



02.024

Ausländergesetz

Loi sur les étrangers

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

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)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

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:

- die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht; oder
- 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.

AB 2004 N 1061 / BO 2004 N 1061

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 prolongation 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

AB 2004 N 1062 / BO 2004 N 1062

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 Aufenthaltserlaubnis 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 Aufenthaltserlaubnis führen? Diese Arbeit wird wiederum den kantonalen Fremdenpolizeien übertragen. 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, dass sie, 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

AB 2004 N 1063 / BO 2004 N 1063

Migrantinnen und Migranten geschaffen wird, und zwar unabhängig von so genannten wichtigen persönlichen Gründen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Hubmann Vreni (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 répétait 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.

Thanei 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 vorsieht. 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. Eheleiche 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 Heimatland 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.

AB 2004 N 1064 / BO 2004 N 1064

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 Vermot auf der anderen Seite einen bedingungslosen Anspruch festschreiben will. Die Formulierung der Kommissionsmehrheit 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 "Um-

AB 2004 N 1065 / BO 2004 N 1065

gehung 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.

AB 2004 N 1066 / BO 2004 N 1066

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 Schlüer

(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 wirtschaftlichen, 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 Schluer

(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.

AB 2004 N 1067 / BO 2004 N 1067

Schriftliche Begründung

Integration 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 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.

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

AB 2004 N 1068 / BO 2004 N 1068

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 assimilatorischen 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 Schluer 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

AB 2004 N 1069 / BO 2004 N 1069

Neuerungen 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 Bühlmann 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 vorfabrizierten 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 Bühlmann hat treffend darauf hingewiesen.



Eine erste Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit Bülmann 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 hauptsächliche 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 Bülmann 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 Kommissionmehrheit 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 Bülmann, 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 ausländerspezifisch. 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.

AB 2004 N 1070 / BO 2004 N 1070

Einige 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 Bühlmann 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 Bühlmann 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 Bülmann 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.

AB 2004 N 1071 / BO 2004 N 1071

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 verkennt 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 Schlürer 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



AB 2004 N 1072 / BO 2004 N 1072

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 Bühlmann.

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 Bühlmann.

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 Schlüer 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 Schlüer 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)

AB 2004 N 1073 / BO 2004 N 1073

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

AB 2004 N 1074 / BO 2004 N 1074

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 dienten. 18 Prozent der Bundesgelder flossen





in die Förderung von Projekten von nationaler Bedeutung, und 17 Prozent der Bundesgelder dienen 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 Kantonen und Städten wurden Integrationsdelegierte, Integrationsbeauftragte, eingesetzt, die quasi die Feinarbeit dessen, was wir hier beschliessen, in den Kantonen und Gemeinden geleistet haben.

Damit diese Projekte, diese Initiativen, die erfolgreich angelaufen 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,

AB 2004 N 1075 / BO 2004 N 1075

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 Gehnichts 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 Integrationsmassnahmen 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

AB 2004 N 1076 / BO 2004 N 1076

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 begrenzbare 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 gettoisiert 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 Elterntischen 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 entsprechenden 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

AB 2004 N 1077 / BO 2004 N 1077

schon sagen: Man kann nicht ständig in den Städten und Dörfern in Sachen Ausländerfragen polarisieren, al-





le 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 eventualer 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 staatlichen 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

AB 2004 N 1078 / BO 2004 N 1078

Integration 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

AB 2004 N 1079 / BO 2004 N 1079

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 Amtsstellen 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 unverständlicherweise 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

AB 2004 N 1080 / BO 2004 N 1080

fortement 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 administration 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 Menétrey-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

AB 2004 N 1081 / BO 2004 N 1081

Volumen 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.

Fluri 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 Entscheidkompetenz 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

AB 2004 N 1082 / BO 2004 N 1082

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 Niederlassungsbewilligung – 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.

AB 2004 N 1083 / BO 2004 N 1083

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 ausgereist 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 départ.

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 risquerions 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;

AB 2004 N 1084 / BO 2004 N 1084

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.

AB 2004 N 1085 / BO 2004 N 1085

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 Widerrufgrund 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 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;

....

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

AB 2004 N 1086 / BO 2004 N 1086

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 Boultif. Die Schweiz bzw. der Kanton Zürich wollte einen Algerier ausweisen, nachdem er eine Gefängnisstrafe abgesessen 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 Aufenthaltsbewilligung 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 verletzliche 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.

AB 2004 N 1087 / BO 2004 N 1087

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 Verhärtung, 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.

Pfister Gerhard (C, ZG): Die CVP-Fraktion unterstützt bei Artikel 61 die Anliegen der Kommissionsmehrheit. Beim Widerruf 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 dürften dann von Gesetzes wegen nicht mehr berücksichtigt werden – es ist kaum zu glauben. Im Übrigen stellt der Resozialisierungsgedanke nach der

AB 2004 N 1088 / BO 2004 N 1088

bundesgerichtlichen 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? Bisher 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 abgeschafft 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 Widerrufsründe 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 Kommissionsmehrheit 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 Aufenthaltsbewilligungen 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

AB 2004 N 1089 / BO 2004 N 1089

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 verbüssten 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 Betreibung 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.

AB 2004 N 1090 / BO 2004 N 1090

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. Müssten 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

AB 2004 N 1091 / BO 2004 N 1091

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 Schlüer

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 Schlüer**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

AB 2004 N 1092 / BO 2004 N 1092

d'entrée 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 weggewiesen 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 bleu 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 Suissesse, 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 soulignaient 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 cœur 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 bénéficieront 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.



AB 2004 N 1093 / BO 2004 N 1093

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 Menétrey-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 weggewiesen 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 Wegzuweisenden, 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 Menétrey-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 pénètrent 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

AB 2004 N 1094 / BO 2004 N 1094

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 Schlüer 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 Schlüer 33 Stimmen





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2004 • Elfte Sitzung • 15.06.04 • 08h00 • 02.024
Conseil national • Session d'été 2004 • Onzième séance • 15.06.04 • 08h00 • 02.024



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 Wasserfällen 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

AB 2004 N 1095 / BO 2004 N 1095

