



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. 41

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

.... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. (Rest streichen)

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

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

Abs. 1a

Ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf eine fünfjährige Daueraufenthaltsbewilligung.

Abs. 2

....

a. die Verwandten in absteigender Linie

....

Antrag der Minderheit

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

Abs. 3

Nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von zwei Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.





Antrag der Minderheit

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

Abs. 4

Kinder unter 21 Jahren

Antrag Hess Bernhard

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

a. der Ehegatte und die Verwandten in absteigender Linie, die unter 16 Jahre alt sind

....

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Ein Familienverbund macht nur dann Sinn, wenn auch im Verbund zusammen gelebt wird.

Zu Absatz 2: Jugendliche über 16 Jahren, ohne Sprachkenntnisse, können sich in unsere Gemeinschaft nur noch sehr schlecht integrieren und finden oft nur ganz schwer – oder gar nicht – eine Lehrstelle.

Antrag Vermot

Titel

Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung

Abs. 1

Ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung.

Schriftliche Begründung

Postuliert wird eine Gleichstellung von Schweizer Bürgern und Bürgerinnen und Niedergelassenen mit EU-Bürgern und -Bürgerinnen. Die ursprüngliche Fassung von Artikel 41 bezweckte eine Gleichstellung von Schweizern und Schweizerinnen mit EU-Bürgern und -Bürgerinnen. Es ist nicht einzusehen, warum Niedergelassene in der Schweiz schlechter gestellt sein sollen als z. B. Kurzaufenthalter aus der EU. Niedergelassene sind nämlich nach dem bisherigen ausländerrechtlichen Rechtsverständnis Einheimische ohne Schweizer Pass. Gemäss der bisherigen Konzeption des Familiennachzugs, namentlich Artikel 42 AuG, wäre Niedergelassene verwehrt, Verwandte in aufsteigender Linie nachzuziehen. Ein entsprechendes Recht steht aber beispielsweise Kurzaufenthaltern und Kurzaufenthalterinnen aus der EU ohne weiteres zu. Eine solche Ungleichbehandlung ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen. Nicht einzusehen ist auch, weshalb Familienangehörige von Niedergelassenen, anders als solche von Schweizerinnen und Schweizern und von EU-Bürgern und -Bürgerinnen, nur dann einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben sollen, wenn sie mit der nachziehenden Person zusammenleben. Auch für diese Einschränkung der Lebensgestaltungsfreiheit für Ehepartner von Niedergelassenen aus Drittstaaten ist kein sachlicher Grund ersichtlich.

Antrag Janiak

Abs. 2

....

a. der Ehepartner, registrierte gleichgeschlechtliche Partner und nichteheliche Lebenspartner sowie eigene Verwandte und diejenigen der Partner in absteigender Linie, die unter 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird.

....

Schriftliche Begründung

Mit dieser Formulierung werden registrierte gleichgeschlechtliche Partner und nichteheliche Lebenspartner mit Ehegatten gleichgestellt. Eine solche Gleichstellung resultiert aus Artikel 8 der Bundesverfassung und dem Partnerschaftsgesetz, das unser Rat ja bereits mit einer Anpassung des geltenden Artikels 17 Anag verabschiedet hat. Die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Partner ist jetzt im vorliegenden Gesetz zu regeln, um nicht ein bereits verabschiedetes Gesetz schon vor dem Inkrafttreten revidieren zu müssen.

Die Berücksichtigung auch von nichtehelichen Lebenspartnern entspricht im Übrigen der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, die der Rat der Europäischen Union am 22. September 2003 erlassen hat. Gemäss dieser Richtlinie soll nämlich auch nichtehelichen Lebenspartnern von Schweizern und Schweizerinnen oder Niedergelassenen, die nachweislich in einer auf Dauer angelegten Beziehung leben, der Nachzug analog den Ehepartnern bewilligt werden. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch die Schweiz bei



der Neuregelung ihres Ausländerrechtes die EU-Richtlinie in eigenes Landesrecht überführen sollte.

AB 2004 N 740 / BO 2004 N 740

Wichtiger Hinweis: Gemäss der Formulierung von Artikel 41 bereits in der Fassung des Bundesrates könnten Familienangehörige aus Drittstaaten unabhängig von ihrem aktuellen Aufenthaltsort in die Schweiz nachgezogen werden. Obwohl der Bundesrat bzw. die Verwaltung Artikel 41 dem Freizügigkeitsabkommen nachgebildet hatte, weil er eine Gleichstellung der Schweizer mit EU-Bürgerinnen beabsichtigte, führten die aktuelle Fassung des Familiennachzugs und selbstverständlich auch mein Abänderungsvorschlag zu einer Besserstellung (!) gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Dies resultiert aus der neuern EuGH-Rechtsprechung zum Familiennachzug, der sich das Schweizerische Bundesgericht mit Bezug auf die Anwendung des Personenfreizügigkeitsabkommens angeschlossen hat (Urteil des Bundesgerichtes vom 4. November 2003). Danach gilt die grosszügige Regelung des Familiennachzugs für Familienangehörige aus Drittstaaten nur dann, wenn sich diese in einem EU-Staat aufhalten. Anders ausgedrückt: Die Freizügigkeit gemäss Freizügigkeitsabkommen gilt nur innerhalb des EU-Binnenraums, nicht aber für den Zuzug in diesen! Gemäss dem Revisionsvorschlag im AuG wären Familienangehörige von Schweizern und Schweizerinnen indessen auch dann erleichtert nachzugsberechtigt, wenn sie sich in einem Drittstaat aufhalten. Aufgrund des Diskriminierungsverbotes gemäss Freizügigkeitsabkommen bzw. des Anspruchs auf Inländergleichbehandlung hätte die privilegierte Regelung des Familiennachzugs durch Schweizer und Schweizerinnen Reflexwirkungen für EU-Bürger und -Bürgerinnen. Auch diese könnten ihre Familienangehörigen aus eben diesen Drittstaaten nachziehen, d. h. nicht erst dann, wenn sie sich bereits rechtmässig oder sogar dauerhaft in einem EU-Staat aufhalten.

Antrag Stamm

Abs. 2

....

a. Linie, die unter 18 Jahre alt sind; (Rest des Buchstabens streichen)

....

Schriftliche Begründung

Das vorgeschlagene Alter von 21 Jahren erscheint im Kontext willkürlich, dagegen entspricht das Alter von 18 Jahren dem Mündigkeitsalter und ist daher in der Definition der Verwandtschaft zu verwenden.

Mit dem Zusatz der Unterhaltsgewährung wird das formulierte Kriterium ausgehöhlt und potenziellem Missbrauch Raum gelassen. Er ist daher zu streichen.

Antrag Freysinger

Abs. 4

Streichen

Schriftliche Begründung

Mit dieser Bestimmung wird Kindern und Jugendlichen, auch wenn sie ihren Eltern erst im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz folgen, eine längerfristige Aufenthaltsgenehmigung zugesprochen als dem ausländischen Elternteil. Diese Ungleichbehandlung ist schwer erklärbar und daher zu streichen.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten und die Kinder Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Abs. 4

Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung ohne Einhaltung einer fünfjährigen Wartefrist.

Abs. 5

Weiter gehende Ansprüche richten sich nach dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) oder dem Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des



Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta-Übereinkommen), sofern die ausländischen Familienangehörigen der Schweizerin oder des Schweizers zuvor in einem Mitgliedstaat des Freizügigkeitsabkommens oder des Efta-Übereinkommens nach nationalem Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Zur rechtsgleichen Behandlung von Schweizern bzw. der Limitierung des Nachzugsalters für Kinder auf 18 Jahre: Das Bundesgericht hatte sich am 17. Januar 2003 mit der Frage auseinander zu setzen, wann sich Schweizer auf das FZA berufen können und wann nicht, wenn sie Familienangehörige aus Drittstaaten nachziehen wollen (BGE 129 II 249). Die Kommissionsmehrheit hat dem Urteil aus Lausanne in seiner Sitzung vom 24. Oktober 2003 Rechnung getragen.

Zwischenzeitlich hatte sich aber das Bundesgericht erneut mit Fällen zu befassen, wo argumentiert wurde, dass Schweizer schon aus Gründen der Rechtsgleichheit und entgegen der Rechtsprechung in BGE 129 II 249 beim Familiennachzug in den Genuss des FZA kommen müssten.

Im zur Publikation gelangenden Urteil 2A.91/2003 vom 4. November 2003 gelangte das Bundesgericht unter Hinweis auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 23. September 2003 indessen zum Schluss, dass die Familiennachzugsregelung des FZA nur auf Personen zur Anwendung gelangen kann, die zuvor in einem Mitgliedstaat des FZA nach dortigem nationalem Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben.

Das Bundesgericht folgerte daraus, dass eine analoge Anwendung der Familiennachzugsregelung des FZA aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung damit von vornherein nur in Fällen in Betracht kommen kann, in denen Schweizer ausländische Familienangehörige aus Mitgliedstaaten der EG in die Schweiz nachziehen wollen, nicht dagegen in Fällen, wo es um den Nachzug eines Familienmitglieds aus einem Drittstaat gehe, wofür sich auch in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Angehörige aus EG-Staaten nicht auf das FZA berufen können. Das Bundesgericht wies in diesem Fall die Beschwerde einer Slowakin ab, die mit einem in der Schweiz niedergelassenen Italiener verheiratet ist und die ihren aus einer früheren Beziehung stammenden slowakischen Sohn nachziehen wollte.

Diese neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche sich derjenigen des EuGH integral anschliesst, ist ins AuG zu übernehmen. Da die Integrationsproblematik beim Familiennachzug von ausländischen Kindern durch Schweizer gleich ist, wie wenn niedergelassene Ausländer ihre Kinder nachziehen, rechtfertigt es sich, bei der Familiennachzugsregelung eine identische Lösung zu implementieren. So wird auch dem Rechtsleichheitsgebot vollumfänglich Nachachtung verschafft.

Eine Sonderregelung für Schweizer (z. B. durch Konzessionen beim Höchstalter) drängt sich nicht auf. Andernfalls würde das Integrationskonzept nicht mehr rechtsgleich gehandhabt. Gestützt wird diese Argumentation auch durch ein Rundschreiben des IMES vom 16. Januar 2004.

Das Bundesgericht hat zwar in seinem Urteil 2A.457/2003 vom 16. Januar 2004 eine vorübergehende Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug als rechtmässig erachtet. Es sei Aufgabe des Parlamentes, diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, was mit Artikel 41 Absätze 1 bis 5 in der vorgeschlagenen Fassung der Fall ist.

Durch die jüngste Rechtsprechung des EuGH und des Bundesgerichtes ist diese Ungleichbehandlung aber beseitigt, da z. B. auch der in der Schweiz anwesenheitsberechtigte deutsche Staatsangehörige, der seine aus einem Drittstaat stammenden Familienangehörigen nachziehen will, wenn

AB 2004 N 741 / BO 2004 N 741

diese noch nie in der EG anwesenheitsberechtigt waren, gleich wie der Schweizer behandelt wird (vgl. nochmals BGE 2A.91/2003 vom 4. November 2003, wo das Bundesgericht auf die Rechtsprechung des EuGH Bezug nimmt).

Das Bundesgericht und der EuGH sind sich somit resultatmässig einig, dass das innerstaatliche Familiennachzugsrecht nicht durch eine large Auslegung des FZA ausgehöhlt werden darf. Eine Veranlassung, über die Rechtsprechung des EuGH und des Bundesgerichtes hinaus zu legiferieren, ist daher nicht gegeben.

Zum Erfordernis des Zusammenwohnens: Um die Zahl von Aufenthaltserlaubnissen oder rechtsmissbräuchlich aufrechterhaltenen schweizerisch-ausländischen Ehen zu minimieren, ist das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss bundesrätlichem Entwurf zu belassen. Daher ist in Artikel 48 (Ausnahmen vom Zusammenwohnen) wieder der Verweis auf Artikel 41 aufzunehmen.

Für das Erfordernis des Zusammenwohnens haben sich im Rahmen der Vernehmlassung zudem zwölf Kantone ausgesprochen, dagegen waren nur deren vier.



Zu Absatz 2: Die Definition der Familienangehörigen (Abs. 2 im bundesrätlichen Entwurf) kann gestrichen werden, da in Absatz 5 (neue Fassung) der Verweis auf das FZA und das Efta-Übereinkommen gemacht wird. In den beiden Abkommen finden sich dann die materiellen Voraussetzungen für den Familiennachzug in auf- und absteigender Linie. Die Wiederholung der Definition der Familienangehörigen im nationalen Recht erübrigt sich aber angesichts der derogatorischen – also der gesetzesaufhebenden – Kraft der beiden Abkommen. Der Gesetzgeber hat bekanntlich ja auch auf eine formelle Überführung des FZA in ein Bundesgesetz verzichtet. Härtefälle bei der Übersiedlung von betagten Eltern oder Schwiegereltern können im Übrigen nach wie vor im Rahmen von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b und allenfalls gestützt auf Artikel 8 EMRK (BGE 120 Ib 257) geregelt werden.

Zu Absatz 3: Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung als Folge von Absatz 1.

Zu Absatz 4: Für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder ist ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren. Dies kann aber nicht mit einem Malussystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die zugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen.

Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem – also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz – gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Die Integrationschancen werden dadurch erheblich verbessert (vgl. zum Beispiel BGE 2A.101/2002 vom 17. Juli 2002, E. 2.3, wo das Bundesgericht bei 15- und 16-jährigen Jugendlichen von erheblichen Integrationsschwierigkeiten ausgeht).

Zudem spielt auch bei der aktuellen Revision des Bürgerrechtes die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle, was ein Zuwanderungsalter von 12 Jahren voraussetzt.

Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Auch bei der Beratung des neuen Berufsbildungsgesetzes ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen soll, dass es diesen möglich ist, in die berufliche Grundbildung einzusteigen. Dies setzt aber voraus, dass die nachzuziehenden Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbringen können. Aufgrund dieser Erkenntnis hat das Parlament im Anhang zum Berufsbildungsgesetz einen neuen Artikel 17 Absatz 2bis beschlossen, der wie folgt lautet: "Hinsichtlich der Bewilligung des Nachzugs von ledigen Kindern unter 18 Jahren von Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung regelt der Bundesrat die notwendigen Bewilligungsvoraussetzungen, -auflagen und -bedingungen in der Weise, dass jedenfalls die berufliche Grundbildung dieser Kinder gewährleistet ist." Das Parlament hat also bereits bei zwei Gesetzeserlassen klar und deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern möglichst früh erfolgen soll, um die Integrationschancen erheblich zu verbessern.

Erwähnenswert ist auch, dass in Deutschland bei der Diskussion um ein neues Zuwanderungsgesetz die Regierung das Nachzugsalter für Kinder auf 12 Jahre festlegen will, während die Opposition gar fordert, das Höchstalter für nachfolgende Kinder sei auf 10 Jahre festzusetzen.

Zu Absatz 5: Gemäss Absatz 1.

Art. 41

Proposition de la majorité

Al. 1

.... sa durée de validité. (Biffer le reste)

Al. 2–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

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

Al. 1a

Le conjoint d'un ressortissant suisse a droit à une autorisation de séjour valable cinq ans.

Al. 2

....

a. les descendants et les ascendants âgés de

....





Proposition de la minorité

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

Al. 3

Après un séjour légal de deux ans, le conjoint du ressortissant suisse a droit à l'octroi

Proposition de la minorité

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

Al. 4

Les enfants de moins de 21 ans

Proposition Hess Bernhard

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Sont considérés comme membres de la famille:

a. le conjoint et ses descendants âgés de moins de 16 ans ou dont l'entretien est garanti

....

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1: l'unité familiale ne peut exister que si tous les membres vivent ensemble.

Concernant l'alinéa 2: les jeunes de plus de 16 ans, sans connaissances linguistiques, ne peuvent s'intégrer que très mal dans notre société et ne trouvent que difficilement, voire jamais, une place d'apprentissage.

Proposition Vermot

Titre

Membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement

Al. 1

Les membres de la famille d'un ressortissant suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité.

AB 2004 N 742 / BO 2004 N 742

Développement par écrit

Il est proposé une égalité de traitement entre les ressortissants suisses et les personnes établies en Suisse, d'une part, et les ressortissants de l'UE, d'autre part. La version initiale de l'article 41 visait une égalité de traitement entre les Suisses et les ressortissants de l'UE. Il n'y a aucune raison d'accepter que les personnes établies en Suisse soient défavorisées par rapport aux ressortissants de l'UE bénéficiant par exemple d'une autorisation de séjour de courte durée. D'après l'interprétation juridique faite jusqu'à ce jour de la législation sur les étrangers, les personnes établies en Suisse sont en effet des indigènes ne possédant pas de passeport suisse. Conformément à la conception en vigueur du regroupement familial, notamment selon l'article 42 LEtr, les personnes établies en Suisse n'auraient pas le droit de procéder au regroupement familial de leurs ascendants. Or, un tel droit est par exemple accordé sans restriction aux ressortissants de l'UE bénéficiant d'une autorisation de séjour de courte durée. Cette inégalité de traitement est absolument injustifiable dans les faits. Rien ne justifie non plus que les membres de la famille d'une personne établie en Suisse – contrairement à ceux de la famille d'un Suisse ou d'un ressortissant de l'UE – n'aient droit à l'octroi et à la prolongation d'une autorisation de séjour qu'à condition d'habiter avec cette personne. Enfin, il n'existe aucun argument justifiant cette entrave à la liberté des conjoints de personnes établies en Suisse et provenant d'Etats tiers.

Proposition Janiak

Al. 2

....

a. le conjoint, le partenaire enregistré de même sexe ou le concubin du ressortissant suisse ainsi que ses propres descendants et ceux de son partenaire âgés de moins de 21 ans ou dont l'entretien est garanti.

....

Développement par écrit

Grâce à cette formulation, les partenaires enregistrés et les concubins sont mis sur un pied d'égalité avec les époux. Une telle égalité de traitement résulte de l'article 8 de la Constitution et de la loi sur le partenariat, que



notre conseil a déjà adoptée en modifiant l'article 17 LSEE actuellement en vigueur. L'égalité de traitement des partenaires homosexuels doit être réglée dans la présente loi, afin qu'il ne soit pas nécessaire de réviser une loi adoptée avant même qu'elle n'entre en vigueur.

L'égalité prise en compte des couples non mariés correspond en outre à la directive concernant le droit au regroupement familial, que le Conseil de l'Union européenne a arrêtée le 22 septembre 2003. Conformément à cette directive, les concubins de Suisses ou de personnes établies en Suisse vivant manifestement en couple dans le cadre d'une relation durable doivent pouvoir bénéficier du regroupement familial au même titre que les époux. Il serait choquant que la Suisse n'intègre pas cette directive de l'UE dans son droit national au moment où elle s'apprête à refondre sa législation sur les étrangers.

Remarque importante: selon la formulation de l'article 41 déjà contenue dans la version du Conseil fédéral, les membres de la famille provenant d'Etats tiers peuvent bénéficier du regroupement familial en Suisse quel que soit leur lieu de résidence actuel. Bien que le Conseil fédéral ou plus exactement l'administration ait rédigé l'article 41 de façon à tenir compte de l'Accord sur la libre circulation des personnes, car elle avait l'intention de réaliser l'égalité de traitement entre les Suisses et les ressortissants de l'UE, la version actuelle du regroupement familial et bien entendu ma proposition de modification également ont conduit à une discrimination positive (!) à l'égard des ressortissants de l'UE. Cela résulte de la jurisprudence la plus récente de la Cour de Justice des Communautés européennes concernant le regroupement familial, à laquelle s'est rallié le Tribunal fédéral suisse en invoquant l'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes (jugement du Tribunal fédéral du 4 novembre 2003). Aux termes de celle-ci, la réglementation libérale du regroupement familial ne s'appliquerait aux membres de la famille provenant d'Etats tiers que si ces derniers résident dans un Etat de l'UE. Autrement dit: la libre circulation visée par l'accord du même nom ne s'applique qu'à l'intérieur de l'espace de l'UE mais pas aux personnes qui s'y rendent! Conformément à la proposition de révision de la LEtr, les membres de la famille d'un ressortissant suisse pourraient bénéficier plus facilement du regroupement familial même s'ils résident dans un Etat tiers. En raison de l'interdiction de discriminer qu'implique l'Accord sur la libre circulation ou plus précisément le principe du traitement national, la réglementation libérale du regroupement familial proposée ici pourrait avoir un effet réflexe pour les ressortissants de l'UE: ils pourraient aussi faire venir en Suisse les membres de la famille provenant justement de ces Etats tiers, ce qui signifie qu'ils ne devraient pas attendre tout d'abord que ceux-ci résident de manière légale voire durable dans un Etat de l'UE.

Proposition Stamm

Al. 2

....

a. âgés de moins de 18 ans; (Biffer le reste de la lettre)

....

Développement par écrit

L'âge proposé (21 ans) semble arbitraire dans ce contexte; l'âge de 18 ans étant quant à lui l'âge de la majorité, il convient de l'utiliser dans la définition de la parenté.

Le passage "ou dont l'entretien est garanti" doit être biffé, étant donné que cette précision retire son sens au critère retenu et ouvre la porte à d'éventuels abus.

Proposition Freysinger

Al. 4

Biffer

Développement par écrit

Selon cette disposition, les enfants et les jeunes se voient accorder une autorisation de séjour qui est valide plus longtemps que celle du parent étranger, même s'ils ne rejoignent leurs parents que dans le cadre du regroupement familial. Etant difficile à justifier, cette inégalité de traitement doit être supprimée.

Proposition Müller Philipp

Al. 1

Le conjoint étranger d'un ressortissant suisse et ses enfants célibataires de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité, à condition d'habiter avec lui.

Al. 2

Biffer

Al. 3





Après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, le conjoint et ses enfants ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Al. 4

Les enfants de moins de 12 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement sans que le délai d'attente de cinq ans soit observé.

Al. 5

L'octroi de droits plus étendus se fonde sur l'accord du 21 juin 1999 entre, d'une part la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes) ou sur l'accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre échange (Accord AELE) dans la mesure où les membres de la famille du ressortissant suisse ont obtenu, auparavant, un droit de résidence dans l'un des Etats signataires de l'accord sur la libre circulation des personnes ou de l'Accord AELE, conformément au droit en vigueur dans le pays concerné.

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1: concernant le traitement égal de Suisses ou la limitation à 18 ans de l'âge des enfants pouvant

AB 2004 N 743 / BO 2004 N 743

rejoindre leurs parents en Suisse, le Tribunal fédéral a dû trancher, le 17 janvier 2003, dans la question de savoir quand un suisse pouvait se prévaloir de l'accord sur la libre circulation des personnes (ci-après ALCP) lorsqu'il voulait faire venir les membres de sa famille de pays tiers (ATF 129 II 249). La majorité de la commission a tenu compte de ce jugement à sa séance du 24 octobre 2003.

Entre-temps, le Tribunal fédéral a dû se pencher sur d'autres cas où l'argument invoqué était le suivant: les citoyens suisses doivent pouvoir bénéficier de l'ALCP pour de simples raisons d'égalité de traitement, ceci contrairement à la jurisprudence qui résulte de l'arrêt susnommé.

Dans le jugement 2A.91/2003 du 4 novembre 2003, le Tribunal fédéral, se référant à un jugement de la Cour européenne de justice, du 23 septembre 2003, est parvenu à la conclusion que la réglementation du regroupement familial prévue par l'ALCP ne pouvait s'appliquer qu'aux personnes qui avaient obtenu auparavant dans un Etat membre de l'accord un droit de résidence conforme au droit prévalant dans ce pays.

Le Tribunal fédéral en a conclu qu'une application analogue du régime du regroupement familial prévu par l'ALCP ne peut entrer en ligne de compte pour des motifs d'égalité que dans les cas où des citoyens suisses entendent faire venir des membres étrangers de leurs familles de pays membres de l'UE, mais non dans les cas où il s'agit de membres de la famille provenant de pays tiers. En l'espèce, le Tribunal fédéral a rejeté la plainte d'une citoyenne slovaque mariée à un italien établi en Suisse, qui voulait faire venir en Suisse son fils slovaque issu d'une liaison précédente.

Cette nouvelle jurisprudence, qui s'appuie intégralement sur celle de la Cour européenne de justice, doit être reprise dans la LEtr. Étant donné que la problématique de l'intégration se pose de la même manière pour le regroupement par des suisses de leur famille étrangère que dans les cas où des étrangers établis font venir leurs enfants, il se justifie de mettre en oeuvre une politique en matière de regroupement familial qui soit identique. Le principe de l'égalité est donc respecté.

Un régime spécial pour les suisses (p. ex. des concessions en matière d'âge) ne s'impose pas au risque de créer des inégalités en matière d'intégration. Cette argumentation est confirmée par une circulaire de l'IMES du 16 janvier 2004.

Le Tribunal fédéral a admis, dans son arrêt 2A.457/2003 du 16 janvier 2004, la légalité d'une discrimination provisoire en matière de regroupement familial; il est du devoir du Parlement d'éliminer cette inégalité en adoptant la proposition de nouvel article 41 alinéas 1 à 5 telle qu'elle est présentée.

La récente jurisprudence de la Cour européenne et du Tribunal fédéral supprime cette inégalité car, par exemple le ressortissant allemand établi légalement en Suisse qui entend faire venir les membres de sa famille provenant d'un pays tiers mais n'ayant jamais eu un droit de résider dans un pays de l'UE, est traité comme le citoyen suisse (cf. encore l'ATF 2A.91/2003 du 04.11.2003, où le TF se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne).

Le Tribunal fédéral et la Cour européenne parviennent donc à la même conclusion selon laquelle le droit de regroupement familial ne peut pas être vidé de son contenu par une interprétation trop large de l'ALCP. Il n'y a aucune raison de légiférer au-delà de la jurisprudence de la Cour européenne et du Tribunal fédéral.

Quant à l'exigence de vivre sous un même toit: Pour restreindre les mariages destinés à obtenir un droit d'établissement ou les mariages "Suisse-étranger" maintenus de manière abusive, il convient de laisser l'exigence



de la cohabitation telle qu'elle figure dans le projet du Conseil fédéral. C'est pourquoi un renvoi à l'article 41 doit figurer dans l'article 48 (exception à l'exigence de la cohabitation). Ajoutons que, dans la consultation, douze cantons ont voulu maintenir cette exigence alors que seulement quatre y étaient opposés.

Concernant l'alinéa 2: la définition des membres de la famille peut être biffée puisque l'alinéa 5 (nouvelle version) contient une référence à l'ALCP et à l'Accord AELE.

Ces deux accords contiennent toutes les conditions matérielles concernant la famille en définissant l'ascendance et la descendance. La répétition d'une définition dans la législation nationale ne se justifie pas par le fait que les deux accords ont force dérogatoire; on sait que le législateur a renoncé à transférer de manière formelle l'ALCP dans une loi fédérale.

Les cas de rigueur que présente le transfert de parents ou beaux-parents âgés peuvent toujours être réglés dans le cadre de l'article 30 alinéa 1 lettre b et, le cas échéant, conformément à l'article 8 CEDH (ATF 120 Ib 257).

Concernant l'alinéa 3: il s'agit d'une adaptation rédactionnelle découlant de l'alinéa 1.

Concernant l'alinéa 4: une incitation doit être créée en faveur d'une intégration aussi rapide que possible des enfants afin que ceux-ci passent au moins la moitié de leur scolarité en Suisse. Mais ceci n'est possible que dans certaines limites, car l'article 8 CEDH et la jurisprudence qui en découle assurent une protection des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans.

Un regroupement à un âge plus jeune n'est possible que par un système de "bonus", donc par une amélioration du statut juridique comme incitation. Ceci n'est possible que si les enfants rejoignant leurs parents bénéficient immédiatement d'une autorisation d'établissement, et non seulement d'un permis de séjour. Les chances d'intégration sont considérablement améliorées (cf. p. ex. ATF 2A.101/2002 du 17.07.2002, considérant 2.3, où le Tribunal fait état de difficultés d'intégration considérables chez les enfants de 15 à 16 ans).

De plus, la révision actuellement en cours du droit de naturalisation accorde une grande importance à ce que l'enfant passe cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse, ce qui signifie donc une arrivée à l'âge de 12 ans.

Je renvoie à ce sujet à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la nouvelle loi sur la nationalité concernant la naturalisation facilitée de jeunes étrangers de la deuxième génération, et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de la même loi concernant l'acquisition de la nationalité pour les étrangers de la troisième génération.

Il est également ressorti de la discussion autour de la loi sur la formation professionnelle que les enfants devaient pouvoir arriver à un âge qui leur permette d'entamer la formation professionnelle de base. Mais ceci suppose que les enfants puissent passer au moins la moitié de leur scolarité obligatoire en Suisse. C'est sur la base de cette constatation que le Parlement a inséré un nouvel article 17 alinéa 2bis dans la LSEE: "Le Conseil fédéral fixe les critères d'octroi et les modalités d'application de l'autorisation de séjour accordée au titre du regroupement familial aux enfants célibataires de moins de 18 ans dont les parents sont titulaires d'une autorisation de séjour, de manière à garantir dans chaque cas la formation professionnelle de base de l'enfant." Dans deux textes de loi déjà, le Parlement a clairement voulu que le regroupement familial ait lieu dès le plus jeune âge des enfants afin d'augmenter leurs chances d'intégration.

L'on mentionnera aussi que l'Allemagne connaît le même débat dans le cadre d'un projet de loi sur l'immigration: le gouvernement propose que l'âge soit fixé à 12 ans tandis que l'opposition demande même qu'il soit de 10 ans.

Concernant l'alinéa 5: cf. alinéa 1.

Bühlmann Cécile (G, LU): Beim Familiennachzug wird es jetzt eine grosse Debatte geben. In den letzten Jahren hat der Familiennachzug pro Jahr etwa einen Drittel der neu Einreisenden ausgemacht. Ich sag's jetzt ein bisschen zynisch: Wenn man die Zahl der Ausländer begrenzen will, ohne auf Arbeitskräfte zu verzichten, ist das selbstverständlich der Hebel, bei dem man ansetzen kann. Aber wir wollen das nicht. Und das neue AuG macht hier einen Fortschritt in dem Sinn, dass im Gegensatz zur heutigen Gesetzgebung ein Anspruch auf Familiennachzug besteht, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

In der Gegenwart ist es nämlich nicht so; der Familiennachzug wird von einer Reihe von Kriterien abhängig gemacht.

AB 2004 N 744 / BO 2004 N 744

Es gibt einen sehr grossen Ermessensspielraum, wenn es darum geht, den Familiennachzug zu bewilligen oder nicht. Es gibt auch unterschiedliche Praxen in den Kantonen. Es gibt Kantone, die beim Erteilen von Bewilligungen für den Familiennachzug restriktiv sind, und es gibt Kantone, die fortschrittlicher sind. Ich komme aus einem Kanton, der die Kriterien streng anwendet: Das Einkommen wird errechnet, die Wohnungsgrösse wird angeschaut. Das führt dann häufig zum Ergebnis, dass Familien mit mehreren Kindern keine Bewilligung





für einen Familiennachzug erhalten – mit dem Effekt, dass Väter, die lange in der Schweiz arbeiten und denen nie ermöglicht wird, mit ihren Angehörigen zusammenzuleben, diese nach den Sommerferien manchmal nicht mehr nach Hause schicken. Das führt dann dazu, dass Kinder versteckt werden und illegal anwesend sind. Und das bringt die Schulbehörden dann in den Clinch mit den Fremdenpolizeibehörden, weil die Schulbehörden davon ausgehen, dass das Recht der Kinder auf Bildung über der Durchsetzung des Fremdenpolizeirechtes steht.

Das soll im neuen AuG nun verbessert werden. Ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug soll statuiert werden. Das ist gut so. Nun gibt es jedoch ein Aber – nämlich die Einschränkungen. Darüber werden wir jetzt bei Artikel 41 debattieren. Da kommen wir dann auf die Frage des Alters zu sprechen. Für EU-Angehörige ist es selbstverständlich, ihre Nachkommen – man kann ja bei 21-Jährigen fast nicht mehr von Kindern sprechen – unter 21 Jahren nachzuziehen. Das AuG macht hier eine Unterscheidung und setzt die Alterslimite bei 18 Jahren fest. Das ist einer der Unterschiede, die es wegen dem dualen System gibt, das EU-Angehörige anders behandelt als Nicht-EU-Angehörige, so genannte Drittstaatenangehörige. Die Frage des Alters wird eine Debatte absetzen. Das kommt in den folgenden Artikeln, weil es ja dann Minderheiten gibt, die beantragen, das Alter der Kinder, die Anspruch auf eine Bewilligung haben, noch weiter hinabzusetzen als auf 18 Jahre.

Die grüne Fraktion geht davon aus, dass es im Entscheid der Eltern liegen soll, wann sie ihre Kinder mitnehmen, und dass wir sie in dieser Frage nicht bevormunden sollten.

Wir gehen davon aus, dass alle Eltern grundsätzlich das Beste für ihre Kinder wollen. Wenn sie sie in ihrem Herkunftsland weiterschulen wollen oder wenn sie sie in die Schweiz mitnehmen wollen, soll das in ihrem Ermessen liegen; es ist nicht an uns, ihnen hier Vorschriften zu machen.

Über all das werden wir debattieren, aber ich komme jetzt zu meinem Minderheitsantrag, der in Artikel 41 den Absatz 3 betrifft. Da geht es um den Nachzug von Familienangehörigen, und zwar von Ehepartnern von Einheimischen. Ein Beispiel zu diesem Fall: Der Mann ist Schweizer, und er zieht, durch Heirat bedingt, eine ausländische Ehefrau in die Schweiz nach oder umgekehrt. Wir haben in den letzten Jahren von diesen schlimmen Fällen gehört: Bei einer Trennung werden die Frauen jeweils aus der Schweiz ausgewiesen. Es ist eine alte Geschichte, die wir schon lange zu regeln versuchen. Die parlamentarische Initiative Goll "Rechte für Migrantinnen" (96.461) hat ja hier zweimal in diesem Rat eine Mehrheit gefunden, und es ist an uns, jetzt einen weiteren Schritt zur Realisierung zu tun; einen kleinen haben wir gestern mit der Härtefallregelung in Artikel 30 getan.

Ich schlage Ihnen vor, dass diese nachgezogenen Ehepartner von Einheimischen bereits nach zwei Jahren ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung erhalten, und nicht erst nach fünf Jahren, wie das die Mehrheit der Kommission will. Damit verkürzt man diese Zeit der Unsicherheit, und wenn in dieser Zeit eine Trennung oder Scheidung erfolgt, dann sind die Ehepartner nicht mehr quasi dem Goodwill ihrer Schweizer Ehegatten ausgesetzt und haben nach zwei Jahren ein eigenständiges Aufenthaltsrecht.

Das ist der Sinn und Zweck meines Minderheitsantrages zu Absatz 3, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Bei meinem Minderheitsantrag ist bei der Bereinigung der Fahne ein Absatz weggelassen worden. Dieses Versehen wurde vom Kommissionssekretär ja nachträglich korrigiert, und wir haben alle eine korrigierte Seite 29 erhalten. Es ist diese Fassung, die massgebend ist.

Mit meinem Minderheitsantrag möchte ich verhindern, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz besser gestellt sind als Schweizerinnen und Schweizer. Gemäss dem Freizügigkeitsabkommen erhalten Angehörige von EU-Bürgerinnen und -Bürgern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit eine fünfjährige Daueraufenthaltbewilligung, wenn sie in die Schweiz kommen. Angehörige von Schweizerinnen und Schweizern hingegen müssen ihre Aufenthaltbewilligung jährlich erneuern. Somit stellen wir Schweizerinnen und Schweizer schlechter als EU-Bürgerinnen und -Bürger, was nicht akzeptabel ist. Zudem verstösst diese Bestimmung gegen das Diskriminierungsverbot in Artikel 8 der Bundesverfassung.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Der Familiennachzug ist eines der zentralen Themen in diesem Gesetz. Es ist auch ein umstrittenes Thema; die Regelung ist heute im Gesetz jedoch noch ziemlich unpräzise formuliert.

Wir haben in drei Artikeln Folgendes geregelt: Artikel 41 betrifft die ausländischen Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern, Artikel 42 die Familienangehörigen von Niedergelassenen, und Artikel 43 die Angehörigen von Personen mit Aufenthaltbewilligung. Sachlich begründet ist die drastische Ungleichbehandlung von Schweizerinnen und Schweizern und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern einerseits und Nieder-



gelassenen ohne Schweizer Pass andererseits nicht. Ich postuliere daher in meinem Individualantrag eine Gleichstellung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern und Niedergelassenen mit EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern, denn eine solche Lösung scheint mir besser und weniger diskriminierend. Die jetzige Fassung von Artikel 41 sieht hinsichtlich Familiennachzug die Gleichstellung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern einerseits und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern andererseits vor. Es ist nicht einzusehen, warum in der Schweiz Niedergelassene schlechter gestellt sein sollen als z. B. Kurzaufenthalter aus der EU. Niedergelassene sind ja nach bisherigem ausländerrechtlichem Verständnis Einheimische ohne Schweizer Pass. Gemäss dem bisherigen Konzept des Familiennachzugs, vor allem in Artikel 42, wäre es Niedergelassenen verwehrt, Verwandte in aufsteigender Linie nachzuziehen. Ein entsprechendes Recht steht aber beispielsweise Kurzaufenthaltern aus der EU ohne weiteres zu. Eine solche Ungleichbehandlung ist diskriminierend. Es ist auch nicht einsichtig, warum Familienangehörige von Niedergelassenen – anders als solche von Schweizerinnen und Schweizern und EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern – nur dann einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit der nachziehenden Person zusammenleben. Mit dem Zusammenleben erbringt man nach diesem Gesetz ja sichtlich den Beweis dafür, dass man eine Familie ist. Diese Einschränkung der Lebensgestaltung für Ehepartner von Niedergelassenen ist jedoch ziemlich erstaunlich. Ein sachlicher Grund dafür ist nicht ersichtlich. Ich schlage Ihnen daher eine Änderung des Konzepts vor, nämlich einen neuen Artikel 41 mit dem Titel "Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Personen mit Niederlassungsbewilligung". Es geht hier um den Familiennachzug. Die Artikel 41 und 42 sollen so zusammengezogen werden, dass Artikel 42 gestrichen werden kann. Das neue Konzept erlaubt eine Gleichstellung zwischen Schweizerinnen und Schweizern und Niedergelassenen.

Zu Artikel 41 Absatz 4: "Kinder unter 21 Jahren" bekommen eine Niederlassungsbewilligung. Das möchte ich ins Gesetz geschrieben haben. Es ist mir schleierhaft, warum ausländische Kinder und Jugendliche von Schweizerinnen und Schweizern nur bis zum Alter von 14 Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten sollen. In der EU gilt für Kinder und Jugendliche das 21. Lebensjahr. Es ist sinnvoll, gerade erwachsen werdende Jugendliche nicht mit schlechteren

AB 2004 N 745 / BO 2004 N 745

Bedingungen zu bestrafen, wenn sie in die Schweiz kommen. Ihre Startmöglichkeiten sind mit einer Niederlassungsbewilligung doch sehr viel besser. Niemand konnte mir bisher überzeugend erklären, warum diese Altersgrenzen überhaupt bestehen. Ich meine, dass im Ganzen in den Artikeln 41, 42 und 43 sehr unterschiedliche Altersgrenzen verankert sind, und ich denke, dass dies dann bei der nächsten Beratung bereinigt werden muss.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Anträge Hess Bernhard, Stamm und Freysinger sind zurückgezogen worden.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): La problématique du regroupement familial et de l'unité de la famille est un aspect fondamental de la politique relative aux migrantes et aux migrants, et aussi de la nouvelle loi sur les étrangers. Le droit au regroupement familial est limité par plusieurs conditions, dont l'"acquisition" d'un logement, la garantie de ne pas recourir à l'assistance et le fait de vivre ensemble. Malgré cela, le projet de loi sur les étrangers introduit encore des différences entre les migrants originaires de pays de l'Union européenne, venus en Suisse, qui disposent de meilleures conditions et les conjoints étrangers originaires de pays extraeuropéens, mariés à des citoyennes ou à des citoyens suisses. Ces personnes doivent avoir accompli un séjour ininterrompu de cinq ans avant d'obtenir une autorisation d'établissement. Pourtant, qui, mieux que le conjoint suisse, remplit les trois conditions de logement, de sécurité financière et de vie commune? Pourquoi le conjoint d'un ressortissant suisse devrait-il attendre cinq ans, alors que son couple est mieux à même de répondre rapidement et efficacement aux exigences du regroupement familial?

Nous soutenons les minorités Hubmann et Bühlmann, afin de faire cesser le paradoxe de l'inégalité entre les migrants originaires de pays de l'Union européenne et les migrants extraeuropéens mariés à des Suisses, mais aussi afin de faciliter l'intégration des conjoints étrangers des ressortissantes et des ressortissants suisses.

De même, il n'y a pas de raison de discriminer les couples binationaux pour le regroupement avec leurs enfants. Aujourd'hui, les enfants jusqu'à 18 ans ont droit à un permis d'établissement. Vous abaissez cette limite à 14 ans, ce qui nous semble trop bas. A 14 ans, un enfant a encore besoin de son père et de sa mère. Notamment durant l'adolescence, la présence des parents est importante pour éviter, par exemple, qu'ils se détournent du bon chemin.

Vous avez peur que des jeunes deviennent des criminels. N'est-il pas plus dangereux de laisser des jeunes



seuls, ici ou ailleurs, sans la présence de leurs parents, que de demander aux parents de prendre leurs responsabilités et de s'en occuper? Les parents étrangers, comme vous et moi, prennent aussi cette responsabilité au sérieux, et si des jeunes viennent tardivement en Suisse, ce n'est souvent pas par la volonté des parents, mais parce que les conditions de vie l'exigent, ou même pour des raisons bureaucratiques que les parents ne maîtrisent pas.

Vous êtes en général pour un ordre libéral, Mesdames et Messieurs de la droite du Parlement, vous vous plaignez souvent du trop de réglementation. Dans ce domaine, nous trouvons justement qu'il ne faut pas prescrire aux parents ce qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas le droit de faire avec leurs grands enfants.

Encore une fois, il ne faut pas faire de différence entre les couples binationaux dont un des partenaires vient d'un pays extraeuropéen et les couples dont l'un des conjoints est originaire de l'Union européenne, qui a fixé la limite du regroupement familial pour les enfants jusqu'à 21 ans.

Appliquons aux parents binationaux le slogan cher au Parti démocrate-chrétien, "Au centre, l'humain!", et acceptons les propositions de minorité Hubmann, Bühlmann et Vermot.

Müller Geri (G, AG): Cécile Bühlmann hat es vorhin ausgeführt: Das 6. Kapitel hat es in sich. Hier findet die Haupteinwanderung statt. Aber stimmt das wirklich so? Ist es nicht so, dass dieser Artikel auf einer falsch gelaufenen Geschichte beruht? Ist es nicht so, dass wir in der Vergangenheit davon ausgegangen sind, ein junger Mann komme in die Schweiz arbeiten und gehe nach getaner Arbeit nach Hause, damit sei das Problem erledigt, da die Arbeit fertig sei? Die Geschichte hat uns gelehrt, dass die Leute, die in der Schweiz sind, länger hier beschäftigt sind; nicht etwa, weil sie nicht unbedingt nach Hause zurückkehren wollen, sondern weil sie sich bewährt haben, weil sie gezeigt haben, dass sie gut arbeiten, weil sie gezeigt haben, dass ihre Arbeit wichtig und notwendig ist.

Die Erfahrung aus über hundert Jahren Migration müsste uns eigentlich lehren, dass diese Leute auch eine Familie hinter sich haben, mit einer Familie hier sind. Diese Erfahrung wird hier nicht berücksichtigt. Wir fahren fort in der Definition von Familien und der Kombination von Schweizerinnen und Schweizern und Ausländern und Ausländerinnen usw. Ich habe an einer anderen Stelle schon gesagt: Das Ausländerinnengesetz ist eigentlich redundant, weil es hier Dinge reguliert, die wir anderswo schon reguliert haben. Sie fangen hier an, eine Familie zu definieren, zu definieren, was genau eine Familie ist. Da muss ich Ihnen sagen: Das ist sehr, sehr unterschiedlich. Für gewisse Menschen – und da muss man nicht unbedingt Ausländerin oder Ausländer sein – gehört die Grossmutter zur Familie und spielt eine wichtige Rolle in der Familie. Die ist jetzt hier plötzlich nicht dabei.

Oder es ist der Onkel, der eine wichtige Rolle spielt und für den pubertären Jungen, der Schwierigkeiten macht. Vielleicht ist gerade er die richtige Person, mit der der Junge sprechen kann. Das alles interessiert uns nicht. Wir versuchen einfach zu regulieren, damit möglichst wenige von denen in die Schweiz kommen. Was das für Konsequenzen hat, sehen Sie teilweise dann, wenn Jugendliche Schwierigkeiten bekommen, wenn Jugendliche Identitätsprobleme bekommen, wenn Jugendliche zwischen zwei Staaten switchen, insbesondere – angesichts der Regelung in Artikel 41 – wenn sie zwischen einer schweizerischen Mutter oder einem schweizerischen Vater und einer ausländischen Mutter oder einem ausländischen Vater switchen.

"Familie" ist ein unscharfer Begriff, und wir versuchen hier, mit "absteigender Linie", mit Altersangaben, die irgendwie willkürlich festgelegt worden sind, zu regulieren. Ich möchte Sie an Folgendes erinnern: Wenn schon Zahlen, sollte man halt Zahlen nehmen, die international vereinbart worden sind, beispielsweise von der Uno. Man könnte hier also Dinge ins Argumentarium hineinnehmen, die bereits bestehen, da muss man nicht irgendwie willkürlich 12, 14 oder 16 Jahre einsetzen. Wir haben in den vergangenen Jahren erfahren, dass die Trennung der Familie für viele Leute ein grosses Problem ist. Wir haben in den vergangenen Jahren erfahren, dass wir diese Trennungen mit sehr teuren Nachhilfen wieder gutmachen mussten. Es ist also eigentlich gar nicht sinnvoll, dass man solche Artikel macht.

Artikel 41 handelt also von der Regelung für ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern. Die grüne Fraktion ist ganz klar der Ansicht, dass man jetzt als Minimum einfach diese beiden liberaleren Minderheitsanträge annehmen sollte, damit das, was der Realität entspricht, einigermassen ein Gesicht bekommt.

Wir bitten Sie sehr, diese Anträge zu unterstützen.

Fluri Kurt (RL, SO): Die FDP-Fraktion ist ebenfalls der Auffassung, dass der Familiennachzug der wichtigste Faktor der Einwanderung ist. Immerhin geht es jährlich um 25 000 bis 30 000 Personen. Wir sind aber anderer Auffassung als meine Vorrednerinnen und der Vorredner, indem wir beabsichtigen, diese Regelung restriktiver zu fassen. Über die unterschiedlichen Philosophien zur Einwanderungspolitik zwischen uns und der Ratslin-



ken haben wir im Rahmen der Asylgesetzdebatte und im Rahmen der Eintretensdebatte zum Ausländergesetz schon viel gehört. Ich möchte diese Argumentation nicht wiederholen. Aber aus dieser grundsätzlich anderen Auffassung geht hervor, dass wir sämtliche Minderheitsanträge zu Artikel 41 ablehnen möchten, sowohl

AB 2004 N 746 / BO 2004 N 746

jenen von Frau Hubmann als auch jene von Frau Bühlmann und Frau Vermot. So gesehen könnten wir die Fassung der Kommissionmehrheit in ihrer Konzeption unterstützen.

Wir möchten Ihnen aber vorschlagen, dass wir die ganze Frage konzeptionell anders betrachten. Sie wissen, dass Kollege Müller Philipp drei Anträge – Nummern 14 bis 16 – eingereicht hat, die das Konzept auf eine andere Basis stellen. Wir sind nämlich der Auffassung, es müsse, um Kinder, welche über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen, möglichst gut integrieren zu können und die Chancen für ihre Ausbildung zu verbessern, erreicht werden, dass sie in einem möglichst jungen Alter nachgezogen werden können. Es ist also ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren können.

Dies kann nicht mit einem Malussystem erreicht werden, unter anderem weil Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Die Grundregel betreffend das Alter ist für uns 18 Jahre. Ein möglichst früher Nachzug kann aber nur über ein Bonussystem, also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren oder nach Absolvierung von fünf Schuljahren in der Schweiz nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Das Alter von 12 Jahren ergibt sich aus der Rückrechnung von der Anforderung der fünf Schuljahre. Damit wird unter dem Aspekt von Artikel 8 EMRK die ganze Familie anwesenheitsrechtlich besser gestellt, was einen grossen Anreiz darstellt. Im Übrigen kann der hälftige Schulbesuch auch bei den Diskussionen um die Revision des Bürgerrechtes und des Berufsbildungsgesetzes angeknüpft werden, wo das Kriterium der hälftigen Dauer des Schulbesuchs überall ein Thema war. Unser Vorschlag ist übrigens auch mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Einklang.

Insofern ist die von der Kommission vorgeschlagene Lösung als Konzeption unseres Erachtens ungenügend. Denn ausgerechnet beim Familiennachzug ist für die zahlenmässig am stärksten ins Gewicht fallende Bewilligungskategorie der Jahresaufenthalter kein Anreiz für einen möglichst frühzeitigen Nachzug der Kinder enthalten. Die in Artikel 46 enthaltenen Nachzugsfristen sind für Artikel 43, also den Familiennachzug von Jahresaufenthaltern, ungenügend.

Wir bitten Sie also, in der Abstimmung über den ganzen Artikel die Fassung der Kommission durch die Fassung des Einzelantrages Nummer 14 – mit der Konsequenz der Unterstützung der Einzelanträge Nummern 15 und 16 – zu ersetzen, mit den Korrekturen in Absatz 1 – Ehegatten und ledige Kinder, das Erfordernis des Zusammenwohnens –, mit der Streichung von Absatz 2, weil diese Kriterien bereits im Freizügigkeitsabkommen enthalten sind, und mit dem alles entscheidenden Absatz 4 mit der von uns gewünschten und von mir skizzierten Frühintegration der Kinder.

In diesem Sinne bitten wir Sie um Ablehnung der Minderheitsanträge und anschliessend um Unterstützung der Einzelanträge Müller Philipp Nummern 14 bis 16 anstelle der Kommissionsfassung der Artikel 41 bis 43.

Pfister Gerhard (C, ZG): Mit Artikel 41 beginnt hier eine weitere eher grundsätzliche Diskussion bis hin zu Artikel 45. Die CVP-Fraktion unterstützt die Linie des Bundesrates, den Familiennachzug zu ändern. Das neue Alter 14 statt 18 für eine Niederlassungsbewilligung ist in dem Sinne richtig, dass Kinder grundsätzlich früh in die Schweiz kommen sollen. Eine Familiennachzugsfrist von fünf Jahren ist die Grundlage für die Lösung eines Problems, nämlich: die Integration von Jugendlichen – je früher, desto besser. So schafft man die Möglichkeit, dass sie hier die Schulen durchlaufen, eine Lehrstelle finden, Sprachen lernen, sich integrieren. Es ist auch richtig, dass bei den Nicht-EU-Staaten, um die es hier geht, andere Bedingungen gestellt werden. Die Reziprozität mit den EU-Ländern ist eigentlich gewährleistet, aber mit den anderen Staaten ist sie nicht gegeben, deshalb ist hier eine andere Regelung nötig.

Zu den Fristen: Man muss jetzt aufpassen, dass man hier beim Streichen oder Anpassen von einzelnen Fristen nicht eine Kommissionssitzung macht; das gilt eigentlich bis zu Artikel 44. Die Kommissionmehrheit entschied sich für eine Linie, die den Ausgleich hält zwischen einer Verbesserung der Integration und den Forderungen der Wirtschaft, z. B. in Artikel 43. Der Ständerat kann die Frage der Altersgrenzen, wenn er möchte, dann aufnehmen und grundsätzlich davon abweichen. Das braucht zuerst eine Diskussion in der Kommission, nicht im Plenum. Deshalb hält die CVP-Fraktion hier an der Fassung der Mehrheit fest.

Zum Einzelantrag Müller Philipp zu Artikel 41, in dem er auf eine Rechtsungleichheit aufmerksam macht: Hier



warten wir zuerst auf die Meinung der Kommissionssprecher bzw. des Bundesrates und entscheiden dann, ob wir diesen Einzelantrag allenfalls unterstützen sollen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Das Problem des Familiennachzugs in Artikel 41ff. ist eigentlich auch ein Teil jener Bestimmungen, von denen ich lieber gehabt hätte, wenn sie noch einmal an die Kommission zurückgewiesen worden wären. Ich habe mich nämlich dazu entschlossen müssen, hier keine weiteren Anträge einzubringen; das insbesondere auch deshalb, weil seit Ihrer Beratung Bundesgerichtsentscheide in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen ergangen sind, welche eine Neuformulierung von Artikel 41 erforderlich machen. Wir werden das im Ständerat ohnehin tun. Ich möchte nochmals an das ganze Konzept, das dem zugrunde liegt, erinnern und dann auch sagen, wo wir Anpassungen brauchen.

Sinn und Zweck des Familiennachzugs ist es, Ausländerinnen und Ausländern das Familienleben in der Schweiz zu ermöglichen. Heute – das ist anders als früher – ist der Familiennachzug der wichtigste Zulassungsgrund. 2003 sind beispielsweise 42,8 Prozent aller Zuwanderungen (total 94 000 Personen), inklusive ausländischer Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, über den Familiennachzug erfolgt. Sie sehen also, es ist ganz wichtig, wie wir diesen Teil regeln.

Im neuen Gesetz ergeben sich – damit wir das einmal im Gesamten sehen – folgende Verbesserungen: Wir haben auch für Kurzaufenthalter bis zu einem Jahr die Möglichkeit, den Aufenthalt bis auf zwei Jahre zu verlängern; dann müssen sie die Schweiz verlassen. Auch für solche Kurzaufenthalter sowie für Personen in Ausbildung besteht die Möglichkeit, die Familie nachzuziehen; das ist in Artikel 44 festgelegt. Das ist vor allem deshalb so bestimmt worden, weil man bei der Zulassung aus aussereuropäischen Staaten dringend hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt und diesen sagt, sie sollen für ein oder zwei Jahre die Familie mitnehmen. Das geht, weil wir eine eingeschränkte Zuwanderung aus aussereuropäischen Gebieten haben.

Zweitens haben Schweizerinnen und Schweizer mit Artikel 41 grundsätzlich die gleichen grosszügigen Möglichkeiten für den Familiennachzug wie die EU- und Efta-Staatsangehörigen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen. Jetzt muss ich Ihnen sagen: Hier haben Sie eine Differenz zwischen dem Bundesrat und der Mehrheit, und diese Differenz ist darauf zurückzuführen, dass man bei der Fassung des Bundesrates das gemeinsame Zusammenleben als Voraussetzung genommen hat. Das zu überprüfen wird eine etwas schwierige Angelegenheit sein. Diese Bestimmung ist aufgenommen worden – das sehe ich von der Geschichte her –, weil hier die Scheinehen bekämpft werden sollen. Die Mehrheitsfassung hat das ausser Acht gelassen.

Nun hat das Bundesgericht in der Zwischenzeit eine wesentliche Restriktion auch in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen gewählt. Damit müssen wir auch das Zusammenleben mit Schweizerinnen und Schweizern neu überprüfen. Das Bundesgericht hat gesagt: Auch gemäss dem Freizügigkeitsabkommen kann es nicht angehen, dass ein EU-Bürger, z. B. ein Italiener, der eine Afrikanerin zur Frau hat, in die Schweiz einreist und Frau und Kinder mitnimmt –

AB 2004 N 747 / BO 2004 N 747

was gemäss dem Freizügigkeitsabkommen formell möglich ist –, wenn seine Frau und seine Kinder nicht bereits im EU-Raum leben. Das kann er gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen nicht tun, sagt das Bundesgericht. Das gibt eine Einschränkung, und das hat auch Folgen für die Gleichbehandlung der Schweizerinnen und Schweizer.

Ich bringe hier keine neuen Vorschläge ein. Ich sage Ihnen einfach: Wir werden Artikel 41 in der ständerätlichen Kommission überarbeiten müssen.

Die Freizügigkeitsabkommen sind eben nicht anwendbar, wenn Einreisen direkt aus Drittstaaten erfolgen. Darum ist hier die Gleichstellung der Schweiz mit der EU problematisch.

Wo liegen weitere Verbesserungen? Aufenthaltler haben neu unter gewissen Bedingungen, nämlich bei der angemessenen Wohnung, genügend finanziellen Mitteln usw., einen Anspruch auf Familiennachzug gemäss Artikel 43. Dann gibt es den Weiterbestand des Aufenthaltsrechtes in Härtefällen; das ist in Artikel 49 verankert. Wir müssen also die Sachen zusammennehmen. Andererseits sind im Entwurf des Bundesrates Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung eingefügt worden: Das ist eben mal bei Artikel 41 das Erfordernis des Zusammenlebens. Das soll eine Lösung gegen die Scheinehen sein. Dann gibt es die fünfjährige Frist zur Geltendmachung des Familiennachzugs, es gibt die Bedingung des Zusammenwohnens der ausländischen Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern, und in den Minderheitsanträgen und Einzelanträgen werden weitere Vorschläge zur Missbrauchsbekämpfung eingebracht, z. B. eben die Senkung des Alters von 18 auf 14 Jahre.

Wir bleiben aber bei der Fassung des Bundesrates. Ob Sie jetzt den Entwurf des Bundesrates oder dann den Antrag der Mehrheit annehmen: Ich kündige Ihnen gleichwohl an, dass wir aufgrund der Bundesgerichtsentscheide auf die Beratung in der ständerätlichen Kommission hin neue Fassungen ausarbeiten werden. Diese



können wir jedoch nicht in einen Rat einbringen, ohne dass sie in der Kommission beraten worden sind. Das habe ich Ihnen anfänglich gesagt. Wir bringen keine neuen ausformulierten Anträge in dieses Plenum, weil das eine Kommissionsberatung mit 200 Mitgliedern ergäbe. Sie sehen schon den "Salat", der gestern entstanden ist; das wäre unseriös. Wir bleiben bei der Fassung des Bundesrates. Wir bitten Sie auch, dem zuzustimmen, gleichgültig, ob Sie der Mehrheit oder der bundesrätlichen Fassung folgen. Wir müssen uns vorbehalten, das neu zu formulieren.

Aeschbacher Ruedi (E, ZH): Bezüglich der Artikel 41 bis 43 überzeugt uns ganz klar, nachdem wir nun die verschiedenen Anträge und Begründungen genau durchgesehen und auch nochmals besprochen haben, das Konzept der FDP-Fraktion bzw. des Einzelantrages Müller Philipp. Der Einzelantrag Müller Philipp geht vom grundsätzlichen Konzept der Kommission aus, verbessert aber einige Mängel dieses Konzeptes – vor allem jenen, dass die Zuwanderung nicht über diesen Artikel gesteuert werden soll. Deshalb glaube ich, dass das Konzept, wie es jetzt mit dem Einzelantrag Müller Philipp vorgelegt und von der FDP-Fraktion getragen wird, die Leitlinie sein könnte, auf der man weiter aufbauen könnte. Wir werden daher bei den Artikeln 41 bis 43 im Sinne dieses Konzeptes stimmen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, l'un des objectifs de ce projet de loi est l'amélioration du statut juridique dans le domaine du regroupement familial. Ce regroupement familial est aussi, il convient de le souligner, un élément déterminant en matière d'intégration, dans la mesure où un étranger séjournant dans notre pays, alors que son conjoint et ses enfants sont à l'étranger, aura davantage de difficultés à s'intégrer dans notre société.

Le regroupement familial est aussi l'un des motifs les plus importants d'admission, Monsieur le conseiller fédéral Blocher l'a dit tout à l'heure, avec environ 43 pour cent de l'immigration qui est effectuée à ce titre. Les risques d'abus existent, naturellement, dans ce domaine, mais l'enjeu essentiel reste l'aménagement d'une procédure qui contribue à une meilleure intégration des étrangers.

En ce qui concerne l'autre régime, celui qui découle de l'Accord sur la libre circulation des personnes, il prévoit des droits étendus de regroupement familial: il comprend ce droit pour les ascendants et descendants en ligne directe jusqu'à la deuxième génération, le regroupement des enfants étant admis jusqu'à leur 21^e année. Dans la loi qui nous occupe, le Conseil fédéral s'est inspiré de ce droit, sans pour autant aller aussi loin puisque nous parlons ici des ressortissants des Etats tiers.

La commission présente, dans ce domaine-là, une proposition qui est équilibrée. Parmi le florilège de propositions individuelles qui sont faites, nous voyons qu'il y en a qui souhaitent un régime beaucoup plus largement souple, et d'autres un régime beaucoup plus restrictif.

Et puis l'on décèle aussi, parmi ces propositions, certaines qui veulent réinventer la roue. La proposition Müller Philipp par exemple, à l'article 42, propose une mesure particulière avec l'octroi d'un permis d'établissement pour les enfants, au titre du regroupement familial, qui auraient moins de 12 ans. Mais il n'y a pas besoin de réinventer la roue dans ce domaine, puisque ces enfants, dans la mesure où ils viennent séjourner en Suisse dans le cadre du regroupement familial, sont scolarisés dans notre pays et pourront bénéficier de l'article 33 alinéa 4. Cet article stipule que l'autorisation d'établissement "peut être octroyée au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger s'est bien intégré en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale" –, ce que nous avons toutes les chances de rencontrer lorsqu'il s'agit d'un enfant qui est arrivé dans notre pays avant l'âge de 12 ans et qui fait sa scolarité en Suisse puisque ses parents y ont leur domicile. La solution qui vous est proposée par la commission est équilibrée; il faut avoir la vision globale des procédures lorsque l'on entend en débattre.

J'en viens maintenant à l'article 41 pour autant qu'il soit nécessaire d'en débattre, mais, de mon point de vue, nous devons faire des choix, quitte à ce que ceux-ci soient modifiés par la suite. Je crois que le Conseil national doit manifester un certain nombre de préférences dans ce domaine, qui, le cas échéant, pourront inspirer une version qui devrait être modifiée pour les raisons juridiques qu'a évoquées Monsieur le conseiller fédéral Blocher.

A l'alinéa 1, la commission a biffé l'exigence de la cohabitation pour les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse, contre l'avis des cantons qui souhaitaient freiner par là les mariages de complaisance. Les ressortissants étrangers de l'UE établis dans notre pays bénéficient du droit au regroupement sans exigence de vie commune, et la commission n'a pas voulu que l'on applique un régime plus exigeant pour les membres étrangers de la famille d'un ressortissant suisse. D'ailleurs, en commission, le Conseil fédéral s'est rallié à cette proposition.

Je vous invite donc à rejeter les propositions qui vont dans un autre sens.



La commission a rejeté la proposition défendue par la minorité Hubmann à l'alinéa 1a, avec pour raison principale la volonté de freiner les mariages de complaisance; et le renouvellement d'autorisations de séjour permet de vérifier que la vie conjugale reste une réalité en tout cas pendant les cinq premières années, puisque après, le conjoint bénéficie d'un permis d'établissement dans la plupart des cas.

La majorité de la commission a adopté l'alinéa 2 tel que proposé dans le projet du Conseil fédéral, l'âge maximum des enfants pouvant bénéficier du regroupement étant identique à celui figurant dans l'Accord sur la libre circulation des personnes. La proposition que défend la minorité Hubmann a été rejetée en commission, par 13 voix contre 6.

J'invite les membres du conseil qui ont le dépliant de langue française à bien vouloir le corriger. Il y a une erreur à l'alinéa 2

AB 2004 N 748 / BO 2004 N 748

lettre a: il faut en effet lire "les descendants âgés de", et non pas "les descendants et les ascendants". La bonne lecture est donc "les descendants âgés de moins de 21 ans".

En ce qui concerne l'alinéa 3, la commission, pour éviter là aussi les abus dans le domaine des mariages de complaisance, a rejeté la proposition que défend la minorité Bühlmann, par 13 voix contre 7.

Quant à l'alinéa 4, la majorité de la commission a suivi le Conseil fédéral pour limiter à 14 ans l'âge des enfants d'un couple binational qui bénéficient d'emblée d'une autorisation d'établissement. Et là, j'aimerais simplement dire à Madame Roth-Bernasconi qu'elle nous a présenté tout à l'heure une caricature de la situation. La question n'est pas de savoir si les enfants peuvent séjourner ou non auprès de leurs parents, mais uniquement de savoir – et c'est une décision administrative – s'ils sont mis au bénéfice d'une autorisation de séjour ou, d'emblée, dès leur arrivée, s'ils obtiennent un permis d'établissement.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Wie bereits mehrfach betont wurde, ist der Bereich des Familiennachzugs ein wichtiger Kernbereich dieser Revision, weil durch den Familiennachzug effektiv der grösste Teil der Zuwanderung in die Schweiz entsteht. Die familiäre Migrationsstrategie folgt häufig noch dem klassischen Schema des erwerbstätigen Mannes und der Frau, die in den Genuss des Familiennachzugs kommt. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen hat dieses Phänomen untersucht und einen Bericht zu Familie und Migration im Jahr 2002 erstellt, der auch der Kommission vorlag. Für den hohen Grad an Zuwanderung via Familiennachzug spielt aber auch eine Rolle, dass die Zahl der binationalen Ehen jährlich zunimmt. So heiraten Schweizer in 20 Prozent der Fälle von Eheschliessungen eine ausländische Frau, und genau hier, in Artikel 41, geht es um solche Fälle. Zu sagen ist auch, dass es sich bei knapp 20 Prozent der jährlich in die Schweiz einwandernden Personen um Kinder unter 14 Jahren handelt.

Beim Konzept, über das Sie bei Artikel 42 abstimmen müssen, gibt es, wie Sie sehen, eine Differenz bei Absatz 1, und zwar was das Zusammenwohnen betrifft. Zum Zusammenwohnen gilt es Folgendes zu sagen: Im heutigen Anag gibt es das Kriterium des Zusammenwohnens von Ehegatten von ausländischen Familienangehörigen nicht. Wir kennen das Kriterium des Zusammenwohnens lediglich im Bereich der Ehegatten von Aufenthaltern und Niedergelassenen. Wenn also die Mehrheit der Kommission dieses Kriterium gegenüber dem Antrag des Bundesrates gestrichen hat, bedeutet das, dass wir auch in Zukunft an der heutigen gesetzlichen Grundlage festhalten.

Die Mehrheit der Kommission hat das nicht einzig aus diesem Grund getan, sondern eben auch, weil das Kriterium des Zusammenwohnens in Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und Efta-Staaten ebenfalls nicht erforderlich ist. In der Kommission hat sich deshalb damals der Bundesrat eigentlich dem Antrag auf Streichen angeschlossen. Es ist richtig, dass in der Zwischenzeit hier neue Bundesgerichtsurteile bestehen. Diese bestehen aber vor allem im Hinblick auf das Kriterium, was mit weiteren Familienangehörigen passiert. Herr Müller hat in seiner Begründung auf diese neusten Entscheide hingewiesen. Diese lagen der Kommission natürlich noch nicht vor. Dazu gilt es aber Folgendes zu sagen: Sie sehen auf der Fahne bereits beim Antrag der Minderheit Hubmann und auch beim Antrag Müller Philipp, dass diese von einem anderen Konzept ausgehen. Herr Müller spricht nicht mehr von den "Familienangehörigen", sondern von den "Ehegatten" und den "Kindern". Das ist natürlich eine Einschränkung gegenüber heute, und es ist auch eine Einschränkung gegenüber dem Freizügigkeitsabkommen, das nicht nur Ehegatten und Kinder, sondern auch Verwandte beider Ehegatten in auf- und absteigender Linie dem Rechtsanspruch auf Familiennachzug zuführt. Das ist ein wesentlicher Unterschied. Hier gibt es in der Rechtsprechung offene Fragen. Insofern ist es richtig, dass diese Fragen auf jeden Fall vom Ständerat nochmals angeschaut werden. Das Konzept der Mehrheit geht aber vom heutigen Rechtsstatus aus und berücksichtigt das Freizügigkeitsabkommen. Es hat daher in Absatz 1 entsprechend das



Zusammenwohnen gestrichen.

Die Minderheit Hubmann möchte in Absatz 1 "ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern" wählen. Weil wir, Bundesrat und Mehrheit, in unserem Konzept in Absatz 1 von "ausländischen Familienangehörigen" sprechen und dann diese in Absatz 2 definieren, wäre das ein anderes Konzept. Die Kommission hat das mit 13 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Die Minderheit Bühlmann bei Absatz 3 möchte bereits nach einem zweijährigen statt nach einem fünfjährigen Aufenthalt den Anspruch auf Niederlassungsbewilligung erteilen. Die Mehrheit der Kommission ist der klaren Auffassung, dass die fünfjährige Frist angemessen ist; sie berücksichtigt auch eine gewisse Integration und hat den Antrag Bühlmann mit 11 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

Noch zur Minderheit Vermot: Sie will das Höchstalter der Kinder, die nachgezogen werden können, von 14 auf 21 Jahre heraufsetzen. Hier ist Frau Vermot Recht zu geben, wenn sie sagt, dass im Freizügigkeitsabkommen ebenfalls von einem Höchstalter der Kinder von 21 Jahren ausgegangen wird. Die Kommission hat das aber nicht übernommen, weil Kinder bei uns ja auch nach dem heutigen Gesetz mit 18 Jahren mündig werden und weil man mit dem Alter von 14 Jahren berücksichtigen wollte – was auch wieder dem Konzept von Herrn Müller entspricht –, dass der ganze Prozess des Familiennachzugs und der Integration in sich umso kohärenter ist, je früher die Kinder in der Schweiz sind und je früher sie sich hier integrieren. Ich verweise auch auf die Bestimmungen zum Alter der Kinder: Mit dem Alter 14 bringen wir den Wunsch zum Ausdruck, dass Kinder möglichst früh in die Schweiz einreisen und möglichst noch einen Teil der Volksschule in der Schweiz absolvieren können. Der Antrag Vermot wurde daher mit 13 zu 7 Stimmen abgelehnt.

Ich bitte Sie also, der Version der Mehrheit zu folgen und die Minderheitsanträge abzulehnen, im Wissen, dass gewisse Fragen aufgrund des neusten Bundesgerichtsurteils offen sind. Es sind aber schlussendlich politische Entscheide, die wir zu fällen haben, und nicht juristische.

Müller Philipp (RL, AG): Ich möchte Sie konkret fragen: Wollen Sie den Familiennachzug ausländischer Familienangehöriger von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber dem Anspruch auf Familiennachzug von Bürgern von EU- und Efta-Staaten – welche sich, gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen, in der Schweiz aufhalten – ausdehnen? Es ist ja so, dass der Europäische Gerichtshof im September letzten Jahres in dieser Beziehung ein Urteil gefällt hat, wonach der Familiennachzug von Kindern unter 21 Jahren zulässig ist, wenn sie vorher in einem Land, welches das Freizügigkeitsabkommen unterschrieben hat, domiziliert waren und eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung hatten. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist im November letzten Jahres vom Bundesgericht übernommen worden. Das Imes hat schnell reagiert und im Januar dieses Jahres ein entsprechendes Rundschreiben an die Kantone geschickt. Ich möchte Sie fragen: Ist Ihnen der Zusammenhang zwischen dem Bundesgerichtsurteil, welches das Urteil des Europäischen Gerichtshofes integral übernommen hat, und dem Rundschreiben des Imes im Detail bekannt?

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Mir persönlich als Juristin: Ja. Die Kommission hat ihre Beratungen letztes Jahr noch in der alten Zusammensetzung des Parlamentes vor den Wahlen abgeschlossen. Wie Sie zu Recht sagen, sind diese Entscheide nach der Beratung der Kommission gefällt worden. Deshalb konnte die Kommission das entsprechend nicht berücksichtigen. Was die Kommission auf jeden Fall wollte, ist – das ist auch so umgesetzt –, dass Schweizerinnen und Schweizer mit ausländischen Angehörigen

AB 2004 N 749 / BO 2004 N 749

gegenüber Angehörigen von EU- oder Efta-Staaten und durch die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens selbstverständlich nicht diskriminiert werden dürfen. Man war sich in der Kommission darüber einig, dass keine Ungleichbehandlung erfolgen darf.

Hubmann Vreni (S, ZH): Sie haben gehört, dass die Kommission meinen Minderheitsantrag abgelehnt hat, weil eben das Konzept ein anderes sei. Ich möchte Sie aber daran erinnern und nochmals betonen, dass Sie, wenn Sie meinen Antrag ablehnen, Schweizerinnen und Schweizer schlechter stellen als EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der Schweiz.

Ich möchte Sie deshalb einladen, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen. Der Ständerat wird dann das Konzept bereinigen können.

Titel, Abs. 1 – Titre, al. 1

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Hess Bernhard ist zurückgezogen worden.





Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen

Für den Antrag Vermot 66 Stimmen

Abs. 1a – Al. 1a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 69 Stimmen

Dagegen 107 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Stamm ist zurückgezogen worden.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 108 Stimmen

Für den Antrag Janiak 67 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 65 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 107 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Freysinger ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 109 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Nun stellen wir das so bereinigte Konzept der Mehrheit gegen das Konzept Müller Philipp.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 103 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 73 Stimmen

Art. 42

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Schibli, Donzé, Glur)

Abs. 1

Ausländische Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren

Antrag der Minderheit II

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

Abs. 1

.... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. (Rest streichen)



Antrag der Minderheit

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

Abs. 2

Nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von zwei Jahren haben die Ehegatten Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Antrag Müller Philipp

Abs. 2

Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben die Ehegatten und die Kinder Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Abs. 3

Kinder unter 12 Jahren haben Anspruch

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 2: Im Absatz 1 ist die Frist von fünf Jahren zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung nur für die Ehegatten erwähnt. Gemäss Absatz 3 haben die Kinder unter 14 Jahren einen sofortigen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Es bleibt eine Lücke. Was ist mit Kindern über 14 Jahren? Sollen diese erst nach zehn Jahren, gemäss Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b, die Niederlassung erhalten? Das kann wohl kaum sein, nachdem die Ehegatten diese bereits nach fünf Jahren erhalten.

Es muss also auch den älteren Kindern die gleiche Frist für das Eintreten des Anspruchs auf die Niederlassungsbewilligung eingeräumt werden. Gemäss Absatz 3 bleibt ja der Anreiz für einen frühzeitigen Nachzug der Kinder bestehen.

Zu Absatz 3: Für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder ist ein Integrationsanreiz zu schaffen, sodass die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren. Dies kann aber nicht mit einem Malussystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die zugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem – also eine rechtliche Besserstellung als Anreiz – gefördert werden.

Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von 12 Jahren nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Die Integrationschancen werden dadurch erheblich verbessert (vgl. zum Beispiel BGE 2A.101/2002 vom 17. Juli 2002, E. 2.3, wo das Bundesgericht bei 15- und 16-jährigen Jugendlichen von erheblichen Integrationsschwierigkeiten ausgeht).

Zudem spielt auch bei der aktuellen Revision des Bürgerrechtes die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle, was ein Zuwanderungsalter von 12 Jahren voraussetzt. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Auch bei der Beratung des neuen Berufsbildungsgesetzes ist deutlich zum Ausdruck gekommen, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen soll, dass es ihnen möglich ist, in die berufliche Grundbildung einzusteigen. Dies setzt aber voraus, dass die nachziehenden Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz verbringen können. Aufgrund dieser Erkenntnis hat das Parlament im Anhang zum Berufsbildungsgesetz einen neuen Artikel 17 Absatz 2bis beschlossen, der wie folgt lautet:

"Hinsichtlich der Bewilligung des Nachzugs von ledigen Kindern unter 18 Jahren von Inhabern einer

AB 2004 N 750 / BO 2004 N 750

Aufenthaltsbewilligung regelt der Bundesrat die notwendigen Bewilligungsvoraussetzungen, -auflagen und -bedingungen in der Weise, dass jedenfalls die berufliche Grundbildung dieser Kinder gewährleistet ist."

Antrag Freysinger

Abs. 3

Kinder unter 6 Jahren haben

Schriftliche Begründung

Kindern aufgrund der Bewilligung ihrer Eltern ebenfalls die Niederlassungsbewilligung zu erteilen macht nur Sinn, wenn dies bereits in jungen Jahren erfolgt, wenn die Verantwortung noch voll in den Händen der Eltern liegt. Daher ist die Altersgrenze für die automatische Erteilung der Niederlassungsbewilligung auf 6 Jahre, also



das Einschulungsalter, zu senken. Für die älteren Kinder hat der übliche Weg über die Aufenthaltsbewilligung hin zur Niederlassung zu führen.

Eventualantrag Vermot

(falls der Antrag Vermot zu Artikel 41 angenommen wird)

Streichen

Schriftliche Begründung

Der Artikel ist überflüssig, da die Rechte der Niedergelassenen im Artikel 41 neu entsprechend denjenigen von Schweizerinnen und Schweizern geregelt werden.

Art. 42

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Schibli, Donzé, Glur)

Al. 1

.... ses enfants de moins de 14 ans

Proposition de la minorité II

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

Al. 1

.... sa durée de validité. (Biffer le reste)

Proposition de la minorité

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

Al. 2

Après un séjour légal de deux ans, le conjoint du ressortissant suisse a droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Proposition Müller Philipp

Al. 2

Après un séjour légal ininterrompu de cinq ans, le conjoint et les enfants ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Al. 3

Les enfants de moins de 12 ans ont droit

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 2: en l'état du projet, le délai de cinq ans pour l'octroi d'une autorisation d'établissement prévu à l'alinéa 1 vise uniquement le conjoint. Par ailleurs, en vertu de l'alinéa 3, les enfants de moins de 14 ans ont droit automatiquement à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

Il y a donc un vide juridique s'agissant des enfants de plus de 14 ans: leur faudra-t-il attendre dix ans avant d'obtenir une autorisation d'établissement conformément à l'article 33 alinéa 2 lettre b, alors même que le conjoint peut, lui, se voir octroyer une telle autorisation après cinq ans seulement?

Il est donc logique de prévoir un délai identique pour les enfants de plus de 14 ans. Au reste, s'agissant de l'incitation à faire venir les enfants en Suisse le plus tôt possible, elle reste prévue à l'alinéa 3.

Concernant l'alinéa 3: pour que les enfants puissent bénéficier le plus tôt possible du regroupement familial, il faut créer une incitation à l'intégration en leur permettant d'effectuer au moins la moitié de la scolarité obligatoire en Suisse. Cependant, cet objectif ne peut pas être atteint avec un système de malus, étant donné que l'article 8 CEDH et la jurisprudence pertinente protègent le regroupement familial des enfants jusqu'à 18 ans. Le regroupement familial précoce ne peut être encouragé que par un système de bonus, c'est-à-dire l'acquisition d'un meilleur statut juridique.

Cela est possible si les enfants âgés au maximum de 12 ans se voient accorder au titre du regroupement familial, non pas une autorisation de séjour, mais directement une autorisation d'établissement. Les chances d'intégration s'en trouveraient ainsi considérablement augmentées (cf. p. ex. ATF 2A.101/2002 du 17.07.2002, E. 2.3, où le Tribunal fédéral fait mention des graves difficultés d'intégration que rencontreraient les jeunes de 15 à 16 ans).



Par ailleurs, l'accomplissement de cinq ans d'école obligatoire en Suisse constitue aussi un élément central de l'actuelle révision du droit de la nationalité, et suppose que l'enfant arrive en Suisse au plus tard à l'âge de 12 ans. Je renvoie à cet égard à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la loi sur la nationalité révisée (naturalisation facilitée des jeunes étrangers de deuxième génération) et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de cette même loi (acquisition de la nationalité par des étrangers de troisième génération).

Enfin, l'examen de la nouvelle loi sur la formation professionnelle a donné lieu, lui aussi, à une argumentation allant dans ce sens: il a été souligné que le regroupement familial devait concerner des enfants suffisamment jeunes pour qu'ils puissent entreprendre une formation professionnelle de base. Cela suppose que les enfants concernés aient pu accomplir au moins la moitié de la scolarité obligatoire en Suisse. Sur la base de ce constat, le Parlement a adopté un nouvel article 17 alinéa 2bis en annexe à la loi sur la formation professionnelle. Cet article est formulé comme suit: "Le Conseil fédéral fixe les critères d'octroi et les modalités d'application de l'autorisation de séjour accordée au titre du regroupement familial aux enfants célibataires de moins de 18 ans dont les parents sont titulaires d'une autorisation de séjour, de manière à garantir dans chaque cas la formation professionnelle de base de l'enfant."

Proposition Freysinger

Al. 3

Les enfants de moins de 6 ans ont droit

Développement par écrit

Octroyer une autorisation d'établissement à des enfants sur la base de l'autorisation de leurs parents n'a de sens que si cette démarche est effectuée alors que les enfants sont encore petits, c'est-à-dire à un âge où les parents portent encore l'entière responsabilité. C'est la raison pour laquelle il convient d'abaisser à six ans l'âge en dessous duquel l'autorisation d'établissement est automatiquement octroyée. Les enfants plus âgés devront quant à eux l'obtenir selon la procédure habituelle, autrement dit en obtenant dans un premier temps une autorisation de séjour et dans un deuxième temps seulement une autorisation d'établissement.

Proposition subsidiaire Vermot

(en cas d'adoption de la proposition Vermot concernant l'article 41)

Biffer

Développement par écrit

Cet article est superflu, étant donné que les droits des personnes établies en Suisse sont redéfinis à l'article 41 conformément à ceux des Suisses.

Art. 43

Antrag der Mehrheit

....

b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und

....

Antrag der Minderheit I

(Schibli, Donzé, Glur)

Ausländische Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren

AB 2004 N 751 / BO 2004 N 751

Antrag der Minderheit II

(Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, aber:

.... haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. (Rest streichen)

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

Ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn:

....





c. die ganze Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist. Ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

Abs. 2

Nachgezogenen Kindern von Personen mit Aufenthaltsbewilligung kann vorzeitig die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn sie während mindestens fünf Jahren ihre obligatorische Schulbildung in der Schweiz erhalten haben.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein genereller Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Im Gegensatz zum geltenden Recht wird mit Artikel 43 neu nicht nur Schweizern und niedergelassenen Ausländern ein Anspruch auf Familiennachzug eingeräumt, sondern auch Jahresaufenthaltern. Dies ist mit Nachdruck abzulehnen.

Ein Anspruch auf Familiennachzug soll nur Personen eingeräumt werden, die sich schon eine längere Zeit in der Schweiz aufhalten und von denen angenommen werden kann, dass sie sich integriert haben (vgl. Art. 33). Wenn Jahresaufenthalter einen Anspruch auf Familiennachzug erlangen, muss der Familiennachzug ebenfalls bewilligt werden, selbst wenn sich die die Familie nachziehende Person erst seit kurzem in der Schweiz aufhält und sich hier noch gar nicht integriert hat. Ausserdem findet hier eine weit gehende Angleichung an die Niederlassungsbewilligung statt. Insofern stellt sich auch hier die Frage, weshalb überhaupt noch zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung unterschieden werden soll.

Im Rahmen der Vernehmlassung hat die FDP darauf hingewiesen, dass der Familiennachzug einen der wichtigsten Faktoren der Einwanderung darstellt (im Kommentar zu Artikel 46, Version Vernehmlassungsentwurf). Folgerichtig hat sie deshalb auch verlangt, dass die Anspruchsvoraussetzungen restriktiver zu formulieren sind.

Es ist jedoch wenig sinnvoll und der Übersichtlichkeit sowie der Praktikabilität abträglich, wenn man den postulierten Rechtsanspruch auf Familiennachzug von der Erfüllung unzähliger Voraussetzungen abhängig macht. Einfacher zu handhaben ist in diesem Fall eine Kann-Bestimmung, welche den Behörden genügend Ermessensspielraum zuspricht und die ohnehin überlasteten Gerichtsinstanzen nicht noch zusätzlich fordert.

Das freie, pflichtgemässe Ermessen der Behörden wird ohnehin durch das Rechtsgleichheitsgebot stark eingeschränkt. Als Beispiel: Wenn der Jahresaufenthalter B die Voraussetzungen für den Familiennachzug erfüllt, muss ihm dieser auch bewilligt werden, weil er gleich zu behandeln ist wie der Jahresaufenthalter A, dem nach Erfüllung der Voraussetzungen der Familiennachzug bereits bewilligt worden ist.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich elf Kantone ausdrücklich gegen die Einräumung eines Rechtsanspruchs beim Familiennachzug ausgesprochen. Kein einziger Kanton hat dies verlangt. Dies mit dem Argument, dass man damit eine der letzten Steuerungsmöglichkeiten der Einwanderung preisgibt und den etappenweisen Familiennachzug ermögliche.

Es geht hier immerhin um jährlich 25 000 bis 30 000 Personen, die aus Drittstaaten mit dem Einwanderungsgrund "Familiennachzug" in die Schweiz einwandern.

Im Positionspapier "Migrationspolitik" der FDP steht auf Seite 10, dass der Integration Priorität gegenüber einem Anspruch auf Familiennachzug zu geben ist. Diesem Grundsatz kann nur nachgelebt werden, wenn ein einreisender Jahresaufenthalter nicht sogleich einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug geltend machen kann, noch bevor sein Integrationswille und seine Integrationsbereitschaft erkennbar sind.

Zu Absatz 2: Integrationsanreize dürfen ebenfalls Jahresaufenthaltern nicht vorenthalten werden. Beim Nachzug von ausländischen Kindern von Niedergelassenen und schweizerischen Staatsangehörigen wird die Erteilung der Niederlassungsbewilligung vom Alter von 12 Jahren abhängig gemacht.

Bei den Jahresaufenthaltern soll die Erteilung der Niederlassungsbewilligung hingegen von einer fünfjährigen Schulzeit in der Schweiz abhängig gemacht werden. Damit wird erreicht, dass Aufenthalter nicht schon unmittelbar nach ihrer Einreise durch den Nachzug von Kindern eine rechtliche Besserstellung erfahren, ohne dass ihre Integrationsbereitschaft und ihr Integrationsverhalten ersichtlich sind.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung an das Mitglied einer Familie auch die übrigen Familienmitglieder in einen rechtlich besser gesicherten Anwesenheitsstatus überführt. Dies gilt insbesondere bei Wegweisungen, die bei Niedergelassenen einen höheren Massstab erfordern als bei Aufenthaltern. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 52 Absatz 3 und Artikel 91.

Bei der Wahl des Anknüpfungskriteriums drängt sich auch hier auf, die Lösung in der aktuellen Revision des Bürgerrechtsgesetzes heranzuziehen: Dort spielt die Absolvierung von fünf Jahren der obligatorischen Schulbildung in der Schweiz eine zentrale Rolle. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 28a Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer



der zweiten Generation und Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des revidierten Bürgerrechtsgesetzes betreffend Bürgerrechtserwerb von Ausländern der dritten Generation.

Der Integrationsanreiz darf aber nicht so weit gehen, dass ein Anspruch auf Niederlassungsbewilligung geschaffen wird. Das wäre ohnehin systemwidrig, würde doch der Unterschied zwischen Niedergelassenen und Jahresaufenthaltern verwischt bzw. beseitigt.

Nur am Rand sei darauf hingewiesen, dass die Diskussion um Anspruch auf vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung in diesem Punkt eigentlich von untergeordnetem Interesse ist: Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis (vgl. Art. 11 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Anag, wo das bisherige Verhalten des Ausländers vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung nochmals eingehend zu prüfen ist) ist davon auszugehen, dass bei den Migrationsbehörden die Gesuche um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung von schulisch und sozial gut integrierten Kindern schlank durchgehen werden, und zwar im Rahmen des freien, pflichtgemässen Ermessens.

Antrag Wasserfallen

....

c. genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Gesamtfamilie vorhanden sind. Massgebend sind die Skos-Richtlinien;

d. ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

Schriftliche Begründung

Zu Buchstabe c: Es handelt sich hier um den Familiennachzug. Der hier gestellte Antrag ist eine Klärung und Präzisierung des Entwurfes des Bundesrates. Der Antrag des Bundesrates kann verschieden interpretiert werden. Es ist unklar, ob nur die ausländischen Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein dürfen oder nur die Ehegatten oder nur die Kinder oder ob

AB 2004 N 752 / BO 2004 N 752

die gesamte neu zusammengeführte Familie gemeint ist. Gemäss Botschaft Seite 3752 bzw. Seite 3793 zu Artikel 43 ist offenbar die ganze Familie gemeint, denn es wird Bezug genommen auf die gemeinsame Wohnung gemäss Buchstabe b. Weiter heisst es in der Botschaft Seite 3793: "Bei der Beurteilung der notwendigen finanziellen Mittel sollen in der Praxis die Skos-Richtlinien massgebend bleiben. Der Familiennachzug darf nicht zum Bezug von Sozialhilfe führen. Das voraussichtliche Einkommen des nachziehenden Familienangehörigen ist im Einzelfall zu berücksichtigen, wenn eine Stelle zugesichert wurde und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung erfüllt sind. Die Betreuung der Kinder muss in diesem Fall sichergestellt sein." Das Gesetz ist klarer zu formulieren.

Zu Buchstabe d: Es geht hier um den Familiennachzug. Es ist durchaus denkbar, dass an Mitglieder der Familie Sozialhilfe ausgerichtet wurde, diese neu jedoch, durch die Einwanderung zusätzlicher Familienmitglieder, wegfällt. Deshalb soll durchaus die Frage gestellt werden, ob dieser frühere Sozialhilfebezug gerechtfertigt war oder nicht. Es soll deshalb durch die zuständige Stelle geprüft werden, ob eine Rückerstattung angezeigt ist oder nicht.

Art. 43

Proposition de la majorité

....

b. qu'ils disposent d'un logement approprié à leurs besoins; et

....

Proposition de la minorité I

(Schibli, Donzé, Glur)

.... ses enfants de moins de 14 ans

Proposition de la minorité II

(Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Adhérer au projet du Conseil fédéral, mais:

.... et à sa prolongation. (Biffer le reste)



*Proposition Müller Philipp**Al. 1*

Il est possible d'octroyer une autorisation de séjour au conjoint du titulaire d'une autorisation de séjour et à ses enfants célibataires de moins de 18 ans à condition:

....

c. que l'ensemble de la famille ne dépende pas de l'aide sociale. Si la famille a déjà eu recours à celle-ci, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique compétente sur un remboursement approprié des prestations d'aide sociale déjà perçues.

Al. 2

Il est possible d'octroyer de manière anticipée une autorisation d'établissement aux enfants du titulaire d'une autorisation de séjour venus dans le cadre du regroupement familial, à condition qu'ils aient accompli au moins cinq ans de scolarité obligatoire en Suisse.

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1: l'alinéa 1 propose d'intégrer un nouveau droit général non prévu par le droit en vigueur, ce qu'il convient de rejeter. En effet, contrairement au droit actuel, l'article 43 permettra dorénavant non seulement aux Suisses et aux titulaires d'une autorisation d'établissement de bénéficier du regroupement familial, mais aussi aux étrangers possédant une autorisation de séjour d'une année.

Seules les personnes qui séjournent depuis longtemps en Suisse et que l'on peut considérer comme étant intégrées (cf. art. 33) doivent avoir droit au regroupement familial. Si les étrangers titulaires d'une autorisation annuelle de séjour obtiennent également ce droit, le regroupement familial doit être octroyé même si la famille de la personne concernée par le regroupement ne vit que depuis très peu de temps dans notre pays et n'y est pas du tout intégrée. En outre, une telle mesure assimile dans une large mesure l'autorisation annuelle de séjour à l'autorisation d'établissement. Dans ce cas, pourquoi devrions-nous encore faire une distinction entre ces deux types d'autorisation?

Dans le cadre de la consultation, le PRD a attiré l'attention sur le fait que le regroupement familial constituait l'un des principaux facteurs d'immigration (cf. commentaire relatif à l'art. 46 du projet mis en consultation). C'est pourquoi il a également exigé que les conditions d'octroi de ce droit soient formulées de manière plus restrictive.

Toutefois, il n'est pas judicieux de faire dépendre la prétention au droit au regroupement familial d'une multitude de conditions. En effet, la clarté et la faisabilité en pâtiraient. Dans ce cas, une disposition potestative serait plus facilement applicable: elle donnerait aux autorités une marge d'appréciation suffisante et ne nécessiterait pas, en plus, l'intervention d'instances judiciaires déjà surchargées.

En tout état de cause, la marge de manoeuvre des autorités est plutôt restreinte puisqu'elle est bornée par le principe de l'égalité devant la loi. Prenons l'exemple d'un étranger titulaire d'un permis annuel B qui remplit les conditions d'obtention du droit au regroupement familial. En vertu du présent alinéa, il conviendrait de lui accorder ce droit, au nom de l'égalité de traitement avec l'étranger possédant un permis annuel A, qui a droit au regroupement familial puisqu'il remplit les conditions requises.

Dans le cadre de la consultation, onze cantons se sont formellement exprimés contre l'assimilation du regroupement familial à un droit. Aucun canton ne l'a exigé. Tous ont avancé l'argument qu'une telle mesure équivaldrait à abandonner l'une des dernières possibilités de gestion de l'immigration en permettant un regroupement familial progressif.

Il faut tout de même considérer que chaque année, pas moins de 25 000 à 30 000 personnes provenant d'Etats tiers immigreront en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

L'avis du PRD sur la "Politique de migration" indique à la page 10 qu'il faut accorder la priorité à l'intégration, ce qui suppose que l'étranger titulaire d'une autorisation annuelle de séjour ne puisse faire valoir un droit au regroupement familial qu'une fois qu'il a apporté la preuve qu'il souhaite et qu'il peut effectivement s'intégrer.

Concernant l'alinéa 2: il ne faut pas non plus priver les titulaires d'une autorisation annuelle de séjour des éléments favorisant leur intégration. Les enfants étrangers d'une personne ayant une autorisation d'établissement ou d'un ressortissant suisse arrivant en Suisse dans le cadre du regroupement familial, doivent être âgés de 12 ans pour qu'une autorisation d'établissement leur soit délivrée.

En revanche, les enfants d'un titulaire d'une autorisation annuelle de séjour doivent avoir accompli cinq ans de scolarité en Suisse pour obtenir une autorisation d'établissement. Ainsi, l'étranger ne bénéficie pas, immédiatement après son entrée dans notre pays, d'un meilleur statut juridique en raison du regroupement familial sans avoir apporté au préalable la preuve qu'il pouvait et voulait effectivement s'intégrer.

Il importe de tenir compte du fait que l'octroi d'une autorisation d'établissement à un membre d'une famille accorde aux autres membres un statut de séjour bien plus favorable sur le plan juridique. Ce constat est valable



notamment en cas de renvois. En effet, le renvoi de personnes titulaires d'une autorisation d'établissement est soumis à des critères bien plus sévères que celui des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle. Je me permets de renvoyer à cet égard à l'article 52 alinéa 3 et à l'article 91.

S'agissant du critère de rattachement, il y a lieu de se référer à la révision actuelle de la loi sur la nationalité dans laquelle l'accomplissement de cinq ans de scolarité obligatoire occupe une place centrale. Je renvoie à cet égard à l'article 28a alinéa 1 lettre a de la loi sur la nationalité révisée relatif à la naturalisation facilitée de jeunes étrangers issus de la deuxième génération et à l'article 2 alinéa 1 lettre a de la loi précitée relatif à l'acquisition de la nationalité par des étrangers issus de la troisième génération.

Toutefois, les incitations à l'intégration ne doivent pas créer un droit à une autorisation d'établissement. Cela serait contraire au système dans la mesure où cela réduirait ou supprimerait la différence qui sépare l'autorisation de séjour annuelle de l'autorisation d'établissement.

AB 2004 N 753 / BO 2004 N 753

Rappelons par ailleurs que la question touchant le droit à un octroi anticipé d'une autorisation d'établissement n'est ici que d'un intérêt subalterne. Il ressort des enseignements tirés de la pratique (cf. art. 11 al. 1 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers qui précise qu'avant de délivrer à un étranger une autorisation d'établissement, l'autorité examinera de nouveau à fond comment il s'est conduit précédemment) que les autorités de migration, se fondant sur le libre pouvoir d'appréciation dont elles disposent dans les limites des prescriptions légales, examinent rapidement et avec bienveillance les demandes d'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement qui concernent les enfants bien intégrés sur les plans social et scolaire.

Proposition Wasserfallen

....

c. que la famille dispose de moyens financiers lui permettant de subvenir aux besoins de la totalité de ses membres. Sont déterminantes en l'espèce les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS);

d. lorsqu'une aide sociale a d'ores et déjà été perçue, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique concernée en vue d'un remboursement approprié de ladite aide.

Développement par écrit

Concernant la lettre c: la disposition concernée régit le regroupement familial. La présente proposition a pour objet de clarifier et de préciser le texte présenté par le Conseil fédéral qui peut donner lieu à diverses interprétations. En effet, la formulation retenue par ce dernier, soit "ils", ne permet pas de savoir qui précisément ne doit pas dépendre de l'aide sociale: le conjoint étranger et ses enfants célibataires de moins de 18 ans, uniquement le conjoint ou uniquement les enfants, ou encore l'ensemble de la famille. Or, à en croire le message (cf. p. 3510 et 3550), c'est manifestement l'ensemble de la famille puisqu'il est fait référence au fait que les membres de la famille "habitent ensemble", donc au logement visé à la lettre b, et qu'il est indiqué à la page 3550: "Dans la pratique, les directives de la CSIAS demeurent déterminantes pour examiner si la famille dispose de moyens financiers suffisants. Le regroupement familial ne doit pas conduire à une dépendance de l'aide sociale. On tiendra compte, le cas échéant, du revenu probable des membres de la famille qui viendraient en Suisse, si un emploi leur a été promis et que les conditions d'octroi d'une autorisation de travail sont remplies. Dans un tel cas, la garde des enfants doit être assurée." En conséquence, il convient de préciser la loi.

Concernant la lettre d: là encore, la disposition concernée régit le regroupement familial. Il est en effet concevable que certains membres d'une famille bénéficient d'une aide sociale et que celle-ci leur soit supprimée suite à l'arrivée de nouveaux membres. Il s'agit donc de se poser la question de savoir si le versement de cette aide sociale était vraiment légitime ou non. En conséquence, il appartient à l'autorité compétente de vérifier s'il y a lieu ou non d'en exiger le remboursement.

Präsident (Binder Max, Präsident): Über die Artikel 42 und 43 führen wir eine gemeinsame Diskussion. Wir werden aber jeweils einzeln abstimmen.

Schibli Ernst (V, ZH): Ledige Kinder von Ausländern mit einer Niederlassungsbewilligung sollten nicht erst mit 18 Jahren in die Schweiz nachgezogen werden, wenn sie wirklich in Schweiz kommen sollen. Sie sollten maximal 14 Jahre alt sein, dies deshalb, weil diese Jugendlichen meiner Meinung nach bis zum Eintritt ins Berufsleben unsere Sprache erlernen und eine schulische Ausbildung mitbekommen sollten. Das sind Dinge,



die ihnen die persönliche, gesellschaftliche, aber auch berufliche Integration erleichtern. Eine berufliche Ausbildung soll ja nach unserer Meinung nicht unmöglich sein. Wir sollten mit diesem Antrag verhindern, dass diese jungen Menschen den Anschluss in der Schweiz nicht finden. Nicht, dass sie sich plötzlich unverstanden vorkommen, dass sie soziale Probleme bekommen und allenfalls hohe soziale Kosten verursachen. Deshalb möchte ich Sie bitten, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Hier geht es um die Niederlassungsbewilligung, um Personen mit Niederlassungsbewilligung, um den Familiennachzug. Ich habe vorhin gesagt: Niedergelassene sind Schweizer ohne Schweizer Pass! Sie sind schon lange hier, sie haben ihren Beruf, sie leben hier, sie haben hier auch ihr Umfeld – Freunde, Arbeit, ihr kulturelles und soziales Umfeld. Nun wollen wir, dass die ausländischen Ehegatten und Kinder unter 14 Jahren Anspruch haben. Warum Kinder unter 14 Jahren? Es ist überhaupt nicht erwiesen, dass die Integration unter 14 Jahren besser vonstatten geht als bei Jugendlichen im Alter von 18 Jahren. Das ist nicht erwiesen! Es gibt Studien darüber, dass die Integration auch später möglich ist, wenn wir gute Integrationsmöglichkeiten und Massnahmen anbieten. Was mich aber ganz besonders stört – neben der Alterslimite –, ist das Kriterium des Zusammenwohnens bei Niedergelassenen, bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren. Bei jemandem im Alter von 16 oder 17 Jahren ist das Zusammenwohnen häufig eben nicht mehr der Fall. Es ist auch ein Eingriff in die Lebensgestaltung von Leuten. Das Zusammenwohnen ist häufig nicht mehr der Fall, weil Jugendliche in die Lehre gehen; und die Lehre kann man vielleicht nicht mehr vor der Haustüre machen. Es braucht also Möglichkeiten, dass wir das aufweichen. Es ist ein unsinniger Satz und unsinniger Befehl, ein unsinniger Eingriff in die Lebensgestaltung, wenn wir dieses Zusammenwohnen hier in diesem Gesetz wirklich zu einem Grundprinzip erheben. Ich möchte Sie bitten, diesen Zusatz zu streichen und meinem Antrag zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich möchte einfach noch etwas sagen, denn Herr Schibli hat so kurz gesprochen, dass ich ihm die Frage nicht mehr persönlich stellen konnte. Zur Regelung mit den 14 Jahren: Wir wollen ja jetzt mit diesem Gesetz Leute, vor allem qualifizierte Leute – das war ja das Ursprungskonzept – von ausserhalb der EU. Wir haben das gestern mit Ihrem Antrag ein bisschen aufgeweicht, es sollen auch weniger qualifizierte Leute kommen können. Aber ich frage mich, ob das wirtschaftsfreundlich ist, wenn Sie Leuten, auch hoch qualifizierten, die harte Bedingung stellen, dass sie ihre Kinder, wenn sie älter als 14 Jahre sind, nicht mehr nachziehen können. Ich muss die Wirtschaftspartei, die Freisinnigen, fragen, ob Sie sich gut überlegt haben, diesen Antrag zu unterstützen. Es könnte ja sein, dass ein hoch qualifizierter Manager dann nicht mehr kommen und für die Schweizer Wirtschaft arbeiten will, weil man ihm sagt, dass er seine 15-jährige Tochter und seinen 16-jährigen Sohn nicht mitnehmen darf. Ich frage mich einfach: Was für ein unemanzipiertes Menschenbild steckt dahinter, wenn man den Leuten solche Vorschriften macht? Wären wir zufrieden, wenn solche Bedingungen uns betreffen würden? Würden wir uns das selber vorschreiben lassen? Zu meinem eigenen Antrag, d. h. zu jenem der Minderheit II zu Artikel 43: Da schlage ich Ihnen vor, dass ausländische Ehegatten und Kinder von Personen mit Aufenthaltsbewilligung nachgezogen werden können und einen Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung haben, und das ohne Einschränkungen im Bereich des Zusammenlebens. Frau Vermot hat es schon gesagt: Immer wollen wir ihnen vorschreiben, wie sie zu leben haben, auch was die Wohnungsgrösse anbelangt. Es gibt Regionen auf der Welt, in denen man daran gewöhnt ist, näher zusammenzurücken, als wir das gewohnt sind. Wieso schreiben wir den Leuten vor, dass sie so wohnen müssen wie wir? Das ist auch wieder eine Bevormundung. Die Formulierung "wenn sie nicht von Sozialhilfe abhängig sind" möchte ich Ihnen auch zu streichen beantragen –

AB 2004 N 754 / BO 2004 N 754

bedingungslos. Ausländische Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren sollen nachgezogen werden können, wenn ihre Partner beziehungsweise Eltern regulär in der Schweiz arbeiten und ihre Pflichten erfüllen. Das ist der Inhalt meines Antrages.

Goll Christine (S, ZH): Wenn wir hier alle Bestimmungen im Gesetz anschauen, die den Familiennachzug betreffen, dann stellen wir fest, dass bereits der Bundesrat eine chaotische Ausgangslage geschaffen hat. Auch die Kommission hat keine kohärente Systematik zustande gebracht; das erstaunt hingegen sehr. Es erstaunt deshalb, weil sich unser Rat bereits zweimal vertieft über eine Teilrevision des Anag gebeugt hat, ursprünglich ausgelöst durch meine parlamentarische Initiative 96.461 für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von Migrantinnen. Unser Rat hat sich auch bereits mit der Frage der registrierten gleichgeschlechtlichen und nichtehelichen Partnerschaft vertieft auseinander gesetzt. Deshalb erstaunt es umso mehr, dass hier völlig



unkoordinierte Bestimmungen in Bezug auf den Familiennachzug formuliert werden.

Es gibt verschiedene Prinzipien, die aufgrund der bisherigen Arbeiten unseres Rates zu berücksichtigen sind: Ein erstes wichtiges Prinzip wurde auch bei der Anag-Teilrevision bestätigt – ausgelöst durch meine parlamentarische Initiative -: Das war die parteiübergreifende Einsicht, dass wir in diesem Bereich keinen willkürlichen Ermessensspielraum der kantonalen Fremdenpolizeibehörden wollen.

Ein zweites Prinzip – auch das haben wir mit der bereits behandelten Teilrevision zweimal mit deutlichen Mehrheiten festgehalten -: Wir wollen keine rechtsungleiche Behandlung von Migranten und Migrantinnen, egal ob sie mit einem Schweizer, einer Schweizerin oder einer Person mit Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung verheiratet sind.

Ein drittes Prinzip, das nur schon aufgrund unserer Bundesverfassung einzuhalten ist, betrifft das Grundrecht auf Ehefreiheit, das heisst, wir wollen keine Aushöhlung des Grundrechtes auf Ehefreiheit.

Ein viertes Prinzip: Wir wollen keine Diskriminierung von gleichgeschlechtlichen und nicht ehelichen Partnerschaften. Auch das ist in unserer Bundesverfassung und im bereits behandelten Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare festgehalten worden.

Ein fünftes Prinzip: Wir haben aufgrund der heutigen rechtlichen Ausgangslage auch im neuen Eherecht bereits die freie Wohnsitzwahl des Ehepartners, der Ehepartnerin. Auch das darf nicht untergraben werden.

Ein sechstes Prinzip: Letztlich geht es bei dieser Frage des Familiennachzugs auch um die Respektierung der EMRK. Der Familiennachzug ist ein Grundrecht, ein fundamentales Menschenrecht, das auch die Schweiz respektieren muss.

Nun zur Kritik, zu den Bestimmungen zum Familiennachzug, die sich in diesen beiden Artikeln 42 und 43 niederschlagen, die wir jetzt behandeln: Die Bestimmungen sind unkoordiniert, sie sind sogar fahrlässig unpräzise, sie beinhalten auch eine sachlich unbegründete, drastische Ungleichbehandlung von Schweizern und Schweizerinnen und EU-Bürgern und -Bürgerinnen auf der einen Seite und von Niedergelassenen ohne EU-Pass auf der anderen Seite. Tatsache ist, dass bereits heute ein Drittel aller Ehen zu den binationalen Ehen gehören, das heisst, ein Partner oder eine Partnerin ist ausländischer Herkunft. Vollständig absurd ist es, wenn wir in diesem Zusammenhang mit dem Familiennachzug die Bestimmungen im ZGB – Artikel 97, 105 und 109 – anschauen; diese haben ja einen direkten Bezug zu dieser Frage des Familiennachzugs. Diese neuen Bestimmungen im neuen Ausländergesetz widmen sich dem Kampf gegen so genannte Scheinehen.

Es ist bereits heute so, dass auch zahlreiche Ehen zwischen Schweizern und Schweizerinnen aus wirtschaftlichen, steuer-, erb- und versicherungsrechtlichen Gründen geschlossen werden. Mich würde es wundernehmen, wie viele Ehen in diesem Parlament in diesem Sinne als Scheinehen bezeichnet werden könnten.

Klar ist, dass der Ständerat bei diesen Bestimmungen zum Familiennachzug auf alle Fälle noch einmal über die Bücher gehen muss. Klar ist aber auch, dass wir heute im Sinne einer Schadensminderung am heutigen unkoordinierten Flickwerk, das hier vorliegt, die Minderheiten Bühlmann und Vermot unterstützen und die Minderheit Schibli ablehnen müssen. Die Anträge der Minderheiten Bühlmann und Vermot beinhalten vor allem, dass keine einschränkenden Bestimmungen im Gesetz aufgenommen werden, betreffen sie nun das Zusammenwohnen oder die Frage einer so genannt "bedarfsgerechten" Wohnung. Ich frage Sie: Was ist eine "bedarfsgerechte" Wohnung? Es geht auch nicht an, Einschränkungen in Bezug auf das Beziehen von Sozialhilfeleistungen vorzunehmen.

Unterstützen Sie bitte die Minderheiten Vermot und Bühlmann.

Müller Geri (G, AG): Liebe Jugendliche auf der Tribüne, es freut mich besonders, dass Sie die Beratung dieses Artikels verfolgen können. Es geht in diesem Artikel im Wesentlichen nämlich wirklich um die Jugendlichen.

Wenn Sie diesen Artikel genau anschauen und sich einmal vorstellen, Sie würden das Merkmal "Ausländerinnen und Ausländer" herausnehmen, dann ergäbe das eine Regulierung, die eine unglaubliche Situation nach sich ziehen würde. Wenn wir nicht diskriminierend wirken wollen, müssen wir so denken: Was wäre dieses Gesetz ohne das Merkmal "Ausländerinnen und Ausländer"?

Es wird beantragt, dass man die Kinder nur in die Schweiz einreisen lässt, bis sie 14 Jahre alt sind. Herr Schibli, bitte beantragen Sie das bei den Fremdenpolizeien in den Kantonen; sie wissen das nämlich noch nicht und verhindern manchmal jahrelang, dass die Kinder nachziehen können. Dieser Vorwurf muss dorthin gehen und nicht unbedingt im Gesetz seinen Ausdruck finden. Es gibt Kinder und Jugendliche – ich spreche hier aus Erfahrung, weil ich mit solchen Jugendlichen arbeite –, bei denen es sinnvoll ist, wenn sie die Ausbildung noch im Heimatland fertig machen. Dann haben sie wenigstens eine Ausbildung. Kommen sie mit 14 oder 15 Jahren in die Schweiz, wären sie zwar in ihrem Heimatland gut ausgebildet, fangen bei uns aber wieder in der Realschule an. Warum? Weil sie die deutsche Sprache nicht beherrschen. Wir fangen also schon dort mit einer Segregation an, die Sie Ihren Kindern nie zumuten würden. Wenn Sie ins Ausland gehen müssten, würden



Sie dafür sorgen, dass Ihr Kind in eine deutsche oder in eine Schweizer Schule gehen könnte – vielleicht gibt es für die Westschweizerinnen und Westschweizer auch französische Schulen; ich weiss es nicht. Aber man würde versuchen, die Kinder möglichst die angefangene Ausbildung fertig machen zu lassen. Hier nehmen Sie einfach das Alter 14 – das ist als Kriterium völlig haltlos.

Die Aufenthaltsbewilligung für die Kinder – das ist der zweite Artikel, den wir jetzt gleichzeitig beraten – muss sicher sein. Ich stelle fest, dass Jugendliche, die in Bezug auf den Aufenthalt keine sichere Situation haben, bedeutend schlechter lernen, sich bedeutend schlechter auf den Beruf vorbereiten und bedeutend schlechter mit der Umwelt kooperieren. Warum? Sie schwanken ständig hin und her: Bleiben wir länger hier, oder müssen wir nach Hause?

Ganz dramatisch ist es dann für Kinder, die zeitweise noch ins Ausland zurückkehren müssen, meistens unter fremdenpolizeilicher Auflage. Dort ist es dann sehr, sehr schwierig, Identitätsbildung zu machen. Die Artikel 42 und 43 dieses Gesetzes müssten möglichst liberal gestaltet werden, möglichst so, dass die Eltern zusammen mit den Kindern eine sinnvolle Lösung gestalten könnten, einen sinnvollen beruflichen Werdegang einleiten könnten, und es sollten nicht möglichst viele Hindernisse eingebaut werden, wie dies in diesen Artikeln reguliert ist.

Sie müssen sich nur einmal Dinge wie die Maslowsche Bedürfnispyramide vorstellen: Die geht von der Sicherheit aus. Die Sicherheit ist das unterste und erste Bedürfnis, das die Leute befriedigt haben wollen. Wenn sie diese Sicherheit nicht haben, dann gibt es eine schlechte Entwicklung, egal,

AB 2004 N 755 / BO 2004 N 755

ob sie jetzt Ausländerinnen oder Schweizerinnen sind. Sicherheit ist eine ganz wichtige Grundvoraussetzung für die Entwicklung der Menschen, für die Ausbildung der Menschen und für die Zusammenarbeit in ihrer Umgebung.

Dann zum Thema Ehepolitik: Ich habe schon diverse Male gesagt, dass wir hier eigentlich nicht eine Ausländerinnen- und Ausländerpolitik, sondern Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik – ich dachte gestern, wir hätten Landwirtschaftsartikel vor uns liegen – machen, und jetzt machen wir noch Ehepolitik und regulieren noch die Ehe! Sie wissen bestens, dass es zeitweise sehr gut sein kann, wenn sich Ehepartnerinnen und Ehepartner eine zeitlang "auseinander wohnen". Wieso sollen wir bei den Ausländerinnen und Ausländern anders regulieren? Sie haben hier eine bestimmte Vorstellung, wie ein normales Haus, wie eine normale Wohnung aussehen sollte. Es gibt gewisse Schweizerinnen und Schweizer, die in einem Chalet wohnen, und andere wohnen in einem dreizehnstöckigen Wohnhaus: Was ist denn eigentlich eine normale Behausung? Es sind hier also einfach Dinge beschrieben, die Sie uns Schweizerinnen und Schweizern nie zumuten würden.

Dasselbe gilt dann eben auch, wenn man weiter definiert, was eine Scheinehe ist; Christine Goll hat das aufgeworfen. Ich lebe in einer Scheinehe: Bei uns scheint die Sonne, seit wir miteinander verheiratet sind. Das ist ein Begriff, den Sie nicht definieren können. Viele Ehen müssen aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen werden, aus Migrationsgründen, aber dann muss man das nicht noch irgendwie negativ bezeichnen, oder Sie meinen es dann wirklich positiv in dem Sinne, dass die Ehe die Sonne scheinen lässt.

Ich bitte Sie also, bei diesen beiden Artikeln 42 und 43 die liberale Fassung, welche die Linken und die Grünen vorgeschlagen haben, zu unterstützen.

Glur Walter (V, AG): Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, die Minderheit I (Schibli) zu unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen: Eltern mit einer Niederlassungsbewilligung sollen ihre Kinder mit 14 Jahren und nicht erst mit 18 Jahren in die Schweiz nachkommen lassen. Es passiert sehr oft, dass die Eltern hier arbeiten und die Kinder bei ihren Grosseltern im Heimatland lassen, weil dort die Lebensunterhaltskosten um einiges günstiger sind. Sie tun damit ihren Kindern keinen Gefallen. Deshalb stellen wir die Altersfrage zur Diskussion. Jugendliche, die im Alter zwischen 14 und 18 Jahren in die Schweiz kommen, werden mit Sprachschwierigkeiten konfrontiert, sie kennen unser Schulsystem nicht und haben keine berufliche Ausbildung. Solche Jugendlichen sind die Arbeitslosen von morgen. Stellen Sie sich vor, wie solche Jugendlichen eine Lehrstelle finden könnten. Wenn wir diesen Jungen eine echte Chance geben wollen, müssen wir die niedergelassenen Eltern verpflichten, die Kinder schneller in die Schweiz nachkommen zu lassen und nicht zu warten, bis sie bald 18 Jahre alt sind. Die Kinder sollen früh in die Schweiz kommen, damit sie hier die Schulen durchlaufen, die Sprache erlernen und eine Lehrstelle finden können. Das ist bei einem Nachzug mit 16 oder 17 Jahren absolut nicht möglich. Aber es wird von vielen ausländischen Eltern extra so gemacht. Es gibt verschiedene Beispiele: Sie arbeiten 14 Jahre in der Schweiz, haben zwei kleine Kinder bei sich, und dann lassen sie den 15-jährigen Sohn und die 17-jährige Tochter nachkommen. Das ist schlitzohrig und den Kindern gegenüber fahrlässig.



Deshalb bitten wir Sie, der Minderheit I (Schibli) in Artikel 42 Absatz 1 und logischerweise auch in Artikel 43 zuzustimmen. Die Minderheiten Vermot und Bühlmann lehnen wir in beiden Artikeln ab.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt in den Artikeln 42 und 43 den Antrag der Mehrheit.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir vertreten ebenfalls die Auffassung, dass die Mehrheit zu unterstützen sei, stellen dieser dann aber den Antrag Müller Philipp, den wir übernehmen, entgegen.

Den Antrag der Minderheit I (Schibli) zu Absatz 1 lehnen wir ebenfalls ab, aus zwei Gründen: Schlicht und einfach schreibt die EMRK in Artikel 8 das Recht auf die Einheit der Familie vor. Sie schützt den Nachzug von Kindern Niedergelassener bis zu einem Alter von 18 Jahren, und die Formulierung gemäss Minderheitsantrag I ist daher aus rechtlichen Gründen unseres Erachtens abzulehnen. Dazu kommen noch die Überlegungen, die Frau Bühlmann bereits vorweggenommen hat. Besten Dank, wir können uns diesen anschliessen. Besser ist der systematische Aufbau von Artikel 42 in der Fassung der Kommission, Absatz 1 ist daher in der Kommissionsfassung zu belassen. Den Anreiz für den frühzeitigen Nachzug von Kindern, Herr Glur, finden Sie im Antrag Müller Philipp zu Absatz 3, wo wir eben wieder das Alter 12 hineinnehmen möchten.

Die Minderheitsanträge Vermot zu den Absätzen 1 und 2 lehnen wir ab. Wie bereits bei Artikel 41 gehen wir von einer anderen Philosophie aus. Ich möchte nicht wiederholen, was wir in der ganzen Woche gehört haben. Immerhin ist beim Antrag der Minderheit Vermot zu Absatz 1 anzufügen, dass es doch darum geht, die Zahl von Aufenthaltsehen oder rechtsmissbräuchlich aufrechterhaltenen Ehen zu minimieren. Deswegen ist das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss Bundesrat und Kommissionmehrheit zu belassen. Geri Müller möchte ich antworten, dass wir mit diesem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer auch keine Therapie betreiben können, sondern das Schwergewicht liegt beim Kriterium der Einheit, welche neben dem Zeitablauf den Anknüpfungspunkt bildet zum Anspruch auf Erteilung einer bestimmten Bewilligung.

Beim Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 2 sind wir der Auffassung, dass sich auch Ehegatten durch Integrationswillen und -bereitschaft ausweisen sollen. Eine Dauer von bloss zwei Jahren ist hierfür zu kurz. Dazu kommt, dass bereits mit der Ausschöpfung aller kantonalen und eidgenössischer Rechtsmittel bei der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach erfolgter Trennung oder Scheidung leicht ein bis zwei Jahre verstreichen. Wir ersuchen Sie deshalb um Beibehaltung der fünfjährigen Frist gemäss Kommissionmehrheit. Absatz 2 wäre dann allerdings im Sinne des Ihnen vorliegenden Einzelantrages Müller Philipp durch "die Kinder" zu ergänzen. Absatz 3 wäre zu ergänzen oder zu ändern in dem Sinne, dass Kinder unter 12 Jahren auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung Anspruch haben. Die Begründung habe ich bereits im Zusammenhang mit Artikel 41 geliefert.

Ich bitte Sie deshalb, entsprechend abzustimmen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Bei dieser Konzeption des Familiennachzugs müssen wir uns nochmals vergegenwärtigen, dass es hier um eine Kaskadenabstufung geht. Wir haben erst die Ehegatten und Kinder von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit den besten Rechten, dann die Ehegatten und Kinder von Niedergelassenen in Artikel 42, wo es schon weniger Rechte gibt, und je geringer der Aufenthaltsstatus ist, umso höher sind halt die Anforderungen für den Familiennachzug. Das ist das Konzept. Das ist auch nichts Neues, sondern es entspricht weitgehend den heutigen Regelungen, wie wir sie im Anag haben.

Bei Artikel 42 hat sich die Mehrheit vollumfänglich der Konzeption des Bundesrates angeschlossen, was die heutige Regelung darstellt. Niedergelassene sollen ihre Ehegatten und Kinder aus dem Ausland nachziehen lassen können, und zwar eben Kinder bis zu 18 Jahren, also bis zum Mündigkeitsalter. Der Antrag der Minderheit Schibli wie auch der Antrag Müller Philipp – die Grenze bei 14 bzw. bei 12 Jahren anzusetzen – lagen in der Kommission vor. Wir haben sie diskutiert. Den Antrag auf eine Grenze von 14 Jahren haben wir mit 9 zu 8 Stimmen und den Antrag auf eine Grenze von 12 Jahren mit 15 zu 2 Stimmen abgelehnt, und zwar aus folgenden Gründen: Wir haben einerseits Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der den Schutz des

AB 2004 N 756 / BO 2004 N 756

Privat- und des Familienlebens garantiert. Unter Familie versteht man da natürlich vor allem Kinder bis zur Mündigkeit und Personen, die in einer engen Beziehung zueinander stehen – in Beziehungen, die auch tatsächlich gelebt werden. Wir sind überzeugt, dass hier bereits bei der Niederlassung, bei der Aufenthaltsbewilligung und bei der Kurzaufenthaltsbewilligung alle Kinder, d. h. alle Kinder bis zum Alter von 18 Jahren, in den Genuss des Familiennachzugs kommen sollten. Wir steuern hier – und das ist wesentlich – mit der neuen fünfjährigen Frist. Wir finden es im Sinne der Familie und auch im Sinne von Artikel 8 EMRK nicht richtig, dass man Kinder





dann während eines Zeitraumes von zehn, zwanzig Jahren nachreisen lässt, sondern wir wollen die Familie möglichst schnell zusammenführen, egal, wie alt die Kinder sind. Das ist unser Konzept mit der fünfjährigen Frist, die wir neu einführen möchten. Das halten wir für wesentlich praktikabler und sinnvoller als die Steuerung über das Alter.

Zum Antrag der Minderheit II (Vermot) zu Artikel 42 Absatz 1: Wir haben schon in Artikel 41 auf das Kriterium des Zusammenwohnens hingewiesen. Hier ist es eingeführt, weil es auch dem Freizügigkeitsabkommen nicht widerspricht. Wir erachten es als richtig, dass bei Niedergelassenen das Kriterium des Zusammenwohnens grundsätzlich erfüllt sein muss. Ich will im Hinblick auf die bereits gelaufene Diskussion nicht länger sprechen. Beim Antrag der Minderheit Vermot zu Absatz 2 geht es, analog zu Artikel 41, wieder um die Frage, wann ein Anspruch auf Niederlassung bestehen soll. In Artikel 41 gehen Bundesrat und Kommission von einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer aus. Das ziehen wir im ganzen Konzept so durch. Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag der Minderheit Vermot abzulehnen.

Die beiden Minderheitsanträge zu Artikel 43 entsprechen denjenigen zu Artikel 42. Ich bitte Sie daher, hier kohärent zu legiferieren.

Wir haben noch diverse Anträge: In Artikel 43 Absatz 1 möchte Herr Müller eine Kann-Formulierung einführen. Das widerspricht dem Konzept von Bundesrat und Kommission. Wir wollen Rechtsansprüche auf Aufenthaltsbewilligungen, weil es natürlich keinen Sinn macht, den Familiennachzug zu gewähren, ohne dass man Anspruch auf die Aufenthaltsbewilligung hat. Das ist bereits heute so, und das soll auch hier für den Bereich der Aufenthaltsbewilligung gelten.

Die Kriterien des Zusammenwohnens, der bedarfsgerechten Wohnung und der sozialen Sicherheit gelten schon heute, Frau Goll. Es besteht zum Kriterium der angemessenen oder bedarfsgerechten Wohnung eine jahrzehntelange Praxis. Es ist völlig klar, wie das von den Behörden anzuwenden ist. Es gibt höchstens Auslegungsprobleme zwischen den Kantonen, weil nicht immer dieselben Kriterien angewendet werden. Aber es gibt diverse Bundesgerichtsentscheide, die das klären und die die Kantone auch binden.

Es wurde noch etwas zu den gleichgeschlechtlichen Paaren gesagt. Hier möchte ich nur darauf hinweisen, dass das die Kommission sehr wohl diskutiert hat. Aber das regeln wir eben im Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare. Dort spezifizieren wir die Rechtsstellung dieser Lebensform und nicht hier im Ausländergesetz. Das wäre der falsche Ort. Das muss im Registrierungsgesetz geschehen.

Zum Antrag Wasserfallen: Er lag in der Kommission so nicht vor. Wir möchten am bisherigen Sozialhilfekzept festhalten.

Deshalb bitte ich Sie, entsprechend der Mehrheit zu legiferieren.

Art. 42 Abs. 1 – Art. 42 al. 1

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 67 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 56 Stimmen

Art. 42 Abs. 2 – Art. 42 al. 2

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 77 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Art. 42 Abs. 3 – Art. 42 al. 3

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Freysinger ist zurückgezogen worden.





Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 80 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Eventualantrag Vermot zu Artikel 42 entfällt.

Art. 43 Abs. 1 Bst. c – Art. 43 al. 1 let. c

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp 80 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 9 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 81 Stimmen

Art. 43 Abs. 1 Bst. d – Art. 43 al. 1 let. d

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Wasserfallen 77 Stimmen

Dagegen 95 Stimmen

Art. 43 Abs. 2 – Art. 43 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Müller Philipp 81 Stimmen

Dagegen 91 Stimmen

Art. 43 Einleitung – Art. 43 introduction

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 61 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 107 Stimmen

Für den Antrag Minderheit II 63 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 77 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich darf heute Herrn Erwin Jutzet und Herrn Christian Waber zum Geburtstag gratulieren: Ich wünsche den beiden Kollegen alles Gute für die Zukunft. (*Beifall*)

Art. 44

Antrag der Mehrheit

....

b. eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist; und

....



AB 2004 N 757 / BO 2004 N 757

Antrag der Minderheit I

(Hubmann, Gross Andreas, Janiak, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)
Ausländischen Ehegatten, gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern und ledigen Kindern

Antrag der Minderheit II

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

....

b. Streichen

....

Antrag Hess Bernhard

.... ledigen Kindern unter 16 Jahren

Schriftliche Begründung

Je rascher der Familiennachzug und je jünger die Kinder, desto besser die Integration.

Antrag Wasserfallen

....

c. genügend finanzielle Mittel für den Unterhalt der Gesamtfamilie vorhanden sind. Massgebend sind die Skos-Richtlinien;

d. ist Sozialhilfe bereits bezogen worden, hat die Ausländerin oder der Ausländer nachzuweisen, dass sie oder er sich mit dem zuständigen Gemeinwesen über eine angemessene Rückzahlung der bezogenen Sozialhilfe geeinigt hat.

Schriftliche Begründung

Zu Buchstabe c: Es handelt sich hier um den Familiennachzug. Der hier gestellte Antrag ist eine Klärung und Präzisierung des Antrages des Bundesrates. Der Antrag des Bundesrates kann verschieden interpretiert werden. Es ist unklar, ob nur die ausländischen Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein dürfen oder nur die Ehegatten oder nur die Kinder oder ob die gesamte neu zusammengeführte Familie gemeint ist. Gemäss Botschaft Seite 3752 bzw. Seite 3793 zu Artikel 43 ist offenbar die ganze Familie gemeint, denn es wird Bezug genommen auf die gemeinsame Wohnung gemäss Buchstabe b. Weiter heisst es in der Botschaft Seite 3793: "Bei der Beurteilung der notwendigen finanziellen Mittel sollen in der Praxis die Skos-Richtlinien massgebend bleiben. Der Familiennachzug darf nicht zum Bezug von Sozialhilfe führen. Das voraussichtliche Einkommen des nachzuziehenden Familienangehörigen ist im Einzelfall zu berücksichtigen, wenn eine Stelle zugesichert wurde und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Arbeitsbewilligung erfüllt sind. Die Betreuung der Kinder muss in diesem Fall sichergestellt sein." Das Gesetz ist klarer zu formulieren.

Zu Buchstabe d: Es geht hier um den Familiennachzug. Es ist durchaus denkbar, dass an Mitglieder der Familie Sozialhilfe ausgerichtet wurde, diese neu jedoch, durch die Einwanderung zusätzlicher Familienmitglieder, wegfällt. Deshalb soll durchaus die Frage gestellt werden, ob dieser frühere Sozialhilfebezug gerechtfertigt war oder nicht. Es soll deshalb durch die zuständige Stelle geprüft werden, ob eine Rückerstattung angezeigt ist oder nicht.

Antrag Wasserfallen

Streichen

Schriftliche Begründung

Hier handelt es sich um den Familiennachzug von Ehegatten und Kindern bei Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen. Wenn auch hier nun alle Schleusen geöffnet werden, wird die Flut der Einwanderung noch grösser. Es ist wirklich nicht einzusehen, dass Kurzaufenthaltern, die – wie der Name sagt – eben nur kurz in der Schweiz wohnen werden, auch noch der Familiennachzug gewährt werden soll. Artikel 44 ist ersatzlos zu streichen.

Antrag Freysinger

Streichen

Schriftliche Begründung





Die Kurzaufenthaltsbewilligung wird erteilt in der Regel für Aufenthalte bis zu einem Jahr erteilt. Eine Verlängerung ist bis maximal zwei Jahre möglich, soll aber die Ausnahme sein. Für diese kurze Dauer ist die Bewilligung des Familiennachzugs unverhältnismässig. Insbesondere die vorübergehende Einschulung der Kinder, die nur für die kurze Aufenthaltszeit erfolgt, stellt eine sprachliche und kulturelle Herausforderung dar, die zusätzlichen finanziellen Aufwand für die Betroffenen und die Schweiz bedeutet.

Antrag Vanek
Streichen

Art. 44

Proposition de la majorité

....

b. qu'ils disposent d'un logement approprié à leurs besoins; et

....

Proposition de la minorité I

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

Le conjoint du titulaire d'une autorisation de séjour, son partenaire de même sexe ainsi que ses enfants

Proposition de la minorité II

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

....

b. Biffer

....

Proposition Hess Bernhard

.... ainsi que ses enfants célibataires de moins de 16 ans

Développement par écrit

Plus le regroupement est rapide et plus les enfants sont jeunes, meilleure est l'intégration.

Proposition Wasserfallen

....

c. que la famille dispose de moyens financiers lui permettant de subvenir aux besoins de la totalité de ses membres. Sont déterminantes en l'espèce les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS);

d. lorsqu'une aide sociale a d'ores et déjà été perçue, l'étranger doit prouver qu'il a trouvé un accord avec la collectivité publique concernée en vue d'un remboursement approprié de ladite aide.

Développement par écrit

Concernant la lettre c: la disposition concernée régit le regroupement familial. La présente proposition a pour objet de clarifier et de préciser le texte présenté par le Conseil fédéral qui peut donner lieu à diverses interprétations. En effet, la formulation retenue par ce dernier, soit "ils", ne permet pas de savoir qui précisément ne doit pas dépendre de l'aide sociale: le conjoint étranger et ses enfants célibataires de moins de 18 ans, uniquement le conjoint ou uniquement les enfants, ou encore l'ensemble de la famille. Or, à en croire le message (cf. p. 3510 et 3550), c'est manifestement l'ensemble de la famille puisqu'il est fait référence au fait que les membres de la famille "habitent ensemble", donc au logement visé à la lettre b, et qu'il est indiqué à la page 3550 que: "Dans la pratique, les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) demeurent déterminantes pour examiner si la famille dispose de moyens financiers suffisants. Le regroupement familial ne doit pas conduire à une dépendance de l'aide sociale. On tiendra compte, le cas échéant, du revenu probable des membres de la famille qui viendraient en Suisse, si un emploi leur a été promis et que les conditions d'octroi d'une autorisation de travail sont remplies. Dans un tel cas, la garde des enfants doit être assurée." En conséquence, il convient de préciser la loi.

Concernant la lettre d: là encore, la disposition concernée régit le regroupement familial. Il est en effet concevable que certains membres d'une famille bénéficient d'une aide

AB 2004 N 758 / BO 2004 N 758

sociale et que celle-ci leur soit supprimée suite à l'arrivée de nouveaux membres. Il s'agit donc de se poser





la question de savoir si le versement de cette aide sociale était vraiment légitime ou non. En conséquence, il appartient à l'autorité compétente de vérifier s'il y a lieu ou non d'en exiger le remboursement.

Proposition Wasserfallen

Biffer

Développement par écrit

Il est question à cet article du regroupement familial concernant le conjoint et les enfants de personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée. Ici encore, si on ouvre toutes les vannes, le flot d'immigrants ne fera qu'augmenter. Il n'est pas admissible que les titulaires d'autorisations de courte durée – appelés à ne résider que peu de temps en Suisse – puissent encore faire venir leur famille. L'article 44 est à biffer.

Proposition Freysinger

Biffer

Développement par écrit

L'autorisation de courte durée est généralement octroyée pour un séjour de moins d'une année. Une prolongation est possible pour deux années au plus, mais doit rester l'exception. Le regroupement familial pour une période si courte est disproportionné; la scolarisation des enfants en particulier pose un problème et constitue un défi sur les plans linguistique et culturel entraînant tant pour la Suisse que pour les personnes concernées des frais supplémentaires.

Proposition Vanek

Biffer

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich habe diesen Antrag zu verschiedenen Artikeln gestellt, weil immer nur von Ehegatten die Rede ist. Wir haben aber in diesem Rat bereits ein Gesetz verabschiedet, das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, und deshalb sollten wir sie in diesem Gesetz auch erwähnen.

Vertreter der Verwaltung haben in der Kommission gesagt, das AuG werde ohnehin entsprechend angepasst, wenn das Partnerschaftsgesetz in Kraft trete. Wenn Herr Bundesrat Blocher hier und jetzt öffentlich verspricht, dass dem so sein wird, bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich kann es kurz machen. Es ist die gleiche alte Forderung, den Leuten nicht vorzuschreiben, in was für einer Wohnung sie leben müssen, wenn sie ihre Familienangehörigen nachziehen. Die Argumente dagegen habe ich schon beim vorherigen Artikel angeführt. Mein Kollege Geri Müller hat sie im Namen der Fraktion ausgeführt; ich verzichte auf eine Wiederholung der Argumente. Es geht um die Streichung dieses Passus, wonach man die Klausel der "bedarfsgerechten Wohnung" für nachziehende Angehörige von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung einführt.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion stimmt dem Antrag der Mehrheit zu.

Steiner Rudolf (RL, SO): Im Auftrag der FDP-Fraktion bitte ich Sie, sowohl den Antrag der Minderheit I (Hubmann) wie jenen der Minderheit II (Bühlmann) abzulehnen.

Die Minderheit Hubmann wünscht ja, dass nicht nur ausländischen Ehegatten und Kindern unter 18 Jahren eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden kann, sondern auch gleichgeschlechtlichen Paaren. Sie wissen, dass die FDP grundsätzlich gegenüber den Anliegen gleichgeschlechtlicher Paare relativ offen ist. Wir haben aber die Meinung, dass dieses Begehren der Minderheit I nun über das Ziel hinausschiesst. Wir wissen, dass eine Registrierung der gleichgeschlechtlichen Paare noch nicht möglich ist. Es fehlt daher jede Möglichkeit einer Überprüfung, wer denn mit wem in welcher Gemeinschaft verbunden ist. Mit dem Antrag Hubmann wird so das Risiko geschaffen, dass Kurzaufenthaltsbewilligungen für gleichgeschlechtliche Paare missbraucht werden. Diese Möglichkeit muss von vornherein bekämpft und unterbunden werden. Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit I abzulehnen, um eben diesen möglichen Missbräuchen vorzubeugen.

Die Minderheit II will das Erfordernis einer bedarfsgerechten oder angemessenen Wohnung für die Nachgezogenen streichen. Wenn schon die Möglichkeit des Familiennachzugs auch für Kurzaufenthalter überhaupt geschaffen werden soll, ist es für uns ein minimales Erfordernis, dass dann eine bedarfsgerechte Wohnung zur Verfügung steht. Gerade jene Kreise, die immer wieder die Integration der Nachgezogenen, der Familie, der Kinder postulieren, müssen auf dieses Begehren auch eingehen, denn nur mit einer bedarfsgerechten



Wohnung für die Ehegatten und für die Kinder ist gewährleistet, dass eine Integration überhaupt möglich ist. Wir haben die Meinung, dieses Erfordernis müsse unbedingt im Gesetz Aufnahme finden.

Blocher Christoph, Bundesrat: Zu Artikel 44: Auf die Begriffe "bedarfsgerecht" und "angemessen" komme ich nicht mehr zurück. Da besteht unseres Erachtens kein Unterschied.

Zum Antrag der Minderheit I (Hubmann): Es ist tatsächlich so, wenn das Gesetz im Nationalrat verabschiedet ist. Die registrierte Partnerschaft wird ja der Ehe gleichgestellt. Das wird auch im Anag so geändert und würde dann logischerweise auch hier angepasst werden. Von diesem Standpunkt aus können Sie Ihren Antrag gut zurückziehen. Es passiert dann automatisch.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: En ce qui concerne la minorité I (Hubmann), Madame Leuthard a répondu tout à l'heure qu'il n'y avait pas lieu de régler ce problème dans cette législation. La commission a donc rejeté cette proposition, par 11 voix contre 6 et avec 2 abstentions.

En ce qui concerne la minorité II (Bühlmann), dans la mesure où nous sommes ici à un article qui doit régler la question pour les titulaires d'une autorisation de courte durée, force est de reconnaître que ces personnes, qui viennent dans notre pays pour une durée limitée, n'ont pas forcément les moyens, le temps ou la volonté de rechercher des logements tout à fait convenables; elles résident parfois dans des hôtels. Je crois que, si elles entendent bénéficier du regroupement, il est logique que l'on puisse établir, dans le cadre de ces permis de courte durée, qu'elles ont un logement leur permettant d'accueillir leur famille dans des conditions décentes. La commission a rejeté la proposition défendue par la minorité II (Bühlmann), par 12 voix contre 7.

En ce qui concerne la proposition Wasserfallen, j'aimerais vous rendre attentifs au fait que justement dans le domaine de ces séjours de courte durée, nous sommes dans un régime qui est largement utilisé par les sociétés multinationales. Ces autorisations de séjour de courte durée sont en principe délivrées pour une année, renouvelables au maximum pour une année. Si nous empêchons le regroupement familial pour ce personnel tournant, actif dans les sociétés multinationales, nous ne manquerons pas d'avoir des retombées économiques négatives pour notre pays. En effet, les cadres de ces sociétés – qui ont des postes tournants sur l'ensemble du continent ou de la planète – n'accepteront pas de venir travailler ici six mois, une année, une année et demie ou jusqu'à deux ans sans pouvoir bénéficier du regroupement familial.

En ce qui concerne la proposition Wasserfallen relativ à l'assise financière et au remboursement de l'aide sociale, elle n'a pas été débattue en commission, pour ces permis de courte durée.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit I (Hubmann) ist nach der Erklärung von Herrn Bundesrat Blocher zurückgezogen worden. Der Antrag Wasserfallen

AB 2004 N 759 / BO 2004 N 759

zu den Buchstaben c und d ist bereits bei Artikel 43 abgelehnt worden. Der Antrag Vanek wurde bereits bei Artikel 2 erledigt.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 131 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 14 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 61 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit 103 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen/Freysinger 52 Stimmen

Art. 44a

Antrag der Minderheit

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

Personen mit saisonalen Kurzaufenthaltsbewilligungen gemäss Artikel 31a können ihre Familie nicht nachziehen.

Art. 44a





Proposition de la minorité

(Weyeneth, Beck, Fehr Hans, Glur, Joder, Scherer Marcel, Schibli)

Les titulaires d'une autorisation de séjour saisonnière selon l'article 31a ne peuvent pas faire venir leur famille.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Weyeneth wurde bereits bei Artikel 31a abgelehnt.

Art. 45

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

.... werden. Kinder über 14 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.

Abs. 2

Diese Fristen beginnen bei Familienangehörigen von:

....

Abs. 3

.... geltend gemacht werden. Kinder über 14 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Dormond Marlyse, Garbani, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

Den ganzen Artikel streichen

Antrag Hess Bernhard

Abs. 1

.... werden. Kinder über 12 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.

Abs. 3

.... Kinder über 12 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

Schriftliche Begründung

Je rascher der Familiennachzug und je jünger die Kinder, desto besser die Integration.

Antrag Freysinger

Abs. 1

Der Anspruch auf Familiennachzug muss innerhalb von 12 Monaten geltend gemacht werden.

Schriftliche Begründung

Je kürzer die Frist zur Geltendmachung des Familiennachzugs, desto besser die Chancen für eine rasche Eingliederung der nachgezogenen Familienmitglieder, namentlich der Kinder.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

Das Gesuch auf Familiennachzug muss innerhalb von fünf Jahren geltend gemacht werden. Kinder über 12 Jahren müssen innerhalb von 12 Monaten nachgezogen werden.

Abs. 3

Ein nachträglicher Familiennachzug wird nur bewilligt, wenn nicht vorhersehbare wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Kinder über 12 Jahren werden zum Familiennachzug angehört, sofern dies erforderlich ist.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1: Artikel 46 Absatz 1 ist so zu formulieren, dass – bezüglich des Wegfalls des Anspruchstatbestandes – die Bestimmung auch auf den Familiennachzug durch Jahres- und Kurzaufenthalter anwendbar wird.



In Bezug auf das Höchstalter – von 14 Jahren auf 12 Jahre – kann auf die Begründung im Artikel 42 Absatz 3 verwiesen werden, wonach ein Anreiz für einen möglichst frühzeitigen Nachzug der Kinder gesetzt werden soll.

Zu Absatz 3: Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK und Artikel 17 Absatz 2 Anag ist mitzuberücksichtigen. Beispiel: BGE 129 II 11 E. 3.4 S. 16f.: "Wer, wie der Beschwerdegegner, als verwitweter bzw. wiederverheirateter Elternteil sein Kind jahrelang im Heimatland in der Obhut der Grosseltern oder anderer naher Verwandter lässt, hat nach dem Gesagten – gleich wie ein getrennter oder geschiedener Elternteil (vgl. Erwägung 3.1.3 und Erwägung 3.1.4) – nur dann einen Anspruch auf nachträglichen Familiennachzug, wenn stichhaltige Gründe eine Änderung der Betreuungsverhältnisse gebieten, wobei wegen der zu erwartenden Integrationsschwierigkeiten an die Stichhaltigkeit dieser Gründe umso höhere Anforderungen zu stellen sind, je älter das Kind ist (vgl. Erwägung 3.3.2). In diesem Zusammenhang ist zwar zu berücksichtigen, dass altersbedingte Hemmnisse für den Verbleib des Kindes bei den Grosseltern in manchen Fällen tatsächlich bestehen mögen. Es handelt sich dabei aber um Schwierigkeiten, die der emigrierte Elternteil, der sein Kind – trotz der voraussehbaren zeitlichen Schranken einer solchen Lösung – der Obhut der Grosseltern überlässt, letztlich von Anfang an in Kauf genommen hat. Wer – wie der Beschwerdegegner – in ein anderes Land übersiedelt, hat grundsätzlich die sich daraus für die Pflege familiärer Beziehungen ergebenden Konsequenzen zu tragen." (Urteil 2A.187/2002 vom 6. August 2002, Erwägung 2.3)

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist ins Gesetz überzuführen: Der nachträgliche Familiennachzug ist also dahingehend einzuschränken, dass nur noch unvorhersehbare, wichtige Ereignisse im Herkunftsland nachträglich vorgebracht werden können. Namentlich die in der Praxis sehr oft vorgebrachte – behauptete – Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Grosseltern ist nicht mehr rechtsgenügend, denn mit einer altersbedingten Verschlechterung muss gemeinhin gerechnet werden. Der Elternteil, der das Sorge- oder Obhutsrecht hatte oder nachträglich erlangt hat, konnte und durfte eine solche Entwicklung bei seinem Emigrationsentscheid nicht ausser Acht lassen.

Antrag Thanei

Streichen

Schriftliche Begründung

Zur Vermeidung unerträglicher Diskriminierungen ist Artikel 46 unbedingt zu streichen. Ein früher Kindernachzug, soweit er erwünscht wird, kann durch die Verankerung einer niedrigen Nachzugsschwelle, sprich geringer Nachzugsvoraussetzungen, begünstigt werden. Andererseits sind wir auch aus demographischen Gründen gut beraten, wenn wir auch Jugendliche in fortgeschrittenerem Alter nachziehen lassen, ihnen dabei allerdings nötige Integrationshilfen

AB 2004 N 760 / BO 2004 N 760

geben. Es sind auch dies Investitionen in unsere eigene Zukunft, da auch diese Jugendlichen – mangels eigenen Nachwuchses – künftige Träger unseres Wohlstandes darstellen.

Art. 46

Proposition de la majorité

Al. 1

.... cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 14 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

Al. 2

Ces délais commencent à courir:

....

Al. 3

.... des raisons familiales majeures. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 14 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Bühlmann, Dormond Marlyse, Garbani, Hubmann, Tillmanns, Vermot)

Biffer tout l'article

Proposition Hess Bernhard

Al. 1





.... dans les cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 12 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

Al. 3

.... des raisons familiales majeures. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 12 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

Développement par écrit

Plus le regroupement est rapide et plus les enfants sont jeunes, meilleure est l'intégration.

Proposition Freysinger

Al. 1

Le regroupement familial doit être demandé dans les 12 mois.

Développement par écrit

Plus le délai requis pour le regroupement familial est court, meilleures sont les chances d'une intégration rapide des membres de la famille, notamment des enfants.

Proposition Müller Philipp

Al. 1

La demande de regroupement familial doit être déposée dans les cinq ans. En ce qui concerne les enfants de plus de 12 ans, le regroupement doit intervenir dans un délai de 12 mois.

Al. 3

Passé ce délai, le regroupement familial différé n'est autorisé que pour des raisons familiales majeures et imprévisibles. Les enfants qui ont dépassé l'âge de 12 ans sont entendus sur le regroupement familial, si besoin est.

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1: il y a lieu de formuler l'article 46 alinéa 1 de telle sorte que, s'agissant de l'extinction du droit concerné, la disposition soit également applicable au regroupement familial des personnes dont le séjour est de courte durée ou d'un an. Quant à la limite d'âge, ramenée de 14 à 12 ans, je renvoie au développement qui accompagne ma proposition de modification de l'article 42 alinéa 3, qui indique pourquoi il convient de faire venir en Suisse les enfants au titre du regroupement familial le plus tôt possible.

Concernant l'alinéa 3: il convient de tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 8 CEDH et à l'article 17 alinéa 2 LSEE. Exemple: dans un arrêt rendu en octobre 2002, le Tribunal fédéral indique en substance que le parent veuf puis remarié, qui a confié des années durant la garde de son enfant aux grands-parents ou à d'autres proches restés dans son pays d'origine, ne peut prétendre à une demande de regroupement familial en dehors du délai prévu – à l'instar de toute personne séparée ou divorcée – que si des raisons impératives imposent un changement de garde de l'enfant. Il faut toutefois souligner qu'en raison des difficultés d'intégration prévisibles, les raisons exigées doivent être d'autant plus convaincantes que l'enfant est âgé. Dans ce contexte, il faut certes tenir compte du fait que, dans certains cas, la question de l'âge des grands-parents peut être un obstacle pour le maintien de l'enfant chez eux. Mais il s'agit de difficultés dont était conscient dès le départ le parent qui, en dépit des problèmes prévisibles que cette solution poserait à terme, a choisi d'émigrer et de confier son enfant aux grands-parents. Quiconque choisit de quitter son pays doit donc assumer les conséquences qui en résultent sur le plan familial (arrêt 2A.187/2002 du 06.08.2002).

Il s'agit de transposer dans la loi cette jurisprudence du Tribunal fédéral, en limitant le droit au regroupement familial hors délai légal de sorte que seul puisse valoir un cas de force majeure et imprévisible survenu dans le pays d'origine. L'argument selon lequel l'état de santé des grands-parents s'est prétendument aggravé – argument fréquemment avancé dans les faits – ne saurait plus longtemps constituer un argument juridiquement valable, dans la mesure où une aggravation de l'état de santé due à l'âge est communément prévisible. Le parent qui avait le droit de garde des enfants ou qui l'a obtenu ultérieurement ne pouvait, lorsqu'il a décidé d'émigrer, ignorer qu'une telle évolution allait nécessairement survenir.

Proposition Thanei

Biffer

Développement par écrit

Si l'on souhaite éviter des discriminations insupportables, il convient en tout état de cause de biffer l'article 46. Il est possible de favoriser le regroupement familial à un stade précoce, dans la mesure où il est souhaité, en assouplissant les conditions prévues en la matière. Par ailleurs, nous serions également bien avisés, pour des raisons démographiques, de faire venir aussi les jeunes ayant atteint un certain âge, en n'oubliant pas



toutefois de leur donner les aides à l'intégration s'avérant nécessaires. Ceci constituerait également un investissement pour notre propre avenir, vu que ces jeunes contribueront aussi – en raison de notre propre déficit démographique – à assurer notre prospérité à l'avenir.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Die Familie soll zusammenleben können. Das ist jetzt rechtlich auch positiv geregelt. Dieser richtige und wichtige Grundsatz wird aber mit der Frist für den Familiennachzug gleich wieder infrage gestellt. Der Bundesrat will den Familiennachzug nur innerhalb von fünf Jahren ermöglichen; die Kommissionsmehrheit will die Frist für Kinder über 14 Jahren auf ein Jahr verkürzen, und der Antrag Hess Bernhard will bereits für Kinder ab 12 Jahren nur noch eine einjährige Frist zulassen.

Ich beantrage Ihnen mit der Kommissionsminderheit, beim Familiennachzug auf jegliche Befristung zu verzichten. Warum? Mit der Einführung einer solchen Nachzugsfrist – und jetzt bitte ich vor allem die Vertreterinnen und Vertreter der SVP, gut zuzuhören – werden die Schweizerinnen und aufenthaltsberechtigten und niederlassungsberechtigten Personen aus Drittstaaten gegenüber EU-Bürgerinnen diskriminiert. Für EU-Bürgerinnen, die dem Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz unterstehen, gilt keinerlei Nachzugsfrist. Das heisst, sie können ihre Familienangehörigen jederzeit und immer nachziehen. Auch wenn es auf den ersten Blick als wünschbar erscheint, dass die Kinder möglichst früh und rasch nachgezogen werden, ist es keinesfalls erhärtet, dass z. B. ein 11- oder 12-jähriges Kind weniger Integrationsprobleme hat als z. B. ein 16-Jähriger nach Schulabschluss. Zumindest hat er dann eventuell bereits die Pubertätskrise überwunden und kann sich damit auch leichter in einem neuen Umfeld zurechtfinden. Die Gleichung "Je älter das Kind, desto schwieriger die Integration" ist auf keinen Fall wissenschaftlich erhärtet. Auch führt die Fünfjahresfrist zu ungerechten Ergebnissen, indem z. B. bereits ein 8-jähriges Kind nicht mehr nachgezogen werden kann, wenn die Eltern bereits länger als fünf Jahre hier in der

AB 2004 N 761 / BO 2004 N 761

Schweiz leben. Das ist doch eine absolut unsinnige Befristung, fernab von den realen Verhältnissen der Leute. Daran ändert im Übrigen auch die Bestimmung in Absatz 3, wonach allenfalls Härtefälle geltend gemacht werden können, nichts. Das führt einfach dazu, dass wir nachher sehr mühsame gerichtliche Auseinandersetzungen haben, die jahrelang dauern können, und während dieser Zeit muss das Kind die Wartefrist im Ausland verbringen. Diese Nachzugsfrist ist auch völkerrechtlich problematisch. Ich denke, sie ist mit Artikel 8 EMRK kaum vereinbar. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Uno-Kinderrechtskonvention damit verletzt wird. Denn in Artikel 2 besteht ein klares Diskriminierungsverbot, das Sie damit missachten.

Die Nachzugsfrist ist aber auch aus einem anderen Grund verfehlt. Begründet wird sie ja im Wesentlichen damit, dass die Kinder möglichst bei den Eltern aufwachsen sollen. Sie betrifft aber auch Familienangehörige in aufsteigender Linie. Hier entfällt dann eine sachliche Rechtfertigung ganz. Das betrifft vor allem Personen, das heisst Angehörige, in höherem Alter. Wenn Leute zum Beispiel die Eltern in die Schweiz nehmen wollen, weil sie den Lebensabend mit ihren Angehörigen verbringen möchten oder vielleicht auch weil diese pflegebedürftig sind, können sie das nicht mehr tun, wenn sie die Fünfjahresfrist verpasst haben. Hier haben Sie keinerlei sachliche Begründung mehr. Auch in der Kommissionsberatung wurde dafür kein Grund angegeben.

Ich bitte Sie also, diese Nachzugsfrist zu streichen. Als Volksvertreterinnen und Volksvertreter dürfen Sie die eigenen Staatsangehörigen gegenüber den EU-Bürgerinnen nicht diskriminieren. Für die EU-Bürgerinnen gelten die Freizügigkeitsrechte gemäss Freizügigkeitsabkommen, und diese Rechte müssen Sie im gleichen Mass auch den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gewähren. Wenn Sie das Volk vertreten wollen, dann dürfen Sie unsere Bürgerinnen und Bürger nicht diskriminieren.

Streichen Sie diese Bestimmung, die auch sachlich unbegründet ist und zu sozialen Härten führt. Wir werden deswegen bei der Abstimmung über die Streichung von Artikel 46 auch einen Namensaufruf verlangen.

Müller Philipp (RL, AG): Ich glaube, wir sind uns einig, dass Familiennachzug von Kindern, wenn schon, möglichst in jungen Jahren geschehen sollte. Ich muss Frau Leutenegger Oberholzer energisch widersprechen, wenn sie sagt, das spiele bezüglich Integration keine Rolle. Das kann ja nicht wahr sein. Es ist doch offensichtlich, dass Kinder, die frühzeitig in die Schweiz kommen, viel einfacher und mit weniger Problemen in unsere Gesellschaftsordnung einzugliedern sind. Ich glaube nicht, dass wir uns über diesen absoluten Grundsatz weiter unterhalten müssen. Ich erinnere Sie daran, dass in diesem Haus im Zusammenhang mit der Neuregelung der Einbürgerungsgesetzgebung das Kriterium, dass fünf Jahre der Schulzeit in der Schweiz verbracht wurden, auch mit den Stimmen der SP-Fraktion als zentrales Element aufgenommen worden ist: Es ging damals um den Entscheid, wann jemand der zweiten Generation erleichtert einzubürgern ist und wann jemand der dritten Generation nach dem Prinzip "ius soli" automatisch einzubürgern ist. Man kann jetzt nicht kommen und



dieses Prinzip, welches ein zentrales Element in diesem Gesetz ist, mit einem solchen Antrag wieder pervertieren. Das kann doch einfach nicht wahr sein. Das Parlament hat dieses Prinzip aufgenommen, auch im Rahmen der Berufsbildungsgesetzgebung, wo man sich klar zur Erkenntnis durchgerungen hat: wenn schon Familiennachzug von Kindern, dann bitte so früh als möglich.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Müller, wie begründen Sie die Diskriminierung von Schweizerinnen und Schweizern gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern, und wie begründen Sie die Nachzugsfrist in Bezug auf betagte Angehörige?

Müller Philipp (RL, AG): Frau Leutenegger Oberholzer, hätten Sie meinen Antrag zu Artikel 41 inklusive Absatz 4, den ich Ihnen einschliesslich Begründung inbrünstig zur genauen Lektüre empfehle, unterstützt, dann wäre diese Frage überflüssig gewesen.

Huguenin Marianne (-, VD): Monsieur Müller, je suis frappée par la suffisance absolue avec laquelle vous décrêtez que les enfants "doivent" venir avant 12 ans. Il me semble que vous faites peu de cas de la vie, des hésitations, du fait que des gens viennent en Suisse en pensant par exemple venir quelques années, puis rentrer chez eux. Alors, j'ai une question à vous poser. Je suis frappée aussi de voir à quel point toutes ces mesures limitatives s'adressent, au fond, aux familles pauvres. Est-ce que vous êtes prêt à défendre votre position dans le cas d'enfants d'un cadre américain d'une multinationale qui, par exemple, rentre fréquemment dans son pays, mais qui décide tout à coup de faire venir ses enfants avec lui? Est-ce que vous êtes prêt à justifier ces mesures restrictives, absolues, y compris pour des enfants de classe sociale élevée?

Müller Philipp (RL, AG): Auch hier muss ich feststellen, dass Sie meinen Antrag zu Artikel 41 nicht gelesen haben. Wenn Sie sagen, ich wolle den Familiennachzug von Kindern auf Kinder unter 12 Jahren begrenzen, ist das schlichtweg falsch. In meinem Antrag zu Artikel 41 steht als Grundsatz ausdrücklich – ich bitte die Anwesenden wirklich, die Begründung dazu zu lesen, wenn Sie Zeit haben –, dass der Familiennachzug von Kindern unter 18 Jahren im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und im Sinne von Artikel 8 EMRK auch in Bezug auf die Regelbestimmung zu Absatz 1 möglich ist. Das ist internationale Rechtsprechung.

Ich schlage ein Bonus- und nicht ein Malussystem vor und sage in meinem Antrag zu Artikel 41 Folgendes: Wenn ihr eure Kinder bis zu ihrem 12. Altersjahr in die Schweiz holt, kriegt ihr sofort und auf der Stelle die Niederlassungsbewilligung. Es ist mir klar, dass der Europäische Gerichtshof, die Rechtsprechung zu Artikel 8 der EMRK, Kinder bis 18 Jahre und nicht bis 12 Jahre schützt. Daher habe ich gesagt, dass man nicht mit einem Malus-, sondern mit einem Bonussystem arbeiten muss. Ich kann Ihnen also nur empfehlen, den Antrag zu Artikel 41, der in diesem Saal abgelehnt wurde, nochmals durchzulesen.

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

Hubmann Vreni (S, ZH): Dieser Artikel 46 ist ein Musterbeispiel dafür, wie gut meinende Beamte Gesetzesbestimmungen ausarbeiten, die einerseits bei der Umsetzung zu Diskriminierungen führen und andererseits die Realität der Betroffenen nicht berücksichtigen.

Zuerst zu den Diskriminierungen: Nachzugsfristen, das hat Frau Leutenegger Oberholzer bereits ausgeführt, gelten nicht für Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterstehen. Sie können ihre Kinder nachziehen, wann sie wollen und so lange sie wollen, bis zum 21. Altersjahr. Schweizerische Staatsangehörige, die mit Ausländerinnen oder Ausländern aus Drittstaaten verheiratet sind, können das nicht. Sie unterstehen der Nachzugsfrist. Auch Niedergelassene und Aufenthaltsberechtigte aus Drittstaaten können das nicht. Auch sie unterstehen der Nachzugsfrist. Sowohl schweizerische Staatsbürger als auch Niedergelassene aus Drittstaaten werden somit gegenüber EU-Bürgern diskriminiert, und das in einem Schweizer Gesetzentwurf!

Was die Nachzugsfrist betrifft, ist Folgendes zu sagen: Sicher ist es sinnvoll – und da bin ich mit Herrn Müller einverstanden –, die Kinder möglichst rasch und möglichst früh nachzuziehen. Es kann aber auch sinnvoll sein, dass ein Kind, das bei der Grossmutter lebt, seine Schulausbildung abschliesst, bevor es in die Schweiz kommt. Das hat sogar das Bundesgericht in einem neueren Fall bestätigt. Dieser

AB 2004 N 762 / BO 2004 N 762

Artikel – und das ist ganz gravierend – berücksichtigt auch in keiner Weise die Realität der Migrantinnen und Migranten. Insbesondere Angehörige von Drittstaaten haben in der Regel mehr Mühe, sich bei uns zurecht zu finden und sich eine Situation zu schaffen, in der sie es sich finanziell leisten können, eine angemessene





Wohnung für ihre Familie zu mieten und so die Voraussetzungen für den Familiennachzug zu schaffen. Wer die Realität dieser Leute kennt, weiss, wie schwer sie es haben, besonders in den ersten Jahren.

Ich habe jahrelang fast Tür an Tür mit solchen Leuten gewohnt und kenne ihre Situation ziemlich genau. Sie haben in der Regel ein sehr niedriges Einkommen, unmögliche Arbeitszeiten und grosse Schwierigkeiten mit den Behörden, die ihnen Papiere ins Haus schicken, die sie nicht verstehen. Meine Nachbarn gerieten durch diese Briefe oft in Panik, und ich musste ihnen immer wieder erklären, worum es ging und dass es nichts Gefährliches war. Für diese Leute können wir nicht eine Frist von fünf Jahren setzen. Das würde sie überfordern und vor unlösbare Probleme stellen. Das ist unmenschlich und stossend, denn es geht um den Nachzug ihrer Kinder.

Ich bitte Sie deshalb dringend, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer zu unterstützen.

Müller Geri (G, AG): Sie stellen fest, wie wir immer tiefer in Teufels Küche kommen. Vor lauter Regulieren stolpern wir und schaffen sogar Widersprüche in der Gesetzgebung. Ich muss schon ein bisschen schmunzeln, wenn dann bei der ganzen Geschichte noch die eigene Bevölkerung darunter kommt. Dann muss ich sagen: Sie haben einfach am Ziel vorbeilegiferiert.

Es ist klar, Sie können Artikel 46 streichen. Er hat, so wie er hier drin steht, absolut keine Wirkung. Wieso wollen Sie regulieren, bis wann man die Kinder nachzuziehen hat? Wissen Sie jeweils, wie die Situation bei den Leuten aussieht? Ich sage es anders, aufgrund der Voten, die heute früh gefallen sind – es wurde den Migrantinnen und Migranten ja unter anderem Schlitzohrigkeit vorgeworfen -: Die Situation sieht bedeutend anders aus, wenn Sie die Realität dieser Leute sehen. Die meisten Familien haben lange Diskussionen, sie lassen sich von verschiedenen Beratungsstellen und von Kolleginnen und Kollegen beraten, was sie zu tun haben und was am besten laufen würde. Es ist nicht einfach so, dass sie denken, sie möchten hier möglichst viel Geld verdienen, und dann die Kinder bei der Grossmutter im Heimatland lassen und mit 16 Jahren nachziehen. Es mag sein, dass das der eine oder andere gemacht hat. Aber der Hauptteil dieser Personen überlegt sich wirklich sehr gut, wie er den Familiennachzug regulieren will. Wenn Sie jetzt also vorhin hier zuerst gesagt haben, wie alt die Kinder sein müssen, und noch eine zweite Guillotine bauen, dann ist es für die Leute wirklich sehr schwierig, einen sinnvollen Weg zu finden. Sie überregulieren diese Geschichte, Sie bevormunden die Leute. Sie denken bezüglich dieses Artikels, Sie wüssten besser, wie man es effektiv tun sollte. Glauben Sie nicht, dass andere Eltern, andere Väter und Mütter, nicht auch die gleichen emotionalen Bindungen zu den Kindern haben? Sind bei den Ausländerinnen und Ausländern die Kinder nur wirtschaftliche Faktoren? Das kann ja nicht Ihr Ernst sein.

Ich gehe davon aus, dass die Leute in aller Regel sinnvoll und logisch handeln, Ausnahmen werden gemacht. Aber dann brauchen wir dazu nicht extra einen solchen Artikel, der die gesamte Gesetzgebung noch zusätzlich kompliziert.

Wir bitten Sie zusammen mit der Minderheit, den ganzen Artikel 46 zu streichen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Woher kommt diese Fünfjahresfrist in Artikel 46, die Sie jetzt bekämpfen? Ich muss Ihnen sagen: Diese Fünfjahresfrist ist nicht aus irgendeiner Laune eines Beamten hineinkommen, sondern sie ist von Fachleuten gefordert worden, die sich mit der Integration von Ausländern beschäftigen und gesagt haben, wir sollten dringend dafür sorgen, dass man eine Verpflichtung schaffe, damit der Familiennachzug innerhalb einer kurzen Frist erfolge. Es gab auch Vorschläge für wesentlich kürzere Fristen.

Wenn Sie hier bemängeln, das ergäbe jetzt – wegen des Freizügigkeitsabkommens – eine Differenz zwischen der Europäischen Union und den ausserhalb liegenden Ländern, dann muss ich Ihnen nochmals sagen – das haben wir am Anfang des Gesetzes schon besprochen -: Mit dieser dualen Konzeption gibt es Unterschiede zwischen Leuten von ausserhalb der Europäischen Union und Leuten von innerhalb. Nach diesem Gesetz gelten, wenn die Fristen abgelaufen sind, die Ausländer von innerhalb der Europäischen Union bzw. innerhalb des Rahmens des Freizügigkeitsabkommens eben als Inländer. Damit haben Sie diese Unterschiede. Nun muss man sich fragen, ob das so stossend ist. In Bezug auf die Integration müssen wir ja auch zugeben, dass natürlich Personen aus Europa wesentlich leichter zu integrieren sind als Leute aus anderen Erdteilen. Asiaten, Afrikaner sind natürlich schwieriger zu integrieren, weil sie einfach aus einem aussereuropäischen Lebenskreis kommen. Das gilt generell, aber nicht für alle. Tamilen beispielsweise sind relativ leicht zu integrieren. Aber es gibt Unterschiede.

Diese Fünfjahresfrist ist von Kantonen und von den Integrationsfachleuten gefordert worden. Sie beruht auf der Erfahrung, dass ein früher Kindernachzug, soweit er gewünscht wird, durch Verankerung der Familie in einem frühen Zeitpunkt wesentlich leichter passiert als später. Ich kann hier nur sagen, was die Fachleute sagen, was von der Erfahrung her notwendig sei. Nun muss ich Ihnen auch sagen: Ich wundere mich etwas über



Ihren Widerstand bei dieser Fünfjahresfrist. Der Bundesrat hat den Auftrag erhalten – und zwar im Zusammenhang mit dem Berufsbildungsgesetz –, dass in der heutigen Begrenzungsverordnung eine Einschränkung beim Nachzugsalter einzuführen sei. Diese Verordnung hat er auch in Vernehmlassung gegeben, und dieser Vernehmlassungsentwurf ist von allen Kreisen, auch von den hier anwesenden, als positiv beurteilt worden. Nun ist es klar: Diese fünf Jahre sind nie für alle Fälle richtig. Darum haben Sie aber auch einen Absatz 3, wo nämlich auch die Ausnahme vorgesehen ist, wonach ein nachträglicher Familiennachzug bewilligt werden kann, wenn wichtige familiäre Gründe geltend gemacht werden. Darüber hinaus muss eben das untersucht werden – das ist die Fassung der Kommission -: Sollen Kinder über 14 Jahren dann eben auch angehört werden? Das ist dann eine Einzelprüfung. Ich muss Ihnen sagen: Solche Empfehlungen haben Fachleute abgegeben, die die Integration ernst nehmen und hier auf diese Erfahrungen abstützen – ich kann nicht sagen, ob die Fachleute uns hier richtige Ratschläge gegeben haben. Vor allem auch die Kantone, die die Integration durchführen müssen, haben das gefordert. So ist das in das Gesetz gekommen. Ich sage das darum, weil Frau Hubmann gesagt hat, das sei ein typisches Beispiel dafür, dass irgendein Beamter irgendetwas regle. Das ist nicht in irgendeiner Beamtenstube erfunden worden, sondern es ist die Forderung derjenigen gewesen, die die Integration durchführen. Jetzt können Sie streiten: Sind fünf Jahre richtig, wären drei oder zehn besser? Die Zahl Fünf ist eine Zahl, mit der sich die meisten einverstanden erklären konnten. Viele wollten eine kürzere Frist.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Bundesrat, Sie haben darauf hingewiesen, dass in Absatz 3 steht, dass in speziellen Fällen ein späterer Nachzug aus familiären Gründen bewilligt werden kann. Es steht aber nur "aus familiären Gründen". Sind Sie bereit, eine Kreditvorlage für jene Fälle vorzubereiten, in denen sich die Leute aus finanziellen Gründen den Nachzug ihrer Kinder innert fünf Jahren nicht leisten können, damit wir diese Familien finanziell unterstützen können?

Blocher Christoph, Bundesrat: Nein, dazu bin ich nicht bereit.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Blocher, Sie haben etwas sehr Problematisches darüber gesagt, dass Leute aus dem asiatischen Raum in der Schweiz schlechter zu integrieren

AB 2004 N 763 / BO 2004 N 763

seien als z. B. Europäerinnen und Europäer, haben aber gleichzeitig selber die Ausnahme gemacht, bei Tamilen würde das nicht stimmen. Jetzt frage ich Sie: Was sind denn die Gründe, warum Tamilen in der Schweiz so gut integrierbar sind und andere Asiaten nicht? Oder anders gefragt: Können Sie sich vorstellen, dass eine Informatikerin aus Indien in Zürich besser zu integrieren ist als jemand aus dem ländlichen Raum von Portugal?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen: Ich habe nicht zu untersuchen, wie die Europäer zu integrieren sind. Auch Sie von der linken Seite haben die Freizügigkeitsabkommen voll unterstützt und haben damit gesagt, dass die EU-Bürger in Zukunft den Schweizern gleichgestellt sind. Damit sind sie im Ausländergesetz gleichgestellt. Ich kann das nicht ändern, ich habe mich an das Recht zu halten.

Ich habe nur gesagt, dass die unterschiedliche Behandlung im dualen System begründet ist. Jetzt können Sie das bei jedem Absatz bis am Schluss immer nach hinten tragen und sagen, die Leute würden verschieden beurteilt. Das ist so, weil die einen Ausländer sind, und die anderen, jene aus der Europäischen Union, sind im Sinne des Ausländergesetzes keine Ausländer mehr. Darum gibt es diese Verschiedenheiten. Ich habe nur gesagt, es gebe auch ein gewisses Verständnis dafür. Es ist eine Tatsache – das sagen auch die Kantone –, dass Leute aus entfernteren Gebieten, aus anderen Lebenskreisen, schwieriger zu integrieren sind als andere. Ich habe nicht an jedes Land gedacht; ich habe gesagt, dass es auch dort Ausnahmen gibt. Das weiss ich jetzt aus eigener Erfahrung, ich habe nicht die Fachleute gefragt. Tamilen sind im Vergleich zu Angehörigen anderer asiatischer Staaten relativ einfach zu integrieren; ich möchte jetzt hier keine Beispiele erwähnen. Aber es spielt auch keine Rolle, es sind Ausländer, und daneben gibt es die Inländer.

Ich bitte Sie, jetzt am dualen System und den von Ihnen als ungerecht gesehenen Verschiedenheiten festzuhalten. Wir können jetzt nicht bei jedem Absatz vom dualen System weggehen, das ist nun einmal so beschlossen worden, und zwar bei den ersten Artikeln.

Huguenin Marianne (-, VD): Monsieur Blocher, vous vous référez à des spécialistes de psychologie ou de l'intégration qui estiment qu'il peut être plus favorable que des enfants émigrent plus tôt. Vous vous appuyez sur ces spécialistes pour faire une loi. Je prétends que la plupart de ces spécialistes pourraient aussi vous



expliquer qu'il est bien plus favorable de faire venir des enfants à 14 ou 15 ans quand leurs parents le désirent, plutôt que de ne pas les faire venir, et qu'ils seraient absolument indignés de voir l'utilisation que vous faites d'un avis qui est un conseil, pour faire une loi qui empêche un regroupement familial pour des enfants plus âgés. Est-ce que vous ne pensez pas que vous utilisez de façon abusive les avis de ces spécialistes?

Ma deuxième question est celle que j'ai posée à Monsieur Müller et qu'il n'a pas comprise: est-ce que vous persistez à vouloir imposer ces limitations aux enfants de cadres de multinationales venant de ces continents que vous décrivez par ailleurs comme "inassimilables"? Est-ce que vous imposeriez aussi ces restrictions aux enfants des cadres précités, qui viendraient à l'âge de 14 ou 15 ans?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte Ihnen nochmals sagen: Ich habe diesen Artikel nicht geboren. Ich habe gesagt, auf welche Unterlagen er sich stützt: Er stützt sich auf die Gutachten der Fachleute für Integration und der Kantone und auf das entsprechende Vernehmlassungsverfahren. Ich habe nur das weitergegeben. Wenn Sie sagen, es gebe ganz andere Integrationstheorien, dann müssen Sie sie vertreten. Ich glaube, es ist richtig, dass wir dann Gesetzgebung machen, wenn die Vernehmlassungen und die Gutachten eingetroffen sind; es ist richtig, wenn man es so macht, wie die Gutachten – wenn man sie richtig findet – empfehlen. Die Kantone, die die Leute integrieren müssen, legen grössten Wert auf diese Bestimmung.

Müller Geri (G, AG): Herr Blocher, wenn man bei der Wirtschaft regulieren muss, dann wird oft gesagt, dass statt Gesetzen, statt ultimativen Paragraphen Anreize sinnvoll wären. Wäre es nicht eine Möglichkeit, statt ein Gesetz zu machen – Türe zu –, einen Anreiz zu schaffen, dass Leute, die ihre Kinder möglichst schnell nachziehen, gewisse Vorteile kriegen? Das wäre eine Idee, die man in den Ständerat einbringen könnte.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich nehme die Idee gerne mit. Meinen Sie, mir passten diese Regulierungen hier? Ich habe es Ihnen am Anfang schon gesagt. Sie möchten für alle generell eine Zulassung, aber Sie sind nicht bereit, die Konsequenzen zu tragen: nämlich für den Fall, dass die Leute arbeitslos sind, lange Karenzfristen zu schaffen und keine Sozialunterstützung zu geben. Darum ist dieses System entstanden. Aber wir sollten nicht immer wieder über das Gleiche reden. Ich nehme die Idee für ein solches Anreizsystem gerne mit. Vielleicht haben Sie mir eines; dann können Sie es noch abgeben. Ideen sind immer erwünscht.

Widmer Hans (S, LU): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben angedeutet, dass es ganz verschiedene Bereitschaften oder Potenziale gibt, integriert zu werden. Sie haben angedeutet, dass Sie eigentlich nicht wissen, warum das so ist, warum z. B. Tamilen besser oder schneller integriert werden. Ich möchte Sie nun fragen: Wären Sie bereit, von Ihrem Departement her die Erforschung dieser Gründe – sie kann nicht nur auf unserer persönlichen Erfahrung basieren – auch zu unterstützen? Ich glaube, wenn wir seriös arbeiten wollen, können wir hier nicht auf die Sozialwissenschaften verzichten. Wären Sie in diesem Sinne bereit – es geht nicht ums Gesetz hier –, solche Anfragen oder solche vertieften Erforschungen zu unterstützen?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich nehme die Idee mit. Ich kann Ihnen hier am Pult nicht etwas versprechen, wovon ich nicht weiss, welche Konsequenzen es hat. Es geht hier um die Fünfjahresfrist, Herr Widmer. Ich sage nochmals: Sie beruht auf der Forderung der Kantone, die im Alltag die Leute integrieren müssen und die dringend gebeten haben, eine solche Frist einzuführen. Denn sie sagen, aufgrund der Praxis, aufgrund der täglichen Erfahrung, seien Familien, die man später nachgezogen hat, ausserordentlich schwer zu integrieren. Diese Erfahrung hat der Bundesrat nicht beiseite geschoben, sondern ins Gesetz aufgenommen. Ich habe bis jetzt keinen Anlass gefunden, davon abzuweichen.

Eine Untersuchung, das wissen Sie auch, würde ziemlich lange dauern und wahrscheinlich kostspielig werden – vielleicht liegt sie auch schon vor. Ich nehme die Anregung mit.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, vous avez dit ces jours, à propos des deux lois, qu'il y avait une série de questions que vous deviez encore examiner en vue de la suite de la discussion et pour présenter des propositions au Conseil des Etats.

In den Achtzigerjahren hat Ihre Partei, die SVP, Hetzkampagnen gegen Tamilen in der Schweiz verursacht. Heute haben Sie persönlich eine andere Meinung. Sind Sie bereit, auch bei Ihrer Einschätzung betreffend die verschiedenen Volksgruppen nochmals über die Bücher zu gehen?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ihr Vorwurf stimmt nicht, und deshalb lehne ich ihn ab. Ich weiss nichts von Hetzkampagnen gegen Tamilen.

Weiter muss ich Ihnen sagen: Wenn ich irgendwo ein Fehlurteil gefällt habe, und es stellt sich als solches heraus, dann ändere ich es. Bis jetzt, in diesen vier Monaten, in denen ich im Amt bin, habe ich nichts ändern



müssen. Wissen Sie, ich kenne die eingewanderten Leute, auch die Tamilen, nicht nur aus der Theorie und aus den Akten, sondern ich war Unternehmer. Ich habe auf Bitten des Kantons viele Tamilen – aber auch andere – beschäftigt. Darum kenne ich die Leute und auch die Integrationsfähigkeit von Leuten aus

AB 2004 N 764 / BO 2004 N 764

verschiedenen Kulturen aus dem Alltag. Das ist meines Erachtens mindestens so viel wert wie theoretische Gutachten.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: In der Kommission gab diese ganze Debatte weit weniger zu reden und war auch viel gelassener als hier. Ich verstehe eigentlich die Aufregung auch nicht so. Dieses Konzept bringt zwei Sachen. Zum einen wollen wir die Rechtsstellung der Familien verbessern. Wir führen neu Rechtsansprüche ein, meine Damen und Herren vor allem von der Linken, wir geben Rechtsansprüche darauf, dass die Familie zusammengeführt werden kann. Das ist eine klare Verbesserung gegenüber heute, wo das nicht besteht, und es ist vor allem auch eine Konsequenz davon, dass das bei der heutigen Rechtslage von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wurde. Hier verbessern wir mit dem Rechtsanspruch die Situation der Familien, und wir vereinheitlichen die Praxis der Kantone. Das ist absolut zu begrüssen und hat in der Kommission überhaupt keinen Widerspruch ausgelöst.

Dann ist jetzt ja diese Frist umstritten. Wir gehen von Folgendem aus: Wenn man in einem anderen Land Arbeit sucht, eine Stelle antritt und eine Familie hat, dann ist es nahe liegend, dass man möglichst schnell wieder mit seiner Familie zusammenleben möchte. Das ist ein natürliches Bedürfnis, und wir gehen davon aus, dass das bei allen Menschen dasselbe Bedürfnis ist. Es ist integrationspolitisch sehr wichtig. Das haben x Studien belegt, das haben uns alle Experten bestätigt. Ich habe schon gewisse Studien zitiert, wonach das soziale Umfeld für die Integration eben äusserst wichtig ist; das bedeutet das stabile soziale Umfeld, das man kennt und das im Normalfall eben die Familie darstellt. Diese Fünfjahresfrist ist deshalb absolut richtig.

Ich möchte auch nochmals betonen, dass die grosse Mehrheit der Kantone eine kürzere Frist wollte. Wir waren der Meinung, es könne im Einzelfall dauern, bis jemand hier ist, sich selber eingelebt hat, eine Wohnung hat und für die Kinder noch geeignete Schulen finden muss. Dafür wollen wir eine angemessene Frist zur Verfügung stellen. Die Kommission hat sich daher hinter diese Fünfjahresfrist gestellt. Sie sehen, das blieb in der Kommission unbestritten. Ich bitte Sie daher, das klar zu unterstützen.

Beim Kindernachzug ist auch die Uno-Kinderrechtskonvention zu berücksichtigen. Artikel 10 der Uno-Kinderrechtskonvention besagt – das sage ich jetzt zu Herrn Müller, wenn er hier ist und zuhört –, dass die Vereinigung der Kinder mit ihren Eltern wohlwollend, human und beschleunigt zu behandeln sei. Also geht auch die Uno davon aus, dass man nicht während zwanzig Jahren Kinder nachzieht, sondern möglichst beschleunigt. Das machen wir mit diesem Gesetz. Deshalb ist diese Regelung auch konform mit der Uno-Kinderrechtskonvention, und sie ist mit der Fünfjahresfrist auch EMRK-konform.

Der Streichungsantrag Leutenegger Oberholzer wurde folglich in der Kommission mit 13 zu 1 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt. Die Streichung entspräche der heutigen Rechtspraxis mit all ihren bekannten Problemen, die eigentlich niemand bestreiten kann. Sie ändert nichts an der Tatsache, dass damit die Integration nicht gefördert wird. Das ist aber ein erklärtes Ziel dieser Vorlage.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer und den Antrag Thanei, der dasselbe will, abzulehnen.

Herr Müller Philipp möchte mit seinem Antrag das Alter von 12 statt 14 Jahren. Das lag in der Kommission nicht vor. Es wäre für uns auch nicht absolut der Stein des Anstosses gewesen; für uns steht die Fünfjahresfrist im Zentrum dieses Artikels.

Zum Antrag Freysinger: Er möchte bei Absatz 1 den Familiennachzug auf ein Jahr statt auf fünf Jahre begrenzen. Das wurde in der Kommission nicht diskutiert. Wir nehmen nur zur Kenntnis, dass es gewisse Kantone gab, die eine kürzere Frist als die Fünfjahresfrist geltend machten.

Ich bitte Sie also, klar im Sinne eines kohärenten Familiennachzugs, im Sinne auch der Integration, des Ziels des Familiennachzugs, den Anspruch und die Fünfjahresfrist gemäss der Version der Mehrheit zu unterstützen.

Abs. 1 – Al. 1

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 162 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 1 Stimme



Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 119 Stimmen

Für den Antrag Freysinger 52 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 76 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 94 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 77 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 155 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 6 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Nun stellen wir den so bereinigten Artikel gegen den Streichungsantrag.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.024/836)

Für den Antrag der Mehrheit 102 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Thanei 65 Stimmen

Art. 47

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Amstutz

Abs. 2

Streichen

Schriftliche Begründung

Kommt eine Adoption nicht zustande, gibt es auch keinen Grund zur Verlängerung des Aufenthaltes, da der Aufenthaltzweck entfällt.

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

Streichen

Schriftliche Begründung

Der vorliegende Artikel fördert desintegrierte, entwurzelte Adoptivkinder.

Art. 47

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Amstutz

Al. 2

Biffer

Développement par écrit

Si une adoption ne peut aboutir, il n'existe aucune raison de prolonger le séjour puisque le motif du séjour disparaît.

Proposition Hess Bernhard

Al. 2

Biffer



Développement par écrit

Cet article encourage les cas d'enfants adoptés non intégrés et déracinés.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

AB 2004 N 765 / BO 2004 N 765

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 115 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard/Amstutz 53 Stimmen

Art. 48

Antrag der Kommission

.... den Artikeln 42 und 43

Antrag Müller Philipp

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Schriftliche Begründung

Wenn, wie in Artikel 41 gefordert, das Erfordernis des Zusammenwohnens gemäss Vorschlag des Bundesrates aufgenommen werden soll, ist hier eine redaktionelle Anpassung vorzunehmen.

Art. 48

Proposition de la commission

.... des articles 42 et 43

Proposition Müller Philipp

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Développement par écrit

Une adaptation rédactionnelle s'impose si, comme prescrit à l'article 41, la nécessité d'habiter avec le ressortissant suisse, selon la proposition du Conseil fédéral, doit être intégrée à la loi.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 92 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 79 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu