karosserie, sondern um das Vehikel. Die Frage geht dahin: Wir beraten hier einen Artikel des Strafrechtes, der sich an jedermann richtet – Ausländerinnen, Ausländer, aber auch Schweizerinnen und Schweizer –, und zwar auch für den Fall, dass das Verhältnis Schweizer/Schweizerin angesprochen wird. Da frage ich mich schlussendlich, ob wir hier formal am richtigen Ort legiferieren, ob wir das tun können, ob hier dann auch die Einheit der Materie gewahrt ist. Ich möchte diese Frage an unseren Justizminister richten.

**Bürgli Hermann (V, TG):** Ich bin Frau Forster für ihre letzte Bemerkung dankbar, weil ich denke, dass die Frage in Zusammenhang mit diesem neuen Straftatbestand noch vertiefter geprüft werden muss. Deshalb möchte ich anregen, dass die entsprechende Fachkommission, d. h. die Kommission für Rechtsfragen, eingeschaltet wird. Man muss der Kommission für Rechtsfragen die Möglichkeit geben, zumindest einen Mitbericht darüber zu verfassen, ob diese Strafnorm in Bezug auf die Karosserie, aber auch auf die Innenausstattung wirklich so ist, wie sich Frau Forster das vorstellt. Mit anderen Worten: Wir müssen diesen Vorbehalt anbringen, wenn wir zustimmen, dass da noch mit der nötigen Sorgfalt legiferiert werden kann.

**Schlessler Fritz (RL, GL):** Ich unterstütze selbstverständlich den Antrag Forster. Einzelheiten können im Differenzbereinungsverfahren sicher noch geprüft werden. Es geht hier darum, ob wir grundsätzlich auf diese Problematik eingehen oder nicht. Das ist für mich keine Frage. Denn wir haben in

der Eintretensdebatte betont – und das wird auch in der Eintretensdebatte zum kommenden Geschäft der Fall sein –, dass wir ganz klare Grenzen setzen müssen, auch in Bezug auf die Integration in unsere Kultur. Da gibt es Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Das ist für mich zum einen die Zwangsheirat, zum andern ist es die Züchtigung der Ehefrau und ganz klar auch die Blutrache. Derartige Verhaltensweisen können in unserer Rechtsordnung nicht akzeptiert werden. Darüber gibt es für mich keine Diskussion. Das sind Regeln aus anderen Kulturen, die den grundlegenden Werten in unserer Verfassung absolut widersprechen. Herr Pfisterer hat das gestern ausgeführt. Es ist also lediglich eine Konkretisierung dessen, was wir gestern bei Artikel 2b beschlossen haben.

Zur Frage, die gestellt worden ist: Ich bin an der Antwort von Herrn Bundesrat Blocher auf die Frage von Herrn Stähelin auch interessiert. Ich möchte aber noch etwas anfügen: Bei der Scheinehe haben wir uns nicht gefragt, ob auch Einheimische beteiligt sind. Dort sind sicher Einheimische beteiligt, weil der Zweck der Scheinehe ja gerade darin besteht, den Aufenthalt in der Schweiz zu sichern. Deshalb ist es für mich auch eine Frage, ob jene Bestimmung am richtigen Ort ist und ob auch die Strafnorm hier richtig eingefügt ist. Aber das sind mehr technische Fragen, die man im Rahmen der weiteren Beratungen durch die Experten abklären lassen kann. Noch eine kurze Bemerkung: Ich schaue den Tatbestand der Scheinehe und die Strafandrohung hier noch nach dem heutigen Strafgesetzbuch an, weil ich noch nicht ganz sicher bin, ob der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches vor diesem Gesetz in Kraft treten wird; aber auch das ist eine technische Frage. Wenn ich die Straftatbestände und die Strafandrohungen miteinander vergleiche, so scheint mir das, was Frau Forster hier beantragt, noch relativ zurückhaltend zu sein. Denn der Unrechtsgehalt einer Zwangsheirat ist unendlich viel höher als jener einer Scheinehe. Deshalb meine ich, dass der Antrag Forster auch in dieser Beziehung durchaus eingeordnet werden könne. Ja, es stellt sich sogar die Frage, ob im Strafgesetzbuch nicht ein höheres Strafmass vorgesehen werden müsste. Beim Tatbestand Angriff auf die sexuelle Freiheit und Ehre und sexuelle Nötigung – Artikel 189 – ist ein Strafrahmen von bis zu zehn Jahren Zuchthaus vorgesehen. Auch bei der Vergewaltigung ist ein Strafrahmen von bis zu zehn Jahren Zuchthaus vorgesehen. Bei der weiteren Prüfung stellt sich die Frage, ob der beantragte Strafrahmen richtig ist oder ob er nicht noch höher sein müsste. Und noch ein letzter Punkt: Wie Frau Forster schon ausgeführt hat, wird es im konkreten Fall nicht ganz einfach sein, die Beweise zu erbringen. Wenn wir aber nach der Wahrscheinlichkeit legiferieren, dass ein Beweis geführt werden kann, dann müssten wir noch einige Tatbestände in unserem Strafgesetzbuch hinterfragen. Das alles darf uns nicht daran hindern, hier ein klares Zeichen des Gesetzgebers im Hinblick darauf zu setzen, was wir unter Integration verstehen und was wir verlangen, was es heisst, wenn sich jemand in unsere Rechtsordnung einfügt.

Ich bitte Sie, dem Antrag Forster zuzustimmen und die technische Regelung dem weiteren Verfahren zu überlassen. Gegen den Antrag Bürgi, die Kommission für Rechtsfragen einzuladen, sich dazu zu äussern, habe ich nichts einzuwenden. Aber ich wäre froh, wenn sich die Kommission für Rechtsfragen dann auch zum Verhältnis mit dem Tatbestand der Scheinehe äussern könnte.

**Marty Dick (RL, TI):** Je crois qu'il y a deux façons de considérer les choses.

Si on les considère comme puriste, il faudrait dire:

1. ce n'est pas le lieu de discuter cette norme pénale;
2. il y aurait passablement de remarques à faire quant à la formulation, ainsi qu'à la mesure de la peine.

Il ne faudrait donc pas traiter cela ici.

L'autre façon de considérer les choses, c'est de donner un signal politique. Monsieur le conseiller fédéral Blocher nous dira probablement qu'on pourrait déjà punir ce genre de

comportement avec l'ordre juridique actuel, notamment avec l'article 181 du Code pénal suisse. Dans le Code pénal, nous avons en effet déjà aujourd'hui les instruments pour réprimer ce genre de comportement. Si on ne le fait pas, c'est souvent non seulement en raison d'une absence de sensibilité des autorités de poursuite, mais c'est aussi un problème de preuves, parce que les femmes n'avouent pratiquement jamais devant l'autorité qu'on les a contraintes à se marier.

Mais je crois que le fait de prévoir une disposition expresse favoriserait l'intégration, parce qu'on pourrait clairement souligner le fait que le Code pénal menace expressément ce genre de comportement. Et au fond, le Code pénal a un effet que les Allemands définissent comme «sitten- und wertbildende Wirkung». Je pense donc qu'on devrait raisonner maintenant un peu comme des politiques, surtout qu'il y a un deuxième conseil.

Monsieur Stähelin a raison, cela ne vise évidemment pas seulement les étrangers, mais aussi les Suisses: il y a aussi eu des mariages forcés dans notre culture; c'était surtout pour des raisons économiques.

Notre collègue Bürgi a également raison de parler de la nécessité de saisir la Commission des affaires juridiques.

Je pense qu'au cours des navettes entre les deux conseils, on pourrait trouver une solution satisfaisante.

Je vous invite donc à soutenir la proposition Forster, en remerciant son auteur de la sensibilité ainsi manifestée.

**Studer Jean (S, NE):** Moi non plus, je n'ai pas examiné en détail si ce que propose notre collègue est déjà couvert ou non par la loi actuelle, en particulier par l'article du Code pénal qui réprime la contrainte. Si je pars de l'hypothèse que ce n'est pas déjà couvert par cet article, je m'interroge sur le fondement même de la proposition Forster. Ce que veut protéger ladite proposition, c'est finalement, au fond d'elle-même, la liberté personnelle, la liberté individuelle, dont un des aspects est de pouvoir choisir librement si on entend ou non se marier. Mais la liberté personnelle a aussi d'autres aspects: celui de la liberté, par exemple, de divorcer – et on connaît des situations, y compris dans le domaine qu'on traite ici, où il y a parfois des menaces sérieuses au cas où on empêcherait un conjoint de divorcer.

Quand je commence à y réfléchir, je me demande si on ne prend pas, quand même, des orientations extrêmement problématiques quant à la répression pénale de certains aspects de la liberté. Si on veut réprimer le mariage forcé, on doit aussi réprimer l'empêchement forcé de divorcer. Et vous voyez à quelles dérives on va assister: on va commencer à utiliser la loi pénale à des fins tout autres que la protection d'un certain nombre de biens, à laquelle elle sert.

Alors, on peut avoir ce débat qui est vraiment assez compliqué et sensible. Vous savez qu'on a aussi un Code pénal qui permet le suicide, qui ne le réprime pas parce que c'était la philosophie au moment où on l'a adopté, en 1937. Et puis après, on va se demander si l'on va intervenir en matière d'avortement! Je crois que, vraiment, ça fait beaucoup de choses.

Si on veut avoir ce débat-là, il doit peut-être avoir lieu, mais en tout cas pas dans le cadre de la révision de la loi sur les étrangers; il faudrait alors lancer une nouvelle révision du Code pénal pour voir de quelle manière l'ensemble de ce qui concerne la liberté personnelle doit être réprimé si cette liberté n'est pas totalement libre.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Antrag ist kurzfristig eingereicht worden, und die Gefahr ist gross, dass jetzt hier eine Kommissionssitzung zu diesem Antrag stattfindet, weil eine Vorbereitung nicht möglich war. Ich bin dafür, dass man diesen Antrag aufnimmt – ich werde nicht dagegen opponieren –, aber nur, damit er in einer Kommissionssitzung diskutiert wird.

Der Bundesrat hat sich zu diesem Problem eingehend geäussert. Er hat am 16. Februar 2005 auf die Anfrage Banga 04.1181, «Bekämpfung von Zwangsheiraten und besserer Schutz der Opfer von Zwangsheiraten», eine Antwort gege-

ben. Es ging bei der Anfrage insbesondere um die Verschärfung der Praxis in Deutschland. Der Bundesrat wies darauf hin, dass sich das Problem in Deutschland anders stellt. Die Normen im Bürgerlichen Gesetzbuch sind anders. Bei uns ist eine solche Heirat ein Eheungültigkeitsgrund, hat also schon zivilrechtlich eine andere Folge. In Deutschland ist zudem die Verheiratung bereits ab 16 Jahren zugelassen. Damit stellt sich im strafrechtlichen Bereich ein anderes Problem.

Der Bundesrat hat damals empfohlen, keinen neuen Tatbestand zu schaffen. Zwangsheirat falle insbesondere unter Artikel 181 StGB, nämlich die Nötigung generell. Aber dann gebe es auch Verschärfendes, sexuelle Nötigung usw. Zwangsheirat sei darunter subsumiert. Die Strafrechtsexperten des Bundesamtes für Justiz haben davon abgeraten. Ich möchte aber diese Diskussion hier nicht im Detail führen. Es ist nicht zu verkennen, dass eine solche Norm, wenn sie richtig formuliert ist und nicht zum Gegenteil führt, den Vorteil der Schaffung eines gewissen Problembewusstseins hat. Sie müssen sehen, warum diese Fälle relativ selten zur Anklage kommen; das hat der Bundesrat damals auch ausgeführt, und Herr Studer hat das auch gesagt. Nötigungen innerhalb des persönlichen Bereiches, des Familienbereiches, kommen relativ selten zur Anklage, weil das in der Natur der Sache liegt. Die Frage ist – das ist auch von den Strafrexperten ausgeführt worden –: Ist eine Verschärfung der Strafe in diesem Bereich nicht gerade ein Hindernis dafür, dass Anzeige erstattet oder Anklage erhoben wird? Denn die Familienbande sind relativ stark.

Ich habe Ihnen gesagt, was der Bundesrat damals entschieden hat. Weil es sich lohnt, das noch etwas genauer anzuschauen und zu diskutieren, bin ich der Meinung, dass wir das einmal aufnehmen könnten. Ich möchte es aber nicht so verstanden wissen, dass ich an den Entscheid gebunden bin und dass dann gesagt wird, der Bundesrat habe das unterstützt.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Forster .... offensichtliche Mehrheit  
Dagegen .... Minderheit

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 4, 5**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 120 al. 2 ch. 4, 5**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 6**

*Antrag der Kommission*  
*Titel*  
6. Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare

##### *Art. 6 Abs. 1*

Das zuständige ....

##### *Art. 6 Abs. 2*

Die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte tritt auf das Gesuch nicht ein, wenn eine der Partnerinnen oder einer der Partner offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will.

##### *Art. 6 Abs. 3*

In den Fällen nach Absatz 2 hört die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte die Partnerinnen oder Partner an und kann bei anderen Behörden oder bei Drittpersonen Auskünfte einholen.

##### *Art. 9 Abs. 1 Bst. c*

c. eine der Partnerinnen oder einer der Partner nicht eine Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will.

#### **Art. 120 al. 2 ch. 6**

*Proposition de la commission*

##### *Titel*

6. Loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe

##### *Art. 6 al. 1*

L'office de l'état civil ....

##### *Art. 6 al. 2*

L'officier de l'état civil refuse son concours lorsque l'un des partenaires ne veut manifestement pas mener une vie commune, mais éluder les règles sur l'admission et le séjour des étrangers.

##### *Art. 6 al. 3*

Dans les cas visés à l'alinéa 2, il entend les partenaires et peut demander des renseignements auprès d'autres autorités ou de tiers.

##### *Art. 9 al. 1 let. c*

c. l'un des partenaires ne veut pas mener une vie commune, mais éluder les règles sur l'admission et le séjour des étrangers.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 7**

*Antrag der Kommission*

##### *Titel*

7. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

##### *Art. 3 Abs. 2 Bst. g*

g. Artikel 113 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom .... über die Ausländerinnen und Ausländer.

#### **Art. 120 al. 2 ch. 7**

*Proposition de la commission*

##### *Titel*

7. Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

##### *Art. 3 al. 2 let. g*

g. l'article 113 alinéa 3 de la loi fédérale du .... sur les étrangers.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Diese Massnahme ist zur Bekämpfung der Schleppertätigkeit notwendig. Denn eine verbesserte Überwachungsmöglichkeit wurde insbesondere von den Polizeibehörden wiederholt gefordert, da sie ohne die Möglichkeit der Telefonüberwachung die Bereicherungsabsicht aus der Schleppertätigkeit kaum nachweisen können. In dieser Bestimmung wird auf Artikel 113 Absatz 3 AuG verwiesen – Täuschung der Behörden, z. B. durch Visumserschleichung –; es ist aber notwendig, hier auch Artikel 111 Absatz 3 bezüglich der klassischen Schleppertätigkeit an den Grenzen aufzunehmen. Dasselbe gilt beim Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung. Heute ist bereits eine verdeckte Ermittlung bei Zuwiderhandlungen gegen Artikel 23 Anag möglich. In dieser Bestimmung wird also auf Artikel 113 Absatz 3 verwiesen; es geht um die Täuschung der Behörden. Aber auch hier müssen wir auf Artikel 111 Absatz 3 verweisen, nämlich auf die Schleppertätigkeit an der Grenze.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 8**

*Antrag der Kommission*

##### *Titel*

8. Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die verdeckte Ermittlung

##### *Art. 4 Abs. 2 Bst. h*

h. Artikel 113 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom .... über die Ausländerinnen und Ausländer.

#### **Art. 120 al. 2 ch. 8**

*Proposition de la commission*

##### *Titel*

8. Loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète

**Art. 4 al. 2 let. h**

h. l'article 113 alinéa 3 de la loi fédérale du .... sur les étrangers.

**Angenommen – Adopté**

**Art. 121, 122****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Entwurfes .... 31 Stimmen

Dagegen .... 8 Stimmen

**Abschreibung – Classement****Antrag des Bundesrates**

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

**Proposition du Conseil fédéral**

Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

**Angenommen – Adopté**

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3489)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)

### *Ordnungsantrag Huguenin*

Angesichts der neuen Situation nach der Annahme des Freizügigkeitsabkommens beantrage ich, dass das Ausländergesetz von der Tagesordnung abgesetzt wird.

### *Motion d'ordre Huguenin*

En fonction de la nouvelle situation liée à l'acceptation des accords bilatéraux sur la libre-circulation, je demande que la loi sur les étrangers soit retirée de l'ordre du jour.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Wir kommen noch zur Differenzbereinigung im Ausländergesetz. Wir haben es hier vermutlich mit einer ruhigeren oder vielleicht auch etwas sachlicheren Differenzbereinigung zu tun; denn die meisten Artikel, vor allem die Artikel 71 bis 83, sind in der vorangegangenen Debatte zum Asylgesetz entschieden worden, und im Rahmen des Ausländergesetzes gab es keine neuen Anträge des Bundesrates zu verhandeln. Der neue Artikel 30a zum Beispiel, der eine neue Differenz schafft, entspricht Artikel 6a des Anag.

Die Artikel 71 bis 83 entsprechen den soeben geänderten Artikeln, die aus dem Anag ins Ausländergesetz übertragen werden müssen. Artikel 70a (neu) wird ebenfalls ins Ausländergesetz eingefügt. Er entspricht dem geltenden Recht, nämlich Artikel 14f Anag gemäss Entlastungsprogramm 2003. Auch diese Artikel, in denen die wichtigsten Differenzen bestehen, müssen in der Beratung des Ausländergesetzes nochmals genehmigt werden. Es macht aber aus Sicht der Kommission keinen Sinn, jetzt materiell andere Entscheide zu fällen als die, die in der vorhergehenden Beratung gefällt worden sind, obwohl das rechtlich möglich wäre. Wir werden Sie als Kommissionssprecher noch darauf hinweisen und Ihnen beantragen, keine anderen Entscheide zu fällen, als Sie es vorher gemacht haben.

Wenn wir kurz an die Erstberatung in der Sondersession 2004 zurückdenken, müssen wir uns daran erinnern, dass auch das Ausländergesetz in der Gesamtabstimmung mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen den Nationalrat

denkbar knapp passierte. In diesem Resultat drückt sich eine grosse Unzufriedenheit verschiedener Lager aus, selbstverständlich aus verschiedenen Gründen.

Der Ständerat hatte also die Aufgabe, das Ausländergesetz bei der Beratung so zu ändern, dass die Chancen auf eine Mehrheit grösser werden. Er hat das getan. Aber auch das Ausländergesetz steht natürlich – wir haben es soeben gehört – unter der Referendumsdrohung. Und es gilt aus Sicht der Kommissionen auch hier, ein Gesetz zu schaffen, das eine Volksmehrheit finden kann.

Die Mehrheit der Kommission des Nationalrates schliesst sich vor allem aus diesen Gründen bei den meisten Differenzen dem Ständerat an, wie sie es schon beim Asylgesetz gemacht hat.

Der Ständerat bestätigte das duale Zulassungssystem mit dem Vorrang für Personen aus Staaten, mit denen das Freizügigkeitsabkommen gilt. Konsequenterweise haben der Ständerat und die Kommissionen die beiden Abweichungen von diesem Prinzip in den Artikeln 20 und 23, die im Nationalrat beschlossen wurden, wieder rückgängig gemacht.

Die Kommissionen schlossen sich auch in den folgenden wichtigsten Punkten dem Ständerat an: Die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung für Ausländerinnen und Ausländer, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz leben, wird abgelehnt; ein Automatismus des Familiennachzugs wird abgelehnt, doch wird bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung für Kinder die Alterslimite aus integrationspolitischen Gründen von 14 auf 12 Jahre gesenkt; die sogenannte vertiefte Prüfung von Bewilligungsgesuchen nach vier Jahren rechtswidrigen Aufenthaltes in der Schweiz wurde vom Ständerat und von der Kommissionen gestrichen.

Gemäss Artikel 127 des Parlamentsgesetzes sind die Kommissionsberichterstatter verpflichtet, im Rat auf Petitionen hinzuweisen, die einen Bezug zum Gesetzentwurf haben. Das wurde bei der ersten Beratung in diesem Rat verpasst, und die Kommissionssprecher haben vereinbart, das jetzt nachzuholen. Es lagen zu diesem Gesetz vier Petitionen vor. Die Kommissionsmitglieder hatten somit Gelegenheit, die Anliegen der Petenten in die Detailberatung einzubringen. Da die Bittschriften im Rahmen der Erstberatung im Nationalrat nicht namentlich erwähnt wurden, müssen wir dies nachholen. Es handelt sich um folgende Petitionen:

1. Petition GBI/SMUV Zürich gegen das neue Ausländergesetz: Das Anliegen der Gewerkschaften, welche das Ausländergesetz wegen des als diskriminierend erachteten dualen Zulassungssystems ablehnten, wurde im Rahmen des Minderheitsantrages auf Nichteintreten diskutiert. Dieser Antrag wurde vom Rat bekanntlich abgelehnt.

2./3. Petition des Zürcher Regionalkomitees zur Unterstützung der «sans-papiers» und Petition Jugendsession 2003, Regelung des Status der «sans-papiers»: Diesen Petitionen hatte der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission in der Erstberatung durch die Einführung einer Legalisierungsbestimmung, Artikel 30 Absatz 1bis, teilweise Rechnung getragen. Diese Bestimmung sah vor, dass Personen, die sich länger als vier Jahre illegal in der Schweiz aufgehalten haben, den Anspruch erhalten, dass ihr Bewilligungsgesuch vertieft geprüft wird. Nachdem der Ständerat diese Bestimmung gestrichen hat, beantragt die Kommissionen, dass sich der Nationalrat dem Ständerat anschliesst und diese Bestimmung fallen lässt.

4. Petition der Piloten der ehemaligen Crossair AG zur Aufenthaltserlaubnis: Die Petition der Gewerkschaft Swiss Pilots schliesslich verlangte eine Verlängerung der B-Bewilligungen für ausländische Linienpiloten. Dieser Petition wurde keine Folge gegeben.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile sont étroitement liées, cela a été rappelé dans le cadre du débat sur cette dernière. Les dispositions relatives aux mesures de contrainte qui peuvent être prises à l'égard des étrangers qui ne respectent pas les conditions de séjour dans notre pays concernent d'ailleurs

tant la loi sur les étrangers, dans laquelle elles figurent, que la loi sur l'asile ou que les infractions à d'autres législations. Nous avons modifié, après un long débat, dans le cadre de l'examen de la loi sur l'asile, les articles 3a, 6a, 13a-13i, 14a-14f, 15, 20, 25b, 25c du droit en vigueur, c'est-à-dire de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Ces dispositions sont reprises aux articles 70a et suivants de la loi sur les étrangers. Il convient de considérer que ces articles ont été débattus.

A l'ouverture de ce deuxième débat, il est nécessaire de rappeler que la loi que nous débattons concerne, pour l'essentiel, les personnes qui viennent de pays extérieurs à l'Union européenne, à l'AELE ou d'autres pays que ceux avec lesquels la Confédération a conclu ou pourrait conclure un accord de libre circulation des personnes. Ce sont en effet ces accords qui règlent les conditions d'entrée et de séjour des citoyens ou des personnes ayant durablement et légalement séjourné dans les pays avec lesquels nous avons contracté de tels engagements.

La loi sur les étrangers, dont le rapporteur qui vous parle n'est pas toujours porteur, a pour but de concentrer l'immigration venant de pays sans accords particuliers avec la Suisse sur des personnes de formation supérieure ou des spécialistes. Par contre, au-delà de ses plus hautes exigences, elle a la volonté de favoriser l'intégration des étrangers qui obtiennent l'autorisation de séjourner dans notre pays. Votre serviteur, qui s'est toujours engagé pour une certaine perméabilité permettant une immigration modérée venant de pays hors Union européenne et AELE, se réjouit qu'à défaut d'avoir pu inscrire une telle solution dans la loi, le premier cercle se soit considérablement agrandi par la volonté du peuple lors du scrutin de dimanche dernier, favorisant les rapports migratoires avec la plupart des partenaires économiques et politiques naturels de notre pays que sont les Etats du continent européen.

Au cours de ses travaux, le Conseil des Etats a inscrit, sans compter les corrections linguistiques ou de terminologie, une quarantaine de divergences avec le texte issu de notre premier débat. La commission s'est ralliée à la majorité des décisions de la Chambre des cantons et nous avons à traiter une quinzaine de minorités ou divergences, ce qui nous donne espoir de mener ce deuxième débat dans un laps de temps plus court que les 34 heures du premier débat. Ceci, bien entendu, pour autant que nous ne discutons pas une deuxième fois des articles que nous venons d'adopter concernant les mesures de contrainte.

Dans le cadre de ce long débat, pourtant, nous n'avons pas traité les pétitions en rapport avec le projet de loi sur les étrangers, dont les objectifs ont été débattus par la commission dans le cadre de ses premiers travaux. Ces pétitions étaient au nombre de quatre.

1. La pétition SIB FTMH Zurich contre la nouvelle loi sur les étrangers: la pétition de ces syndicats qui rejettent la loi sur les étrangers en raison de son système d'admission à deux vitesses jugé discriminatoire a été discutée dans le cadre d'une proposition de minorité de non-entrée en matière. Cette proposition a été déjà rejetée par notre conseil.

2. La pétition du Comité zurichois de défense des sans-papiers, «Régularisation des sans-papiers» (01.2011).

3. La pétition de la Session des jeunes 2003, «Régler le statut des sans-papiers».

Le Conseil national avait partiellement tenu compte de ces deux pétitions en introduisant en première lecture une nouvelle disposition à l'article 30 alinéa 1bis de la loi sur les étrangers, aux termes de laquelle les personnes séjournant illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans pouvaient prétendre à un examen approfondi de leur demande d'autorisation. Le Conseil des Etats ayant toutefois décidé de biffer cet article, la majorité de la commission propose à notre conseil de se rallier à la version adoptée par le Conseil des Etats, donc d'abandonner cette disposition.

4. En ce qui concerne la pétition relative à l'autorisation de séjour des pilotes de l'ancienne Crossair, celle-ci demandait une prolongation des permis B pour les pilotes de ligne étrangers. La commission a rejeté cette pétition.

**Huguenin Marianne** (–, VD): En raison de la nouvelle situation liée à l'acceptation des accords bilatéraux sur la libre circulation, «A gauche toutel/Links!» demande que la loi sur les étrangers soit retirée de l'ordre du jour. Les hasards du calendrier font que la loi sur les étrangers est à l'agenda de ce conseil au lendemain du vote sur l'extension de la libre circulation des personnes.

Dans l'euphorie de l'acceptation de cette extension, on a parlé ouverture, libre circulation, liberté. La loi sur les étrangers vient cruellement rappeler que l'ouverture s'arrête à l'Europe, ultime horizon voulu par nos milieux économiques et politiques dominants, et que la politique migratoire de ce pays est complètement inadaptée et mène à une situation absurde, pour reprendre les termes mêmes de François Couchepin, ancien chancelier de la Confédération. En effet, ce dernier dénonçait hier dans «Le Temps» l'absence de vraie loi sur l'immigration et l'impossibilité pour les travailleurs extra-européens de légaliser leur situation.

Les 100 000 travailleurs sans papiers qui travaillent dans notre pays ont de la chance si, dans la loterie de la vie, celle-ci leur a donné un passeport venant des dix nouveaux pays de l'Union européenne. Quant aux autres, c'est-à-dire l'énorme majorité des sans-papiers, ceux issus d'ex-Yougoslavie, de Turquie, qui font partie pourtant des cercles d'immigration traditionnels de la Suisse, ceux venus d'Amérique latine ou d'Afrique, ils resteront dans l'illégalité sans aucune possibilité de légaliser leur statut. Oui au plombier polonais, non à la femme de ménage équatorienne, au travailleur agricole kurde ou kosovar.

L'absurdité de cette situation saute aux yeux après le vote sur l'extension de la libre circulation. Cela démontre simplement que nos milieux économiques et politiques ne sont intéressés qu'aux grands marchés et à l'obtention d'une main-d'œuvre à bas prix, mais sont dénués de principes en ce qui concerne la libre circulation des êtres humains. Or il ne peut y avoir d'un côté ceux qui, légalement, peuvent venir ici et de l'autre les damnés de la terre, sans aucun droit ni aucune autre perspective de venir en Suisse que l'illégalité ou l'asile.

«A gauche toutel!» a tenté l'an dernier de nommer formellement cette loi pour ce qu'elle est: une loi contre les étrangers et non sur les étrangers, une loi raciste confirmant le caractère absolu du système dit «des deux cercles». Nous ne sommes pas en présence d'une loi sur l'immigration, mais d'un règlement de police, qui multiplie les mesures administratives et restrictives. C'est finalement une gigantesque machine à fabriquer des travailleurs sans papiers et sans droits, une machine aussi à limiter les droits des travailleurs étrangers établis ici légalement.

Alors qu'elle avait déjà été durcie après son passage au Conseil national, on pouvait penser que le fond de l'inacceptable était atteint avec cette loi. Or, le cap de l'arbitraire total a en fait été atteint après son passage devant le Conseil des Etats, ce qui donne définitivement tort aux stratégies socialistes qui avaient cru pouvoir l'adopter ou s'abstenir au Conseil national. Les conditions de regroupement familial sont durcies. L'automatisme du droit de faire venir le conjoint et les enfants est supprimée.

Le seuil de l'âge permettant un regroupement familial a baissé de 14 à 12 ans, comme si un enfant de 14 ans n'était pas juste un enfant ayant le droit de vivre avec sa famille! La petite possibilité de régularisation des sans-papiers a également été éliminée. La cerise sur le gâteau, le comble de l'arbitraire, c'est la suppression de l'octroi automatique du permis d'établissement C aux étrangers vivant en Suisse depuis plus de dix ans.

L'examen approfondi voulu par la majorité des membres du Conseil des Etats ouvre là aussi la porte toute grande à l'arbitraire. L'étranger n'aura dans ce pays plus le droit à l'erreur, plus le droit d'être au chômage, d'être malade ou invalide. Un examen approfondi de sa situation par les autorités cantonales dira s'il peut rester là ou pas. Cette situation honteuse est déjà vécue par des détenteurs de permis B jetés hors de la Suisse comme des malpropres, par exemple après un accident de chantier.

L'ensemble de cette disposition est d'ailleurs marqué par l'usage de la forme potestative. Il n'y a plus de droits, mais juste l'arbitraire. Celles et ceux dans ce Parlement qui essaient déjà actuellement d'utiliser les quelques fenêtres existant dans nos lois et nos ordonnances pour régler des situations humaines désespérées savent à quel point leur effort est la plupart du temps vain.

Ce règne de l'arbitraire, cette absence de droits nous maintiennent dans cette vieille tradition de la politique de la Suisse à l'égard des étrangers: nous ne voyons que la main-d'œuvre mais pas l'humain, et nous jetons la main-d'œuvre dès qu'elle ne nous sert plus.

Un mot encore pour dire que cette loi contre les étrangers est aussi, mine de rien, une loi contre les Suisses. Ceux-ci sont souvent sidérés lorsqu'ils découvrent, par les hasards de la vie, que la mère ou les enfants de leur nouvelle conjointe, par exemple, n'ont simplement aucune possibilité de venir en Suisse.

«C'est la honte!», comme disent les jeunes, la honte de voir supprimer dans la loi sur l'asile le dernier rempart contre la barbarie qu'était l'admission humanitaire, la honte de voir le simple droit de principe de rester en Suisse arraché aux détenteurs d'un permis C. Après le vote de dimanche dernier, ce vote d'ouverture, nous ne pouvons ériger un mur entre la Suisse et le monde.

«A gauche toutel/Links!» vous invite donc à retirer la loi sur les étrangers de l'ordre du jour. Il faut logiquement la renvoyer au Conseil fédéral afin qu'il présente une loi sur l'immigration cohérente.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Durch die Annahme der Freizügigkeitsabkommen ist keinerlei neue Situation entstanden. Ich wüsste nicht, was hier anders geworden wäre. Bevor wir die Personenfreizügigkeit mit den alten EU-Staaten beschlossen hatten, gab es auf unserem Arbeitsmarkt einerseits Schweizer, und alle ausserhalb waren Ausländer. Dann beschlossen wir die Freizügigkeit. Jetzt gelten die Quoten, und wenn die Quoten abgelaufen sind, gelten auch die Europäer im Sinne des Arbeitsmarktes als Schweizer. Jetzt sind die zehn neuen EU-Länder dazugekommen, somit gilt das künftig auch für sie.

Dahinter steht, Frau Huguenin, eine andere Ausländerpolitik, die besagt: Jeder aus dem Ausland kann kommen, wenn er eine Arbeit hat. Ich wäre natürlich sehr für diese Politik. Aber das geht nur für einen Fall: wenn Sie die Sozialleistungen einschränken. Sie können nicht jedermann kommen lassen und ihm das Recht geben, zehn Monate hier zu sein, eine Arbeit zu suchen, eine Arbeit zu ergreifen und dann das ganze Sozialsystem zur Verfügung zu haben. Das machen wir jetzt in Bezug auf die Europäer. Aber wenn Sie es für die ganze Welt machen, geht das leider nicht.

Es ist keine neue Situation entstanden. Darum bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen.

**Pfister Gerhard** (C, ZG), für die Kommission: Die Debatte, die nun mit dem Ordnungsantrag Huguenin initiiert wird, ist eigentlich bereits geführt worden, nämlich in unserer ersten Beratung, als wir in der Sondersession 2004 über dieses neue Ausländergesetz debattierten. Schon damals gab es Kritik am dualen System. Der Bundesrat hat vorhin die Gründe noch einmal erwähnt, warum man beim dualen System bleiben und nicht zum monistischen übergehen sollte. Die Argumentation in Bezug auf die Abstimmung zum Freizügigkeitsabkommen kann man natürlich auch anders führen. Es war zum Beispiel in meinem Kanton ein entscheidendes Argument für dieses Freizügigkeitsabkommen, dass man dann die aussereuropäische Migration begrenzen werde und wolle, und das tut dieses neue Ausländergesetz. Insofern hat die Kommission dieses Ausländergesetz in Kenntnis der Problematik oder in Kenntnis der möglichen Abstimmungsergebnisse beraten.

Ihren Vorwurf des Rassismus und der Willkür möchte ich zurückweisen, Frau Huguenin. Ich glaube, dass die Reglemente und Gesetze, die wir heute haben, eines Rechts-

staaten würdig sind. Die Schweiz ist – bis zum Beweis des Gegenteils durch Sie – mindestens noch ein Rechtsstaat, und daran wird sich auch mit der Beratung des Ausländergesetzes hoffentlich nichts ändern. Inhaltlich können Sie selbstverständlich zum Beispiel bei der Regelung bezüglich der «sans-papiers» anderer Meinung sein. Das rechtfertigt aus der Sicht der Kommission, mit der ich keine Rücksprache nehmen konnte, einen Rückweisungsantrag nicht. Ich bitte Sie, den Ordnungsantrag Huguenin abzulehnen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Il est tout de même piquant de constater que l'extrême gauche, qui s'est opposée à l'élargissement du premier cercle – en tout cas une partie d'entre elle –, vient aujourd'hui dans ce conseil pour demander de remettre en question le débat sur la loi sur les étrangers.

Nous abordons, et nous aborderons, dans le cadre de ce deuxième débat, le problème de la régularisation des sans-papiers. Encore, pour l'aborder, faut-il bien vouloir entrer en discussion! Je crois donc que ce n'est pas en renvoyant au Conseil fédéral un tel projet, alors que nous avons déjà largement débattu des principes qui fondent cette loi, que nous avancerons. Dans le cadre de cette loi, il y a un certain nombre de mesures – je l'ai rappelé tout à l'heure – qui favorisent l'intégration, y compris au titre du regroupement familial, même si vous ne voulez pas le reconnaître, Madame Huguenin.

Je ne peux donc que vous inviter à rejeter cette motion d'ordre.

**Zisядis Josef (–, VD):** Je n'ai pas de question; je voulais juste rappeler quelque chose. Je croyais que mon collègue Beck était un homme informé. Mais, peut-être n'a-t-il pas pris en compte le fait que les Bilatérales I ont été votées ici par les représentants de ce qu'il appelle «l'extrême gauche», tout comme les Bilatérales II, même si nous voulions que les mesures d'accompagnement soient bien plus importantes. Il faut prendre le temps de vous informer, Monsieur Beck!

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Ecoutez, Monsieur Zisядis, je prends volontiers note de votre remarque. Elle concerne un certain nombre de membres de votre groupe et du mouvement que vous représentez. Mais il y en a d'autres, et on peut les mentionner, en particulier dans le canton de Genève, qui représentent les mêmes idées que vous et qui sont souvent en parfaite coordination avec votre action, qui ont combattu les Bilatérales II.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Ordnungsantrag Huguenin .... 50 Stimmen

Dagegen .... 114 Stimmen

**Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**  
**Le débat sur cet objet est interrompu**

**Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr**

**La séance est levée à 12 h 45**

**Achte Sitzung – Huitième séance**

Mittwoch, 28. September 2005  
Mercredi, 28 septembre 2005

08.00 h

02.024

**Ausländergesetz  
Loi sur les étrangers**
**Fortsetzung – Suite**

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)  
Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)

**Bundesgesetz über die AusländerInnen und Ausländer  
Loi fédérale sur les étrangers**

**Art. 2b Abs. 1; 4 Abs. 2; 5 Abs. 2; 7; 8 Abs. 2; 15 Abs. 2**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 2b al. 1; 4 al. 2; 5 al. 2; 7; 8 al. 2; 15 al. 2**  
**Proposition de la commission**  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté**

**Art. 20 Abs. 2 Bst. d**  
**Antrag der Mehrheit**  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Antrag der Minderheit**  
(Wyss, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot)  
Festhalten

**Art. 20 al. 2 let. d**  
**Proposition de la majorité**  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**  
(Wyss, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot)  
Maintenir

**Wyss Ursula (S, BE):** Wir reden jetzt nicht mehr über das Asylgesetz, wir reden jetzt über das Ausländerinnen- und Ausländergesetz. Und hier, in diesem Artikel, reden wir über die bestqualifizierten und mit grösster Wahrscheinlichkeit auch über die bestintegrierten aussereuropäischen Ausländerinnen und Ausländer. Es handelt sich um diejenigen, die hier ihre Ausbildung, die hier ihr Studium abgeschlossen haben. Die Frage, die sich stellt, ist: Kann es sich die Schweiz leisten, diesen Ausländerinnen und Ausländern zu verstehen zu geben, dass sie eigentlich unerwünscht sind? Kann es sich die Schweizer Wirtschaft wirklich leisten, diese jungen Akademikerinnen und Akademiker an die USA, an Kanada oder all die europäischen Länder zu verlieren, die um diese Ausländerinnen und Ausländer buhlen?

Ich bezweifle es sehr. Zwar wurde den multinationalen Grosskonzernen zugestanden, dass sie ihre Leute mitnehmen dürfen; das wird dann Herr Bundesrat Blocher auch als Kompromiss darlegen. Aber das ist es nicht, worum es hier geht. Hier stellt sich die simple Frage: Wollen wir Ausländerinnen und Ausländer von ausserhalb der EU ausbilden, um sie dann, kaum haben sie ihre Ausbildung abgeschlossen, an andere Länder zu verlieren? Es ist auch eine Frage unserer Steuergelder, es ist eine Frage der Ressourcen. Wollen wir diese Gelder ausgeben, um die Leute auszubilden und dann keinen Nutzen davon zu haben?

Ich muss dabei noch ein anderes Argument von Herrn Bundesrat Blocher gleich vorwegnehmen. Ich gehe davon aus, Herr Blocher, dass Sie nachher in Ihrer Begründung sagen werden, es gehe hier um den Grundsatzentscheid, ob wir das linke Konzept einer Ausländerpolitik oder eben das bürgerliche, dualistische System wollten. Aber hier, Herr Blocher, geht es eben nicht um Ideologie, es geht eben nicht um die Grundsatzfrage, sondern es geht um die ganz simple Frage: Wollen wir bestausgebildete Leute, die wir notabene hier mit unseren Steuergeldern ausgebildet haben, für unseren Arbeitsmarkt hier behalten, oder wollen wir sie verlieren? Was die Universitäten davon halten und zu diesem Punkt zu sagen haben, das haben sie uns eindringlich in einem Brief mitgeteilt.

Stoppen wir diesen Verschleiss bestausgebildeter Hirne, sagen Sie hier Ja zur Minderheit und Ja zur Fassung des Nationalrates.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Le groupe socialiste vous demande de soutenir la minorité de la commission, qui souhaite maintenir la décision prise par notre conseil en juin 2004.

Premièrement, la prescription prévue à l'article 30 alinéa 1 lettre gter ne permet pas aux titulaires d'un diplôme d'une haute école spécialisée de rester en Suisse après leur diplôme. Nous ne pouvons introduire dans la loi une telle inégalité de traitement. En effet, l'introduire équivaut à considérer les diplômes des HES comme des diplômes de deuxième catégorie par rapport aux diplômes des universités. En agissant de la sorte, nous ne précarisons pas seulement le statut des étrangers titulaires de diplômes HES, mais tous les titulaires de ces diplômes, puisque nous faisons passer le message qu'ils sont moins importants que les diplômés universitaires.

Concernant les titulaires de diplômes universitaires, la notion d'«intérêt scientifique prépondérant» nécessaire à l'obtention d'une dérogation est floue. C'est quoi, un intérêt scientifique prépondérant? Comment savoir à l'avance si les travaux de tel ou tel diplômé seront d'un intérêt scientifique prépondérant pour la recherche? A titre d'exemple, on peut

citer l'histoire de cet étudiant en droit que «L'Hebdo» nous raconte dans sa dernière édition. Assistant de Monsieur Auer, professeur de droit constitutionnel, reconnu en Suisse comme un grand spécialiste de son domaine, il n'a pas obtenu de permis de séjour. Il est parti à Boston où il a fait une magnifique carrière. On peut imaginer que travaillant avec un grand constitutionnaliste de notre pays, et vu la carrière qu'il a faite aux Etats-Unis, les travaux de ce diplômé auraient été d'un intérêt scientifique prépondérant pour sa branche. Mais comment le savoir a priori? Et pourquoi resterait-il en Suisse, où il doit se battre avec des procédures administratives, quand on lui offre la même chose, voire mieux, ailleurs?

Nous parlons sans cesse de la problématique de la fuite des cerveaux et des conséquences néfastes qu'elle engendre pour notre capacité d'innovation et donc pour notre croissance. Or, ce n'est pas en mettant en place ce type de mesures qui font que les gens se sentent non seulement pas les bienvenus, mais en plus des étrangers indésirables, que nous endiguerons ce phénomène. Les Etats-Unis – qui ne sont pourtant pas réputés pour avoir une politique migratoire laxiste – l'ont bien compris et beaucoup de scientifiques, lassés de devoir se battre contre un pays qui met en place des procédures dont le seul but est de les pousser à partir, s'envolent pour s'établir sous d'autres cieux.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de bien vouloir soutenir la proposition de la minorité Wyss.

**Widmer Hans (S, LU):** Ich kann nahtlos beim letzten Gedanken meiner Vorrednerin anknüpfen, nämlich beim Stichwort Braindrain. Kaum jemand wird bezweifeln, dass wir in einer wissensbasierten Gesellschaft leben. Das hat natürlich Konsequenzen: Konsequenzen für Forschung und Lehre einerseits, Konsequenzen aber auch für die Wirtschaft andererseits. Der Bereich Forschung und Lehre begriff schon im letzten und vorletzten Jahrhundert, was es bedeutet, über die Landesgrenzen hinaus, über die Grenzen der Kontinente hinaus immer wieder Menschen anzustellen, welche sich durch überdurchschnittliche Leistungen in ihren jeweiligen Wissensgebieten auszeichnen. Viele Familiennamen – schauen Sie die Vorlesungsverzeichnisse an – machen nicht den Anschein, als seien ihre Träger mit dem roten Pass geboren worden.

Etwas ganz Ähnliches gilt für gewisse Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, aber auch für das mittlere Kader der KMU. Meine Damen und Herren von der Mitte und von rechts, denken Sie daran: Viele KMU – das gilt nicht nur für die Ems-Chemie, für Nestlé oder Novartis – können nicht mehr überleben, wenn in ihren Forschungs- und Entwicklungsabteilungen keine Spitzenkräfte vorhanden sind: Spitzenkräfte, die sie von überall her rekrutieren können sollen. Seien Sie nicht masochistisch! Nehmen Sie alle auf, vor allem wenn sie bei uns ausgebildet worden sind! Beim FC Thun hat das Goal nicht einer geschossen, dessen Familie den roten Pass seit langem, seit Jahrhunderten, besitzt, sondern es ist geschossen worden, weil dort, wie auch in allen Spitzeneinrichtungen der Welt, Leute mitmachen können, die eben Qualität, Spitzenqualität, bieten.

Ich bitte natürlich vor allem die FDP-Fraktion, die das immer wieder predigt, diesen Minderheitsantrag anzunehmen. Seien Sie konsequent mit Ihren Bekenntnissen in Bezug auf die KMU-Politik, die Sie in Ihren Parteiprogrammen haben, und stimmen Sie dem Antrag der Minderheit Wyss zu, auch wenn er aus der Mitte der sozialdemokratischen Fraktion kommt. Das ist kein partei-, sondern ein wirtschaftspolitisches Problem. Ich danke, falls Sie diesen Antrag annehmen; falls nicht, kann ich nicht verleugnen, dass ich dann einige Enttäuschung nach Hause tragen werde.

**La présidente (Meyer Thérèse, présidente):** Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Selon la Conférence universitaire suisse, il y a actuellement parmi les doctorants en

Suisse 40 pour cent d'étrangers; il y a plus de 4000 étudiants étrangers en formation de licence et «master», qui coûtent près de 78 millions de francs par an. Ne pas assimiler ces jeunes diplômés à des travailleurs en Suisse constitue un double gâchis: un gâchis financier et un gâchis humain.

Tout d'abord un gâchis financier: compte tenu des sommes dépensées et investies pour ces étudiants, notre pays, en les renvoyant sitôt leur diplôme obtenu, se prive d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Certains pays comme les Etats-Unis ou le Canada ont d'ailleurs bien compris l'intérêt d'attirer la main-d'œuvre qualifiée étrangère. Les exemples ne manquent pas de jeunes formés en Suisse qui ont fini par s'établir outre-Atlantique, faute d'avoir obtenu un permis de séjour. Il y a également le risque que la Suisse perde de son attractivité et qu'elle soit boudée par les jeunes étrangers, ce qui serait une perte sur le plan intellectuel pour nous.

Certains ont objecté et continuent d'objecter qu'en octroyant des permis de travail, nous empêcherions cette main-d'œuvre de se mettre au service de son pays d'origine. Or, le choix de rentrer ou non chez soi relève de plusieurs critères, notamment le parcours personnel et la situation prévalant dans le pays d'origine. Le contexte dans certains pays est tel qu'il est même parfois plus rentable, pour leur développement, de recevoir l'argent que leur envoient des expatriés lorsque aucune perspective professionnelle ne peut leur être offerte.

Soulignons que cette situation n'est pas généralisable. De nombreux pays dits du «Sud» offrent à leurs cadres des possibilités d'emploi et de formation qui n'ont rien à envier aux nôtres. Il est donc primordial de laisser à chaque jeune diplômé le choix d'acquiescer ou non une première expérience professionnelle en Suisse et de ne pas doubler le gâchis financier d'un gâchis humain.

L'obstination de certains à ne pas vouloir accorder d'autorisations de travail et de séjour et à se débarrasser à tout prix de cette catégorie d'étrangers est peut-être explicable de la part de xénophobes, pour qui chaque étranger qui quitte la Suisse est une bonne chose; mais pour les milieux éclairés et les représentants qui défendent les milieux de l'économie, un tel refus est tout simplement incompréhensible. Une telle attitude est économiquement un non-sens – pour ne pas utiliser un terme beaucoup plus fort et populaire! La Conférence universitaire suisse, et tout simplement le bon sens, demandent le maintien de la position de notre conseil.

Par conséquent, je vous invite – et particulièrement les représentants qui prétendent défendre des intérêts économiques aussi en Suisse – à soutenir la minorité Wyss et à maintenir la lettre d de l'alinéa 2, telle que notre chambre l'avait adoptée.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, einerseits den Minderheitsantrag Wyss betreffend diese Bestimmung abzulehnen und andererseits Artikel 23 Absatz 3 Litera f zu streichen. Dafür ist Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter zu unterstützen.

Frau Wyss hat vorhin von den bestintegrierten Ausländerinnen und Ausländern gesprochen. Das mag im Zeitpunkt des Studiums bzw. des Studienabschlusses stimmen. Was aber ist mit dieser Integration einige Jahre nach Abschluss des Studiums? Was, wenn frühere Absolventinnen und Absolventen schweizerischer Universitäten später mitsamt Familie verarmt in die Schweiz ziehen wollen? Genau das wollen wir mit unserem System verhindern. Wir wollen eine Einwanderung durch Qualifikation; der Anknüpfungspunkt des Studiums genügt uns nicht.

Von Herrn Leuenberger haben wir wieder die alte Platte von vorgestern und gestern gehört, den Vorwurf der angeblichen Xenophobie. Die ständige Wiederholung dieses Vorwurfes macht ihn nicht korrekter. Unser Vorschlag stützt die bisher eingehaltene Systematik unserer Ausländerpolitik. In Artikel 20 Absatz 2 sehen Sie die Umschreibungen des sogenannten Vorranges: In Litera a betrifft es Schweizerinnen und Schweizer, in Litera b betrifft es Personen mit einer Nie-

derlassungsbewilligung, in Litera c Personen mit einer Aufenthaltswilligung, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind. Nun passt die vorgeschlagene Litera d überhaupt nicht in diese Systematik, das ist ein neues Element.

Die Lösung liegt in Artikel 23, bei den persönlichen Voraussetzungen. Er unterschreibt in Absatz 2 die persönlichen Voraussetzungen unter anderem mit den zusätzlichen beruflichen Qualifikationen, die bei der Erteilung von Aufenthaltswilligungen berücksichtigt werden müssen. Neu wird dann in Artikel 30 Absatz 1 Litera gter noch der Spezialfall des speziellen wissenschaftlichen Interesses eingeführt.

Ich erinnere Sie also an die Systematik unserer Ausländerpolitik: Wir verfolgen bei der Europäischen Union bekanntlich das Prinzip des bilateralen Weges mit der Personenfreizügigkeit. Bei den Ländern ausserhalb der EU verfolgen wir das Prinzip des Zugangs zum schweizerischen Arbeitsmarkt via berufliche Qualifikation. Zu dieser beruflichen Qualifikation trägt auch ein Hochschulstudium mit bei. Deshalb ist der Weg eines Hochschulabsolventen oder einer Hochschulabsolventin von ausserhalb der EU in Artikel 23 geregelt und nicht in Artikel 20.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** Die Minderheitsvertreter wünschen mit ihrer Forderung hier ausgesprochen einen Vorrang, ganz allgemein die Gleichstellung eines ausländischen Hochschulabsolventen in der Schweiz mit Schweizerinnen und Schweizern, also praktisch eine Zusicherung in allen Teilen. Der Ständerat hat das abgelehnt. Er hat das in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter so geregelt, dass die Voraussetzung nach wie vor die ist, dass eine Stelle vorhanden ist. Es soll nicht einfach generell so sein, dass man rein durch den Abschluss eines Hochschulstudiums in der Schweiz das Recht auf eine Aufenthaltswilligung erwirbt, ohne Rücksicht darauf, ob für diese wissenschaftlich ohne Zweifel hohe Ausbildung denn tatsächlich auch auf irgendeinem Arbeitsmarkt eine Nachfrage besteht.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, der Regelung des Ständerates zu folgen. Ich schliesse mich in Bezug auf die persönlichen Voraussetzungen den Überlegungen von Herrn Fiuri an.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich bitte Sie auch im Namen des Bundesrates, den Mehrheitsantrag zu unterstützen. Ich weiss nicht, woher die Überzeugung kommt – es haben hier vor allem Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen gesprochen –, dass jemand, der ein Studium abgeschlossen hat, ein ganz besonders hochqualifizierter Mensch sei, der auf dem Arbeitsmarkt eine Sonderbehandlung brauche. Es freut mich, dass hier gesagt worden ist, dieser Artikel sei eingefügt worden, um unter anderem auch für meine ehemalige Firma hochqualifizierte Forschungskräfte zu beschaffen.

Da muss ich Ihnen sagen: Da täuschen Sie sich. Allein die Tatsache, dass jemand in der Schweiz studiert hat, genügt nicht, um zu sagen: «Jetzt gehört der zu den Vorzugskräften, die wir ausserhalb der Europäischen Union rekrutieren und die besonders gute Eigenschaften haben», und um zu sagen, diese Leute müssten eine Vorzugsstellung bekommen. Wenn sie sich gut integriert haben und die Sprache beherrschen und wirklich Spitzenkräfte sind, dann können sie in der Schweiz angestellt werden und werden gegenüber jemandem, der aus einem anderen Land kommt und z. B. die Sprache nicht beherrscht, natürlich auch bevorzugt werden. Ein Hochschulabgänger wird aber nur dann bevorzugt werden, wenn er besser ist. Wenn der andere besser ist, wird man eben den anderen vorziehen.

Dass jemand das ganze Leben lang das Recht haben soll, in der Schweiz eine Stelle anzutreten, allein weil er in der Schweiz studiert hat, ist mit dem Konzept, das wir haben – da hat Frau Wyss Recht –, unvereinbar. Wir sehen jetzt vor, dass alle Personen aus den EU-Mitgliedstaaten gegenüber den Schweizern gleichberechtigt sind. Mit den Übergangs-

bestimmungen ist dies noch beschränkt, nachher betrifft es dann alle. Aber ausserhalb der Europäischen Union rekrutieren wir nur noch Arbeitskräfte, die eben besondere Qualifikationen haben, Spezialisten sind, besser sind als die, die man auf dem europäischen Markt findet. Jene, die eine Hochschule in der Schweiz absolviert haben, gehören nicht automatisch hierzu.

Um diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, hat der Ständerat mit Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter eine Bestimmung eingefügt, wonach Personen, die in der Schweiz ein Studium abgeschlossen haben, eine gewisse Vorzugsbehandlung zugestanden wird, wenn ihre Tätigkeit von «hohem wissenschaftlichem Interesse» ist. Aber automatisch sollten Sie keinen solchen Freipass geben. Damit würden Sie auch in der Schweiz für Hochschulabgänger Privilegien gegenüber anderen schaffen. Das dürfen Sie nicht tun.

Darum bitten wir Sie, Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d zu streichen. Die Bestimmung ist ein Einbruch in das duale System, und erst noch ein sehr ungerechter, weil Sie damit Hochschulabsolventen, die schon den Vorzug haben, dass sie in der Schweiz gratis – oder mehr oder weniger gratis – studieren können, automatisch einen Freipass für den Arbeitsmarkt geben.

Ich muss Ihnen sagen: Weder Amerika noch Kanada, noch irgendein anderes Land kennt eine solche Bestimmung. Ein Studium in Amerika bringt keine bevorzugte Behandlung auf dem Arbeitsmarkt: Hochschulabsolventen brauchen eine Green Card, sie brauchen eine Bewilligung, und der Arbeitgeber muss nachweisen, dass er diese hochqualifizierte Kraft braucht. Das sollte bei uns auch so bleiben.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, vous venez de vous moquer un peu des titulaires de diplômes universitaires; c'est votre droit et ça ne m'étonne pas de votre part!

Je ne sais pas si vous m'avez écoutée, car la lettre d de l'article 20 alinéa 2 proposée initialement par le Conseil national concerne les personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse. Dans la proposition que vous faites, vous parlez uniquement des titulaires d'un diplôme universitaire. Alors, les diplômés HES ne valent-ils rien?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss Ihnen sagen, ich wüsste nicht, warum ich mich über Hochschulabsolventen mokieren sollte, ich bin ja selber einer. (*Heiterkeit*) Ich habe schon Selbsthumor; aber ich habe wirklich nichts gegen Hochschulabsolventen. Doch ich wehre mich dagegen, dass einer, nur weil er ein Studium abgeschlossen hat, hier als hochqualifizierte, für die Forschung besonders qualifizierte Person bezeichnet wird. Das ist damit nicht gegeben. Zu Ihrer Frage: Wir haben jetzt hier eben diese Ausnahmen geschaffen; das ist eine gewisse Öffnung, die aber nicht generell und für alle Zeiten gilt.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag Wyss abzulehnen und dafür – es ist schon mehrmals gesagt worden – mit Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter eine Ergänzung gemäss dem Beschluss des Ständerates anzubringen. Zu Herrn Widmer möchte ich nur noch kurz sagen: Derjenige, der gestern das Fussballtor geschossen hat, ist genau einer von jenen, die vermutlich nicht unter diese Bestimmung fallen würden. Denn er hat sehr wahrscheinlich kein Hochschulstudium und war gestern trotzdem ein äusserst wertvoller «Mitarbeiter» des FC Thun. Dieses Argument können Sie hier also nicht bringen.

Es wurde schon gesagt: Eine Ausbildung in der Schweiz darf für Drittstaatenangehörige nicht automatisch den erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt öffnen. Dafür ist der schweizerische Arbeitsmarkt zu klein. Andernfalls könnten nicht mehr jährlich 13 000 Ausländer – inklusive EU-Angehörige – zur Ausbildung zugelassen werden, wie es jetzt der Fall ist. In der Schweiz gut ausgebildete Ausländer, die

tatsächlich gebraucht werden, weil keine inländischen Arbeitskräfte vorhanden sind, erfüllen die Zulassungsvoraussetzungen. Eine stark erleichterte Zulassung für alle Absolventen einer höheren Ausbildung in der Schweiz würde zudem die an anderen Orten als unethisch empfundene Abwanderung der besten Kräfte in die entwickelten Staaten – Stichwort: Brain drain – noch verschärfen. Eine Zulassungserleichterung, beschränkt auf Gebiete von hohem wissenschaftlichem Interesse, ist sinnvoll. Hier kann beim Zulassungsentscheid insbesondere auf eine langwierige Prüfung des Vorrangs der Inländer verzichtet werden.

Ein paar persönliche Überlegungen: Es ist aus meiner Sicht nicht so klar, ob wir hier überhaupt ein Problem haben. Es ist nicht so klar, ob die Schweizer Hochschulen das Problem haben, dass gute Leute nicht arbeiten können, weil sie ausreisen müssen. Der freie Zugang an die Universitäten in der Schweiz ist durchaus möglich, und kein Land hat so viele ausländische Studierende wie die Schweiz. Wenn nun die europäischen Universitäten zunehmend den Numerus clausus einführen oder dies schon getan haben, geraten die Universitäten mit freiem Zugang zusätzlich unter Druck. Arbeitslose Akademiker sind heutzutage auch in der Schweiz keine Seltenheit mehr.

Ich möchte nur noch einmal darauf hinweisen, dass das hier eine entscheidende Abweichung vom dualen System wäre. Mit dem dualen System soll die Einwanderung aus den Ländern ausserhalb Europas auf Spezialisten eingeschränkt werden. Akademiker können natürlich darunterfallen. Aber entscheidend müssen die Bedürfnisse des inländischen Arbeitsmarktes bleiben, und entscheidend muss bleiben – wie es der Vorrangartikel hier auch meint –, dass man zuvor keine geeigneten Personen aus dem Inland oder aus dem europäischen Freizügigkeitsraum gefunden hat. Erst dann sollte man auf Personen aus Ländern ausserhalb dieses Raumes zurückgreifen.

Die Kommissionsmehrheit ist deshalb dem Ständerat gefolgt und lehnt den Antrag der Minderheit Wyss ab.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Vous avez dit tout à l'heure que vous n'étiez pas sûr qu'il y ait vraiment un problème dans ce domaine.

Comment expliquez-vous que les responsables des universités, les recteurs, la Conférence universitaire suisse, etc., soient intervenus justement pour souligner ce problème – qui existe – par rapport à des universitaires hautement qualifiés, à qui on ne peut actuellement pas donner une autorisation de séjour qui leur permettrait de poursuivre une activité en Suisse?

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Vermutlich haben die Leute, die diesen Brief geschrieben haben, Artikel 23 Absatz 1 nicht gelesen und haben zudem nicht gesehen, dass der Ständerat den wirklichen Bedürfnissen der Universitäten entgegenkommt, nämlich bei der Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen in Artikel 30.

Es ist entscheidend, dass wir das nicht hier beim Inländer-vorrang regeln, sondern dort, wo von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden kann.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Le souci de ne pas voir des jeunes qui ont une formation universitaire en Suisse, ou qui l'achèvent, et qui sont précieux pour la recherche privés d'autorisation de séjour est légitime et réel. Par contre, c'est bien là le but de l'article 30 alinéa 1 lettre gter et je crois qu'il serait déraisonnable sur le fond de vouloir introduire une sorte de garantie de séjour, donc d'emploi pour tout étudiant étranger hors Union européenne/AELE qui viendrait faire ses études en Suisse.

Mais surtout, il y a une confusion dans la construction du texte législatif à laquelle nous procédons. Ce n'est pas à l'article 20 que doit se dérouler ce débat. L'article 20 définit l'ordre de priorité pour l'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative. L'alinéa 1 pose comme condition, au moment où l'on entend recruter un travailleur hors de l'Union

européenne ou de l'AELE – ou d'autres pays bénéficiant d'un accord de libre circulation avec la Suisse –, de démontrer qu'aucun travailleur issu de ce cercle n'a pu être trouvé. Nous sommes donc dans une logique de démonstration par la négative. Il y a une confusion dans la systématique lorsque l'on entend débattre ici d'un privilège que l'on voudrait peut-être accorder à des personnes ayant suivi une filière universitaire en Suisse.

Finalement, dans cet article 20, ce qui est décrit, c'est le bassin de personnes dans lequel un employeur qui souhaite engager une personne d'un pays du «deuxième cercle» – si l'on peut l'appeler ainsi – doit contrôler qu'il n'y ait pas de personne pouvant remplir la fonction qui est destinée à cet employé recruté.

Il faut être très attentif à la rédaction de cette lettre d. Elle imposerait à un futur employeur de contrôler qu'il n'existe pas, dans l'ensemble de la communauté des diplômés universitaires de notre pays, où qu'ils soient dans le monde, quelqu'un qui puisse remplir une fonction, avant d'engager une autre personne de provenance extra-européenne. Car dans la lettre d, il n'est pas question de titulaires de diplômes universitaires actuellement en Suisse, ou y séjournant, mais on parle bien de l'ensemble des personnes qui ont suivi une filière universitaire.

Vous conviendrez donc qu'il est impossible et impraticable de demander à un employeur qui entend engager une personne de provenance extra-européenne de contrôler dans le monde entier s'il n'existe personne apte à remplir cette fonction dans la communauté des licenciés ou docteurs des universités suisses.

C'est donc pour cette raison que, par 12 voix contre 8, la commission vous invite à vous rallier à la version du Conseil des Etats. Cette question est réglée à l'article 30, même si, je le concède à Madame Roth-Bernasconi, le libellé est sans doute un peu trop étroit.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 111 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 69 Stimmen

#### **Art. 21**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### **Angenommen – Adopté**

#### **Art. 22**

##### **Antrag der Mehrheit**

Festhalten

##### **Antrag der Minderheit**

(Bühmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 22**

##### **Proposition de la majorité**

Maintenir

##### **Proposition de la minorité**

(Bühmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Bühmann Cécile (G, LU):** Bei Artikel 22 geht es darum, dass Unternehmen mit einer Kann-Formulierung ein wenig in die Pflicht genommen werden, Ausbildungsplätze zu schaffen, wenn sie viel ausländisches Personal beschäftigen. Es ist der einzige Artikel im ganzen Ausländergesetz, der – nur mit einer Kann-Formulierung – die Arbeitgeber etwas in die Pflicht nimmt. Es kommt dann weiter hinten im Gesetz, bei der Schwarzarbeit, noch ein Artikel, der auch in

diese Richtung geht. Aber sonst wird die Arbeitgeberseite mit diesem Gesetz in keiner Art und Weise zu irgendetwas verpflichtet, was aussergewöhnlich ist, was nicht normalem Recht in der Schweiz entspricht.

Artikel 22 kam ursprünglich vonseiten des Bundesrates ins Gesetz. Der Nationalrat kippte ihn in der ersten Lesung heraus, und zwar mit 103 zu 61 Stimmen. In der vorbereitenden Kommission des Ständerates wurde er im Sinne des Beschlusses des Nationalrates ebenfalls abgelehnt. Aber im Plenum des Ständerates fand er dann eine Mehrheit von 20 zu 16 Stimmen.

Was hat diesen Wandel zurück auf den Pfad der Tugend des Bundesrates gebracht? Offensichtlich hat die Argumentation von Herrn Leuenberger-Solothurn im Ständerat überzeugt. Er sagte nämlich, Unternehmen, die nach diesem Gesetz qualifiziertes Personal aus dem Ausland rekrutierten, hätten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Unternehmen, die die Leute in der Schweiz selber ausbilden würden, und das gebe eine Wettbewerbsverzerrung. Und man muss wissen: Dieses Gesetz ist für qualifiziertes Personal gemacht. Man will Leute mit Qualifikationen aus dem Kreis ausserhalb der EU, aus den sogenannten Drittstaaten, holen. Dass diese Wettbewerbsverzerrung unzulässig ist, hat den Ständerat überzeugt.

Was mich sehr erstaunt, ist natürlich der Umstand, dass Herr Bundesrat Blocher nicht die Meinung des Bundesrates unterstützte: Er schloss sich der Mehrheit des Nationalrates an und war gegen diesen Artikel. Da hatte Herr Blocher wahrscheinlich noch sein «altes Herz» als Unternehmer in der Brust und dachte weniger als Bundesrat: Ausbildungsplätze zu schaffen kann Unternehmen auch etwas kosten.

Wie gesagt: Es ist eine Kann-Formulierung; und es ist die einzige Formulierung, die die Arbeitgeberseite irgendwie dafür in die Pflicht nimmt, dass sie gutqualifiziertes Personal aus dem Ausland beschäftigen kann. Ich bitte Sie also, die ursprüngliche Version des Bundesrates zu übernehmen, die der Ständerat unterstützt, das heisst, unseren Beschluss der ersten Lesung zu revidieren.

**Lang Josef (G, ZG):** Die Berufsbildungsdebatte in der letzten Session hat gezeigt, dass wir jede Chance packen müssen, um die Schaffung von Ausbildungsplätzen zu fördern. Jene Diskussion hat weiter gezeigt, dass es in unserem Lande Branchen gibt, denen der Einstieg in die Berufsbildung äusserst schwer fällt. Artikel 22 bietet eine Chance, dieses Problem anzugehen. Der Zusammenhang mit dem Ausländergesetz ist durch den Umstand gegeben, dass Ausbildung ein wichtiges Instrument der Integration ist. Auf die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung der Erwerbstätigkeit sind nicht zuletzt Betriebe angewiesen, die einen besonderen Impuls brauchen, um Ausbildungsplätze zu schaffen. In meinem Kanton beispielsweise fordern internationale Firmen seit je von den Kantonsbehörden mehr Bewilligungen für Leute aus Übersee. Die Verknüpfung einer Bewilligungserteilung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen könnte beiden Seiten dienen. Das Unternehmen bekommt die nötigen Fachpersonen, die Öffentlichkeit bekommt mehr Ausbildungsplätze. Damit würde auch die Ungerechtigkeit gelindert, die der Bundesrat in seiner Botschaft erwähnt: «Es besteht eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zwischen Betrieben, die im Inland Jugendliche ausbilden, und Betrieben, die bereits ausgebildetes Personal hauptsächlich aus dem Ausland rekrutieren.»

Ich bitte Sie, dem bundesrätlichen Entwurf zu folgen und der Fassung des Ständerates zuzustimmen.

**Helm Bea (S, SO):** Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen für einmal, dem Ständerat und damit dem Entwurf des Bundesrates zu folgen. Es geht darum, dass Unternehmen, die ausländisches Personal aus Drittstaaten rekrutieren, bei Bedarf verpflichtet werden können, Lehrstellen, Ausbildungs- oder Praktikumsplätze zu schaffen.

Heute besteht eine Wettbewerbsverzerrung zwischen den Firmen im Inland, die Lehrstellen anbieten und Jugendliche

ausbilden, und den Unternehmen, die das duale schweizerische Ausbildungssystem ignorieren. Sie kennen das Phänomen; das Stichwort heisst «Trittbrettfahren». Das benachteiligt andere Unternehmen, nämlich eben jene, die sich in der Berufsbildung engagieren. Das benachteiligt aber auch Arbeitskräfte, deren Einsatzmöglichkeiten durch strukturelle Umwälzungen plötzlich nicht mehr gefragt sein könnten.

Artikel 22 hält fest, dass Betriebe, die ausländisches Personal rekrutieren, auch eine Ausbildungsverpflichtung haben. Was haben wir in diesem Saal schon tageweise über die wirklich andauernd schwierige Lage auf dem Lehrstellenmarkt diskutiert! Geben wir uns einen Ruck, geben wir den Jungen mehr Chancen, verpflichten wir diese Unternehmen, unsere schweizerischen Jugendlichen auszubilden.

Diese Firmen sollen aber auch gegenüber unseren Migrantinnen und Migranten im Land eine Ausbildungsverpflichtung haben. Arbeit und Ausbildung sind die besten Möglichkeiten der Integration. Sie sind das beste Instrument, um auch das Phänomen der Working Poor mit Effizienz zu bekämpfen. Die Betriebe sollen diese Ausbildungsverpflichtung haben, weil die Schweiz aus Wettbewerbsgründen auf einen hohen Ausbildungsstand der Arbeitenden angewiesen ist. Es ist also im volkswirtschaftlichen Interesse, diesem Artikel zuzustimmen. Wir alle fordern eine gute Integration der Migrantinnen und Migranten. Ausbildung und Arbeit sind der beste Weg dazu.

Wenn man bedenkt, wie zentral eine gute Berufsbildung für unsere Jugend und für unsere wirtschaftliche Zukunft ist, dann muss man sagen, dass es nur konsequent ist, wenn wir Artikel 22 zustimmen und die rechtliche Grundlage schaffen, um Arbeitsbewilligungen mit der Auflage der Schaffung von Ausbildungsplätzen zu verbinden. Die Kann-Formulierung gibt die notwendige Flexibilität für Ausnahmen, z. B. für Kleinbetriebe oder für bestimmte Branchen.

Ich bitte Sie, im Interesse der Jungen, der Schweizer Jugendlichen wie der Migrantinnen und Migranten, diesem Artikel zuzustimmen.

**Engelberger Eduard (RL, NW):** Sie wissen es: Der Nationalrat hat als Erstrat Artikel 22, Schaffung von Ausbildungsplätzen, gestrichen – nach Ansicht der FDP-Fraktion zu Recht, auch wenn es nur eine Kann-Formulierung ist. Der Ständerat hat diesen Artikel dann wieder aufgenommen. Aber wir sind nach wie vor der Ansicht, dass er quer in der Landschaft liegt, denn mit diesem Artikel werden zwei unterschiedliche Tatbestände miteinander verknüpft, und es wird ein sachfremder Zusammenhang hergestellt. Zudem ist es ein unnötiger Eingriff in die Freiheit der Unternehmen, frei und flexibel zu entscheiden; es ist ein weiterer Eingriff in den Arbeitsmarkt. Schlussendlich ist es auch eine Diskriminierung der ganz kleinen Betriebe, der KMU mit zwei bis fünf Angestellten, die aus irgendeinem Grund keine Lehrlinge ausbilden können, aber je nach Standort, je nach Region und je nach Branche trotzdem auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind oder angewiesen sein können.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der FDP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Bülmann abzulehnen, denn mit dieser Forderung machen Sie keine Gewerbepolitik, aber ganz sicher auch keine wirkliche Berufsbildungspolitik.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Die CVP-Fraktion hat diesen systemfremden Artikel schon in der ersten Lesung abgelehnt – systemfremd, ja: Er gehört, wenn das Anliegen aufgenommen werden sollte, nicht ins Ausländergesetz. Er gehört allenfalls ins Arbeitsgesetz oder ins Berufsbildungsgesetz. Wenn der Ständerat an dieser Version festhalten will, wäre er gut beraten, das richtige Gesetz zu suchen, wo dieses Anliegen stipuliert werden kann.

Stellen Sie sich vor: Jetzt haben Sie eine Bewilligungsbehörde, und die kann dann nach eigenem Ermessen die Erteilung der Bewilligung allenfalls mit der Auflage zur Schaffung von Ausbildungsplätzen verbinden. Sie setzen einen Verwaltungsapparat von drei oder vier Stellen in

Gang. Letztlich weiss dann die Linke nicht mehr, was die Rechte getan hat.  
Lehnen Sie die Fassung des Ständerates ab.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Bei Artikel 22 sehen Sie, wie die Wogen hin und her gehen. Zuerst darf ich Frau Bühmann beruhigen: Der Bundesrat hat die Sache nach der Beratung des Ständerates neu überprüft. Er ist heute auch der Meinung, dass dem Nationalrat zugestimmt werden sollte und dass dieser Artikel, entgegen dem Entwurf, gestrichen werden sollte – das nur, damit Sie merken, dass ich nicht im eigenen Namen spreche.

Erstens ist es völlig unverständlich, warum mit irgendeiner Bewilligung, die jemand vom Staat erhalten muss, die Pflicht zu einem Ausbildungsplatzangebot verbunden werden soll. Ebenso könnten Sie sagen: «Ausbildungsplätze sind wahrsinnig wichtig; eine Person kann nur dann in den Nationalrat gewählt werden, wenn sie noch einen Ausbildungsplatz zur Verfügung stellt.» Es besteht kein Zusammenhang zwischen einer Bewilligung für die Einstellung eines Ausländers und dem Angebot eines Ausbildungsplatzes.

Zweitens würden Sie hier jeden kleinen Unternehmer treffen. Jemand, der drei oder vier Personen angestellt hat und einen Spezialisten braucht und die Bewilligung bekommt, kann doch deswegen nicht einen Ausbildungsplatz zur Verfügung stellen; das ist unmöglich. Grosse Unternehmen können das tun und machen das auch.

Frau Bühmann hat gemeint, das sei in meinem eigenen Interesse. Ich kann Frau Bühmann beruhigen. Bei meiner ehemaligen Firma sind 10 Prozent der Mitarbeiter Lehrlinge. Wir stellen dem Abendtechnikum Chur unsere Labors am Abend für die Ausbildung zur Verfügung. Meine ehemaligen Mitarbeiter mussten dort die Ausbildung betreiben. Ich weiss, was das heisst; solche grossen Unternehmen treffen Sie nicht, aber die kleinen treffen Sie. Ausbildungsplätze sind wichtig – davon haben Sie jetzt das Hohelied gesungen –, aber Sie können doch an die Erteilung einer fremdenpolizeilichen Arbeitsbewilligung nicht die Voraussetzung binden: Aber nur, wenn du noch einen Ausbildungsplatz zur Verfügung stellst!

Ich bitte Sie, diese völlig widersinnige Verbindung hier zu streichen.

**Bühmann Cécile** (G, LU): Herr Bundesrat, dann ist die Ems-Chemie ja das beste Beispiel dafür, dass man diese Kann-Formulierung anwenden kann. Sie haben gesagt, dass das bei Ihrer Ems-Chemie gut geht und möglich ist. Wieso wehren Sie sich dagegen, dass die Unternehmen, die das tun können, das auch tun sollen? Ein Betrieb mit vier Personen wird selbstverständlich nicht dazu gezwungen. Sie malen jetzt wieder den Teufel an die Wand. Man wird diese Klausel ja dann vernünftig anwenden. Haben Sie bemerkt, dass es sich nur um eine Kann-Formulierung handelt?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Sie müssen begreifen, dass ich nicht Gesetze machen kann, die mein ehemaliges eigenes Unternehmen nicht treffen. Ich habe für die Wirtschaft zu sorgen. Ich habe zu berücksichtigen, dass der Schweizerische Arbeitgeberverband und der Schweizerische Gewerbeverband hier ein Referendum angekündigt haben, weil diese Bestimmung ausserordentlich weit geht. Ich habe das auch dem Bundesrat so unterbreitet. Jetzt müssen Sie wissen: Die Sozialdemokraten sind ohnehin gegen diese Gesetze – ich bedaure das –, weil sie ein anderes Modell der Ausländerpolitik haben; das ist ihr Recht. Wir können aber nicht auch noch die andere Seite nicht zufrieden stellen, so dass das Gesetz nachher scheitert.

Es ist ein wichtiger Artikel. Darum hat der Bundesrat diese Sache auch nochmals geprüft, und er bittet Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Je crois que nous ne devons pas chercher à régler tous les problèmes dans chaque texte de loi. La commission vous invite à ne pas lier

l'engagement d'une personne en provenance d'un pays ne bénéficiant pas d'accord de libre circulation avec la Suisse à la création de places de formation.

De qui parlons-nous? De gens de provenance extra-européenne – cela est fixé ailleurs dans la loi – qui devront être hautement qualifiés – cela est également fixé dans les autres dispositions de la loi. Ce sont donc des spécialistes avec de très hauts niveaux de formation qui seront soumis aux dispositions dont nous débattons. C'est donc un nombre de personnes qui est marginal par rapport à l'emploi dans notre pays, par rapport à l'ensemble de l'économie, et surtout qui n'a pas de lien direct avec les places de formation que nous devons créer les plus nombreuses possibles, mais dans le cadre d'une concurrence qui est avant tout la concurrence à laquelle nous serons confrontés à l'intérieur du premier cercle, avec l'Union européenne, l'AELE et d'autres pays qui pourraient être liés par un accord de libre circulation.

La formation est un problème fondamental pour notre pays, mais qui n'a pas de lien direct avec la politique de migration extra-européenne. Les efforts qui doivent être déployés dans le domaine de la formation professionnelle doivent être réglés dans la législation spécifique. Comme l'a dit Monsieur le conseiller fédéral Blocher, la proposition initiale du Conseil fédéral était discriminatoire pour les petites et moyennes entreprises, parce que très souvent – contrairement à ce qu'on croit – des PME de quatre ou cinq personnes qui travaillent dans des secteurs de pointe ont besoin de spécialistes de provenance extra-européenne.

Le Conseil fédéral – on vous l'a dit – a pris conscience de cette difficulté, il a changé de position et il soutient la proposition de la majorité.

Je le répète: il ne faut pas créer la confusion en confondant une problématique d'effectifs marginaux de main-d'oeuvre en provenance de l'étranger avec l'effort général de formation que nous avons à faire.

Finalement, ce que nous propose Monsieur Lang – et il permettra peut-être cette image à un paysan –, c'est comme si on exigeait de quelqu'un qui veut acheter des poires qu'il plante un pommier dans son jardin! Je crois que ce n'est pas avec ce genre de solution que nous réglerons les problèmes de formation professionnelle, qui dépendent avant tout également de la santé de l'économie.

Je vous invite donc, au nom de la commission, qui a décidé par 14 voix contre 8, à maintenir la position de notre conseil.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 115 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 66 Stimmen

#### **Art. 23**

##### *Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1, 3 Bst. f*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Antrag der Minderheit*

(Bühmann, Beck, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot)

*Abs. 1*

Festhalten

#### **Art. 23**

##### *Proposition de la majorité*

*Al. 1, 3 let. f*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Proposition de la minorité*

(Bühmann, Beck, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot)

*Al. 1*

Maintenir

**Bühmann Cécile** (G, LU): Bei Artikel 23 geht es um den sogenannten «Schibli-Artikel»; ich sage dies, damit die SVP-

Fraktion weiss, dass das, woran ich hier festhalten will, ursprünglich aus ihren Reihen stammt.

Das Konzept des neuen Ausländergesetzes geht ja davon aus, dass von ausserhalb der EU nur noch Leute mit Qualifikationen in die Schweiz kommen sollen. Die persönlichen Voraussetzungen sind in Artikel 23 Absatz 1 so umschrieben: «Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit können nur an Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden.» Das ist das Konzept des Bundesrates.

Der Nationalrat hat in der ersten Lesung dem Artikel 23 einen Zusatz angefügt, der «und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte» lautet. Er hat das strenge Konzept, wonach nur noch qualifizierte Leute kommen können, etwas aufgeweicht, um damit flexibler auf Bedürfnisse auch des Arbeitsmarktes reagieren zu können und natürlich auch – das muss man einfach wieder einmal laut und deutlich sagen – um zu verhindern, dass Leute aus diesen Ländern nur als «sans-papiers» bei uns arbeiten können, also schwarz. Es scheint ja, wenn man die Schwarzarbeitssituation anschaut, tatsächlich einen Arbeitsmarkt für Leute von ausserhalb der EU in nichtqualifizierten Tätigkeiten zu geben. Mit Artikel 23 will man diesen Tatsachen ins Auge schauen. Man will einerseits die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und andererseits die Bedürfnisse von Personen aus Ländern von ausserhalb der EU berücksichtigen, die nicht zu den Qualifizierten zählen. Das ist etwas, was dem Status quo auch einigermassen Rechnung trägt.

Der Ständerat hat diesen Zusatz wieder herausgestrichen und will am Modell festhalten, welches nur für qualifizierte Personen aus dem Ausland gelten soll. Ich habe in der Kommission natürlich gehofft, dass Herr Schibli seinem ursprünglichen Antrag treu bleiben würde; leider hat er sich davon zurückgezogen. Deshalb habe ich den Antrag wieder aufgenommen, denn er dünkt mich wichtig, weil er dieses kleine Türchen offen lässt und etwas vom sturen Konzept abweicht, welches von ausserhalb der EU nur qualifizierte Leute zum Arbeitsmarkt zulassen will.

Ich bitte Sie: Bleiben Sie doch bei unserem ersten Beschluss; er war weise, er entspricht viel mehr den Tatsachen als die strenge Version des Bundesrates und des Ständerates. Deshalb sollten wir unbedingt auf unsere Version zurückkommen.

**Menétréy-Savary Anne-Catherine (G, VD):** C'est vrai que lors de notre premier débat, nous avons trouvé dans ce conseil une majorité, qu'on pourrait dire un peu contre nature, qui s'était constituée pour élargir un tant soit peu le cercle de ceux que la Suisse est d'accord d'accueillir, en l'élargissant à «la main-d'oeuvre nécessaire à l'accomplissement de tâches spécifiques». Nous sommes en train de faire une loi discriminatoire, humainement injuste et économiquement contre-productive. C'est précisément la conjonction de ces deux perspectives – humanitaire et économique – qui avait permis à notre conseil de voter en faveur de cette ouverture. Cette solution n'enthousiasmait pas les Verts, car les intentions de ses auteurs, qui étaient du côté droit de la salle, n'étaient pas parfaitement pures et on pouvait les soupçonner de vouloir réintroduire en douce le statut honni de saisonnier. Les Verts préféraient le principe général: un emploi, un permis. Mais maintenant, nous n'avons pas d'autre choix que de maintenir cette petite ouverture, ce petit coin de bleu dans un ciel lourd de menaces.

Pour la majorité actuelle de la commission, dans le contexte d'une réalité migratoire marquée par la violence et la misère, la Suisse reste pourtant centrée sur ses intérêts bien compris. On ne veut que des cadres, des spécialistes, des gens qualifiés, mais aussi, à l'alinéa 3 de cet article, des investisseurs, des chefs d'entreprise, des vedettes du sport et du show-business, des hommes d'affaires mondialisés et des universitaires que nous avons formés, plus quelques danseuses de cabaret! Et cela, sans aucun égard pour des dizaines de milliers d'Africains qui attendent sur les rivages sud de la Méditerranée un passage improbable vers la forte-

resse Europe, sans aucun égard pour les Equatoriens – et surtout les Equatoriennes sans qui les femmes de notre pays ne pourraient pas poursuivre leur carrière, faute de garde d'enfants ou de femme de ménage.

Nous sommes aujourd'hui comme hier convaincus que la Suisse a besoin de ces travailleuses et de ces travailleurs qui viendront de toute façon chez nous, d'une manière ou d'une autre. Pour qu'ils ne soient pas rejetés à la mer – ou rejetés par la mer! –, pour qu'ils ne viennent pas grossir les rangs des sans-papiers, il faut absolument leur laisser une chance de faire un petit bout de vie chez nous de manière légale.

Quant aux dispositions de l'alinéa 2 de cet article, elles témoignent d'une vision ethnocentriste de l'immigration, comme si seules les personnes hautement qualifiées étaient aptes à s'intégrer chez nous, comme si seules les élites internationales étaient dignes de nous, car seules capables d'adopter nos mœurs et de parler notre langue. Eh bien, c'est souvent le contraire qui est vrai. Les cadres vivent dans leurs villas et envoient leurs enfants dans les écoles privées; ils parlent anglais partout, y compris au club de golf, alors que les moins qualifiés, c'est-à-dire les gens ordinaires, sont dans les bistros avec les Suisses, vont au match et font la fête avec le peuple!

J'aimerais encore souligner à quel point les dispositions de cet article sont discriminatoires pour les femmes, car celles-ci font rarement partie des cadres et des spécialistes hautement formés. Ce n'est pas qu'elles manquent de qualifications, mais celles-ci ne sont pas reconnues, de telle sorte que des universitaires s'occupent du nettoyage des bureaux ou d'économie domestique. Elles n'ont que peu de chances d'accéder à un statut légal et elles restent dans la clandestinité.

En conclusion, je vous raconterai que, le 4 avril 2005, treize femmes immigrées dont quelques-unes étaient sans statut légal ont reçu des mains du maire de Genève le Prix «Femmes exilées, femmes engagées». A cette occasion, l'une d'entre elles venant du Burundi s'est exprimée ainsi: «Désireuses malgré tout d'assurer notre indépendance financière, la plupart d'entre nous avons été contraintes d'accepter le premier emploi qui s'est offert à nous, souvent sans aucun lien avec notre formation de base. Nos différents profils professionnels constituent une richesse pour la Suisse; cette richesse serait perdue si elle n'était pas mise au service de la communauté dans son sens le plus large.»

Voilà une très bonne conclusion pour vous dire qu'il faut maintenir cette ouverture à l'article 23 et suivre la minorité Bühmann.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Das Ausländergesetz, das wir gegenwärtig diskutieren, ist keine Visitenkarte für unser Land. Nirgends wird darin spürbar, dass wir unseren Reichtum und unseren Wohlstand zu einem wesentlichen Teil den Leuten verdanken, die im Laufe der Geschichte und in den letzten hundert Jahren in unser Land eingewandert sind und die bei uns leben. Das Ausländergesetz ist, wie bereits das Anag aus den Dreissigerjahren, geprägt von Misstrauen und einer Abwehrhaltung. Diese Haltung lässt sich so zusammenfassen: lieber keine Einwanderung, und wenn eine Einwanderung, dann nur, wenn sie der Wirtschaft nützt.

Artikel 23 zeigt diese Grundhaltung besonders klar: Der Bundesrat und der Ständerat wollen eine reine Elite-Immigration. Sie akzeptieren nur Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte; weniger Qualifizierte haben keine Chance. Sie fördern damit den Braindrain aus Drittweltländern, die ihre qualifizierten Leute dringend selber brauchen. Für den Bundesrat und den Ständerat ist die Hauptsache, dass wir die guten Leute haben. Die SP-Fraktion wird deshalb an der Fassung des Nationalrates festhalten, die auch weniger Qualifizierte berücksichtigt.

Ein weiteres Problem bei diesem Artikel sind die unpräzisen und schwammigen Begriffe. Was sind «Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte»? In Absatz 3 Litera c ist die Rede von «Personen mit besonderen beruflichen Kenntnis-

sen oder Fähigkeiten, sofern für deren Zulassung ein Bedarf ausgewiesen ist». Solche Personen sind – wir erinnern uns an die Aussage von Frau Bundesrätin Metzler – z. B. Elefantpfleger. Ob auch Pflegepersonal für kranke oder betagte Menschen zu dieser Personenkategorie gehört, konnte uns Frau Metzler damals aber nicht sagen. Weiter verlangt Absatz 2, dass Einwanderungswillige vom Alter und von den Sprachkenntnissen her für eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das soziale Umfeld geeignet sind. Das trifft beim Landarbeiter aus Anatolien vermutlich kaum zu. Was aber, Herr Blocher, machen Sie mit einem fünfzigjährigen japanischen Banker? Er wird selbstverständlich mit offenen Armen empfangen, obwohl er vermutlich nie eine unserer Landessprachen erlernen wird.

Unser Land braucht nicht nur Spezialisten, es braucht auch Leute, die weniger qualifiziert sind. Deshalb werden wir an der von unserem Rat beschlossenen Fassung festhalten. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Ich glaube fast, Frau Hubmann hat ihr Votum vor dem letzten Abstimmungssonntag geschrieben. Der Beschluss des Nationalrates, jetzt die Version der Minderheit, ist ja nicht zuletzt dank der Stimmen der SVP-Fraktion zustande gekommen. Frau Bühmann hat Ihnen das bereits mitgeteilt. Die Situation sieht jetzt, nach dem 25. September, aber reichlich anders aus. Das Volk hat dem freien Personenverkehr mit den EU-Oststaaten zugestimmt, die Schweiz, insbesondere die Landwirtschaft, hat nun eine Ressource von mehr als 450 Millionen Menschen, die nicht speziell qualifiziert sein müssen. Dies wird wohl mehr als genügen.

Die SVP-Fraktion sieht keinen Grund, weiterhin am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Ich bitte Sie, klar der Mehrheit und somit dem Beschluss des Ständerates zu folgen.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Nach der Sprecherin der SVP-Fraktion ist es leicht zu argumentieren. Wir haben alle zur Kenntnis genommen, dass die SVP froh ist, dass allenfalls zusätzlich 75 Millionen Personen aus der osterweiterten EU mit Sondermassnahmen und bevorzugt in der Schweiz arbeiten können. Das war fast ein versöhnliches Abschlussvotum von Frau Hutter vis-à-vis des doch intensiv geführten Abstimmungskampfes. Diesbezüglich erübrigt sich mein Wort; Frau Hutter, Sie haben es mir aus dem Mund genommen. Nur, ich war für die Personenfreizügigkeit – im Gegensatz zu Ihnen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Dieses neue Ausländergesetz, welches das alte Anag ersetzt, basiert auf dem Zweikreisemodell, dem dualen Zulassungssystem. Viele der Argumente, die ich, vor allem von links, gehört habe, zielen darauf ab, dieses duale Zulassungssystem zu unterlaufen. Dieses Gesetz basiert im Weitem nicht auf Quoten, nicht auf Prozenten, auch nicht auf 18 Prozent; es basiert auf der beruflichen Qualifikation als Hürde für die Zulassung. Denken Sie daran, es ist ein Gesetz, welches die Zuwanderung von ausserhalb der EU und der Efta regelt. Wir haben mit dem Freizügigkeitsabkommen eine Ressource von 450 Millionen Menschen, die unter speziellen, erleichterten Bedingungen bei uns arbeiten kommen können.

Wenn Sie hier erzählen, man müsse auch an Leute aus dem Showbusiness denken, an Zirkusleute usw., dann lesen Sie bitte auch, was im Weitem in Artikel 23 steht. Wenn Sie von Elefantenspielern oder dergleichen sprechen, dann lesen Sie bitte Artikel 31 – Kurzaufenthaltsbewilligungen, welche ein Jahr dauern, welche verlängert werden können, welche aneinander gereiht werden können. Sie wollen immer noch mehr. Ich bitte Sie, das Prinzip dieses Gesetzes nicht mit derartigen Anträgen zu unterlaufen.

Ich fasse zusammen: Es ist die berufliche Qualifikation, welche vor allem die primäre Hürde darstellt und darstellen soll. Wir können nicht einerseits die Freizügigkeit mit der Europäischen Union beschliessen – das Volk hat diesen Weg bestä-

tigt – und andererseits bei der Drittstaateneinwanderung die Hürde für die berufliche Qualifikation praktisch auf null herunterzusetzen. Das würden wir tun, wenn wir diesen Zusatz «und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte» einfügten, welcher sämtliche Interpretationen in der Verordnung offen liesse.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Der Antrag, Aufenthaltsbewilligungen an «andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte» zu erteilen, stammte von mir und fand bei der Erstberatung in unserem Rat erfreulicherweise eine Mehrheit. Warum habe ich diesen Antrag nun in der Differenzbereinigung zurückgezogen?

Dieser Antrag bringt nur etwas, wenn diese Menschen zu günstigeren Konditionen bei uns arbeiten können als jenen, welche die flankierenden Massnahmen vorschreiben. Ich hoffe, dass der Bundesrat die Situation der angesprochenen Wirtschaftsbereiche, nämlich der Landwirtschaft, des Baugewerbes, des Tourismus und auch des Gesundheitswesens, im internationalen Vergleich richtig wertet und bei Bedarf zum richtigen Zeitpunkt Kontingente zuteilt, damit Menschen in diesen Bereichen in der Schweiz arbeiten können. Diese einfacheren Bereiche sind nämlich für die Schweizer Volkswirtschaft ebenso wichtig wie das Hightech-Gewerbe, und ich denke, dass man da zum richtigen Zeitpunkt sehr viel Gutes leisten kann, damit unsere Volkswirtschaft den hohen Level, den sie heute hat, beibehalten kann.

In diesem Sinne hoffe ich, dass Sie verstehen, weshalb ich meinen Antrag zurückgezogen habe.

**Lang Josef (G, ZG):** Herr Schibli, können Sie mir folgenden Widerspruch erklären: Im Abstimmungskampf, den ich auch mit SVP-Bauernvertretern geführt habe, hat die Kritik gelaundet, die Personenfreizügigkeit sei schlecht, weil sie uns zu tiefe Löhne beschere. Jetzt haben wir von Ihnen gehört, die Personenfreizügigkeit sei schlecht, weil sie diese tiefen Löhne verhindere.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Herr Lang, das ist kein Widerspruch. Ich muss Ihnen dazu Folgendes sagen: Wir haben ganz in unserer Nähe, nämlich in Osteuropa, erlebt, was Gleichmacheri bedeutet: Der eine, der wenig verdient oder nicht arbeiten will, wird bevorzugt behandelt, und der andere, der am Karren zieht und viel leistet, wird nach unten gedrückt. Sie verlieren die Motivation, wenn Sie am Karren ziehen, nichts mehr verdienen und immer mehr Abgaben bezahlen müssen. Tatsache ist, dass niemand mehr arbeiten und Geld verdienen will, nur um die anderen bezahlen zu können, die Geld beziehen, ohne es zu verdienen. Dann erleidet ein System politisch und wirtschaftlich Schiffbruch. Das ist im Osten geschehen. Mit der Personenfreizügigkeit gehen wir in einem zügigen Tempo genau in diese Richtung. Das ist der Grund, weshalb wir die Personenfreizügigkeit und damit tiefere Löhne bekämpft haben.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir bitten Sie, der Mehrheit zu folgen. Ich habe es bereits in der Kommission erklärt, und dort hat auch Herr Schibli sein selbstverständlich berechtigtes Anliegen eingebracht: Man kann Betriebe nicht nur mit hochqualifizierten Spezialisten, Hochschulabgängern usw. führen, sondern die Betriebe brauchen auch einfache Arbeitskräfte, in Erntezeiten vor allem auch die Landwirtschaft. Wir haben aber genügend Kontingente, nicht nur aufgrund der Personenfreizügigkeit, sondern auch wegen der Beziehung mit den alten EU-Staaten und den neuen EU-Staaten, dank denen wir diese Bedürfnisse abdecken können, auch bis 2010. Nachher sind sie ohnehin freigegeben. Das ist der Grund, warum Herr Schibli eingesehen hat, dass die Arbeitskräfteanzahl aus der Sicht der Landwirtschaft genügt. Er muss keine Angst haben, dass nicht genug Leute zur Verfügung stehen.

Innerhalb von Quoten läuft die Personenfreizügigkeit bereits. Ein Jahr vor der Abstimmung haben wir damit begonnen,

und es gibt genügend Kontingente. Es ist mir aus bäuerlichen und aus Gewerbekreisen gesagt worden, das stimme, sie bekämen die Leute bereits heute aus diesen Quoten, die wir aus freien Stücken festgelegt haben. Darum ist es sinnvoll, hier den Zugang nicht auch noch für die aussereuropäischen Gebiete zu öffnen. Es war und ist das Problem, dass wir relativ viele unqualifizierte Leute aus Ländern haben, die früher einen Zugang hatten, und da kommen dann auch die Probleme im Bereich von Integration, Kriminalität, Arbeitslosigkeit usw. Darum sollten wir hier vorsichtig sein. Wir bitten Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Pfister Gerhard (C, ZG)**, für die Kommission: Artikel 23 Absatz 1 war im Nationalrat in der ersten Lesung stark umstritten: Die vorliegende Fassung kam nur mit 79 zu 75 Stimmen durch. Dieser Absatz wurde in der Kommission des Ständerates ausgiebig diskutiert, im Plenum aber nicht mehr. Das Plenum beschloss ohne Diskussion, die Fassung des Bundesrates zu belassen. Es ist kaum anzunehmen, dass der Ständerat in weiteren Differenzbereinigungsrunden auf seinen derart klaren Entscheid zurückkommt.

Diese Situation bewog die Kommission des Nationalrates, nochmals ausführlich über Artikel 23 zu debattieren. Die Argumente zugunsten der Änderung von Absatz 1 haben Sie gehört. Sie kamen aus zwei Richtungen. Die eine Gruppe, vertreten durch die Minderheit Bülhmann, möchte an dieser Stelle – und das ist die ganz entscheidende Stelle – das duale System, das sie ablehnt, aufbrechen. Die andere Gruppe sind Kreise, die sich fragen, ob für einfachere Arbeiten, die in gewisser Weise eine Spezialisierung sind, ohne dass man dafür eine Qualifikation braucht, genügend Arbeitskräfte aus dem Freizügigkeitsraum vorhanden sind.

Es ist vorhin bereits gesagt worden: Herr Schibli hat seinen Antrag unter bestimmten Bedingungen zurückgezogen, vor allem unter der Bedingung, dass klargestellt wird, dass genügend weniger qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Freizügigkeitsraum vorhanden sind. Deshalb habe ich von der Kommission den Auftrag, hier als Kommissionsprecher zu sagen, dass die Kontingentslösung eine Lösung ist, die eigentlich auch Herrn Schibli überzeugt hat. Ich darf daran erinnern: Die Kontingente für 15 000 Jahresaufenthalter sind immer rasch ausgeschöpft, das Kontingent für 115 000 Kurzaufenthalter wird seit 2002 zu 50 bis 60 Prozent ausgeschöpft, und darunter fallen qualifizierte wie unqualifizierte Arbeitskräfte.

Zudem – und das ist zu wenig bekannt – gilt seit fünf bis sechs Jahren mit den zehn neuen EU-Staaten eine Vereinbarung, die 3000 bis 5000 Kurzaufenthalter bis zu einer Dauer von vier Monaten zulässt, dies vor allem für Erntearbeiten. In der Landwirtschaft werden Verträge mit einem Mindestlohn abgeschlossen. Der Bundesrat hat zudem beschlossen, dass ab dem Datum der Unterzeichnung der Abkommen mit den neuen EU-Staaten im Sinne einer Übergangsregelung nochmals 700 Jahresaufenthalter und 2500 Kurzaufenthalter aus den neuen EU-Staaten rekrutiert werden können, darunter auch Hilfsarbeiter. Das läuft bereits, ist aber eventuell noch zu wenig bekannt.

Auch diese Arbeitskräfte sollen vor allem der Landwirtschaft zugute kommen. Die Bedürfnisse der Gastronomie und des Baugewerbes lassen sich aus dem Raum der EU der Fünfzehn decken. Die Kommissionmehrheit möchte hier aber deutlich zu Protokoll geben, dass sie nicht will, dass man zu einem späteren Zeitpunkt eine Verordnung gegen die Branchen Landwirtschaft, Baugewerbe, Tourismus und Gesundheitswesen macht, sodass bei der Rekrutierung von Arbeitskräften aus den EU-Staaten wieder vermehrt Schwierigkeiten entstehen.

Nochmals: Wenn Sie der Minderheit Bülhmann folgen, brechen Sie das ganze duale System wieder auf. Man hätte im Ausländergesetz keine Steuerungsfunktion mehr. Deshalb bittet Sie die Kommissionmehrheit, gemäss Bundesrat und Ständerat zu entscheiden und den Antrag der Minderheit Bülhmann abzulehnen.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 115 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 67 Stimmen

#### **Art. 30**

##### **Antrag der Mehrheit**

###### **Abs. 1 Bst. e**

Festhalten

###### **Abs. 1 Bst. gbls, gter, gquater, Abs. 1bis**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### **Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bülhmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

###### **Abs. 1 Bst. l**

.... humanitär oder provisorisch Aufgenommenen (Art. 80)

....

##### **Antrag der Minderheit**

(Leuenberger-Genève, Bülhmann, Christen, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Meyer Thérèse, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

###### **Abs. 1bis**

Festhalten

#### **Art. 30**

##### **Proposition de la majorité**

###### **Al. 1 let. e**

Maintenir

###### **Al. 1 let. gbls, gter, gquater, al. 1bis**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### **Proposition de la minorité**

(Vermot, Bülhmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060)

###### **Al. 1 let. l**

.... admis à titre humanitaire ou provisoire (art. 80) ....

##### **Proposition de la minorité**

(Leuenberger-Genève, Bülhmann, Christen, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Meyer Thérèse, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

###### **Al. 1bis**

Maintenir

**Leuenberger Ueli (G, GE)**: Tout d'abord, je déclare mes liens d'intérêts: je préside le collectif de soutien aux sans-papiers de Genève. C'est un cartel d'associations qui regroupe 35 organisations. Les tâches et le travail sont exécutés de façon entièrement bénévole. Je dis ça pour insister tout simplement sur la chose suivante: je connais passablement la situation des sans-papiers, des personnes qui travaillent en Suisse souvent depuis de fort nombreuses années, qui font un travail indispensable dans des secteurs économiques comme les travaux domestiques, l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture, les soins aux personnes âgées et la garde des enfants.

On sait que beaucoup de sans-papiers travaillent chez nous. Ce sont des travailleurs comme les autres; ce qui leur manque, ce sont les autorisations de travail et de séjour, ainsi que, souvent aussi, les mêmes conditions de travail que leurs autres collègues qui travaillent dans les mêmes secteurs. Différentes études ont été menées; on parle de 70 000 à 180 000 sans-papiers en Suisse; certaines études vont jusqu'à 250 000 sans-papiers. On sait que l'étude que le Conseil fédéral a commandée parle de 90 000 sans-papiers, chiffre qui sous-estime peut-être le nombre total réel. Il y a donc au moins 90 000 sans-papiers en Suisse, chiffre sur lequel tout le monde s'accorde.

L'article 30 alinéa 1bis tel qu'il nous est soumis représente une toute petite avancée afin d'améliorer la situation de certains sans-papiers. Je vous invite à bien relire son libellé. Il

dit tout simplement que, pour ceux qui sont en Suisse depuis plus de quatre ans, «les demandes ... seront examinées de manière approfondie»: cela signifie que cette disposition donne droit uniquement à un examen des dossiers «compte tenu de l'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays d'origine». Je vous invite vraiment pour une fois à faire une toute petite avancée, un tout petit compromis malgré le climat dans lequel nous nous trouvons depuis lundi dernier 16 heures.

Je lance aussi un appel. J'ai eu des discussions dans les couloirs; j'ai régulièrement des discussions avec des entrepreneurs qui dirigent des petites et moyennes entreprises, des paysans, des hôteliers et des restaurateurs, toutes personnes ou entreprises qui emploient des travailleurs sans papiers. Pourquoi emploient-ils des personnes sans papiers? Parce que les contingents de permis de travail étaient insuffisants! Vous savez très bien aussi que, quand leurs employés se font «attraper», ces employeurs se mobilisent généralement pour eux sans que l'issue de leur action soit favorable, cela parce que cette possibilité n'existe pas actuellement. Donc je lance vraiment un appel: relisez cet alinéa et faites pour une fois une petite avancée en faveur de ces personnes qui vivent souvent en Suisse dans des conditions difficiles et surtout dans l'incertitude. Cela permettrait d'examiner d'une manière approfondie le dossier de ces personnes qui vivent et travaillent chez nous depuis plus de quatre ans.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, die Minderheit Leuenberger-Genève zu unterstützen. Wie Herr Leuenberger bereits ausgeführt hat, geht es hier um die «sans-papiers», welche seit Jahren bei uns leben, seit Jahren bei uns arbeiten und deren Kinder unsere Schulen besuchen. Sehr oft sind sie gut integriert, haben aber keine Aufenthaltsbewilligung. Mit Absatz 1bis, dem wir hier bereits einmal zugestimmt haben, wollen wir diesen Leuten eine Chance geben, endlich einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Wie Herr Leuenberger gesagt hat, ist dieser Absatz ein kleiner, aber sehr wichtiger Schritt. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Il faut absolument maintenir l'alinéa 1bis de l'article 30. Les sans-papiers en Suisse, c'est déjà une longue histoire. A la fin des années 1990 – peut-être certains de vous se le rappellent-ils –, c'était le temps où la majorité de ce Parlement trouvait juste de chercher une solution; même Monsieur Pascal Couchepin, alors conseiller national, avait signé la motion demandant une amnistie pour les sans-papiers. Ensuite, en 2001, le mouvement a pris de l'ampleur. Les sans-papiers osaient enfin sortir, se montrer, et personnellement je croyais naïvement que rien ne serait plus jamais comme avant. On n'allait quand même pas organiser des charters pour les renvoyer tous! Et on ne pouvait plus faire non plus comme s'ils n'existaient pas et comme si on ne savait pas.

Eh bien, c'est pourtant exactement ce qui s'est passé! Les travailleurs de l'ombre sont retournés dans l'ombre; ils continuent de construire nos maisons, de servir nos cafés et nos repas, de s'occuper de nos enfants, de nettoyer nos maisons, de soigner nos parents âgés, et cette situation semble convenir à tout le monde. Quelle hypocrisie!

Evidemment, officiellement, le discours est tout autre. Monsieur Blocher a clairement exprimé, lors du débat au Conseil des Etats, sa volonté de chasser tous les sans-papiers de Suisse. Usant d'une comparaison hasardeuse, il a affirmé que, comme les voleurs, il faudrait les mettre tous en prison, mais que ce n'était pas possible parce qu'on n'arrivait pas à les attraper tous.

Au Conseil des Etats aussi, Monsieur Blocher a prétendu que nous avions beaucoup de sans-papiers parce que l'illégalité était attractive en Suisse.

Attractive, leurs conditions de vie? Attractive, une vie à 10 ou 12 heures de travail par jour, pour des salaires entre 1300 et 3000 francs? Attractive, une vie où la règle numéro

un est de ne jamais se faire remarquer: pas d'adresse dans le bottin, pas de bail à son nom, pas de carte de crédit, pas de fête, pas d'histoires – et la peur tous les jours et toutes les heures du jour et de la nuit? Attractive, une vie où les enfants peuvent se faire arrêter sur le chemin de l'école, où les parents tremblent chaque fois que leurs adolescents sortent le soir; où les perspectives d'apprentissage et de carrière professionnelle pour les jeunes sont proches de zéro? A cela s'ajoute la nécessité de faire vivre la famille restée au pays, de ne pas tomber malade, faute d'une assurance-maladie, de supporter les humiliations liées à cette forme d'inexistence sociale.

Bien sûr, certains d'entre nous estiment que le problème pourrait être résolu une fois pour toutes: amnistier ceux qui sont là, et ensuite appliquer les lois avec rigueur pour être à tout jamais débarrassés de ce problème. C'est hélas une illusion. On estime qu'il y a dans le monde 160 millions d'immigrés, d'exilés, dont 40 millions d'illégaux. Les catastrophes climatiques qui se préparent risquent d'en jeter encore beaucoup plus sur les routes de l'exil. Avec les lois que nous préparons, nous fabriquerons encore davantage de sans-papiers, et le «tout-répressif» ou les contrôles douaniers n'y pourront rien.

Actuellement, l'examen des demandes au cas par cas se fait sur la base de la circulaire Metzler, devenue «circulaire Blocher». Elle n'a donné des résultats positifs que pour 695 personnes; sur 90 000 à 100 000 sans-papiers, c'est dérisoire! Les réponses données par l'Office fédéral des migrations aux cantons demandeurs ne sont pas des décisions juridiques ouvrant la voie au recours mais de simples réponses informelles non motivées, ce qui entretient chez les personnes concernées un sentiment d'arbitraire. Disposer d'une base légale, aussi modeste soit-elle, c'est aussi rendre le processus plus transparent, c'est ouvrir une brèche dans le pouvoir discrétionnaire et obscur que revendique le Conseil fédéral.

Comme Monsieur Leuenberger tout à l'heure, je vous lance moi aussi cet appel: il faut maintenir cette disposition.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Es ist eine Tatsache, dass sich in der Schweiz viele, sehr viele «sans-papiers» aufhalten. Nun, der Ständerat hat aus begrifflichen Gründen den von unserem Rat eingefügten Absatz 1bis gestrichen. Die Mehrheit der CVP-Fraktion unterstützt den Beschluss des Ständerates. Es geht um die Legalisierung ebendieser «sans-papiers», die sich seit mindestens vier Jahren rechtswidrig in der Schweiz aufhalten. Es geht hier also um die rechtsstaatliche Durchsetzung oder um eine sogenannte Amnestie. Ich hätte ja noch Verständnis, wenn der Text dieses Artikels etwas anders formuliert und das eine einmalige Amnestie wäre, wenn es heissen würde: für solche, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes seit vier Jahren in der Schweiz sind. Aber mit der Formulierung, wie sie jetzt gewählt wurde, geben Sie einen Blankoscheck, bis dieses Gesetz in zehn oder zwanzig Jahren wieder geändert wird, und Sie schaffen einen Anreiz, dass die «sans-papiers» mindestens vier Jahre hier bleiben, also ausharren; und wenn sie dann vier Jahre ausgeharrt haben, haben sie das Recht auf eine vertiefte Prüfung ihres Falles.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit zu folgen.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Je ne comprends pas très bien votre position, Monsieur Lustenberger. Vous parlez d'amnistie; où se trouve cet alinéa qui parle d'une amnistie pour les sans-papiers? L'article 30 alinéa 1bis parle d'un examen approfondi des demandes pour des personnes qui sont en Suisse depuis plus de quatre ans. Vous critiquez la formulation de l'article. Or vous avez suivi tous les travaux au sein de la commission et, comme l'un des plus farouches «hardliners», vous n'avez jamais fait une proposition de modification pour une disposition de compromis que vous auriez pu voter. Donc, où se trouve mentionnée cette amnistie? Cet alinéa parle tout simplement d'un examen approfondi de la situation des personnes qui sont là depuis quatre ans.

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Herr Kollega Leuenberger, Sie haben richtig bemerkt, dass ich nie ein Freund dieses Artikels für eine Amnestie oder für eine vertiefte Prüfung war. Es ist allenfalls – da haben Sie Recht – der Kommission der Fehler unterlaufen, diese Präzisierung nicht zu machen. Wir sind in der Differenzvereinbarung. Es liegt nicht an mir, einen solchen Antrag zu stellen, aber ich habe hier darauf hinweisen wollen, dass eben diese vier Jahre nicht nur für heute gelten, sondern bis zur Änderung dieses Artikels in zehn oder zwanzig Jahren.

**Donzé Walter (E, BE):** Ich möchte noch ein Plädoyer zugunsten des Antrages der Minderheit Leuenberger-Genève abgeben. Der EVP/EDU-Fraktion geht es nicht um eine Generalamnestie für Papierlose. Wir müssen uns aber der Tatsache stellen, dass sich zahlreiche Leute illegal in unserem Land aufhalten und dass wir gegenwärtig eine Laissez-faire-Politik haben. Wir gehen das Problem nicht an, weil wir uns vor einer globalen Anerkennung dieser Leute scheuen. Ich teile die Auffassung, dass bei einer globalen Aufnahme das Vakuum sehr schnell wieder mit anderen illegal eingereisten Leuten aufgefüllt würde.

Es geht hier aber nicht nur um Asylbewerber; es gibt auch Leute, die sonst illegal in unser Land eingereist sind. Wir sollten diese Fragen rechtsstaatlich angehen und diese Leute genauer anschauen. Was wir mit dieser Bestimmung erreichen wollen, ist eine vertiefte Prüfung und keine globale Anerkennung. Der Einzelfall soll angegangen werden, wir wollen das Problem nicht einfach ruhen lassen.

Wir wollen eine rechtsstaatliche Lösung, keine Willkür, kein Laissez-faire. Wir wollen nicht spezielle Privilegien für Leute, die auf ungesetzlichem Wege hierher kamen und hier leben. Aber wir wollen, dass ihre persönliche Situation angeschaut werden kann und dass wir sie im Einzelfall mit einem Status versehen können, damit sie Rechtssicherheit haben, damit auch die Versicherungen abgerechnet werden, sodass wir rechtsstaatliche Verhältnisse haben. In diesem Sinne täten wir einen Schritt im Sinne des Rechtsstaates, aber auch einen humanitären Schritt.

Ich bitte Sie eindringlich, der Minderheit Leuenberger-Genève zuzustimmen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wir bitten Sie, der Mehrheit zuzustimmen, wie das der Bundesrat von Anfang an vertreten hat.

**Frau Menétrey-Savary,** Sie haben es erwähnt: Es gab ein Kreisschreiben. Ich habe es für den Asylbereich aufgehoben. Jeder hat versucht, diese vierjährige Klausel zu erfüllen, denn nachher gab es ein Anrecht, hier zu bleiben. Denn «vertiefte Prüfung» heisst natürlich, wie das jetzt auch Herr Donzé ehrlich ausgeführt hat, dass es eine Anerkennung gibt. Wenn sie das auf die illegal Anwesenden ausdehnen, heisst das: Jemand muss vier Jahre illegal in der Schweiz sein, dann wird sein Fall näher geprüft, und dann wird er anerkannt.

**Frau Menétrey-Savary,** Sie haben die Situation der Illegalen angesprochen, der «sans-papiers», welche hier arbeiten. Wir haben einen Fall genauestens untersucht, weil wir dank dem Kanton darüber gute Angaben hatten. Es geht um Leute, die für 1400 bis 1700 Franken arbeiten, vor allem in Haushalten. Der Kanton sagt, man solle diese Leute zum Mindestlohn von 3500 Franken legalisieren. Wir haben im fraglichen Gebiet für die Haushaltarbeit eine Arbeitslosenquote von 8 Prozent. Es gibt also genug Leute, die im Haushalt arbeiten möchten, aber natürlich nicht für 1400 und auch nicht für 1700 Franken. Was passiert, wenn Sie diese Legalisierung bei 3500 Franken machen? Die Arbeitgeber, die diese Leute für 1400 bis 1700 Franken angestellt haben, werden sie nicht mehr anstellen, weil sie nicht bereit sind, 3500 Franken zu bezahlen. Wenn Sie diese Leute legalisieren, werden sie aus dem Arbeitsprozess fallen, sie kommen zur Arbeitslosenversicherung, denn sie werden arbeitslos. Und in kürzester Zeit werden andere «sans-papiers» für 1400 bis 1700 Franken an diesen Orten arbeiten.

Es tut mir Leid, Ihnen das sagen zu müssen, Frau Menétrey: Wir dürfen keine illegal arbeitenden Leute zulassen. Dieser Kanton hat sie zugelassen, er hat sie sogar abgerechnet. Sie sind also «illegal legal», und jetzt weiss man nicht mehr, was man mit ihnen machen soll.

Wenn Sie diesen Absatz beschliessen und nach vier Jahren Illegalität hier in der Schweiz eine Anerkennung vornehmen, werden die Verhältnisse so werden wie in Spanien, das die Erfahrung zweimal gemacht hat: Die Lücken sind jedes Mal wieder durch neue Illegalen aufgefüllt worden.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Leuenberger-Genève abzulehnen. Der Bundesrat hat ihn von Anfang an bekämpft, der Ständerat hat ihn bekämpft, und die Mehrheit tut es auch wieder. Sonst öffnen Sie Tür und Tor auch für die aussereuropäischen illegal Anwesenden.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundesrat, Sie haben eben gesagt, wenn wir die «sans-papiers» legalisieren würden, dann seien sie nachher abhängig von der Arbeitslosenversicherung. Ist Ihnen bewusst, dass man mindestens ein Jahr lang in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt haben muss, bis man überhaupt eine Rente beziehen kann?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Wenn sie im ersten Jahr arbeitslos werden, haben Sie die Leute in der Fürsorge; das ist ja klar. Wo wollen sie sonst diese Unterstützung beziehen? Wenn sie nach einem Jahr arbeitslos werden, ist die Arbeitslosenversicherung zuständig. Frau Hubmann, das ist «Hans was Heiri».

**Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD):** Monsieur le conseiller fédéral, votre réponse me fait penser à l'histoire de ce psychiatre mauritanien qui n'avait pas reçu l'autorisation de participer à un congrès sur la toxicomanie: en effet, vu que la toxicomanie était interdite dans son pays, il n'y avait donc aucun problème. Vous, vous dites: «L'entrée illégale et le séjour des clandestins ne sont pas tolérables, donc il n'y a pas de clandestins.» Ce n'est pas possible de raisonner comme ça! Il faut aussi avoir le sens des réalités. Ne pensez-vous pas que nous avons en Suisse des illégaux, que nous en aurons encore, même si nous régularisons certaines personnes? Ne pensez-vous pas que nous aurons toujours des illégaux et qu'il faut prendre en compte cette réalité et que de dire: «C'est interdit», ne suffit pas?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich muss Ihnen sagen: Wenn der Betreffende diese Person – die nach Ihrer Meinung illegal da ist – braucht, muss er ein ordentliches Bewilligungsverfahren durchmachen, ob sie in der Schweiz ist oder nicht; das ist das Gleiche. Wenn das Gesuch nicht bewilligt wird, muss die Person ausreisen; darum stellt ja niemand diese Gesuche. Es tut mir Leid, es braucht eine gewisse Konsequenz. In den Kantonen, in denen man die Illegalen, die «sans-papiers», von Anfang an nicht zugelassen hat, gibt es auch viel weniger «sans-papiers». Es tut mir Leid, Ihnen das sagen zu müssen. Dort, wo man sie halb legalisiert hat, sind sie jetzt da, und sie sind ein Problem.

Die einzige Möglichkeit – wenn Sie sie legalisieren wollten – wäre freie Lohnbildung auch nach unten. Dann haben sie das Gleiche wie heute, ausser dass noch die Sozialbeiträge dazu kommen. Ich weiss nicht, ob die Leute auch dann noch angestellt werden. Das ist die Realität. Wir müssen im Interesse der Sache konsequent bleiben.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Monsieur le conseiller fédéral, vous parlez dans l'intérêt de quelle cause? Vous ne parlez que de la situation des sans-papiers qui se seraient installés ici illégalement, etc. Mais une grande partie des employeurs n'a pas trouvé d'employés dans certains secteurs et c'est bien pour cette raison-là qu'il y a des sans-papiers! Ne pouvez-vous pas essayer une fois de regarder les choses sous cet angle?

Quand allez-vous enfin étudier les rapports que la Confédération a payés – et pas seulement votre département – sur la

situation réelle des sans-papiers, qui expliquent bien les mécanismes et qui présentent aussi toute une série de propositions tout à fait praticables pour faire un peu d'ordre, mais dans l'intérêt et le respect de ces êtres humains dans notre pays?

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Herr Leuenberger, ich muss Ihnen sagen: Wenn jemand keine Arbeitskraft findet, dann hat er die Möglichkeit, ein Gesuch zu stellen; dann bekommt er eine. Aber nicht der Illegale bekommt eine Bewilligung, weil er vier Jahre da ist, sondern der Arbeitgeber muss nachweisen, dass er in der Schweiz – und neu im ganzen europäischen Umfeld – keine solche Arbeitskraft findet. Es ist unmöglich, dass es so ist, wie Sie sagen; bei diesem Reservoir, bei 20 Millionen Arbeitslosen innerhalb der Europäischen Union, möchte ich einen entsprechenden Fall sehen. Es kann ja nur um einen ganz hochspezialisierten Spezialisten gehen, der ohnehin eine Bewilligung für das ganze Land bekommt.

**Müller Philipp** (RL, AG): Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir gestern beim Asylgesetz eine Härtefallregelung beschlossen haben, in der steht, dass jemand, dessen Identität während seiner Präsenzzeit in der Schweiz bekannt war, nach fünf Jahren die Möglichkeit hat, eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen. Weiter haben wir gestern im Annexgesetz Anag – dem Vorläufergesetz zum Gesetz, das wir jetzt behandeln – unter Artikel 14b beschlossen, dass ein vorläufig Aufgenommener nach fünf Jahren die Möglichkeit hat, eine definitive Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten.

Wenn Sie jetzt hier lesen, dass jemand, der rechtswidrig in der Schweiz ist, nach bereits vier Jahren eine vertiefte Prüfung mit dem Ziel der Aufenthaltsgenehmigung erhalten soll, dann muss ich Ihnen sagen: Das ist für mein Rechtsempfinden nicht nachvollziehbar. Wenn jemand kommt, seine Identität preisgibt, seinen Aufenthalt preisgibt, seine Papiere hinterlegt, muss er fünf Jahre warten; und Sie wollen illegal, rechtswidrig Anwesende bereits nach vier Jahren legalisieren. Das kann ich nicht verstehen.

Die FDP-Fraktion steht nicht hinter einem derartigem Aufden-Kopf-Stellen eines Rechtsgefüges und bittet Sie, diesen Antrag abzulehnen.

**Pfister Gerhard** (C, ZG), für die Kommission: Ich spreche namens der Kommission noch zum ganzen Artikel 30. In Absatz 1 Buchstabe e findet sich eine Neuformulierung aufgrund eines Kommissionsantrages. Die nationalrätliche Kommission hält an dieser Fassung fest. Die Zielrichtung ist natürlich bei beiden Fassungen die gleiche. Der Nationalrat möchte aber die Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel explizit im Gesetz festschreiben, auch wenn die Verwaltung versichert hat, dass Absatz 1 Buchstabe b eine ausreichende Formulierung sei. Der Bundesrat hat sich dieser Neuformulierung nicht widersetzt.

Der vom Ständerat neu zugefügte Absatz 1 Buchstabe gbis – Kadertransfer – war in der Kommission unbestritten. Buchstabe gter ist die Konsequenz aus den Streichungsentscheidungen des Ständerates, denen wir vorher gefolgt sind, bei Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 23 Absatz 3 Buchstabe f. Wenn der Nationalrat vorher dem Ständerat gefolgt ist, muss er es konsequenterweise auch hier tun. Zudem wurde im Ständerat von Frau Brunner ausdrücklich erwähnt, dass diese neue Formulierung genüge, um in der Schweiz ausgebildete Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz behalten zu können, wenn sie unternehmerisch oder in einem spezialisierten Umfeld Eigeninitiative entwickeln wollten.

Der umstrittenste Absatz ist natürlich Absatz 1bis. Der Ständerat entschied mit 26 zu 9 Stimmen sehr deutlich, diesen Absatz zu streichen. Die Mehrheit unserer Kommission schloss sich dem vor allem aus rechtsstaatlichen Gründen an. Zudem muss man sagen, dass in Buchstabe b persönliche Härtefälle erwähnt sind, gemäss Buchstabe c der Aufenthalt von Pflegekindern möglich ist und in Buchstabe d der Schutz vor Ausbeutung formuliert ist. Das sind nach Ansicht

der Kommissionsmehrheit ausreichende Bestimmungen, um die Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen zu umschreiben. Sie lösen das, was man lösen will und – das ist uns wichtig – im Bereich der illegalen Aufenthalte auch rechtsstaatlich tun kann. Wenn man aber Absatz 1bis drin lässt, gibt man denen, die sich hier rechtswidrig aufhalten, sogar noch mehr, als man denen gibt, die sich um einen rechtskonformen Aufenthalt bemühen, nämlich das Anrecht auf eine sogenannt vertiefte Prüfung des Gesuches nach vier Jahren. Die Frist von vier Jahren ist willkürlich. Herr Müller hat das vorhin mit dem Asylgesetz verglichen. Auch der Begriff «vertieft geprüft» ist relativ unklar, denn er insinuiert eigentlich, dass die erste Prüfung weniger gut ist als die zweite, vertiefte.

Die Kommissionsmehrheit hat aus rechtsstaatlichen Überlegungen beschlossen, hier dem Ständerat zu folgen und diesen Absatz 1bis zu streichen.

**Beck Serge** (RL, VD), pour la commission: Je vais faire brièvement un commentaire sur l'article 30 alinéa 1 lettre e que nous avons adopté tout à l'heure pour nourrir le débat du Conseil des Etats qui a une position divergente de la nôtre.

Effectivement, le but de la commission est d'accorder une protection aux personnes qui acceptent de témoigner dans le cadre de la traite d'êtres humains. Actuellement cette possibilité existe selon la lettre b. Mais, compte tenu d'expériences récentes, en particulier dans le canton de Zurich, au cours desquelles la police a expulsé immédiatement les prostituées d'un réseau parce que leur visa touristique était échu depuis longtemps, il convient d'explicitier plus clairement dans la loi les prolongations de séjour des personnes qui sont prêtes à témoigner. Il en va de l'intérêt public et de l'efficacité de la lutte contre les réseaux de traite d'êtres humains.

J'en viens maintenant à la problématique des sans-papiers, à l'alinéa 1bis. Cet alinéa, que nous avons introduit à une très courte majorité – puisque c'était à une seule voix près –, vise à résoudre la problématique des sans-papiers séjournant depuis plus de quatre ans dans notre pays. Si cette disposition n'est pas formellement une amnistie, ses effets y ressemblent fortement, dans la mesure où il devra être tenu compte de l'intégration, de la situation familiale et des problèmes que pourrait représenter le retour dans le pays d'origine pour toutes les personnes qui séjournent depuis plus de quatre ans illégalement en Suisse.

La perception d'une telle mesure varie très fortement d'un canton à l'autre et l'on peut constater que dans la pratique actuelle, de nombreux cantons alémaniques n'invoquent la lettre b de cet article que très rarement, c'est-à-dire pour deux à trois dizaines de cas par année. Au cours des dix dernières années, les cas de rigueur accordés selon la lettre b sont de l'ordre de 5000.

Mais surtout, le principal obstacle à la régularisation des sans-papiers, dont le nombre est évalué dans notre pays entre 70 000 et 300 000, est surtout l'effet d'aspiration de nouveaux migrants illégaux par la perspective d'une légalisation après quatre ans de séjour délictueux. J'aimerais attirer votre attention, et cela a été soulevé dans le débat au Conseil des Etats par Madame Brunner, sur le fait que la solution proposée, avec l'inscription d'un alinéa 1bis à l'article 30, n'est pas une amnistie ponctuelle. C'est de fait l'incitation à inscrire une amnistie ou un examen des cas en direction d'une amnistie qui est permanente. Certains pays de l'Union européenne qui ont pratiqué les amnisties à répétition – on peut citer par exemple la Belgique – ont vu à chaque reprise croître le nombre des candidats à la bienveillance qui séjournaient illégalement dans le pays.

Le problème de fond reste la volonté politique et l'efficacité des moyens mis en oeuvre pour appliquer la législation sur les étrangers. C'est une situation tenant à la fois du reniement et de la perte de crédit que le législateur doit assumer s'il édicte des mesures précises et contraignantes en matière de séjour des étrangers en introduisant simultanément

une clause qui tend à la dérogation durable pour ceux qui ne respectent pas la législation. Finalement, tout ce qui tend vers une amnistie permanente est quelque chose qui concourt à vider la loi de sa substance. La politique migratoire doit être envisagée dans une perspective durable, tant en termes d'intégration qu'en termes d'effets sur le marché de l'emploi. Dans ce sens, le travail au noir doit être réprimé de manière accrue, tant d'ailleurs à l'égard des employés que des employeurs. C'est l'orientation que notre conseil a adoptée récemment dans le cadre de l'examen de la loi spécifique.

J'aimerais encore vous rendre attentifs à un élément. Je le veux bien, cet alinéa 1bis n'est pas directement une amnistie globale et je le concède volontiers. C'est cependant donner des espoirs supplémentaires aux personnes qui seraient tentées de venir vivre illégalement dans notre pays, et j'aimerais aussi vous rappeler que les migrants illégaux qui perdent trop souvent et trop régulièrement leur vie en traversant la Méditerranée ne le font qu'en fonction d'espoirs, aussi ténus soient-ils. Alors faut-il multiplier ce genre de perspective? Je crois que nous n'avons pas à multiplier ces faux espoirs, que nous mettons en place une loi qui doit être claire et précise, de manière à ce que ceux qui seraient tentés d'immigrer illégalement dans notre pays soient dissuadés de le faire – et leur vie, peut-être, dépend de ce renoncement à une immigration illégale.

C'est pour toutes ces raisons que la commission, par 14 voix contre 11, vous invite à suivre le Conseil des Etats et à biffer cet alinéa 1bis.

**La présidente** (Meyer Thérèse, présidente): La proposition de la minorité Vermot est caduque.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 99 Stimmen

Für den Antrag

der Minderheit Leuenberger-Genève .... 84 Stimmen

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

##### *Antrag der Kommission*

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 6a Anag)

##### *Titel*

Staatenlose

##### *Abs. 1*

Eine von der Schweiz als staatenlos anerkannte Person hat Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton, in dem sie sich rechtmässig aufhält. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

##### *Abs. 2*

Erfüllt die staatenlose Person die Tatbestände nach Artikel 78 Absatz 7, so kommen die Bestimmungen über vorläufig aufgenommene Personen nach Artikel 78 Absatz 7bis zur Anwendung.

##### *Abs. 3*

Staatenlose Personen mit Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, haben Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung.

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

##### *Proposition de la commission*

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 6a LSEE)

##### *Titre*

Apatrides

##### *Al. 1*

Les apatrides reconnus en Suisse ont droit à une autorisation de séjour dans le canton dans lequel ils séjournent légalement. L'alinéa 2 est réservé.

##### *Al. 2*

Les dispositions de l'article 78 alinéa 7bis relatives aux personnes admises à titre provisoire sont applicables aux apatrides ayant commis un acte réunissant les éléments constitutifs décrits à l'article 78 alinéa 7.

#### *Al. 3*

Les apatrides qui remplissent les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour et qui séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans au moins ont droit à une autorisation d'établissement.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 31 Abs. 4**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 31 al. 4**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 33 Abs. 2**

##### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Beck, Christen, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Meyer Thérèse, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten

#### **Art. 33 al. 2**

##### *Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Beck, Christen, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Meyer Thérèse, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir

**Bühlmann Cécile** (G, LU): Bei Artikel 33 geht es um eine der ganz wichtigen Bestimmungen im neuen Gesetz. Ich muss kurz zurückblenden: Das aktuelle Anag ist ein Gesetz, das sehr viele Delegationsnormen enthält, d. h., die Behörden können viel über Verordnungen regulieren. Einer der Hauptgründe für die Totalrevision des Anag lag darin, dass wir ein Gesetz schaffen wollten, mit dem mehr auf Gesetzesebene geregelt wird als auf Verordnungsebene. Den Behörden sollte ein kleinerer Ermessensspielraum gegeben und im Gesetz sollten mehr Rechtsansprüche festgeschrieben werden. Das war einer der positiven Punkte der Revision. Wir hatten von Anfang an auch Sympathie für Teile dieses Gesetzes, weil es wegen dieser Rechtsansprüche auch Vorteile für die Betroffenen bringt.

Artikel 33 ist nun einer dieser Kernartikel. Es geht hier nämlich darum, dass Personen, die zehn Jahre lang in der Schweiz gearbeitet haben, ein Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung zusteht. Dieser Formulierung hat der Nationalrat – haben also Sie – in der ersten Lesung zugestimmt. Der Ständerat hat sie umgekippt und in eine Kann-Formulierung verwandelt. Damit hätten wir im Prinzip wieder den Status quo; dann müssten wir das gar nicht neu regeln. Ich beantrage Ihnen, am Entscheid unseres Rates aus der ersten Runde festzuhalten. Dieser Entscheid war klug, aber in der Kommission wollte leider nur noch eine Minderheit daran festhalten.

Worum genau geht es? Es geht eben um Personen, die ohne Unterbruch zehn Jahre lang in der Schweiz gearbeitet haben, die sich nichts haben zuschulden kommen lassen, die sich erfolgreich integriert haben und bei denen keine Widerrufgründe vorhanden sind – dass sie im Verfahren irgendeinmal falsche Angaben gemacht hätten, dass sie zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden wären, dass sie in der Schweiz oder im Ausland erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit verstossen hätten oder dass eine Person, für die sie zuständig sind, auf Sozialhilfe angewie-

sen wäre. Sie hören es: Eine ganze Serie von Klauseln schliesst aus, dass es sich um Personen handeln könnte, die sich irgendetwas haben zuschulden kommen lassen. Es geht also um absolut integre Personen, die ihre Arbeit in der Schweiz ohne irgendwelche Anstände gemacht haben. Diese Personen sollen jetzt einen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung haben. Das ist doch nicht mehr als fair. Es ist eben ein Kernstück dieser neuen Vorlage. Ich bitte dringend, am Beschluss unseres Rates festzuhalten, denn sonst brauchen wir am Schluss dieses neue Gesetz gar nicht mehr.

Was die Mehrheit will, ist ja genau das, was wir jetzt haben und immer beklagen: unterschiedliche Praxen in den Kantonen bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen. Da gibt es restriktive Kantone, und da gibt es fortschrittlichere Kantone, die offener sind und solche Bewilligungen eher erteilen. Es kann doch nicht sein, dass es für die Eingewanderten darauf ankommt, in welchem Kanton sie zufällig arbeiten. Wenn sie in einem restriktiven Kanton arbeiten, bekommen sie die Niederlassungsbewilligung nicht, wenn sie in einem liberaleren Kanton mit liberalen Behörden arbeiten, bekommen sie sie. Das kann doch in einem Rechtsstaat nicht angehen.

Deshalb bitte ich Sie, unbedingt an unserer Version und der Version des Bundesrates – es ist im ursprünglichen Konzept des Bundesrates so vorgesehen, das muss man wissen – festzuhalten.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Le Conseil des Etats propose de passer du droit à une autorisation d'établissement après dix ans de séjour à la formule potestative. Ainsi, non seulement les conditions pour obtenir une autorisation de séjour ou de courte durée seraient extrêmement restrictives, mais de surcroît les conditions pour un titre de séjour plus stable sont durcies.

On ne comprend pas bien cette restriction du Conseil des Etats, car la lettre b de l'alinéa 2 met des garde-fous à ce droit d'établissement: l'étranger ou l'étrangère a un permis C qui peut être révoqué en cas d'infraction aux lois ou de démarche auprès de l'aide sociale. Ces garde-fous sont très clairs. La loi sur les étrangers s'est fixé comme objectif de «limiter l'admission des ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative aux travailleurs susceptibles de s'intégrer durablement aux plans professionnel et social», selon le message du Conseil fédéral.

Devons-nous dès lors en conclure que le Conseil des Etats juge que l'on a passé à côté de cet objectif, critiquable par ailleurs, puisqu'il faut encore ériger des barrières?

Quel est le souci du Conseil des Etats? La peur d'un manque d'intégration après dix années de séjour? On remarquera à ce propos qu'on exige douze ans de séjour aux candidats et candidates à la nationalité suisse et qu'il est donc curieux de voir que dix années ne suffisent pas pour avoir droit à un permis d'établissement. Par ailleurs, avant la mise en application des accords bilatéraux, des ressortissants d'Italie, d'Espagne, du Portugal et d'autres pays avaient la possibilité d'obtenir un permis d'établissement au bout de quatre ans de séjour.

Lors de sa séance du 7 septembre dernier, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, ce qui revient quelque part à mettre la charrue avant les boeufs, puisque nous n'avons pas encore adopté la loi sur les étrangers. L'ordonnance sur l'intégration des étrangers révisée stipule que l'octroi d'une autorisation de séjour sera subordonné à l'obligation de fréquenter un cours de langue et d'intégration. Et cette même autorisation de séjour, après dix ans, ne pourrait pas donner droit à une autorisation d'établissement? Curieux! Non seulement la loi sur les étrangers ne fait rien, absolument rien, pour régler le statut des nombreux sans-papiers qui vivent dans notre pays, mais de surcroît elle ancre la précarité dans la législation même pour celles et ceux qui auraient réussi à dépasser tous les obstacles mis en place en Suisse pour séjourner dans le pays.

En conséquence, je vous invite vivement à soutenir la proposition de la minorité Bülmann et à adopter l'article 33 tel

qu'il a été voté par notre chambre et tel qu'il était proposé à l'époque par le Conseil fédéral, il est vrai pas encore dirigé par Monsieur Blocher au niveau de la politique d'immigration.

**Hutter Jasmin (V, SG):** In Artikel 33 Absatz 2 geht es einzig und allein darum, ob wir Personen nach einem zehnjährigen Aufenthalt einen Rechtsanspruch auf die Niederlassungsbewilligung geben wollen. Ein Rechtsanspruch bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass unserer Behörde eben die Möglichkeit genommen wird, eine Niederlassungsbewilligung nicht zu erteilen. Schon heute werden fast alle Aufenthaltserlaubnisse in Niederlassungsbewilligungen umgewandelt, und dies auch ohne Rechtsanspruch.

Es muss weiterhin möglich sein, Einwanderern eine Niederlassungsbewilligung zu verwehren. Ich möchte Sie darum im Namen der SVP-Fraktion bitten, der Mehrheit zu folgen und somit die Kann-Formulierung zuzulassen.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Frau Bülmann hat gesagt, diese Bestimmung sei wichtig, weil hier ein Rechtsanspruch gegen eine unverbindliche Kann-Formulierung steht. Es ist eine wichtige Bestimmung, und sie zeigt einmal mehr, dass das Ausländergesetz kein gutes Gesetz ist. Es ist ein abschottendes Gesetz, und ich möchte einmal mehr in Erinnerung rufen, dass dieses Gesetz für gerade 5 Prozent der sogenannten «Dritt-Ausländer» gemacht wird, die in die Schweiz kommen können, um Arbeit zu finden. Bei allen anderen Ausländerinnen und Ausländern ist das ja über die Personenfreizügigkeit geregelt. Wir machen hier also für 5 Prozent der «Dritt-Ausländer» ein Gesetz.

Nach zehn Jahren Aufenthalt sollen Personen aus Drittländern die Niederlassungsbewilligung erhalten. Der Ständerat und die Mehrheit der SPK wollen nun wiederum eine Kann-Formulierung einführen und damit den Rechtsanspruch auf die Niederlassung verhindern. Diese Leute können in der Schweiz bleiben, wenn keine Widerrufsgründe vorhanden sind, und diese Widerrufsgründe sind ja, wie immer, die Störung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Und diese Leute dürfen auch nicht Sozialhilfebezüglerinnen sein, sonst können sie keine Niederlassungsbewilligung erhalten.

Die Leute, die zehn Jahre hier sind, nicht Sozialhilfeempfängerinnen sind und die öffentliche Sicherheit nicht stören, sind in der Regel schweizerischer als wir Schweizerinnen und Schweizer. Ihnen wird nämlich, bevor sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten, nichts verziehen. Das ist eine äusserst unwürdige Hürde.

Schauen wir einmal hin: Was passiert eigentlich in zehn Jahren? Zehn Jahre sind eine lange Zeit in einem Menschenleben. Die Kinder kommen in die Schule und absolvieren ihre ganze Schulzeit, die Eltern sind an Elterngesprächen beteiligt. Sie müssen sich mit der Schule auseinander setzen. Die Leute machen möglicherweise auch Karriereschritte, oder die Jugendlichen machen eine Lehre. Es passiert also unendlich viel in der Zeit, nach der diese Menschen eine Aufenthaltserlaubnis nur erhalten können sollen, aber keinen Rechtsanspruch darauf haben sollen. Das Misstrauen, dass diese Menschen die Aufenthaltserlaubnis verdient haben, bleibt auf Schweizer Seite, auf der Seite des Gesetzgebers, immer noch bestehen.

Nach zehn Jahren sind Frauen und Männer integriert. Sie sind Teil unseres Alltags. Sie arbeiten, zahlen Steuern, nehmen – wie schon gesagt worden ist – an Schulergebnissen, an Elterngesprächen teil. Sie fühlen sich verantwortlich – und dann bekommen sie die Niederlassungsbewilligung nicht. Sie haben also keine Sicherheit. Kurzaufenthalte sind unsicher. Niederlassungsbewilligungen gäben eine grössere Sicherheit, die nach zehn Jahren ganz bestimmt gewährt werden müsste.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Bülmann zu unterstützen. Es ist richtig, diesen Rechtsanspruch zu erfüllen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Wenn Sie der Minderheit Bülmann zustimmen würden, würden Sie unseren Ausland-

schweizerinnen und Auslandschweizern einen Bären dienst erweisen. Der Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung alleine aufgrund eines Zeitkriteriums unterläuft unsere Bemühungen um die Niederlassungsvereinbarungen, die wir mit verschiedenen Staaten anstreben. Die Möglichkeit der Reziprozität, also der Gegenseitigkeit, dürfen wir uns hier mit einem neuen Rechtsanspruch nicht verbauen.

Denken Sie im Weiteren daran, dass wir hier nicht nur die Möglichkeit, nach zehn Jahren eine Bewilligung zu erhalten, einbauen würden, sondern dass dies bereits früher möglich ist, «wenn dafür wichtige Gründe bestehen», wie es hier im Gesetzestext in Absatz 3 heisst, der von der Minderheit ja auch befürwortet wird. Was würde das in der Praxis bedeuten? Es gäbe unzählige Verfahren, Ansprüche, die man auf dem Rechtsweg geltend machen würde, weil dann natürlich jeder «wichtige Gründe» geltend machen würde. Das Bundesgericht hat zu Recht vor neuen Rechtsansprüchen gewarnt, weil es eine zusätzliche Belastung gebe.

Denken Sie nochmals daran: Das Kriterium der Anwesenheitsdauer alleine kann nichts darüber aussagen, ob jemand integriert ist oder nicht. Wenn Sie einen Grenzfall haben – nicht jemand, der sich straffällig macht, denn der hat den Anspruch nicht –, beispielsweise jemand, der sich mit seinem Verhalten in der Grauzone bewegt, nahe an Gefängnisstrafen, Freiheitsentzug usw.: Auch dieser Mensch hätte dann einen Rechtsanspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Das kann nicht im Sinne der Pragmatik sein, auch nicht im Sinne der Integration. Wir müssen den Behörden einen letzten kleinen Spielraum lassen, um solche Fälle verhindern respektive eine Verhaltensänderung herbeiführen zu können. Die Erfahrungen in den kantonalen Migrationszentren haben uns gelehrt, dass es möglich ist, mit einer Kann-Formulierung, wie wir sie seit Jahrzehnten kennen, in solchen Grenzfällen eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Ich bitte Sie also, den Antrag der Minderheit abzulehnen und die Version des Ständerates zu übernehmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Herr Müller, Sie wissen, dass wir über Absatz 2 sprechen und dass es einen Absatz 4 gibt, der einen Spielraum gibt, d. h., dass bereits nach fünf Jahren die Möglichkeit für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung besteht.

Ihre Argumentation im ersten Teil liegt völlig quer zu dem, was in Absatz 4 steht.

**Müller Philipp (RL, AG):** Frau Bühlmann, ich kann Ihre Frage nicht beantworten, weil ich sie nicht verstehe. (*Teilweise Heiterkeit*)

**Lustenberger Ruedi (C, LU):** Die Kolleginnen Vermot-Mangold und Bühlmann haben es richtig ausgeführt: Es geht um eine wichtige Bestimmung im Ausländergesetz. Es geht nämlich darum, ob wir einen Rechtsanspruch stipulieren oder ob wir – wie es der Ständerat vorsieht – den Kantonen, also den Vollzugsbehörden, die Möglichkeit geben, auch Nein sagen zu können.

Frau Bühlmann hat es vorhin richtig ausgeführt: Es geht nicht abschliessend um zehn Jahre. Ich habe Ihre Frage richtig verstanden, Frau Bühlmann. Aber sie war nicht an mich gerichtet. In Absatz 4 schreibt der Gesetzgeber eine Ausnahme fest, und von dieser Ausnahme wird sehr viel Gebrauch gemacht: Es gibt sehr viele, die ununterbrochen fünf Jahre hier sind und schon nach fünf Jahren eine Niederlassungsbewilligung beantragen können.

Wir sind gut beraten, wenn wir dem Ständerat folgen; das heisst, den Kantonen die Möglichkeit geben, im Zweifelsfall Nein zu sagen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Unterschied zwischen der Mehrheits- und der Minderheitsfassung ist hier weniger gross, als Sie annehmen. Es ist zwar bereits heute so, dass kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, aber wenn man die Praxis anschaut, sieht man, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle nach zehn

Jahren eine solche Bewilligung auch ohne Rechtsanspruch erteilt wird. Es ist aber zuzugeben, dass es Fälle gibt, in denen keine Niederlassungsbewilligungen erteilt werden können, weil die Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Der Bundesrat hat hier damals diesen Rechtsanspruch vorgeschlagen. Er ist der Auffassung, dass damit in allen Kantonen die gleiche Praxis angewendet würde. Es ist klar, dass es unterschiedliche Praxen gibt. Jene, welche die gleiche Praxis bevorzugen, hatten das für einen Vorteil; die anderen sagen, es solle unterschiedliche Praxen geben. Es soll also gemäss Bundesrat die gleiche Praxis herrschen, und die Bewilligung wird automatisch erteilt. Es ist für den Bund einfacher, wenn man sie automatisch erteilt. Allerdings ist auch zuzugeben, dass Rechtsansprüche generell zu neuen, langwierigen Verfahren führen, weil jeder Entscheid justiziabel ist. Die Minderheit will am Konzept des Bundesrates festhalten. Bei der Mehrheitsfassung wird ein Rechtsanspruch abgelehnt. Aber in den überwiegenden Fällen wird eine Bewilligung auch ohne Rechtsanspruch erteilt.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Es geht hier nicht um einen matchescheidenden, aber doch um einen wichtigen Punkt des Ausländergesetzes. Die Minderheit Bühlmann und unser Rat in der ersten Runde wollten hier einen neuen Rechtsanspruch ins Gesetz schreiben. Der Ständerat will bei der bisherigen Praxis bleiben, und die Kommissionsmehrheit stimmte dem zu.

Was waren die wichtigsten Gründe für die Kommissionsmehrheit, dem Ständerat zu folgen? Der erste und wichtigste Punkt war, dass in der Vernehmlassung 13 Kantone diesen Rechtsanspruch ablehnten. Diese Kantone möchten weiterhin bei der aus ihrer Sicht bewährten Praxis bleiben. Diese Praxis sieht so aus, dass 90 Prozent der Betroffenen die Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren erhalten. Aber die Niederlassungsbewilligung ist endgültig, und da möchte man den Kantonen doch die Möglichkeit einer Prüfung nicht entziehen. Sie brauchen den Spielraum – gerade weil wir in diesem neuen Gesetz die Anforderungen an die Integration angehoben haben –, um, wenn nötig, den Grad der Integration auch tatsächlich prüfen können.

Zudem wird in den Absätzen 3 und 4 auch dann, wenn man der Mehrheit der Kommission folgt, die Möglichkeit vorgesehen, die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren zu beantragen. In Absatz 3 heisst es: «Die Niederlassungsbewilligung kann nach einem kürzeren Aufenthalt erteilt werden, wenn dafür wichtige Gründe bestehen.» In Absatz 4 heisst es, dass die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren Aufenthalt erteilt werden kann, namentlich bei guter Integration und Kenntnissen einer Landessprache. Diese Möglichkeit gibt es heute nicht. Wir haben also in jedem Fall eine Besserstellung, ohne den Kantonen die letzte Entscheidungsmöglichkeit aus der Hand zu nehmen.

Es ist nicht so, dass die bisherige Praxis der Kantone rechtsstaatlich bedenklich wäre, wie dies in einigen Voten zum Ausdruck kam. Es ist auch nicht so, dass das neue Ausländergesetz keine Verbesserungen für die Ausländerinnen und Ausländer brächte, wie auch behauptet wurde.

Die Kommissionsmehrheit möchte aber den Kantonen in diesem Bereich eine gewisse Autonomie lassen, gerade auch, um den Integrationsforderungen glaubwürdig Nachdruck verleihen zu können.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 84 Stimmen

#### **Art. 40 Abs. 2**

##### **Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### **Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

Humanitär oder provisorisch Aufgenommene ....

**Art. 40 al. 2****Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060)

L'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire ....

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit****Adopté selon la proposition de la majorité****Art. 41****Antrag der Mehrheit****Abs. 1, 2, 4**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

**Abs. 1, 2**

Festhalten

**Antrag der Minderheit**

(Bühlmann, Donzé, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Meyer Thérèse, Pfister Gerhard, Roth-Bernasconi, Vermot)

**Abs. 4**

Festhalten

**Art. 41****Proposition de la majorité****Al. 1, 2, 4**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühlmann, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

**Al. 1, 2**

Maintenir

**Proposition de la minorité**

(Bühlmann, Donzé, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Meyer Thérèse, Pfister Gerhard, Roth-Bernasconi, Vermot)

**Al. 4**

Maintenir

**Hubmann Vroni (S, ZH):** In Artikel 41 geht es um den Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizern, die einen Ausländer oder eine Ausländerin geheiratet haben. Eine von drei Ehen in unserem Land besteht aus solch einem binationalen Paar. Die ausländischen Ehepartner und allfällige Kinder aus einer früheren Verbindung sollen einen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht in unserem Land haben.

Die Fassung, wie sie der Ständerat beschlossen hat, ist realitätsfremd. Sie begrenzt das Alter der Kinder, die dieses Recht haben sollen, auf 18 Jahre. In diesem Alter aber ist kaum ein Jugendlicher in der Lage, selbstständig zu leben. Die meisten sind dann noch in der Ausbildung. Der Ständerat erwähnt auch die Grosseltern nicht. Das ist ein grosser Fehler, denn es gibt viele ausländische Grossmütter, die ihre Enkel hier in der Schweiz betreuen, damit ihre Tochter arbeiten gehen kann. Die Anwesenheit dieser Grossmutter ist für die Kinder sehr wichtig.

Abzulehnen ist vor allem die in der ständerätlichen Fassung vorgesehene Verpflichtung zum Zusammenwohnen. Im schweizerischen Zivilrecht ist das Zusammenwohnen von Ehepaaren nicht erforderlich. Aufgrund eines entsprechenden Gerichtsentscheides haben wir deshalb diese Bedingung damals in der nationalrätlichen Fassung gestrichen. Zudem hat unser Rat zweimal der parlamentarischen Initiative Goll zugestimmt, welche verlangt, dass ausländische

Ehegatten ein unabhängiges Aufenthaltsrecht erhalten. Damit wollte Frau Goll verhindern, dass ausländische Frauen, wenn sie von ihren Ehemännern misshandelt werden und deshalb die gemeinsame Wohnung verlassen, ihr Aufenthaltsrecht in der Schweiz verlieren. Das wissen die gewaltbereiten Ehemänner sehr genau, und das nutzen sie auch aus, indem sie auf ihre Frauen, die von ihnen völlig abhängig sind, Druck ausüben. Mit ihrer parlamentarischen Initiative wollte Frau Goll deshalb diesen Frauen mehr Rechte geben, und der Nationalrat hat ihr zweimal zugestimmt, wie ich bereits erwähnt habe.

Es ist deshalb unsinnig, die Pflicht zum Zusammenwohnen hier wieder einzuführen.

Es gibt noch einen weiteren Grund, warum wir die Pflicht zum Zusammenwohnen nicht wieder einführen dürfen: Wenn Sie das tun, stellen Sie Schweizer Bürgerinnen und Bürger schlechter als Bürgerinnen und Bürger aus EU-Staaten, die bei uns leben. Denn diese sind nicht verpflichtet, mit ihrem Ehegatten zusammenzuwohnen. Es gibt keinen Grund, Schweizerinnen und Schweizer in einem schweizerischen Gesetz schlechter zu stellen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, an der Fassung unseres Rates festzuhalten.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** In Absatz 4 geht es darum, bis zu welchem Alter nachgezogene Kinder von Schweizer Eltern eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Es geht nicht um Kinder von niedergelassenen Ausländern, sondern von Schweizer Eltern. Es geht um Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern, also zum Beispiel um den Fall, dass ein Schweizer eine Ausländerin mit Kindern heiratet; es geht um solche Situationen, um den Nachzug von Kindern von Schweizer Staatsangehörigen und um die Frage, bis zu welchem Alter diese Kinder die Niederlassungsbewilligung erhalten sollen?

Es geht nicht darum, ob sie kommen dürfen oder nicht, sie dürfen auf jeden Fall kommen. Es geht nur darum, bis zu welchem Alter man ihnen eine Niederlassungsbewilligung und nicht nur eine Aufenthaltsbewilligung gibt. Das ist der Sinn von Absatz 4.

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, das bis zu 14 Jahren zu tun, und der Nationalrat ist diesem Anliegen gefolgt. Der Ständerat ist auf das Alter von 12 Jahren hinuntergegangen. Er hat also für Kinder zwischen 12 und 14 Jahren eine Verschlechterung ihres Status eingeführt. Die Begründung der schnelleren und besseren Integration greift hier nicht, denn es geht gar nicht darum, dass sie nicht kommen dürfen. Sie dürfen auf jeden Fall kommen, sie haben einfach einen schlechteren Aufenthaltsstatus. Es geht eher darum, dass man diese Bewilligung auch wieder widerrufen kann, wenn sie «nicht recht tun». Ich glaube, das ist die Absicht hinter diesem Gedanken. Das macht wenig Sinn, es ist eine Schikane gegenüber Kindern im Alter von 12 bis 14 Jahren. Wir sollten unbedingt an unserer Version festhalten.

Wenn es keine spezielle Debatte zu den Artikeln 42 und 46 mehr gibt, möchte ich zum Nachzugsalter noch mehr sagen. Ich habe mich jetzt auf den Artikel beschränkt, der das Nachzugsalter von Kindern von Schweizer Staatsangehörigen regelt. Das andere müssen wir separat diskutieren. Sonst müsste ich jetzt noch mehr dazu sagen.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** L'article 41 porte sur le regroupement familial des personnes étrangères ayant marié un Suisse ou une Suissesse. Le Conseil des Etats, ainsi que la majorité de la commission, veulent faire dépendre l'autorisation de ce regroupement familial de la cohabitation avec un ressortissant suisse.

J'aimerais vous rappeler pourquoi, à l'époque, nous avons décidé de supprimer la condition de la cohabitation. Premièrement, et Madame Hubmann l'a dit très clairement, cette condition créerait une inégalité de traitement entre les Suisses et les Européens. En effet, selon l'alinéa 2 de cet article, les membres de la famille d'un Suisse ont droit à une autorisation de séjour et à la prolongation de sa validité, même

s'ils n'habitent pas ensemble, s'il y a un accord de libre circulation entre la Suisse et leur pays d'origine. De ce fait, une inégalité de traitement est créée entre citoyens et citoyennes suisses et ceux et celles de l'Union européenne.

De plus, je vous rappelle qu'en droit suisse du mariage, l'obligation de cohabiter n'existe plus pour les conjoints. Pour quelles raisons devrait-on donc créer une telle inégalité de traitement? Cette proposition de durcissement touche donc à l'essence même de ce qui constituait en 2004 l'une des principales améliorations de cette loi.

De plus, nous ne pouvons pas imposer une norme générale quant à l'obligation de cohabiter. En effet, là aussi mes prédécesseurs en ont parlé, la problématique des femmes battues est un fléau de notre société contre lequel nous devons lutter. Les ressortissants suisses mariés à des étrangères ne font malheureusement pas exception aux statistiques. Or, les foyers pour femmes battues sont sans cesse confrontés au fait que les migrantes doivent rester avec leur mari pour demeurer en Suisse. L'obligation de cohabiter nie cette réalité dont nous avons le devoir de tenir compte. Nous ne pouvons décemment pas demander à une femme battue de rester pendant cinq ans avec son mari sous peine de se voir refouler. Nous ne pouvons pas donner un tel pouvoir à un mari ou à un père violent.

Biffer l'obligation de cohabiter est également un moyen de protéger ces femmes et ces enfants. En faisant, de manière formelle, dépendre de la cohabitation la prolongation de l'autorisation de séjour, nous pénalisons les victimes d'une manière qui pourrait s'avérer dramatique. Il est inadmissible qu'une loi punisse les victimes d'actes de violence lorsqu'elles se défendent en leur retirant leur autorisation de séjour. Là aussi, je vous rappelle l'initiative parlementaire Goll 96.461 qui demande un droit de séjour indépendant; notre conseil a adopté le projet issu de celle-ci.

Concernant l'âge des enfants, je serai très brève. Connaissez-vous des enfants de 12 ans? Pensez-vous vraiment qu'un enfant de 12 ans n'a plus besoin de ses parents? J'en doute fortement.

Au nom du groupe socialiste, je vous demande donc de soutenir les propositions de minorité qui concernent cet article.

**Müller Geri (G, AG):** Ich komme mir manchmal ein bisschen wie im falschen Film vor, wenn ich diese Ausländergesetzgebung hier betrachte. Nach meiner Meinung würde eigentlich ein Artikel genügen: «Die Schweiz hat kein Ausländergesetz.»

Einen Höhepunkt bildet Artikel 41, der etwas zu regulieren versucht, was, wie Sie sehen, praktisch nicht regulierbar ist, und sich dann wieder in Details verstrickt. Ich spreche hier also, obwohl ich weiss, dass Artikel 41 eigentlich überflüssig wäre. Obwohl Sie alle hier – von rechts bis links – denken, dass es gut ist, wenn Familien zusammen sind, obwohl Sie alle – von rechts bis links – denken, dass es gut und sinnvoll ist, wenn in der Familie eine gewisse Kohäsion entstehen, sich entwickeln kann, wird das hier trotzdem wieder partialisiert und reguliert. Ich habe manchmal auch das Gefühl, wir seien noch die einzigen Liberalen, die für die Deregulierung einer solchen Situation sind.

Bei Absatz 1 wird der Begriff der Familie in der Fassung des Ständerates beschnitten. In der Originalfassung gemäss Bundesrat wurde an die Familie als unsere klassische Familie gedacht, so wie eine Familie halt eben auch funktioniert und wie sie ihren Sinn und Zweck hat. Wir können doch den Familien nicht vorschreiben, was sie als Familie anzusehen haben. Genau das macht aber Artikel 41 Absatz 1. Es ist dabei egal, ob es sich hier um Ausländerinnen oder um Schweizerinnen handelt.

Genau das Gleiche gilt für Artikel 41 Absatz 2. Auch dort soll wiederum reguliert werden, was genau unter Familienangehörigen zu verstehen ist. Wir gehen dabei zurück – das wurde vorhin schon ein paar Mal erwähnt –, hinter das zurück, was EU-Ausländerinnen und EU-Ausländern bezüglich Familiennachzug erlaubt ist. Das kann doch nicht wahr sein, das kann doch nicht der Ernst dieses Parlamentes sein.

Wir gehen in Absatz 4 sogar noch einen Schritt weiter. Da fangen wir an, eine neue Definition von Kindern einzuführen. Noch einmal: Es geht um eine schlanke Gesetzgebung, Kinder sind definiert gemäss Uno-Konvention. Dort geht es bis 18 Jahre, und diese Grenze ist nicht einfach willkürlich festgesetzt. Das hat sehr viel mit einem bestimmten Kinderschutz, mit Ausbildung, mit Kohäsion in der Familie zu tun. Der Bundesrat hat dort 14 Jahre eingesetzt, der Ständerat ist auf diesen Handel eingetreten und hat die Grenze auf 12 Jahre hinuntergesetzt. Alle diese Elemente versuchen eigentlich etwas zu zerstören, sie versuchen eine Vorstellung bezüglich Familie und Leben zu zerstören; wir hier drin definieren dies dann für unsere eigenen Familien und für unser Leben aber ganz anders.

Warum tun wir das? Ich weiss es nicht. Ich habe einen ganz, ganz schlechten Gedanken dabei, so wie das bei den anderen Paragrafen auch erläutert worden ist: Man möchte es den Leuten, die nicht den Schweizer Pass haben, möglichst schwer machen. Wir möchten es auch den Leuten, die Nichtschweizerinnen und -schweizer heiraten, möglichst schwer machen. Ja, was soll denn das? In anderen Fällen versuchen wir, an den Ressourcen orientiert zu arbeiten. Wir versuchen, die Ressourcen der Leute zu binden. Eine Familie, eine Gruppe von Menschen, die zusammengehört, kann eine Ressource sein für dieses Land, für die Region, für die Gemeinde, in der diese Leute leben.

Wenn wir anfangen, an diesen Ressourcen zu zerren und den Leuten einfach Dinge wegzunehmen, die ihnen wichtig sind, dann zerstören wir etwas. Dann müssen wir uns nicht wundern, wenn es keine soziale Kontrolle mehr gibt – und diese übt eine Familie halt aus –, wenn die Jugendlichen hier oder in ihrem Heimatland, wo sie aufgewachsen sind, Probleme bekommen. Dann müssen wir nicht scheinheilig tun und sagen, wir hätten es immer gewusst, ausländische Jugendliche seien ein grosses Problem. Das Problem schaffen wir hier mit einer Gesetzgebung, die absolut willkürlich ist und die absolut nichts mit dem zu tun hat, was wir international vereinbart haben und was eigentlich für uns – ich sage noch einmal: von rechts bis links – klar ist: Eine Familie gehört zusammen, wenn sie sich versteht. Die Mitglieder einer Familie haben etwas miteinander zu tun.

Ich bitte Sie sehr, hier die liberalere Fassung des Bundesrates – ich muss sagen «liberalere» Fassung, weil sie nicht echt liberal ist – anzunehmen und die Fassung des Ständerates abzulehnen.

**Humbel Näf Ruth (C, AG):** Die CVP-Fraktion erachtet Artikel 41 als richtig und wichtig und unterstützt bei allen Absätzen die Kommissionsmehrheit. Bei Absatz 4 geht es um den Rechtsanspruch der nachgezogenen Kinder auf eine Niederlassungsbewilligung. Dabei geht es im Grunde genommen aber auch um die Frage einer möglichst guten Integration der Kinder und Jugendlichen. Es ist unbestritten, dass sich Jugendliche und Kinder umso besser integrieren lassen, besser integriert werden können, je früher sie in die Schweiz kommen und je länger sie bei uns die Volksschule besuchen. Mit Absatz 4 schaffen wir einen Anreiz, damit Kinder und Jugendliche möglichst früh in die Schweiz nachgezogen werden. Wir haben zu entscheiden, bis zu welchem Alter eine rechtliche Besserstellung, d. h. der Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung, gewährt werden soll – bis 12 oder bis 14 Jahre.

Die CVP-Fraktion unterstützt die Fassung der Mehrheit, also bis 12 Jahre, weil wir im Interesse einer möglichst guten Integration der Jugendlichen einen frühen Nachzug wollen. Mit 14 Jahren stehen Jugendliche bereits vor der Berufswahl. Wenn sie in dieser Phase unsere Sprache nicht beherrschen, sind sie benachteiligt. Kommen die Kinder aber bereits mit 12 Jahren oder früher, können sie mindestens das letzte Drittel der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren und dabei genügende Sprachkenntnisse erwerben. Das erleichtert die Berufswahl und den Schritt in höhere Schulen. Wir sind überzeugt, dass damit die Integrationschancen der Jugendlichen wesentlich verbessert werden können.

Eine Mehrheit der Kantone hat sich für ein tieferes Nachzugsalter ausgesprochen. Kontakte mit Gemeinden und vor allem auch mit Lehrpersonen bestätigen die Notwendigkeit und Wichtigkeit eines möglichst frühen Nachzuges der Kinder. Das gewährt die bestmögliche Integration im Interesse der Jugendlichen, aber auch im Interesse unserer Gesellschaft.

Die CVP-Fraktion stimmt der Mehrheit zu und wird dies konsequenterweise auch bei Artikel 42 Absatz 3 und Artikel 46 Absatz 1 tun.

**Müller Philipp (RL, AG):** Zu Absatz 1: Um die Zahl von Aufenthaltserlaubnissen oder von rechtsmissbräuchlich aufrechterhaltenen schweizerisch-ausländischen Ehen zu minimieren, ist das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss dem bundesrätlichen Entwurf und dem Beschluss des Ständerates zu belassen. Für das Erfordernis des Zusammenwohnens haben sich im Rahmen der Vernehmlassung zwölf Kantone ausgesprochen, dagegen waren nur deren vier.

Zu Absatz 2: Hier spielt das Freizügigkeitsabkommen (FZA) eine Rolle. Das Bundesgericht hatte sich am 17. Januar 2003 mit der Frage auseinandersetzen müssen, wann sich Schweizer auf das FZA berufen können und wann nicht, wenn sie Familienangehörige aus Drittstaaten nachziehen wollen. In einem publizierten Urteil vom 4. November 2003 gelangte das Bundesgericht unter Hinweis auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 23. September 2003 zum Schluss, dass die Familiennachzugsregelung des FZA nur bei Personen zur Anwendung gelangen kann, die zuvor in einem Mitgliedstaat des FZA nach dortigem nationalem Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben.

Das Bundesgericht folgerte daraus, dass eine analoge Anwendung der Familiennachzugsregelung des FZA im Sinne einer rechtsgleichen Behandlung von vornherein nur in Fällen in Betracht kommen kann, in denen Schweizer ausländische Familienangehörige aus Mitgliedstaaten der EG in die Schweiz nachziehen wollen, nicht dagegen in Fällen, in denen es um den Nachzug eines Familienmitglieds aus einem Drittstaat geht. Dafür können sich auch in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Angehörige aus EG-Staaten nicht auf das FZA berufen. Absatz 2 in der Fassung des Ständerates entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesgerichtes.

Zu Absatz 4 und dem Alter der Kinder: Für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder spricht, wie schon von meiner Vorrednerin betont worden ist, dass damit ein Integrationsanreiz geboten wird, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren können. Dies kann aber nicht mit einem Malusystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem, wie es hier vorgesehen ist, also mit einer rechtlichen Besserstellung als Anreiz, gefördert werden.

Ich bitte Sie daher im Namen der FDP-Fraktion, der Mehrheit zu folgen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Danke, Frau Präsidentin, dass Sie mir noch einmal das Wort geben, denn es gibt eine Verwirrung über die Altersfragen bei Kindern. Bei Artikel 41 Absatz 3 geht es um Kinder von Schweizer Eltern. Bei Artikel 42 geht es um Kinder von ausländischen Eltern mit Niederlassungsbewilligung. Diese beiden Kategorien von Eltern dürfen ihre Kinder nachziehen. Die Frage ist nur, welchen Status die Kinder erhalten. Es geht darum, dass die Mehrheit unseres Rates damals wollte, dass sie die Niederlassungsbewilligung bis zum Alter von 14 Jahren bekommen; der Ständerat will eine Limite bei nur 12 Jahren. Aber es geht nicht darum, dass die Kinder nicht kommen dürfen.

Einen grossen Unterschied, eine grosse Neuerung führen wir bei Artikel 46 ein. Da geht es um die Frist, innerhalb welcher der Familiennachzug realisiert werden muss. Da muss ich jetzt auch noch etwas zum Status quo sagen. Bis heute

ist es so, dass Personen aus EU-Staaten ihre Kinder und Jugendlichen bis 21 Jahre ohne jede Einschränkung mitnehmen können, wenn sie in die Schweiz kommen. Personen aus Nicht-EU-Staaten können dies gemäss heutigem Gesetz tun, bis ihre Kinder 18 Jahre alt sind.

Beim Familiennachzug fügen wir eine Einschränkung für Leute aus Drittstaaten ein. Der Bundesrat sah in seinem Entwurf vor, dass der Familiennachzug innerhalb von fünf Jahren realisiert werden muss; das ist jetzt nicht so, jetzt können Eltern selber entscheiden, wie lange sie warten wollen, ob sie ihre Kinder im Heimatland ausbilden lassen wollen oder nicht. Das ist bereits eine Einschränkung: Der Nachzug muss innerhalb von fünf Jahren passieren. Unser Rat hat eine zweite Einschränkung eingeführt, nämlich die, dass der Familiennachzug innerhalb eines Jahres passieren muss, wenn die Kinder mehr als 14 Jahre alt sind. Das ist eine weitere Einschränkung, eine weitere Verschärfung, die unser Rat eingeführt hat.

Jetzt will der Ständerat noch eine Verschärfung. Er will, dass bereits Eltern mit Kindern, die 12 Jahre alt und älter sind, nur noch ein Jahr Zeit gegeben wird, um diese nachzuziehen.

Im Namen der Grünen muss ich einfach sagen: Bei allem Verständnis für die Idee der Integration, die ja auch etwas für sich hat, ist dies auch eine Bevormundung der Eltern. Ich muss daran erinnern, um wen es hier geht, für wen wir hier legitimeren. Wir legitimeren hier für Leute aus Drittstaaten, und wir haben heute Morgen beschlossen, dass wir nur noch qualifizierte Personen zum schweizerischen Arbeitsmarkt zulassen wollen. Ich habe das Gefühl, dass Sie immer noch die Eltern im Kopf haben, von denen Sie annehmen, dass deren Kinder in der Schule nicht sehr integrationsfähig sind, weil sie aus bildungsfernen Häusern kommen, was für einen Teil der bisher Immigrierten tatsächlich stimmt. Aber jetzt wollen Sie ja genau diese Personen aus Drittstaaten nicht mehr zum Arbeitsmarkt zulassen, sondern nur noch qualifizierte. Sie bevormunden diese Eltern. Die Eltern sollen selber entscheiden, ob ihre Kinder ihre Ausbildung im Herkunftsland oder in der Schweiz abschliessen.

Deshalb bitte ich Sie, wenigstens an der schon eingeschränkten Version festzuhalten, die unser Rat eingefügt hat, und sie nicht noch weiter im Sinne des Ständerates zu verschärfen.

**Müller Philipp (RL, AG):** Frau Bühlmann, Sie haben gesagt, dass ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern warten müssten, bis sie ihre Familien nachziehen könnten. Ich frage konkret: Kennen Sie Artikel 46 Absatz 1 bis und Absatz 2 Litera a?

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich habe gesagt, dass es bei den ersten beiden Artikeln, Artikel 41 und 42, darum geht, welchen Status die Kinder bekommen, wenn sie in die Schweiz nachgezogen werden. Es geht nicht darum, ob sie kommen, sondern nur darum, welchen Rechtstitel sie haben, ob sie gleich eine Niederlassungsbewilligung bekommen oder nicht. Darum geht es in den Artikeln 41 und 42.

In Artikel 46 geht es um etwas ganz anderes. Da geht es darum, in welchem Zeitraum der Familiennachzug realisiert werden muss, und darum, ab welchem Alter die einjährige Frist für die Kinder läuft. Das habe ich, glaube ich, ausführlich erklärt. Ich verstehe den Sinn Ihrer Frage eigentlich nicht.

**Hutter Jasmin (V, SG):** Über das Nachzugsalter von Kindern wurde schon früher immer sehr lange debattiert. Ich halte mich darum wie immer sehr kurz.

Die SVP-Fraktion möchte die Altersgrenze möglichst tief ansetzen. Dies macht auch Sinn. Alle reden von Integration, und es ist doch mehr als logisch, dass die Integrationsfähigkeit eines Kindes bei niedrigem Alter am grössten ist; die Altersgrenze sollte also tief angesetzt werden. Es geht hier nicht nur um die ausländischen Kinder, sondern auch um die Schweizer Kinder. Wenn ausländische Kinder erst mit dreizehn oder vierzehn Jahren kommen, dann also, wenn die

Schulausbildung sehr intensiv ist, können sie dem Unterricht nicht folgen und blockieren diesen unweigerlich; sie beherrschen unsere Sprache nicht. Sie, geschätzte Damen und Herren der Linken, helfen so keinem Kind, keinem schweizerischen und keinem ausländischen Kind.

Ich bitte Sie, in den Artikeln 41, 42 und 46 der Mehrheit und somit dem Ständerat zu folgen.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Madame Hutter, je me permets de vous demander quelle expérience vous avez pour affirmer que des enfants qui arrivent ici à l'âge de 12 ans n'arrivent plus à apprendre la langue? A Genève, on a fait de tout autres expériences et j'aimerais juste connaître la vôtre: est-ce que vous connaissez des jeunes de cet âge venus d'ailleurs et qui vivent maintenant en Suisse?

**Hutter Jasmin (V, SG):** Es geht in diesem Gesetz einmal mehr um den gesunden Menschenverstand. Wenn wir den gesunden Menschenverstand anwenden, dann wissen wir: Wenn wir Kinder möglichst früh in die Schweiz holen können, in unsere Lebensgewohnheiten integrieren können, dann lernen sie die Sprache auch schneller. Sie wollen mir doch nicht sagen, dass es einfacher ist, eine Sprache mit 14 Jahren zu lernen – wenn man schon vor der Lehrlingsausbildung steht –, als wenn man noch in der Sekundarschule oder sogar noch in der Primarschule eingeschult wird.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Madame Hutter, quand allez-vous nous faire, à notre conseil et à ce Parlement, des propositions pour qu'à l'avenir on recrute des immigrés dont la famille ne compte qu'un enfant unique, par exemple, qui ait juste l'âge qui convient et qui au niveau professionnel ait un projet qui tombe juste au bon moment pour les entrepreneurs qui vont recruter? Vous savez très bien que la majorité des familles de migrants ont deux ou trois enfants et que les enfants d'une fratrie ne se suivent pas une année après l'autre exactement.

Quelle nouvelle invention allez-vous nous proposer concernant le recrutement?

**Hutter Jasmin (V, SG):** Es tut mir Leid, ich habe wirklich sehr intensiv zugehört, aber ich habe keine Frage herausgehört.

**Müller Geri (G, AG):** Frau Hutter, Sie argumentieren hier als Einzige mit dem gesunden Menschenverstand. Ist Ihnen bewusst, dass es in diesem Artikel um etwas ganz anderes geht, nämlich um das Maximum? Es hat hier niemand gefordert, dass erst 14-Jährige in die Schweiz kommen können, sondern bis zum Alter von 14 Jahren. Ist Ihnen das bewusst?

**Hutter Jasmin (V, SG):** Herr Geri Müller, ich bitte Sie, Artikel 42 zu lesen. In Absatz 3 steht ausdrücklich «Kinder unter 12 Jahren ....». Ich habe also sehr richtig argumentiert.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Zur ersten Differenz: Hier ist es eine komplizierte Geschichte mit dem EU-Recht; dazu hat eigentlich Herr Müller Philipp alles gesagt. Er hat dargelegt, dass die Fassung, wie sie der Bundesrat ursprünglich vorgelegt und wie sie der Nationalrat akzeptiert hat, auf einem Bundesgerichtsurteil von Anfang 2003 beruhte. Unterdessen ist ein anderes Gerichtsurteil ergangen – und zwar am 4. November 2003 –, welches auch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes berücksichtigt. Diesem Urteil trägt die Fassung des Ständerates Rechnung.

Darum ist der Bundesrat heute auch für die Fassung des Ständerates bzw. jene Ihrer Kommissionsmehrheit. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Zu Absatz 4: Bis wann sollen Kinder einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben? Herr Müller Geri, Sie können schon jedem, der für eine andere Lösung eintritt, eine böse Absicht unterstellen. Aber ich muss Ihnen sagen: Die Altersgrenze von 12 Jahren, die von den Kant-

nen kommt, wird vor allem von Leuten verlangt, die sich mit der Integration und der sozialen Eingliederung beschäftigen. Warum? Die wichtigsten Integrationselemente bei Jugendlichen sind die Sprache und die Schule, und bei Leuten, die arbeiten, die Sprache und die Arbeit. Das sind die zwei wichtigen Elemente.

Nun sagen die Kantone: Wenn wir das Alter bei 14 Jahren ansetzen, haben wir das Problem, dass sie als 14- bis 15-Jährige ins letzte Schuljahr kommen. Dann sind sie weder in der Schule noch nachher im Arbeitsprozess integriert. Darum will man den bis 12 Jahre alten Kindern mit der ständerätlichen Fassung einen Vorzug geben; es geht ja nur um einen Vorzug und nicht darum, dass jene, die 12 Jahre alt oder älter sind, nicht kommen dürfen; das ist nicht die Meinung. Aber Kinder unter 14 Jahren – das war die ursprüngliche Fassung – bzw. unter 12 Jahren haben einen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Man gibt ihnen also einen Vorzug, und den Vorzug müssen Sie ihnen geben, damit sie unverzüglich nachgezogen werden. Später fällt der Nachzug in ein schwieriges Alter, und man kann die Kinder fast nicht mehr integrieren.

Es sind soziale und humanitäre Argumente, die für die Altersgrenze von 12 Jahren sprechen. Die älteren Kinder können auch nachgezogen werden, aber sie erhalten die Niederlassungsbewilligung nicht; das ist der Unterschied. Die Praxis zeigt, dass bis zu diesem Zeitpunkt gewartet wird, wenn Sie die Niederlassungsbewilligung bis zu 14 Jahren erteilen, und wenn die Kinder in diesem Alter nachgezogen werden, lassen sie sich fast nicht integrieren. Das ist ein ernstzunehmendes Argument.

Der Bundesrat widersetzt sich dem Antrag auf 12 Jahre nicht, weil er das Integrationsargument sieht, aber eine solche Bestimmung hat natürlich den Nachteil – Frau Bühlmann hat es gesagt –, dass jemand, der mehr als 12 Jahre alt ist und in die Schweiz kommt, nicht automatisch die Niederlassungsbewilligung erhält. Aber er kann in die Schweiz kommen. Nur die Attraktivität der sofortigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung müssen Sie schon bei höchstens zwölf Jahren ansetzen – aus Gründen der Integration.

**Huguenin Marianne (–, VD):** Il se trouve que je connais plusieurs situations très concrètes de jeunes qui sont arrivés en Suisse après l'âge de 12 ans: une jeune Portugaise arrivée à l'âge de 14 ans – elle a aujourd'hui 25 ans – qui s'exprime avec l'accent vaudois, qui a fait une formation et est gestionnaire de vente dans une entreprise; un jeune Sri Lankais parlant français sans accent. Comment expliquez-vous à ces jeunes qu'ils n'auraient pas pu venir en Suisse rejoindre leurs parents pour soi-disant des raisons humanitaires?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Natürlich können sie ja trotzdem kommen; sie erhalten einfach die Niederlassungsbewilligung nicht automatisch. Das ist der Unterschied: Sie müssen länger warten als jene, die noch nicht zwölfjährig sind. Das ist eine Bevorzugung des jüngeren Kindes. Ich kann ihm ja gut erklären, warum man das gemacht hat. Man kann auch erklären: Man will, dass Ausländer, die in die Schweiz kommen, die Kinder möglichst früh nachziehen – indem man ihnen eine Niederlassungsbewilligung gibt –, damit man sie besser in die Schule integrieren kann. Sie geben mir doch Recht: 14 Jahre ist ein schwieriges Alter; es folgt das letzte Schuljahr. In diesem letzten Schuljahr können Sie die Kinder nicht mehr integrieren. Es geht nur um diese Niederlassungsbewilligung und die frühere Integration.

**Roth-Bernasconi Maria (S, GE):** Je suis désolée de monopoliser le micro sur cette question.

Concernant l'intégration et l'apprentissage des langues, Monsieur le conseiller fédéral Blocher, vous dites qu'on ne peut plus bien apprendre la langue quand on a dépassé l'âge de 12 ans. Moi, personnellement, je suis aussi une immigrée parce que je suis partie pour Genève à l'âge de vingt ans. Et vous aussi, Monsieur, vous avez montré qu'à soixante ans, on peut encore faire des progrès en français!

Pensez-vous aussi qu'à partir d'un certain âge, on n'est plus capable d'apprendre une langue ni de s'intégrer dans un autre endroit du monde?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Ich danke Ihnen, dass Sie mir sagen, ich sei bereits mit sechzig Jahren integriert worden. Aber ich muss Ihnen Folgendes sagen: Die Erfahrung zeigt, dass es Leute aus einer ganz anderen Kultur, mit einer anderen Sprache, welche hier nur ein Schuljahr gemacht haben, ausserordentlich schwer haben, eine Lehre zu absolvieren. Es geht viel leichter, wenn sie mit zwölf Jahren kommen und bereits drei oder vier Jahre hier waren und die Schule besucht haben. Sie haben es in einer Lehre viel einfacher.

Schauen Sie mal, wie viele Ausländer keine Lehrstelle bekommen! Das geschieht nicht, weil jemand etwas gegen Ausländer hat, sondern weil die Voraussetzungen nicht gegeben sind. Mit der Limite von zwölf Jahren werden die Kinder früher kommen.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Beim Nachzug von Kindern reden wir von Kindern. Nach der Kinderrechtskonvention, die auch die Schweiz ratifiziert und bei der sie in diesem Fall keinen Vorbehalt angebracht hat, gelten als Kinder Menschen von 0 bis 18 Jahren. Können Sie mir eine Antwort geben, wieso wir uns hier nicht nach der Kinderrechtskonvention richten?

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Diese Bestimmung widerspricht der Kinderrechtskonvention nicht. Es ist richtig: Der Begriff «Kind» gilt bis zum 18. Altersjahr. Aber wir haben in der ganzen Gesetzgebung auch immer wieder andere Altersgrenzen. Wenn Sie hier sagen, der Begriff «Kinder» betreffe Personen bis zum 18. Altersjahr, dann macht das keinen Sinn. Die sind ja dann der Schule entwachsen; dabei wollen wir sie in der Schule integrieren. 12 Jahre sind natürlich auch eine willkürliche Grenze, da gebe ich Ihnen Recht. Aber dann sind ausländische Burschen oder Mädchen in der sechsten Klasse. Sie haben mindestens noch drei Schuljahre vor sich. Mit 14 Jahren haben sie nur ein Schuljahr vor sich. Nachher kommt die Lehre oder eine höhere Schule oder was immer. Derjenige, der drei Schuljahre absolviert hat, ist besser integriert, kann die Sprache besser, findet leichter eine Lehrstelle und kann auch dort besser integriert werden. Das sind doch humanitäre Argumente! Jetzt sagen Sie: Ja, aber der Nachteil ist, dass die Kinder zwischen 12 und 14 Jahren benachteiligt werden. Da haben Sie Recht. Das ist so. Sie können auch kommen, nur erhalten sie die Niederlassungsbewilligung nicht sofort, weil die Integrationskraft kleiner ist.

**Müller Geri (G, AG):** Ich bin ja mit der Analyse einverstanden, dass die Kinder umso besser integriert werden können, je früher sie in die Schweiz kommen; diesbezüglich gibt es keine Differenz. Für mich gibt es nach dem neuen Gesetz dann eine Differenz, wenn eine Familie zwei Kinder mitbringt, eines mit 12 und eines mit 14 Jahren. Ist Ihnen bewusst – ich spreche jetzt hier von einem Integrationsprogramm, das ich selber durchführe –, dass Jugendliche, die später kommen und eine Option, eben zum Beispiel eine Aufenthaltsbewilligung, auf sicher haben, erfolgreicher sind als Jugendliche, die keine sichere Situation haben? Mir geht es um die Absicherung dieser sicheren Situation bezüglich der Integration.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Sie haben Recht: Der Jugendliche, der älter ist und kommt, erhält keine Niederlassungsbewilligung. Jetzt müssen Sie abwägen: Wollen Sie mit der auf 14 Jahre lautenden Bestimmung erreichen, dass sehr viele Kinder erst in diesem Alter kommen – dass es so ist, zeigt die Erfahrung – und, das ist der Nachteil, nicht integriert werden? Oder wollen Sie, dass von zwei Kindern in einer Familie eines den Nachteil hat, keine Niederlassungsbewilligung zu haben? Die anderen Dinge hat es alle, es muss

nicht nach Hause zurück; aber es hat noch keine Niederlassungsbewilligung. Ich bin der Auffassung: Dieser Integrationsfaktor im Interesse der Jugendlichen hat hier aus sozialen Gründen vorzugehen. Wir können nicht beides erreichen, das nicht.

Wenn Sie die Grenze auf 14 Jahre hinausschieben – oder sogar auf 18 Jahre, wie vorher noch mit der Kinderrechtskonvention argumentiert wurde –, erreichen Sie diese Integration nicht. Der Vorschlag, die Grenze auf 12 Jahre hinunterzusetzen, ist von Schulvertretern gekommen. Sonst warten die Eltern bis zum Alter von 14 Jahren, und dann können wir die Kinder nicht mehr integrieren. Den Nachteil, den Sie erwähnt haben, müssen wir in Kauf nehmen.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Au chapitre 6 concernant le regroupement familial, les choses ne sont pas très simples parce que nous examinons le regroupement familial dans le cadre de plusieurs types de familles; d'abord, le cas d'un ressortissant suisse ayant de la famille provenant de l'étranger, avec deux types de provenances: d'une part, provenance d'un pays avec lequel nous avons passé un accord de libre circulation – Union européenne et AELE, potentiellement d'autres pays –, et d'autre part, autres provenances, c'est-à-dire d'Afrique, d'Amérique du Sud ou d'autres régions.

Ensuite, nous avons à procéder aux mêmes distinctions dans le cadre du regroupement familial pour des citoyens étrangers qui ont une autorisation de séjour ou d'établissement dans notre pays, avec la même distinction de provenances pour le conjoint ou les enfants, soit du premier cercle ou à l'extérieur du premier cercle.

En ce qui concerne l'article 41, celui-ci traite des membres étrangers de la famille d'un citoyen suisse. Le projet initial du Conseil fédéral traitait de manière équivalente le conjoint et les autres membres de la famille partageant le domicile du ressortissant suisse. Le Conseil des Etats a choisi d'octroyer à l'alinéa 1 le séjour pour le conjoint et les enfants de moins de 18 ans, la famille élargie n'étant concernée que dans la mesure où elle provient d'un pays du premier cercle, c'est-à-dire avec lequel nous avons un accord de libre circulation. Le Conseil fédéral, lui, ne faisait pas de distinction selon la provenance de l'intérieur ou de l'extérieur du premier cercle. Rappelons que ces dispositions sur le regroupement ne s'appliquent que pour les personnes qui n'ont pas la nationalité de pays du premier cercle, c'est-à-dire faisant l'objet d'un accord sur la libre circulation des personnes.

La majorité de la commission s'est ralliée au Conseil des Etats et a réintroduit par là l'exigence du domicile commun. Elle a limité ainsi l'octroi d'une autorisation de séjour au conjoint et aux enfants célibataires de moins de 18 ans, sans tenir compte du pays de provenance. La famille élargie, quant à elle, ne pourra bénéficier de ce type d'autorisation que dans la mesure où, je le répète, elle provient du premier cercle.

Contrairement à ce qu'affirmait Madame Hubmann tout à l'heure, il n'y a pas de discrimination dans ce domaine. Cette absence de discrimination a d'ailleurs été récemment confirmée par la Cour de justice des Communautés européennes: c'est le cas dans la mesure où, dans le cas d'un regroupement avec un conjoint et des enfants de provenance extérieure au premier cercle, le citoyen suisse sera traité de manière identique au «citoyen» du premier cercle ayant une autorisation de séjour ou d'établissement dans notre pays. Donc, il n'y a pas de discrimination.

Je le répète, les autres membres de la famille ne pourront bénéficier de l'autorisation de séjour au titre du regroupement familial que s'ils disposent déjà d'une telle autorisation dans un pays du premier cercle. La jurisprudence de l'Union européenne est donc très claire et le texte qui vous est proposé est parfaitement compatible avec celle-ci. Ce qu'il faut encore avoir à l'esprit, c'est que notre pays garde, dans les cas de regroupements familiaux avec des personnes de provenance extra-européenne, toute sa liberté et il n'y a dans ce domaine pas de contrainte du droit européen.

La commission vous invite donc, par 13 voix contre 9, à adopter le texte du Conseil des Etats.

En ce qui concerne les articles 41 alinéa 4 et 42 alinéa 3 de même que 46 alinéa 1, se pose la question de la détermination de l'âge limite qui permet aux enfants, non pas de bénéficier du regroupement familial, mais, ainsi que le disait Monsieur le conseiller fédéral Blocher, de bénéficier directement d'un permis d'établissement dans ce cas de regroupement. C'est donc une prime pour ces enfants dans la mesure où ils viennent tôt.

Cette mesure n'aura vraisemblablement pas d'effet sur le nombre d'enfants qui bénéficient du regroupement, et là je crois qu'on peut être d'accord avec Madame Bühlmann. Cette mesure vise simplement à inciter au regroupement le plus rapide possible.

Le but visé par le Conseil des Etats, auquel se rallie la majorité de la commission, est donc d'inciter les enfants à venir dans notre pays pour bénéficier d'une plus longue période de scolarité possible. Je crois que la scolarisation reste – et là encore je crois que nous serons d'accord avec la gauche de cet hémicycle – un moyen privilégié d'intégration. C'est dans ce but que cette limite à 12 ans a été introduite. Cette limite n'est pas tombée du ciel: elle est inspirée de deux décisions antérieures des Chambres fédérales. Le projet des naturalisations facilitées, qui a malheureusement échoué devant le peuple, comme d'ailleurs la loi sur la formation professionnelle, ont posé des critères exigeant cinq ans de scolarité dans notre pays pour bénéficier de conditions plus favorables.

C'est donc en parfaite cohérence avec ces décisions antérieures que la majorité de la commission vous propose de placer cette limite à 12 ans. C'est chaque fois de manière très serrée, par 12 voix contre 12 avec la voix prépondérante du président, que la commission a suivi le Conseil des Etats.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/2438)*

Für den Antrag der Mehrheit .... 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 81 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 329*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/2439)*

Für den Antrag der Mehrheit .... 100 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 82 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 330*

*Art. 42 Abs. 3*

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Bühlmann, Donzé, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Meyer Thérèse, Pfister Gerhard, Roth-Bernasconi, Vermot)  
Festhalten

*Art. 42 al. 3*

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Bühlmann, Donzé, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Lustenberger, Meyer Thérèse, Pfister Gerhard, Roth-Bernasconi, Vermot)  
Maintenir

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 43*

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Leuenberger-Genève, Beck, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Janiak, Nordmann, Vermot)  
Festhalten

*Art. 43*

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Leuenberger-Genève, Beck, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Janiak, Nordmann, Vermot)  
Maintenir

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Le Conseil des Etats a décidé de passer du droit à une autorisation de séjour pour les conjoints et enfants de titulaires de permis B à la formule potestative. Je rappelle que la version du Conseil fédéral, légèrement amendée par le Conseil national, pose déjà toute une série de restrictions à ce droit: habitat commun, logement convenable, absence de dépendance de l'aide sociale.

Le critère du logement convenable représente déjà une restriction en soi dans le contexte tendu que connaît le marché du logement. En gros, cette restriction conduit à une inégalité de traitement entre hauts salaires, qui pourront s'offrir le logement convenable, et bas salaires, qui y parviendront très difficilement. Bref, d'une certaine manière, on réintroduit les pratiques en vigueur liées au permis saisonnier à l'époque.

Cela étant, la formule potestative pose problème; non seulement au plan humain, en réduisant au bon vouloir des autorités la possibilité du regroupement familial, mais aussi en termes de compatibilité avec nos engagements internationaux. La Suisse a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, et celle-ci prévoit un droit de l'enfant de vivre avec ses parents. Par ailleurs, on peut facilement imaginer que cette formule potestative décourage certains cadres internationaux – ce devrait intéresser plus d'une personne dans cette salle – qui seraient amenés à travailler dans notre pays.

J'avais cru que le souci de la majorité des parlementaires était de fermer le pays à tous les étrangers non européens, sauf les plus qualifiés. Le message du Conseil fédéral le rappelait d'ailleurs: «Les personnes hautement qualifiées ne sont souvent disposées à exercer une activité lucrative passagère en Suisse que si elles peuvent emmener leur famille avec elles.»

Au cas où nous refuserions ce que nous avons décidé à l'époque au sein de ce conseil, on pourrait parler d'un auto-goal.

Pour des questions d'équité et d'égalité de traitement, je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité, qui correspond à la formulation du Conseil fédéral telle qu'elle fut approuvée par le Conseil national au cours du débat précédent concernant ce point.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht hier um die Frage, wann Ehegatten und Kinder unter 18 Jahren den Anspruch bekommen sollen nachzukommen. Es geht nicht um ganz arme Leute, vor denen man Angst haben muss, weil sie nachher unterstützt werden müssen. Eine der Voraussetzungen ist ja zum Beispiel, dass sie von ihrer eigenen Arbeit leben können. Sie müssen auch eine Wohnung haben, und die Kinder müssen mit den Eltern zusammenwohnen. In dieser Beziehung bitte ich Sie wirklich, einmal ein bisschen über Ihren eigenen Schatten zu springen und nicht härter zu sein als ein Mensch, der keine Seele hat.

Was sind die besten Voraussetzungen, um die Integration zu realisieren, von der wir immer reden? Es ist genau die Möglichkeit, im Familienverbund mit den Liebsten zusammenleben zu dürfen. Nichts anderes dient der Integration so wie dieser Lebenszusammenhalt.

Wir sollten zudem endlich aufhören, diese Menschen paternalistisch zu behandeln, in dem Sinne, dass wir immer das

Recht beanspruchen, noch einmal selber beurteilen zu dürfen, über welche Rechte sie verfügen sollen. Wenn man die Menschen, die nicht in der Schweiz aufgewachsen sind, als gleichberechtigt ansieht, muss man ihnen auch Rechte geben und darf sie nicht von sich abhängig machen. Das wäre auch ein Beitrag zur Integration, zur Teilwerdung am Gemeinsamen, an unserem Gemeinsamen. Das geht besser, wenn wir Rechte schaffen und nicht mit Kann-Formulierungen arbeiten.

Ein weiterer Grund, weshalb die SP-Fraktion Sie bittet, der Minderheit zu folgen: Wir sollten es nicht jedem Kanton überlassen, wie er das tut. Je mehr Kann-Formulierungen wir ins Gesetz einbauen, umso mehr gibt es eine Schweiz, in der gleiche Menschen im Leben ungleiche Chancen haben, weil sie vom Gutdünken der Kantone abhängig sind – in Fragen, in denen wir eine gemeinsame Regel aufstellen sollten, die für alle gilt, die alle unter gleichen Voraussetzungen für sich beanspruchen können.

Ich bitte Sie wirklich, nicht einfach dem Courant normal zu folgen, sondern der Minderheit Recht zu geben, die nichts Revolutionäres verlangt, sondern genau das, was der Bundesrat vor einiger Zeit selber als richtig beurteilte.

**La présidente** (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

**Müller Philipp** (RL, AG): Wenn wir in Artikel 43 einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug postulieren, verlieren wir die wirklich allerletzte Möglichkeit, die Einwanderung aus Drittstaaten noch einigermaßen zu steuern. Sie wissen, es gibt viele Einwanderungskategorien, die wir nicht steuern können, den ganzen humanitären Bereich beispielsweise. Wir haben auch andere Artikel in diesem Gesetz, die uns einschränken.

Es handelt sich hier um den Familiennachzug von Jahresaufenthaltern, und die Minderheit will hier, verglichen mit dem geltenden Recht, das sich seit Jahrzehnten bewährt hat, einen neuen Rechtsanspruch schaffen. Es geht hier auch um die grösste Einwanderungsgruppe überhaupt, nämlich die Familien von Jahresaufenthaltern. Das sind etwa 25 000 bis 30 000 Menschen pro Jahr.

Wenn Sie diesem Antrag der Minderheit zustimmen, unterlaufen Sie auch das Integrationskonzept. Einerseits postulieren wir, dass nur jemand, der integriert ist – persönliche Voraussetzungen usw. sind im Gesetz formuliert worden –, die Familie nachziehen darf, und jetzt wollen Sie hier einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug verankern. Es genügt, wenn sich die Person, die die Familie nachziehen will, einige Zeit bei uns sozusagen bestätigt und beweist, dass sie sich integrieren will und integrieren kann. Dann hat sie keine Probleme, den Familiennachzug zu erhalten.

Ich bitte Sie also, beim geltenden Recht zu bleiben und keinen neuen Rechtsanspruch zu schaffen.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Wir haben über die gleichen Grundsatzfragen bereits bei den vorigen Artikeln gesprochen. Hier ist das Gleiche zu sagen. Ob Rechtsanspruch oder die Kann-Formulierung: Ich habe Ihnen die Vor- und Nachteile dargelegt.

**Pflister Gerhard** (C, ZG), für die Kommission: Wir haben es bei Artikel 43 mit der gleichen bzw. einer ähnlichen Problematik zu tun wie bei Artikel 33. Wir haben dort auf Wunsch von 13 Kantonen den Rechtsanspruch gestrichen, und wenn man ihn dort gestrichen hat, sollte man ihn konsequenterweise hier auch streichen. Deshalb gelten, was die Kantons-hoheit angeht, für die Kommissionsmehrheit die gleichen Argumente wie bei Artikel 33. Man will keinen Automatismus, man will in der Mehrheit keinen Anspruch auf Familiennachzug. Denn sonst müsste der Familiennachzug auch zugestanden werden, wenn sich die Person, deren Familie nachgezogen werden soll, erst seit kurzem in der Schweiz aufhält und sich hier nicht integriert hat.

Ich möchte das, was Herr Gross vorhin gesagt hat, etwas relativieren. Auch eine Kann-Formulierung bedeutet nicht Willkür, sondern stützt sich auf eine gefestigte Praxis, ohne dass der Rechtsanspruch verankert werden müsste. Es gibt vier Bundesgerichtsurteile, die den Familiennachzug entsprechend definiert haben, und es gibt keine Fälle auf Bundesgerichtsebene, in denen Willkür der Behörden festgestellt worden wäre.

Deshalb empfehle ich Ihnen hier, der Mehrheit zu folgen.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 89 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 75 Stimmen

#### **Art. 46**

##### **Antrag der Mehrheit**

###### **Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(Mit Zustimmung der Kommission des Zweitrates zum Rückkommen auf eine Frage, in der keine Differenz mehr besteht.)

###### **Abs. 1bis**

Diese Fristen gelten nicht für den Familiennachzug nach Artikel 41 Absatz 2.

###### **Abs. 2**

Die Fristen beginnen bei Familienangehörigen von:

a. Schweizerinnen und Schweizern nach Artikel 41 Absatz 1 mit deren Einreise oder der Entstehung des Familienverhältnisses;

....

##### **Antrag der Minderheit**

(Bühlmann, Heim, Hubmann, Janiak, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

###### **Abs. 1**

Festhalten

#### **Art. 46**

##### **Proposition de la majorité**

###### **Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(La commission du second conseil approuve le réexamen de cette disposition bien qu'elle ne fasse plus l'objet d'aucune divergence.)

###### **Al. 1bis**

Ces délais ne s'appliquent pas au regroupement familial visé à l'article 41 alinéa 2.

###### **Al. 2**

Les délais commencent à courir:

a. pour les membres de la famille des ressortissants suisses selon l'article 41 alinéa 1, au moment de leur entrée en Suisse; ou

....

##### **Proposition de la minorité**

(Bühlmann, Heim, Hubmann, Janiak, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

###### **Al. 1**

Maintenir

##### **Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

##### **Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 47 Abs. 1 Bst. b; 48; 49 Abs. 1; 50 Abs. 2; 50a; 58**

**Abs. 1; 60 Abs. 2; 61 Bst. c; 62 Abs. 1 Bst. c; 63 Abs. 3**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 47 al. 1 let. b; 48; 49 al. 1; 50 al. 2; 50a; 58 al. 1; 60**

**al. 2; 61 let. c; 62 al. 1 let. c; 63 al. 3**

##### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### **Angenommen – Adopté**

**Art. 64 Abs. 3****Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

.... über die humanitäre oder provisorische Aufnahme (Art. 78) ....

**Art. 64 al. 3****Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060)

.... relatives à l'admission provisoire ou à l'admission pour raisons humanitaires (art. 78) ....

**Abgelehnt – Rejeté****Art. 65 Abs. 3; 66 Abs. 1 Bst. e; 67 Abs. 1, 4****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 65 al. 3; 66 al. 1 let. e; 67 al. 1, 4****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté**

**La présidente** (Meyer Thérèse, présidente): Les articles 70a, 70b, 71–74, 74a, 74b, 75 et 77–83 ont déjà été traités matériellement lors du débat sur l'objet 02.060.

**Art. 70a****Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht dem geltenden Art. 14f Anag, gemäss EP 2003)

**Titel**

Beteiligung des Bundes an den Kosten für Nothilfe und Ausschaffung

**Abs. 1**

Der Bund erstattet den Kantonen die Ausreisekosten für Personen nach Artikel 44a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998. Artikel 92 des Asylgesetzes gilt sinngemäss.

**Abs. 2**

Der Bund richtet den Kantonen für Personen nach Absatz 1 eine pauschale Entschädigung aus für:

- a. die Nothilfe nach Artikel 12 der Bundesverfassung;
- b. den Vollzug der Wegweisung; die Auszahlung dieser Entschädigung kann zeitlich befristet werden.

**Abs. 3**

Der Bundesrat passt die Höhe der pauschalen Entschädigung nach Absatz 2 Buchstabe a aufgrund der Ergebnisse einer zeitlich befristeten Kostenüberprüfung und nach Konsultation der Kantone an.

**Art. 70a****Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14f LSEE en vigueur, selon le PAB 2003)

**Titre**

Participation financière de la Confédération pour l'aide d'urgence et l'expulsion

**Al. 1**

La Confédération rembourse aux cantons les frais de départ des personnes visées à l'article 44a de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile. L'article 92 de cette loi s'applique par analogie.

**Al. 2**

Pour les personnes visées à l'alinéa 1, la Confédération verse aux cantons un forfait pour:

- a. l'aide d'urgence fournie en application de l'article 12 de la Constitution;
- b. l'exécution du renvoi; le versement de cette indemnité peut être limité dans le temps.

**Al. 3**

Le Conseil fédéral adapte le montant du forfait visé à l'alinéa 2 lettre a en fonction des résultats d'une procédure de réexamen des coûts limitée dans le temps et après consultation des cantons.

**Angenommen – Adopté****Art. 70b****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 3a Anag)

**Titel**

Kurzfristige Festhaltung

**Abs. 1**

Die zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons kann Personen ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung festhalten:

- a. zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus;
- b. zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist.

**Abs. 2**

Die Festhaltung nach Absatz 1 hat sich auf die Dauer der erforderlichen Mitwirkung oder Befragung sowie des allenfalls erforderlichen Transportes zu erstrecken, höchstens aber auf drei Tage.

**Abs. 3**

Wird eine Person festgehalten, muss sie:

- a. über den Grund ihrer Festhaltung informiert werden;
- b. die Möglichkeit haben, mit den bewachenden Personen Kontakt aufzunehmen, wenn sie Hilfe benötigt.

**Abs. 4**

Dauert die Festhaltung voraussichtlich länger als 24 Stunden, ist der betroffenen Person zuvor Gelegenheit zu geben, dringliche persönliche Angelegenheiten zu erledigen oder erledigen zu lassen.

**Abs. 5**

Auf Gesuch hin hat die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung nachträglich zu überprüfen.

**Abs. 6**

Die Dauer der Festhaltung wird nicht der Dauer einer allfälligen Ausschaffungshaft, Vorbereitungshaft oder Durchsetzungshaft angerechnet.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
Strelchen

**Art. 70b****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 3a LSEE)

**Titre**

Détention de courte durée

**Al. 1**

Les autorités compétentes de la Confédération ou des cantons peuvent procéder à la rétention de personnes dépourvues d'autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement afin:

- a. de leur notifier une décision relative à leur statut de séjour;
- b. d'établir et de contrôler leur identité et leur nationalité, pour autant qu'elles aient l'obligation de collaborer à cet effet.

**Al. 2**

La rétention selon l'alinéa 1 doit durer aussi longtemps que nécessaire pour garantir la collaboration de la personne concernée ou pour permettre son interrogatoire et, le cas échéant, son transport; elle ne peut toutefois excéder trois jours.

**Al. 3**

Toute personne faisant l'objet d'une rétention doit:

- a. être informée du motif de sa rétention;

b. avoir la possibilité d'entrer en contact avec les personnes chargées de sa surveillance si elle a besoin d'aide.

**Al. 4**

S'il est probable que la rétention excède 24 heures, la personne concernée doit avoir la possibilité, au préalable, de régler ou de faire régler des affaires personnelles urgentes.

**Al. 5**

Sur requête, l'autorité judiciaire compétente contrôle, a posteriori, la légalité de la rétention.

**Al. 6**

Le cas échéant, la durée de la rétention n'est comptabilisée ni dans la durée de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ni dans celle de la détention de phase préparatoire ou de la détention pour insoumission.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bülmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**  
**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 71 Abs. 1**

**Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 13e Anag)

Die zuständige kantonale Behörde kann einer Person die Auflage machen, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten, wenn:

- a. sie keine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels; oder
- b. ein rechtskräftiger Weg- oder Ausweisungsentscheid vorliegt und sie die ihr angesetzte Ausreisefrist nicht eingehalten hat.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bülmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
Festhalten

**Art. 71 al. 1**

**Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 13e LSEE)

L'autorité compétente peut enjoindre un étranger de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région, lorsque:

- a. il n'est pas titulaire d'une autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement et qu'il trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics, notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants; ou lorsque
- b. il est frappé d'une décision de renvoi ou d'expulsion et qu'il n'a pas respecté le délai qui lui était imparti pour quitter le territoire.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bülmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
Maintenir

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**  
**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 72 Abs. 1**

**Antrag der Mehrheit**

**Einleitung**

Festhalten

**Bst. a**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

- a. .... Folge leistet oder andere Anordnungen der Behörden im Asylverfahren missachtet;

**Bst. d**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Bst. h**

h. wegen eines Verbrechens verurteilt worden ist;

**Bst. l**

(entspricht Art. 13a der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bülmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Einleitung**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Bst. a**

Festhalten

**Art. 72 al. 1**

**Proposition de la majorité**

**Introduction**

Maintenir

**Let. a**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060)

- a. .... une convocation ou qu'elle n'observe pas d'autres prescriptions des autorités dans le cadre de la procédure d'asile;

**Let. d**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Let. h**

h. a été condamnée pour crime;

**Let. l**

(correspond à l'art. 13a de la révision de la LSEE)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bülmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Introduction**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Let. a**

Maintenir

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**  
**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 73**

**Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 13b Anag)

**Abs. 1**

.... die zuständige Behörde ....

....

- 1. .... Buchstaben b, c, g oder h vorliegen;

....

5. in Haft nehmen, wenn der Wegweisungsentscheid aufgrund der Artikel 32 bis 35 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 in einer Empfangsstelle eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.

**Abs. 2**

Die Haft nach Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 darf höchstens 20 Tage dauern. Die Haft nach Absatz 1 Buchstabe a und Buchstabe b Ziffern 1 bis 4 darf höchstens drei Monate dauern; stehen dem Vollzug der Weg- der Ausweisung besondere Hindernisse entgegen, so kann die Haft nach Absatz 1 Buchstabe a und Buchstabe b Ziffern 1 bis 4 mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde höchstens 15 Monate, für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren um höchstens neun Monate, verlängert werden. Der Höchstdauer sind die Hafttage nach Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 anzurechnen.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Abs. 1, 2**  
Streichen

**Art. 73****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 13b LSEE)

**Al. 1**

... l'autorité compétente peut ....

....

1. .... l'article 72 alinéa 1 lettres b, c, g ou h;

....

5. la mettre en détention si la décision de renvoi prise sur la base des articles 32 à 35 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile est notifiée dans un centre d'enregistrement et si l'exécution de renvoi est imminente.

**Al. 2**

La durée de la détention visée à l'alinéa 1 lettre b chiffre 5 ne peut excéder 20 jours. La durée de la détention visée à l'alinéa 1 lettre a et lettre b chiffres 1 à 4 ne peut excéder trois mois; si des obstacles particuliers s'opposent à l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion, la détention visée à l'alinéa 1 lettre a et lettre b chiffres 1 à 4, peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de 15 mois au maximum; pour les mineurs âgés de 15 à 18 ans, de neuf mois au maximum. Doit être comptabilisé dans la durée de détention maximale le nombre de jours de détention au sens de l'alinéa 1 lettre b chiffre 5.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Al. 1, 2**  
Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 74 Abs. 2****Antrag der Mehrheit**

(entspricht Art. 13i Abs. 2 der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

Festhalten

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 74 al. 2****Proposition de la majorité**

(correspond à l'art. 13i al. 2 LSEE dans le cadre de 02.060)

Maintenir

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 74a****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 13g der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Titel**

Durchsetzungshaft

**Abs. 1**

Hat eine Person ihre Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz innerhalb der ihr angesetzten Frist nicht erfüllt und kann die

rechtskräftige Weg- oder Ausweisung aufgrund ihres persönlichen Verhaltens nicht vollzogen werden, so kann sie, um der Ausreisepflicht Nachachtung zu verschaffen, in Haft genommen werden, sofern die Anordnung der Ausschaffungshaft nicht zulässig ist oder eine andere mildere Massnahme nicht zum Ziel führt.

**Abs. 2**

Die Haft kann erstmals für einen Monat angeordnet werden und kann mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde jeweils um zwei Monate verlängert werden, sofern die betroffene Person weiterhin nicht bereit ist, ihr Verhalten zu ändern und auszureisen. Die maximale Haftdauer beträgt 18 Monate, für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren höchstens neun Monate. Vorbehalten bleibt Artikel 74b.

**Abs. 3**

Die Haft und deren Verlängerung werden von der Behörde jenes Kantons angeordnet, welcher für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Befindet sich die betroffene Person gestützt auf die Artikel 72, 73 und 74 bereits in Haft, kann sie in Haft belassen werden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 erfüllt sind.

**Abs. 4**

Die erstmalige Anordnung der Haft ist spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen. Die Verlängerung der Haft ist auf Gesuch der inhaftierten Person von der richterlichen Behörde innerhalb acht Arbeitstagen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen. Die Prüfungsbefugnis richtet sich nach Artikel 75 Absätze 2 und 4.

**Abs. 5**

Die Haftbedingungen richten sich nach Artikel 76.

**Abs. 6**

Die Haft wird beendet, wenn:

- eine selbstständige und pflichtgemässe Ausreise nicht möglich ist, obwohl die betroffene Person den behördlich vorgegebenen Mitwirkungspflichten nachgekommen ist;
- die Schweiz weisungsgemäss verlassen wird;
- die Ausschaffungshaft angeordnet wird;
- einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird.

**Antrag der Minderheit I**

(Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

**Titel**

Beugehaft

**Antrag der Minderheit II**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Streichen

**Art. 74a****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 13g de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Titre**

Détention pour insoumission

**Al. 1**

Si l'étranger n'a pas obtempéré à l'injonction de quitter la Suisse dans le délai prescrit et que l'expulsion ou le renvoi passé en force de chose jugée ne peuvent être exécutés en raison de son comportement personnel, et si l'ordre de détention en vue du refoulement n'est pas recevable ou qu'il n'existe pas d'autre mesure moins contraignante susceptible de conduire à l'objectif visé, il peut être placé en détention afin de garantir qu'il quittera effectivement le pays.

**Al. 2**

La détention peut être ordonnée une première fois pour une période d'un mois; sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, et dans la mesure où l'étranger n'est pas disposé à modifier son comportement et à quitter le pays, elle peut être prolongée de deux mois, puis à nouveau de deux mois tous les deux mois. La durée maximale de déten-

tion est de 18 mois, et de neuf mois pour les mineurs âgés de 15 à 18 ans. L'article 74b demeure réservé.

**Al. 3**

La détention et sa prolongation sont ordonnées par l'autorité du canton qui est compétent pour l'exécution du renvoi ou de l'expulsion. Lorsque l'étranger se trouve déjà en détention en vertu des articles 72, 73 et 74, il peut y être maintenu, pour autant que les conditions visées à l'alinéa 1 soient remplies.

**Al. 4**

Le premier ordre de détention doit être examiné dans un délai de 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale. A la demande de l'étranger détenu, la prolongation de la détention doit être examinée dans un délai de huit jours ouvrables par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale. Le pouvoir d'examen est régi par l'article 75 alinéas 2 et 4.

**Al. 5**

Les conditions de détention sont régies par l'article 76.

**Al. 6**

La détention est levée:

- a. si un départ de Suisse à la fois volontaire et conforme aux prescriptions n'est pas possible, bien que l'étranger se soit soumis à l'obligation de collaborer avec les autorités;
- b. si le départ de Suisse a lieu conformément aux prescriptions;
- c. si la détention en vue du refoulement est ordonnée;
- d. si une demande de levée de détention est déposée et approuvée.

**Proposition de la minorité I**

(Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

**Titre**

Contrainte par corps

**Proposition de la minorité II**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 74b**

**Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 13h der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Titel**

Maximale Haftdauer

**Text**

Die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nach den Artikeln 72, 73 und 74 sowie die Durchsetzungshaft nach Artikel 74a dürfen zusammen die maximale Haftdauer von 24 Monaten nicht überschreiten. Bei Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren darf sie 12 Monate nicht überschreiten.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Streichen

**Art. 74b**

**Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 13h LSEE)

**Titre**

Durée maximale de la détention

**Texte**

La détention de phase préparatoire et la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion visées aux articles 72, 73 et 74 ainsi que la détention pour défaut de collaboration visée à l'article 74a ne peuvent excéder 24 mois au total.

S'agissant des mineurs âgés de 15 à 18 ans, la détention ne pourra excéder 12 mois au total.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 75**

**Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 13c Abs. 1 und 2 der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Abs. 1**

.... zuständig ist. In den Fällen nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Haft vom Bundesamt angeordnet.

**Abs. 2**

.... schriftlich durchgeführt. Bei einer Haft nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 richtet sich die Zuständigkeit und das Verfahren zur Haftprüfung nach den Artikeln 105, 108 und 109 AsylG.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Abs. 1, 2**

Streichen

**Art. 75**

**Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 13c al. 1 et 2 de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Al. 1**

La détention est ordonnée par l'autorité du canton compétent pour l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion. S'agissant des cas prévus à l'article 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5, la détention est ordonnée par l'office fédéral.

**Al. 2**

.... se déroule par écrit. En cas de détention au sens de l'article 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5, la procédure tendant à examiner la légalité et la proportionnalité de la détention et la compétence en la matière sont régies par les articles 105, 108 et 109 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Al. 1, 2**

Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 77**

**Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14e Abs. 2 der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Einleitung**

.... für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft ....

**Bst. c**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Einleitung**

Festhalten

**Art. 77****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14e al. 2 de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Introduction**

.... en vue du renvoi et de l'expulsion et de la détention pour insoumission.

**Let. c**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

**Introduction**

Maintenir

**Adopté selon la proposition de la majorité**

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**10. Kapitel Titel****Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)  
Humanitäre und provisorische Aufnahme

**Chapitre 10 titre****Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060)  
Admission à titre humanitaire ou provisoire

**Abgelehnt – Rejeté****Art. 78****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14a der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Abs. 4**

Der Vollzug kann für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind.

**Abs. 5**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Abs. 6**

Die vorläufige Aufnahme kann von den kantonalen Behörden beantragt werden.

**Abs. 7**

Die vorläufige Aufnahme nach den Absätzen 2 und 4 wird nicht verfügt, wenn die weg- oder ausgewiesene Person:

a. zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurde oder wenn gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Artikel 61 oder 64 des Strafbuchbuches (StGB) angeordnet wurde;

b. erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet; oder

c. die Unmöglichkeit des Vollzuges der Weg- oder Ausweisung durch ihr eigenes Verhalten verursacht hat.

**Abs. 7bis**

Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe nach Artikel 53 oder 54 des Asylgesetzes vorliegen, werden vorläufig aufgenommen.

**Abs. 8**

Streichen

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14a der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates im Rahmen von 02.060)

**Titel**

Anordnung der humanitären und provisorischen Aufnahme

**Abs. 1**

Das Bundesamt verfügt die humanitäre Aufnahme, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung:

a. nicht zulässig ist; oder

b. nicht zumutbar ist.

**Abs. 2**

Die humanitäre und die provisorische Aufnahme können von den kantonalen Behörden beantragt werden.

(Entspricht Art. 14b Abs. 1 Anag)

**Abs. 3, 4**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Abs. 5**

Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, so verfügt das Bundesamt die provisorische Aufnahme.

**Abs. 6**

Führt der Vollzug der Wegweisung für den Asylbewerber zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach Artikel 44 Absatz 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, so kann das Bundesamt die humanitäre Aufnahme verfügen.

**Abs. 7**

Der Vollzug ist nicht möglich, wenn der Ausländer weder in den Herkunfts- oder Heimatstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann. Sind seit der Anordnung der provisorischen Aufnahme mehr als vier Jahre vergangen, so kann das Bundesamt die humanitäre Aufnahme nach Absatz 1 anordnen, sofern keine Gründe nach Absatz 8 dagegen sprechen.

**Abs. 8**

Die Absätze 1 Buchstabe b und 5 finden in der Regel keine Anwendung und die Weg- oder Ausweisung wird vollzogen, wenn die betroffene Person:

a. zu einer Freiheitsstrafe von 12 Monaten oder wiederholt zu einer kürzeren Freiheits- oder Geldstrafe verurteilt wurde oder gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne von Artikel 61 oder 64 des Strafbuchbuches (StGB) angeordnet wurde;

b. erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet; oder

c. die Unmöglichkeit des Vollzuges der Weg- oder Ausweisung durch ihr eigenes Verhalten verursacht hat.

**Abs. 9**

Personen, deren Weg- oder Ausweisung nicht zulässig ist, sowie Flüchtlinge, bei denen Asylausschlussgründe vorliegen, werden:

a. humanitär aufgenommen; oder

b. provisorisch aufgenommen, wenn sie Tatbestände nach Absatz 8 Buchstaben a oder b erfüllen.

**Art. 78****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14a de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 4**

L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance représente une mise en danger concrète de l'étranger, par exemple parce qu'il y a une situation de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de détresse médicale.

**Al. 5**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 6**

L'admission provisoire peut être proposée par les autorités cantonales.

**Al. 7**

Dans les cas visés aux alinéas 2 et 4, l'admission provisoire n'est pas ordonnée lorsque l'étranger qui fait l'objet d'une décision de renvoi ou d'expulsion:

- a. a été condamné à une peine privative de liberté de longue durée en Suisse ou à l'étranger ou a fait l'objet d'une mesure pénale au sens de l'article 61 ou 64 du Code pénal (CP); ou
- b. a porté atteinte, de manière grave ou répétée, à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse; ou
- c. doit l'impossibilité de l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion à son propre comportement.

**Al. 7bis**

Les réfugiés auxquels l'asile n'est pas accordé en vertu de l'article 53 ou 54 LAsi sont admis provisoirement.

**Al. 8**

Biffer

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bülhmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14a de la révision de la LSEE; selon la décision du Conseil national dans le cadre de 02.060)

**Titre**

Décision d'admission à titre humanitaire ou provisoire

**Al. 1**

L'office décide d'admettre l'étranger pour raisons humanitaires si l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion:

- a. n'est pas licite; ou
- b. ne peut pas être raisonnablement exigée.

**Al. 2**

L'admission à titre humanitaire ou provisoire peut être proposée par les autorités cantonales.

(Correspond à l'art. 14b al. 1 LSEE)

**Al. 3, 4**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 5**

L'Office fédéral des réfugiés décide d'admettre provisoirement l'étranger si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible.

**Al. 6**

L'Office fédéral des réfugiés peut décider d'admettre pour raisons humanitaires un demandeur d'asile si l'exécution du renvoi le place dans une situation de détresse personnelle grave au sens de l'article 44 alinéa 3 LAsi.

**Al. 7**

L'exécution n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son Etat d'origine, son Etat de provenance ou un Etat tiers, ni être renvoyé dans un de ces Etats. Si plus de quatre ans se sont écoulés depuis la décision d'admission à titre provisoire, l'Office fédéral des réfugiés peut, en vertu de l'alinéa 1, décider d'admettre l'étranger pour raisons humanitaires, pour autant qu'aucune des raisons visées à l'alinéa 8 ne s'y oppose.

**Al. 8**

L'alinéa 1 lettre b et l'alinéa 5 ne sont en principe pas applicables, et l'exécution ordonnée, si la personne concernée:

- a. a été condamnée à une peine privative de liberté de 12 mois ou plus, a été condamnée à plusieurs reprises à une peine privative de liberté plus courte ou à une amende, ou a fait l'objet d'une mesure pénale au sens de l'article 61 ou 64 du Code pénal (CP);
- b. a porté atteinte, de manière grave ou répétée, à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse;
- c. doit l'impossibilité de l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion à son propre comportement.

**Al. 9**

Les personnes dont l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion n'est pas licite, et les réfugiés auxquels l'asile n'est pas accordé, sont:

- a. admis pour raisons humanitaires; ou
- b. admis provisoirement, dans les cas visés à l'alinéa 8 lettre a ou b.

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

Adopté selon la proposition de la majorité

**Art. 79****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14b der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Abs. 1**

Das Bundesamt überprüft periodisch, ob die Voraussetzungen für die vorläufige Aufnahme nach Artikel 78 Absatz 1 noch gegeben sind.

**Abs. 2**

Das Bundesamt hebt die vorläufige Aufnahme auf und ordnet den Vollzug der Weg- oder Ausweisung an, wenn die Voraussetzungen von Artikel 78 Absatz 1 nicht mehr gegeben sind.

**Abs. 3**

Auf Antrag der kantonalen Behörden oder des Bundesamtes für Polizei kann das Bundesamt die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit des Vollzuges (Art. 78 Abs. 2 und 4) aufheben und den Vollzug der Wegweisung anordnen, wenn Gründe nach Artikel 78 Absatz 7 gegeben sind.

**Abs. 4**

Die vorläufige Aufnahme erlischt mit der definitiven Ausreise oder bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung.

**Abs. 5**

Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bülhmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14b Abs. 2 und 3 der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates sowie Abs. 3bis gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit, modifiziert)

**Titel**

Beendigung der humanitären und provisorischen Aufnahme

**Abs. 1**

Das Bundesamt überprüft periodisch, ob die Voraussetzungen für die humanitäre oder die provisorische Aufnahme noch gegeben sind. Sind sie nicht mehr gegeben, so hebt es die humanitäre oder provisorische Aufnahme auf und ordnet den Vollzug an. Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung bei Aufhebung der humanitären Aufnahme nicht möglich, so verfügt das Bundesamt die provisorische Aufnahme nach Artikel 78 Absätze 5 und 7. Vorbehalten bleibt Artikel 78 Absatz 8 Buchstabe c.

**Abs. 2**

Das Bundesamt hebt auf Antrag der kantonalen Behörde oder des Bundesamtes für Polizei die humanitäre oder die provisorische Aufnahme nach den Artikeln 78 Absätze 1 und 5 sowie 44 Absatz 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 auf und ordnet den Vollzug der Wegweisung an, wenn Gründe nach Artikel 78 Absatz 8 vorliegen. Wird die humanitäre Aufnahme nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe a oder 9 Buchstabe a aufgehoben, so wird die provisorische Aufnahme nach Artikel 78 Absatz 5 verfügt.

**Abs. 3**

Die humanitäre oder die provisorische Aufnahme erlischt bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung oder mit der definitiven Ausreise.

**Abs. 4**

Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von humanitär oder provisorisch aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

**Art. 79****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14b de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Al. 1**

L'Office fédéral des réfugiés vérifie périodiquement si l'étranger admis provisoirement en vertu de l'article 78 alinéa 1 de la présente loi remplit encore les conditions visées audit alinéa.

**Al. 2**

Si tel n'est plus le cas, il procède à la levée de l'admission provisoire et ordonne l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion.

**Al. 3**

Si les motifs visés à l'article 78 alinéa 7 sont réunis et qu'une autorité cantonale ou l'Office fédéral de la police en fait la demande, l'office fédéral peut lever l'admission provisoire accordée en vertu de l'article 78 alinéas 2 et 4 de la présente loi et ordonner l'exécution de la décision de renvoi.

**Al. 4**

L'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé quitte définitivement la Suisse ou obtient une autorisation de séjour.

**Al. 5**

Les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14b al. 2 et 3 de la révision de la LSEE selon la décision du Conseil national et al. 3bis selon la proposition de la majorité de la commission, modifiée)

**Titre**

Fin de l'admission à titre humanitaire ou provisoire

**Al. 1**

L'Office fédéral des réfugiés vérifie périodiquement si l'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire remplit encore les conditions concernées. Si tel n'est plus le cas, il procède à la levée de l'admission à titre humanitaire ou provisoire et ordonne l'exécution de la décision de renvoi ou d'expulsion. S'il n'est pas possible d'exécuter la décision de renvoi ou d'expulsion, l'Office fédéral des réfugiés décide d'admettre provisoirement l'étranger en vertu de l'article 78 alinéas 5 et 7, sous réserve de l'article 78 alinéa 8 lettre c.

**Al. 2**

Conformément aux articles 78 alinéas 1 et 5 et 44 alinéa 3 LAsi, l'Office fédéral des réfugiés lève l'admission à titre humanitaire ou provisoire lorsqu'une autorité cantonale ou l'Office fédéral de la police en fait la demande. Dans les cas visés à l'article 78 alinéa 8 lettres a, b ou c, l'Office fédéral des réfugiés ordonne l'exécution de la décision de renvoi. Lorsque l'admission à titre humanitaire a été accordée en vertu de l'article 78 alinéa 1 lettre a ou de l'article 9 lettre a, l'Office fédéral des réfugiés décide d'admettre provisoirement l'étranger concerné en vertu de l'article 78 alinéa 5.

**Al. 3**

L'admission à titre humanitaire ou provisoire prend fin lorsque l'intéressé obtient une autorisation de séjour ou lorsqu'il quitte définitivement la Suisse.

**Al. 4**

Les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis à titre humanitaire ou provisoire et résidant

en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 80****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Abs. 3**

.... entscheidet unter Vorbehalt von Absatz 4 über den Kantonswechsel nach Anhörung der betroffenen Kantone endgültig.

**Abs. 6**

Die kantonalen Behörden können vorläufig aufgenommenen Personen unabhängig von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erteilen.

**Abs. 6bis**

Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können frühestens drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme nachgezogen und in diese eingeschlossen werden, wenn:

- sie mit diesen zusammen wohnen;
- eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und
- die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist.

**Abs. 7**

Streichen

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates)

**Titel**

Ausgestaltung der humanitären und provisorischen Aufnahme

**Abs. 1**

Der Ausweis für humanitär oder provisorisch aufgenommene Personen (Art. 40 Abs. 2) wird vom Aufenthaltskanton zur Kontrolle für höchstens 12 Monate ausgestellt und unter Vorbehalt von Artikel 79 verlängert.

**Abs. 2**

Für die Verteilung der humanitär und provisorisch aufgenommenen Personen ist Artikel 27 AsylG sinngemäss anwendbar.

**Abs. 3**

Das Gesuch um einen Kantonswechsel ist von der humanitär oder provisorisch aufgenommenen Person beim Bundesamt einzureichen. Dieses entscheidet über den Kantonswechsel unter Vorbehalt von Absatz 4 endgültig.

**Abs. 5**

Die humanitär oder provisorisch aufgenommenen Personen können ....

**Abs. 6**

Humanitär aufgenommene Personen sind stellensuchenden Ausländerinnen und Ausländern, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, gleichgestellt. Provisorisch aufgenommenen Personen wird von den kantonalen Behörden eine Bewilligung zur unselbstständigen Erwerbstätigkeit erteilt, sofern die Arbeits- und Wirtschaftslage dies gestatten.

**Abs. 7**

Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von humanitär aufgenommenen Personen können nachgezogen und in die humanitäre Aufnahme eingeschlossen werden, wenn:

- sie mit diesen zusammen wohnen;
- eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist.

**Art. 80****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Al. 3**

.... Celui-ci décide de manière définitive après avoir entendu les cantons concernés, sous réserve de l'alinéa 4.

**Al. 6**

Les personnes admises provisoirement peuvent obtenir de la part des autorités cantonales une autorisation d'exercer une activité lucrative, indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi et de la situation économique.

**Al. 6bis**

Les époux et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises provisoirement et des réfugiés admis provisoirement peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut au plus tôt trois ans après que l'admission provisoire a été prononcée:

- s'ils habitent ensemble;
- si un logement approprié à leurs besoins est disponible;
- si la famille ne dépend pas de l'aide sociale.

**Al. 7**

Biffer

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c de la révision de la LSEE, selon la décision du Conseil national)

**Titre**

Réglementation de l'admission à titre humanitaire ou provisoire

**Al. 1**

Le titre de séjour de l'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire (art. 40 al. 2) est établi par le canton de séjour. A des fins de contrôle, il est établi pour 12 mois au plus et sa durée de validité est prolongée sous réserve de l'article 79.

**Al. 2**

L'article 27 LAsi s'applique par analogie à la répartition des étrangers admis à titre humanitaire ou provisoire.

**Al. 3**

L'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire qui souhaite changer de canton soumet sa demande à l'Office fédéral des réfugiés. Sa décision est définitive, sous réserve de l'alinéa 4.

**Al. 5**

L'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire ....

**Al. 6**

Les personnes admises à titre humanitaire sont assimilées aux étrangers à la recherche d'un emploi qui résident déjà en Suisse et qui ont le droit d'exercer une activité lucrative. Les autorités cantonales leur accordent une autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante, pour autant que le marché de l'emploi et la conjoncture le permettent.

**Al. 7**

L'époux et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises à titre humanitaire peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut, pour autant que:

- ils habitent ensemble;
- un logement approprié à leurs besoins est disponible.

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 81****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c Abs. 4 und 7 der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Titel**

Sozialhilfe und Krankenversicherung

**Abs. 1**

Die Kantone regeln die Festsetzung und die Ausrichtung der Sozialhilfe und Nothilfe für vorläufig Aufgenommene. Die Bestimmungen für Asylsuchende der Artikel 80 bis 84 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 sind anwendbar. Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gelten bezüglich Sozialhilfestandard die gleichen Bestimmungen wie für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat.

**Abs. 2**

Bezüglich obligatorischer Krankenversicherung für vorläufig aufgenommene Personen sind die entsprechenden Bestimmungen für Asylsuchende nach dem Asylgesetz vom 26. Juni 1998 und dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung anwendbar.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c Abs. 4 und 7 der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates)

**Abs. 1**

Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung von Sozialhilfe für humanitär oder provisorisch Aufgenommene richten sich nach kantonalem Recht. Die Bestimmungen für Asylsuchende der Artikel 80 bis 84 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 sind anwendbar. Für provisorisch oder humanitär aufgenommene Flüchtlinge gelten bezüglich Sozialhilfestandard die gleichen Bestimmungen wie für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat.

**Abs. 2**

Bezüglich obligatorischer Krankenversicherung für humanitär oder provisorisch aufgenommene Personen sind die entsprechenden Bestimmungen für Asylsuchende nach dem Asylgesetz vom 26. Juni 1998 und dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung anwendbar.

**Art. 81****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c al. 4 et 7 de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Titre**

Aide sociale et assurance-maladie

**Al. 1**

Les cantons réglementent la fixation et le versement de l'aide sociale et de l'aide d'urgence destinées aux personnes admises provisoirement. Les dispositions des articles 80 à 84 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile concernant les requérants s'appliquent. En ce qui concerne l'aide sociale, les réfugiés admis provisoirement sont soumis aux mêmes dispositions que les réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile.

**Al. 2**

L'assurance-maladie obligatoire pour les personnes admises provisoirement est régie par les dispositions y afférentes, applicables aux requérants d'asile, de la loi sur l'asile et de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)  
(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c al. 4 et 7 de la révision de la LSEE selon la décision du Conseil national)

**Al. 1**

Le calcul, le versement et le décompte des prestations de l'aide sociale versée aux étrangers admis à titre humanitaire ou provisoire sont régis par le droit cantonal. Les dispositions des articles 80 à 84 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile concernant les demandeurs d'asile s'appliquent. S'agissant de l'aide sociale, les réfugiés admis à titre humanitaire ou provisoire sont soumis aux mêmes dispositions que les réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile.

**Al. 2**

L'assurance-maladie obligatoire pour les personnes admises à titre humanitaire ou provisoire est régie par les dispositions y afférentes, applicables aux demandeurs d'asile, de la loi sur l'asile et de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 82****Antrag der Mehrheit**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c Abs. 5 und 5bis der Anag-Revision im Rahmen von 02.060)

**Abs. 1**

Der Bund zahlt den Kantonen für:

a. jede vorläufig aufgenommene Person eine Pauschale nach den Artikeln 88 Absätze 1 und 2 und 89 des Asylgesetzes sowie einen Beitrag zur Förderung der sozialen Integration und der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der betroffenen Personen. Diese Integrationspauschale kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen eingeschränkt werden; der Bundesrat legt ihre Höhe fest;

b. jeden vorläufig aufgenommenen Flüchtling eine Pauschale nach den Artikeln 88 Absatz 3 und 89 des Asylgesetzes.

**Abs. 3**

Die Pauschalen nach Absatz 1 werden während längstens sieben Jahren seit der Einreise ausgerichtet.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c Abs. 5 und 5bis der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates)

**Abs. 1**

Der Bund zahlt den Kantonen für:

a. jede provisorisch aufgenommene Person eine Pauschale nach den Artikeln 88 Absatz 2 und 89 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998;

b. jeden provisorisch oder humanitär aufgenommenen Flüchtling eine Pauschale nach den Artikeln 88 Absatz 3 und 89 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998;

c. jede humanitär aufgenommene Person eine Pauschale, bestehend aus der Pauschale nach den Artikeln 88 Absatz 2 und 89 des Asylgesetzes sowie aus einem Beitrag an die beruflich, soziale und kulturelle Integration. Diese Integrationspauschale kann von der Erreichung sozialpolitischer Ziele abhängig gemacht und auf bestimmte Gruppen eingeschränkt werden.

**Abs. 3**

Die Pauschalen nach Absatz 1 Buchstabe c und die Pauschalen für humanitär aufgenommene Flüchtlinge nach Absatz 1 Buchstabe b werden während längstens sieben Jahre seit Einreise in die Schweiz ausgerichtet.

**Art. 82****Proposition de la majorité**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c al. 5 et 5bis de la révision de la LSEE dans le cadre de 02.060)

**Al. 1**

La Confédération verse aux cantons:

a. pour chaque personne admise provisoirement, une indemnité forfaitaire, conformément aux articles 88 alinéas 1 et 2 et 89 de la loi sur l'asile, ainsi qu'une subvention visant à faciliter l'intégration sociale et l'indépendance économique de chaque personne admise provisoirement. Cette indemnité forfaitaire d'intégration peut être liée à l'atteinte d'objectifs sociopolitiques et limitée à certaines catégories de personnes; le Conseil fédéral en fixe le montant;

b. pour chaque réfugié admis provisoirement, une indemnité forfaitaire, conformément aux articles 88 alinéa 3 et 89 de la loi sur l'asile.

**Al. 3**

Les indemnités forfaitaires visées à l'alinéa 1 ne sont versées que pour une durée de sept ans au maximum depuis l'entrée en Suisse.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c al. 5 et 5bis de la révision de la LSEE selon la décision du Conseil national)

**Al. 1**

La Confédération verse une indemnité forfaitaire aux cantons:

a. pour chaque personne admise à titre provisoire, conformément aux articles 88 alinéa 2 et 89 LAsi;

b. pour chaque réfugié admis à titre humanitaire ou provisoire, conformément aux articles 88 alinéa 4 et 89 LAsi;

c. pour chaque personne admise à titre humanitaire. Elle se compose de l'indemnité forfaitaire prévue aux articles 88 alinéa 3 et 89 LAsi, ainsi que d'une subvention visant à faciliter l'intégration professionnelle, sociale et culturelle. Cette indemnité forfaitaire d'intégration peut être liée à des objectifs sociopolitiques et limitée à certaines catégories de personnes.

**Al. 3**

Les indemnités forfaitaires visées à l'alinéa 1 lettre c et les indemnités forfaitaires visées à l'alinéa 1 lettre b pour chaque réfugié admis à titre humanitaire ne sont versées que pour une durée de sept ans au plus depuis l'entrée en Suisse.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 83****Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 14c Abs. 6 der Anag-Revision gemäss Beschluss des Nationalrates)

Humanitär oder provisorisch aufgenommene Personen sind ...

**Art. 83****Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 14c al. 6 LSEE selon la décision du Conseil national)

L'étranger admis à titre humanitaire ou provisoire ...

**Abgelehnt – Rejeté****Art. 91 Abs. 2****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 91 al. 2****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté****Art. 95****Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 25b Abs. 1 und 1ter der Anag-Revision)

**Abs. 1a**

Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen

abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.

**Abs. 1**

Der Bundesrat ....

**Abs. 1bis**

Bei Rückübernahme- und Transitvereinbarungen kann er im Rahmen seiner Zuständigkeiten Leistungen und Vorteile gewähren oder vorenthalten. Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat.

**Art. 95**

**Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 25b al. 1 et 1ter de la révision de la LSEE selon la décision du Conseil national)

**Al. 1a**

Le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats dans le domaine des migrations. Il peut conclure des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire et à lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives.

**Al. 1**

Le Conseil fédéral ....

**Al. 1bis**

Dans le cadre de conventions de réadmission et de transit, il peut, dans les limites de ses compétences, accorder ou retirer le bénéfice de prestations ou d'avantages. Il tient compte des obligations de droit international ainsi que de l'ensemble des relations existant entre la Suisse et l'Etat concerné.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 97 Abs. 1, 3**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 97 al. 1, 3**

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 102**

**Antrag der Mehrheit**

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Abs. 2 Bst. g**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060; entspricht Art. 25c Abs. 2 Bst. d der Anag-Revision gemäss Beschluss des Ständerates)

g. Angaben über strafrechtliche Verfahren, soweit dies im konkreten Fall zur Abwicklung der Rückübernahme und zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Heimatstaat erforderlich ist und dadurch die betroffene Person nicht gefährdet wird. Artikel 2 des Rechtshilfegesetzes gilt sinngemäss.

**Antrag der Minderheit**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minderheit in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

**Abs. 2 Bst. g**

Streichen

**Art. 102**

**Proposition de la majorité**

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 2 let. g**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060; correspond à l'art. 25c al. 2 let. d de la révision de la LSEE selon la décision du Conseil des Etats)

g. des indications sur des procédures pénales pour autant que, dans le cas d'espèce, la procédure de réadmission et la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics dans l'Etat d'origine l'exigent et qu'il n'en découle aucun danger pour la personne concernée. L'article 2 de la loi sur l'entraide pénale internationale s'applique par analogie.

**Proposition de la minorité**

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Wyss)

(Minorité résultant des décisions prises sur 02.060)

**Al. 2 let. g**

Biffer

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 104 Abs. 1 Bst. c**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 104 al. 1 let. c**

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 105**

**Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

.... in Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsgericht und den zuständigen ....

**Art. 105**

**Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060)

L'office exploite, en collaboration avec le Tribunal administratif fédéral et les autorités cantonales compétentes ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 1–5**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 106 al. 1–5**

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107 Abs. 2**

**Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

.... nach den Artikeln 64 und 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 keine Anwendung.

**Art. 107 al. 2**

**Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060)

Les dispositions sur la suspension des délais ne sont pas applicables aux procédures prévues aux articles 64 et 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 108**

**Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz in der Folge der Beschlüsse zu 02.060)

**Abs. 1**

Gegen Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden kann nach Massgabe des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

**Abs. 2**

Streichen

**Art. 108****Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises sur 02.060)

**Al. 1**

Un recours peut être déposé contre les décisions des autorités administratives fédérales auprès du Tribunal administratif fédéral, conformément à la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005.

**Al. 2**

Biffer

**Angenommen – Adopté****Art. 110 Abs. 2****Antrag der Mehrheit**

.... einreist oder dazu Vorbereitungen trifft.

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühmann, Dormond Béguelin, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

Festhalten

**Art. 110 al. 2****Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühmann, Dormond Béguelin, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

Maintenir

**Art. 111 Abs. 1 Bst. c****Antrag der Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Antrag der Minderheit**

(Hubmann, Bühmann, Dormond Béguelin, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

Festhalten

**Art. 111 al. 1 let. c****Proposition de la majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Proposition de la minorité**

(Hubmann, Bühmann, Dormond Béguelin, Gross Andreas, Leuenberger-Genève, Nordmann, Roth-Bernasconi, Vermot)

Maintenir

**Hubmann Vreni (S, ZH):** In diesen beiden Artikeln geht es um die Strafbestimmungen und administrativen Sanktionen. Das heisst, ein bestimmtes Verhalten wird bestraft.

Artikel 110 Absatz 2 lautet gemäss Beschluss des Ständerates folgendermassen: «Die gleiche Strafdrohung gilt, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nach der Ausreise aus der Schweiz oder aus dem Transitraum eines schweizerischen Flughafens in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates unter Verletzung der dort geltenden Einreisebestimmungen einreist oder dazu Anstalten trifft.» Die Mehrheit unserer Kommission hat das dann geändert und geschrieben: «.... einreist oder dazu Vorbereitungen trifft.»

Die Formulierung «dazu Vorbereitungen trifft» ist sehr unpräzise. Man hat uns in der Kommission nicht sagen können, was damit gemeint ist. Darum beantragt Ihnen die Minderheit, dass wir bei dieser Bestimmung an der Fassung des Nationalrates festhalten. Wenn wir Gesetze machen, sollten wir klar sagen, was damit gemeint ist.

Darum bitte ich Sie, an der Fassung des Nationalrates festzuhalten.

Der Minderheitsantrag zu Artikel 111 hat sich erledigt; ich ziehe ihn zurück.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Bundesrat befürwortet den Beschluss des Ständerates, weil er eine Verdeutlichung bedeutet. Wir haben durch die Gerichte erfahren können, dass umstritten ist, ob der Transitraum eines schweizerischen Flughafens Schweizer Gebiet ist oder nicht. Darum ist es hier aufgeführt. Ich kann nicht verstehen, Frau Hubmann, warum man das noch bekämpft, und bin jetzt froh, dass Sie den Minderheitsantrag zu Artikel 111 zurückgezogen haben. Es ist ja gut, dass Sie eine grosse Vorliebe für Ausländer haben, aber dass es gerade auch noch für die Schlepper sein muss, ist jetzt also nicht notwendig.

**La présidente (Meyer Thérèse, présidente):** Le groupe radical-libéral communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Les rapporteurs renoncent à s'exprimer.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 67 Stimmen

**Art. 113 Abs. 3****Antrag der Kommission**

(Schaffung einer neuen Differenz als Folge der Beschlüsse zu Art. 120 Abs. 2 Ziff. 7 und 8)

Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, und mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden, wenn der Täter oder die Täterin:

- mit der Absicht handelt, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern; oder
- für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat.

**Art. 113 al. 3****Proposition de la commission**

(Nouvelle divergence résultant des décisions prises à l'art. 120 al. 2 ch. 7 et 8)

La peine encourue est une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une amende, ou une combinaison des deux si l'auteur:

- a agi pour se procurer ou pour procurer à un tiers un enrichissement illégitime; ou
- a agi dans le cadre d'un groupe ou d'une association de personnes, formé dans le but de commettre de tels actes de manière continue.

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** La commission a effectivement créé une nouvelle divergence à cet article dans le but de permettre, également dans le cas de comportement frauduleux à l'égard des autorités, de recourir aux instruments de surveillance qui sont prévus aux chapitres 7 et 8, c'est-à-dire, d'une part, dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication et, d'autre part, dans la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète. Il convenait, pour que ces instruments de surveillance puissent être appliqués, que la peine prévue soit aggravée dans la mesure que nous vous proposons.

**Angenommen – Adopté****Art. 115 Abs. 1****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 115 al. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adapté***Art. 117***Antrag der Mehrheit*

Abs. 1, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der Minderheit*

(Bühmann, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Abs. 4

Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist anwendbar bei Arbeitgebern, welche wegen schwerwiegender oder wiederholter Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung nach diesem Gesetz (Art. 112) rechtskräftig verurteilt worden sind.

**Art. 117***Proposition de la majorité*

Al. 1, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition de la minorité*

(Bühmann, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Al. 4

L'article 13 de la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir est applicable à l'employeur qui aura fait l'objet d'une condamnation exécutoire selon la présente loi (art. 112) pour avoir enfreint gravement ou à plusieurs reprises ses dispositions en occupant des étrangers sans autorisation.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Bei Artikel 117 geht es um Sanktionen gegen Arbeitgeber, wenn sie Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter beschäftigen. Der Nationalrat hat einen neuen Absatz 4 eingeführt, dem Sie in der ersten Lesung zugestimmt haben. Ich lese ihn kurz vor: «Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht in schwerwiegender Art und Weise verletzt und hierfür rechtskräftig verurteilt worden sind, werden von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen.» Der Nationalrat war damals der Meinung, es sei nicht mehr als recht, dass auch Arbeitgeber in die Pflicht genommen würden und sicher keine öffentlichen Aufträge mehr erhielten, wenn sie selber gegen Gesetze des Bundes verstossen würden. Auf der anderen Seite müssen ja die Schwarzarbeiter, die erwischt werden, selber mit grossen Sanktionen wie Ausweisung und Einreisesperre rechnen.

Diesen Absatz 4 hat der Nationalrat eingeführt; der Ständerat hat ihn unverständlicherweise gestrichen. Es ist wirklich eine Asymmetrie, wenn man einerseits die Schwarzarbeitenden hart an die Kandare nimmt, andererseits aber die, die ihnen Arbeit geben, nicht einmal von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausschliessen will.

Ich lege Ihnen jetzt auf Anregung des Bundesrates und der Verwaltung einen Minderheitsantrag mit einer modifizierten Fassung vor. Wir wollen sinngemäss das Gleiche, was wir beschlossen haben, aber wir machen eine Referenz auf das Schwarzarbeitsgesetz, das wir ja in der Zwischenzeit beschlossen haben. Ich lese vor, was im Schwarzarbeitsgesetz steht, worauf ich mich beziehe: «Gestützt auf die endgültigen Entscheide, die ihr bei schwerwiegenden Verstössen gegen dieses Gesetz mitgeteilt werden, schliesst die zuständige kantonale Behörde den betroffenen Arbeitgeber während höchstens fünf Jahren von künftigen Aufträgen des öffentlichen Beschaffungswesens auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene aus.» Das ist die Fassung im

Schwarzarbeitsgesetz. Wir machen jetzt eine Referenz auf dieses Schwarzarbeitsgesetz und unterbreiten Ihnen diesen Minderheitsantrag. Er hat zum Ziel, dass Massnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit anwendbar sind bei den Arbeitgebern, welche wegen schwerwiegender oder wiederholter Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung nach diesem Gesetz rechtskräftig verurteilt worden sind. Es ist eines Rechtsstaates würdig, wenn wir auch hier sanktionieren.

**Gysin Remo (S, BS):** Ist es nicht selbstverständlich, dass Arbeitgeber, die in schwerwiegender Art oder wiederholt gegen das Schwarzarbeitsgesetz verstossen, nicht noch mit öffentlichen Aufträgen und Subventionen belohnt werden? Das wäre doch eine inkohärente Politik. Es wäre auch das Gegenteil von dem, was wir alle versprochen haben, als es darum ging, das Freizügigkeitsabkommen über die Runden zu bringen. Wir wehrten uns in diesem Zusammenhang gegen Lohndumping und Schwarzarbeit. Ich bin dafür, dass wir uns auch drei Tage danach für diese Sache einsetzen.

Die entsprechende Regelung ist, wie gesagt, auch im Massnahmenpaket zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im entsprechenden Gesetz von der WAK vorgeschlagen und von Ihnen aufgenommen worden. Hier braucht es nun, weil dort ein Hinweis auf das Ausländergesetz aufgenommen worden ist, die Symmetrie, indem wir hier im Ausländergesetz auch einen Hinweis auf das Schwarzarbeitsgesetz machen. Das schafft Klarheit und Transparenz. Ich denke, wir sollten das unbedingt tun, wie es die Minderheit beantragt.

Ich darf noch in Erinnerung rufen, dass dieser Vorschlag nicht etwa aus der Küche der Gewerkschaften oder der Linken kommt, sondern dass das ein Antrag Lalive d'Epinau vom 9. Januar 2003 in der Staatspolitischen Kommission war. Ich war damals zufällig Stellvertreter in der Kommission. Er wurde akzeptiert, auch im Nationalrat, und ich bitte Sie, bei Ihrer Meinung zu bleiben. Die Minderheit greift einen Antrag auf, dem Sie in der letzten Runde Ihre Zustimmung gegeben haben. Er entspricht inhaltlich genau dem, was Frau Lalive d'Epinau beantragt hat.

Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Schibli Ernst (V, ZH):** Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, Absatz 4 zu streichen, und zwar deshalb, weil er überflüssig ist. Man muss die Schwarzarbeit ahnden, indem man das Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit durchsetzt. Wenn man die Vorgaben dieses Gesetzes durchsetzt, kann sich kein Unternehmer mehr in schwerwiegender Art und Weise Schwarzarbeit leisten, weil er sonst Konkurs geht. Aber wenn man natürlich die Schwarzarbeit von Papierlosen duldet, versucht man auf der anderen Seite, im Ausländergesetz einen weiteren Passus einzuführen, um so die Arbeitgeber bestrafen zu können.

Ich denke, das ist widersprüchlich, und daher bitte ich Sie namens der SVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Fluri Kurt (RL, SO):** Die FDP-Fraktion unterstützt das Anliegen der Bekämpfung der Schwarzarbeit selbstverständlich, wie das in der Fassung des Nationalrates vom 16. Juni 2004 vorgesehen war. Inzwischen aber haben wir das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit. Er ist zwar weniger rigid als die vorgeschlagene Fassung der Minderheit, es gibt dort eine Kann-Vorschrift; das ist der grosse Unterschied. In der Kommission sind wir zum Schluss gelangt, dass wir hier mit dieser Bestimmung keine parallele Schwarzarbeitsgesetzgebung und auch kein paralleles Submissionsrecht in Kraft treten lassen wollen.

Deswegen bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Herr Fluri, wie kommen Sie darauf zu sagen, es sei eine Kann-Formulierung? Im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit heisst es: «Gestützt auf die

endgültigen Entscheide, die bei schwerwiegenden Verstössen gegen dieses Gesetz mitgeteilt werden, schliesst die zuständige kantonale Behörde .... aus.» Es handelt sich also nicht um eine Kann-Formulierung. Warum sagen Sie, es gebe da eine Kann-Formulierung?

**Fluri Kurt (RL, SO):** Ich habe das dem Protokoll unserer Sitzung vom 23. Juni entnommen. Den Gesetzestext habe ich nicht vor mir, aber wenn es keine Kann-Bestimmung ist, ist es umso weniger nötig, dass wir hier eine andere Bestimmung aufnehmen; dann ist es eine Wiederholung dessen, was im Bundesgesetz gegen Schwarzarbeit steht. Die Minderheit beantragt ohnehin etwas, was nicht mehr nötig ist.

**Studer Heiner (E, AG):** Ich kann nicht verstehen – und das ist auch die Meinung von Walter Donzé –, dass man hier nicht der Minderheit zustimmt. Wenn Sie die Missbrauchsfrage ernst nehmen, dann muss dies auch in diesem Gesetz klar festgehalten werden. All das, was jetzt relativiert werden, stimmt nicht. Ich bitte Sie also sehr: Halten Sie an dem fest, was Sie früher entschieden haben und was dem Minderheitsantrag entspricht.

Da ich jetzt ausnahmsweise einmal das Wort ergriffen habe, erlaube ich mir noch eine Bemerkung: Ich bitte die Kommissionssprecher, das zu tun, was ihre Vorgänger bei der letzten Vorlage nicht getan haben und was sie jetzt auch nicht tun. Es heisst in unseren Bestimmungen, dass sich immer nur der eine oder der andere äussert, ausser bei wenigen grundsätzlichen Themen. Bei diesen beiden Vorlagen haben wir immer von den Kommissionssprechern beider Sprachen ausführliche Darstellungen erhalten, was unserem Geschäftsreglement, das wir beschlossen haben, nicht entspricht.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Antrag der Minderheit sieht einfach vor, dass das Gesetz hier etwas vorschreibt, was schon in einem anderen Gesetz enthalten ist. Es ist unnötig, Sie können es weglassen, wie der Ständerat das tat und die Mehrheit es tun will. Wenn Sie gerne politische Deklarationen haben und wenn die Zustimmung zum Antrag der SP und der Grünen hier bedeuten würde, dass diese die beiden Gesetze, das Asylgesetz und das Ausländergesetz, mittragen könnten, so können Sie hier am Ende nachgeben. Es ist eine unnötige Bestimmung, aber es ist keine Katastrophe, wenn Sie sie hineinschreiben.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Zu Herrn Studer: Ich glaube, wir gehen morgen zusammen das Amtliche Bulletin durch. Ich kann ihm z. B. zeigen, dass ich bei Artikel 23 ausführlich von der Minderheit und deren Überlegungen gesprochen habe. Aber wir können das morgen klären. Bei diesem Artikel geht es um eine Ermessensfrage. Die Kommission des Ständerates und der Ständerat haben unsere ursprüngliche Fassung abgelehnt, und auch die Kommissionsmehrheit fand diesen Absatz jetzt problematisch. Es ist einmal problematisch, wenn Sie ihn so belassen, wie es unser Rat beschlossen hat. Aber das ist auch nicht das Anliegen der Minderheit Bülmann. Wenn man ihn so belässt, wie wir ihn beschlossen haben, stellt sich z. B. die Frage, ob der Bund damit nicht in kantonales Submissionsrecht eingreift. Im von Frau Bülmann erwähnten Artikel des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit heisst es nämlich ganz klar, dass die kantonale Behörde dann eingreifen kann. Das würde die Submissionsreglemente nicht tangieren.

Ich möchte aber doch noch sagen, dass das Problem bei diesem Artikel eigentlich darin besteht, dass Sie unter Umständen diejenigen bestrafen, die Sie nicht bestrafen wollen. Denn wenn Sie einen Arbeitgeber, z. B. einen Unternehmer, dafür bestrafen, und dieser Unternehmer geht pleite oder macht Konkurs, ist damit unter Umständen das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes für andere verbunden. Das waren die Erwägungen, die dazu geführt haben, dass man sich in der Kommission dem Antrag nicht anschliessen konnte. Darüber hinaus will die Minderheit Bülmann im Ausländergesetz einen Verweis auf das Bundesgesetz gegen die

Schwarzarbeit anbringen, d. h. eigentlich nichts anderes, als dass bei Schwarzarbeit das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit zum Tragen kommt. In diesem Sinne ist das ein Antrag, der nicht so wichtig ist. Es ist besser, man regelt das im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit und nicht im Ausländergesetz.

**Fasel Hugo (G, FR):** Herr Pfister, ich möchte Ihnen eine Frage stellen. Ich finde Ihre Argumentation doch sehr eigenartig. Sie sagen: Ein Betrieb, der Leute schwarz beschäftigt, könnte Bankrott gehen, wenn man ihm das verbietet. Das haben Sie soeben gesagt. Deshalb sind Sie gegen diesen Artikel. Ich finde es schon eigenartig, wenn das Parlament heute beschliesst, dass Betriebe über Schwarzarbeit erhalten werden sollen.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Ich muss das präzisieren. Es geht um Folgendes: Wenn ein Unternehmer, dessen Unternehmen von öffentlichen Aufträgen abhängig ist, rechtskräftig verurteilt wird, besteht eine gewisse Gefahr für dieses Unternehmen, wenn ihm die öffentlichen Aufträge entzogen werden.

**Vischer Daniel (G, ZH):** Es haben jetzt eigentlich alle Votantinnen und Votanten, die gegen den Minderheitsantrag waren – inklusive Bundesrat Blocher – gesagt, sie lehnten ihn ab, weil er unnötig sei. Sie, Herr Pfister, haben jetzt als Erster gesagt, es gebe auch materielle Gründe gegen diesen Antrag.

Ist das jetzt Ihre Privatmeinung, oder haben alle anderen Votanten einfach vergessen, dass sie eigentlich dagegen waren, und nur formelle Gründe vorgeschoben? Herr Bundesrat Blocher hat eigentlich klar gemacht, dass es eine kosmetische Frage ist. Eigentlich wollen alle ausser Sie das Gleiche, nämlich dass eine Bestrafung erfolgt.

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Ich habe in meiner Eigenschaft als Kommissionssprecher nur die Argumente wiederholt, die dafür verantwortlich waren, dass der Ständerat diese Bestimmung gestrichen hat.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Herr Kollege Pfister, Sie haben gesagt, Arbeitsplätze könnten verloren gehen, wenn man einen Unternehmer bestrafe. Das stimmt schon, aber die logische Folgerung wäre ja dann – und da möchte ich Sie fragen, ob Sie dem zustimmen –, dass man überhaupt keinen Arbeitgeber, keinen Unternehmer mehr bestrafen dürfte, denn wenn ein solcher ins Gefängnis muss, gehen möglicherweise eben diese Arbeitsplätze verloren. Das ist doch eine Argumentation, die nicht verhält!

**Pfister Gerhard (C, ZG), für die Kommission:** Ich wollte nur noch einmal die Überlegungen darlegen, die der Ständerat angestellt hat. Es waren diese Überlegungen. Ich bin selbstverständlich gegen Schwarzarbeit. Ich habe dem Schwarzarbeitsgesetz in diesem Rat zugestimmt.

**Studer Heiner (E, AG):** Weil der Kommissionsberichterstatte meine Bemerkung missverstanden hat, muss ich sie erklären. Lesen Sie Artikel 19 unseres eigenen Geschäftsreglementes, da steht in Absatz 2: «Berichterstatterinnen und Berichterstatter teilen ihre Erläuterungen nach Themen untereinander auf. Ausser bei besonders wichtigen und komplexen Fragen verzichten sie auf Wiederholungen in einer anderen Amtssprache.» Das steht hier, und das wurde beim Asylgesetz und auch beim Ausländergesetz nicht gemacht. Wir brauchen viel zu viel Zeit für Wiederholungen in zwei Sprachen. Ich bitte generell alle Kommissionssprecherinnen und Kommissionssprecher – sie wurden vom Büro immer wieder darauf hingewiesen –, sich daran zu halten. *(Beifall)*

**Beck Serge (RL, VD), pour la commission:** Puisqu'il était convenu que cet article serait un objet important sur lequel

les deux rapporteurs devraient s'exprimer, je reviendrai tout à l'heure sur les remarques de Monsieur Studer.

Sur le plan formel, une symétrie n'est absolument pas nécessaire entre les textes juridiques. Je ne suis pas juriste; mais, si nous pratiquons systématiquement ce raisonnement de symétrie, la législation deviendra rapidement un fouillis de dispositions croisées. Les dispositions adéquates existent dans la loi contre le travail au noir. Mais surtout, ne mélangeons pas tout: Monsieur Gysin, il n'y a pas là d'intérêt pour la formation de l'opinion publique; vous avez fait allusion aux votations de ce week-end; les conséquences de ces votations sont réglées dans le cadre des mesures d'accompagnement; elles n'ont rien à faire dans ce texte de loi. Je crois qu'il faut aussi être clair et cohérent lorsque nous débattons d'un sujet.

En ce qui concerne le fond, je me suis déjà exprimé à titre personnel puisque j'ai refusé de voter la loi contre le travail au noir et je vous prie de vous référer à la déclaration que j'ai faite à cette occasion.

Ceci dit, Monsieur Studer, vous me permettez de ne pas du tout comprendre votre remarque. Je constate d'ailleurs que les répétitions ne doivent pas vous gêner, dans la mesure où vous n'écoutez pas les rapporteurs.

Mais je crois que nous avons très clairement organisé ces travaux. Nous nous sommes réparti les interventions sur les articles de moindre importance alternativement, et nous avons exprimé dans les deux langues les considérations de la commission sur les articles les plus importants.

Ceci dit, un certain nombre de personnes dans ce conseil fonctionnent avec la pendule. Je l'ai déjà dit dans le cadre des travaux de la loi sur le Parlement: s'il n'y a que ça qui compte, c'est une bien piètre image de la démocratie que nous donnons à nos concitoyens. Des législations aussi importantes que celle-ci et que celle sur l'asile méritent d'être débattues, et dans les deux langues, sur les points importants. C'est nécessaire pour la formation de l'opinion des citoyens de ce pays.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 70 Stimmen

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Titel*

Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (löst das geltende Bundesrechtspflegegesetz am 1. Januar 2007 ab)

##### *Art. 83 Bst. c*

c. Entscheide auf dem Gebiet des Ausländerrechtes:

2. .... sowie gegen Entscheide über die Verlängerung der Grenzgängerbewilligungen, die Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Kanton, den Stellenwechsel von Personen mit einer Grenzgängerbewilligung sowie die Erteilung von Reisepapieren an schriftlose Ausländerinnen und Ausländer.

#### **Art. 120 al. 2 ch. 3**

##### *Proposition de la commission*

##### *Titre*

Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral

(cette loi remplacera la loi fédérale d'organisation judiciaire à partir du 1er janvier 2007)

##### *Art. 83 let. c*

c. Décisions en matière de législation sur les étrangers:

2. .... les décisions relatives à la prolongation de la durée de validité des autorisations frontalières, le déplacement de la résidence dans un autre canton, le changement d'emploi du titulaire d'une autorisation frontalière et la délivrance de documents de voyage aux étrangers sans pièces de légitimation.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3bis**

##### *Antrag der Kommission*

Streichen

(siehe Postulat SPK-NR 05.3477)

##### *Antrag Banga*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Schriftliche Begründung*

Im Gegensatz zum Bundesrat hat die Mehrheit des Ständerates erkannt, dass dringender Handlungsbedarf zur Bekämpfung von Zwangsheiraten und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheiraten besteht. Ich habe auch nicht etwa übersehen, dass die Staatspolitische Kommission anstelle der ständerätlichen Fassung das Postulat 05.3477 «Strafbarkeit von Zwangsheiraten und arrangierten Heiraten» zum Entscheid unterbreitet.

Nachdem aber der Bundesrat die Anfrage 04.1181 mit wenig überzeugenden Argumenten negativ beantwortete, fehlt mir der Glaube. Der Druck zur ernsthaften Prüfung dieser Sache ist demzufolge aufrecht zu erhalten.

Sollten die Kommissionssprecher und der Bundesrat ihren ernsthaften Handlungswillen ausreichend glaubhaft machen, so bin ich allenfalls bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

#### **Art. 120 al. 2 ch. 3bis**

##### *Proposition de la commission*

Biffer

(voir le postulat CIP-CN 05.3477)

##### *Proposition Banga*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Développement par écrit*

Contrairement au Conseil fédéral, la majorité du Conseil des Etats a reconnu qu'il était urgent d'agir afin de lutter contre les mariages forcés et de renforcer la protection des personnes qui en sont victimes. Je tiens en l'occurrence à préciser que le dépôt par la Commission des Institutions politiques du postulat 05.3477, «Répression des mariages forcés et des mariages arrangés» – censé remplacer la proposition du Conseil des Etats –, ne m'a pas échappé.

Cela dit, les arguments peu convaincants avancés par le Conseil fédéral dans sa réponse à la question que j'ai posée à ce sujet (04.1181) me rendent sceptique. Il me paraît donc nécessaire de prévenir tout relâchement sur ce dossier de façon qu'il soit examiné sérieusement.

Toutefois, je serais éventuellement disposé à retirer ma proposition si le rapporteur de la commission et le Conseil fédéral devaient apporter la preuve qu'ils sont animés d'une véritable volonté de faire bouger les choses.

**Pflister Gerhard (C, ZG)**, für die Kommission: Zuhanden der Materialien müssen wir das jetzt halt auch zweisprachig machen, ich bitte Herrn Studer um Verständnis.

Der Ständerat hat bei diesem Artikel am Ende diese neue Formulierung beschlossen, nicht weil er überzeugt war, dass er damit die richtige Lösung getroffen und das Problem der Zwangsheirat sicher gelöst hat, sondern um dem Nationalrat und der Kommission den Auftrag zu geben, die richtige Formulierung zu finden und zu beurteilen, an welchem Ort und in welchem Gesetz man hier legislieren müsste.

Die Kommission hat diese Problematik der Zwangsheirat ausführlich diskutiert, dann aber feststellen müssen, dass die Sache zu komplex ist, um sie jetzt, im laufenden Differenzbereinungsverfahren des Ausländergesetzes, zu regeln. Deshalb hat die Kommission einstimmig beschlossen, diese Bestimmung zu streichen, aber gleichzeitig ein Postulat einzureichen, dessen Wortlaut Sie auf Seite 62 der Fahne sehen können. Der Bundesrat hat bereits zugesichert, das Postulat anzunehmen, sodass gründlicher abgeklärt werden kann, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, und wenn ja, welcher.

Dann gibt es noch den Einzelantrag Banga zu diesem Vorhaben, der die Fassung des Ständerates beibehalten

möchte. Da besteht ein gewisses Misstrauen, ob man die Sache seitens der Verwaltung denn auch wirklich lösen wolle. Die Kommission konnte ihm zusichern, dass wir sehr daran sind, diese Problematik zu lösen. Als Exekutivpolitiker kennt Herr Banga ja den manchmal etwas fahrlässigen Umgang der Exekutive mit Postulaten. Ich denke, dass wir dies Anliegen vertieft diskutieren sollten, aber nicht im Rahmen der Differenzvereinbarung beim Ausländergesetz.

Das war ein einstimmiger Beschluss der Kommission; unerwartet haben wir am Schluss doch noch in irgendeiner Frage harmonisch zueinander gefunden und haben einen einstimmigen Beschluss gefasst.

**Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE):** Zwangsheiraten sind neu zu einem Gesprächsthema geworden, gestützt durch Medienberichte über Tötungen von jungen Frauen hier bei uns, die sich weigerten, die von den Eltern arrangierten oder erzwungenen Heiraten im Heimatland einzugehen, oder von Frauen, die sich vom Ehemann trennten, den die Familie ausgewählt hatte. Solche Taten lösen Erschrecken aus und zeigen Abgründe auf, die wir nur schwer einordnen können. Allgemein sind uns Zwangsheiraten fremd. Wir kennen die arrangierten Heiraten aus unseren jüngeren Familiengenerationen. Von Zwang wird hier nicht gesprochen. Aber wo ist der Unterschied? Wir haben uns in der Kommission lange über die Abgrenzung von arrangierter Heirat und Zwangsheirat unterhalten. Wir haben uns auch gefragt, ob Sanktionen nur in der Schweiz oder auch für Personen gelten sollen, die ihre Angehörigen, meist Jugendliche, aus der Schweiz ins Heimatland schicken, damit sie dort zwangsverheiratet werden.

Wir sind zum Schluss gekommen, dass wir zuerst alles wissen müssen, um nicht – wie Stefan Trechsel, emeritierter Strafrechtsprofessor, letzten Sonntag in der «NZZ» zitiert wurde – «eine Gesetzesflut auszulösen, die unnötig ist». Wir fordern in unserem Kommissionspostulat einen Bericht. Die Verwaltung soll mit Frauenhäusern, Ausländerberatungsstellen, Rechtsexpertinnen, Frauenorganisationen usw. zusammensitzen und die Frage ausleuchten. Wir werden anschliessend entscheiden, ob und wo eine gesetzliche Bestimmung zur Bestrafung von Zwangsheiraten eingefügt werden muss; ob im Ausländergesetz, wie der Ständerat dies will, oder in Artikel 181bis StGB, Nötigungen. Der Beschluss des Ständerates soll vorläufig zugunsten des Postulates der SPK ausgesetzt werden.

Warum dieser Aufwand, wenn doch die Eheschliessung zu den privatesten Bereichen gehört, die uns nichts angehen? Es darf uns nicht egal sein, dass junge Frauen oder Männer unter Drohungen und Nötigung in eine Lebensgemeinschaft mit einem Partner oder einer Partnerin gezwungen werden, aus der sie kaum mehr oder dann nur unter Lebensgefahr ausbrechen können. Es gibt ja auch bei uns Fälle von jungen, emanzipierten Ausländerinnen, die hier geboren und aufgewachsen sind und ihren Widerstand gegen eine Zwangsverheiratung mit dem Leben bezahlen mussten.

Haben wir auf der anderen Seite das Recht, Handlungsweisen anderer Kulturen wie sexuelle Verstümmelung, Kinderheiraten, Steinigungen zu kritisieren oder gar zu bestrafen? Ja, das haben wir! Wir verurteilen andere Kulturen zwar grundsätzlich nicht und werten sie nicht ab, aber wir haben die Pflicht, kulturell bedingte oder kulturell definierte Handlungsweisen, die die Würde und Rechte von Menschen verletzen, zu verfolgen; und Zwangsheiraten verletzen die Rechte der Opfer. Wir können uns nicht mit dem Hinweis aus der Verantwortung stehlen, dass dies ja andere, kulturell bedingte Lebensformen seien. Mit kulturellen Normen, das haben wir letzte Woche an einer internationalen Tagung an der Universität Bern zu Gewalt gegen Frauen einmal mehr diskutiert, darf man nie Menschenrechtsverletzungen entschuldigen oder die Menschenrechte aushebeln.

Nächste Woche wird der Europarat den Bericht unserer Kollegin Rosmarie Zapf diskutieren. Ihre wichtigsten Forderungen – sie könnte sie hier ja eigentlich selber vertreten, aber sie kann das anscheinend nicht – sind folgende: Sie ver-

langt, dass in den 45 Mitgliedstaaten des Europarates eine entsprechende Gesetzgebung geschaffen wird, wonach die Zwangs- und Kinderheirat verboten und erzwungene Ehen als ungültig erklärt werden sollen. Sie fordert die Staaten auf, Zwangs- und Kinderheirat analog zur sexuellen Gewalt und zu Vergewaltigung zu bestrafen, einen entsprechenden Opferschutz zu organisieren und Opferschutzorganisationen zu schaffen. Sie empfiehlt den Mitgliedstaaten auch, die verschiedenen Konventionen des Europarates, die dieses Thema betreffen, zu ratifizieren.

Ich warne nochmals davor: Zwangsheiraten unter kulturellen Gesichtspunkten zu beurteilen – afrikanische, muslimische Kulturen –, führt zu Rassismus und Kulturverachtung, und das wollen wir nicht, sondern wir sollen diese Frage ausschliesslich unter den Aspekten der Verletzung der Menschen- und Frauenrechte, der Diskriminierung und der Gewalt betrachten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, das Postulat zu unterstützen.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** C'est évident: il est important que le mariage forcé ne puisse pas être toléré. Il est important de le combattre et cela avec des moyens adéquats, avec les moyens les plus efficaces aussi bien au niveau de l'arsenal législatif – à disposition ou à créer – que par des campagnes d'information et de prévention au sein des communautés qui sont plus touchées que d'autres par ce problème qui est extrêmement grave.

Nous avons longtemps discuté à la séance de la Commission des institutions politiques et nous avons compris qu'il y avait toute une série de questions qui restaient ouvertes. Une des questions les plus importantes est la distinction entre le mariage forcé et le mariage arrangé, bien que ce soit parfois la même chose. Il y a un besoin d'éclaircir cette question lorsqu'on sait que dans le monde 50 à 60 pour cent de tous les mariages sont des mariages arrangés, ce qui veut donc dire que deux familles interviennent dans ces mariages. C'est comme chez nous il y a deux ou trois générations où cela se pratiquait parfois encore.

Il y a des situations complexes. Si l'on veut être efficace, pour combattre le mariage forcé, il est important d'y voir plus clair. Le Conseil fédéral a promis de travailler dans ce sens.

Je vous invite, puisque la problématique est discutée en ce moment, à adopter le postulat 05.3477 de la commission.

Je peux assurer à Monsieur Banga qu'il y a unanimité afin d'empoligner le problème, mais qu'on a besoin de plus d'informations pour choisir les moyens législatifs et aussi en matière d'information et de prévention.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Beim vom Ständerat beschlossenen Artikel betreffend Zwangsheirat handelt es sich um einen Spezialtatbestand der Nötigung. Das alles ist heute an sich schon unter der allgemeinen Norm der Nötigung strafbar. Aber wie er bereits am 16. Februar dieses Jahres in seiner Antwort auf eine Anfrage von Herrn Banga ausgeführt hat, glaubt der Bundesrat, dass es richtig ist, für die Zwangsheirat im Strafgesetzbuch einen Spezialtatbestand zu schaffen. Mindestens würde dadurch das Problembewusstsein geschärft.

Aber der im Plenum des Ständerates entworfene Vorschlag liegt, was das Strafmass anbelangt – sechs Monate bis fünf Jahre –, einfach ausserhalb des Strafgesetzbuches. Er muss also dort hinsichtlich des Strafmasses eingereiht werden. Und zudem ist natürlich der Begriff «Zwangsheirat» nicht einfach so klar. Auf Französisch spricht man von «mariage forcé». Ich frage Sie: Welche Heirat ist nicht «forcé», welche ist «forcé»? Und womöglich soll sie strafbar sein, wenn das fraglich ist. Da muss man aufpassen, was man festschreibt. Da sind wir im Bereich der persönlichen Verhältnisse. Ich habe jemanden im Rat gefragt: Bist du auch verheiratet? War das eine «mariage forcé»? Da hat er gesagt, die erste Ehe sei es gewesen, es habe nur etwas lange gedauert, bis er es gemerkt habe.

Wir müssen diesen Tatbestand strafrechtlich also klarer formulieren; aber der Bundesrat anerkennt das Anliegen. Ich

habe das Postulat, das hier vorliegt, dem Bundesrat bereits zur Annahme vorgelegt, und der Bundesrat hat bereits entschieden: Wenn Sie dieses Postulat annehmen, wird er es umsetzen, in dem Sinne, dass wir das Strafgesetzbuch ändern, dabei aber die strafrechtliche Umschreibung und das Strafmass besser fassen.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen. Ich glaube, damit erfüllen Sie auch das Anliegen von Herrn Banga.

**Banga Boris (S, SO):** Als altes Politfossil bin ich natürlich immer misstrauisch. Aber nach dieser Zustimmung der Kommissionsreferenten, der Kolleginnen und Kollegen aus der Kommission und vor allen Dingen auch nach dem Votum von Bundesrat Blocher – dem ich ja glaube, weil er Bundesrat ist – bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen. Ich erwarte einfach, dass diese Arbeiten innert eines Jahres gemacht sind, und ich bitte Sie, unter anderen auch die Organisation Terre des femmes einzuladen und anzuhören, die sich mit diesen Problemen sehr eingehend beschäftigt.

**La présidente (Meyer Thérèse, présidente):** Monsieur Banga retire sa proposition.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 6–8**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 120 al. 2 ch. 6–8**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BB1 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 01.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 07.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 12.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

### Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

#### Art. 22

##### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Antrag der Minderheit

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Studer Jean)  
 Festhalten

#### Art. 22

##### Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition de la minorité

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Studer Jean)  
 Maintenir

**Heberlein** Trix (RL, ZH), für die Kommission: Zu den formellen Bemerkungen möchte ich nicht mehr Stellung nehmen. Die Harmonisierung habe ich bereits in meinen Ausführungen zum Asylgesetz behandelt; ich komme ganz am Schluss noch auf eine weitere Harmonisierung zu sprechen, die sich unterdessen aus unserer Abstimmung in Bezug auf die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin vom 17. Dezember 2004 ergeben hat. Es sind Vorschriften, die damals akzeptiert wurden und jetzt auch noch ins Gesetz aufgenommen werden müssen; wir werden das im Verlauf der Beratungen sehen.

Jetzt aber zur einzigen materiellen Differenz, die im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer noch besteht. Sie haben auch hier eine komplette Fahne; die Bestimmungen, die wir das letzte Mal beraten und über die wir definitiv entschieden haben, sind integriert.

Bei Artikel 22 entschied der Ständerat in der ersten Lesung entgegen der Kommissionsmehrheit und dem Nationalrat, dass die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei Bedarf mit der Auflage zur Schaffung von Ausbildungsplätzen durch den Arbeitgeber verbunden werden kann. Der Nationalrat entschied in der ersten Lesung mit 103 zu 61 und in der zweiten Lesung mit 115 zu 66 Stimmen gemäss der Kommissionsmehrheit und will diese Bestimmung streichen.

Unsere Kommission hat sich jetzt mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Nationalrat angeschlossen. Weshalb? Die Gründe habe ich bereits in der ersten Beratung erwähnt. Der von der Kommissionsminderheit aufrechterhaltene Antrag für eine Verpflichtung zur Schaffung von Ausbildungsplätzen stellt sachfremde Zusammenhänge her. Nicht alle Unternehmen können Ausbildungsplätze anbieten. Ein Nachweis und eine einheitliche Kontrolle wären äusserst aufwendig. Die bestehenden Probleme fehlender Ausbildungsplätze können nicht über die Zulassung aussereuropäischer Ausländer gelöst oder angepackt werden. Es geht hier um die Zulassung aussereuropäischer Ausländer; alle anderen dürfen ja nicht diskriminiert werden.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, diese Differenz zu bereinigen, der Kommissionsmehrheit und dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Der Bundesrat hat sich unterdessen auch der Mehrheit unserer Kommission angeschlossen. Ich nehme an, dass Bundesrat Blocher noch ausführen wird, welche Gründe den Bundesrat motiviert haben, von seinem ursprünglichen Antrag abzukommen. Ich denke, das ist ein entscheidender Punkt, denn die Arbeitgeber und Gewerbeverbände wollen diese Verknüpfung auch nicht. Sie haben klar erklärt, dass das sachfremde Zusammenhänge sind. Sie könnten dem nicht gerecht werden, die Probleme fehlender Ausbildungsplätze müssten auf anderen Wegen, wie wir sie im Berufsbildungsgesetz und in anderen Vorschriften beschreiben, gelöst werden.

**Leuenberger** Ernst (S, SO): Mit Artikel 22 hat unser Rat im März 2005 beschlossen, es sei die Erteilung von Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit fakultativ mit der Auflage zur Schaffung von Ausbildungsplätzen durch den Arbeitgeber zu verbinden, wenn dafür Bedarf bestehe. Zur Begründung führe ich Folgendes aus: «Es besteht eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zwischen Betrieben, die im Inland Jugendliche ausbilden, und Betrieben, die bereits ausgebildetes Personal hauptsächlich aus dem Ausland rekrutieren. Mit dieser Bestimmung sollen Arbeitgeber nötigenfalls in ihre sozialpolitische Verantwortung einbezogen werden, um das bereits in der Schweiz verfügbare Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Bei nachgewiesenem Bedarf kann daher die Erteilung der Bewilligung an Drittstaatenangehörige mit der Auflage zur Schaffung von Ausbildungsplätzen durch den Arbeitgeber oder zu entsprechenden Entschädigungsbeiträgen verbunden werden. Angesichts der Bedeutung, die der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zukommt, ist die Möglichkeit einer solchen Auflage sinnvoll und zweckmässig.» (Botschaft S. 3782)

Was ich jetzt vorgelesen habe, ist ein Zitat aus der Botschaft, als der Bundesrat noch der Meinung war, dies sei zu fördern. Wenn auch ausgeführt wurde, dass die Arbeitgeber und die Gewerbeverbände gegen eine solche Bestimmung seien, so darf ich Ihnen hier bekennen, dass ich sehr, sehr viele Gewerbetreibende, KMU-Leute, kenne, die sich solche Bestimmungen wünschen, genau aus jenen Gründen, die der Bundesrat damals noch in seine Botschaft geschrieben hat. Dass der Bundesrat sehr flexibel geworden ist, das wissen wir. Es trägt zur Stabilisierung der Politik nicht gerade bei. Aber das ist ja offensichtlich beabsichtigt.

Ich bitte Sie, mit der Minderheit am ursprünglichen Beschluss unseres Rates festzuhalten.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Sie haben von Herrn Leuenberger gehört, dass der Bundesrat der Meinung der Kommissionsmehrheit ist. Er hat sich das gut überlegt. Herr Leuenberger, es ist nicht einfach, wie Sie das wahrscheinlich wünschen, eine Destabilisierungsüberlegung, sondern der Bundesrat hat die Sache nochmals angeschaut. Das ist eine Bestimmung, gegen die sich die Kleingewerbler, die Verbände sehr stark wehren – ich sage Ihnen dann, welche nicht; da gibt es dann nicht mehr so edle Gründe.

Es ist ja klar: Ein Betrieb mit drei Personen, der einen Spezialisten haben muss – es geht ja nur noch um die Leute

ausserhalb der Europäischen Union – und der nur eine Bewilligung bekommt, wenn er sich verpflichtet, einen Lehrplatz anzubieten, kann dies nicht erfüllen. Die Grossen können es erfüllen oder erfüllen es bereits, aber die Kleinen können das nicht, und darum ist das ungerecht.

Die Migrationsämter erteilen also die Bewilligung, wenn der Arbeitgeber einen Lehrplatz schafft. Jetzt müssen Sie sehen: Das ist zwar gut gemeint – darum war der Bundesrat damals dieser Meinung. Jetzt hat er aber gesehen, dass das schlechte Folgen hat, und hat es sich anders überlegt. Der Bundesrat hat darum einen anderen Entschluss gefasst und bittet Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Herr Leuenberger, Sie haben gesagt, es gebe Gewerbler, die das wollen. Jetzt müssen Sie sehen: Jemand, der diese Bedingung erfüllen kann und erfüllt, der ist natürlich froh, wenn ein anderer, sein Konkurrent, diese Bewilligung nicht bekommt, weil er diese Bedingung nicht erfüllen kann – das ist der normale Konkurrenzkampf. Da muss man aufpassen, dass man diese Beweggründe auch richtig beurteilt. Es ist ja klar: Angenommen, ich bin Unternehmer und habe 30 Lehrlinge und kann die Bedingungen erfüllen. Nun kommt einer mit drei Angestellten und will auch eine Bewilligung. Er wird schikaniert, indem man ihm eine Lehrstelle aufzwingt und er diese Pflicht gar nicht erfüllen kann: Dann habe ich doch einen Konkurrenten vom Tisch. Diese Beweggründe dürfen wir nicht honorieren. Sie sind nicht unanständig – es ist ja die Aufgabe jedes Unternehmens, seinen Konkurrenten in die Knie zu zwingen –, aber wir sollten nicht solche Bestimmungen machen, die konkurrenzkampfwidrig sind. Darum bittet Sie der Bundesrat, der Kommissionsmehrheit wie übrigens auch dem Nationalrat zuzustimmen. Ich glaube, es ist hier ein sinnwidriger Artikel, wenn die Migrationsämter bei der Bewilligung eines Spezialisten von ausserhalb der EU Lehrstellenverpflichtungen aussprechen müssen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 19 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 10 Stimmen

#### **Art. 30 Abs. 1 Bst. e**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 30 al. 1 let. e**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Hebertlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Wir stimmen hier dem Beschluss des Nationalrates zu.

#### *Angenommen – Adopté*

**Art. 30a; 46 Abs. 1bis, 2; 70a; 70b; 71 Abs. 1; 72 Abs. 1 Einleitung, Bst. a, h; 73 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1, 5, Abs. 2; 74 Abs. 2; 74a; 74b; 75 Abs. 1, 2; 77**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 30a; 46 al. 1bis, 2; 70a; 70b; 71 al. 1; 72 al. 1 Introduction, let. a, h; 73 al. 1 let. b ch. 1, 5, al. 2; 74 al. 2; 74a; 74b; 75 al. 1, 2; 77**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 78**

##### *Antrag der Kommission*

**Abs. 4**

... Herkunftsstaat in seiner Existenz gefährdet ist.

**Abs. 6, 7, 7bis, 8**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 78**

##### *Proposition de la commission*

**Al. 4**

L'exécution du renvoi d'un étranger peut ne pas être raisonnablement exigible si elle conduit à une mise en danger concrète de son existence dans son Etat d'origine ou de provenance en raison d'une guerre, d'une guerre civile, d'une situation de violence généralisée ou d'une insuffisance des structures médicales.

**Al. 6, 7, 7bis, 8**

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

**Art. 79; 80 Abs. 3, 6, 6bis, 7; 81; 82 Abs. 1, 3; 95 Abs. 1a, 1bis; 102 Abs. 2 Bst. g; 105; 107 Abs. 2; 108; 110 Abs. 2; 113 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 79; 80 al. 3, 6, 6bis, 7; 81; 82 al. 1, 3; 95 al. 1a, 1bis; 102 al. 2 let. g; 105; 107 al. 2; 108; 110 al. 2; 113 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 1**

##### *Antrag der Kommission*

**Titel**

Asylgesetz vom 26. Juni 1998

(Ergänzung der bereits beratenen Artikel)

**Art. 44 Abs. 2**

Ist der Vollzug der Wegweisung nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich, so regelt es das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG).

**Art. 76 Abs. 4**

Geben die betroffenen Personen auf das gewährte rechtliche Gehör keine Stellungnahme ab, so verfügt das Bundesamt die Wegweisung. Für den Vollzug der Wegweisung gelten die Artikel 10 Absatz 4 und 46 bis 48 dieses Gesetzes sowie Artikel 70 AuG sinngemäss.

**Art. 79**

Der vorübergehende Schutz erlischt, wenn die schutzbedürftige Person den Mittelpunkt ihres Lebensverhältnisses ins Ausland verlegt, auf den vorübergehenden Schutz verzichtet oder gestützt auf das AuG eine Niederlassungsbewilligung erhalten hat.

**Art. 84**

Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden werden während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn die asylsuchende Person als Flüchtling anerkannt oder nach Artikel 78 Absätze 2, 3 und 5 AuG vorläufig aufgenommen wird.

**Art. 107 Abs. 1**

Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Artikel 10 Absätze 1 bis 3 und 18 bis 48 dieses Gesetzes sowie Artikel 70 AuG ergehen, können nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden. Vorbehalten bleibt die Anfechtung von Verfügungen nach Artikel 27 Absatz 3.

**Art. 108a Titel**

**Beschwerdefristen**

**Art. 108a Abs. 2**

Die Überprüfung der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit der Haft nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG kann jederzeit mittels Beschwerde beantragt werden.

**Art. 109 Titel**

**Behandlungsfristen**

**Art. 109 Abs. 3**

Die Rekurskommission entscheidet über Beschwerden gegen Entscheide nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG unverzüglich in der Regel aufgrund der Akten.

**Art. 111 Abs. 2 Bst. d**

d. Anordnung der Haft nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 AuG.

**Art. 120 al. 2 ch. 1**

*Proposition de la commission*  
*Titre*

Loi du 26 juin 1998 sur l'asile  
(Articles ajoutés aux articles déjà examinés)

**Art. 44 al. 2**

Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'office règle les conditions de résidence conformément aux dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr).

**Art. 76 al. 4**

Si, le droit d'être entendu ayant été accordé, la personne concernée ne prend pas position, l'office décide alors de la renvoyer. Les articles 10 alinéa 4 et 46 à 48 de la présente loi, ainsi que l'article 70 LEtr s'appliquent par analogie à l'exécution du renvoi.

**Art. 79**

La protection provisoire s'éteint lorsque la personne à protéger transfère son centre de vie dans un autre pays, renonce à la protection provisoire ou a obtenu une autorisation d'établissement en vertu de la LEtr.

**Al. 84**

Pour les requérants dont les enfants vivent à l'étranger, les allocations sont retenues pendant la durée de la procédure. Elles sont versées lorsque le requérant est reconnu comme réfugié ou admis à titre provisoire au sens de l'article 78 alinéas 2, 3 et 5 LEtr.

**Art. 107 al. 1**

Les décisions incidentes prises en application de l'article 10 alinéas 1 à 3 et des articles 18 à 48 de la présente loi, ainsi que de l'article 70 LEtr, ne peuvent être contestées que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. Le recours contre les décisions prises en application de l'article 27 alinéa 3 est réservé.

**Art. 108a titre**

Délais de recours

**Art. 108a al. 2**

L'examen de la légalité et de la proportionnalité de la détention en vertu de l'article 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5 LEtr peut être requis en tout temps par le biais d'un recours.

**Art. 109 titre**

Délais de traitement des recours

**Art. 109 al. 3**

La commission de recours statue sans délai et, en règle générale, sur dossier sur les recours déposés contre des décisions rendues en vertu de l'article 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5 LEtr.

**Art. 111 al. 2 let. d**

d. mise en détention au sens de l'article 73 alinéa 1 lettre b chiffre 5 LEtr.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Ich habe die formelle Koordination bereits erwähnt und verweise auf meine Ausführungen beim Asylgesetz. Materiell wurde es beraten, es ist die formelle Nachführung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 120 al. 2 ch. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Ich habe die Ausführungen, welche die Redaktionskommission verlangt, bereits am Anfang gemacht. Das heisst, es wird eine Rückführung vom Bundesrechtspflegegesetz in das Bundesge-

richtsgesetz geben, denn die neuen Gesetze sind im Moment noch nicht in Kraft. Diese Gesetzesformulierung wird dann automatisch gelten, sobald die neuen Gesetze in Kraft sind.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 120 al. 2 ch. 3bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Ich möchte nur kurz ausführen, weshalb unsere Kommission nicht an Ihrem Beschluss festgehalten hat: Der Nationalrat hat ja ein entsprechendes Postulat eingereicht. Wir haben uns aber überzeugen lassen, dass die von Frau Forster damals gewollte Wirkung mit der Formulierung, wie sie hier enthalten war, nicht erzielt werden kann. Daher hat der Nationalrat dann ein Postulat eingereicht, und der Bundesrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen. Das Anliegen ist aufgenommen, es kann aber nicht in dieser Form hier erfüllt werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 121a**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Koordination mit dem Abkommen über die Assoziation an Schengen

*Einleitung*

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziation dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes werden folgende Artikel angepasst:

**Art. 2 Abs. 4**

Die Bestimmungen über das Visumverfahren und die Ein- und Ausreise gelten nur, sofern das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziation dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes keine abweichenden Bestimmungen enthält.

**Art. 3 Abs. 3**

Aufheben

**Art. 3 Abs. 4**

Der Bundesrat bestimmt die für den Grenzübergang anerkannten Ausweispapiere.

**Art. 4 Abs. 3**

Zur Deckung von allfälligen Aufenthalts-, Betreuungs- und Rückreisekosten können eine befristete Verpflichtungserklärung, die Hinterlegung einer Kaution oder andere Sicherheiten verlangt werden.

**Art. 5 Titel**

Grenzübergang und Grenzkontrollen

**Art. 5 Abs. 1**

Die Ein- und Ausreise richtet sich nach dem Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziation dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes.

**Art. 5 Abs. 2**

Der Bundesrat regelt die nach diesem Abkommen möglichen Personenkontrollen an der Grenze. Wird dabei die Einreise verweigert, erlässt das Bundesamt auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung. Das Begehren ist unmittelbar nach der Verweigerung der Einreise zu stellen. Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.

**Art. 6**

Aufheben

**Art. 87 Abs. 1**

Die Luftverkehrs-, Strassentransport- und Schifffahrtsunternehmen, die im internationalen Linienverkehr Personen befördern, sind verpflichtet, alle ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, damit nur Personen befördert werden, die über die für die Durchreise, Einreise oder Ausreise erforderlichen Reisedokumente verfügen.

**Art. 87 Abs. 2**

Der Bundesrat regelt den Umfang der Sorgfaltspflicht der Luftverkehrs-, Strassentransport- und Schifffahrtsunternehmen.

**Art. 87 Abs. 3**

Die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone arbeiten mit den Luftverkehrs-, Strassentransport- und Schifffahrtsunternehmen zusammen. Die Modalitäten der Zusammenarbeit sind in der Betriebsbewilligung oder in einer zwischen dem zuständigen Bundesamt und dem Unternehmen abgeschlossenen Vereinbarung zu regeln.

(Entspricht Art. 22abis Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin)

**Art. 88 Abs. 1**

Das Luftverkehrs-, Strassentransport-, Schifffahrts- oder Eisenbahnunternehmen im internationalen Linienverkehr hat auf Verlangen der zuständigen Behörden des Bundes oder der Kantone die von ihm beförderten Personen, denen die Einreise verweigert wird, unverzüglich zu betreuen.

**Art. 88 Abs. 2**

Die Betreuungspflicht umfasst:

- a. die unverzügliche Beförderung der betroffenen Person von der Schweiz in den Herkunftsstaat, den Staat, der die Reisepapiere ausgestellt hat, oder einen anderen Staat, in dem ihre Aufnahme gewährleistet ist;
- b. die Übernahme der ungedeckten Kosten ....

**Art. 88 Abs. 3**

Kann ein Luftverkehrs-, Strassentransport- oder Schifffahrtsunternehmen nicht nachweisen, dass es seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, so muss es zusätzlich übernehmen:

- a. die ungedeckten Lebenshaltungs- und Betreuungskosten, die von Behörden des Bundes oder der Kantone getragen wurden, bis zu einem Aufenthalt von sechs Monaten, einschliesslich der Kosten für die ausländerrechtliche Haft;
- b. die Kosten für die Begleitung;
- c. die Ausschaffungskosten.

**Art. 88 Abs. 4**

Absatz 3 findet keine Anwendung, wenn der beförderten Person die Einreise in die Schweiz nach Artikel 21 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 bewilligt wurde. Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen vorsehen, insbesondere für Ausnahmesituationen wie Krieg oder Naturkatastrophen.

**Art. 88 Abs. 5**

Der Bundesrat kann auf der Grundlage der voraussichtlichen Aufwendungen eine Pauschale festlegen.

**Art. 88 Abs. 6**

Es können Sicherheiten verlangt werden.

(Entspricht Art. 22ater Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin)

**Art. 89 Abs. 1**

Das zuständige Bundesamt bestraft ein Luftverkehrs-, Strassentransport- oder Schifffahrtsunternehmen, das in Verletzung seiner Sorgfaltspflicht Personen ohne die für die Durchreise, Einreise oder Ausreise erforderlichen Reisedokumente befördert, mit einer Busse bis zu 8000 Franken für jede beförderte Person.

**Art. 89 Abs. 2**

Es verfügt keine Busse, wenn:

- a. der beförderten Person die Einreise oder Weiterreise bewilligt wurde;

- b. dem Transportunternehmen das Aufdecken einer Fälschung oder Verfälschung der Reisedokumente nicht zumutbar war;

- c. das Transportunternehmen zur Beförderung einer Person genötigt wurde;

- d. der beförderten Person die Einreise in die Schweiz nach Artikel 21 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 bewilligt wurde.

**Art. 89 Abs. 3**

Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen vorsehen, insbesondere für Ausnahmesituationen wie Krieg oder Naturkatastrophen.

**Art. 89 Abs. 4**

In leichten Fällen kann das zuständige Bundesamt von einer Busse absehen, insbesondere wenn keine ungedeckten Kosten für Betreuung, Lebenshaltung und Ausschaffung entstanden sind.

**Art. 89 Abs. 5**

Besteht eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit nach Artikel 87 Absatz 3, so berücksichtigt das zuständige Bundesamt diesen Umstand bei der Festlegung der Busse.

**Art. 89 Abs. 6**

Die Verfahrensbestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht sind anwendbar.

(Entspricht Art. 23b Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin)

**13bis. Kapitel Titel**

Datenschutz im Rahmen der Schengen-Assoziierungsabkommen

**Art. 106a Titel**

Bekanntgabe von Personendaten

**Art. 106a Text**

Die Bekanntgabe von Personendaten an die zuständigen Behörden von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, wird der Bekanntgabe von Personendaten zwischen Bundesorganen gleichgestellt.

(Entspricht Art. 22h Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin)

**Art. 106b Titel**

Datenbearbeitung

**Art. 106b Abs. 1**

Das zuständige Bundesamt ist die zentrale Behörde für Konsultationen im Zusammenhang mit Visumgesuchen gemäss den Schengen-Assoziierungsabkommen.

**Art. 106b Abs. 2**

In dieser Eigenschaft kann es mit Hilfe automatisierter Verfahren namentlich Daten der folgenden Kategorien bekannt geben und abrufen:

- a. die diplomatische oder konsularische Vertretung, bei der das Visumgesuch eingereicht wurde;
- b. die Identität der betroffenen Person (Name, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Wohnort, Beruf und Arbeitgeber) sowie, wenn nötig, die Identität ihrer Angehörigen;
- c. Angaben über die Identitätspapiere;
- d. Angaben über die Aufenthaltsorte und Reisewege.

**Art. 106b Abs. 3**

Die schweizerischen Auslandsvertretungen können mit ihren Partnern aus den Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind, die für die konsularische Zusammenarbeit vor Ort notwendigen Daten austauschen, namentlich Informationen über die Verwendung gefälschter oder verfälschter Dokumente und über Schleppernetze sowie Daten der in Absatz 2 erwähnten Kategorien.

**Art. 106b Abs. 4**

Der Bundesrat kann die in Absatz 2 erwähnten Kategorien von Personendaten an die neuesten Entwicklungen des Schengen-Besitzstandes anpassen. Er konsultiert dazu den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

(Entspricht Art. 22i Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106c Titel**

Datenaustausch

**Art. 106c Abs. 1**

Die Grenzkontrollbehörden und die Transportunternehmen können die im Rahmen der Sorgfaltspflicht nach Artikel 87 und der Betreuungspflicht nach Artikel 88 notwendigen Personendaten austauschen.

**Art. 106c Abs. 2**

Zu diesem Zweck können sie namentlich die Personendaten nach Artikel 106b Absatz 2 Buchstaben b bis d bekannt geben und abrufen.

**Art. 106c Abs. 3**

Die Artikel 106a und 106d bis 106h gelten sinngemäss. (Entspricht Art. 22j Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106d Titel**

Datenbekanntgabe

**Art. 106d Abs. 1**

Drittstaaten dürfen Personendaten nur bekannt gegeben werden, sofern diese ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleisten.

**Art. 106d Abs. 2**

Gewährleistet ein Drittstaat kein angemessenes Datenschutzniveau, so können ihm Personendaten im Einzelfall bekannt gegeben werden, wenn:

- a. die betroffene Person ohne jeden Zweifel eingewilligt hat; handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile, so muss die Einwilligung ausdrücklich sein;
- b. die Bekanntgabe erforderlich ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person zu schützen; oder
- c. die Bekanntgabe zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zur Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht erforderlich ist.

**Art. 106d Abs. 3**

Neben den in Absatz 2 genannten Fällen können Personendaten auch bekannt gegeben werden, wenn im Einzelfall hinreichende Garantien einen angemessenen Schutz der betroffenen Person gewährleisten.

**Art. 106d Abs. 4**

Der Bundesrat bestimmt den Umfang der zu erbringenden Garantien und die Modalitäten der Garantieerbringung. (Entspricht Art. 22k Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106e Titel**

Information über die Beschaffung von Personendaten

**Art. 106e Abs. 1**

Werden Personendaten beschafft, so muss die betroffene Person darüber informiert werden. Die Informationspflicht entfällt, sofern die betroffene Person bereits informiert ist.

**Art. 106e Abs. 2**

Die betroffene Person ist mindestens zu informieren über:

- a. den Inhaber der Datensammlung;
- b. den Zweck des Bearbeitens;
- c. die Kategorien der Empfänger, wenn eine Datenbekanntgabe vorgesehen ist;
- d. das Auskunftsrecht nach Artikel 106f;
- e. die Konsequenzen einer Weigerung, die verlangten Daten anzugeben.

**Art. 106e Abs. 3**

Werden die Daten nicht bei der betroffenen Person beschafft, so muss diese spätestens bei Beginn der Datenspeicherung oder bei der ersten Bekanntgabe an Dritte informiert werden, es sei denn, dies sei nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich oder die Speicherung oder die Bekanntgabe der Daten sei vom Gesetz ausdrücklich vorgesehen.

(Entspricht Art. 22l Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106f Titel**

Auskunftsrecht

**Art. 106f Text**

Das Auskunftsrecht richtet sich nach Artikel 8 DSGVO. Der Inhaber der Datensammlung erteilt auch Auskunft über die verfügbaren Angaben zur Herkunft der Daten.

(Entspricht Art. 22m Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106g Titel**

Verweigerung und Einschränkung der Auskunft

**Art. 106g Abs. 1**

Für die Einschränkung der Informationspflicht und des Auskunftsrechtes gilt Artikel 9 Absätze 1, 2 und 4 DSGVO.

**Art. 106g Abs. 2**

Wurde die Information oder die Auskunft verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben, so ist sie bei Wegfall des Verweigerungs-, Einschränkungs- oder Aufschiebungsgrundes unverzüglich nachzuholen, ausser wenn dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

(Entspricht Art. 22n Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**Art. 106h Titel**

Beschwerde durch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten

**Art. 106h Text**

Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte kann einen nach Artikel 27 Absatz 5 DSGVO ergangenen Entscheid sowie den Entscheid der Beschwerdebehörde anfechten.

(Entspricht Art. 22o Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin)

**13ter. Kapitel Titel**

Eurodac

**Art. 106i Abs. 1**

Die Grenzposten und die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden nehmen von Ausländerinnen und Ausländern, die über 14 Jahre alt sind, unverzüglich die Abdrücke aller Finger ab, wenn die betroffene Person aus einem Staat, der nicht durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, illegal in die Schweiz einreist und nicht zurückgewiesen wird.

**Art. 106i Abs. 2**

Ausser den Fingerabdrücken werden folgende Daten erhoben:

- a. der Ort und das Datum des Aufgreifens in der Schweiz;
- b. das Geschlecht der aufgegriffenen Person;
- c. das Datum der Abnahme der Fingerabdrücke;
- d. die schweizerische Kennnummer der Fingerabdrücke;
- e. das Datum der Übermittlung der Daten an die Zentraleinheit.

**Art. 106i Abs. 3**

Die Grenzposten und die Ausländer- und Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden können von Ausländerinnen und Ausländern, die über 14 Jahre alt sind und sich illegal in der Schweiz aufhalten, die Abdrücke aller Finger abnehmen, um zu überprüfen, ob sie schon in einem anderen Staat, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist, ein Asylgesuch gestellt haben.

**Art. 106i Abs. 4**

Die nach den Absätzen 2 und 3 erhobenen Daten werden dem zuständigen Bundesamt zur Weiterleitung an die Zentraleinheit übermittelt.

**Art. 106i Abs. 5**

Die nach Absatz 2 übermittelten Daten werden von der Zentraleinheit in der Datenbank Eurodac gespeichert und zwei Jahre nach Abnahme der Fingerabdrücke automatisch ver-

nichtet. Das zuständige Bundesamt ersucht die Zentraleinheit unverzüglich um vorzeitige Vernichtung dieser Daten, sobald es Kenntnis davon erhält, dass die Ausländerin oder der Ausländer:

- a. in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhalten hat;
- b. das Hoheitsgebiet der Staaten verlassen hat, die durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden sind;
- c. die Staatsangehörigkeit eines Staates erhalten hat, der durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden ist.

**Art. 106l Abs. 6**

Auf die Verfahren nach den Absätzen 1 bis 5 sind die Artikel 102b bis 102g des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 anwendbar.

(Entspricht Art. 22p Anag gemäss Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und an Dublin)

**Art. 121a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Coordination avec l'accord d'association à Schengen

*Introduction*

Avec l'entrée en vigueur de l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, les articles suivants sont modifiés:

**Art. 2 al. 4**

Les dispositions sur la procédure en matière de visa et sur l'entrée et le départ ne s'appliquent que pour autant que l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, ne contienne pas de dispositions divergentes.

**Art. 3 al. 3**

*Abroger*

**Art. 3 al. 4**

Le Conseil fédéral désigne les pièces de légitimation reconnues pour le passage de la frontière.

**Art. 4 al. 3**

Afin de couvrir les frais éventuels de séjour, d'assistance et de voyage de retour, une déclaration d'engagement limitée dans le temps, le dépôt d'une caution ou d'autres sûretés peuvent être exigés.

**Art. 5 titre**

Franchissement de la frontière et contrôles frontaliers

**Art. 5 al. 1**

L'entrée et le départ sont régis par l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen.

**Art. 5 al. 2**

Le Conseil fédéral règle le contrôle des personnes à la frontière autorisé par cet accord. Si l'entrée y est refusée, l'office fédéral rend une décision sur demande et contre paiement d'une taxe. Une demande dans ce sens doit être formulée immédiatement après le refus d'entrer. L'étranger est rendu attentif à cette possibilité.

**Art. 6**

*Abroger*

**Art. 87 al. 1**

L'entreprise de transport aérien, routier ou fluvial qui exploite des liaisons internationales est tenue de prendre les dispositions que l'on peut attendre d'elle pour ne transporter que les personnes disposant des documents de voyage requis lors du transit, de l'entrée en Suisse ou de la sortie de Suisse.

**Art. 87 al. 2**

Le Conseil fédéral règle l'étendue du devoir de diligence des entreprises de transport aérien, routier ou fluvial.

**Art. 87 al. 3**

Les autorités fédérales et cantonales compétentes collaborent avec les entreprises de transport aérien, routier ou fluvial. Les modalités de la collaboration sont fixées dans la concession ou dans un accord entre l'office compétent et l'entreprise.

(Correspond à l'art. 22abis LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 88 al. 1**

Sur demande des autorités fédérales ou cantonales compétentes, l'entreprise de transport aérien, routier, ferroviaire ou fluvial qui exploite des liaisons internationales prend immédiatement en charge ceux de ses passagers auxquels l'entrée en Suisse est refusée.

**Art. 88 al. 2**

La prise en charge comprend:

- a. le transport immédiat de la Suisse vers l'Etat de provenance, vers l'Etat qui a délivré le document de voyage ou vers un Etat où l'admission est garantie;
- b. le financement des frais d'escorte non couverts ...

**Art. 88 al. 3**

Si l'entreprise de transport aérien, routier ou fluvial ne peut pas prouver qu'elle a rempli son devoir de diligence, elle doit également supporter:

- a. les frais non couverts de subsistance et d'assistance supportés par les autorités fédérales ou cantonales, pour un séjour de six mois au plus, y compris les coûts d'une éventuelle détention ordonnée en vertu du droit des étrangers;
- b. les frais d'escorte;
- c. les frais de refoulement.

**Art. 88 al. 4**

L'alinéa 3 n'est pas applicable lorsque l'entrée en Suisse a été autorisée conformément à l'article 21 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile. Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions, notamment en cas de situation extraordinaire, telles une guerre ou une catastrophe naturelle.

**Art. 88 al. 5**

Le Conseil fédéral peut fixer un forfait sur la base des frais probables.

**Art. 88 al. 6**

Des sûretés peuvent être exigées.

(Correspond à l'art. 22ater LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 89 al. 1**

L'office compétent punit d'une amende de 8000 francs au plus par passager l'entreprise de transport aérien, routier ou fluvial qui, en violation de son devoir de diligence, transporte des personnes qui ne sont pas munies des documents de voyage requis lors du transit, de l'entrée en Suisse ou de la sortie de Suisse.

**Art. 89 al. 2**

Il n'inflige aucune amende lorsque:

- a. l'entrée en Suisse ou la poursuite du voyage a été autorisée;
- b. la découverte d'une contrefaçon ou d'une falsification ne pouvait être raisonnablement exigée de l'entreprise de transport;
- c. l'entreprise a été contrainte de transporter une personne;
- d. l'entrée en Suisse de la personne transportée a été autorisée conformément à l'article 21 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile.

**Art. 89 al. 3**

Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions, notamment en cas de situations extraordinaires, telles une guerre ou une catastrophe naturelle.

**Art. 89 al. 4**

Dans les cas de peu de gravité, l'office compétent peut renoncer à l'amende, notamment en l'absence de frais non couverts de subsistance, d'assistance, de refoulement.

**Art. 89 al. 5**

S'il existe un accord de collaboration au sens de l'article 87 alinéa 3, l'office compétent en tient compte pour fixer le montant de l'amende.

**Art. 89 al. 6**

Les dispositions de procédure de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif sont applicables.

(Correspond à l'art. 23b LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Chapitre 13bls titre**

Protection des données dans le cadre des accords d'association à Schengen

**Art. 106a titre**

Communication de données

**Art. 106a texte**

La communication de données personnelles aux autorités compétentes des Etats liés par un des accords d'association à Schengen est assimilée à une communication entre organes fédéraux.

(Correspond à l'art. 22h LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106b titre**

Traitement des données

**Art. 106b al. 1**

L'office compétent est l'autorité centrale consultée pour les demandes de visa, conformément aux accords d'association à Schengen.

**Art. 106b al. 2**

A ce titre, il peut notamment communiquer et recevoir de manière automatisée des données concernant:

- la représentation diplomatique ou consulaire auprès de laquelle la demande de visa a été introduite;
- l'identité de la personne concernée (nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, domicile, profession et employeur) et, si nécessaire, de ses proches;
- les documents d'identité;
- les lieux de séjour et les itinéraires empruntés.

**Art. 106b al. 3**

Les représentations suisses à l'étranger peuvent échanger avec leurs homologues des Etats liés par un des accords d'association à Schengen les données nécessaires à l'accomplissement des tâches relevant de la coopération consulaire au niveau local, notamment des informations sur l'utilisation de documents faux ou falsifiés et les filières d'immigration clandestine, ainsi que les catégories de données mentionnées à l'alinéa 2.

**Art. 106b al. 4**

Le Conseil fédéral peut adapter les catégories de données personnelles mentionnées à l'alinéa 2 en fonction du développement de l'acquis de Schengen. Il consulte le Préposé fédéral à la protection des données.

(Correspond à l'art. 22i LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106c titre**

Echange de données personnelles

**Art. 106c al. 1**

Les autorités chargées du contrôle à la frontière et les entreprises de transport peuvent échanger les données personnelles nécessaires à l'exécution du devoir de diligence visé à l'article 87 et à la prise en charge de passagers au sens de l'article 88.

**Art. 106c al. 2**

A ce titre, elles peuvent communiquer et recevoir notamment les données personnelles visées à l'article 106b alinéa 2 lettres b à d.

**Art. 106c al. 3**

Les articles 106a et 106d à 106h sont applicables par analogie.

(Correspond à l'art. 22j LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106d titre**

Communication de données personnelles

**Art. 106d al. 1**

Aucune donnée personnelle ne peut être communiquée à un Etat tiers si celui-ci n'assure pas un niveau adéquat de protection des données.

**Art. 106d al. 2**

Des données personnelles peuvent être communiquées, dans des cas particuliers, à un Etat tiers en dépit de l'absence d'un niveau adéquat de protection des données:

- si la personne concernée a indubitablement donné son consentement; s'il s'agit de données sensibles ou de profils de personnalité, le consentement doit être explicite;
- si la communication est nécessaire pour protéger la vie ou l'intégrité corporelle de la personne concernée; ou
- si la communication est indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant ou à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice.

**Art. 106d al. 3**

Des données personnelles peuvent être communiquées en dehors des cas visés à l'alinéa 2 lorsque des garanties suffisantes permettent d'assurer, dans des cas particuliers, une protection adéquate de la personne concernée.

**Art. 106d al. 4**

Le Conseil fédéral fixe l'étendue des garanties à fournir et les modalités selon lesquelles elles doivent être fournies.

(Correspond à l'art. 22k LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106e titre**

Information sur la collecte de données personnelles

**Art. 106e al. 1**

La personne concernée doit être informée de toute collecte de données personnelles la concernant. Le devoir d'informer ne s'applique pas si la personne concernée a déjà été informée.

**Art. 106e al. 2**

Elle doit recevoir au moins les informations suivantes:

- l'identité du maître du fichier;
- les finalités du traitement des données;
- les catégories de destinataires si la communication des données est envisagée;
- le droit d'accéder aux données la concernant conformément à l'article 106f;
- les conséquences liées au refus de sa part de fournir les données personnelles demandées.

**Art. 106e al. 3**

Si les données ne sont pas collectées auprès de la personne concernée, celle-ci doit être informée au plus tard lors de l'enregistrement des données ou de leur première communication à un tiers, à moins que cela ne s'avère impossible, ne nécessite un surcroît de travail disproportionné ou que l'enregistrement ou la communication ne soient expressément prévus par la loi.

(Correspond à l'art. 22l LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106f titre**

Droit d'accès

**Art. 106f texte**

Le droit d'accès est régi par l'article 8 LPD. En outre, le maître du fichier fournit les informations dont il dispose concernant l'origine des données.

(Correspond à l'art. 22m LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106g titre**

Refus ou restriction du droit d'accès

**Art. 106g al. 1**

L'article 9 alinéas 1, 2 et 4 LPD s'applique à la restriction du devoir d'informer et du droit d'accès.

**Art. 106g al. 2**

Si une information ou un renseignement sont refusés, restreints ou différés, ils doivent être donnés dès que le motif pour lequel ils ont été refusés, restreints ou différés n'existe

plus et pour autant que cela ne s'avère pas impossible ou ne nécessite pas un surcroît de travail disproportionné.

(Correspond à l'art. 22n LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Art. 106h titre**

Recours du Préposé fédéral à la protection des données

**Art. 106h texte**

Le Préposé fédéral à la protection des données a qualité pour recourir contre toute décision rendue en vertu de l'article 27 alinéa 5 LPD et contre celle de l'autorité de recours.

(Correspond à l'art. 22o LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Chapitre 13ter titre**

Eurodac

**Art. 106i al. 1**

Les postes-frontière et les autorités cantonales et communales de police relèvent immédiatement les empreintes digitales de tous les doigts des étrangers âgés de plus de 14 ans qui entrent illégalement en Suisse en provenance d'un Etat qui n'est pas lié par un des accords d'association à Dublin et ne sont pas refoulés.

**Art. 106i al. 2**

Par ailleurs, les données suivantes sont relevées:

- a. le lieu où la personne a été appréhendée et la date;
- b. le sexe de la personne appréhendée;
- c. la date à laquelle les empreintes digitales ont été relevées;
- d. le numéro de référence attribué par la Suisse aux empreintes digitales;
- e. la date à laquelle les données ont été transmises à l'unité centrale.

**Art. 106i al. 3**

Les postes-frontière, les autorités cantonales et communales de police et celles compétentes dans le domaine des étrangers peuvent relever les empreintes digitales de tous les doigts des étrangers de plus de 14 ans qui séjournent illégalement en Suisse afin de contrôler s'ils ont déjà déposé une demande d'asile dans un autre Etat lié par un des accords d'association à Dublin.

**Art. 106i al. 4**

Les données relevées conformément aux alinéas 2 et 3 sont communiquées à l'office compétent en vue de leur transmission à l'unité centrale.

**Art. 106i al. 5**

Les données transmises conformément à l'alinéa 2 sont enregistrées par l'unité centrale dans la banque de données Eurodac et sont détruites automatiquement deux ans après le relevé des empreintes digitales. L'office compétent demande à l'unité centrale de procéder à la destruction anticipée de ces données dès qu'il a connaissance du fait que l'étranger a:

- a. obtenu une autorisation de séjour en Suisse;
- b. quitté le territoire des Etats liés par un des accords d'association à Dublin;
- c. acquis la nationalité d'un Etat lié par un des accords d'association à Dublin.

**Art. 106i al. 6**

Les articles 102b à 102g de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile sont applicables aux procédures définies aux alinéas 1 à 5. (Correspond à l'art. 22p LSEE selon l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin)

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Ich habe hier kurz erwähnt, dass die Koordination zwischen Asylgesetz, Ausländergesetz, Anag und den Bestimmungen im Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziation an Schengen und Dublin erfolgen muss. Es geht um Gesetzesbestimmungen, die bereits in der Volksabstimmung angenommen worden sind. Diese sind im Anag verankert, und sie sind hier in

das Ausländergesetz zu integrieren. Daher erübrigt es sich, noch materiell darüber zu diskutieren, weil sie in der Volksabstimmung angenommen worden sind.

**Angenommen – Adopté**

**Präsident (Büttiker Rolf, Präsident):** Gestützt auf Artikel 127 des Parlamentsgesetzes wird nun Frau Heberlein noch über die Petition 05-08 Bericht erstatten, welche die Vorlage 02.024 betrifft.

**Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission:** Wir haben mit dem vorliegenden Geschäft noch eine Petition zu bereinigen, nämlich die Petition «Nationales Unterstützungskollektiv für Asylsuchende. Nein zur unmenschlichen Politik von Rückweisung und Ausschluss» (05-08).

Im Rahmen der Differenzbereinigung lag der Kommission die Petition des Nationalen Unterstützungskollektivs für Asylsuchende mit Sitz in Bern vor – versehen mit 2190 Unterschriften. Die Kommission hat die Bittschrift mit dem Titel «Nein zur unmenschlichen Politik von Rückweisung und Ausschluss» zur Kenntnis genommen, ohne ihr Folge zu geben.

**Präsident (Büttiker Rolf, Präsident):** Wir nehmen von dieser Erklärung Kenntnis.

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 01.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 07.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 12.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Text des Erlasses (BBl 2005 7365)  
 Texte de l'acte législatif (FF 2005 6885)

---

## Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

### **Art. 78 Abs. 4**

*Antrag der Mehrheit*  
Festhalten

### *Antrag der Minderheit*

(Müller Philipp, Fehr Hans, Hutter Markus, Müri, Perrin, Rutschmann, Schwander, Stahl, Weyeneth)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 78 al. 4**

*Proposition de la majorité*  
Maintenir

### *Proposition de la minorité*

(Müller Philipp, Fehr Hans, Hutter Markus, Müri, Perrin, Rutschmann, Schwander, Stahl, Weyeneth)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident** (Janiak Claude, Präsident): Die Differenz in Artikel 78 Absatz 4 hat sich mit der Abstimmung zu Artikel 14a Absatz 3 Anag (Geschäft 02.060, Änderungen bisherigen Rechts) erledigt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

### **Art. 120 Abs. 2 Ziff. 1; 121a**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 120 al. 2 ch. 1; 121a**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Schluss der Sitzung um 13.20 Uhr*  
*La séance est levée à 13 h 20*

02.024

## Ausländergesetz Loi sur les étrangers

### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)  
 Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 08.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 08.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)  
 Ständerat/Conseil des Etats 01.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 07.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 12.12.05 (Differenzen – Divergences)  
 Nationalrat/Conseil national 18.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Ständerat/Conseil des Etats 18.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Text des Erlasses (BBl 2005 7385)  
 Texte de l'acte législatif (FF 2005 6885)

---

### Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

#### **Art. 78 Abs. 4**

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 78 al. 4**

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ich habe bereits erwähnt, dass es um die Anpassung der Formulierung geht, wie wir sie jetzt eben im Asylgesetz (02.060) beschlossen haben.

#### *Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Damit haben wir sowohl beim Asylgesetz als auch beim Ausländergesetz die Differenzen bereinigt. Ich wünsche Herrn Bundesrat Blocher noch einen angenehmen Abend. Ich gehe davon aus, dass er mit dem Ständerat zufrieden ist. (*Zwischenruf Bundesrat Blocher: Sehr!*) (*Helterkeit*)

02.024

**Ausländergesetz****Loi sur les étrangers***Schlussabstimmung – Vote final*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BB1 2002 3709)

Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 01.12.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 07.12.05 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 12.12.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BB1 2005 7385)

Texte de l'acte législatif (FF 2005 6885)

**Donzé Walter (E, BE):** Ich werde mich vor den Schlussabstimmungen zum Ausländergesetz wie auch zum Asylgesetz nur einmal zu Wort melden.

Je nach Betrachtungsweise können wir diese Gesetzesänderungen nun als bissigen Pitbull oder als wohltätigen Bernhardiner sehen. Ich möchte aber sagen: Diese Gesetzesänderungen sind nicht in der «Session der Kampfhunde» geboren. Die Verhandlungen haben sich immerhin über etwa drei Jahre hingezogen, und dabei kam das ganze Spektrum zum Ausdruck: von der Ausländerfeindlichkeit bis zum Helfersyndrom. Auch ein Wechsel an der Departementsspitze hat stattgefunden.

Es ist das Verdienst der Mitteparteien, dass die Situation deblockiert wurde und nun eine Lösung vorliegt. Die EVP/EDU-Fraktion anerkennt, dass Missstände behoben werden, dass aber die humanitäre Tradition der Schweiz und die Menschenwürde hochgehalten werden. Der Rechtsstaatlichkeit wird Nachachtung verschafft, Verfahren werden effizienter, Bedingungen klarer. Die vorläufige Aufnahme ist klar verbessert worden, und die Notwendigkeit der Integration bei längerem Aufenthalt wurde erkannt, z. B. mit der Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit.

Wir bedauern jedoch, dass die nichtstaatliche Verfolgung im Gesetz nicht Aufnahme gefunden hat, dass das Risiko einer Abweisung von papierlosen echten Flüchtlingen nicht ausgeräumt ist, dass bei der Rückführung ein Restrisiko für lebensbedrohliche Situationen bleibt. Wir finden auch, dass man bei der Behandlung von Härtefällen grosszügiger sein könnte und dass die Kritik von UNHCR, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen nicht vollständig ausgeräumt wurde.

Mit der Verabschiedung der beiden Gesetze und der Volksabstimmung sind die Aufgaben noch nicht gelöst. Wir sehen deshalb vier Punkte, in denen weiterhin Handlungsbedarf besteht:

1. Das Problem des illegalen Aufenthalts muss aktiv angegangen werden: Man darf das Thema «sans-papiers» nicht einfach liegen lassen.
2. Menschenrechte und Völkerrecht sind in jedem Fall zu respektieren.
3. Wir fordern einen menschenwürdigen Vollzug, das heisst: keine Deals, also keine Entwicklungsprogramme auf Regierungsebene gegen Rückführungsbereitschaft.

4. Wir fordern auch nochmals ein, dass flankierende Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Armutsbekämpfung nicht umgangen werden. Unsere Fraktion stimmt grossmehrheitlich für diese Gesetzesänderungen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich spreche im Namen der SP-Fraktion. Das vorliegende Ausländergesetz ist kein Ruhmesblatt für unser Land. Es ist geprägt vom Geist ängstlicher Abwehr gegen alles Fremde, insbesondere gegenüber Menschen aus Nicht-EU-Staaten. Es ist realitätsfremd, und es ist eine verpasste Chance.

1. Die ursprüngliche Idee des Bundesrates war: Wir setzen hohe Hürden für die Einwanderung, aber wenn die Leute einmal da sind, sollen sie den Einheimischen möglichst gleichgestellt sein. Von dieser Idee ist nichts mehr übrig. Nur die hohen Hürden wurden beibehalten. Aus Nicht-EU-Staaten dürfen nur Leute kommen, die hochqualifiziert sind.

2. Die Bestimmungen über den Familiennachzug sind realitätsfremd. Sie tragen den Bedürfnissen der Betroffenen in keiner Weise Rechnung. Nicht berücksichtigt sind auch die Interessen von binationalen Paaren, also Schweizerinnen, die mit Ausländern, und Schweizern, die mit Ausländerinnen verheiratet sind. Die Eheschliessungen dieser binationalen Paare machen bald die Hälfte aller Eheschliessungen aus. Im Weiteren sind EU-Bürgerinnen und -Bürger in diesem Gesetz besser gestellt als Schweizerinnen und Schweizer.

Nicht berücksichtigt ist auch die Realität der grossen Zahl von «sans-papiers», die bei uns leben und arbeiten.

3. Mit diesem Gesetz verpassen wir eine ganz grosse Chance. Wir zeigen den hier lebenden Migrantinnen und Migranten in keiner Weise, dass wir froh sind, dass sie da sind. Unser Land ist existenziell auf die Migrantinnen und Migranten angewiesen. Sie leisten tagtäglich Grosses im Gastgewerbe, in der Bauwirtschaft, im Gesundheitswesen, in der Landwirtschaft, in der Wissenschaft. Viele haben dazu beigetragen, dass die Schweiz in der Welt einen guten Namen hat. Stellvertretend für viele zitiere ich Ihnen drei Namen: Philippe Suchard, Nicolas Hayek und – für die Sportbegeisterten unter Ihnen – Martina Hingis.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dieses Gesetz das Ergebnis ängstlicher Erbsenzählerei und Ausdruck eines fehlenden Selbstbewusstseins von uns Schweizerinnen und Schweizern ist. Unser Land hat Besseres verdient als dieses Gesetz, und unsere Migrantinnen und Migranten auch.

Deshalb wird die SP-Fraktion dieses Gesetz ablehnen und das Referendum unterstützen.

**Häberli-Koller Brigitte (C, TG):** Die CVP-Fraktion wird der Asyl- und der Ausländergesetzrevision mehrheitlich zustimmen. Diese Revisionen erfüllen im Grossen und Ganzen die Forderungen der CVP in der Migrationspolitik, namentlich eine kontrollierte Zuwanderung, integrierte Zugewanderte und die Bekämpfung von Missbräuchen. Eine kontrollierte Zuwanderung erreichen wir einerseits durch die Beseitigung des Anreizes, länger als nötig in der Schweiz zu bleiben, andererseits auch durch schnellere Verfahren. Beim Asylgesetz sind vor allem die Ausweitung des Sozialhilfestopps, das verbesserte Flughafenverfahren sowie die beschleunigte Papierbeschaffung zu nennen.

Beim Ausländergesetz ist der Vorrang von Inländern und von Staatsangehörigen von Ländern, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, zentral. Zur Integration beitragen werden die im Asylgesetz vorgesehene neue Härtefallregelung für eine Aufenthaltsbewilligung, die erleichterte Arbeitsaufnahme und der Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen nach drei Jahren. Beim Ausländergesetz ist auf die allgemein verstärkte Bedeutung der Integration hinzuweisen. In den Bereich der Missbrauchsbe-kämpfung fallen die Verlängerung der Maximaldauer der Ausschaffungshaft und die neugeschaffene Durchsetzungshaft sowie die Abgabe von Reise- und Identitätspapieren beim Stellen des Asylgesuches.

Die CVP-Fraktion ist aber auch zufrieden damit, dass verschiedene Massnahmen nicht ins Gesetz aufgenommen worden sind, z. B. geschlossene Gemeinschaftsunterkünfte für renitente Asylbewerber, der Entzug oder die Einschränkung der Nothilfe und die Einschränkung der Pflichtleistungen der Krankenversicherer auf Notmassnahmen.

Schliesslich begrüsst die CVP-Fraktion, dass als Voraussetzung für die vorläufige Aufnahme lediglich eine konkrete Gefährdung im Herkunftsstaat und nicht eine konkrete Gefährdung in der Existenz des Gesuchstellers gegeben sein muss.

Die Frage der Werte hat in unserer Fraktion zu einer eingehenden Diskussion geführt. Denn wir alle wissen, dass wir als Politikerinnen und Politiker nicht ohne gesellschaftliche Grundsätze und Vorstellungen auskommen, die den eigenen Gestaltungsauftrag rechtfertigen. Eine Minderheit der Fraktion ist der Meinung, dass auch nach den eingebrachten Verbesserungen der Würde des Menschen und dem Gedanken der Gerechtigkeit, zwei Grundpfeilern der christlichen Ethik, noch zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Sie wird sich daher der Stimme enthalten.

Insgesamt ist jedoch die Mehrheit der CVP-Fraktion überzeugt, ein ausgewogenes Gesetz vor sich zu haben, welches auf die heutigen Anforderungen im Asylwesen eine gute Antwort gibt und verfassungskonform ist.

**Gutzwiller Felix (RL, ZH):** Wir ordnen das Asyl- und das Ausländergesetz in die gesamte Migrationspolitik der FDP ein. Diese Migrationspolitik basiert auf vier Pfeilern:

1. auf der Personenfreizügigkeit innerhalb Europas;
2. auf dem revidierten Ausländergesetz, das ja die Ausländerpolitik gegenüber Drittstaaten sowie die Integration in der Schweiz regelt;
3. auf dem verstärkten Engagement für die Friedenssicherung an Krisenorten und einer verstärkten Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Migrationsproblematik; sowie
4. auf der Asylpolitik.

Die FDP-Fraktion bekennt sich zur humanitären Tradition und respektiert die verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Deshalb hat sie sich z. B. auch dagegen gewandt, dass die Nothilfe, die in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert ist, verweigert, eingeschränkt oder an rechtlich unzulässige Bedingungen geknüpft wird. Des Weiteren betont die FDP-Fraktion, dass am Schutz der tatsächlich Schutzbedürftigen in keiner Weise gerüttelt werden soll. Sie ist der Auffassung, dass mit dem revidierten Asylgesetz der Vollzug auf verfassungs- und völkerrechtskonforme Weise verbessert wird und Missbräuche verhindert werden können.

Der Bundesrat ist in der Pflicht, für eine menschenrechtskonforme Umsetzung des Gesetzes zu sorgen. Die Massnahmen zielen darauf ab, rechtsstaatlich getroffene Entschelde auch wirklich durchzusetzen. Die Massnahmen sind insbesondere für die Kantone und die Städte wichtig, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Die Revision beinhaltet auch repressive Massnahmen. Aufgrund der offensichtlichen Vollzugsprobleme sind diese Massnahmen aber notwendig. Eine rein karitative Asylpolitik würde bedeuten, die Augen vor den realen Problemen zu verschliessen. Genau dies tun aber diejenigen, die bereits heute mit dem Referendum gegen das Asylgesetz drohen. Zudem sind, wie Sie wissen, viele der Bestimmungen im Vollzugsbereich in beiden Gesetzen verankert, was konsequenterweise ein doppeltes Referendum erfordern würde.

Die Respektierung des Rechtsstaates ist ein unliberales Anliegen. Liberal sein heisst auch, dem Rechtsstaat Nachhaken zu verschaffen.

Die Neuerungen im Asylgesetz verfolgen genau dieses Ziel, weshalb die FDP-Fraktion diese Revision unterstützt.

**Leuenberger Ueli (G, GE):** Une dernière fois, à la fin des longs travaux sur la loi sur les étrangers, le groupe des Verts vous invite à rejeter cette loi: cette loi qui ferme quasiment

aux ressortissantes et ressortissants venant de pays hors de l'Union européenne l'accès à notre pays; cette nouvelle loi qui accroît la précarité de 700 000 étrangers qui vivent et travaillent en Suisse en limitant le regroupement familial et l'obtention du permis d'établissement; cette nouvelle loi qui jette la suspicion sur les couples binationaux; cette nouvelle loi qui permet d'enfermer jusqu'à deux ans dans des prisons suisses des personnes qui n'ont commis aucun délit; cette nouvelle loi qui refuse de prendre en compte la présence des sans-papiers, toute solution de régularisation et qui fait perdurer une des plus grandes hypocrisies dans notre pays. La majorité au Parlement fait fausse route en soutenant cette loi qui va créer beaucoup plus de problèmes dans notre pays qu'elle n'en résoudra.

Je vous invite à rejeter la loi sur les étrangers, comme je vous invite à rejeter la loi sur l'asile.

Les Verts combattront d'une manière déterminée les deux «lex Blocher» par le référendum.

**Huguenin Marianne** (–, VD): En juin 2004, avant le vote sur l'ensemble sur la loi sur les étrangers, j'avais cité Karl Barth. Comme je n'ai pas l'impression d'avoir été entendue, vous me permettrez de répéter cette citation: «Dans l'espace qu'il occupe, un peuple ne saurait être un mur, mais uniquement une porte. Cette porte peut être plus ou moins largement ouverte, et elle peut même l'être tout à fait. Mais en aucun cas elle ne doit être verrouillée, et moins encore murée. L'individu qui vit réellement au milieu de son peuple, parmi ses proches, se trouve pris dans un mouvement qui l'oriente vers les gens qui lui sont étrangers, vers les autres peuples, vers le monde.»

Avec la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile, vous avez muré la porte; vous l'avez verrouillée. Ce sont des lois que je qualifierai d'autistes. La majorité au Parlement s'enferme elle-même à l'intérieur de ce mur qu'elle construit contre l'extérieur. Elle prétend éliminer toute la réalité humaine des immigrations traditionnelles en Suisse: celle de Turquie, celle d'ex-Yougoslavie, les 100 000 sans-papiers officiellement recensés. Elle prétend éliminer la dure réalité des requérants d'asile du monde dans lequel nous sommes.

«Loi contre les étrangers», avons-nous dit lors du débat d'entrée en matière, l'évolution des choses a dépassé nos pires craintes: loi contre les étrangers, loi contre l'asile – lois contre la Suisse et contre les Suisses aussi. Contre ceux qui, comme Karl Barth l'a dit, sont pris dans le mouvement qui les oriente vers les gens qui leur sont a priori étrangers, qui les oriente vers les autres peuples, vers le monde.

«A gauche toute/Links!» s'associe activement aux deux référendums qui vont être lancés, référendums indispensables à la dignité de ce pays.

#### **Bundesgesetz über die AusländerInnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers**

##### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 02.024/2819)

Für Annahme des Entwurfes .... 106 Stimmen

Dagegen .... 66 Stimmen

*Siehe Seite / voir page 331*

02.024

**Ausländergesetz  
Loi sur les étrangers***Schlussabstimmung – Vote final*

Botschaft des Bundesrates 08.03.02 (BBl 2002 3709)

Message du Conseil fédéral 08.03.02 (FF 2002 3469)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 05.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 06.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.05.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 16.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 27.09.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 28.09.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 01.12.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 07.12.05 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 12.12.05 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 16.12.05 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBl 2005 7365)

Texte de l'acte législatif (FF 2005 6885)

---

**Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer  
Loi fédérale sur les étrangers***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes .... 33 Stimmen

Dagegen .... 8 Stimmen

(4 Enthaltungen)

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 23

**Abstimmung vom / Vote du: 06.05.2004 16:21:16**

Abate	=	R	TI
Aeschbacher	o	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	*	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	=	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	=	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühlmann	+	G	LU
Bührer	=	R	SH
Burkhalter	=	R	NE
Cathomas	o	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	o	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daquet	+	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	o	C	FR
Donzé	o	E	BE
Dormond Béguélin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	=	R	AG
Eggly	=	R	GE
Engelberger	=	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	=	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	+	G	BE
Gadient	=	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	=	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf	+	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	=	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	=	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Hein Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	o	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	=	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	=	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	=	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	=	R	AR
Kohler	*	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	=	C	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	=	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Leuthard	o	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	=	C	AI
Lustenberger	=	C	LU
Maillard	+	S	VD
Maitre	o	C	GE
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	o	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	=	R	AG
Müller Walter	=	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	=	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	o	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	o	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	=	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schlürer	=	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	ZG
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Speck	*	V	AG
Spuhler	=	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	=	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	o	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	=	R	LU
Trépez	=	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Veillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	+	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walker Félix	o	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Wasserfallen	=	R	BE
Wehrli	o	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	+	C	ZH
Zisyadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	4	14	0	42	0	0	4	64
nein / non / no	7	0	30	0	1	47	1	86
enth. / abst. / ast.	12	0	0	0	3	0	0	15
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	5	0	10	10	1	8	0	34

+ Ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Minderheit I (Garbani)

Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit II (Schibli)

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 23

**Abstimmung vom / Vote du: 06.05.2004 16:22:23**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	*	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	o	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	=	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühmann	=	G	LU
Bührer	o	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	=	R	AG
Eggly	=	R	GE
Engelberger	=	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	TI
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	o	G	BE
Gadient	=	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	=	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf	=	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	=	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	*	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	o	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	o	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	o	S	FR
Loepfe	o	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	+	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	=	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Mürli	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parnelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	o	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sedis	+	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schluer	=	V	ZH
Schmid Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	=	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	=	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	=	R	LU
Trépozez	=	R	BE
Vanek	o	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Vaillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	o	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfuh	=	V	BE
Wasserfallen	=	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	+	C	ZH
Zisvadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	20	4	12	34	3	0	2	75
nein / non / no	2	5	16	7	1	47	1	79
enth. / abst. / ast.	1	5	1	1	0	0	2	10
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	5	0	11	10	1	8	0	35

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit II Schibli

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 23, Abs. 3, Bst. f

**Abstimmung vom / Vote du: 06.05.2004 16:23:33**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	*	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	=	R	GR
Bigger	*	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühlmann	+	G	LU
Bührer	=	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	=	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	+	S	BE
Darbellay	=	C	FR
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	=	R	AG
Eggy	=	R	GE
Engelberger	=	R	NW
Fasel	+	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	+	G	BE
Gadient	=	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	=	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf Maya	+	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	=	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	=	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	=	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	*	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	=	C	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	=	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	=	C	AI
Lustenberger	=	C	LU
Maillard	+	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	=	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	=	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schlürer	=	V	ZH
Schmid Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommeruga Carlo	+	S	GE
Speck	*	V	AG
Spuhler	=	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	=	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	=	R	LU
Triponoz	=	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Veillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	+	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Wasserfallen	=	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	+	C	ZH
Ziswadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	16	14	10	42	3	0	5	90
nein / non / no	7	0	20	0	1	46	0	74
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	5	0	10	10	1	9	0	35
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

- + ja / oui / si
- = nein / non / no
- o enth. / abst. / ast.
- % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4
- excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4
- \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato
- # Der Präsident stimmt nicht
- Le président ne prend pas part aux votes
- v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag Triponez

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 23, Abs. 4

**Abstimmung vom / Vote du:** 06.05.2004 16:24:33

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	*	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	=	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	=	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	=	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	=	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbella	=	C	VS
De Buman	=	C	FR
Donzé	=	E	BE
Dommond Béguelin	=	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	=	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Frösch	=	G	BE
Gadient	=	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf Maya	=	G	BL
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	=	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	*	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	=	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	=	C	AG
Lévrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	=	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	=	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	=	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	=	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Müri	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parnelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	=	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	=	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibil	=	V	ZH
Schlüer	+	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	=	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Speck	*	V	AG
Spuhler	=	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vellion	=	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walker Félix	=	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	=	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapfl	=	C	ZH
Zisyadis	=	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	3	0	28	0	1	10	1	43
nein / non / no	20	14	2	42	3	37	4	122
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	5	0	10	10	1	8	0	34
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

 Bedeutung Ja / Signification de oui: Zustimmung zum Antrag Müller Philipp  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Ablehnung

 + ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 30a

**Abstimmung vom / Vote du:** 06.05.2004 18:20:58

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	=	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	=	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühmann	+	G	LU
Bührer	o	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	*	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	+	S	BE
Darbellay	=	C	VS
De Buman	*	C	FR
Donzé	=	E	BE
Dommond Béguelin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	*	V	VS
Frösch	+	G	BE
Gadient	=	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Genner	+	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf Maya	+	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	*	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Inelchen	+	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	=	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	=	C	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	=	C	LU
Maillard	+	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	=	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	=	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Müri	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehrl	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	=	V	BE
Scherker	+	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schlürer	=	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommeruga Carlo	+	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	*	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	=	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponoz	=	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Veillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	+	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfer	=	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfluh	=	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weizelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	+	C	ZH
Zisvadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	13	13	20	41	1	0	5	93
nein / non / no	8	0	9	0	3	44	0	64
enth. / abst. / ast.	0	0	1	0	0	0	0	1
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	7	1	10	11	1	11	0	41
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

- + ja / oui / si
- = nein / non / no
- o enth. / abst. / ast.
- % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4
- excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4
- \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato
- # Der Präsident stimmt nicht
- Le président ne prend pas part aux votes
- v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit (Beck)



**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 31a

**Abstimmung vom / Vote du: 06.05.2004 18:24:08**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	=	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	=	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	=	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	=	C	SG
Bugnon	=	V	VD
Bühmann	+	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	+	G	NE
Daguet	+	S	BE
Darbella	=	C	VS
De Buman	*	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dommond Béguelin	+	S	VD
Dunant	=	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Fattebert	=	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	*	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	*	V	VS
Frösch	+	G	BE
Gadiant	=	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	+	S	NE
Gerner	+	G	ZH
Germanier	=	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	+	S	ZH
Graf	+	G	BL
Gross Andreas	+	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	*	S	ZH
Haller	=	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	=	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Heim Bea	+	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	+	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	+	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	=	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	+	G	ZG
Laubacher	=	V	LU
Leu	=	C	LU
Leuenberger Genève	+	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	+	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Mailard	+	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Mari Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	=	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	+	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	=	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	=	V	ZH
Müller Geri	+	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Mürli	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	=	V	BE
Pagan	=	V	GE
Parmelin	=	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	=	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	+	S	SG
Rechsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	+	G	VD
Rennwald	+	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	=	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	+	S	VS

Roth-Bernasconi	+	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	+	S	VD
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schliker	=	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	+	S	GE
Speck	*	V	AG
Spuhler	*	V	TG
Stahl	=	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	+	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	+	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	=	R	BE
Vanek	+	-	GE
Vaudroz René	=	R	VD
Veillon	=	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	+	G	ZH
Vollmer	+	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	=	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	=	V	TG
Wandfuh	=	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zappi	+	C	ZH
Zisyadis	+	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	15	13	22	40	3	0	5	98
nein / non / no	7	0	8	0	1	44	0	60
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	6	1	10	12	1	11	0	41

- + ja / oui / si
- = nein / non / no
- o enth. / abst. / ast.
- % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4
- excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4
- \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato
- # Der Präsident stimmt nicht
- Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit (Weyeneth)

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 121

**Abstimmung vom / Vote du: 06.05.2004 18:25:35**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	=	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	=	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	o	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Burman	*	C	FR
Donzé	=	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	=	R	GE
Engelberger	*	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	*	V	VS
Frösch	=	G	BE
Gadient	+	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	*	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	+	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	*	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Müri	+	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	=	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	o	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schlüter	+	V	ZH
Schmid Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	*	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponoz	+	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfuh	*	V	BE
Wasserfallen	=	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zappi	+	C	ZH
Zisayadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	22	0	21	0	1	43	1	88
nein / non / no	0	13	6	40	3	0	4	66
enth. / abst. / ast.	0	0	2	0	0	0	0	2
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	6	1	11	12	1	12	0	43

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

 Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit I (Beck)



**Geschäft / Objet:**  
Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**  
Art. 121, Zif. 5

**Abstimmung vom / Vote du:** 06.05.2004 18:26:38

Abate	=	R	TI
Aeschbacher	=	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	*	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	=	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	=	R	SH
Burkhalter	=	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	=	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	*	C	FR
Donzé	=	E	BE
Domond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	=	R	GE
Egerszegi-Obrist	=	R	AG
Eggly	=	R	GE
Engelberger	=	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	=	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	=	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	*	V	VS
Frösch	=	G	BE
Gadiant	+	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	=	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	*	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	=	C	TG
Haering	*	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	=	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	=	R	ZH
Irmfeld	*	C	OW
Ineichen	=	R	LU
Janiak	*	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE
Kleiner	=	R	AR
Kohler	=	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	=	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	=	C	AG
Levrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	=	C	GE
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meier-Schatz	=	C	SG
Menétray-Savary	=	G	VD
Messmer	*	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	=	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Müri	+	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	=	R	TI
Perin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	*	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	=	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	=	R	TI
Salvi	*	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schißer	+	V	ZH
Schmid Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	=	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	*	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	=	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Tauscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	=	R	LU
Triponoz	o	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Wäfer	+	E	ZH
Walker Félix	=	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	=	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapf	=	C	ZH
Zisayadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	12	0	6	0	1	44	1	64
nein / non / no	10	13	23	41	3	0	4	94
enth. / abst. / ast.	0	0	1	0	0	0	0	1
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	6	1	10	11	1	11	0	40

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le Président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit II (Vermot)

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 46

**Abstimmung vom / Vote du: 07.05.2004 10:48:55**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Eivira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	*	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	*	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	=	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	*	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Burman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	*	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	*	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattabert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	*	V	SZ
Fröysinger	+	V	VS
Frösch	=	G	BE
Gadient	*	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	*	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giszendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	*	S	BE
Gutzwiller	*	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	*	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	*	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	=	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Kohler	+	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Lévrat	=	S	FR
Loepfe	*	C	AI
Lustenberger	*	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	o	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Müri	+	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	*	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Renwald	=	S	JU
Rey	=	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	o	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schlüer	+	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommeruga Carlo	=	S	GE
Speck	+	V	AG
Spuhler	*	V	TG
Stahl	*	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Thaler	+	R	LU
Trépozez	+	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	*	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wolmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zappi	o	C	ZH
Zisvadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	22	0	28	0	5	45	2	102
nein / non / no	0	13	1	48	0	0	3	65
enth. / abst. / ast.	3	0	0	0	0	0	0	3
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	3	1	11	4	0	10	0	29

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit

Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit (Leutenegger Oberholzer) und Antrag Thanei

+ Ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 111 Abs. 4

**Abstimmung vom / Vote du:** 16.06.2004 17:09:23

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Alleman	=	S	BE
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	*	S	NE
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	*	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borer	+	V	SH
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	=	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	*	C	GR
Cavalli	=	S	TI
Chevrier	*	C	VS
Christen	+	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggy	+	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	*	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	*	G	BE
Gadient	+	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	*	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	*	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	=	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE
Kleiner	+	R	AR
Köhler	=	C	JU

Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	+	R	BE
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Mürli	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	=	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	=	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	o	C	TI
Rossini	=	S	VS

Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	*	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schüür	+	V	ZH
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Thaller	*	R	LU
Triponoz	+	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	*	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfuh	*	V	BE
Wasserfallen	*	R	BE
Wehrli	=	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapfi	=	C	ZH
Ziswiler	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	17	0	31	0	5	48	1	102
nein / non / no	3	13	0	51	0	0	3	70
enth. / abst. / ast.	2	0	0	0	0	0	0	2
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	6	1	9	1	0	7	1	25

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui: Antrag der Mehrheit

Bedeutung Nein / Signification de non: Antrag der Minderheit (Vermot)


**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

GesamtAbstimmung

Vote sur l'ensemble

**Abstimmung vom / Vote du: 16.06.2004 19:18:28**

Abate	o	R	TI
Aeschbacher	*	E	ZH
Alemann	+	S	BE
Amstutz	=	V	BE
Baader Caspar	=	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	*	S	SO
Baumann Alexander	=	V	TG
Bäumle	*	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	+	S	NE
Bezzola	o	R	GR
Bigger	=	V	SG
Bignasca Attilio	o	V	TI
Binder	#	V	ZH
Borner	=	V	SO
Bortoluzzi	=	V	ZH
Bruderer	+	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	=	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	o	V	VD
Bühmann	=	G	LU
Bührer	o	R	SH
Burkhalter	o	R	NE
Cathomas	*	C	GR
Cavalli	o	S	TI
Chevrier	*	C	VS
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
Daguet	o	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	+	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguélin	=	S	VD
Dunant	o	V	BS
Dupraz	o	R	GE
Egerszegi-Obrist	o	R	AG
Eggly	*	R	GE
Engelberger	o	R	NW
Fasel	*	G	FR
Fässler-Osterwalder	+	S	SG
Faltebert	o	V	VD
Favre	o	R	VD
Fehr Hans	*	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	+	S	SH
Fehr Jacqueline	+	S	ZH
Fehr Mario	+	S	ZH

Fluri	o	R	SO
Föhn	=	V	SZ
Freysinger	=	V	VS
Fröch	*	G	BE
Gadient	+	V	GR
Gallade	+	S	ZH
Garbani	o	S	NE
Genger	=	G	ZH
Germanier	o	R	VS
Giezendanner	=	V	AG
Glasson	o	R	FR
Glur	=	V	AG
Goll	o	S	ZH
Graf	*	G	BL
Gross Andreas	o	S	ZH
Gross Jost	+	S	TG
Guisan	o	R	VD
Günter	+	S	BE
Gutzwiller	o	R	ZH
Gyr	+	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	o	R	BL
Gysin Remo	+	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	+	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	+	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	o	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	=	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	+	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	o	R	UR
Hubmann	+	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	*	C	AG
Hutter Jasmin	=	V	SG
Hutter Markus	o	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	o	R	LU
Janiak	+	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	=	V	BE
Jutzet	+	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	=	V	ZH
Kiener Nellen	+	S	BE
Kleiner	o	R	AR
Kohler	+	C	JU

Kunz	=	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	o	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger Genève	=	G	GE
Leutenegger Filippo	*	R	ZH
Leutenegger Oberholzer	+	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	o	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	o	S	VD
Maitre	+	C	GE
Markwalder Bär	o	R	BE
Marti Werner	*	S	GL
Marty Kälin	+	S	ZH
Mathys	=	V	AG
Maurer	=	V	ZH
Maury Pasquier	o	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Menétray-Savary	=	G	VD
Messmer	o	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	=	V	BL
Mörgeli	*	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	o	R	AG
Müller Walter	o	R	SG
Müller-Hemmi	+	S	ZH
Mürli	=	V	LU
Noser	*	R	ZH
Oehrl	=	V	BE
Pagan	*	V	GE
Parmelin	o	V	VD
Pedrina	+	S	TI
Pelli	o	R	TI
Perrin	=	V	NE
Pfister Gerhard	*	C	ZG
Pfister Theophil	o	V	SG
Randegger	*	R	BS
Rechtsteiner Paul	o	S	SG
Rechtsteiner-Basel	+	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	+	S	VS
Reymond	*	V	GE
Riklin	*	C	ZH
Rime	o	V	FR
Robbiani	+	C	TI
Rossini	o	S	VS

Roth-Bernasconi	o	S	GE
Ruey	+	R	VD
Rutschmann	=	V	ZH
Sadis	o	R	TI
Salvi	+	S	VD
Savary	o	S	VD
Schenk	=	V	BE
Schenker	+	S	BS
Scharer Marcel	*	V	ZG
Schibli	=	V	ZH
Schüler	=	V	ZH
Schmid Walter	=	V	BE
Schneider	o	R	BE
Schwander	*	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga Carlo	o	S	GE
Speck	*	V	AG
Spühler	=	V	TG
Stahl	o	V	ZH
Stamm Luzi	=	V	AG
Steiner	o	R	SO
Strahm	+	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	+	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	+	S	ZH
Theiler	o	R	LU
Triponoz	o	R	BE
Vin	=	-	GE
Vaudroz René	o	R	VD
Veillon	o	V	VD
Vermot-Mangold	+	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	+	S	TI
Waber Christian	*	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	*	V	TG
Wandfluh	*	V	BE
Wasserfallen	o	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	*	R	SG
Weyeneth	=	V	BE
Widmer	+	S	LU
Wobmann	=	V	SO
Wyss Ursula	+	S	BE
Zapfl	+	C	ZH
Zisvadis	=	-	VD
Zuppiger	=	V	ZH

**Ergebnisse / Résultats:**

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	23	0	2	34	3	2	0	64
nein / non / no	0	11	0	2	0	31	4	48
enth. / abst. / ast.	0	0	31	14	0	10	0	55
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	5	3	7	2	2	12	1	32

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

Bedeutung Ja / Signification de oui:

Bedeutung Nein / Signification de non:

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 41a. 1 et 2

**Abstimmung vom / Vote du: 28.09.2005 11:16:35**

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amherd	=	C	VS
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	=	C	SO
Banga	=	S	SO
Barthassat	=	C	GE
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bühler	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	=	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Daguet	=	S	BE
Darbellay	*	C	VS
De Buman	=	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	*	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	=	G	BE
Füglistaller	+	V	AG
Gadient	=	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	*	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf Maya	=	G	BL
Graf-Litscher Edith	=	S	TG
Gross Andreas	=	S	ZH
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	=	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	=	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
John-Calame	=	G	NE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE

Kleiner	+	R	AR
Kohler	=	C	JU
Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger	*	S	BL
Leuthard	=	C	AG
Levrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maur Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	=	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	#	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Mürli	+	V	LU
Nordmann	=	S	VD
Noser	+	R	ZH
Oehrl	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	=	S	TI
Pelli	*	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	+	R	BS
Rechtsteiner Paul	=	S	SG
Rechtsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	=	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	=	C	TI

Rossini	=	S	VS
Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	+	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schlüter	+	V	ZH
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	=	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Stöckli	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanel	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	*	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	*	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	*	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapfl	=	C	ZH
Zisayadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	12	0	34	0	4	50	2	102
nein / non / no	12	14	2	50	0	1	2	81
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	3	0	4	2	1	5	1	16
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

Bedeutung Ja / Signification de oui: Proposition de la majorité  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Proposition de la minorité Hubmann

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Art. 41 al. 4

**Abstimmung vom / Vote du:** 28.09.2005 11:17:51

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amherd	=	C	VS
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	=	C	SO
Banga	=	S	SO
Barthassat	=	C	GE
Baumann Alexander	*	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	+	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	*	S	AG
Brun	+	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	*	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	=	S	TI
Chevrier	=	C	VS
Christen	*	R	VD
Daguet	=	S	BE
Darbella	*	C	VS
De Buman	=	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dormond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Egerszegi-Obrist	+	R	AG
Eggly	+	R	GE
Engelberger	*	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	=	G	BE
Füglistaller	+	V	AG
Gadient	=	V	GR
Gallade	=	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	+	R	VS
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf Maya	=	G	BL
Graf-Litscher Edith	=	S	TG
Gross Andreas	=	S	ZH
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	*	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	*	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweller	+	R	ZH
Heim Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	*	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	=	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hutter Jasmin	+	V	SG
Hutter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	=	S	BL
Jermann	*	C	BL
Joder	+	V	BE
John-Calame	=	G	NE
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kiener Nellen	=	S	BE

Kleiner	+	R	AR
Kohler	=	C	JU
Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger	=	S	BL
Leuthard	=	C	AG
Lévrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Markwalder Bär	=	R	BE
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	=	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	#	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Mürli	+	V	LU
Nordmann	=	S	VD
Noser	+	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	=	S	TI
Pelli	*	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	+	V	SG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Renwald	=	S	JU
Rey	=	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	=	C	TI

Rossini	=	S	VS
Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	=	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schluer	+	V	ZH
Schmid Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	=	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Stöckli	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponez	+	R	BE
Vanek	*	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfli	*	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	*	C	SZ
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	*	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapfl	=	C	ZH
Zispyadis	=	-	VD
Zuppliger	+	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	12	0	33	0	3	50	2	100
nein / non / no	11	14	3	50	1	1	2	82
enth. / abst. / ast.	0	0	0	0	0	0	0	0
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	0	0	0	0	0
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	4	0	4	2	1	5	1	17
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

Bedeutung Ja / Signification de oui: Proposition de la majorité  
 Bedeutung Nein / Signification de non: Proposition de la minorité Bühlmann

+ ja / oui / si  
 = nein / non / no  
 o enth. / abst. / ast.  
 % entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4  
 excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4  
 \* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato  
 # Der Präsident stimmt nicht  
 Le président ne prend pas part aux votes  
 v Vakant / Vacant / Vacante

**Geschäft / Objet:**

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

**Gegenstand / Objet du vote:**

Schlussabstimmung

Vote final

**Abstimmung vom / Vote du:** 16.12.2005 09:23:25

Abate	+	R	TI
Aeschbacher	+	E	ZH
Allemann	=	S	BE
Amherd	+	C	VS
Amstutz	+	V	BE
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Barthassat	=	C	GE
Baumann Alexander	+	V	TG
Bäumle	+	-	ZH
Beck	=	R	VD
Berberat	=	S	NE
Bezzola	*	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca Attilio	+	V	TI
Binder	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bruderer	=	S	AG
Brun	*	C	LU
Brunner Toni	+	V	SG
Brunschwig Graf	=	R	GE
Büchler	+	C	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Burkhalter	+	R	NE
Cathomas	+	C	GR
Cavalli	=	S	TI
Chevrier	+	C	VS
Christen	o	R	VD
Daguet	=	S	BE
Darbellay	+	C	VS
De Buman	o	C	FR
Donzé	+	E	BE
Dommond Béguelin	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	*	R	GE
Egerszegi-Obriest	+	R	AG
Eggly	o	R	GE
Engelberger	+	R	NW
Fasel	=	G	FR
Fässler-Osterwalder	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH

Fluri	+	R	SO
Föhn	+	V	SZ
Freysinger	+	V	VS
Frösch	=	G	BE
Füglistaller	+	V	AG
Gadient	+	V	GR
Gallade	*	S	ZH
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Germanier	o	R	VS
Giezendanner	+	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf Maya	=	G	BL
Graf-Litscher Edith	=	S	TG
Gross Andreas	=	S	ZH
Guisan	=	R	VD
Günter	%	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gyr	=	S	SZ
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Häberli	+	C	TG
Haering	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Hegetschweiler	+	R	ZH
Helm Bea	=	S	SO
Hess Bernhard	+	-	BE
Hochreutener	+	C	BE
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Huber	+	R	UR
Hubmann	*	S	ZH
Huguenin	=	-	VD
Humbel Näf	+	C	AG
Hütter Jasmin	+	V	SG
Hütter Markus	+	R	ZH
Imfeld	+	C	OW
Ineichen	+	R	LU
Janiak	#	S	BL
Jermann	+	C	BL
Joder	+	V	BE
John-Calame	=	G	NE
Jützet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kleiner Nellen	=	S	BE

Kleiner	+	R	AR
Kohler	=	C	JU
Kunz	+	V	LU
Lang	=	G	ZG
Laubacher	+	V	LU
Leu	+	C	LU
Leuenberger	=	G	GE
Leutenegger Filippo	+	R	ZH
Leutenegger	*	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Levrat	=	S	FR
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Markwalder Bär	*	R	BE
Mari Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	*	S	GE
Meler-Schatz	o	C	SG
Menétrey-Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Miesch	+	V	BL
Mörgeli	+	V	ZH
Müller Geri	=	G	AG
Müller Philipp	+	R	AG
Müller Walter	+	R	SG
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Mürli	+	V	LU
Nordmann	*	S	VD
Noser	+	R	ZH
Oehri	+	V	BE
Pagan	+	V	GE
Parmelin	+	V	VD
Pedrina	=	S	TI
Pelli	+	R	TI
Perrin	+	V	NE
Pfister Gerhard	+	C	ZG
Pfister Theophil	*	V	SG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Recordon	=	G	VD
Rennwald	=	S	JU
Rey	=	S	VS
Reymond	+	V	GE
Riklin	+	C	ZH
Rime	+	V	FR
Robbiani	o	C	TI

Rossini	=	S	VS
Roth-Bernasconi	=	S	GE
Ruey	=	R	VD
Rutschmann	+	V	ZH
Sadis	o	R	TI
Salvi	=	S	VD
Savary	=	S	VD
Schenk	+	V	BE
Schenker	=	S	BS
Scherer Marcel	+	V	ZG
Schibli	+	V	ZH
Schläpfer	+	V	ZH
Schmied Walter	*	V	BE
Schneider	*	R	BE
Schwander	+	V	SZ
Siegrist	o	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga Carlo	=	S	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steiner	+	R	SO
Stöckli	*	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Teuscher	=	G	BE
Thanei	*	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Triponoz	+	R	BE
Vanek	=	-	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Veillon	+	V	VD
Vermot-Mangold	=	S	BE
Vischer	=	G	ZH
Vollmer	*	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Wäfler	+	E	ZH
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Wehrli	+	C	SZ
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Wobmann	+	V	SO
Wyss Ursula	=	S	BE
Zapf	o	C	ZH
Zisayadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	R	S	E	V	-	Tot.
Ja / oui / si	20	0	27	0	4	53	2	106
nein / non / no	2	14	4	42	1	0	3	66
enth. / abst. / ast.	5	0	4	0	0	1	0	10
entsch. Art. 57 4 / excusé art. 57 4 / scusato Art. 57 4	0	0	0	1	0	0	0	1
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato	1	0	5	8	0	2	0	16
Vakant / Vacant / Vacante	0	0	0	0	0	0	0	0

+ ja / oui / si

= nein / non / no

o enth. / abst. / ast.

% entschuldigt gem. Art. 57 Abs. 4

excusé selon art. 57 al. 4 / scusato sec. art. 57 cps. 4

\* hat nicht teilgenommen / n'a pas voté / non ha votato

# Der Präsident stimmt nicht

Le président ne prend pas part aux votes

v Vakant / Vacant / Vacante

 Bedeutung Ja / Signification de oui:  
 Bedeutung Nein / Signification de non: