



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)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
Loi fédérale sur les étrangers**Art. 92***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Wasserfallen**Abs. 4*

Die Polizei- und Gerichtsbehörden sind verpflichtet, der kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann. Die kantonale Fremdenpolizei gibt solche Mitteilungen gegebenenfalls an die Fremdenpolizei des Bewilligungskantons weiter. Diese meldet sie dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung, wenn dessen Zustimmung zur Bewilligung nötig war oder ist.

Schriftliche Begründung

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Datenschutzes ist es äusserst wichtig, dass die Behörden, welchen eine Amtshilfepflicht obliegt, ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden. Besonders erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die Auskunftspflichten der Gerichte. Die Informationspflicht wird am besten analog der heutigen Bestimmung in der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anav) übernommen und so im Gesetz verankert.

Art. 92*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Wasserfallen



Al. 4

Les autorités policières et judiciaires ont l'obligation de communiquer à la police cantonale des étrangers tout acte ou fait faisant apparaître que la présence de l'étranger est indésirable ou contraire aux dispositions relatives à la police des étrangers. Le cas échéant, la police cantonale des étrangers transmet ces informations à la police des étrangers du canton accordant l'autorisation. Cette dernière informe l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration au cas où ce dernier devait ou doit approuver l'octroi de l'autorisation.

Développement par écrit

Eu égard à l'importance croissante de la protection des données, il est essentiel que les autorités à qui il revient de prêter assistance aux autres autorités soient expressément mentionnées dans la loi. Il faut relever tout spécialement dans ce contexte l'obligation imposée aux tribunaux de renseigner. La solution la plus judicieuse consiste à reprendre l'obligation d'informer telle qu'elle figure dans le règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (RSEE) et de l'ancrer dans la présente loi.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich begrüsse Sie zur Nachmittagssitzung – mindestens jene, die da sind. Es liegt ein Antrag Wasserfallen zu Artikel 92 Absatz 4 vor. Wünscht jemand das Wort? (*Heiterkeit*) Das Wort wird weder vom Bundesrat, der noch nicht da ist, noch von den Berichterstattern gewünscht. Wir setzen die Abstimmung aus, bis die Präsenz besser ist.

Verschoben – Renvoyé

Art. 93

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 94

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

.... oder den kantonalen Entscheid einschränken. Dem Zustimmungserfordernis können Bewilligungen nicht unterstellt werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

Art. 94

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Janiak, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

.... ou limiter la portée de la décision cantonale. Les autorisations ayant force de droit ne sont pas soumises à approbation.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Janiak wurde zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 95

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral





Angenommen – Adopté

Art. 96

Antrag der Kommission

.... die zuständigen Ausländerbehörden

AB 2004 N 1135 / BO 2004 N 1135

Art. 96

Proposition de la commission

.... les autorités cantonales chargées des questions relatives aux étrangers et

Angenommen – Adopté

Art. 97

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... biometrischer Daten anordnen.

Abs. 2

Der Bundesrat legt fest, welche biometrischen Daten erhoben werden, und er regelt den Zugriff.

Antrag Wasserfallen

.... die Erhebung biometrischer und anderer zur Identifizierung geeigneter Daten anordnen.

(in Kombination mit Art. 100 Abs. 2 Bst. c; 101 Bst. c; 102 Abs. 2 Bst. c:

c. biometrische und andere zur Identifizierung geeignete Daten;)

Schriftliche Begründung

Vorbemerkung: Dieser Wortlaut ist analog zum Antrag Wasserfallen zum Asylgesetz (Revisionsvorlage) in den Artikeln 22 Absatz 1; 26 Absatz 2; 97 Absatz 3 Buchstabe c; 98 Absatz 2 Buchstabe c; 98b.

Die Definition biometrischer Daten gemäss wissenschaftlichem Dienst des Deutschen Bundestages lautet: Der Begriff Biometrie leitet sich aus den griechischen Wörtern "bios" (Leben) und "metron" (Mass) ab. Biometrie ist als Lehre von der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden auf die Mess- und Zahlenverhältnisse der Lebewesen und ihrer Einzelteile definiert.

Als biometrische Daten kommen infrage:

- Hand: Abmessungen der Finger und der Dicke der Hand;
- Netzhaut (Iris): Struktur der Augennetzhaut;
- Fingerabdruck;
- Gesicht;
- Unterschrift;
- Stimme.

Fotografien, die durch die Kommission gestrichen wurden, sind per Definition keine biometrischen Daten und könnten also nicht mehr erhoben werden, was sicher nicht die Meinung der Kommission war. Mit dem Zusatz ".... und anderer zur Identifizierung geeigneter Daten" werden jedoch die Fotografien wieder erfasst und müssen nicht mehr separat aufgeführt werden.

Der Zusatz ist aber auch aus folgendem Grund wichtig: Fotografien, Fingerabdrücke und weitere biometrische Daten sind sinnvolle Personenidentifizierungsmöglichkeiten. Es gibt jedoch weitere, einfach zu handhabende und automatisierbare Identifizierungsmöglichkeiten. In erster Linie wird hier an die DNA-Profile gedacht. Biometrische Daten, vor allem wenn sie nicht in Kombination angewendet werden, haben eine gewisse Unsicherheit, DNA-Profile dagegen nicht. Die Ergänzung in den Artikeln 97, 100 Absatz 2 Buchstabe c, 101 Buchstabe c und 102 Absatz 2 Buchstabe c erschliesst eine weitere, sehr effiziente und sichere Identifizierungsmöglichkeit. Beim DNA-Profil geht es darum, Personen zu identifizieren, aber auch nicht betroffene Personen allenfalls zu entlasten.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

Als biometrische Daten im Sinne dieses Gesetzes gelten der Fingerabdruck, die Morphologie der Hand, des Gesichtes und des Ohrs, das Muster der Iris oder der Netzhaut sowie die Blutzusammensetzung. Das Bundesamt für Polizeiwesen verwaltet die von den kantonalen Behörden oder den Behörden des Bundes übermittelten biometrischen Daten in einer zentralen Datenbank. Der Bundesrat legt fest, welche dieser biometrischen Daten erhoben werden, und er regelt den Zugriff, das Akteneinsichtsrecht, die Aufbewahrungszeit und die Löschung dieser Daten.

Abs. 3

Bestehen im Rahmen eines ausländerrechtlichen Verfahrens oder eines Strafverfahrens Hinweise, dass eine angeblich minderjährige ausländische Person das Mündigkeitsalter bereits erreicht hat, kann die zuständige Behörde ein Altersgutachten anordnen.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien ist im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden. Warum auf die Erstellung von Fotos verzichtet werden soll, ist rechtlich nicht nachvollziehbar, zumal die Erhebung biometrischer Daten eine Massnahme darstellt, die stärker in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Ausländer eingreift. Die Version des Bundesrates ist eindeutig besser. Die Erstellung von Fotografien war in der Vernehmlassung bei den Kantonen unbestritten.

Zu Absatz 2: Das Bundesamt für Flüchtlinge macht in seinem Schreiben vom 11. März 2004, das an die Kommissionssprecher der SPK-NR gerichtet war, eine Kehrtwendung: Nunmehr versucht es, dem Parlament beliebt zu machen, dass man in einer Delegationsnorm den Bundesrat beauftragen kann, alles Weitere zu regeln.

Da ja tatsächlich umstritten war, wie umfassend die gesetzliche Grundlage sein muss, ist es aber gerade Pflicht des Gesetzgebers, die Diskussion abzurechnen und die gesetzliche Grundlage präzise und umfassend zu formulieren. Das verlangt ohnehin die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die sich bereits mehrfach mit den Anforderungen an eine Delegationsbestimmung auseinander zu setzen hatte (vgl. dazu BGE 118 Ia 305, 310 und BGE 118 Ia 245, 247f.).

Legen wir also fest, welche der biometrischen Daten grundsätzlich gesammelt werden können und welche nicht. Legen wir weiter fest, dass das bereits heute mit der Sammlung von sensiblen Daten beauftragte Bundesamt für Polizeiwesen der Leader bei der Sammlung sämtlicher biometrischer Daten wird. Überlassen wir aber gleichzeitig dem Bundesrat den Entscheid, welche biometrische Daten effektiv gesammelt werden sollen und wie Zugriff, Akteneinsichtsrecht, Aufbewahrungszeit und Löschung der Daten geregelt werden sollen.

Die Delegation dieser Punkte steht übrigens im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, weil es sich primär um technische Aspekte handelt. Der Bundesrat ist auch am besten dazu in der Lage, die notwendigen datenschützerischen Einzelheiten festzulegen. Zudem beschäftigt er sich zurzeit intensiv mit der Problematik biometrischer Daten in Pässen, weil die USA die Einreisevoraussetzungen stetig verschärfen.

Zu Absatz 3: Asylsuchenden, aber auch illegal eingereisten oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern ist bekannt, dass Jugendliche eine privilegierte Verfahrensstellung einnehmen. Dies wird systematisch ausgenutzt, indem den Behörden falsche Geburtsdaten genannt werden, um – obwohl schon erwachsen – als Jugendliche erfasst zu werden.

Diesem Missbrauch ist mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage entgegenzuwirken: Behörden muss es erlaubt sein, die Schätzung des Lebensalters von Jugendlichen und jungen Erwachsenen durch so genannte Altersgutachten vornehmen zu lassen, sofern entsprechende Hinweise vorliegen.

Antrag Zisyadis

Streichen

Art. 97**Proposition de la commission****Al. 1**

Les biométriques d'un étranger afin d'établir

Al. 2

Le Conseil fédéral détermine quelles sont les données biométriques à relever et il règle l'accès à ces dernières.



AB 2004 N 1136 / BO 2004 N 1136

Proposition Wasserfallen

.... relever les données biométriques ou toute autre donnée permettant l'identification.

(en combinaison avec l'art. 100 al. 2 let. c; 101 let. c; 102 al. 2 let. c:

c. des données biométriques ou toute autre donnée permettant l'identification;)

Développement par écrit

Remarque: texte analogue à celui figurant dans la proposition Wasserfallen concernant les articles 22 alinéa 1; 26 alinéa 2; 97 alinéa 3 lettre c; 98 alinéa 2 lettre c; 98b de la loi sur l'asile.

(Le reste du développement n'existe qu'en allemand.)

*Proposition Müller Philipp**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Sont considérés comme des données biométriques au sens de la présente loi les empreintes digitales, la morphologie de la main, du visage et de l'oreille, le motif de l'iris ou de la rétine ainsi que la composition du sang. L'Office fédéral de la police gère dans une banque centrale les données biométriques qui lui sont transmises par les autorités cantonales ou les autorités de la Confédération. Le Conseil fédéral détermine quelles sont les données biométriques à relever et il règle l'accès à ces données, le droit de consulter les dossiers à leur sujet, ainsi que la durée de conservation et la radiation de ces données.

Al. 3

Si, dans le cadre d'une procédure de droit en matière d'étrangers, il existe des indications selon lesquelles une personne prétendue mineure a déjà atteint sa majorité, l'autorité compétente peut ordonner une expertise sur la détermination de l'âge.

Développement par écrit

Alinéa 1: l'exigence maintes fois exprimée de photographier les étrangers est contenue dans le projet du Conseil fédéral, mais a été biffée par la commission. Renoncer aux photographies est juridiquement incompréhensible alors que le relevé des données biométriques est une mesure qui constitue une atteinte plus importante aux droits de la personnalité de l'étranger concerné. La version du Conseil fédéral est indiscutablement meilleure. La prise de photographies n'avait pas été contestée par les cantons lors de la consultation.

Alinéa 2: l'Office fédéral des réfugiés, dans sa lettre du 11 mars 2004 aux rapporteurs de la CIP-CN, amorce un changement: on cherche à sensibiliser le Parlement à l'idée qu'une délégation au Conseil fédéral peut être proposée afin de régler tous les détails.

Il n'était pas contesté que la base légale doit être complète, car c'est précisément le devoir du législateur d'abrégé la discussion et de préciser la base légale de façon à ce qu'elle soit complète. Cela est de toute façon exigé par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'est occupé à plusieurs reprises des cas d'exigences d'une disposition sur la délégation (cf. ATF 118 a 305, 310 et ATF 118 la 245, 247f.).

Déterminons donc quelles sont les données biométriques qui doivent être relevées et quelles sont celles qui ne doivent pas l'être. Constatons aussi que la collecte de données sensibles, dont est chargé l'Office fédéral de la police, qui est le leader en matière de collecte de données biométriques, est déjà faite aujourd'hui. Laissons en même temps au Conseil fédéral la décision de déterminer quelles sont les données biométriques à relever et comment l'accès aux dossiers, le droit de les consulter, la durée de conservation et la radiation de ces données doivent être réglés.

La délégation de ces éléments correspond en outre à la jurisprudence du Tribunal fédéral car il s'agit en premier lieu d'aspects techniques. Le Conseil fédéral est dans une meilleure situation pour déterminer les détails relatifs à la protection des données. En outre, il s'occupe intensément de la problématique des données dans les passeports, car les USA renforcent constamment les conditions d'entrée sur leur territoire.

Alinéa 3: les requérants d'asile, mais également les étrangers entrés illégalement ou qui se comportent de manière illégale, savent que les mineurs jouissent d'une position privilégiée dans la procédure. On a recours systématiquement à cette différence de traitement en indiquant aux autorités des dates de naissance inexacts afin d'enregistrer des adultes comme mineurs.

Cet abus est à combattre par une base légale: les autorités doivent être mises en mesure d'estimer l'âge des jeunes ou des jeunes adultes par ce qu'il est convenu d'appeler des expertises sur la détermination de l'âge.

Proposition Zisyadis



Biffer

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: La commission s'est longuement penchée sur le problème de la collecte de données à des fins d'identification et sur la problématique des données biométriques. Reconnaissons que la solution à laquelle nous sommes arrivés n'est pas forcément satisfaisante sur le plan du droit. Nous avons toutefois audité le préposé fédéral à la protection des données, qui a insisté sur la nécessité du principe de l'ancrage dans la loi de la possibilité, pour les autorités d'exécution, de prélever, le cas échéant de conserver des données biométriques, ancrage dont le principe doit être très clair dans la loi, avec une possibilité de délégation au Conseil fédéral en ce qui concerne les modalités de détermination du type de données qui peut être prélevé.

Alors que nous avons mis en place une législation spécifique dans le domaine des données ADN, concernant entre autres la criminalité, je crois qu'il est peut-être insuffisamment satisfaisant de se contenter d'une délégation générale de compétence au Conseil fédéral, dans la mesure où le prélèvement, la conservation et l'utilisation de données biométriques présentent naturellement un potentiel important d'atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles.

Toutefois, compte tenu de la position du préposé fédéral à la protection des données, qui estime que l'ancrage du principe du prélèvement des données biométriques dans la loi, avec délégation au Conseil fédéral pour déterminer le type de données et les modalités d'utilisation, est au minimum suffisant, la commission a finalement adopté l'article 97 dans la version qui figure dans le dépliant.

Je crois qu'il serait erroné de souscrire aux propositions individuelles qui souhaitent que nous traitions des données biométriques dans le cadre relativement étroit de cet article 97. Nous ne pouvons que souhaiter que le Conseil fédéral mette en place, dans le cadre d'une législation adéquate, un ou plusieurs articles qui permettront vraisemblablement d'y voir plus clair quant à l'utilisation et aux principes concernant les données biométriques.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir können uns mit der Mehrheit einverstanden erklären. Sie wollen die Erstellung von Fotografien streichen. Es ist so, dass die Erstellung von Fotografien im Begriff "biometrische Daten" eingeschlossen ist; das ist also auch möglich. Wenn es so gemacht wird, ist das keine inhaltliche Änderung. Ich möchte hier auch erwähnen, dass dieser Artikel für die zweite Lesung aus unserer Sicht neu umschrieben werden muss. Es fehlt hier nämlich die Ergänzung: "zur Feststellung und zur Sicherung der Identität." Die jetzige Formulierung allein genügt nicht, weil diese Identitätsfeststellungen auch bei wiederholten Einreisen gemacht werden müssen; aber wir bringen das im Zweitrat ein.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: In Artikel 97 geht es unter anderem um die biometrischen Daten; sie nehmen an Bedeutung zu. Sie kennen den Trend in Europa und vor allem in den USA, wo neuerdings biometrische Daten auch für eine Einreise generell verlangt werden. Es ist bis heute nirgends klar definiert, was darunter zu verstehen ist.

AB 2004 N 1137 / BO 2004 N 1137

Die Kommission hat gegenüber der Version Bundesrat erstens die Erstellung von Fotografien zur Feststellung der Identität abgelehnt. Zweitens haben wir in einem Absatz 2 geregelt, dass der Bundesrat festlegt, welche biometrischen Daten erhoben werden sollen und wer Zugriff darauf hat. Derzeit gibt es vier oder fünf biometrische Datenquellen, z. B. die Iris, die Handgeometrie oder die Stimme. Aber die technische Entwicklung ist im Fluss; es werden in den nächsten Jahren wohl weitere Datenquellen hinzukommen.

Die Erhebung von biometrischen Daten braucht eine gesetzliche Grundlage. Es muss klar sein, was alles unter diesen Begriff fällt, wer die Daten erfasst und wer sie benützen darf. Das sind teils sensible Daten, die auch entsprechend sensible Grundlagen erfordern. Mit der gewählten Formulierung schaffen wir diese gesetzliche Grundlage und erteilen dem Bundesrat die Kompetenz, die Liste laufend an die Entwicklung anzupassen. Ich bitte Sie daher, der Kommission zuzustimmen und den Einzelantrag Müller Philipp abzulehnen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Für diejenigen, die später, das heisst nach 15 Uhr, eingetroffen sind: Wir stehen in der Debatte zu Artikel 97. Wir sind hier abstimmungsreif, kehren aber zur Abstimmung über Artikel 92 Absatz 4 zurück, denn mit 30 Ratsmitgliedern konnte ich keine Abstimmung durchführen. Wir stimmen somit zuerst über Artikel 92 ab.

Art. 92





Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 76 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 54 Stimmen

Art. 97

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp 35 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 33 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 81 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 1) 59 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Kommission 83 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 2) 57 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag Müller Philipp (Abs. 3) 78 Stimmen

Dagegen 68 Stimmen

Fünfte Abstimmung – Cinquième vote

Für den Antrag Zisyadis 62 Stimmen

Dagegen 84 Stimmen

Art. 97a

Antrag Müller Philipp

Titel

Datenerhebung zur Identifikation bei illegaler Einreise und illegalem Aufenthalt

Abs. 1

Ausländerinnen oder Ausländer, die in die Schweiz eingereist sind, ohne die Einreisevoraussetzungen (Art. 3–6) zu erfüllen, werden bei deren Anhaltung daktyloskopiert.

Abs. 2

Das Bundesamt für Polizeiwesen verwaltet die von den kantonalen Behörden oder den Behörden des Bundes übermittelten Daten in einer zentralen Datenbank.

Schriftliche Begründung

Nicht alle Kantone, insbesondere diejenigen ohne Landesgrenzen, daktyloskopieren, nehmen also die Fingerabdrücke von illegal eingereisten Ausländern. Oftmals reisen diese nach erfolgter Ausschaffung erneut illegal in die Schweiz ein, meist mit einer anderen Identität.

Bestünde eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene, dass illegal eingereiste Ausländer in jedem Falle zu daktyloskopieren sind, könnte diesem Missbrauch nachhaltig entgegengetreten werden. Daher ist die gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach die erhobenen Daten in einer vom Bund betriebenen zentralen Datenbank gespeichert werden.

Mit der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac hat die Europäische Union seit Anfang 2003 ein Instrument im Aufbau, mit dem sie verhindern kann, dass eine Person Asylgesuche in mehreren Ländern stellt.

Sollte die Schweiz eines Tages von Eurodac profitieren wollen, ist die Aufnahme von Fingerabdrücken unerlässlich. Daher muss schon heute mit der lückenlosen Erfassung der Fingerabdrücke gemäss AuG begonnen werden. Die so erfassten Daten können, falls die Schweiz an Eurodac teilnimmt, dann später problemlos in dieses System eingespielt werden.

Art. 97a

Proposition Müller Philipp

Titre

Relevé de données en vue de l'identification en cas d'entrée ou de séjour illégal

Al. 1





Les étrangers qui sont entrés en Suisse sans remplir les conditions d'entrée (art. 3–6) feront l'objet, à leur interception, d'un relevé de données dactyloscopiques.

Al. 2

L'Office fédéral de la police gère dans une banque centrale les données qui lui sont transmises par les autorités cantonales ou les autorités de la Confédération.

Développement par écrit

Tous les cantons, en particulier ceux qui n'ont pas de frontières avec un pays étranger, ne procèdent pas à un relevé des données dactyloscopiques, c'est-à-dire qu'ils ne prennent pas les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement en Suisse. Or, il est fréquent que, après avoir été expulsés de notre pays, ces personnes y entrent à nouveau illégalement, la plupart du temps sous une autre identité.

S'il existait une base légale nationale stipulant que les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement en Suisse doivent dans tous les cas être relevées, il serait possible de contrecarrer ultérieurement cet abus. C'est pourquoi il importe de créer cette base légale selon laquelle les données relevées seraient enregistrées dans une banque de données centrale gérée par la Confédération.

Depuis le début de l'année 2003, l'Union européenne met en place une banque de données nommée Eurodac stockant les empreintes digitales et permettant d'éviter qu'une personne dépose une demande d'asile dans plusieurs pays.

Si la Suisse devait un jour avoir accès à Eurodac, il est indispensable que les empreintes digitales des étrangers entrés illégalement soient relevées. Par conséquent, nous devons dès à présent relever intégralement les données dactyloscopiques, conformément à la LEtr. Ainsi, les données saisies pourront être intégrées sans problème à Eurodac, le jour où la Suisse participera à l'élaboration de cette banque de données.

Präsident (Binder Max, Präsident): Das Wort wird nicht verlangt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp 62 Stimmen

Dagegen 88 Stimmen

Art. 98

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Scherer Marcel, Glur, Fehr Hans, Weyeneth)

Abs. 3

.... benötigt werden, werden sie bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt.

AB 2004 N 1138 / BO 2004 N 1138

Antrag Gross Jost

Streichen

Schriftliche Begründung

Das Ausländergesetz ist nicht der richtige Ort, um die Erfassung von Flugpassagieren zu regeln. Diese Meinung teilt auch der Eidgenössische Datenschützer: "Da die Anzahl der betroffenen Personen sehr klein ist, stellt sich ebenfalls die Frage der Verhältnismässigkeit der geplanten Massnahme In der Tat müssen diese Massnahmen einerseits Gegenstand einer tieferen Überprüfung sein, bei welcher insbesondere dem Gleichgewicht zwischen den Rechten der Individuen und dem Einsatz von verhältnismässigen Sicherheitsmassnahmen Rechnung getragen werden muss. Andererseits müssen diese Massnahmen, falls ihre Notwendigkeit erwiesen sein sollte, im Rahmen der Gesetzgebung betreffend die Polizei oder die innere Sicherheit und nicht im Ausländergesetz vorgesehen werden."

Antrag Zisyadis

Streichen

Art. 98





Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Scherer Marcel, Glur, Fehr Hans, Weyeneth)

Al. 3

.... pour certaines données. Si elles sont utilisées dans une procédure pendante relevant du droit pénal, du droit en matière d'étrangers ou du droit en matière d'asile, elles sont conservées jusqu'au terme de ladite procédure.

Proposition Gross Jost

Biffer

Développement par écrit

La loi sur les étrangers n'est pas le cadre propice pour régler la question de la saisie des passagers aériens. C'est également l'avis du préposé fédéral à la protection des données: "Le nombre des personnes concernées étant très petit, la question de la proportionnalité de la mesure prévue se pose également Il conviendra en fait, d'une part, d'examiner ces mesures de manière approfondie en prenant soin de tenir compte notamment de l'équilibre entre les droits de l'individu et l'emploi de mesures de sécurité proportionnées et, d'autre part, de prévoir ces mesures, le cas échéant, non dans le cadre de la loi sur les étrangers, mais dans celui de la législation sur la police ou sur la sécurité intérieure."

Proposition Zisyadis

Biffer

Amstutz Adrian (V, BE): Die Minderheit fordert Klarheit. Das heisst, entweder benötigt man die erhobenen Daten, und diese sind von Bedeutung, dann sind die Daten bis zum Schluss des Verfahrens aufzubewahren; oder man benötigt diese Daten nicht, dann sind sie bedeutungslos und können vernichtet werden. Ich empfehle Ihnen, der Minderheit zuzustimmen.

Christen Yves (RL, VD): A l'article 98 alinéa 3, il s'agit de savoir pendant combien de temps les autorités compétentes peuvent conserver les données dont il a été question préalablement dans ce débat. La majorité de la commission adhère à la version du Conseil fédéral, selon laquelle celui-ci peut prévoir un délai un peu plus long que les trente jours. La proposition de minorité Scherer demande à pouvoir les conserver jusqu'à la fin de la procédure.

Au nom du groupe radical-libéral, je vous invite à rejeter cette proposition de minorité parce que, finalement, cela doit être de la compétence du Conseil fédéral de savoir s'il entend garder ces données pendant la procédure ou jusqu'à la fin de celle-ci, voire un peu plus tard. Il s'agit vraiment ici d'un pur problème de compétence du Conseil fédéral.

Je vous invite à ne pas inscrire de tels détails dans la loi et, donc, à rejeter la proposition de minorité.

Vischer Daniel (G, ZH): Wenn ich die Minderheit richtig verstehe, will sie nicht, dass die Frage der längeren Aufbewahrung in einer Verordnung geregelt wird, sondern sich direkt aus dem Gesetz ergibt, ohne dass klare Richtlinien vorhanden sind, unter welcher Voraussetzung diese Verwahrung überhaupt möglich ist. Dies erachte ich als ziemlich abwegig. Das heisst, ich erachte die Fassung des Bundesrates für besser und rechtsstaatlich korrekter. Man kann sich natürlich fragen, ob diese ganze Bestimmung in rechtsstaatlichem Lichte besehen tatsächlich zulässig ist. Ich bestreite das, denn es ist ein übermässiger Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen und stimmt mit den Richtlinien des Datenschutzes und mit dem Datenschutzgesetz nicht überein und ist auch verfassungsmässig fragwürdig.

Nachdem kein Ablehnungsantrag vorliegt, plädiere ich dafür, dass die Mehrheitsfassung der Minderheitsfassung vorgezogen wird.

Wir sind gespannt, wie der Bundesrat das im Einzelnen regelt, wenn er das in einer Verordnung vorsieht. Ich nehme an, der Bundesrat ist mit mir der Meinung, dass er nur EMRK- und verfassungskonforme Verordnungen erlassen darf. Ich denke, es ist ihm auch bewusst, dass das Datenschutzgesetz ein übergeordnetes Gesetz ist und die Verordnung mit dem Datenschutzgesetz übereinstimmen muss.

Scherer Marcel (V, ZG): In meinem Minderheitsantrag zu Artikel 98 Absatz 3, auf den ich jetzt als Fraktions-sprecher eingehe, geht es um folgende Frage: Ist der Datenschutz höher zu gewichten als die Verbrechens-



bekämpfung?

Was heisst das im Konkreten? Die erhobenen Daten, die durch ein technisches Erkennungsverfahren erfasst werden, werden grundsätzlich innerhalb von 30 Tagen wieder gelöscht. Das ist unbestritten. Nun kommt das Entscheidende, und ich kann mir kaum vorstellen, dass jemand in diesem Saal dies bekämpfen will: Falls diese Daten für ein hängiges straf-, asyl- oder ausländerrechtliches Verfahren benötigt werden, "werden sie bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt". Es wäre unverständlich, wenn wir ein Gesetz schaffen würden, das offensichtlich die Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung verhindern würde. Diese Fakten wurden mir auch vom Bundessicherheitsdienst bestätigt, mit dem Hinweis, dass vor allem bei bandenmässiger Kriminalität, die sich zweifellos im Vormarsch befindet, solche Daten von Wichtigkeit sind.

Stimmen Sie der Minderheit zu. Damit leisten Sie einen echten Beitrag, dass der Datenschutz nicht zum Täterschutz wird.

Müller Philipp (RL, AG): Herr Kollege Scherer, ich interpretiere Ihren Minderheitsantrag so, dass die Daten bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden, und nachher ist es mit dem Aufbewahren zu Ende: Daten weg – gelöscht. Wenn ich Absatz 3 des Antrages der Mehrheit – sprich des Entwurfes des Bundesrates – richtig interpretiere, könnten mit jener Formulierung die Daten auch länger als bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden. Sind Sie auch mit mir der Meinung, dass mit Ihrem Antrag die Daten de facto weniger lang aufbewahrt würden als mit dem Antrag der Mehrheit?

Scherer Marcel (V, ZG): Ich gebe Ihnen Recht, dass unsere Formulierung beinhaltet, dass die Daten nach Abschluss des Verfahrens wirklich gelöscht werden müssen. Mit seiner Formulierung in Absatz 3 ist der Bundesrat berechtigt, diese Daten länger als bis zum Abschluss des Verfahrens aufzubewahren. Ich traue es dem Bundesrat auch wirklich zu. Aber wir wissen nicht, wie die Zusammensetzung des Bundesrates später ist, wenn dieses Gesetz wirklich zur Anwendung kommt. Ich bin mir aber bewusst, dass vielleicht das Wort "mindestens" einbezogen werden müsste. Ich werde zuhause eines Kollegen in der SPK-SR einen entsprechenden Antrag formulieren.

AB 2004 N 1139 / BO 2004 N 1139

Präsident (Binder Max, Präsident): Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Blocher Christoph, Bundesrat: In Artikel 98 geht es um die Aufbewahrung der Daten. Der Antrag der Minderheit ist für den Bundesrat annehmbar. Sie müssen klar sehen, bei diesem Verfahren müssen die Akten – zumindest die wesentlichen Akten – immer bis zum Abschluss des Verfahrens aufbewahrt werden. Das ist nicht anders möglich. Wenn das Verfahren nach 30 Tagen abgeschlossen ist, stellt sich die Frage nach der Fassung der Kommissionsmehrheit nicht. Aber wenn die Verfahren länger dauern als 30 Tage, ist das mit dem Antrag der Minderheit also machbar. Allerdings ist dies mit der Fassung der Kommissionsmehrheit auch nicht ausgeschlossen, die Ausnahmen müssen dann eben besprochen werden.

Nun hat Herr Vischer die Frage gestellt, ob sich der Bundesrat im Klaren sei, dass er bei der Ausarbeitung der Verordnung nicht nur auf dieses Gesetz Rücksicht zu nehmen habe, sondern auch auf die Bundesverfassung, auf die Europäische Menschenrechtskonvention, auf das Völkerrecht und auf das Datenschutzgesetz. Ich kann Ihnen versichern, wir müssen auch noch auf ein paar Tausend andere Gesetze Rücksicht nehmen, denn wir können keine Verordnungen machen, welche gesetzeswidrig sind; das schliesst die Gesetze, die Bundesverfassung, das Völkerrecht und die internationalen Vereinbarungen ein. Wir müssen das nicht in jedem Fall noch separat erwähnen. Die Fassung der Minderheit ist in Bezug auf die Daten natürlich klarer. Aber wir können mit der Fassung der Minderheit und mit derjenigen der Kommissionsmehrheit leben.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Es geht hier lediglich um die Flughafenverfahren. Rund 2500 Ausländerinnen und Ausländer werden im Schnitt pro Jahr bei der Grenzkontrolle am Flughafen zurückgewiesen. In rund 10 Prozent dieser Fälle kann nicht mehr eruiert werden, mit welcher Fluggesellschaft die betroffene Person angekommen ist, weil keine entsprechenden Dokumente mehr vorhanden sind und die betroffene Person ihre Mitwirkung verweigert. Aus diesen Gründen wollen Bund und Standortkantone eine gesetzliche Grundlage für eine bessere Überwachung und Aufzeichnung der Ankunft von Personen am Flughafen. Das hat in der Kommission Zustimmung gefunden.

In Absatz 3 geht es noch darum, was mit all den erhobenen Daten passiert, wann sie gelöscht werden müssen. Die Mehrheit der Kommission hat dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt, wonach diese Daten innerhalb



von 30 Tagen zu löschen seien. Der Bundesrat hat die Kompetenz, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen, wenn ein Strafverfahren, ein asyl- oder ein ausländerrechtliches Verfahren hängig ist.

Die Minderheit Scherer möchte hingegen, dass die Daten immer bis zum Abschluss eines Verfahrens aufbewahrt werden müssen. Das ist einerseits eine Präzisierung, andererseits aber auch unnötig, weil eine solche Aufbewahrungspflicht nicht in allen Verfahren Sinn macht, aufwendig ist und auch Kosten verursacht.

Ich empfehle daher, die Kompetenz beim Bundesrat zu belassen. Der Entscheid in der Kommission fiel mit 11 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 106 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 42 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen

Für den Antrag Gross Jost/Zisyadis 62 Stimmen

Art. 99

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

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

Abs. 2

Streichen

Art. 99

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

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

Al. 2

Biffer

Bühlmann Cécile (G, LU): In Artikel 99 geht es um den Datenaustausch mit Beförderungsunternehmen wie Fluggesellschaften. Mit dieser Bestimmung in Artikel 99 sollen Grenzkontrollbehörden Daten mit Fluggesellschaften austauschen können. Damit will man den Fluggesellschaften eine Aufgabe aufbürden, die eigentlich eine Kontrollaufgabe ist und die in die Hände von Polizei und Grenzorganen und nicht in die Hände von privaten Fluggesellschaften gehört. Das Problematische daran ist, dass es bei diesem Datenaustausch mit den Fluggesellschaften auch um solche Fluggesellschaften geht, die in Staaten beheimatet sind, die keinen mit der Schweiz vergleichbaren Datenschutz kennen. Das ist der Inhalt von Absatz 1.

Wir haben in der Kommission den Eidgenössischen Datenschützer, Hanspeter Thür, angehört. Er hat gesagt, dass Absatz 1 den Datenschutzbestimmungen genügen würde, weil darin auf das Bundesgesetz über den Datenschutz verwiesen werde, und dass dieses selbstverständlich vorbehalten bleibe. Er hat aber gesagt – deshalb mein Streichungsantrag –, dass Absatz 2 unverhältnismässig sei, dass es genügen würde, wenn Fluggesellschaften den Grenzkontrollbehörden die Daten ausliefern würden, die offensichtlich einen Missbrauchstatbestand bezeichnen. Aber generelle Einsicht in Passagierlisten von Fluggesellschaften zu gewähren sei unverhältnismässig und datenschützerisch problematisch.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, Absatz 2 zu streichen und es bei Absatz 1 bewenden zu lassen.

Levrat Christian (S, FR): La question qui se pose ici est de savoir si une compagnie d'aviation doit être considérée comme un auxiliaire de police, si les données qu'elle récolte dans le cadre de ses activités doivent être accessibles aux autorités, ou pire, comme le proposent la majorité de la commission et le Conseil fédéral, leur être automatiquement transmises. Cette pratique serait déjà en soi contestable s'agissant de notre compagnie nationale. Comment admettre qu'une hôtesse, qu'un steward récoltent des données qui seraient ensuite transmises aux autorités policières à l'insu des passagers?



Mais, plus grave que les obligations qui sont faites à Swiss, ces mêmes obligations seraient faites aux compagnies étrangères, et ces obligations-là doivent nous interpellier. Les Etats-Unis ont récemment pris une décision similaire dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international. Prise dans un contexte particulier, cette décision a provoqué une levée de boucliers dans le monde entier. Le Conseil fédéral a même été amené à se prononcer sur la possibilité de mesures de rétorsion à l'égard de citoyens américains en voyage en Suisse, notamment au regard de l'interpellation Gysin Remo 04.3142, interpellation à laquelle il a répondu la semaine dernière.

Le fait d'exiger de compagnies aériennes étrangères qu'elles livrent, sur requête de l'office, la liste de leurs passagers nous paraît être une mesure disproportionnée et qui n'améliorera pas, ou seulement marginalement, la sécurité à la frontière.

AB 2004 N 1140 / BO 2004 N 1140

Cette requête pose, de plus, des questions importantes au regard de la loi fédérale sur la protection des données, notre collègue Bühlmann l'a expliqué précédemment. Les listes de passagers contiennent en effet la plupart du temps des informations personnelles particulièrement sensibles, comme leur appartenance religieuse ou leurs habitudes alimentaires. Il convient dès lors d'être particulièrement restrictif dans la transmission de ces données à des tiers, a fortiori lorsque ces données doivent circuler entre des tiers étrangers, en l'espèce une compagnie aérienne et une autorité helvétique.

En conclusion, je vous remercie de soutenir la minorité Bühlmann: c'est la seule qui soit compatible avec nos règles en matière de protection des données.

Christen Yves (RL, VD): Après l'affaire des fiches, il est devenu hautement suspect de se servir de données personnelles. La réaction a engendré aussi une exagération de ce côté-là. Nous pensons, quant à nous, qu'il est utile de pouvoir disposer de ces informations. Pourquoi? Parce que le problème de la maîtrise de l'immigration passe bien sûr par le contrôle aux frontières, d'une part – peut-être que les Accords de Schengen et de Dublin seront utiles à ce sujet –, mais aussi par le contrôle des gros flux migratoires qui s'établissent à travers les "couloirs aériens", d'autre part. Et là, on est au coeur du débat.

C'est la raison pour laquelle il nous apparaît que si on contrôle l'immigration hors de notre pays, par le canal par lequel les ressortissants étrangers arrivent, c'est très positif. Il faut faire tout ce que nous pouvons pour maîtriser ce flux migratoire à l'extérieur de notre pays, c'est-à-dire au niveau des compagnies aériennes, tout comme nous devons aussi, pour éviter ce flux migratoire, plus positivement, continuer l'aide au développement et à la coopération. S'agissant des compagnies aériennes, nous pensons que le fait qu'on sache que ce contrôle existe, que des listes de passagers peuvent être fournies, est également une mesure de prévention; nous pensons que c'est un moindre mal.

C'est la raison pour laquelle nous vous prions d'en rester à la proposition de la majorité de la commission et de rejeter la proposition de minorité Bühlmann.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie dringend, den Antrag der Minderheit Bühlmann zu unterstützen.

Es mag ja sein, dass mit Bezug auf auszuschaffende Personen, die in einem Asylverfahren gewesen sind, weiter gehende Befugnisse bestehen als sonst. Das Fragwürdige an dieser Bestimmung ist aber, dass durch die Gewährung von Einsicht in die Daten der Flugunternehmungen Drittpersonen betroffen sind. Die Betroffenen müssen sich also einen übermässigen Eingriff der Behörden gefallen lassen, der datenschutzrechtlich nicht mehr gedeckt ist.

Es ist übrigens auch bemerkenswert, dass in Artikel 99 Absatz 1 in der Fassung der Mehrheit ein Datenschutzvorbehalt angebracht wird; es ist der Vorbehalt der verhältnismässigen Auslegung. Dieser fehlt in Absatz 2. Ich weiss schon, dass es in Absatz 1 um die internationalen Bezüge geht, aber im Grunde genommen müsste auch in Absatz 2 ein Verweis auf das Datenschutzgesetz enthalten sein. Das würde zeigen, dass diese Bestimmung nur in Übereinstimmung mit dem Datenschutzgesetz und dessen Verhältnismässigkeitsprinzip ausgelegt werden darf. Fehlt dieser Verweis auf das Datenschutzgesetz, so wird diese Bestimmung in Artikel 99 Absatz 2 zu einer Lex specialis, die selbstständig neben dem Datenschutzgesetz besteht. Damit besteht die Gefahr, dass sie unabhängig von diesem angewendet wird.

Aus diesem Grund ist diese Bestimmung auch nicht mehr verfassungskonform, weil sie in übermässiger Strazierung des Persönlichkeitsschutzes ausgelegt werden könnte.

Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma ist es demzufolge, der Minderheit Bühlmann zu folgen.



Blocher Christoph, Bundesrat: Ich begreife, dass hier eine gewisse Sensibilität da ist, wenn man Daten herausgeben muss. Aber ich bitte Sie zu beachten: Es ist nicht einfach irgendeine belanglose Angelegenheit. Es ist so, dass die Beförderungsunternehmen verpflichtet sind, den für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden auf Verlangen Einblick in ihre Passagierlisten zu gewähren – aber nur, wenn dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Man kann diesen Einblick nicht einfach beliebig gewähren. Aber wenn es notwendig ist, dann kann man das tun. Das Bundesamt kann zur Erleichterung der Grenzkontrollen mit den Beförderungsunternehmen einen systematischen Datenaustausch vereinbaren, um eben diesen Einblick für die gesetzlich notwendigen Bedürfnisse zu erreichen. Ich finde das Ganze nicht ausserordentlich problematisch, auch wenn es stimmt: Wer in die Listen Einblick hat, kann sehen, wer mit dieser Fluggesellschaft auf den Flughafen gekommen ist.

Herr Vischer, Artikel 99 Absatz 1 ist etwas anderes. Dort geht es darum, dass wir Daten ins Ausland geben. Damit haben wir gemäss Datenschutzgesetz dafür zu sorgen, dass die Daten im Ausland nicht missbraucht werden; das ist etwas anderes.

Hier bei Absatz 2 bekommen die Behörden Daten, und zwar die schweizerischen Behörden. Jetzt können Sie sagen, wir können immer wieder einen Datenschutzvorbehalt machen. Wir wollen hier damit auch sagen: Mit dieser gesetzlichen Bestimmung ist auch das Anliegen des Datenschutzes gewährleistet. Hier ist eine Ausnahme zu machen vom vollständigen Datenschutz.

Ich bitte Sie, zu beachten, worum es geht. Das ist doch widernatürlich: Leute steigen in ein Flugzeug ein; sie müssen alle ihre Daten offen legen, sie müssen bekannt geben, wer sie sind, sie müssen ihre Pässe geben, ihre Papiere vorweisen. Sie kommen auf Listen, diese Listen werden gemacht, damit man bei einem Unglücksfall weiss, wer da ist. Dann steigen sie aus, und zwischen dem Aussteigen aus dem Flugzeug und dem Erreichen des Grenzhäuschens büst eine plötzlich seine Papiere ein und weiss auch nicht mehr, mit welchem Flugzeug er gekommen ist. Es ist doch etwas Naivität dabei, wenn wir das noch schützen wollen. Für diesen Fall ist Absatz 2 vorgesehen. Wir haben etwa 200 Personen im Jahr, denen das so geht, die nicht mehr wissen, mit welchem Flugzeug sie gekommen sind; und mit dieser Bestimmung ist es eben erueierbar.

Wir sind der Meinung, dass hier das Rechtsschutzinteresse für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben diesem exzessiven Datenschutz vorgeht. Aber Sie haben Recht, das ist eine politische Frage. Stimmen Sie darüber ab!

Der Bundesrat ist, mit den Kantonen, der Meinung, es sei dringend notwendig, dass dies passiere – und ich sehe noch ab von all den Kosten, die es verursacht, um etwas, das relativ einfach festzustellen ist, während Wochen zu eruieren.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben jetzt in Ihrer Begründung eigentlich alles gesagt, was mit Absatz 1 zusammenhängt. Sie haben den Missbrauchstatbestand zitiert, wenn jemand plötzlich keine Papiere mehr hat. Für diesen Fall ist Absatz 1 gedacht. Gegen den habe ich eigentlich nichts; er ist auch laut dem Datenschützer passabel.

Aber mein Streichungsantrag betrifft Absatz 2, der Einsicht in Passagierlisten verlangt. Das hat überhaupt nichts damit zu tun, dass irgendein Missbrauchstatbestand vorhanden ist. In Artikel 6 Absatz 1 des Datenschutzgesetzes, auf den sich der Datenschützer in der Kommission bezogen hat, heisst es: "Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist."

Auf die Frage, was es mit dem Einblick in die Passagierlisten auf sich hat, sind Sie jetzt nicht eingegangen. Ich weiss auch, dass es Fluggesellschaften gibt, die gar nicht erfreut

AB 2004 N 1141 / BO 2004 N 1141

sind, wenn sie Einblick gewähren müssten. Wie stellen Sie sich zu dieser Frage, die zu Absatz 2 aufgeworfen ist?

Blocher Christoph, Bundesrat: Frau Bühlmann, ich habe nur zu Absatz 2 gesprochen. Absatz 1 sieht vor, dass Informationen von den Grenzkontrollen ins Ausland weitergegeben werden. Absatz 2 sieht vor, dass die Beförderungsunternehmen den schweizerischen Behörden Auskünfte geben. Und das wollen Sie streichen? Es ist notwendig, dass der Einblick in diese Passagierlisten dann gegeben ist, wenn ihn die Grenzbehörden brauchen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wir statuieren hier eine Pflicht für die Beförderungsunternehmen. Es wundert mich nicht, dass diese nicht hocheifrig sind. Ich freue mich, dass Sie für die Fluggesellschaften sprechen, aber in diesem Fall können wir dem nicht entsprechen. Wir müssen verlangen, dass



sie Einblick geben. Das ist vor allem bei denjenigen Personen der Fall, bei denen die Identität nicht festgestellt werden kann, die keine Papiere haben und die auch auf dem Weg vom Flugzeug bis zur Grenze "vergessen" haben, mit welchem Flugzeug sie gekommen sind.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Bundesrat Blocher, es besteht doch das Problem, dass übermässig viele Leute, die mit diesem Eingriff gar nichts zu tun haben, von dieser Regelung betroffen sind: Sie verlangen die Herausgabe einer Passagierliste; der Verdacht bezieht sich auf eine Person, herausgegeben werden müssen aber Daten über dreihundert Personen. Es stellt sich die Frage, wie in diesem Sinne das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wird und wie mit dieser Bestimmung verhindert wird, dass es zu einer Verwendung der Daten von Personen kommt, die mit dem ursprünglichen Grund für die Eruiierung der Daten nichts zu tun haben. Es gibt immer auch das Beispiel des Zufallsfundes.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich bitte Sie, jetzt zur Frage zu kommen.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich möchte Sie fragen, warum Sie der Meinung sind, dass hier – genau aus den Gründen des Drittschutzes – kein Vorbehalt des Datenschutzes angebracht werden muss.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich habe Ihnen anfänglich gesagt; ich begreife Ihre Bedenken. Es ist so: Wer Einblick hat in eine solche Liste, sieht nicht nur den Namen desjenigen, welcher eben zu eruieren ist, sondern er sieht auch noch andere Namen. Aber, Herr Vischer, es stimmt nicht, dass hier eine Pflicht besteht, die Liste herauszugeben. Es geht nur um den Einblick, und es geht nur darum, eben die Daten zu verlangen, soweit sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe notwendig sind. Die Einsicht ist also gerade eingeschränkt. Wenn Sie fragen, ob das mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist: Wir mussten nicht schauen, ob es mit dem Datenschutzgesetz vereinbar ist, sondern ob es mit der Verfassung vereinbar ist. Wenn es hier gesetzlich geregelt ist, ist es damit vereinbar. Ich persönlich habe die politische Überzeugung, dass es in Kauf zu nehmen ist, dass eine Grenzbehörde auch andere Namen von Leuten sieht, die auch in diesem Flugzeug waren, wenn man diesen Einblick gewährt, um eben das zu eruieren, was notwendig ist. Ich selber kann mir nicht vorstellen, dass einer etwas dagegen hat, wenn der Zöllner sieht, dass er auch mit diesem Flugzeug gekommen ist. Sie glauben ja nicht, dass die Zollbehörden, wenn nicht gerade zehn Flugzeuge miteinander landen, nicht auch wissen, aus welchen Flugzeugen die Leute sind, die hier einreisen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je crois que, dans ce domaine sensible de l'échange de données avec les entreprises de transport, il y a lieu d'abord de broser le tableau du contexte général. Contexte général qui voit un certain nombre d'Etats, en particulier les USA et le Canada, exiger de la part de toutes les compagnies qui opèrent sur leur territoire la transmission de telles listes de données. L'Union européenne elle-même, au moment des débats de la commission, et sauf erreur de ma part encore actuellement, examinait l'opportunité de systématiser de tels échanges de données concernant les listes de passagers. Dans le cadre de l'IATA, l'Organisation internationale du transport aérien, plus d'une vingtaine d'Etats ont annoncé qu'ils étaient en train de mettre au point des procédures de transmission de données de ce type-là, dans le but de lutter non seulement contre l'immigration illégale, mais sans doute surtout contre le terrorisme.

Je crois qu'il s'agit pour notre pays de ne pas avoir une guerre de retard. Et même si le préposé fédéral à la protection des données a émis un certain nombre de réserves, il faut le reconnaître, nous devons mettre en place des mesures qui respectent le principe de la proportionnalité, mais qui ne mettent finalement pas notre compagnie aérienne, ou les opérateurs aériens qui travaillent avec les passagers en provenance de notre pays, dans des situations difficiles d'interdiction de vol à destination de certains pays, pour refus de collaboration.

Pour en revenir à l'article 99, il y a deux alinéas fort distincts.

A l'alinéa 1, il s'agit du traitement des données que les autorités peuvent fournir aux entreprises de transport. Je suis pour ma part très surpris que le débat se focalise sur l'alinéa 2, alors que selon moi, le potentiel le plus élevé d'éléments concernant la protection des données, c'est bel et bien à l'alinéa 1 qu'on le trouve, lorsque les autorités de notre pays transmettent des données à des compagnies tierces. Il faut noter dans ce domaine-là que le Conseil fédéral s'est engagé en commission à ce que ces données transmises – ou en tout cas les données plus sensibles – ne le soient qu'à l'égard d'entreprises de transport qui sont soumises au droit de pays qui connaissent une législation sur la protection des données qui est semblable à la nôtre.

En ce qui concerne l'alinéa 2, on peut, là aussi, s'étonner, finalement, que les représentants de la même tendance politique, qui, tout à l'heure, nous disaient que les compagnies aériennes étaient démunies pour faire un contrôle de leurs passagers dans le cadre du devoir de diligence défini à l'article 87, s'opposent à ce qu'il y ait des échanges de données entre les autorités chargées du contrôle à la frontière et les compagnies aériennes,



les échanges de données étant finalement réciproques. Je crois qu'il y a beaucoup moins de réserves de la part des suppôts de la minorité lorsqu'il s'agit d'établir, par exemple dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, des listes de titulaires de comptes. Tous les établissements bancaires, qu'ils soient suisses ou étrangers, sont bel et bien obligés de les fournir aux autorités!

Ceci dit, la solution qui a été proposée par le Conseil fédéral, et qui a été adoptée par la majorité – par 10 voix contre 6 en commission –, respecte le principe de la proportionnalité ainsi que les précautions qui sont nécessaires à la protection de la sphère privée. Cette solution est adéquate en ce qui concerne tant la lutte contre l'immigration illégale que les mesures qui sont prises au niveau international, en particulier dans la lutte contre le terrorisme – et j'insiste sur le fait que nous ne pouvons échapper aux développements généraux dans ce domaine-là, au risque de voir notre pays subir les problèmes dus à un certain isolement.

Je vous invite donc à adopter le texte du Conseil fédéral, qui est soutenu par la majorité – je le répète, la commission a pris sa décision par 10 voix contre 6.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 60 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Es liegt ein Ordnungsantrag vor, auf Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben aa und a zurückzukommen. Dies betrifft den Antrag Hutter Jasmin.

Damit es klar ist, wie ein Ordnungsantrag behandelt wird, lese ich Ihnen Artikel 51 des Geschäftsreglementes vor.

AB 2004 N 1142 / BO 2004 N 1142

Absatz 1: "Der Rat behandelt einen Ordnungsantrag sofort." Absatz 2: "Er beschliesst ohne Diskussion über einen Rückkommensantrag, nachdem er eine kurze Begründung des Antrages und eines allfälligen Gegenantrages gehört hat." Absatz 3: "Stimmt der Rat dem Rückkommensantrag zu, so wird der betreffende Artikel oder Abschnitt nochmals beraten."

Das Wort zur Begründung des Ordnungsantrages hat Herr Sommaruga.

Sommaruga Carlo (S, GE): Ce matin, dans le cadre d'un débat en catégorie IV, un amendement a passé rapidement et il n'a pas vraiment été possible d'en discuter. Il s'agit de la proposition Hutter Jasmin à l'article 72 alinéa 1 lettres aa et a.

De quoi s'agit-il? Il s'agit de la question de l'arrestation, pendant la phase préparatoire, de toute personne qui n'aurait pas de papiers ou dont l'identité ne serait pas clairement établie. En d'autres termes, par cet amendement, il s'agit d'introduire dans la loi – et c'est ce que la majorité a voté dans ce conseil – le principe d'une arrestation pour des milliers de personnes, car le fait d'indiquer que l'identité est soumise à discussion et présente un doute est une notion extrêmement large et, en fait, cela permet tous les abus. Cela offre aussi la possibilité réelle de créer des camps en Suisse, où des milliers de personnes, dont l'identité est remise en doute, pourraient être détenues jusqu'à douze mois, comme cela a été décidé ce matin.

Il s'agit là d'une violation claire des droits de l'homme qui ne peut être acceptée par ce Parlement.

Präsident (Binder Max, Präsident): Herr Sommaruga, ich bitte Sie, nur den Ordnungsantrag zu begründen und nicht inhaltlich zu diskutieren.

Sommaruga Carlo (S, GE): D'accord. Il s'agit aussi pour nous d'une question de proportionnalité. Nous vous demandons donc de revenir sur le vote de l'article 72 alinéa 1 lettres aa et a qui concerne justement, comme je le disais, la question de la possibilité d'arrêter toute personne sur l'identité de laquelle un doute existe. La question est grave et je vous demande de suivre cette proposition de réexamen.

Hutter Jasmin (V, SG): Die SVP-Fraktion lehnt diesen Rückkommensantrag ganz klar ab. Ich nehme mit meinem Antrag die Hauptforderung der Initiative des Kantons St. Gallen auf, in dem ich wohnhaft bin. Diese soll beschrieben werden, obwohl sie von diesem Rat ja angenommen wurde, die Hauptforderung in dieser Vorlage aber nicht enthalten ist.

Eine kleine Nebenbemerkung: Einmal mehr zeigt sich hier das fehlende Demokratieverständnis der Linken. Ich kann auch nichts dafür, wenn Sie heute Morgen zu wenig Präsenz hatten! (*Teilweiser Beifall, Unruhe*)



Präsident (Binder Max, Präsident): Wir kommen zur Abstimmung. (*Unruhe*) Nein, keine Diskussion: Wir kommen zur Abstimmung über den Rückkommensantrag betreffend Artikel 72 Absatz 1 Buchstaben aa und a.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Sommaruga Carlo 86 Stimmen

Dagegen 76 Stimmen

Art. 72 Abs. 1 Bst. aa, a – Art. 72 al. 1 let. aa, a

Sommaruga Carlo (S, GE): J'ai déjà indiqué tout à l'heure ce qu'il en était: cette proposition risque de rendre possible la création de camps pour les personnes qui arrivent en Suisse. Il s'agit effectivement de milliers de personnes qui risquent de se retrouver privées de liberté. Je vous laisse également imaginer les problèmes concrets d'organisation. Mais il s'agit en fait et au fond d'un problème de violation des droits de l'homme et de la convention à laquelle la Suisse est liée.

Je vous demande sur ce point de rejeter la proposition Hutter Jasmin.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte mich zu diesen Anträgen nicht mehr äussern. Ich habe Ihnen gesagt, dass dieses Kapitel nicht zu Ende geschrieben ist. Dies ist eine Tatsache, und darum gibt es auch eine Standesinitiative. Es ist die ganze Konferenz der Ostschweizerischen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, welche das heutige Ausschaffungsregime, die heutige Ausschaffungsdauer und die Ausschaffungsgründe als unzureichend empfindet.

Es hat eben eine Änderung in der Zusammensetzung der illegal Anwesenden gegeben: Es sind vermehrt junge Männer – namentlich aus Afrika –, die renitent sind. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, ist die Verlängerung der Vorbereitungsphase, die Sie heute Morgen beschlossen haben. Eine andere Möglichkeit ist die, dass man die Haftdauer unbegrenzt macht und periodisch prüft. Die Meinung ist nicht die, dass die Betroffenen dann länger in diesem Arrest sind, sondern die Erfahrung ist die: Wenn sie keine Möglichkeit sehen, nach neun Monaten wieder herauszukommen und wieder von vorn zu beginnen, werden sie eben ihren Widerstand nach ein oder zwei Monaten aufgeben. Diese Erfahrung haben auch andere Länder gemacht.

Aber Sie können hier beschliessen, wie Sie wollen: Wir müssen das im Ständerat wieder aufnehmen.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, j'aurais tout simplement aimé savoir si c'est votre position personnelle ou celle du Conseil fédéral.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss immer das Gleiche sagen, Herr Leuenberger, ich habe es Ihnen heute Morgen erklärt. Ich habe die Zustimmung des Bundesrates. Ich habe ihn vor der Asylgesetz- und der Ausländergesetzrevision orientiert, dass die heutige Fassung nicht befriedigt. Ich habe dem Bundesrat mitgeteilt – und ich habe es dem Rat mitgeteilt, beiden Räten mitgeteilt –, dass wir uns nach der Beratung im Erstrat vorbehalten müssen, im Zweirat Verbesserungen einzubringen, die namentlich den Kantonen, welche den Vollzug nicht bewerkstelligen können, helfen, ihn bewerkstelligen zu können. Ich bitte Sie, die Kantone, die die Aufgabe ausführen müssen und sie nicht ausführen, endlich ernst zu nehmen, damit sie ihre Aufgabe erfüllen können.

Ich habe angetönt, das Problem liege erstens insbesondere im Bereich der Ausschaffungshaft und der Durchsetzungshaft, also bei den Zwangsmassnahmen für renitente Auszuschaffende, und zweitens braucht es eine Verbesserung der Umschreibung der vorläufigen Aufnahme. Wir haben Ihnen das Vorgehen bekannt gegeben: Zuerst erarbeiten wir das departementsintern. Dann, wenn wir die Lösungen departementsintern beschlossen haben, werden wir Ende des Monats Juni an die Kantone gelangen. Wir werden Mitte August das Ganze dem Bundesrat als Detaillösung vorschlagen und dann im September in den Rat geben. Ich glaube, Sie geben mir Recht: Es ist nichts als anständig und richtig, wenn wir die Massnahmen, die erarbeitet werden, in den entscheidenden Etappen als das bekannt geben, was sie sind. Das ist im Departement beschlossen, es ist nicht im Detail im Bundesrat beschlossen, und die Konsultationen bei den Kantonen sind noch nicht abgeschlossen. Ich glaube, es hat keinen Wert, wenn ich Ihnen das jedes Mal sage; das ist jetzt das zweite Mal, dass Sie mich persönlich fragen, und ich habe es schon zweimal im Ratsplenum bekannt gegeben. Ich glaube, das sollte jetzt eigentlich reichen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Ich habe eigentlich drei Anliegen an Sie:

1. Der Nationalrat hat Kategorie IV beschlossen. Das heisst, es gibt eben keine Debatten, es gibt keine Wortmeldungen. Das haben Sie so gewollt, und ich wäre schon dankbar, wenn man jetzt nicht mit Ausnahmen



beginnt. Sonst sind wir nämlich morgen noch dran.

AB 2004 N 1143 / BO 2004 N 1143

2. Wir haben in diesem Rat Mehrheiten und Minderheiten: Man verliert, und man gewinnt. Wir haben hier entschieden. Wir haben uns aus der Sicht der Kommission geäußert; wir haben uns eingehend mit diesen Haftbestimmungen auseinander gesetzt. Wir von der Kommission haben Ihnen gesagt, dass es hier Anträge hatte, die aus unserer Sicht nicht völkerrechtskonform sind. Aber der Rat entscheidet und hat das auch zu verantworten. Das ist Demokratie, das läuft so.

3. Was die Haftbedingungen betrifft, haben wir die Kantone natürlich sehr wohl angehört. Das Gros der Kantone ist mit der heutigen Situation unzufrieden. Man wollte mehr Haftgründe, und das führen wir mit der Version von Bundesrat und Kommission hier auch ein. Der Rahmen ist aber halt die EMRK, die Grenzen setzt. Man kann Haftgründe nicht beliebig erweitern, weil die Haftgründe in diesem Bereich völkerrechtlich den Sinn haben müssen, dass sie der Wegweisung dienen und nichts anderem. In diesem Sinne ist der Kern der Standesinitiativen des Kantons St. Gallen sowie des Kantons Aargau in der Vorlage umgesetzt. Das hat die Kommission so bestimmt.

Deshalb empfehlen wir Ihnen nochmals, Kommission und Bundesrat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hutter Jasmin 76 Stimmen

Dagegen 95 Stimmen

Art. 100

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

c. biometrische Daten;

....

e. soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt und diese benachrichtigt wurde;

....

Antrag Ruey

Abs. 1

.... gleichwertig ist und wenn davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Behörden oder Organisationen die Menschenrechte beachten.

Antrag Müller Philipp

Abs. 2

....

c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

Schriftliche Begründung

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Artikel 97 Absatz 1 –, sind diese auch zu verwenden.

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

....

e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Um weltweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.



Antrag Zisyadis
Streichen

Art. 100

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

c. des données biométriques;

....

e. à condition que cela soit dans son intérêt et qu'il ait été averti;

....

Proposition Ruey

Al. 1

.... à celle de la Suisse et soit considéré comme sûr en matière de respect des droits de l'homme.

Proposition Müller Philipp

Al. 2

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

Développement par écrit

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.

Proposition Hess Bernhard

Al. 2

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

Développement par écrit

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

Proposition Zisyadis

Biffer

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Müller Philipp wurde bereits früher entschieden. Das gilt auch für die Artikel 101 und 102. Der Bundesrat verzichtet auf das Wort.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission 136 Stimmen

Für den Antrag Ruey 16 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Abstimmung über den Antrag Hess Bernhard gilt auch für die Artikel 101 und 102.

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 120 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 45 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Kommission 98 Stimmen





Für den Antrag Zisyadis 65 Stimmen

Art. 101

Antrag der Kommission

.... folgende Daten nur dann an die ausländische Behörde bekannt geben, wenn dadurch die Ausländerin oder der Ausländer oder die Angehörigen nicht gefährdet werden:

....

c. biometrische Daten;

....

e. soweit dies im Interesse der betroffenen Person liegt und diese benachrichtigt wurde;

....

Antrag Müller Philipp

....

c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

AB 2004 N 1144 / BO 2004 N 1144

Schriftliche Begründung

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Art. 97 Abs. 1 –, sind diese auch zu verwenden.

Antrag Hess Bernhard

....

e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Um weltweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.

Antrag Ruey

.... bekannt geben, sofern davon ausgegangen werden kann, dass dieser Staat die Menschenrechte beachtet und dadurch die Ausländerin nicht gefährdet werden:

....

Art. 101

Proposition de la commission

L'autorité chargée d'organiser le départ n'est autorisée à communiquer à l'autorité compétente de l'Etat d'origine ou de provenance les données personnelles suivantes en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion dans cet Etat que si cette démarche ne constitue pas une menace pour l'étranger et ses proches:

....

c. des données biométriques;

....

e. à condition que cela soit dans son intérêt et qu'il ait été averti;

....

Proposition Müller Philipp

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

Développement par écrit

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.



Proposition Hess Bernhard

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

Développement par écrit

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

Proposition Ruey

L'autorité chargée d'organiser le départ peut communiquer à l'autorité compétente de l'Etat d'origine ou de provenance les données personnelles suivantes en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion dans cet Etat, pour autant que cet Etat soit un Etat considéré comme sûr en matière de respect des droits de l'homme et que l'étranger et ses proches ne soient pas menacés:

Präsident (Binder Max, Präsident): Das Wort zum Antrag Ruey wird nicht verlangt. Die übrigen Einzelanträge wurden bereits erledigt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 129 Stimmen

Für den Antrag Ruey 31 Stimmen

Art. 102

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

c. biometrische Daten;

....

Antrag Müller Philipp

Abs. 2

....

c. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

Schriftliche Begründung

Auch hier ist die wieder aufzunehmende Forderung nach der Erstellung von Fotografien im Entwurf des Bundesrates enthalten gewesen, jedoch von der Kommission gestrichen worden.

Da auf die Erstellung von Fotos nicht verzichtet werden kann – siehe Artikel 97 Absatz 1 –, sind diese auch zu verwenden.

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

....

e. Angaben über den Gesundheitszustand; (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Um weltweite Epidemien zu verhindern, müssen Angaben über den Gesundheitszustand auch gegen den Willen der betreffenden Person gemacht werden können.

Art. 102

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

c. des données biométriques;

....





Proposition Müller Philipp
Al. 2

....

c. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

Développement par écrit

Là encore, la nécessité de prendre des photographies a été maintenue dans le projet du Conseil fédéral, mais biffée par la commission.

Etant donné qu'il est impossible de renoncer à la prise de photographies (cf. art. 97 al. 1), celles-ci doivent également être utilisées.

Proposition Hess Bernhard

....

e. des indications sur l'état de santé de l'étranger; (biffer le reste)

Développement par écrit

Pour empêcher la propagation d'épidémies dans le monde, des données sur l'état de santé doivent être recueillies même contre la volonté des personnes concernées.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Einzelanträge entfallen.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 103

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zisyadis

Streichen

AB 2004 N 1145 / BO 2004 N 1145

Art. 103

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zisyadis

Biffer

Präsident (Binder Max, Präsident): Das Wort zum Antrag Zisyadis wird nicht verlangt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 98 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis 60 Stimmen

Art. 104–107

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 108

Antrag der Mehrheit





Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Abs. 2

Beschwerdeentscheide eidgenössischer Departemente sind endgültig

Abs. 3

Verfügungen kantonaler Behörden können bei einer vom kantonalen Recht bestimmten richterlichen Behörde angefochten werden. Wo nach dem Bundesrechtspflegegesetz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, muss zunächst mindestens eine Beschwerde an eine obere kantonale Instanz und daran anschliessend eine solche an eine richterliche Behörde offen stehen. Die kantonalen richterlichen Behörden überprüfen mindestens den Sachverhalt sowie die Auslegung und Anwendung des Bundesrechtes einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens.

Abs. 4

Entscheide über die Ausschaffung nach Artikel 68 dieses Gesetzes sowie über Zwangsmassnahmen nach den Artikeln 71 bis 74 dieses Gesetzes sind vor den Rechtsmittelinstanzen der Kantone und des Bundes selbstständig anfechtbar.

Art. 108

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Al. 2

Le département statue définitivement

Al. 3

Les décisions des autorités cantonales peuvent être attaquées devant une autorité judiciaire prévue par le droit cantonal. Dans les cas précis où la loi d'organisation judiciaire exclut le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral, il convient tout d'abord d'adresser le recours à une instance cantonale supérieure avant qu'il ne soit examiné par l'autorité judiciaire. Les autorités judiciaires cantonales examinent au moins les faits ainsi que l'interprétation et l'application du droit fédéral, y compris les abus et les erreurs d'appréciation.

Al. 4

Les décisions d'exécution du renvoi ou de l'expulsion selon l'article 68 de la présente loi ainsi que les mesures de contrainte prévues aux articles 71 à 74 de la présente loi sont séparément susceptibles de recours devant les instances de recours des cantons et de la Confédération.

Janiak Claude (S, BL): Die Minderheit Garbani geht auf einen Antrag zurück, den ich bei der Detailberatung in der Kommission gestellt habe. Ich bitte Sie, separat über die beiden Absätze abzustimmen, da sie verschiedene Rechtsfragen betreffen. Es sind Rechtsfragen, von denen ich mir erhofft hätte, dass sich die Verwaltung vertieft damit auseinander setzen würde, leider vergeblich.

Zu Absatz 3: Wie Ihnen bekannt ist, ist in Artikel 29a der Bundesverfassung die Rechtsweggarantie in einer Volksabstimmung eingeführt worden. Es ist deshalb klarzustellen, dass die Kantone auch im Ausländerrecht integral richterliche Behörden einrichten müssen und welche Mindestanforderungen für deren Überprüfungs-befugnisse gelten. Im Hinblick auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens, wo ein doppelter Rechtsmittelzug vorgeschrieben ist – wovon mindestens in zweiter Instanz ein Gericht –, muss überdies sichergestellt werden, dass die Kantone dort, wo der Weiterzug an das Bundesgericht ausgeschlossen ist, einen doppelten Instanzenzug vorsehen; dies wäre sonst in gewissen Konstellationen, etwa bei der ordentlichen Wegweisung eines EU-Angehörigen, nicht gewährleistet.

Zu Absatz 4: Bei Ausschaffungen besteht heute eine eklatante Rechtsschutzlücke, die mit Blick auf Artikel 3 EMRK bzw. Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung höchst problematisch ist. Entsprechende Rügen werden von den Gerichten nämlich bei der Anordnung von Entfernungsmassnahmen wie Aus- und Wegweisungen regelmässig nicht überprüft, und zwar mit der Begründung, dies sei erst beim Vollzug, das heisst bei der Ausschaffung, zu tun. Hier besteht zudem ein nicht gerechtfertigter Unterschied zum Asylbereich. Ausschaffungen werden im Ausländerrecht mitunter nicht einmal förmlich angeordnet oder können als Vollstreckungsentscheide unter Umständen schon rechtlich – ich verweise auf Artikel 101 Buchstabe c OG –, häufig jedenfalls aber



faktisch nicht mehr angefochten werden.

Die Klarstellung, dass es sich um anfechtbare Entscheide handelt, ist erforderlich. Dabei werden logischerweise, wie bei allen anderen Vollstreckungsverfügungen auch, diejenigen Gesichtspunkte, die bereits beim Hauptentscheid geprüft wurden – zum Beispiel Vereinbarkeit mit Artikel 13 der Bundesverfassung bzw. Artikel 8 EMRK –, nicht mehr gerügt werden können, wohl aber die einzig für den Vollzug wesentlichen Aspekte wie eben die Vereinbarkeit mit Artikel 3 EMRK bzw. Artikel 25 Absatz 3 der Bundesverfassung. Dass Zwangsmassnahmen, obwohl an sich ebenfalls Vollstreckungsakte, selbstständig anfechtbare Entscheide darstellen, hat das Bundesgericht bereits bisher anerkannt. Ich verweise auf BGE 125 II 369 Erwägung 2b und Seite 371. Hierzu wird also lediglich die bisherige Rechtsprechung im Gesetz festgeschrieben.

Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zu entsprechen. Ich gebe zu, es ist ein bisschen schwierig, im Verlaufe einer Parlamentsdebatte derartige juristische Debatten zu führen, aber ich hätte es mir trotzdem gewünscht, dass man dazu in der Lage wäre.

Perrin Yvan (V, NE): Les dispositions proposées dans le projet qui nous est soumis octroient un droit de recours suffisant au justiciable, qui a la possibilité de faire examiner la décision qui le touche par une autorité supérieure.

La minorité Garbani complique la procédure qui devient ainsi longue et coûteuse, limitant une nouvelle fois les dispositions contraignantes prévues dans la présente loi. La durée de la procédure tout au long de laquelle l'étranger concerné séjourne sur notre sol est bien souvent un argument avancé afin d'obtenir l'admission provisoire sur laquelle nous nous sommes déjà longuement exprimés.

Le projet du Conseil fédéral permet de sauvegarder les droits du justiciable dans le cadre d'une procédure rapide et efficace.

AB 2004 N 1146 / BO 2004 N 1146

Compte tenu de ces éléments, le groupe UDC vous recommande de rejeter les alinéas 3 et 4 proposés par cette minorité, et d'en rester à la version du Conseil fédéral.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie dringend, dem Antrag der Minderheit Garbani zuzustimmen. Er ergibt sich eigentlich aus der bundesrechtlich vorgeschriebenen Rechtsweggarantie.

Das Hauptproblem mit Bezug auf Absatz 3 besteht ja darin, dass es heute einen ungenügenden Rechtsschutz für jene Fälle gibt, wo nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und nach heutigem Bundesgesetz kein Rechtsanspruch besteht. In diesen Fällen ist es nicht möglich, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben; es besteht aber oftmals nur eine kantonale Instanz, die dies überprüft. Dies ist nach neuer Rechtsweggarantie aber unzulässig. Mithin braucht es zwingend eine Vorschrift, welche die Kantone zwingt, eine doppelte richterliche Instanz einzuführen, damit innerkantonal eine Überprüfung jener Fälle vorgenommen werden kann, wo das besagte so genannte Rechtsschutzinteresse nicht vorhanden ist, mithin keine höchstrichterliche Überprüfung auf Bundesebene vorgenommen wird.

Ebenso notwendig scheint mir der Antrag mit Bezug auf Absatz 4 zu sein. Auch hier ist ein ungenügender Rechtsschutz vorhanden, und es ist nötig, dass tatsächlich eine Instanz vorhanden ist, die die entsprechenden Anordnungen oder Verfügungen überprüft.

Heute haben wir eigentlich den Tatbestand, dass wir im Ausländerrecht oftmals einen weniger weit entwickelten Rechtsschutz haben als in anderen Bereichen. Hierfür gibt es überhaupt keinen einleuchtenden Grund. Im Gegenteil: Hier stehen Lebensschicksale auf dem Spiel. Hier sollte eigentlich nach juristischem und politischem "Normalverstand" das Minimum an Rechtsschutz, das wir heute in unserer Bundesgesetzgebung verankert haben, auch für diese Verfahren gelten.

Deshalb ersuche ich Sie dringend, dem Antrag der Minderheit gemäss den Ausführungen von Herrn Janiak zuzustimmen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, die Minderheit Garbani, vertreten durch Kollege Janiak, zu unterstützen.

Ich kann in einem weiten Umfang auf die Ausführungen von Herrn Vischer verweisen. Wir haben ja das Problem auf Bundesebene insofern gelöst, als in Ausnahmefällen, wenn Rechtsansprüche beispielsweise aufgrund der EMRK – Recht auf Wahrung der Ehe, auf Wahrung des Familienlebens – betroffen sind, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich ist. Sonst ist, bei Verletzung entsprechender verfassungsmässiger Rechte nur die staatsrechtliche Beschwerde möglich. Wir brauchen die gleichen Verfahrensgarantien selbst-



verständlich auf kantonaler Ebene, aufgrund der EMRK, aber auch aufgrund der Bundesverfassung. Artikel 30 der Bundesverfassung vermittelt einen Anspruch auf gerichtliche Verfahren bei Eingriffen in zivile Rechte der Betroffenen, in Übereinstimmung mit Artikel 6 der EMRK. Der Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung ist beispielsweise ein Eingriff in eine bestehende Rechtsposition.

Wenn wir hier in den Absätzen 3 und 4 keine Anpassungen vornehmen, ist der verfahrensrechtliche Schutz, der in der Substanz nicht hinter das Bundesverfahrensrecht zurückgehen darf, berührt. Der Antrag der Minderheit bringt auf kantonaler Ebene den Rechtsschutz, in Übereinstimmung mit der EMRK, insbesondere mit der Rechtsweggarantie und dem Anspruch auf unabhängige richterliche Beurteilung.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Minderheit Garbani zu unterstützen.

Müller Philipp (RL, AG): Ich spreche jetzt zu Artikel 108 Absätze 2, 3 und 4, zum Antrag der Minderheit Garbani.

Die Minderheit versucht hier, sich in das kantonale Verwaltungsverfahren einzumischen, indem sie das Bundesrecht so verschärfen will, dass beim hintersten und letzten ausländerrechtlichen Entscheid immer noch eine umfassende gerichtliche Kontrolle möglich sein muss. Es ist der Minderheit offensichtlich ein Dorn im Auge, dass etliche kantonale Regierungen ihren ausländerpolitischen Spielraum wahrnehmen und das ihnen zustehende Ermessen restriktiv, aber verantwortungsvoll ausüben – sei es in Form von kantonalen Weisungen, sei es bei kantonalen Ermessensentscheiden in zweiter und letzter Instanz. Der bundesrätliche Entwurf, der sich am bewährten Artikel 19 Anag orientiert, genügt vollends. Das sieht auch die Kommissionsmehrheit so.

Zum neuen Absatz 4: Wenn ich den Minderheitsantrag richtig interpretiere, hätte das zur Folge, dass der inhaftierte Ausschaffungshäftling wählen kann, ob er sich gegen die angeordnete Haft bei einem kantonalen oder auch bei einem eidgenössischen Haftrichter beschweren will. Das heisst aber nichts anderes, als dass die Minderheit die Schweizerische Asylrekurskommission neu zum Haftgericht küren will, weil gegen die fronterfahrenen kantonalen Haftrichter offenbar nicht anzukommen ist.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Garbani zu Artikel 108 abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: In Artikel 108 geht es um Beschwerdeinstanzen, es ist eine etwas trockene juristische Angelegenheit und interessiert deshalb denn auch vor allem die Anwälte. Zunächst ist zu sagen: Wir bitten Sie, die Mehrheit zu unterstützen. Ich möchte versuchen, Ihnen das einfach darzulegen, sodass es nicht zu einer rein juristischen Spitzfindigkeit verkommt. Herr Vischer als Anwalt hat hier gesagt, an sich gelte das gemäss der Justizreform ja schon. Da hat er Recht. Das ist auch einer der Gründe, warum wir Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Es ist nicht zuletzt mit Blick auf Artikel 29a der Bundesverfassung klarzustellen, dass die Kantone auch im Ausländerrecht integral richterliche Behörden einrichten müssen und welche Mindestanforderungen für deren Überprüfungsbefugnisse gelten. Das ist gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung gegeben. Im Hinblick auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens, wo ein doppelter Rechtsmittelzug vorgeschrieben ist – wovon zumindest in zweiter Instanz ein Gericht –, muss überdies sichergestellt werden, dass die Kantone dort, wo der Weiterzug ans Bundesgericht ausgeschlossen ist, einen doppelten Instanzenzug vorsehen. Sonst ist das in gewissen Konstellationen, etwa bei der ordentlichen Wegweisung eines EU-Angehörigen, nicht gewährleistet. Die angestrebte Verbesserung dieses Rechtsschutzes ergibt sich direkt aus der von Volk und Ständen gutgeheissenen Justizreform und der damit verbundenen Rechtsweggarantie. Eine Umsetzung dieses verfassungsmässigen Grundsatzes in allen Spezialgebieten ist nicht notwendig und würde Verwirrung stiften. Das gilt allgemein, nicht nur hier, auch gemäss geltendem Recht – die Justizreform ist ja noch nicht in Kraft, wir sind jetzt am Bundesgerichtsgesetz und am Bundesverwaltungsgerichtsgesetz -: Auch gemäss dem geltenden Recht, das heisst gemäss Artikel 98a OG, muss heute eine kantonale richterliche Behörde als letzte kantonale Beschwerdeinstanz zwingend vorgesehen sein, sofern der Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. Dies gilt selbstverständlich auch für die Angehörigen der EU- und Efta-Staaten, die ein Aufenthaltsrecht gemäss dem Freizügigkeitsabkommen geltend machen können und die deshalb beim Bundesgericht beschwerdeberechtigt sind. In allen anderen Fällen ist die kantonale Organisationsautonomie zu wahren.

Das gilt nun für die Absätze 2 und 3. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit zu diesen beiden Absätzen abzulehnen.

Zu Absatz 4: Auch hier bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen. Es ist richtig, dass die Ausschaffung selbst tatsächlich eine reine Vollzugshandlung ist. Hier besteht nach Lehre und Rechtsprechung keine Beschwerdemöglichkeit mehr.



Nun muss ich Ihnen sagen: Einmal ist es natürlich mit den Beschwerden fertig. Das ist, wie wenn Sie eine Verurteilung in einem Strafprozess haben. Dort gibt es ein Schlussurteil, und danach muss der Vollzug erfolgen. Das kann eine Freiheitsstrafe, eine Busse usw. sein, und diese ist dann nicht mehr anfechtbar, weil es sich um den Vollzug handelt. Das gilt auch hier.

Andernfalls würden neue, Zeit raubende Verfahren eröffnet und die behördlichen Entscheide kaum mehr durchgesetzt. Die dargestellte besondere Problematik im Ausländerrecht besteht mit dem neuen Ausländergesetz gerade nicht mehr. Es gibt keine formlosen Wegweisungen mehr, mit Ausnahme derjenigen, die wir gestern besprochen haben, die also innert einer halben Stunde z. B. bei Hooligans oder an der Grenze vorgenommen werden, wo es von Natur aus keine Beschwerdemöglichkeit mehr geben würde, mindestens nicht mit aufschiebender Wirkung. Weil es keine solchen Wegweisungen gibt, kann in diesen Fällen auch die Frage des Non-Refoulement nicht geprüft werden; in allen anderen Fällen kann sie geprüft werden.

Im Übrigen besteht heute jederzeit auch die Möglichkeit, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Das ist nicht ausgeschlossen, und der Grundsatz des Non-Refoulement wird dort nochmals geprüft.

Bei den Zwangsmassnahmen ergibt sich die Möglichkeit einer selbstständigen Anfechtung beim Bundesgericht aus dem Bundesrechtspflegegesetz. Es handelt sich hier eben nicht um eine reine Vollzugsmassnahme, da für ihre Anordnung neben dem Wegweisungsentscheid besondere Voraussetzungen erforderlich sein müssen, die vom Richter wieder neu überprüft werden. Eine explizite Regelung im Ausländergesetz ist unnötig. Darum bitte ich Sie, der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit zuzustimmen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Namens der Kommission empfehle ich Ihnen auch, der Mehrheit zu folgen. Wir können uns den Ausführungen des Bundesrates zur Haltung in dieser rechtlich komplizierten Angelegenheit vollumfänglich anschliessen.

Es ist so – es ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden –, dass die Bundesverfassung in Artikel 29a von dieser Rechtsweggarantie ausgeht. Man muss aber auch erwähnen, dass es davon Ausnahmen geben kann – Ausnahmen, sofern sie gesetzlich verankert sind.

Ich möchte darauf hinweisen, dass heute natürlich im OG geregelt ist, wann ein Weiterzug ans Bundesgericht zulässig ist. Und wie zu Recht erwähnt worden ist, ist das dann der Fall, wenn eine kantonale richterliche Instanz als letzte Instanz vorgesehen war und entschieden hat. In all diesen Fällen ist schon heute ein Weiterzug ans Bundesgericht möglich.

Es ist zu erwähnen, dass wir hier auch wieder ein Schnittstellenproblem haben, weil die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates gleichzeitig mit diesem Ausländerrecht auch den ganzen Bereich der Bundesrechtspflege revidiert. Der Ständerat hat darüber bereits entschieden. Daher ist es richtig, dass man diese Problematik im Ständerat dann nochmals anschaut, wenn sich beide Räte im Rahmen des Bundesrechtspflegegesetzes bezüglich dieser Beschwerden positioniert haben. Das scheint sinnvoll zu sein, denn diese Entscheide müssen natürlich kohärent sein mit den Entscheiden, die unser Rat im Rahmen dieser Revision trifft.

Die Mehrheit der Kommission hat abgestellt auf die heutige Gesetzeslage, auf die Verfassung und das OG, das heute diese Instanzenwege regelt. Für einen Entscheid bei Absatz 4 scheint mir wichtig zu sein, dass man klarstellt: Alle problematischen Ausschaffungen, Fälle des Non-Refoulement, in denen eine Rückschaffung für die betroffene Person schwierig wäre, sind nicht Fragen des Vollzuges, sondern des Entscheides selber. Das muss die beurteilende Behörde in ihrem Entscheid, ob die Ausschaffung zulässig ist oder nicht, berücksichtigen.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zu folgen. Die SPK hat dies mit 14 zu 6 Stimmen beschlossen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 97 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 66 Stimmen

Art. 109

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



Art. 110

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

....

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Garbani, Hubmann, Sommaruga Simonetta)

Abs. 5

Der Bundesrat darf durch Verordnung die Anwendung der in diesem Artikel vorgesehenen Massnahme gegenüber Ausländerinnen und Ausländern aufheben, die ihren irregulären Aufenthalt bei den zuständigen kantonalen Behörden spontan anmelden, sofern sie ihre Pflichten gegenüber den Steuerbehörden und den Sozialversicherungen erfüllen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. (In Zusammenhang mit Art. 20, Antrag der Minderheit III)

Art. 110

Proposition de la majorité

Al. 1

Sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque:

....

Al. 2–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Gross Andreas, Garbani, Hubmann, Sommaruga Simonetta)

Al. 5

Le Conseil fédéral est habilité à suspendre, par voie d'ordonnance, le recours aux mesures prévues par le présent article à l'égard des étrangers en séjour irrégulier, dans la mesure où ils se présentent spontanément devant les autorités cantonales compétentes et où ils remplissent leurs obligations envers les autorités fiscales et les assurances sociales. Le Conseil fédéral fixe les modalités. (En relation avec l'art. 20, proposition de la minorité III)

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Vermot wurde zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 111

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, und mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden, wenn der Täter oder die Täterin:

AB 2004 N 1148 / BO 2004 N 1148

- a. mit der Absicht handelt, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern; oder
- b. für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat.

Antrag der Minderheit





(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer)

Abs. 4

Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird abgesehen, wenn die Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird. Von einer strafrechtlichen Verfolgung wird ferner abgesehen, wenn die ausländische Person als Flüchtling oder Schutzbedürftige anerkannt wird oder ihre Wegweisung als unzulässig oder unzumutbar erachtet wird.

Antrag Amstutz

Abs. 2

Streichen

Schriftliche Begründung

Bei der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthaltes handelt es sich nicht um ein Kavaliersdelikt. Die Einräumung der Möglichkeit der Busse erweckt diesen Eindruck und ist daher zu streichen.

Antrag Menétrey-Savary

Abs. 2bis

Von einer strafrechtlichen Verfolgung und jeglicher Bestrafung wird abgesehen, wenn die Tat einzig darin bestand, einer Person ohne Aufenthaltsbewilligung Unterkunft zu bieten oder ihr aus einer zwischenmenschlich-solidarischen Gesinnung heraus beizustehen.

Schriftliche Begründung

In den letzten Jahren sind verschiedene Personen verzeigt worden, weil sie Papierlosen geholfen haben. So wurden im November 2003 Gläubige, ein Pfarrer und ein der Papierlosenbewegung nahe stehender Abgeordneter, gebüsst, weil sie Personen ohne Aufenthaltsbewilligung Kirchenräumlichkeiten zur Verfügung gestellt oder sie beherbergt hatten. Auch im Kanton Waadt gab es Verzeigungen, allerdings wurden hier die Verfahren eingestellt. Alle diese Personen wurden angezeigt, weil sie Papierlose aufgenommen, gepflegt und beherbergt hatten. Selbst wenn die Bussen nicht hoch waren, geht es hier doch um eine Art Kriminalisierung der Solidarität oder der christlichen Nächstenliebe. Angesichts des Schicksals, das von einem Nichteintretensentscheid betroffene Asylsuchende erwartet, wenn sie das Land nicht verlassen, könnten solche Fälle in Zukunft vermehrt vorkommen. Da diese Personen zu einem Untergrunddasein gezwungen werden und ohne jede Unterstützung dastehen, liegt es auf der Hand, dass sich Einzelpersonen oder Hilfsorganisationen gezwungen sehen, ihnen Hilfe zu leisten, und sich somit gemäss diesem Artikel strafbar machen, weil sie "einer Ausländerin oder einem Ausländer ... den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert haben". Es geht nicht an, dass Personen, deren Aufgabe es ist, Hilfe zu leisten, und wohlmeinende Bürgerinnen und Bürger in solchen Fällen angezeigt oder bestraft werden. Die Straffreiheit für Solidaritätshandlungen würde den Kampf gegen die Kreise, auf die dieser Artikel abzielt (Schlepperorganisationen und Arbeitgeber, die Schwarzarbeiter ausnutzen), keineswegs schwächen.

Antrag Zisyadis

Streichen

Art. 111

Proposition de la majorité

Al. 1

Sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque:

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

La peine encourue est une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une amende, ou une combinaison des deux si l'auteur:

- a. a agi pour se procurer ou pour procurer à un tiers un enrichissement illégitime; ou
- b. a agi dans le cadre d'un groupe ou d'une association de personnes, formé dans le but de commettre de tels actes de manière continue.

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer)



Al. 4

Si l'auteur agit au nom de motifs honorables, l'éventualité de poursuites pénales sera abandonnée, de même que lorsque l'étranger est officiellement reconnu comme réfugié ou comme personne à protéger, ou lorsque son renvoi est considéré comme irrecevable ou inadmissible.

Proposition Amstutz

Al. 2

Biffer

Développement par écrit

L'incitation à l'entrée, à la sortie ou au séjour illégaux n'est pas un délit anodin; or la possibilité de sanctionner ce délit par une amende donne cette impression; il faut donc la supprimer.

Proposition Menétrey-Savary

Al. 2bis

Si l'auteur s'est borné à héberger une personne sans titre de séjour ou à lui prêter assistance dans une intention d'entraide et de solidarité humaine, il n'est pas poursuivi et il est exempté de toute peine.

Développement par écrit

Ces dernières années, plusieurs personnes ont été dénoncées à la justice pour avoir aidé des sans-papiers. En novembre 2003 notamment, à Fribourg, des religieux, un pasteur ainsi qu'un député proche des mouvements de sans-papiers ont été amendés pour avoir prêté des locaux d'église ou hébergé des personnes en situation illégale. Dans le canton de Vaud, il y a également eu des dénonciations, mais elles se sont conclues par un non-lieu. Toutes les personnes concernées ont été dénoncées pour avoir accueilli, nourri et hébergé des sans-papiers. Même si les amendes ne sont pas considérables, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une sorte de criminalisation de la solidarité ou de la charité chrétienne. A l'avenir, cette situation risque de se reproduire plus souvent, vu le sort qui attend les requérants frappés de non-entrée en matière s'ils ne quittent pas notre pays. Vu qu'ils seront contraints à la clandestinité et dépourvus de toute assistance, il est clair que des particuliers ou des organismes d'entraide seront amenés à leur prêter assistance, tombant ainsi sous le coup de cet article, pour avoir "facilité le séjour illégal d'un étranger". Il n'est pas acceptable que des personnes dont c'est la tâche de porter assistance ainsi que des citoyens de bonne volonté encourent une peine ou même une dénonciation dans de tels cas. Reconnaître la non-punissabilité des actes de solidarité n'entrave en rien la lutte contre les filières de passeurs ou contre les employeurs qui exploitent des clandestins, que cet article vise en priorité.

Proposition Zisyadis

Biffer

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Es geht hier darum, dass von einer strafrechtlichen Verfolgung abgesehen wird, wenn die Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird.

Wir kennen ja alle die Geschichte von Flüchtlingshelfer Paul Grüninger; es gibt auch noch andere Menschen, die im Zweiten Weltkrieg einer Vielzahl von jüdischen Flüchtlingen das Leben gerettet haben. Dies allerdings nur, indem er,

AB 2004 N 1149 / BO 2004 N 1149

Paul Grüninger, die geltenden Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen verletzt hat – ich sage absichtlich "verletzt" hat. Grüninger wurde für seine Handlungen denn auch strafrechtlich verfolgt und verurteilt. Dass er fünfzig Jahre danach posthum rehabilitiert wurde, macht die ihm durch den Staat zugefügten Kränkungen nicht rückgängig. So bleibt die Erkenntnis, dass strafrechtliche Verurteilungen wegen ethisch-moralisch begründeter Hilfeleistungen in einem Rechtsstaat, wenn immer möglich, vermieden werden sollten.

Es gibt sie auch heute, die zivilcouragierten Menschen, dank deren selbstlosem Einsatz Menschenleben gerettet werden. Ich erinnere nur an den jüngst bekannt gewordenen Fall des Jesuitenpaters Lukas Niederberger, der den tamilischen "sans-papiers" Kesavan Rasiah während Jahren im Lassalle-Haus Bad Schönbrunn in Edlibach im Kanton Zug versteckt hatte. Dies, nachdem das Asylgesuch des jungen Tamilen abgelehnt worden war. Der zivile Ungehorsam Niederbergers verhinderte die Ausschaffung eines Menschen, welche möglicherweise dessen Tod bedeutet hätte. Denn während Kesavan Rasiah bei Niederberger in Sicherheit war, wurde sein Bruder im Jahr 2000 in Sri Lanka auf offener Strasse verbrannt. Dies war für das BFF Anlass, Rasiahs Asylgesuch erneut zu überprüfen und schliesslich gutzuheissen. Wäre Niederberger nicht gewesen, wäre



Kesavan Rasiah ausgeschafft und möglicherweise gleich wie sein Bruder ermordet worden. Strafrechtlich ist Niederberger dennoch, gestützt auf das heute noch geltende Anag, wegen illegaler Beherbergung verurteilt worden.

Um solche rechtsstaatlich unerträglichen Verurteilungen ethisch qualifizierter Handlungen zu vermeiden, ist Artikel 111 mit einem Absatz 4 zu ergänzen. Mein Antrag erlaubt es, auf die Verfolgung von Hilfeleistungen zu verzichten, die aus achtenswerten ethisch-moralischen Gründen erfolgt sind und die selbstverständlich keine finanzielle Begünstigung erbringen dürfen. Um des Rechtsstaates willen sind wir nicht zuletzt aufgrund historischer Erfahrungen aufgefordert, von einer unwürdigen Kriminalisierung guter Taten abzusehen. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Lang Josef (G, ZG): Meine Vorrednerin hat einen konkreten Fall angesprochen, der zeigt, dass der Fall Grüninger auch aktuell sein kann. Tatsächlich wurde einem tamilischen Flüchtling in den Jahren 1996 und 1997 das Asylrecht nicht gewährt. Dieser Flüchtling wurde dann während fünf Jahren versteckt. Als das Versteck aufgeflog, wurde der Fall vom Bundesamt für Flüchtlinge neu beurteilt. Am 2. März 2004 – bereits zur Zeit von Herrn Bundesrat Blocher – hat das Bundesamt dieser Person den Flüchtlingsstatus zuerkannt. In der Zwischenzeit, zwischen 1996 und 2004, haben sich zwei Sachverhalte verändert: Erstens wurde der Bruder des Flüchtlings in Colombo umgebracht, offensichtlich aus politischen Gründen, und zweitens ist bei diesem Flüchtling wegen Misshandlungen, die er in Sri Lanka erleiden musste, eine Ohrenentzündung ausgebrochen, die für die Hirnhaut gefährlich wurde. Wäre er nicht versteckt worden, so wäre es dem Bundesamt für Flüchtlinge nicht möglich gewesen, auf einen gefährlichen Fehlentscheid zurückzukommen.

Es ist deshalb unsinnig, dass Leute bestraft werden, die aus achtenswerten Gründen etwas machen, das auch dem Recht zu seinem Durchbruch verhilft. Deshalb ist es wichtig, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Pfister Gerhard (C, ZG): Es geht hier, wie das Anliegen von Frau Vermot zeigt, um ein historisch belastetes und emotionales Thema. Dabei sollte man erst feststellen, dass man in der Grundsatzfrage einig ist: Man soll jene bestrafen, die zur Umgehung des Gesetzes beitragen. Die Frage ist jetzt, ob man alle bestrafen will, die das Gesetz umgehen, oder vor allem jene mit Bereicherungsabsicht. Ich habe Verständnis für die Ansicht, dass sich ein Fall Grüninger nicht wiederholen soll, und teile sie.

Innerhalb der CVP-Fraktion ist die Meinung darüber geteilt, was man mit dem Antrag der Minderheit Vermot machen sollte. Ich möchte ein paar Sachen zu bedenken geben, die mich persönlich zur Ablehnung dieses Antrages bringen: Man sollte sehen, dass sich die Zeiten auch etwas geändert haben. Es gibt eine Flüchtlingskonvention, an die man sich halten muss. Man sollte daraus aber nicht schliessen, dass man bereits präventiv bestimmte Personen vom Gesetz ausnehmen sollte. Das Gesetz sollte auch für einen Priester oder für die NGO gelten. Mit Herrn Pater Niederberger haben mein Vorredner und ich auch schon ein Podiumsgespräch über diese Frage geführt. Man sollte da rechtsstaatliche Rahmenbedingungen schaffen, die verlässlich sind. Zudem bin ich nicht sicher – deshalb kritisiere ich die Formulierung etwas –, ob der Minderheitsantrag mit dem zweiten Satz nicht etwas impliziert, was er garantiert nicht möchte. Denn wenn die Bestrafung nicht erfolgt, wenn der Ausländer als Flüchtling anerkannt wird, könnte man riskieren, dass auch Schlepper davon profitieren. Der zweite Satz stellt Straffreiheit – mit der Formulierung "ferner" anstatt der Formulierung "auch" – in Aussicht, wenn eine Anerkennung folgt, unabhängig davon, ob achtenswerte Gründe des Straftäters vorliegen. Das wäre wirklich auch nicht im Sinne der Antragsteller. Es kann auch sein, dass ich das etwas zu teleologisch interpretiere, aber die Formulierung scheint mir nicht ganz sauber zu sein.

Weiter ist der Begriff "strafrechtliche Verfolgung" nicht ganz sauber formuliert. Wenn man schon auf der Ebene der strafrechtlichen Verfolgung unterbinden will, hat das zur Folge, dass bereits der Polizist oder der Untersuchungsrichter entscheiden muss, ob achtenswerte Gründe vorhanden seien. Hätte man hier die Formulierung "Bestrafung" oder "Busse" gewählt, dann wäre der Richter der Entscheider, und der wäre dazu in der Lage, wenn schon jemand entscheiden muss, ob achtenswerte Gründe vorliegen oder nicht. Grundsätzlich stehe ich dem Anliegen positiv gegenüber, aber in dieser Formulierung schafft man aus meiner Sicht mehr Probleme, als man lösen würde.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Herr Pfister, haben Sie den Antrag gut gelesen? Ich möchte wirklich, dass von einer strafrechtlichen Verfolgung abgesehen wird, wenn eine Tat aus achtenswerten Gründen begangen wird. Das ist wohl verständlich. Wir sind hier bei Absatz 4, wo es um Hilfeleistungen geht, die aus achtenswerten Gründen begangen werden. Es geht auch darum, dass die Leute nicht bestraft werden, wenn eine Wegweisung unzulässig oder unzumutbar ist. Ist es nicht eine Wortklauberei, die Sie hier vornehmen, um diesen Absatz zu bodigen? Es geht hier wirklich um Taten, die aus achtenswerten Gründen begangen werden. Es gibt genügend Fälle, in denen Menschen, die solche Hilfeleistungen begangen haben, nicht geschützt



werden. Finden Sie nicht auch, dass Sie hier in der Dramatik ein bisschen zu weit gehen?

Pfister Gerhard (C, ZG): Ihre erste Frage war, ob ich den Artikel gelesen habe. Darauf lautet meine Antwort: Ja. Zweitens: Es kann sein, dass es spitzfindig ist, aber ich möchte einfach, dass der Ständerat sich diese Formulierung, wenn sie durchkommt, sicher noch einmal ansieht. Denn ich glaube, man sollte auf Gesetzesebene eine bessere und genauere Formulierung finden, die Ihrem Anliegen nicht widerspricht.

Müller Philipp (RL, AG): Ich muss meinen Vorredner insofern in Schutz nehmen, als er meiner Ansicht nach in seiner Argumentation nicht spitzfindig war. Es geht hier um den Grundsatz unserer Rechtsordnung und Rechtsauslegung. Ich habe mir erklären lassen, dass im Strafrecht und im Strafprozessrecht das Legalitätsprinzip einer der absolut zentralen Grundsätze ist. Dieses besagt – stark vereinfacht –, dass alle Straftaten grundsätzlich verfolgt und eingeklagt werden müssen. Das Legalitätsprinzip verwirklicht also im strafrechtlichen Bereich auch den Grundsatz der Gleichbehandlung vor dem Gesetz. Ausnahmen vom Verfolgungs- und Anklagezwang, wie sie hier verlangt werden, sind daher nur aus

AB 2004 N 1150 / BO 2004 N 1150

wichtigen öffentlichen Gründen möglich. Es geht hier also um das so genannte Opportunitätsprinzip. Diese Ausnahmen hat der Gesetzgeber zwar festzulegen, er muss dabei aber sehr zurückhaltend sein. Mit dem Minderheitsantrag Vermot würde das Legalitätsprinzip fast vollständig durchlöchert; das ist rechtsstaatlich äusserst bedenklich. Zudem stellt sich schlicht und einfach die Frage, was denn "achtenswerte Gründe" sind. "Achtenswerte Gründe" sind kein genügender Rechtsbegriff; es gibt hierzu keine Rechtsprechung und keine Praxis. Das Geforderte ist schlichtweg nicht umsetzbar; es drohen Willkür und Ungleichbehandlung. Genau das wollen wir aber mit diesem Gesetz nicht.

Aus diesem Grund bittet Sie die FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Donzé Walter (E, BE): Nur ganz kurz, weshalb wir den Antrag der Minderheit Vermot ablehnen: Den ersten Satz von Absatz 4 könnten wir mittragen; dieser ist wegen des Falls Grüninger verständlich. Aber der zweite Satz erlaubt es nun wirklich jedem illegal hier Anwesenden, wenn er ein Nierenleiden hat und ihm deshalb die Rückführung nicht zumutbar ist, sich hier zu verstecken. Das geht eindeutig zu weit.

Blocher Christoph, Bundesrat: Zunächst gibt es in der Fassung der Mehrheit Abweichungen vom bundesrätlichen Entwurf. Wir stimmen der Mehrheit zu. Sie sehen auch, wie sich die Situation seit dem Entwurf des Asylgesetzes und dem Entwurf des Ausländergesetzes verschärft hat. Der Bundesrat war beim Entwurf noch der Meinung, dass eine Strafe von drei Jahren für Schlepper schon eine wesentlich bessere Handhabe sei, um das Schlepperwesen zu unterbinden. Es ist tatsächlich so, dass immer mehr Illegale und Asylsuchende durch Schlepper in das Land kommen. Sie bezahlen zum Teil auch sehr hohe Preise, um in das Land zu kommen; es werden ihnen auch falsche Versprechen gemacht. Die Bestrafung dieser Schlepper ist geradezu romantisch. Da werden Bussen von 200 oder 300 Franken ausgesprochen. Das hält keinen Schlepper davon ab, solche Leute in die Schweiz zu bringen. Man muss auch sehen, dass das Schlepperwesen eine Industrie geworden ist. Nach den Befragungen ist ein überwiegender Teil der Asylsuchenden, die abgewiesen werden, und der illegal Anwesenden über Schlepper in dieses Land gekommen; das Schlepperwesen hat also zugenommen. Es ist hier doch Folgendes zu sagen: Es handelt sich um Menschenschmuggel – das muss man einfach so bezeichnen, und es ist auch so!

Im Gesetzentwurf ist für die qualifizierte Form der Schlepperei eine Höchststrafe von drei Jahren Gefängnis vorgesehen. Damit würde Menschenschmuggel weiterhin als Vergehen eingestuft, und das ist stossend. Dies gilt auch gemäss den neuen Bestimmungen des Strafgesetzbuches. Angesichts der neuen Dimension des Phänomens ist es gerechtfertigt, die qualifizierte Form von Menschenschmuggel als Verbrechen einzustufen und auch danach zu handeln. Dies hätte den Vorteil, dass die Bundesgerichtsbarkeit greifen würde, wenn der Menschenschmuggel von einer kriminellen Organisation durchgeführt wird. Ebenfalls von Vorteil wäre die damit einhergehende höhere Verjährungsfrist von fünfzehn statt sieben Jahren. Wir sind folgender Meinung: Wenn man das hier im Gesetz konsequent festlegt und es einmal einen Fall gäbe, der so gehandhabt würde, hätte das eine grosse Abschreckungswirkung.

Wie stehen wir im internationalen Rechtsvergleich da? Ich muss Ihnen sagen: Die jüngsten Entwicklungen gehen in Richtung eines noch höheren Strafrahmens. In der Europäischen Union drohen den Tätern von Menschenschmuggel künftig bis zu acht Jahre Freiheitsentzug, wenn die Straftat als Handlung einer kriminellen Vereinigung begangen wurde oder das Leben der geschmuggelten Personen gefährdet wurde. Mit einem neuen Strafmass von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe wäre die erforderliche Kohärenz auch mit den Drittstaaten



hergestellt.

Nun zu Absatz 4, der Förderung des illegalen Aufenthaltes: Es ist nicht ersichtlich, welche achtenswerten Gründe bestehen können, die die Förderung des illegalen Aufenthaltes – es geht nur darum – in der Schweiz rechtfertigen könnten. Es besteht jederzeit die Möglichkeit, ein Aufenthalts- oder Asylgesuch einzureichen. Diese Möglichkeit hat heute jeder. Nach der Einreichung hat er einen Rechtsstatus, er ist also nicht illegal im Land. Für einen vorangehenden illegalen Aufenthalt besteht keine Notwendigkeit. Das Ausländer- und Asylrecht garantiert rechtsstaatliche Verfahren unter Berücksichtigung aller Interessen. Zudem erlauben vor allem die im Strafgesetzbuch vorgesehenen und selbstverständlich auch hier anwendbaren Rechtfertigungsgründe eine umfassende Berücksichtigung der persönlichen Motive durch den Richter.

Es ist eine Tatsache, dass heute alle Nachbarstaaten der Schweiz verfolgungssichere Staaten sind. Ein notwendiges Asylgesuch kann ohne weiteres dort oder, wie vorgesehen, an der Schweizer Grenze gestellt werden. Die Notwendigkeit für einen rechtswidrigen Grenzübertritt wegen einer unmittelbaren Gefährdung des Lebens besteht nicht. Ein Vergleich mit der Situation im Zweiten Weltkrieg ist gesucht, das waren andere Fälle. Dort standen Leute, die Flüchtlingsstatus hatten und Aufenthalt suchten, an der Schweizer Grenze in einem Land, wo sie, wenn sie dort geblieben wären, an Leib und Leben verfolgt gewesen wären. Das ist hier nicht der Fall.

Eine moralisch begründete Fluchthilfe aus einem unmenschlichen Nachbarstaat wie damals ist heute nicht möglich. Aber es könnte sein, dass das natürlich in Zukunft möglich ist. Darum nehmen wir ja auch solche Leute auf. Aber wir haben ein eigenes rechtsstaatliches Verfahren, das dies ausschliesst. In der Beurteilung von solchen Einzelfällen wie dem Fall, den Herr Lang hier geschildert hat – der Aufnahme, die schlussendlich später erfolgt ist –, muss man aufpassen. Denn nach so vielen Jahren und aufgrund besonderer persönlicher Verhältnisse wird natürlich dann der Flüchtlingsstatus einmal anerkannt werden, auch wenn er vielleicht eher ein Grenzfall ist.

Nun muss ich Ihnen sagen: Solche Fälle wie den Fall, den Sie geschildert haben, mag es geben, wonach jemand versteckt wurde, der nach Ihrer Überzeugung mit Sicherheit ein echter Flüchtling gewesen sei und der nicht anerkannt worden ist. Aber die Gesetzgebung kann solche Fälle nicht von vornherein als straffrei erklären. In solchen Grenzfällen hat der Mensch eben Gutes zu tun und muss in Kauf nehmen, dass er bestraft wird. Im Gerichtsurteil wird er nämlich auch ohne eine Bestimmung in diesem Gesetz von einer Bestrafung ausgenommen, weil es wahrscheinlich am subjektiven Tatbestand fehlt. Bezüglich Absatz 4 müssen Sie sehen, dass in diesen Strafverfahren alle Gründe vorgebracht werden. Es gibt praktisch keine Schlepper, die nicht sagen, sie hätten es aus ehrenwerten Gründen getan. Das ist ja ohnehin eine menschliche Neigung.

Wir bitten Sie, hier nicht noch einen Vorzugstatbestand zu schaffen. Wir bitten Sie, dies abzulehnen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Au-delà de la proposition de minorité Vermot, qui est rejointe par la proposition Menétréy-Savary, c'est bel et bien l'Etat de droit qui est en jeu. Je crois que c'est par le respect des institutions et de la communauté qui constituent une démocratie, c'est par le respect du cadre légal que cette démocratie est respectée.

Si une personne se trouve en présence d'un tiers qu'elle juge en état de nécessité pour entrer en Suisse, il lui appartient de l'accompagner dans un poste-frontière pour déposer une demande à cette fin. Nous avons d'ailleurs une législation qui est adaptée, en particulier dans le domaine de l'asile. Bien sûr que si l'on entend, au nom de la solidarité, favoriser l'immigration illégale, entretenir le nombre des sans-papiers, il faut introduire cet alinéa 4!

Moi aussi, je connais un certain nombre de personnes dans le tiers monde, qu'au nom de la solidarité il serait légitime que je fasse entrer dans notre pays – solidarité économique, en particulier. Mais je crois que nous ne pouvons pas procéder ainsi, et qu'il existe une législation démocratiquement

AB 2004 N 1151 / BO 2004 N 1151

mise en place, qui est appliquée par des autorités d'exécution qui ne sont pas moins démocratiquement mises en place, et que ce sont là les principes de base du fonctionnement de l'Etat de droit.

Certes, on nous a cité un certain nombre de cas tout à l'heure, en particulier en provenance du Sri Lanka. Mais, quels que soient la manière que vous utilisez et les détails dans lesquels vous voulez rédiger cette législation, il n'est pas possible, alors que notre pays reçoit chaque année plusieurs dizaines de milliers de migrants, en particulier dans le domaine de l'asile, dont 80 pour cent doivent être renvoyés parce qu'ils ne répondent pas aux critères de la législation en place, qu'il n'y ait pas d'erreur! Je défie quiconque dans cette salle de rédiger un texte et des mesures d'application qui empêchent de telles erreurs. Nous n'avons pas, en citant des cas particuliers, les bases nécessaires pour mettre en place une législation mesurée, équilibrée, basée sur l'Etat





de droit.

C'est donc moi aussi au nom de l'Etat de droit que je vous invite, comme la commission l'a fait, par 14 voix contre 5, à rejeter la minorité Vermot. En effet, notre démocratie veut que ce ne soit pas à chacun de nous de juger ce qui est légitime, ce qui est humainement correct en termes d'immigration, de faire sa propre législation et de décider qu'il fait entrer, en l'occurrence illégalement, une personne qu'en tant qu'individu, il juge en état de nécessité. Ce serait la négation de la démocratie. C'est bel et bien dans le cadre de la mise en place d'une législation, travail que nous faisons actuellement, que nous devons déterminer et mettre en place les mesures d'exécution qui permettent à l'autorité, et au nom des citoyens, de déterminer quelles sont les personnes qui peuvent justifier d'une entrée dans notre pays pour quelque raison que ce soit. Toute autre attitude ne peut que conduire à l'anarchie; chaque personne ne peut être son propre juge, son propre gouvernement, son propre législateur.

C'est pour cette raison que je vous invite à refuser la minorité Vermot.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Monsieur Beck, est-ce que vous savez que des procédures sont actuellement engagées, par exemple au Tessin, dans les cantons de Vaud ou de Fribourg, contre des personnes qui ont simplement ouvert leur porte à des sans-papiers? En particulier dans le canton de Fribourg, il s'agit de religieuses qui ne vont pas faire une enquête pour savoir à qui elles ont affaire. Au moment où ils viennent dans leur église, comment voulez-vous que ces religieuses dénoncent des sans-papiers et aillent les accompagner, comme vous suggérez de le faire, à la police ou à la frontière? C'est absolument impensable. En refusant de distinguer des passeurs, contre qui c'est légitime de lancer une procédure, et des gens qui simplement accueillent ou aident un sans-papiers, sans faire cette différence, est-ce qu'on n'est pas en train de tirer avec un canon sur des moineaux et de laisser partir les délinquants qu'il faudrait poursuivre?

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Madame Menétrey-Savary, vous voulez absolument vendre l'idée qu'il y a des gentils passeurs et des méchants passeurs. Eh bien, Madame Menétrey-Savary, il y a des gens qui ne respectent pas la loi.

Le législateur, sans doute comme vous le faites, apprécie la gravité de la faute et prononce des sanctions qui sont proportionnées. Il n'en demeure pas moins que les uns et les autres sont des gens qui ne respectent pas la loi et qui doivent, les uns comme les autres, être sanctionnés, même si c'est dans une proportion qui est différente.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 91 Stimmen

Für den Antrag Amstutz 77 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Menétrey-Savary 75 Stimmen

Dagegen 94 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

(namentlich – nominatif; 02.024/1138)

Für den Antrag der Mehrheit 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 70 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Mehrheit 108 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis 59 Stimmen

Art. 112

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... besitzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

Abs. 2

Wer nach Absatz 1 rechtskräftig verurteilt wurde und innert fünf Jahren erneut Straftaten nach Absatz 1 begeht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.



Art. 112

Proposition de la commission

Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire. Dans les cas graves, la peine sera une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Al. 2

Quiconque, ayant fait l'objet d'une condamnation exécutoire en vertu de l'alinéa 1, aura de nouveau, dans les cinq années suivantes, contrevenu à l'alinéa 1, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Angenommen – Adopté

Art. 113

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... unterbleibt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Abs. 2

.... wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Abs. 3

.... bereichern, wird er mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden.

Art. 113

Proposition de la commission

Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Al. 2

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Al. 3

.... il sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire est également prononcée.

Angenommen – Adopté

Art. 114

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... befolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

AB 2004 N 1152 / BO 2004 N 1152

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Amstutz

Abs. 1

.... befolgt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

Schriftliche Begründung

Die Missachtung der Ein- und Ausgrenzung ist in jedem Fall mit einer Freiheitsstrafe zu ahnden, um der Vorschrift die nötige Nachachtung zu verschaffen. Eine Geldstrafe – wie im bundesrätlichen Entwurf vorgeschlagen ist daher – auszuschliessen.

Antrag Thanei

Streichen





Schriftliche Begründung

Die Nichtbeachtung eines Rayonverbotes hat einen relativ tiefen Unrechtsgehalt. Die Bestrafung mit bis zu drei Jahren erscheint unverhältnismässig und ist abzulehnen.

Art. 114

Proposition de la commission

Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Amstutz

Al. 1

.... sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus.

Développement par écrit

La violation d'une assignation à un lieu de résidence ou de l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée est à sanctionner dans tous les cas par une peine privative de liberté. Il faut donc exclure la peine pécuniaire que prévoit le projet du Conseil fédéral et mettre ainsi en avant l'importance du délit.

Proposition Thanei

Biffer

Développement par écrit

Enfreindre l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée a un degré d'illicéité relativement faible. La peine encourue (un à trois ans) semble disproportionnée et doit être rejetée.

Präsident (Binder Max, Präsident): Das Wort wird nicht verlangt.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission 95 Stimmen

Für den Antrag Amstutz 77 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 105 Stimmen

Für den Antrag Thanei 68 Stimmen

Art. 115

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Mit Busse wird bestraft

....

d. (Art. 31, 32, 34 und 52);

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Baumann Stephanie, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Abs. 1

....

d. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

Antrag Amstutz





Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Schriftliche Begründung

Bei den weiteren Widerhandlungen sind Delikte genannt, die als schwer bezeichnet werden müssen, und daher nicht einfach mit Busse, sondern auch mit Haft zu bestrafen sind. Zu nennen ist namentlich die Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung der Ausweispapiere (Bst. e).

Antrag Zisyadis

Streichen

Art. 115

Proposition de la majorité

Al. 1

Sera puni d'une amende

....

d. (art. 31, 32, 34 et 52);

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Vermot, Baumann Stephanie, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Al. 1

....

d. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

Proposition Amstutz

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Développement par écrit

Parmi ces autres infractions énumérées, on trouve des délits qui doivent être qualifiés de graves et qui, par conséquent, ne sont pas à punir d'une amende mais d'une peine privative de liberté: mentionnons notamment l'obligation de coopérer dans l'obtention de papiers (let. e).

Proposition Zisyadis

Biffer

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Ich begründe meinen Minderheitsantrag zu Artikel 115 Absatz 1 Buchstabe d.

Die Mehrheit möchte gemäss Artikel 115 mit Busse bestrafen, wer mit der Bewilligung verbundene Bedingungen nicht einhält; es geht um die Integration. Dabei führt die Mehrheit explizit auch Artikel 52 dieses Gesetzes an, in welchem die Grundsätze der Integration festgehalten werden. Wer also die vom Gesetz geforderten Integrationsbemühungen nicht unternimmt, soll nach Ansicht der Mehrheit mit einer Busse bestraft werden können. Das könnte beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine ausländische Person nicht an einem Sprach- oder Integrationskurs teilnimmt.

Die Androhung von strafrechtlichen Folgen, von Bussen, ist völlig fehl am Platz. Integration ist ein Prozess, welcher von den Beteiligten erfordert, dass sie sich mit unserer Kultur und unserer Lebensweise auseinandersetzen. Eine solche Integration hängt, wie dies in Artikel 52 bereits formuliert ist, auch vom Willen der Ausländerinnen oder der Ausländer ab. Das hat auch viel mit persönlicher Motivation und mit Freiwilligkeit zu tun. Wer eine erfolgreiche und nachhaltige Integration im Auge hat, dem muss klar sein, dass die Androhung einer Strafe für den Fall, dass sich eine ausländische Person

AB 2004 N 1153 / BO 2004 N 1153

nicht an Integrationsmassnahmen beteiligt, völlig kontraproduktiv sein kann.





Ich bitte Sie deshalb, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Müller Geri (G, AG): Die Kommission möchte jene mit Busse bestrafen, die vorsätzlich oder fahrlässig mit der Bewilligung verbundene Bedingungen nicht einhalten. Jetzt muss man schnell zurückblättern, um genau zu wissen, worum es geht. Auf der einen Seite meint man, dass die betreffenden Personen keine Aufenthaltsbewilligung haben, und auf der anderen Seite meint man, dass sie keinen Sprach- oder Integrationskurs besuchen.

Stellen Sie sich vor, warum jemand das nicht machen könnte. Es könnte sein, dass jemand für einen Sprach- oder Integrationskurs keine Zeit hat. Stellen Sie sich vor, dass die Spitze der Swiss, beispielsweise Herr Pieter Bouw, einen Deutschkurs oder einen Integrationskurs machen sollte: Das wird von ihm nicht verlangt. Stellen Sie sich vor, dass Herr Marc Rich einen Deutsch- oder einen Integrationskurs machen sollte: Das wird nicht verlangt. Sie dürfen hier sein, brauchen kein Deutsch zu sprechen. Oder stellen Sie sich vor, wie es mit dem tamilischen Kebab-Verkäufer in Baden ist, inmitten der Industrie, die hauptsächlich von Englisch geprägt ist. Ja, dieser Kebab-Verkäufer spricht Englisch, genauso wie seine Kunden und Kundinnen. Integration, Sprache ist eine Frage der Möglichkeit, die die Leute effektiv haben.

Die Kommission möchte den Leuten aufzwingen, sich zu integrieren, unbesehen davon, dass die Leute bereits Integrationsmassnahmen betreiben – auf ihre Art und Weise. Aber wir müssen ihnen eine Möglichkeit geben, sich zu integrieren, konkret gesagt: Wenn sie die Möglichkeit haben, zu arbeiten, sich mit der Bevölkerung auseinander zu setzen, dann kommt Integration von selber. Ich spreche hier aus Erfahrung, ich bin selber für verschiedene Integrationsprogramme verantwortlich. Sobald die Leute in Kontakt mit ihrer Umwelt sind, fängt die Integration an.

Jetzt mögen Sie sagen, dass es Leute gibt, die sich gegen die Integration wehren, die sogar die Integration unterlaufen. Dann sieht man Frauen in Kopftüchern. Man denkt vielleicht an die Frauen, die im Oberwallis schwarze Kopftücher tragen, man denkt vielleicht an die Frauen, die in der Vorstadt mit Kopftüchern herumgehen: Das ist kein Zeichen der Integration. Integration findet dann statt, wenn auf beiden Seiten die Möglichkeit besteht, sich auszutauschen. Wir haben in einem Quartier, das von vielen Ausländerinnen und Ausländern bewohnt ist, genau diese Massnahme getroffen. Wir sind mit den Leuten ins Gespräch gekommen; die Integration ist in Gang gekommen. Die Integration muss ermöglicht werden, sie darf auf keinen Fall aufgezwungen werden. Wenn Sie diesen Artikel durchgehen lassen, werden Sie wieder Arbeit für Leute generieren, die andere Leute büssen und bestrafen müssen, weil sie sich vermeintlich nicht integrieren wollen.

Ein Letztes: Ich hätte Probleme, den Schweizerinnen und Schweizern, die Leute integrieren müssen, zu sagen, wie sie diese Leute bilden oder "machen" müssen, damit sie gleich werden wie die Schweizerinnen und Schweizer. Sollen sie den Genfern gleichen oder den St. Gallerinnen, den Aargauern oder Aargauerinnen? Wie sollen diese Leute integriert werden?

Die Integration erfolgt durch einen Schritt beider Gruppierungen. Machen wir den ersten Schritt, und streichen wir Absatz 1 Buchstabe d.

Freysinger Oskar (V, VS): Herr Müller, wenn Sie nach Saudi-Arabien auswandern und man dort von Ihnen verlangt, dass Sie zwecks Integration beim Betreten einer Moschee die Schuhe ausziehen, machen Sie das oder nicht?

Müller Geri (G, AG): Ich werde mich selbstverständlich den Gepflogenheiten in dieser Moschee anpassen, werde die Schuhe ausziehen.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass die saudischen Delegierten, die in die Schweiz gekommen sind und mit uns gesprochen haben, sich auch Anzüge mit Krawatte "montiert" haben. Wir haben sie darauf angesprochen. Sie haben gesagt, sie passten sich an, sie seien als Gäste da. Das ist nicht Integration, das ist Begegnung auf der gleichen Ebene in verschiedenen Situationen.

Engelberger Eduard (RL, NW): Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Vermot abzulehnen. Frau Vermot will mit ihrem Minderheitsantrag in Artikel 115 Absatz 1 Litera d den Verweis auf Artikel 52 herausstreichen und damit die Bedingungen für eine Aufenthaltsbewilligung massiv schwächen oder wieder hinunterfahren. Gleichzeitig höhlt sie mit diesem Antrag auch das Integrationskonzept aus, das wir gestern beschlossen haben. Das war bestimmt nicht das Ziel der Mehrheit dieses Rates, der sich gestern mit dieser Frage in den Artikeln 52 und 54 ausgiebig beschäftigt hat und sie auch ganz klar entschied.

Die Mehrheit der Kommission hat diesen Verweis auf Artikel 52 in den Buchstaben d aufgenommen, um der Integrationswilligkeit der Ausländer und Ausländerinnen auch mehr Gewicht zu geben. Es ist so: Wenn Sie diesen Minderheitsantrag unterstützen, kann sich z. B. eine Ausländerin oder ein Ausländer ihrer oder seiner



Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses im Rahmen der Integrationsvereinbarung sanktionslos entledigen. Ich glaube, das war nicht die Meinung, die wir gestern vertreten haben. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und hier der Mehrheit zuzustimmen.

Müller Geri (G, AG): Herr Kollege Engelberger, sind Sie schon einmal vor einer Klasse gestanden, die Sie unterrichten mussten, und die ganze Klasse hat sich gegen den Unterricht gesperrt? Können Sie sich vorstellen, wie das funktioniert?

Engelberger Eduard (RL, NW): Wie ich meinen Charakter kenne, kann ich mir nicht vorstellen, dass es eine Klasse geben könnte, die den Unterricht bei mir nicht aushalten würde. (*Teilweiser Beifall, Heiterkeit*)

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Perrin Yvan (V, NE): La majorité de la commission estime que les dispositions prévues à l'article 52, qui fixent les principes de l'intégration, doivent être prises en compte dans les présentes dispositions, ce qui est contesté par la minorité Vermot.

L'article 52 prévoit notamment la possibilité de lier l'octroi d'une autorisation de séjour à la participation à un cours de langue ou d'intégration. Le cas échéant, il paraît dès lors pour le moins judicieux de pouvoir sanctionner l'étranger qui refuse de faire l'effort qui lui est demandé.

Dans ces conditions, le groupe UDC vous recommande de rejeter la proposition de minorité Vermot et de vous en tenir à la proposition de la majorité de la commission.

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie sehen, der Bundesrat hat die Fassung vorgeschlagen, wie sie auch die Minderheit will. Ich möchte sagen, warum: Artikel 52 Absatz 1 lautet: "Die Integration setzt sowohl den Willen der Ausländerinnen und Ausländer zur Eingliederung in die Gesellschaft als auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung voraus." Sie erklären den Willen des zu Integrierenden als wichtigen Bestandteil der Integration. Wenn man natürlich etwas unter Strafe stellt, weil einer den Willen nicht hat, dann wird man mit der Strafe zwar vielleicht eine Tat, nicht aber den Willen erzwingen können.

Im Weiteren haben wir in Artikel 2b Folgendes festgelegt: "Es ist erforderlich, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz auseinander setzen und

AB 2004 N 1154 / BO 2004 N 1154

insbesondere eine Landessprache erlernen." Das geht nun wieder vom Ausländer und der Ausländerin aus, und hier wird natürlich die Problematik der Strafandrohung deutlich. Es ist eine Problematik, da gebe ich Herrn Müller Recht. Der Bundesrat hat darum davon abgesehen, Dinge zu Straftaten zu erklären, wenn solche Strafandrohungen nachher nicht zum erwünschten Erfolg führen oder das Gegenteil davon bewirken könnten. Wir haben ja in Artikel 52ff. Massnahmen für Leute, die sich nicht integrieren wollen, umschrieben. Derjenige, der sich nicht integrieren will oder der sich weigert, Sprachen zu lernen, hat einfach auf gewisse Vorteile bei der Aufenthalts-, bei der Arbeitsbewilligung usw. zu verzichten. Er nimmt das dann eben in Kauf, weil er sich nicht integrieren will. Ich bin der Meinung, dass das genügt und dass die Strafandrohung wirklich problematisch ist. Ich habe schon das letzte Mal gesagt, dass es in der Schweiz Italiener gibt – ich kenne das von meiner beruflichen Tätigkeit her –, die seit 40 Jahren in der Schweiz wohnen und sich nicht integriert haben. Sie sprechen immer noch Italienisch, sie sprechen praktisch nicht Deutsch. Sie können es auch nicht, obwohl ihre Kinder schon lange Deutsch sprechen, aber sie leben gut, es ist ihnen wohl, und sie möchten auch nicht mehr zurück. Ich weiss nicht, ob es notwendig ist, dass man sie unter Strafandrohung zwingt, die Sprache zu lernen. Denn sie haben Nachteile, wenn sie nicht integriert sind – die Einbürgerung usw. ist für sie nicht möglich –, und das nehmen sie in Kauf. Es stösst sich auch niemand daran, meistens leben solche Leute ja in Quartieren oder in Dorfteilen unter sich. Ich finde nicht, dass man diese unter Strafandrohung unbedingt dazu bringen sollte, Sprachkurse zu belegen.

Denn es bringt nichts: Wer sich nicht integrieren lassen will, hat die Nachteile auf sich zu nehmen, und diese bestehen darin, dass der Betreffende die Vorteile der Integration nicht nutzen kann; das ist geregelt. Aber mit Strafen würde ich das nicht belegen.

Darum bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, d. h., der Minderheit zuzustimmen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Nous l'avons réaffirmé à plusieurs reprises, un des axes forts de cette loi est le renforcement de l'intégration. Alors, on ne peut pas à la fois, comme le fait la minorité, réclamer davantage de moyens pour l'intégration, particulièrement pour des cours de langues, et dire finalement que



ceux-ci sont facultatifs. Ceci, d'autant plus que nous avons ancré l'alinéa 2bis à l'article 52. Je rends Monsieur le conseiller fédéral attentif au fait que son argumentation serait parfaitement valable selon la formule du Conseil fédéral, mais qu'il s'agit de la transformer puisque nous avons inscrit, par 110 voix contre 70, cet alinéa 2bis qui prévoit justement qu'une autorisation de séjour peut être assortie de conditions.

A partir de là, si nous assortissons une telle autorisation de conditions, il est logique qu'il y ait un système de sanctions, qui plus est, que ce système de sanctions soit progressif. C'est ainsi que, si une personne bénéficie d'une autorisation de séjour assortie de conditions, le cas échéant fixées dans une convention écrite d'intégration – c'est aussi une nouveauté, par rapport au projet du Conseil fédéral, que nous avons inscrite à l'article 52 alinéa 2bis –, il est logique que, dans la mesure où nous avons insisté sur le fait que l'intégration est un effort symétrique, la personne qui ne respecterait pas ladite convention et ne ferait pas l'effort attendu de sa part, doit pouvoir être sanctionnée. Elle doit pouvoir être sanctionnée de manière progressive, donc non pas immédiatement par le retrait de son autorisation de séjour, mais peut-être par une mesure de sensibilisation, qui peut être une sanction légère comme une amende.

Il convient donc de rejeter la proposition de minorité Vermot, comme ce fut le cas en commission, par 12 voix contre 8.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Amstutz 92 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 74 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Minderheit 129 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 35 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag Zisyadis 29 Stimmen

Dagegen 126 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 116

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 117

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht mindestens zweimal verletzen, werden von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen.

Antrag der Minderheit

(Glur, Antille, Beck, Fehr Hans, Schibli, Weyeneth)

Abs. 4

Streichen

Antrag Wasserfallen

Abs. 1



.... verstossen, so weist die zuständige Behörde dessen Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung haben, ab oder bewilligt sie nur teilweise.

Schriftliche Begründung

Gerade mit der Einwanderung billiger Arbeitskräfte werden Firmen versuchen, im Ausländerrecht Umgehungen dieses Gesetzes zu machen. Das geht in Richtung Schwarzarbeit, die wir effizient bekämpfen müssen und die das Parlament auch bekämpfen will. Das mag für gewisse Betriebe interessant sein, ist aber volkswirtschaftlich schädlich.

Antrag Triponez

Abs. 4

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht in schwerwiegender Art und Weise verletzt und hierfür rechtskräftig verurteilt worden sind, werden von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen.

Schriftliche Begründung

Der von der Mehrheit vorgeschlagene Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge ist eine schwere Strafe, die sich für ein Unternehmen existenzgefährdend auswirken kann. Zudem stellt sie insofern eine Ungleichbehandlung dar, als Unternehmen, die nicht auf öffentliche Aufträge angewiesen sind, von dieser Sanktion nicht betroffen werden. Daher ist diese Strafe nur dann vorzusehen, wenn die Sorgfaltspflicht in schwerwiegender Art und Weise verletzt worden und hierfür eine rechtskräftige Sanktion gesprochen worden ist.

Art. 117

Proposition de la majorité

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Tout employeur qui aura manqué au moins deux fois à son devoir de diligence sera exclu des appels d'offre publics par

AB 2004 N 1155 / BO 2004 N 1155

les autorités compétentes pendant une période d'un à cinq ans.

Proposition de la minorité

(Glur, Antille, Beck, Fehr Hans, Schibli, Weyeneth)

Al. 4

Biffer

Proposition Wasserfallen

Al. 1

.... loi, l'autorité compétente rejette ou accepte en partie seulement les demandes d'admission de travailleurs étrangers qu'il présente, à moins que ceux-ci n'aient un droit à l'autorisation.

Développement par écrit

Face à l'arrivée de main-d'oeuvre bon marché, les entreprises chercheront à tourner la loi en matière de droit des étrangers. Ce sera la porte ouverte au travail au noir, un phénomène que nous devons combattre efficacement et que le Parlement entend bien combattre aussi. Si certaines entreprises sont intéressées, l'économie dans son ensemble y sera plutôt perdante.

Proposition Triponez

Al. 4

Tout employeur qui aura gravement manqué à son devoir de diligence et qui aura pour cette raison fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée sera exclu des appels d'offres publics par les autorités compétentes pendant une période d'un à cinq ans.

Développement par écrit

Le fait pour une entreprise d'être exclue des appels d'offres publics, comme le prévoit la majorité, représente une sanction très lourde, au point de compromettre l'existence même de l'entreprise. En outre, la formulation retenue par la majorité introduit une inégalité de traitement étant donné qu'elle pénalise uniquement les



entreprises tributaires des appels d'offres publics. En conséquence, il convient de prévoir une telle sanction uniquement en cas de manquement grave au devoir de diligence ayant donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée.

Perrin Yvan (V, NE): Il paraît pour le moins sensé de sanctionner les employeurs indécents qui emploient des ouvriers qui ne sont pas au bénéfice des autorisations nécessaires. On peut néanmoins se demander s'il est judicieux de le faire par le biais d'une exclusion des appels d'offres publics.

Si d'aventure cette sanction devait être retenue, ce n'est pas dans la présente loi qu'elle devrait figurer, mais dans la loi contre le travail au noir. On constate à ce propos que le projet sur lequel nous allons nous pencher prévoit une telle disposition à son article 18. La proposition de la majorité ferait donc double emploi.

C'est la raison pour laquelle le groupe UDC vous recommande de soutenir la proposition de minorité Glur et de vous en tenir au projet du Conseil fédéral.

Steiner Rudolf (RL, SO): Die Mehrheit der Kommission beantragt uns, in Artikel 117 einen zusätzlichen Absatz 4 einzufügen. Danach sollen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ihre Sorgfaltspflicht zweimal verletzen, von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Herr Glur stellt nun den Antrag, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu streichen.

Die FDP-Fraktion unterstützt diesen zusätzlichen Absatz 4 in Artikel 117 aus folgenden Gründen: Bei illegalen Arbeitsverhältnissen gibt es in der Regel mehrere Beteiligte: Es ist nicht nur der illegal Arbeitende beteiligt, sondern es braucht auch einen Arbeitgeber, der Hand bietet, damit der illegal Arbeitende seine Tätigkeit ausführen kann. Wir sind nun doch der Meinung, dass der Arbeitgeber genauso wie der Arbeitnehmer für Verstösse zur Rechenschaft gezogen werden soll. Dies trägt eben auch dazu bei, dass kein Anreiz für eine illegale Arbeitsaufnahme geschaffen wird. Es wäre nach unserem Verständnis ein arger Widerspruch, wenn Arbeitgeber, die der öffentlichen Hand schaden, dann von derselben öffentlichen Hand wieder Aufträge beanspruchen könnten und nicht für eine bestimmte Zeit von der Vergabe solcher öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden könnten.

Wir bitten Sie, auch diese Sanktionsmassnahme für Arbeitgeber gutzuheissen, indem Sie den Antrag der Minderheit Glur ablehnen. Wir bevorzugen dann allerdings den Antrag Triponez, der eine gewisse Konkretisierung des Absatzes 4 bringt. Aber im Grundsatz sagen wir Ja zu Absatz 4.

Gysin Remo (S, BS): In Artikel 117 Absatz 4 setzt die Kommissionsmehrheit ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Schwarzarbeit ein. Sie wissen: Schwarzarbeit wirkt wettbewerbsverzerrend, und ihre Bekämpfung liegt sowohl im volkswirtschaftlichen als auch im unternehmerischen Interesse. Die vorgeschlagenen Sanktionen wirken präventiv und selbstregulierend. Sie sollten also primär abschreckend wirken und möglichst wenig zur Anwendung kommen. Andererseits sollten wiederholte Verletzungen der Sorgfaltspflicht nicht noch durch staatliche Aufträge belohnt werden. Das widerspricht einer kohärenten öffentlichen Politik; es geht hier auch um die Kohärenz der öffentlichen Politik. Mit anderen Worten: Öffentliche Aufträge dürften nur an Unternehmen erteilt werden, die sich an die arbeitsmarktlichen Regeln halten. Das ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, und doch ist es das in der Praxis nicht. Deswegen müssen wir eine entsprechende Formulierung in dieses Gesetz aufnehmen.

Wenn Sie nun die Umschreibung der Voraussetzungen zur Anwendung der Sanktionen anschauen, sehen Sie, dass sie sehr zurückhaltend umschrieben sind. Als Voraussetzung ist genannt, dass mindestens zweimal ein Verstoß gegen das Ausländergesetz erfolgt sein muss; die Sanktion greift also nur im Wiederholungsfalle. Andererseits ist auch eine differenzierte Regelung vorgesehen: Sanktionen können in der Spanne von ein bis fünf Jahren, also mit einer klaren Obergrenze, ausgesprochen werden.

Eigentlich müsste hier nicht nur ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen, d. h. das Submissionswesen angesprochen sein, sondern auch die Subventionen. Es wäre nicht kohärent, im Falle solcher Verstösse auch noch öffentliche Beiträge auszurichten; davon steht hier leider nichts. Das unterstreicht aber, wie zurückhaltend diese Sanktionen umschrieben sind.

Wir haben aber trotzdem die Hoffnung, dass sie greifen, und ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit abzulehnen.

Nun noch ein Wort zum Antrag Triponez. Ich begreife den Freisinn nicht: einerseits zuzustimmen und dann, wahrscheinlich aus Gefälligkeit einem Kollegen gegenüber, der Verwässerung gemäss Herrn Triponez das Wort zu reden. Schauen Sie doch den Text an. Offenbar ist die wiederholte Regelverletzung für Herrn Triponez kein erschwerender Tatbestand. Wahrscheinlich hat er auch vergessen, dass das Anliegen der Mehrheit in der Kommission vor allem ein freisinniges Anliegen war. Der Freisinn hat sich dafür eingesetzt, und jetzt kommen Sie daher und sagen: Ja, ist ja nicht so wichtig, wir können da Herrn Triponez noch folgen. So verwässert



das Ganze einfach. Und wenn man bei der Schwarzarbeit noch einen Gang zurückschaltet, entwertet das das ganze Instrument. Es wird damit fast sinnlos.

Ich bitte Sie, Ihre Haltung zu überdenken und Herrn Triponez nicht zu folgen. Folgen Sie der Mehrheit!

Triponez Pierre (RL, BE): Herr Kollege, Sie haben mich hier bezüglich meiner Präzisierungen, die ich angebracht habe, ziemlich hart angefasst. Ich habe Ihnen folgende Frage zu stellen: Es gibt Sorgfaltspflichten verschiedener Art. Wenn jetzt ein Arbeitgeber zweimal eine Kleinigkeit begeht, eine administrative Unterlassung begeht, müsste er – es heisst nicht einmal: kann ausgeschlossen werden – nach dem Willen der Mehrheit "von den zuständigen Behörden für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen" werden.

AB 2004 N 1156 / BO 2004 N 1156

Ich verlange nicht einmal, dass das zweimal der Fall ist. Aber ich möchte gerne, dass das wenigstens ein schwerwiegender Fall ist, dass man diesen Automatismus aber nicht hat, wenn z. B. vergessen wurde, die Arbeitspapiere für die Reise auszufüllen, oder im Arbeitsvertrag irgendein Fehler gemacht wurde. Dann möchte ich nicht einfach für fünf Jahre keinen Auftrag mehr haben.

Gysin Remo (S, BS): Ich habe jetzt eigentlich auf Ihre Frage gewartet. Herr Triponez, ich begreife Sie nicht. Ihr Tatbestand "schwerwiegend" ist nicht umschrieben. Was heisst das? Es muss sich doch um einen wiederholten Verstoss handeln; das ist gemeint. Wenn Sie den Text der Mehrheit anschauen, dann sehen Sie, dass in den Sanktionen selbst sehr viele Differenzierungsmöglichkeiten bestehen, zum Beispiel eine Differenzierung von ein bis fünf Jahren. Dann muss es also um eine Wiederholung gehen; man kann unterschiedlich handeln. Das Ermessen ist hier berücksichtigt. Was Sie wollen, ist eigentlich ein Rückzug, eine Entschärfung, eine Verwässerung des Ganzen.

Schibli Ernst (V, ZH): Herr Gysin, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass es Absatz 4 in Artikel 117 nicht mehr braucht, wenn die Strafbestimmungen in Kapitel 15 des Ausländergesetzes durchgesetzt und angewendet werden? Denn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können sich Verfehlungen gar nicht erlauben, sonst machen sie entweder Konkurs, oder sie haben sonst kein Geld mehr.

Gysin Remo (S, BS): Hier liegt eine Ergänzung vor, die zur Vermeidung von Schwarzarbeit absolut notwendig ist. Es ist auch notwendig, die öffentliche Hand daran zu erinnern, dass sie in der Pflicht steht und fehlbare Unternehmer nicht noch mit Aufträgen belohnen soll. Das finden Sie im 15. Kapitel nicht. Das braucht es hier zwingend. Ich darf Sie auch daran erinnern, dass die Schwarzarbeit noch einmal Gegenstand dieser Session sein wird: Wir werden ein ganzes Gesetz dazu formulieren und genehmigen. Aber hier wird ein direkter Bezug zur Ausländerregelung hergestellt, und deshalb sollten wir die Aufnahme dieser Ergänzung unterstützen.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich bin erstaunt, Herr Schibli, dass gerade Sie eine solche Frage stellen. Sie reden ja fast immer, wenn jemand irgendwie Geld vom Staat bezieht, von "Staatskassenplündererei". Nun haben Sie Angst, dass jemand plötzlich einen Auftrag verliert, weil er in diesem Lande illegal Schwarzarbeiter anstellt. Sie sind für die Verfolgung jedes "Mys" im Ausländerbereich. Wenn einer irgendwie vier Tage bewilligungslos herumläuft, ist er ein Krimineller. Wenn jemand indessen wiederholt Schwarzarbeiter beschäftigt, dann ist er gewissermassen im Rahmen des Courant normal. Das ist in etwa Ihre Ideologie, und die verdient keinen Schutz. Ich nehme an, dass Herr Bundesrat Blocher, der so sehr um die Staatskasse bemüht ist, diesen Antrag der Mehrheit wärmstens unterstützt. Denn da geht es darum, dass niemand Geld von diesem Staat erhält, der sich nicht an die Gesetze dieses Staates hält – eigentlich eine der normalsten Regeln, die es in einem Staat geben kann.

Sodann sagen Sie, Herr Schibli, die Strafdrohung sei so stark, dass gar niemand illegal Arbeiter beschäftige. Wenn das so wäre, müssten Sie ja nicht aufgeregt hier nach vorne kommen und für die Streichung dieser Bestimmung kämpfen. Dann könnten Sie ja gelassen dieser Mehrheit zustimmen und sagen: Es spielt eh keine Rolle; wir haben eine Strafdrohung, die wirkt; das gibt es eigentlich ja gar nicht, diese Schwarzarbeit. Herr Weyeneth will das auch abschwächen. Das begreife ich, er ist Verbandsmensch, er vertritt eine gewisse Klientel. Das ist Courant normal, dass man sich für seine eigenen Schäflein einsetzt. Immerhin ist es doch so, dass er auch der Meinung ist, in seinen Kreisen gehöre Schwarzarbeit halt eher zum Courant normal – was eigentlich nicht einem klaren sozialpartnerschaftlichen Verständnis entspricht.

Wir Grünen lehnen also den Antrag der Minderheit ab. Hingegen nehmen wir den Antrag Wasserfallen an. Er will nämlich im Gegensatz zur Kommission eine zwingende Vorschrift, wenn ich das richtig verstanden habe – ein bemerkenswerter Vorgang.



Ich ersuche Sie, im Interesse eines sozialpartnerschaftlichen Verständnisses, im Interesse der Nichtgeringschätzung des Problems der Schwarzarbeit, hier entsprechend dem Antrag der Mehrheit respektive dem Antrag Wasserfallen zuzustimmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Vorhin hat ein Verbandsmitglied einem anderen Verbandsmitglied "Verbandsmitglied!" vorgehalten. Ich lege meine Interessen hier offen: Ich bin Unternehmer, und ich bin daran interessiert, dass Schwarzarbeit sanktioniert wird.

Die Mehrheit der Kommission hat zu diesem Artikel einen Antrag stipuliert, der fordert, dass im Wiederholungsfall Unternehmungen, die sich nicht korrekt verhalten, entsprechend gebüsst werden, indem sie vom öffentlichen Submissionswesen fern gehalten werden sollen. Das ist in Ordnung. Ich möchte allerdings die Diskussion zwischen Herrn Gysin Remo und Herrn Triponez insofern relativieren, als Herr Triponez durchaus auch für eine Sanktion eintritt, nicht nur im Wiederholungsfall, sondern sogar schon beim ersten Mal, wenn es um einen schwerwiegenden Verstoß geht.

Für die CVP-Fraktion ist es letztlich zweitrangig, ob Herr Triponez oder die Kommissionmehrheit obsiegt. Wichtig ist uns, dass solche Sanktionen auch ausgesprochen werden können, denn es ist in der Tat stossend, dass Unternehmungen, die sich wettbewerbsverzerrend Vorteile erschleichen – unter Umgehung allenfalls von Abgaben an den Staat –, gleich lange Spiesse haben sollten wie die anderen 99 Prozent der Unternehmungen, die sich korrekt verhalten. Wegen diesem einen Prozent der schwarzen Schafe müssen wir einen solchen Artikel im Gesetz haben.

Meine Damen und Herren, die Sie jetzt gegen diese Bestimmung Sturm laufen: Es kann hier drinnen kein Unternehmer, der sich korrekt verhält – und ich gehe davon aus, dass das alle hier drinnen tun –, grundsätzlich daran interessiert sein, diesen Absatz zu streichen.

Ich gestatte mir noch eine Frage an Herrn Bundesrat Blocher: Wir werden morgen auch das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit beraten. Um Schwarzarbeit – darum geht es hier in erster Linie – auszuführen, braucht es in aller Regel zwei Beteiligte: Der eine bietet einem Schwarzarbeiter einen Arbeitsplatz an; der andere, der Arbeitnehmer, weiss in der Regel, dass er schwarzangestellt ist, oder er will sogar, dass er schwarzangestellt wird. Wo sind hier in diesem Gesetz die Sanktionen gegenüber den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen?

Eine zweite Frage – ich erwarte von Herrn Bundesrat Blocher, dass er sie allenfalls nicht beantworten kann, weil sie nicht in sein Departement, in sein Ressort, fällt -: Wo sind die Sanktionen im morgen zu beratenden Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit? Dort werden nämlich nur die Unternehmungen belangt.

Glur Walter (V, AG): Herr Kollega Lustenberger, es geht ja bei unserer Minderheit nicht um die Schwarzarbeit, wie Sie jetzt erklärt haben. Die Schwarzarbeit wird im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit geregelt, wie Sie jetzt erklärt haben. Wieso brauchen wir diese Doppelspurigkeit?

Lustenberger Ruedi (C, LU): Lieber Kollege Glur, dann würde ich eigentlich erwarten, dass ich im Zusammenhang mit der morgigen Gesetzesberatung bereits heute einen entsprechenden Antrag von Ihnen auf dem Tisch hätte.

Blocher Christoph, Bundesrat: Mir scheint hier eine grosse babylonische Sprachverwirrung zu herrschen. Sie führen hier eine Schwarzarbeitsdebatte, die morgen beim Schwarzarbeitsgesetz stattfinden muss. Jetzt führen wir plötzlich für nur eine Kategorie von Gesetzesvergehen, für nur eine

AB 2004 N 1157 / BO 2004 N 1157

Kategorie von Schwarzarbeitern, nämlich nur für jene, die Ausländer sind, einen Tatbestand ein. Es ist doch in Bezug auf die Vergehen bei Schwarzarbeit kein Unterschied, ob jemand als Schwarzarbeiter einen Schweizer, eine Person aus dem EU- oder Efta-Raum oder einen Ausländer von ausserhalb anstellt. Ein Vergehen durch Schwarzarbeit ist ein Vergehen gegen die Abgabepflichten, die man eben hat – AHV usw. –, und gegen die Bewilligungspflichten, die allgemein bestehen.

Warum hat der Bundesrat administrative Sanktionen bei Vergehen gegen dieses Gesetz vorgeschlagen? Warum hat er spezifisch diese Tatbestände hier nicht geregelt? Er ist der Meinung, durch das Schwarzarbeitsgesetz müssten alle diese Sanktionen für alle gelten, gleichgültig ob sie Ausländer sind oder nicht. Zweitens frage ich Sie, warum Sie hier einen Sondertatbestand für Unternehmen schaffen wollen, die im öffentlichen Bereich tätig sind. Die Mehrheit der Unternehmen hat keine Aufträge vom Staat, sie unterliegen dann keinen Sanktionen. Es ist also meines Erachtens falsch.

Herr Lustenberger, Sie haben mir die Frage zum Schwarzarbeitsgesetz von morgen gestellt – das ist nicht



mein Gesetz. Meine persönliche Meinung, wenn ich die Ihnen als Bundesrat überhaupt noch sagen darf: Ich bin immer der Meinung gewesen, Schwarzarbeit muss für den Unternehmer, aber auch für den Arbeitnehmer strafbar sein. Das muss für beide gelten. Aber ich weiss jetzt nicht, wie Sie es morgen handhaben, und die Frage, wie es sein sollte, müssen Sie dann morgen Ihrem eigenen Bundesrat stellen, denn es fällt in seine Zuständigkeit.

Hier bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, und zwar weil es mit der Strafbarkeit, die bei einem Gesetz für alle anderen nicht gilt, dann stossende Verhältnisse gibt. Darum ist die Konzeption des Bundesrates besser. Wie sieht sie aus?

Einem Arbeitgeber, der wiederholt gegen Vorschriften dieses Gesetzes verstösst, kann die zuständige Behörde die Gesuche um Zulassung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sperren bzw. die Bewilligung nicht erteilen. Das ist eine der schmerzvollsten Massnahmen für Unternehmen, und sie gilt dann nicht nur für Leute, welche öffentliche Aufträge haben. Sie ist hier sinnvoll, denn sie bezieht sich auf Ausländerinnen und Ausländer und auf alle Vorschriften, die damit zusammenhängen. Sie kann noch weiter gehen; sie kann nämlich auch androhen, dass dieser Fall eintreten wird, wenn sie sich nicht an das Gesetz halten: Die ungedeckten Kosten, die dem Gemeinwesen dadurch entstehen, können auferlegt werden.

Was Absatz 4 gemäss der Mehrheit betrifft, wo es heisst: "Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht mindestens zweimal verletzen, werden ... ausgeschlossen", so denken Sie dabei vor allem an die Schwarzarbeit. Das müssen Sie morgen bei der Behandlung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit regeln.

Im Übrigen frage ich Sie bezüglich der Sanktionen wegen öffentlichen Aufträgen, Herr Gysin: Warum soll diese Massnahme eigentlich nur bei Verletzungen gelten, die dieses Gesetz betreffen? Warum sollen nicht auch andere Regelverletzungen bzw. Verletzungen der Sorgfaltspflicht bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gelten? Das wird zum Teil auch gemacht, zum Beispiel wenn jemand die gewerkschaftlichen Vorschriften nicht einhält, wenn der Arbeitnehmer nicht in der Gewerkschaft ist usw.

Absatz 4 ist hier also am falschen Platz. Er muss morgen beim Gesetz gegen Schwarzarbeit diskutiert werden und muss dort für alle gelten, ob Schweizer, EU-Bürger oder Ausländer von Nicht-EU-Staaten. Es macht keinen Sinn, diese Bestimmung hier isoliert einzufügen.

Gysin Remo (S, BS): Jetzt werde ich Sie verblüffen und Ihnen trotzdem eine Antwort geben.

Ich habe nichts dagegen, wenn Sie in anderen Gesetzen für Übertretungen eine solche Sanktion einfügen, also vorsehen, dass die öffentliche Hand keine Aufträge mehr erteilt. Das hängt vom Gegenstand ab. Da gibt es Ermessen. Wenn Sie das generell bei gravierenden Verstössen von Unternehmen, z. B. gegen den Umweltschutz, einführen wollen, bin ich dabei. Dann machen wir das in allen spezifischen Gesetzen. Da unterstütze ich Sie.

Und jetzt zu meiner Frage: Ich hatte den Eindruck, Sie verbreiteten ziemlich viel Konfusion. Sie haben zum Beispiel gesagt, das gelte nur für die öffentlichen Unternehmen. Das stimmt nicht. Lesen Sie den Text! Es sind alle Unternehmen angesprochen, die privaten und die öffentlichen. Aber die öffentliche Hand, der Staat ist spezifisch angesprochen bei dieser Sanktion, die nur er verfügen kann. Hier ist die Exklusivität: Bei öffentlichen Aufträgen ist Zurückhaltung zu üben. Da ist der Staat angesprochen. Aber von den Tatbeständen her können Übertretungen von privater wie von öffentlicher Seite erfolgen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Gysin, das gilt nur für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Private Aufträge können Sie gar nicht sanktionieren. Aber ich sage Ihnen nochmals, wenn Sie Sanktionen bei Verstössen gegen alle Gesetze möchten, dann müssen Sie das in einem Vergabegesetz regeln: Die öffentliche Hand vergibt nur Aufträge an Unternehmen, welche sich keine schwerwiegenden gesetzlichen Verstösse leisten, würde das z. B. heissen. Sie haben von der Schwarzarbeit gesprochen und meinen sie auch. Aber hier muss das für alle gelten, und es ist nicht sinnvoll, nur bei ausländischen Schwarzarbeitern eine Regelung zu treffen. Darum bitte ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Bundesrat, ich danke Ihnen für die Beantwortung meiner Frage, und ich werde sie morgen selbstverständlich dem zuständigen Bundesrat im gleichen Wortlaut ebenfalls stellen.

Sie haben bewusst und zu Recht eine Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Aufträgen vorgenommen. Sind Sie nicht auch der Meinung, dass die öffentliche Hand – seien dies nun der Bund, die Kantone oder die Gemeinden – einen höheren Standard bei der Vergabe von Arbeiten an Firmen setzen sollte, die sich in dieser Frage allenfalls strafbar gemacht haben?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich habe Ihnen gesagt: Strafbar muss es für alle sein, ob das private oder



öffentliche Aufträge sind. Es ist verboten, Leute schwarzanzustellen – fertig! Es ist auch verboten, schwarz zu arbeiten, deshalb muss es auch die Arbeitnehmer treffen. Das ist meine Auffassung.

Welche Sanktionen Sie dafür vorsehen, muss ich nicht beurteilen, das ist eine Frage des Schwarzarbeitsgesetzes. Die Frage ist, ob Sie als öffentlicher Auftraggeber für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die wegen Nichteinhaltung von Vorschriften bestraft werden, zusätzlich die Aufträge sperren wollen. Dagegen habe ich nichts. Bei privaten Aufträgen können Sie es nicht tun, weil das nicht Aufgabe des Staates ist.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Es herrschte in der Diskussion zu diesem Artikel ein bisschen viel Verwirrung; sie wurde diesem Artikel auch schlichtweg nicht gerecht. Es geht keineswegs nur um Schwarzarbeit. Artikel 117 entspricht in der Konzeption dem heutigen Artikel 55 BVO; das ist nichts anderes als die heutige Gesetzgebung.

Wenn wir in der Kommission in Absatz 4 etwas Zusätzliches eingebaut haben, dann heisst das nicht, dass wir hier die Schwarzarbeit regeln, sondern es geht um alle Sorgfaltspflichtverletzungen, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Bereich Ausländerrecht begehen können. Es geht um die Ein- und Ausreise und um den Aufenthalt; das hat nichts mit Schwarzarbeit zu tun. Es geht um die Förderung von

AB 2004 N 1158 / BO 2004 N 1158

rechtswidriger Ein- und Ausreise. Es geht um den Erwerb ohne Bewilligung; hier wären wir bei der Schwarzarbeit. Es geht auch um allgemeine Tatbestände der Täuschung von Behörden; das hat auch nichts mit Schwarzarbeit zu tun. Ich muss Sie schon bitten – die Formulierung der Kommission umfasst alle Sorgfaltspflichtverletzungen, für die wir in den Artikeln 110f. Sanktionen beschlossen haben, bei denen dieses Parlament beschlossen hat: Das sind Regelverstösse, bei denen eine Sanktion, sei es Busse oder Strafe usw., erfolgen soll.

Die Kommission hat diesen Sanktionskatalog mit Absatz 4 konsequent erweitert. Er betrifft also nicht nur die Schwarzarbeit, denn ein Arbeitgeber hat weitere Pflichten, als nur jemanden mit Bewilligung anzustellen. Es geht z. B. auch um Fälle, in denen jemand einen Arbeitnehmer mit Bewilligung, mit Aufenthaltsberechtigung rechtmässig anstellt, ihm aber z. B. dann nicht den branchenüblichen Lohn bezahlt. Das ist eine Sorgfaltspflichtverletzung, die Sie hier ahnden können.

Die Kommission hat das ganz klar mit 16 zu 6 Stimmen beschlossen und empfiehlt Ihnen diese Bestimmung zur Annahme.

Zum Antrag Wasserfallen zu Absatz 1, welcher ja sehr nahe bei der Kommissionsfassung liegt: Er will dies aber mit einer zwingenden Formulierung verankern. Wir haben eine Kann-Formulierung gemäss Bundesrat vorgeschlagen, weil dort auch wieder ein gewisser Ermessensspielraum besteht und man eben dann einzelfallgerecht die richtige Sanktionierung treffen kann.

Ich empfehle Ihnen daher hier, der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Zum Antrag Triponez bei Absatz 4: Ich bin Herrn Triponez dankbar dafür, dass er auch als Vertreter des Gewerbeverbandes sagt, dass er diese Sanktion grundsätzlich bejahen würde. Er hat in seiner Fassung statt der zweimaligen Verletzung die Formulierung "in schwerwiegender Art und Weise" eingesetzt. Das ist an sich ein Definitionsproblem. Ich verstehe seinen Ansatz, wenn er sagt, eine zweimalige Verletzung sei vielleicht nicht immer schwerwiegend, das komme auf den Fall an. Aber es wäre natürlich ebenso schwierig, zu definieren, was "schwerwiegend" im Einzelfall ist. Ist eine Anstellung ohne Bewilligung schwerwiegend oder nicht? Die Kommission hat das diskutiert und sich deshalb auf die Formulierung der zweimaligen Verletzung konzentriert. Herr Triponez bringt zusätzlich noch das Element der rechtskräftigen Verurteilung; damit könnte ich persönlich, von der Formulierung her, leben.

Also nochmals: Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen. Es geht um mehr als nur um Schwarzarbeit, es geht darum, dass dieses Parlament sagt: Regelverstösse, die von Ausländerinnen und Ausländern verübt werden, akzeptieren wir nicht, und wir akzeptieren dasselbe auch nicht, wenn es von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern verübt wird.

Was wir im Bereich Schwarzarbeit machen, wird morgen entschieden; das geht darüber hinaus.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Wasserfallen 113 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 54 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Triponez 92 Stimmen





Für den Antrag der Mehrheit 76 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag Triponez 115 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 118; 119; 120 Abs. 1, 2 Ziff. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 118; 119; 120 al. 1, 2 ch. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 120 Abs. 2 Ziff. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Art. 97a; 105 Ziff. 4

Streichen

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Art. 109 Abs. 3

Streichen

Antrag Zisyadis

Art. 97a

Streichen

Art. 120 al. 2 ch. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Art. 97a; 105 ch. 4

Biffer

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Art. 109 al. 3

Biffer

Proposition Zisyadis

Art. 97a

Biffer



Bühlmann Cécile (G, LU): Wir kommen mit dieser neuen Änderung des Zivilgesetzbuches in einen anderen Bereich als das, was wir bisher besprochen haben, nämlich zu Massnahmen gegen so genannte Scheinehen. Ich zitiere aus dem Protokoll der Sitzung, was Bundesrätin Metzler damals zu Scheinehen gesagt hat: "Man muss aber festhalten, dass das Phänomen der Scheinehen prozentual nach wie vor eine Randerscheinung ist. Die grosse Mehrheit der betreffenden Eheschliessungen basiert auf aufrichtigen ehelichen Absichten." Eingangs sagte sie, man müsse diese Änderungen des Zivilgesetzbuches vornehmen, weil das Phänomen der Scheinehen zunehme. Auf wiederholte Nachfrage hin, um wie viele Scheinehen es sich denn wirklich handle, konnte uns niemand Auskunft geben. Die vage Behauptung, es gäbe immer mehr Scheinehen, blieb im Raum stehen.

Der Bundesrat schlägt nun vor – um diesem Phantom, das niemand belegen kann, etwas entgegenzuhalten –, im Zivilgesetzbuch drei Revisionen vorzunehmen. Die erste Änderung, die der Bundesrat vorschlägt, ist, dass Zivilstandsbeamtinnen oder Zivilstandsbeamte nicht auf Gesuche eintreten müssen, wenn die Braut oder der Bräutigam offensichtlich keine Lebensgemeinschaft begründen will, sondern sich nur einen ausländerrechtlichen Aufenthalt erschleichen will. Das ist der erste Teil, und jetzt wird es ganz happig: "Die Zivilstandsbeamtin oder der Zivilstandsbeamte hört die Brautleute an und kann bei anderen Behörden oder bei

AB 2004 N 1159 / BO 2004 N 1159

Drittpersonen Auskünfte einholen." Das heisst nichts anderes, als dass wir hier einen Schnüffelparagraphen einführen würden, der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten Pleinpouvoir gibt, Erkundigungen bei Nachbarn und Nachbarinnen einzuholen. Das ist eine absolute Zumutung, ich denke auch für die Betroffenen, die von diesem Recht Gebrauch machen sollen.

Dieser Artikel 97a ist unerträglich. Wir haben in der Kommission die Vertreterinnen der IG Binational und des Fraueninformationszentrums angehört. Sie haben uns eindringlich gebeten, auf diese Ergänzungen im ZGB zu verzichten, weil damit quasi alle binationalen Beziehungen unter dem Generalverdacht stehen, dass es um eine Scheinehe gehen könnte.

Was ist denn eine Scheinehe? Wer von uns, wer von Ihnen, welcher Zivilstandsbeamte will beurteilen, ob eine Ehe geschlossen wird, weil sich zwei Leute gern haben, oder ob es vielleicht gar eine Zweckehe ist? Wollen Sie das verbieten? Es gibt auch Schweizerinnen und Schweizer, die Zweckehen schliessen, weil sie z. B. geschäftliche Beziehungen miteinander haben, miteinander ein Geschäft führen wollen oder aus Erbschaftsgründen usw. Es gibt verschiedene Gründe, warum Leute heiraten. Es ist nicht immer einfach nur Liebe, die sie dazu bringt.

Jetzt wollen wir bei Ausländerinnen und Ausländern beurteilen, ob das eine Liebesheirat ist oder nicht. Der Zweck der Heirat kann tatsächlich sein, dass zwei Leute, die sich in den Ferien verliebt haben, nachher schneller heiraten, weil ausländerrechtliche Bestimmungen sie dazu zwingen. Vielleicht läuft das Touristenvisum der Frau ab, die in den Ferien einen Schweizer kennen gelernt hat und ihren Geliebten in der Schweiz besuchen kommt. Damit sie nicht wieder zurückkehren muss, heiraten die beiden, und das unter Umständen, unter denen sie sonst nicht geheiratet hätten. Sie hätten vielleicht mehr Zeit gebraucht, sich besser kennen zu lernen. Aber weil ausländerrechtliche Bestimmungen sie sonst trennen würden, heiraten sie vielleicht früher, als sie das sonst getan hätten. Das kann eine Zweckehe sein. Oder bezeichnen Sie das auch schon als Scheinehe? Oder stellen Sie sich die folgende Situation vor: Ein Zivilstandsbeamter hat ein Paar vor sich, das unkonventionell ist – das gibt es; vielleicht ist die Frau älter als der Mann. Dann läuten vielleicht schon die Alarmglocken. Es gibt solche Fälle, die uns bekannt geworden sind. Wenn die Frau älter ist als der Mann, dann wittern die Beamten vielleicht schon, dass das keine Liebesheirat sein könnte.

Ich finde, in den Fällen, in denen es tatsächlich um Missbrauch geht – das sind alle Fälle mit Menschenhandel, mit Frauenhandel, mit Frauen, die von Menschenhändlern in die Schweiz geholt werden –, muss man etwas dagegen tun. Ich finde es überhaupt keine gute Situation, dass Frauen zu diesen Zwecken in die Schweiz geholt und dann gezwungen werden, in die Prostitution zu gehen. Aber das soll man über Zeugenschutz, über Schutz von Opfern regeln, über Härtefälle, über Information, damit die Frauen wissen, was ihnen blüht, wenn sie sich solchen Menschenhändlern anvertrauen. Das sollte man nicht über solche Schnüffelparagraphen im ZGB regeln.

Artikel 105 Ziffer 4 bedeutet, dass man nachträglich eine Ehe für ungültig erklären kann, wenn die Ehegatten die Ehe nicht mit dem Ziel geschlossen haben, eine Lebensgemeinschaft zu begründen, sondern eben um die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt zu umgehen. Das ist ein Instrument, das, gewissen Männern in die Hände gelegt, sehr gefährlich sein kann. Es gibt tatsächlich Männer – das ist eine Tatsache –, die Frauen per Katalog aus der Dritten Welt kommen lassen, heiraten und "ausprobieren" und sie wieder loswerden wollen, wenn sie ihren Ansprüchen nicht genügen. Mit dieser Bestimmung geben wir solchen Männern ein



wunderbares Instrument in die Hand: Sie können dann sagen, es sei eine Scheinehe gewesen, sie hätten gar nie die Absicht gehabt, eine richtige Ehe zu schliessen. Diese Ungültigkeitserklärung im Nachhinein ist also ein sehr gefährliches Instrument, das Frauen massiv unter Druck setzen kann.

Der absurdeste Paragraph ist Artikel 109 Absatz 3. Jetzt müssen Sie gut zuhören: "Die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes entfällt, wenn die Ehe für ungültig erklärt worden ist" Es kann bei diesen Scheinehen sogar noch ein Kind geben, und wenn dann die Ehe für ungültig erklärt ist, wird die Vaterschaft abgesprochen. Wahrscheinlich machen diese Paare sogar noch ein Kind, um den Aufenthalt zu erschleichen – so weit gehen die Absurditäten in diesen Bestimmungen.

Ich bitte Sie auch im Namen der betroffenen Institutionen vehement, diese Bestimmungen abzulehnen. Vertreterinnen und Vertreter von binationalen Paaren, die selber Hunderte von Paaren kennen, die in binationalen Ehen leben, haben uns eindringlich gewarnt, das nicht einzuführen, weil sie als gemischtnationale Partner dann alle unter den Verdacht einer Scheinehe geraten könnten. Angesichts der Tatsache, dass niemand weiss, wie viele Scheinehen es gibt, die tatsächlich zur Erschleichung einer Aufenthaltsbewilligung geschlossen werden, richten wir viel zu viel Schaden bei der grossen Mehrheit derer an, die tatsächlich mit guten Gründen heiraten und nichts anderes wollen, als miteinander glücklich zu werden, wie die meisten von Ihnen auch.

Hubmann Vreni (S, ZH): Die SP-Fraktion wird die Anträge der Minderheit Bühlmann unterstützen. Dass es Scheinehen gibt, bestreiten wir nicht, und dass sie bekämpft werden müssen, hat Frau Bühlmann soeben richtig dargestellt. Es kann aber nicht die Aufgabe von Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten sein, darüber zu entscheiden, ob ein Paar, das vielleicht etwas ungewöhnlich aussieht, eine Scheinehe eingehen will oder nicht. Zivilstandsbeamte haben keine Polizeiaufgabe. Als Zivilstandsbeamtin würde ich mich schlicht weigern, eine solche Verantwortung zu übernehmen. Wir würden der Willkür Tür und Tor öffnen; das dürfen wir nicht machen.

Zu Artikel 109 Absatz 3: Diese Bestimmung ist absurd, denn sie wird dazu führen, dass es Kinder gibt, die keinen Vater haben. Es geht nicht an, dass wir einfach sagen: Diese Vermutung entfällt, und das Kind ist von einer Jungfrau geboren worden. Im heutigen Recht hat die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes die Funktion, dem Kind einen Vater zu geben. Wenn der vermutete Vater nicht der biologische Vater ist, können sowohl er als auch das Kind diese Vaterschaftsvermutung anfechten. Das ist heute geltendes Recht, und das genügt vollkommen.

Im alten französischen Straf- bzw. Zivilrecht gab es die "mort civile", über die ich meine Dissertation geschrieben habe. Die "mort civile" wurde als Nebenstrafe verhängt und hatte unter anderem zur Folge, dass ein verurteilter Straftäter nicht mehr Vater seiner Kinder war. Es brauchte fast hundert Jahre, bis die "mort civile", die längst als unsinnig erkannt worden war, im Jahre 1854 in Frankreich endlich abgeschafft wurde.

Fallen wir im Jahr 2004 nicht um 150 Jahre zurück! Stimmen Sie den Anträgen der Minderheit Bühlmann zu.

Perrin Yvan (V, NE): Les expériences réalisées à ce jour dans tous les cantons démontrent clairement que le mariage blanc est de plus en plus souvent utilisé pour contourner les dispositions légales concernant l'établissement des étrangers. Au cours des dernières années, cette pratique a notamment permis de fournir du personnel jeune aux nombreux salons de massage qui fleurissent aux abords des autoroutes. La pratique relativement libérale en la matière constitue une aubaine pour les trafiquants de chair humaine qui obtiennent, moyennant un investissement modeste rapidement amorti, des permis de séjour pour leur personnel. Les prix pratiqués actuellement vont de quelques milliers de francs pour épouser un étranger ou une étrangère titulaire d'une autorisation de séjour, à plusieurs dizaines de milliers de francs pour une union avec un Suisse ou une Suisse. Selon certains officiers d'état civil, les mariages blancs toucheraient entre 10 et 30 pour cent des unions entre Suisses et étrangers célébrées dans notre pays, ce qui est loin d'être anecdotique!

AB 2004 N 1160 / BO 2004 N 1160

Les dispositions légales doivent tenir compte de cette situation et permettre de lutter contre cette pratique, que ce soit à titre préventif, par le biais du refus de célébrer le mariage, comme le prévoit l'article 97a, ou par la suite, en annulant une union manifestement conclue dans le but de contourner les dispositions de la présente loi, comme en disposent les articles 105 chiffre 4 et 109 alinéa 3.

Pour ces raisons, le groupe UDC vous recommande de rejeter en bloc les trois propositions de minorité concernant le Code civil.

Steiner Rudolf (RL, SO): Dass auch im Bereich der Zuwanderung mit der Eheschliessung Missbrauch getrieben wird, ist offenkundig. Ich verweise auf den Ausländerbericht. Wir verstehen daher nicht, dass Bestimmungen im Zivilgesetzbuch, mit denen einem solchen Missbrauch ein Riegel vorgeschoben werden soll, bekämpft



werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen und von der Kommissionsmehrheit mitgetragenen Bestimmungen über die Konsequenzen missbräuchlichen Verhaltens überzeugen. Frau Bühlmann, es geht nicht um die Anzahl der Fälle, sondern es geht um jeden einzelnen Fall: Jede Scheinehe ist eben eine Scheinehe zu viel. Wir begründen auch keinen Schnüffelstaat. Ich bitte Sie doch, den Wortlaut von Artikel 97a zu lesen. Er bezieht sich ganz klar auf die Fälle, in denen "offensichtlich" keine Lebensgemeinschaft begründet werden soll, sondern in denen die Bestimmungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgangen werden sollen. Letztlich ist auch die Macht und die Entscheidungsgewalt der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten beschränkt, denn auch hier steht selbstverständlich der Rechtsweg offen, wenn der betroffene Ausländer oder die betroffene Ausländerin mit dem vom Beamten getroffenen Entscheid nicht einverstanden ist.

Die FDP-Fraktion unterstützt mit Überzeugung die Mehrheit und bittet Sie, diese wohl durchdachte Bestimmung, die vom Bundesrat formuliert worden ist, zu unterstützen.

Vischer Daniel (G, ZH): 1. Es ist eigentlich gar nicht so klar, was offensichtlich ist und was unter dem Begriff "offensichtlich" dann zur Anwendung gelangt. Wir haben diesbezüglich ja heute eine sehr schwammige Rechtsprechung.

2. Ich weiss gar nicht, ob die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten so wahnsinnig interessiert daran sind, gewissermassen zu Schnüfflern erklärt zu werden. Ich kann Ihnen nur sagen: Das, was hier gesetzlich formiert wird, ist eigentlich eines Rechtsstaates unwürdig. Die Zivilstandsbeamten müssen dann bei einer grossen Zahl von Ausländerehen den Verdacht haben, dass es sich offenbar um Missbräuche handelt, und es beginnt die Schnüfflertätigkeit.

Natürlich ist niemand dagegen, dass Scheinehen sanktioniert werden, nur ist der Begriff "Scheinehe" eben nicht ganz einfach zu definieren. Denn heute gelten viele Ehen zu Unrecht als Scheinehen, die zuerst als normale Ehen geschlossen wurden; es gibt dann eine Krise – aus welchem Grund auch immer –, und der Partner, der den anderen Partner gewissermassen als verantwortlich erachtet für die Krise, beschuldigt diesen natürlich dann, er sei die Ehe nur aus ausländerrechtlichen Gründen eingegangen. Das ist das Problem, und Sie werden diese Grenzziehung nie genau vornehmen können. Mit dem Tatbestand, wie er hier formuliert ist, weiten Sie eigentlich den Begriff der Scheinehe in einem nicht mehr vertretbaren Umfang aus. Das betrifft vor allem auch Artikel 105 Ziffer 4 ZGB.

Entscheidend bei der Scheinehe ist ja, dass der Tatbestand der Scheinehe im Moment der Begründung der Ehe erfüllt sein muss. Es darf nicht so sein, dass eine Ehe im Nachhinein zur Scheinehe wird, wie ich das vorher gesagt habe, weil ein Partner mit der Ehe nicht mehr zufrieden ist, aus berechtigten oder unberechtigten Gründen. Und es darf nicht sein, dass gewissermassen ein Scheidungsgrund, der die Auflösung der Ehe nach altem Gesetz gerechtfertigt hätte, im Nachhinein den Tatbestand der Scheinehe indiziert.

Genau diesen Tatbestand schaffen Sie eigentlich mit der Neuformulierung in Artikel 105 Ziffer 4. Ich halte das für einen unheilvollen Weg, für einen Weg, der zeigt, dass Sie mit dieser Gesetzgebung eigentlich Schwammigkeit erreichen wollen, nicht klare Tatbestände, die eindeutig und klar auslegbar sind.

Folgen Sie mithin den Anträgen der Minderheit Bühlmann.

Donzé Walter (E, BE): Die EVP/EDU-Fraktion bittet Sie, der Mehrheit zu folgen.

1. Zivilstandsbeamte wissen, was sie tun. Sie werden geschult, und sie sind heute in der Regel Profis. Es ist nicht recht, sie als Schnüffler zu bezeichnen, sonst müssten Sie auch jeden Steuerbeamten als Schnüffler bezeichnen.

2. Die Scheinehe muss verhindert werden. Fälle offensichtlichen Missbrauchs sind den Behörden bekannt, und gerade wer Frauen vor Täuschung und Enttäuschung, vor Missbrauch und Misshandlung bewahren will, muss hier eigentlich der Mehrheit zustimmen.

3. Beim Partnerschaftsgesetz reden wir von zahlreichen Fällen, hier ist es die absolute Ausnahme. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass Sie im Begriffe sind, mit dem Partnerschaftsgesetz die Hintertüre für Scheinehen offen stehen zu lassen.

Machen Sie das nicht, und stimmen Sie deshalb hier der Mehrheit zu!

Lustenberger Ruedi (C, LU): Der Bundesrat hat ja diese Änderungen im ZGB nicht aus irgendeiner Laune heraus beantragt. In der Vernehmlassung haben vor allem die Kantone und die Gemeinden diese Verschärfungen gewünscht. Und es sind ja die Kantone und die Gemeinden, die mit dieser Problematik konfrontiert sind. Der Bundesgesetzgeber ist also gut beraten, wenn diese Anliegen der Vollzugsbehörden in Kantonen und Gemeinden nach guteidgenössischem Prinzip ernst genommen werden.



In der Regel wissen diese Leute, mit was für Fällen sie es zu tun haben. Und aus diesen Erfahrungen heraus sind diese Änderungen beantragt worden.

Das Konstrukt, von dem Herr Vischer vorhin gesprochen hat, ist die absolute Ausnahme. Die Regel bei Scheinehen zeigt eben, dass durchaus Handlungsbedarf besteht. Und dem hat der Bundesrat Rechnung getragen. Die CVP-Fraktion wird Artikel 97a und Artikel 105 Ziffer 4 in der Fassung des Bundesrates bejahen. Bei Artikel 109 Absatz 3 unterstützen wir aus den dargelegten Gründen die Minderheit Bühlmann.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es geht hier um das Problem der Scheinehen. Die Frage ist, ob das überhaupt ein Problem ist und wie gross dieses Problem ist. Wie bei all diesen Dingen – es ist auch bei der Schwarzarbeit so – ist die genaue Zahl unbekannt. Das ist bei Scheindingen so, dass sie eben nicht bekannt sind.

Die Kantone verweisen auf eine starke Zunahme von Scheinehen. Gemäss Polizeiberichten ist es der Polizei auch bekannt, dass in ausländischen Staaten ganze Systeme bestehen, die für die Vermittlung von Partnern für den Abschluss von Scheinehen eine Bezahlung anbieten. Das Problem besteht. Die Schätzungen, die wir zurzeit haben, liegen bei 500 bis 1000 Scheinehen pro Jahr. Es werden in der Schweiz pro Jahr 12 000 Ehen geschlossen, bei denen ein Partner ein Ausländer ist, davon seien etwa 500 bis 1000 Scheinehen. Das Phänomen der Schliessung einer Scheinehe ist am Zunehmen, und es wird auch kommerziell ausgenutzt. Das Bundesgericht behandelt pro Jahr etwa 100 Beschwerden in diesem Zusammenhang.

Nach dem Zivilgesetzbuch ist es schon heute so, dass die Zivilstandsbeamten und -beamtinnen nach dem geltenden Recht im Falle offensichtlicher Missbräuche die Möglichkeit haben, gestützt auf die Generalklausel in Artikel 2 Absatz 2 ZGB, die Eheschliessung zu verweigern. Ich erinnere daran, dass man früher auch in den Heimatgemeinden und in den Wohnortgemeinden entsprechend annonciert hat, bevor

AB 2004 N 1161 / BO 2004 N 1161

man heiraten konnte, damit auch andere entsprechende Einsprachen machen konnten. Das ist damit begründet, dass die Ehe eben nicht ein privatrechtlicher Vertrag ist, sondern ein öffentlich-rechtlicher Vertrag mit doch erheblichen öffentlich-rechtlichen Folgen und Pflichten.

Angesichts der wachsenden Zahl solcher gesetzeswidrigen Eheschliessungen ist es aber aus Gründen der Rechtssicherheit gerechtfertigt, auch gesetzliche Normen einzuführen. Die Mehrheit der Kantone sowie der Schweizerische Verband für Zivilstandswesen haben ausdrücklich verlangt, der Gesetzgeber möge doch eine klare gesetzliche Bestimmung zur Bekämpfung der Gefälligkeitshehen oder eben Scheinehen schaffen – insbesondere auch darum, weil die Kantone und auch die Zivilstandsämter natürlich von den negativen Folgen dieser Scheinehen besonders betroffen sind. Dem Kampf gegen missbräuchliche Ehen sind natürlich Grenzen gesetzt; diese ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die schwierige Beweislage.

Nun, der Bundesrat und die Mehrheit gehen eben davon aus, dass in offensichtlichen Fällen – und es kann sich ja nur um solche handeln, darum finden Sie das schon in Absatz 1 –, in denen die Braut oder der Bräutigam keine Lebensgemeinschaft begründen, auf das Gesuch nicht eingetreten werden soll. Man kann ja nicht leicht feststellen, wie die innere Haltung ist und ob der Wille zum Führen einer Ehe besteht. Ein Fall, wie ihn Herr Vischer erwähnt hat – er sagt, dass es sehr oft Eheschliessungen gibt, die im ordentlichen Verfahren und mit dem besten Willen abgeschlossen werden, später dann aber nicht mehr als Ehe bezeichnet werden können –, ist hier ausgeschlossen. Hier werden nur die Fälle der Trauungen oder der fehlenden Trauungen behandelt. Die neue Regelung betrifft nur Scheinehen nach dem Ausländerrecht. Es gibt natürlich auch andere Scheinehen, nämlich Ehen, die aus erbrechtlichen, finanziellen oder sozialversicherungsrechtlichen Gründen geschlossen werden. Das gibt es natürlich auch.

Der Bundesrat ist der Meinung, er hätte mit dieser Regelung einen gangbaren Weg eingeschlagen.

Nun noch zur Vaterschaftsvermutung: Die gesetzliche Vaterschaftsvermutung ergibt sich aus der Ehe als enger und ausschliesslicher Lebensgemeinschaft und aus der tatsächlichen Vermutung, dass allein der Ehemann mit der Mutter zusammenlebt und das Kind gezeugt hat. Das ist die gesetzliche Regelung der Vaterschaftsvermutung.

Erfahrungsgemäss – das ist eben jetzt die Erfahrung – stammen Kinder, die während einer Scheinehe geboren werden, nicht vom Ehegatten ab. Damit übernimmt der Ehemann in aller Regel nicht die gesellschaftliche Rolle eines Vaters und schon gar nicht das Kind die erbrechtliche Rolle gegenüber dem Vater. Sehr oft werden eben die Scheinehen gerade darum eingegangen, damit das Kind, welches von einem anderen Vater stammt, die Vorteile des Scheinehepartners erhält. Darum ist hier diese Regelung aufgenommen worden: Wenn das schon in der überwiegenden Zahl der Fälle so ist, sollte nicht noch für die Minderheit die Vaterschaftsvermutung gelten.

Die Aufhebung der Vaterschaftsvermutung dient der Übereinstimmung von tatsächlicher und rechtlicher Ab-



stammung des Kindes, indem das Kind vom tatsächlichen Vater anerkannt werden kann, und es macht den Erwerb des Schweizer Bürgerrechtes aufgrund einer nicht gerechtfertigten gesetzlichen Vermutung rückgängig. Die Gefahr, dass ein Kind wegen der Aufhebung der Vaterschaftsvermutung ohne rechtlichen Vater bleibt, ist heute ausserordentlich gering. Mit den bestehenden gentechnischen Tests kann die tatsächliche Vaterschaft einfach abgeklärt werden.

Wir bitten Sie, diese Regelung hier vorzunehmen. Sie entspricht einem Bedürfnis derjenigen Leute, welche mit diesen widrigen Verhältnissen zu tun haben. Ich glaube auch, dass die vorgeschlagene Regelung des Bundesrates nicht so ist, dass man von einem Überborden sprechen kann. Aber nichts zu tun heisst natürlich auch, diese Missstände zu legalisieren. Ich bitte Sie, zu beachten, dass diese Missstände nach Auskünften der Kantone und Zivilstandsämter zugenommen haben.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Blocher, Sie haben gesagt, diese neuen Bestimmungen gälten nur für den Moment der Trauung und einen Fall, wie ihn Dani Vischer geschildert hat – in dem jemand im Nachhinein einfach eine unbequeme Ehefrau loswerden will und sagt, es habe sich um eine Scheinehe gehandelt –, gäbe es nicht. Aber in Artikel 105 Ziffer 4 heisst es eben, ein Ungültigkeitsgrund liege vor, wenn nicht eine Ehe begründet werden solle, und in Artikel 109 Absatz 3 heisst es, die Vaterschaftsvermutung des Ehemannes entfalle, wenn die Ehe für ungültig erklärt worden sei. Das heisst doch, dass man im Nachhinein eine Ehe für ungültig erklären kann. Es geht also nicht nur um den Moment der Trauung, sondern es geht darum, Ehen im Nachhinein für ungültig zu erklären.

Blocher Christoph, Bundesrat: Dann bin ich missverstanden worden. Ich meine, diese Bestimmung über die Nachforschungen durch Zivilstandsbeamte, die Sie bemängelt haben, gilt natürlich für die Eheschliessung und nicht nachher, wenn sich ein Ehegatte nach fünf oder sechs Jahren auf Scheinehe beruft. Ein nachträglicher Ungültigkeitsgrund liegt vor, wenn einer der Ehegatten nicht eine Lebensgemeinschaft begründen wollte. Das hat aber nichts damit zu tun, dass die Zivilstandsbeamten hier noch nachforschen müssen; das habe ich sagen wollen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Wir nähern uns dem Ende dieser Beratungen, und deshalb hoffe ich, hier noch ein bisschen Ihre Aufmerksamkeit zu erhalten.

Die Scheinehen sind ein Problem. Gemäss Rechtsprechung liegt eine Scheinehe dann vor, wenn der Zweck der Ehe ausschliesslich darin liegt, eine Aufenthaltsbewilligung zu bekommen, und wenn womöglich eine geldwerte Gegenleistung dafür erbracht wurde. Das ist eine Definition, welche die Schweiz nicht erfunden hat; auch die EU wendet genau dieselben Kriterien an. Die EU hat dazu bereits am 4. Dezember 1997 eine Richtlinie erlassen.

Im Rahmen der Vernehmlassung konnten wir zur Kenntnis nehmen, dass der Entwurf des Bundesrates in den Kantonen und – wie bereits erwähnt – auch bei den Zivilstandsbeamten auf breite Unterstützung gestossen ist. Die Problematik kann zwar nicht mit Zahlen untermauert werden, sie scheint aber ganz offensichtlich zunehmend zu sein. Wenn man nichts regeln will, wie die Minderheit Bühlmann, dann ist das natürlich schwierig. Mindestens müssten dann andere, konstruktive Ansätze vorliegen, was aber nicht der Fall ist.

Seit 1992 wird die Schliessung einer Scheinehe einzig vom Verwaltungsrecht geahndet. Vorher war es möglich, Bürgerrechtsehen für ungültig zu erklären. Ausgangspunkt ist unsere Verfassung; sie schützt das Recht auf Ehe. Auch Artikel 8 EMRK schützt das Recht auf Achtung des Familienlebens, nicht aber den Missbrauch auf dem Umweg einer reinen Scheinehe. Das Recht auf Ehe ist somit zu gewährleisten. Jede Einschränkung dieses Rechtes braucht eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse, die Verhältnismässigkeit und die Unantastbarkeit des Kerngehaltes des Rechtes auf Ehe.

Frau Bühlmann hat zu Recht erwähnt, dass heute jede vierte Ehe binational ist und eine Einschränkung sicher nicht dazu führen darf, dass solche Ehen von vornherein als anrücklich oder problematisch erachtet werden. Das wäre eine unhaltbare Diskriminierung. Die Mehrheit ist aber klar der Auffassung, dass die Version des Bundesrates einen gangbaren und der Verfassung entsprechenden Weg darstellt.

Gegner kritisieren das Misstrauen, das damit institutionalisiert wird. Allerdings wehren sich auch Zivilstandsbeamte dagegen, eine Art polizeiliche Behörde zu werden. Daher hat man sich zu Recht auf offensichtlichen Missbrauch beschränkt, was in Artikel 2 Absatz 2 unseres Zivilgesetzbuches bereits verankert ist. Es geht also um die offensichtlichen Fälle. Wir rechnen damit, dass die Zahl der Verweigerungen durch die Zivilstandsbeamten eher klein bleiben dürfte, dass hingegen die Zahl der Ungültigerklärungen

AB 2004 N 1162 / BO 2004 N 1162

gemäss Artikel 105 ZGB nach diesem Entwurf zunehmen dürfte.





Die Kommission empfiehlt Ihnen daher mit 12 zu 8 Stimmen, den Antrag der Minderheit Bühlmann zu den Artikeln 97a und 105 ZGB abzulehnen. Die Minderheit Bühlmann zu Artikel 109 Absatz 3 ZGB wurde mit 12 zu 10 Stimmen abgelehnt.

Vischer Daniel (G, ZH): Frau Leuthard, ich beziehe mich nicht auf eine Ehe, die von Anfang an als ungültig erklärt wird, sondern auf eine Ehe, bei welcher der Ungültigkeitsgrund im Nachhinein festgestellt wird. Sagen Sie mir doch einmal mit klaren Worten: Nach welchen Kriterien wollen Sie im Nachhinein bemessen, ob eine offensichtliche Umgehung des Eherechtes aus fremdenpolizeilichen Motiven stattgefunden hat? Es würde mich interessieren, ob Sie offensichtliche Gründe für eine solche Feststellung im Nachhinein nennen können.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Herr Vischer, Sie sind Anwalt wie ich. Ich gehe davon aus, dass Sie in Ihrer Praxis auch Fälle haben, sei es bei Trennungen oder Scheidungen, in denen die Ehepartner klar zugeben, dass bei der Eheschliessung Geld geflossen ist. Das sind offensichtliche Fälle von Scheinehen. Es gibt dann sogar interessierte ehemalige Ehegatten, die sagen: Es war so; ich bin bereit, die Ehe für ungültig erklären zu lassen. Das ist die Praxis.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Les abus dans le domaine du mariage en vue d'obtenir une autorisation de séjour ont été largement dénoncés et le sont encore par les cantons. Il est irrationnel de ne pas vouloir sanctionner de tels détournements du statut du mariage en vue d'éviter la loi sur les étrangers ou en vue, et Monsieur le conseiller fédéral a raison d'insister là-dessus, d'obtenir la nationalité pour des enfants qui sont nés ou qui sont à venir.

J'invite ceux qui seraient sceptiques à consulter l'arrêt du Tribunal fédéral 122.II.289f. Celui-ci, dans un jugement, constatait qu'une étrangère, qui avait été renvoyée de Suisse suite à un mariage réputé abusif par les autorités responsables, était retournée dans son pays d'origine. Aucun des deux conjoints n'ayant demandé l'annulation du mariage, le droit civil restait en vigueur. De ce fait, l'enfant né pendant la durée du mariage, mais dont le père n'était pas le conjoint suisse, obtenait la nationalité suisse. Et le régime civil perdurant, les enfants à venir de la conjointe retournée dans son pays d'origine, bénéficiaient d'ores et déjà aussi de la nationalité suisse, dans la mesure où le régime du mariage n'était pas dissous sur demande de l'un ou l'autre des conjoints. Vous voyez donc qu'il y a là des cas d'abus que nous ne saurions tolérer.

Finalement, la question qu'il convient de se poser est de savoir si les suppôts de la minorité veulent créer une sorte d'agence matrimoniale d'immigration et d'acquisition de la nationalité suisse. Contrairement à ce que laissent entendre différents intervenants de la minorité, c'est bel et bien l'Association suisse des officiers de l'état civil qui demande que des mesures soient prises dans ce domaine, puisque ces responsables sont confrontés parfois à la situation de devoir célébrer des mariages qu'ils constatent être manifestement abusifs. Madame Bühlmann nous dit maintenant qu'il n'y a pas de données statistiques. Si l'on tient le même raisonnement dans le domaine des sans-papiers, je pense que Madame Bühlmann aura une autre appréciation de la situation. Là aussi, il n'y a pas de statistiques; ce n'est pas une raison pour dire que le problème n'existe pas et pour que nous ne devions pas y trouver des remèdes au sens de la législation.

Les officiers d'état civil estiment que la part des mariages simulés, on l'a dit tout à l'heure, est de l'ordre de 1 à 3 cas sur 10, et dans la mesure où les mariages binationaux représentent actuellement environ 30 pour cent du total des mariages, cela signifie que la proportion des mariages abusifs en vue d'éviter la loi sur la nationalité ou la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, est de l'ordre de 3 à 9 pour cent de l'ensemble des mariages. Vous voyez donc qu'il y a une nécessité urgente à intervenir dans ce domaine.

C'est la raison pour laquelle, en commission, la proposition Bühlmann a été rejetée à l'article 97a par 12 voix contre 8, à l'article 105 chiffre 4 par 12 voix contre 8 et 1 abstention, et à l'article 109 alinéa 3, en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral que je vous ai citée, par 12 voix contre 10.

Art. 97a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Zisyadis 63 Stimmen

Art. 105 Ziff. 4 – Art. 105 ch. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 104 Stimmen





Für den Antrag der Minderheit 61 Stimmen

Art. 109 Abs. 3 – Art. 109 al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 65 Stimmen

Art. 120 Abs. 2 Ziff. 3 Art. 100

Antrag der Mehrheit

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1 Bst. b Ziff. 4

4. die vom Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Verfassung angeordnete Ausweisung und die Wegweisung.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 3

Unverändert

Art. 120 al. 2 ch. 3 art. 100

Proposition de la majorité

Al. 1 let. b ch. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1 let. b ch. 4

4. les expulsions et les renvois ordonnés par le Conseil fédéral qui se fondent directement sur la Constitution.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Gysin Remo, Hubmann, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Al. 1 let. b ch. 3

Inchangé

Janiak Claude (S, BL): Ich danke der Kommission und der Verwaltung, dass sie meinen Kommissionsantrag zu Ziffer 4 übernommen hat.

Zu Ziffer 3: Durch die Erweiterung des Ausnahmekatalogs bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht wird die Einheit der Rechtsordnung beeinträchtigt. Es würde an Leitentscheiden fehlen, auf welche die kantonale Praxis angewiesen ist. Einmal mehr ist ein Hinweis auf den vom Volk angenommenen Artikel 29a der Bundesverfassung, die Rechtsweggarantie, und vor allem auch auf Artikel 11 des Freizügigkeitsabkommens notwendig. Die Erweiterung des Ausnahmekatalogs ist vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen äusserst fragwürdig. Mit der vorliegenden Revision werden die Bewilligungsansprüche ausgedehnt. Es ist logisch, dass damit normalerweise der Weg an das Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen sein sollte. Der Entwurf des Bundesrates limitiert den

AB 2004 N 1163 / BO 2004 N 1163

Rechtsweg, was vor den erwähnten Bestimmungen meines Erachtens nicht standhält.

Ich bitte Sie, dem Kommissionsantrag zu Ziffer 4 zuzustimmen.

Steiner Rudolf (RL, SO): Wir alle wissen, dass das Bundesgericht überlastet ist und sich auf Wesentliches und Grundsätzliches beschränken können sollte. Es liegt an uns, das Gericht in diesem Bestreben zu unterstützen. Denn angesichts der Geschäftslast des Bundesgerichtes gerade auch durch Verwaltungsgerichtsbeschwerden, auch durch solche im Ausländerrecht, muss Wesentliches vom Nichtwesentlichen getrennt werden. Diesbezüglich sind nach unserer Überzeugung die vom Bundesrat vorgeschlagenen Bereiche würdig, von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausgeschlossen zu werden. Dieser Ausschluss von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dient einerseits der gewünschten Beschleunigung der Verfahren im Ausländerbereich, andererseits aber eben auch der Entlastung des Bundesgerichtes.

Die FDP-Fraktion unterstützt die Mehrheit Ihrer Kommission und bittet Sie, diesem Ausschluss, dieser Unzulässigkeit von einzelnen Beschwerdebereichen, zuzustimmen.



Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Blocher Christoph, Bundesrat: Zuerst zu Ziffer 3 bzw. Artikel 100 des Bundesrechtspflegegesetzes: Wir beantragen eine Präzisierung, wonach eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen "die vom Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Verfassung angeordnete Ausweisung und die Wegweisung" nicht möglich ist. Diese Präzisierung ist sinnvoll. Sie weist darauf hin, dass wie bisher nur die aus politischen Gründen direkt vom Bundesrat ausgesprochenen Aus- und Wegweisungen nicht der Beschwerde unterstehen; sie stützen sich auf die Artikel 121 und 187 der Bundesverfassung. Werden solche Verfügungen von Verwaltungsbehörden erlassen, unterstehen sie weiterhin den allgemeinen Vorschriften über den Zugang zum Bundesgericht.

Zum Bundesrechtspflegegesetz ist anzuführen, dass der vorliegende Gesetzentwurf zusätzliche Rechtsansprüche vorsieht, nämlich Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren, Anspruch auf Kantonswechsel, berufliche Mobilität usw. Die Kantone befürchten nun, dass es neue langwierige Beschwerdeverfahren gebe, wenn man diesen extensiven Rechtsweg zulässt, und dass sie diesen Rechnung tragen müssen. Darum sieht der Entwurf folgende Lösung vor: In Fällen, in welchen der Aufenthalt in der Schweiz selbst nicht infrage gestellt ist, soll kein Zugang zum Bundesgericht bestehen. Dies ist auch mit Blick auf die neue Rechtsweggarantie in Artikel 29a der Bundesverfassung, der noch nicht in Kraft ist, zulässig; da herrscht also Übereinstimmung.

Die neue Rechtsweggarantie verlangt eine Überprüfung durch eine unabhängige richterliche Instanz; dies muss aber nicht unbedingt das Bundesgericht sein. Anders ist es beim Freizügigkeitsabkommen: Dort ist ausdrücklich festgelegt, dass es das Bundesgericht sein muss. Das ist deshalb so, weil das Völkerrecht eben Landesrecht bricht; darum gilt dort diese Bestimmung.

Ich glaube, es ist gut, wenn Sie der Mehrheitsfassung beziehungsweise dem Bundesrat zustimmen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Ich habe nichts mehr anzuführen. Die Kommission hat sich der Argumentation des Bundesrates vollumfänglich angeschlossen. Wir haben auch hier wieder die Schnittstellenproblematik mit dem Bundesgerichtsgesetz, das auch in Beratung ist und in Artikel 78 Absatz 1 grundsätzlich die Fassung des Bundesrates, wie Sie sie hier sehen, übernimmt. Wo im Ausländergesetz neu ein Rechtsanspruch besteht, also nach dem Willen dieses Rates etwa beim Familiennachzug, steht neu der Weg ans Bundesgericht offen, oder er wird neu geschaffen. Die Kantone haben nicht unbedingt Freude daran, weil das auch langwierigere Verfahren gibt. Deshalb sind wir der klaren Auffassung, dass die Version des Bundesrates für die Rechtsweggarantie ausreichend ist und dass das Bedürfnis der Kommission nach weniger und konziseren Verfahren erfüllt ist. Wir haben daher unseren Entscheid mit 12 zu 8 Stimmen gefällt.

Ich empfehle Ihnen somit, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 96 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 60 Stimmen

Art. 120 Abs. 2 Ziff. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 120 al. 2 ch. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 120 Abs. 2 Ziff. 5

Antrag der Kommission

Titel

Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003

Art. 1 Abs. 2

Die Artikel 96 bis 106 des Bundesgesetzes vom über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), die Artikel 96 bis 102 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) sowie die Artikel 49a und 49b des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG) bleiben vorbehalten.

Art. 3 Abs. 2





Es unterstützt das Imes bei der Erfüllung der folgenden Aufgaben:

....

c. die Kontrolle der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen der Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Vorschriften des AuG, des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit sowie des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Efta-Übereinkommens (Freizügigkeitsabkommen);

....

Art. 9 Abs. 1

Das Imes kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

b. den Asylbehörden des Bundes für ihre Aufgaben nach dem AsylG und dem AuG;

....

Art. 9 Abs. 2

Das BFF kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

b. den Ausländerbehörden des Bundes für ihre Aufgaben nach dem AuG;

....

Art. 11 Abs. 1

Beauftragen das Imes, das BFF oder die nach Artikel 7 Absatz 1 am Informationssystem beteiligten Behörden einen Dritten aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung mit der Erfüllung von Aufgaben nach dem AuG, dem AsylG oder dem BÜG, so kann das nach Artikel 3 Absatz 2 oder 3 zuständige Bundesamt diesem Dritten durch ein Abrufverfahren den Zugriff auf diejenigen im Informationssystem bearbeiteten Personendaten gewähren, welche dieser zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

AB 2004 N 1164 / BO 2004 N 1164

Art. 12 Abs. 1

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann die zuständigen kantonalen Behörden zum Zwecke der Rationalisierung ermächtigen, Daten von Personen, für die sie nach dem AuG, dem AsylG oder dem BÜG zuständig sind, in ihre eigenen Informationssysteme zu übernehmen.

Art. 15

Die Bekanntgabe von Daten ins Ausland richtet sich nach Artikel 6 DSG, den Artikeln 100 bis 102 AuG sowie den Artikeln 97 und 98 AsylG.

Art. 120 al. 2 ch. 5

Proposition de la commission

Titre

Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile du 20 juin 2003

Art. 1 al. 2

Les articles 96 à 106 de la loi fédérale du sur les étrangers (LEtr), les articles 96 à 102 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) ainsi que les articles 49a et 49b de la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN) sont réservés.

Art. 3 al. 2

L'IMES l'utilise dans l'exécution des tâches suivantes:

....

c. le contrôle des conditions d'entrée et de séjour des étrangers conformément aux dispositions de la LEtr, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes et de l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention instituant l'AELE (accords sur la libre circulation des personnes);

....

Art. 9 al. 1

L'IMES peut autoriser les autorités ci-après à accéder en ligne aux données qu'il a traitées ou fait traiter dans le système d'information:

....



b. les autorités fédérales chargées des questions d'asile, pour qu'elles puissent accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la LAsi et de la LEtr;

....

Art. 9 al. 2

L'ODR peut autoriser les autorités ci-après à accéder en ligne aux données qu'il a traitées ou fait traiter dans le système d'information:

....

b. les autorités fédérales chargées des questions relatives aux étrangers, pour qu'elles puissent accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la LEtr;

....

Art. 11 al. 1

Si l'IMES, l'ODR ou l'une des autorités visées à l'article 7 alinéa 1 confie l'accomplissement de certaines tâches légales, en vertu de la LEtr, de la LAsi ou de la LN, à un tiers, sur la base d'une habilitation légale, l'office compétent en vertu de l'article 3 alinéa 2 ou 3 peut permettre à ce tiers d'accéder en ligne aux données personnelles traitées dans le système d'information dont il a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent conformément à la loi.

Art. 12 al. 1

A des fins de rationalisation, le Département fédéral de justice et police peut autoriser les autorités cantonales compétentes à transférer dans leur système d'information les données de personnes qui relèvent de leur compétence en vertu de la LEtr, de la LAsi ou de la LN.

Art. 15

La communication de données à des destinataires à l'étranger est régie par l'article 6 LPD, par les articles 100 à 102 LEtr et par les articles 97 et 98 LAsi.

Angenommen – Adopté

Präsident (Binder Max, Präsident): Über Artikel 121 haben wir schon in der Sondersession am 6. Mai 2004 (7. Sitzung) abgestimmt.

Art. 122

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsident (Binder Max, Präsident): Vor der Gesamtabstimmung kommen wir zu diversen Fraktionserklärungen. Die Fraktionserklärungen haben zwei Minuten zu dauern – im Maximum! (*Teilweise Heiterkeit*)

Weyeneth Hermann (V, BE): Wir haben bei der Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer ohne Zweifel den Nachvollzug des bereits seit längerer Zeit vom Bundesrat gehandhabten Zweikreismodells und andere durchaus positive Punkte eingeführt. Dennoch wird die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion diese Revision ablehnen. Wir haben uns für die Stabilisierung des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung eingesetzt. Sie haben das in Artikel 17 als Zielsetzung mehrheitlich abgelehnt. Wir haben uns von Anfang an dafür eingesetzt, dass als Ziel dieser Revision vorab die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft Priorität haben sollen. Sie haben nun eine Einwanderungspolitik nachvollzogen, die eher eine Einwanderung in die schweizerischen Sozialwerke ermöglicht. Die vom Bund neu zu finanzierenden Integrationsprogramme werden eine ähnliche Entwicklung nehmen wie im Asylwesen: Zuletzt wird es darum gehen, dafür zu sorgen, dass die damit geschaffenen Apparate aufrechterhalten bleiben, wie das heute schon bei all den privaten Institutionen, die sich mit Asylfragen beschäftigen, der Fall ist. Mit der Präzisierung der Integrationsmassnahmen haben Sie in Bezug auf den Sprachunterricht ganz klar ein den Kantonen zugeteiltes Aufgabengebiet verletzt. Es stimmt auch nicht überein mit den Zielen des NFA.

Ich beantrage Ihnen deshalb, diese Revision abzulehnen. Möglicherweise ermöglicht es der Ständerat, dass wir auf diesen Entscheid in späteren Zeiten, bei der Differenzbereinigung, zurückkommen.



Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Le groupe des Verts ne votera pas cette loi.

Au terme d'un parcours difficile, peut-être avons-nous obtenu quelques améliorations, quelques assouplissements. Peut-être avons-nous évité quelques-unes des aggravations proposées par la droite de cette assemblée. Est-ce suffisant pour accepter cette loi? Les Verts estiment que non.

L'avenir est totalement incertain, car Monsieur le conseiller fédéral Blocher a déjà annoncé son intention de proposer au Conseil des Etats de nouvelles mesures restrictives pour rendre cette loi encore plus sévère. Cette manière de faire est d'ailleurs très problématique, car elle nous donne l'impression que ce que nous votons n'a finalement que peu d'importance aux yeux de Monsieur le conseiller fédéral.

Dans ces conditions, les Verts restent sur les positions qu'ils ont défendues avec constance et qui se situent aux antipodes de la philosophie qui imprègne cette loi, et que les débats que nous avons menés n'ont en rien modifiée. Après comme avant, elle reste une loi discriminatoire à l'égard des migrants qui ne disposent pas des qualifications et spécialisations exigées. Elle est tout spécialement discriminatoire à l'égard des femmes, lesquelles ne connaîtront peut-être que la clandestinité des emplois mal payés ou les permis spéciaux des danseuses de cabaret.

Cette loi reste beaucoup plus restrictive que nous l'aurions souhaité en ce qui concerne le regroupement familial. Enfin, elle est particulièrement sévère dans les mesures de police qui constituent son contenu principal. Ce matin, vous avez encore lourdement aggravé le chapitre des mesures de contrainte en adoptant même des propositions contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

AB 2004 N 1165 / BO 2004 N 1165

Ainsi, cette loi présente une accumulation d'obstacles destinés à protéger notre pays contre des migrants constamment présentés comme une menace et jamais comme un apport et un enrichissement, ce qu'ils sont pourtant.

Pelli Fulvio (RL, TI): Die Erfahrung in den letzten Jahrzehnten mit der Anwendung des geltenden Ausländergesetzes hätte uns mindestens zwei Dinge lehren sollen:

1. Der Familiennachzug hat grosse Probleme geschaffen und viele Missbrauchsgeschehnisse geboten; die Integration der nachgezogenen Familienangehörigen ist oft ein Misserfolg gewesen.
2. Für den Verzicht auf klare Anforderungen bezüglich beruflicher Qualifikation zugunsten einzelner Wirtschaftsbranchen bezahlt die Schweiz einen hohen volkswirtschaftlichen Preis.

Bei der Revision des Gesetzes wollten die Freisinnigen verhindern, dass die schweren Fehler der Vergangenheit wiederholt werden. Dazu wäre es notwendig gewesen, die Migration in die Schweiz über einen restriktiven Familiennachzug endlich unter Kontrolle zu bringen, sie über die berufliche Qualifikation zu steuern und somit die Chancen für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern.

Die Behandlung dieser Vorlage im Plenum hat es erlaubt, einige intelligente Integrationsmassnahmen vorzusehen. Damit sind die Freisinnigen zufrieden. Aber in den beiden für uns entscheidenden Fragen – der Regelung des Familiennachzugs und der beruflichen Qualifikation der erwerbstätigen Einwanderer – haben wir feststellen müssen, dass die Mehrheit Lösungen vorgezogen hat, die neue Integrationsprobleme vorprogrammieren. Die FDP-Fraktion kann deshalb die Verantwortung für den im Plenum beratenen Text nicht übernehmen, sie will jedoch die Weiterberatung der Vorlage im Ständerat nicht verhindern; sie wird sich deshalb in der Gesamtabstimmung der Stimme enthalten. Sie wird bereit sein, ihre Position nach der Beratung im Ständerat zu ändern, wenn – und nur wenn – dort entscheidende Verbesserungen beschlossen werden.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Was jetzt, nach der ersten Beratung im Nationalrat, vorliegt, ist kein gutes Gesetz. Der repressive Geist dominiert nach wie vor. Er wird zum Beispiel bei der Regelung des Familiennachzugs deutlich. Es gibt aus Sicht der SP-Fraktion auch einige positive Punkte: im Bereich der Integration, bei der Zulassung von Arbeitskräften von ausserhalb der EU durch die Aufweichung des dualen Systems, bei der Situation der "sans-papiers".

Heute Morgen wurden Verschärfungen der Zwangsmassnahmen beschlossen, auch EMRK-widrige, die unsere Bilanz massiv verschlechtern. Wenigstens hat die Mehrheit des Rates heute Nachmittag den zusätzlichen Grund für eine Vorbereitungshaft wieder gestrichen.

Trotz all unserer Bedenken wird die Mehrheit der SP-Fraktion der Vorlage zustimmen, dies aus einem einzigen Grund: Wir wollen mit unserer Entscheidung bewirken, dass der Ständerat seine Beratungen aufnehmen kann, ausgehend vom Resultat unserer Arbeit.

Wir haben aber Erwartungen an den Ständerat. Wir erwarten vom Ständerat, dass er die Vorlage wesentlich verbessert. Er muss insbesondere die EMRK-widrigen Beschlüsse korrigieren. Wir erwarten vom Ständerat,



dass er die von uns errungenen Verbesserungen stützt. Wir erwarten vom Ständerat, dass er die ökonomischen Folgen der Beschlüsse abschätzt und berücksichtigt.

Wenn wir heute dieses Gesetz nicht ablehnen und mehrheitlich Ja dazu sagen, bedeutet dies keineswegs, dass wir auch in der Schlussabstimmung Ja sagen werden. Wir werden unsere Bilanz am Schluss ziehen, nach Abschluss der Beratungen in beiden Räten.

Donzé Walter (E, BE): Unser Volk hat Ende letzten Jahres ein Parlament gewählt und hat dabei die Akzente links und rechts gesetzt. Es hat die Extreme gestärkt. Die Arbeit im Rat seither und verschiedene Nulllösungen sind das Resultat dieser Wahlen, ich bin mir dessen bewusst. Dieses gleiche Volk erwartet aber vom Parlament, dass es Lösungen erarbeitet und dass es nicht für den Papierkorb arbeitet. Ich frage mich, ob dieses gleiche Volk nicht am liebsten Neuwahlen ausrufen würde. Profilierung durch Ablehnung, Profilierung durch "Papierkorbisierung" unserer Arbeit – das hat dieses Volk nicht gewollt. Dutzende von Kommissionssitzungen, über dreissig Stunden Arbeit im Plenum, das ist nicht für den Papierkorb bestimmt!

Ich bitte Sie eindringlich – im Hinblick darauf, dass der Bundesrat und der Ständerat an einer Lösung weiterarbeiten –, jetzt dem Gesetz Ihre Zustimmung zu geben und den weiteren Weg durch die Instanzen zu ermöglichen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Das geltende Ausländerrecht, darüber ist sich wohl eine Mehrheit in diesem Saal einig, ist ein Schönwettergesetz. Der Bundesrat und die vorberatende Kommission – und in den letzten rund dreissig Stunden schliesslich auch unser Rat – haben zusammen einen Erlass gemacht, der zwar noch nicht allwettertauglich ist, aber doch den heutigen Realitäten Rechnung trägt.

Ich stelle fest, dass in der Detailberatung fast alle Minderheitsanträge der linken Ratshälfte abgelehnt worden sind und dass vereinzelt Einzelanträge aus der rechten Ratshälfte eine Mehrheit gefunden haben. Aber wo kommen wir hin, wenn wir sagen – wie vorhin an diesem Pult gesagt worden ist –, wir haben zwar in vielen Punkten Erfolge verbucht, aber da wir unsere Maximalforderungen nicht durchgesetzt haben, lehnen wir das Gesetz ab? Und das hören wir notabene von einer Bundesratspartei, die in die Konkordanz eingebunden ist. Für die CVP-Fraktion sind in dieser Gesetzesberatung wichtige Punkte erfüllt worden. Wir haben immer ein Bekenntnis zur Verbesserung der Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger abgegeben, und wir haben immer gesagt, dass in diesem Gesetz durchaus Verschärfungen bei den Strafbestimmungen und Verkürzungen bei den Fristen zu fordern und durchzusetzen sind. Das haben wir erreicht. Wenn Sie diesem Erlass zustimmen, wird der Ständerat Gelegenheit haben, das Gesetz noch zu verbessern – und zwar sollte dies nach unserer Ansicht nicht im Sinne der SP geschehen.

Ich stelle noch fest, dass überdurchschnittlich viele Einzelanträge eingereicht worden sind. Es sei von hier aus die Frage erlaubt, ob alle Fraktionen ihre Arbeit in der vorberatenden Kommission seriös vorbereitet haben.

Die CVP-Fraktion stimmt diesem Erlass zu.

Huguenin Marianne (-, VD): Finalement, la Suisse, c'est comme la Nati: sans les étrangers, elle est foutue! Or avec votre loi, ceux qui sont là maintenant en Suisse n'auraient jamais pu venir.

La gauche ne peut pas voter cette loi. Nous avons ici beaucoup parlé de signe, de signal à donner: signe négatif pour les femmes en décembre, ce lundi pour les jeunes. Attention à ce que ce Parlement ne stigmatise aujourd'hui les étrangers, qui plus est, appuyé par une partie de la gauche. J'invite celle-ci, l'entier de celle-ci, à confirmer son non à l'entrée en matière et les combats menés pour amender cette loi qui, au final, a très majoritairement été durcie.

Une citation: "Dans l'espace qu'il occupe, un peuple ne saurait être un mur mais uniquement une porte. Cette porte peut être plus ou moins largement ouverte, et elle peut même l'être tout à fait; mais en aucun cas, elle ne doit être verrouillée et moins encore murée. L'individu qui vit réellement au milieu de son peuple, parmi ses proches, se trouve pris dans un mouvement qui l'oriente vers les gens qui lui sont étrangers, vers les autres peuples, vers le monde." Ces mots sont de Karl Barth, un des rares théologiens protestants à s'être intéressés à la problématique des migrants. Nous sommes ici en train de construire un mur pour la

AB 2004 N 1166 / BO 2004 N 1166

quasi-totalité des étrangers provenant de pays situés hors d'Europe.

Le groupe "A gauche toute!" vous invite à rejeter cette loi.

Hess Bernhard (-, BE): Die jetzt vorliegende Fassung des Ausländergesetzes ist unbefriedigend und für die Schweizer Demokraten inakzeptabel. Keineswegs hält dieses Gesetz dem Zuwanderungsdruck auf unser kleines, dicht besiedeltes Land stand. Durch die massive Ausdehnung der Bestimmung zum Familiennachzug





muss befürchtet werden, dass die Zuwanderung nicht eingedämmt wird, im Gegenteil: Der Familiennachzug wird nochmals massiv zunehmen.

Im Gegensatz zur bundesrätlichen Fassung und der Kommissionsfassung wurde zudem eine Bestimmung neu eingebaut, die de facto wieder eine Rekrutierung unqualifizierter Arbeitskräfte von auch ausserhalb des EU/Efta-Raumes ermöglichen soll. Zudem wurden beinahe alle Anträge für griffige Massnahmen zur Rechtsmissbrauchsbekämpfung abgeschmettert. Völlig unbefriedigend ist auch die Rechtslage bei der Ausschaffungs-, Vorbereitungs- und Durchführungshaft.

Namens der Schweizer Demokraten werde ich dieses Gesetz ablehnen und darauf hoffen, dass der Ständerat die noch notwendigen Korrekturen anbringen wird. Ansonsten müssen bereits Allianzen geschmiedet werden, damit dieses unglückliche Gesetz mittels Referendum dem Volk vorgelegt werden kann.

Präsident (Binder Max, Präsident): Herr Beck wünscht das Wort für die Kommission. (*Unruhe*)

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je sais que vous avez faim. Je pense cependant que vous êtes conscients que le sujet est suffisamment sérieux pour que la commission, par la voix de l'un de ses deux rapporteurs, émette quelques considérations sur les conséquences que peut avoir sur ce projet le résultat du vote sur l'ensemble, sans quoi je vous propose de quitter immédiatement la salle et d'aller vous réjouir autour de la table.

Dans les débats, tant en commission qu'au Parlement, nous avons été confrontés à un exercice constant de recherche d'équilibre entre les perceptions extrêmes de la problématique de l'immigration. Le déroulement des débats a démontré ces antagonismes, basés très souvent plus sur des facteurs émotionnels – d'un côté comme de l'autre – que sur des facteurs rationnels. La polarisation de la population et de notre assemblée qui la représente fait planer de lourdes hypothèques non seulement sur le présent projet, mais également sur les travaux législatifs à venir dans le domaine de la politique des étrangers.

Je dis à gauche comme à droite, et au nom de la commission – parce que cela a été son esprit tout au long des débats: un tiens vaut mieux que deux tu l'auras. Il est trop facile, de quelque tendance que l'on soit, de ne pas assumer ses responsabilités parlementaires sous le simple prétexte que tous ses choix en matière d'immigration n'ont pas été retenus. Nous évoluons dans un régime parlementaire consensuel. Si nous voulons pratiquer des comportements de régime parlementaire majoritaire, il convient que, tous, nous prenions les mesures pour changer le fonctionnement des institutions, sans quoi nous allons, de même que le pays, nous engager dans l'impasse. En l'occurrence, si vous rejetez au vote sur l'ensemble ce projet tel qu'il est issu des travaux de la commission et de nos débats, le Conseil des Etats reprendra le débat dans la situation d'un premier conseil, mais nous aurons perdu et gaspillé beaucoup de temps pour ne pas avoir de perspective d'aboutir à des solutions plus constructives dans nos prochains débats.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 02.024/1154)

Für Annahme des Entwurfes 64 Stimmen

Dagegen 48 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté