



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)

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich bin für Eintreten auf die Vorlage, denn es besteht Handlungsbedarf, weil praktisch jedes europäische Land als Daueraufgabe die rechtliche Stellung der Ausländerinnen und Ausländer überprüfen und laufend den aktuellen Gegebenheiten anpassen muss.

Gerade aus den Entwicklungen und Erfahrungen der letzten Jahre sollten wir gelernt haben, dass es richtig ist, die Zulassung auf erwerbstätige Drittstaatenangehörige zu beschränken, deren nachhaltige berufliche und soziale Integration als gesichert erscheint. Für die Zulassung dieses Personenkreises erwarte ich erstens einfache Verfahren, verkürzte Verfahren zugunsten dieser Menschen, der Wirtschaft und der Behörden; das soll also möglich sein, und zwar nicht nur für Eishockeyspieler mit Über-Nacht-Transfers. Weiter erwarte ich administrative Vereinfachungen und Kosteneinsparungen im Formular- und Paragrafen-Dschungel, ferner eine einheitliche Anwendung des Ausländergesetzes im ganzen Land, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Vor allem aber bin ich ganz klar der Meinung, dass es sowohl bei der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten als auch beim entsprechenden Familiennachzug im jetzigen Zeitpunkt keine Lockerung, keine neuen Ansprüche – also keine neuen Ansprüche auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, keine neuen Ansprüche auf Erweiterung der Niederlassungsbewilligung, keine neuen Ansprüche auf Familiennachzug der Aufenthaltler –, geben darf, und zwar aus folgender Überlegung: Wir dürfen hier und heute mit dieser Vorlage die Annahme des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU bei der Abstimmung im Herbst 2005 nicht gefährden. Das ist für mich der primäre Grund, bei diesem Gesetz restriktiv zu sein. Solange nämlich die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit den EU- und den Efta-Staaten nicht im Masstab eins zu eins bekannt sind und solange die Chancen der Rekrutierung von beruflich weniger qualifizierten Arbeitskräften innerhalb von EU- und Efta-Staaten nicht vollumfänglich genutzt und ausgeschöpft sind, wird das Schweizervolk nicht bereit sein, im Voraus gegenüber Angehörigen von Drittstaaten zusätzliche Konzessionen einzugehen.

Keine Regel ohne Ausnahme: Bei der Integration der Kinder müssen wir im Hinblick auf die Zukunft neue Überlegungen anstellen. Wir haben dies bei der erleichterten Einbürgerung und beim Berufsbildungsgesetz bereits getan; ich komme später darauf zurück. Um den Anreiz für die Integration zu erhöhen, müssen wir das Alter der Kinder, die Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung haben, unbedingt auf 12 Jahre





senken. Eigentlich könnte man es noch weiter senken, denn es gilt: je rascher, desto besser; je jünger, desto integrativer.

Fazit: Ich bin für administrative Vereinfachungen, Missbrauchsbekämpfung und verbesserte Integration, vor allem bei den Kindern, aber gegen neue Ansprüche.

Saudan Françoise (RL, GE): Nul ne conteste le bien-fondé d'une révision de la loi sur les étrangers. Aborder cette révision, c'est également, dans notre système politique, où la démocratie directe joue un rôle fondamental, devoir concilier une vision à long terme et des exigences parfois contradictoires entre le souhaitable, le raisonnable et le possible. C'est aussi faire un constat simple: que nous le voulions ou non, la situation chez nous dépend de ce qui se passe dans le monde et non plus directement à nos frontières. Il nous faut donc légiférer, en tenant compte non seulement de la législation européenne, mais également de celle des grands pays d'immigration que sont les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie.

L'immigration a également changé de nature, tout comme les besoins de notre pays. Je dois aussi constater ce que je qualifierai d'inquiétude diffuse mais réelle au sein de notre population, face à des situations non maîtrisées en matière d'accueil humanitaire. Ces éléments rendent cette révision urgente si nous voulons éviter de perdre la confiance de la population dans ce domaine.

Les objectifs de la présente révision vous ont été présentés par notre collègue Trix Heberlein. Je n'y reviendrai pas. Mais permettez-moi néanmoins de la remercier d'avoir accepté d'assumer le rôle de rapporteur dans deux domaines aussi importants et sensibles.

Il est nécessaire de fixer dans la loi certaines règles, d'améliorer le statut juridique des étrangers, de simplifier les procédures administratives, mais surtout de préciser et de renforcer le processus d'intégration, qui seul permettra de maîtriser les défis posés par l'origine culturelle ou religieuse des nouveaux migrants. L'intégration fait l'objet de l'article 2b qui pose la définition et d'un chapitre qui fixe les droits et les devoirs non seulement de notre pays à l'égard des étrangers, mais des étrangers à l'égard de notre pays. Nous en sommes tous conscients et personne ne peut contester la nécessité de fixer des règles précises concernant le respect des valeurs fondamentales inscrites dans notre Constitution. Il est pour moi intolérable qu'un citoyen suisse justifie, au nom de sa religion, la lapidation ou affirme que l'excision est une valeur culturelle. Faudra-t-il établir une hiérarchie entre nos valeurs et nos droits fondamentaux? J'avoue que la question m'interpelle.

Pour avoir connu dans mon activité professionnelle les vagues d'immigration italienne, espagnole, portugaise et enfin yougoslave, j'ai pu constater à quel point ce qui n'avait posé pratiquement aucun problème – si ce n'est quelques frictions

AB 2005 S 289 / BO 2005 E 289

entre les Italiens du nord et du sud, entre les Catalans et les Sévillans, par exemple – était devenu différent avec les personnes provenant par exemple des Balkans. J'ai pu en effet regretter – parce que c'est le terme exact – que même l'acquisition du passeport suisse ne permettait pas de remédier à des siècles de haine accumulée par l'histoire, ce qui ne s'était jamais produit auparavant. Dans ce contexte, l'intégration est pour moi quelque chose d'essentiel et un élément déterminant pour l'avenir de notre pays.

Outre les dispositions concernant l'intégration, auxquelles j'attache énormément d'importance, quelques dispositions, hormis celles qui sont en rapport direct avec la loi sur l'asile, mériteront une discussion approfondie. Il s'agit des articles 33 et 43 ainsi que des dispositions qui en découlent.

Nous avons été sensibles – je le reconnais bien volontiers – et peut-être même trop sensibles aux exigences de la majorité des cantons qui voulaient garder une marge de manoeuvre dans des domaines qui les touchent directement. Avons-nous été trop loin? Nos débats le détermineront. Mais en définitive, seule l'application des nouvelles dispositions nous permettra de juger si les objectifs fixés par le Conseil fédéral et le Parlement seront atteints.

Mais, en l'état, je vous invite à entrer en matière.

Studer Jean (S, NE): En tant que président de la commission, je tiens aussi à remercier notre collègue Trix Heberlein d'avoir accepté d'assumer le rôle de rapporteur, à la fois pour la présente loi et pour celle que nous débattons demain, c'est-à-dire la loi sur l'asile. Je la remercie d'avoir ainsi soulagé les tensions intérieures que j'aurais éprouvées et les problèmes de conscience que j'aurais eus en rapportant sur les décisions de la commission.

Lorsqu'on examine notre politique à l'égard des étrangers – et je parle bien de ce qui relève des étrangers et non pas de l'asile –, on constate que, finalement, le seul axe constant des choix qui ont été faits, y compris ceux faits par le peuple lorsqu'il a dû se prononcer dans ce domaine, sont les besoins de notre économie. En



fait, ce sont toujours ces besoins qui ont dicté notre politique à l'égard des étrangers. Vous-même, Monsieur le conseiller fédéral, nous l'avez dit en séance de commission: "L'économie suisse a effectivement besoin des étrangers." Mais ce besoin n'est pas simplement celui de notre pays, il est le propre de tous les pays industrialisés, qui ont besoin de main-d'oeuvre étrangère.

Mais un besoin à lui seul ne suffit pas pour être satisfait. Il faut que ce besoin réponde, pour être satisfait, à un autre besoin. Et cet autre besoin est tout simplement celui d'une vie meilleure, dont rêvent les étrangers. Et il n'y a rien de honteux, ni de criminel à vouloir une vie meilleure. Et lorsque les conditions de vie sont très difficiles dans son propre pays, comme c'est le cas dans de nombreux pays, vouloir une vie meilleure n'est pas simplement un rêve, c'est une nécessité; une telle nécessité d'ailleurs – et vous le savez aussi bien que moi – qu'on est prêt à payer de sa propre vie pour essayer d'accéder à cette vie meilleure.

Besoins de notre économie et besoin pour les étrangers d'une vie meilleure constituent donc ensemble l'engrenage de l'immigration, un engrenage que nous-mêmes ou plutôt nos ancêtres connaissaient bien. Il faut rappeler ici qu'à la fin du XIXe siècle, notre pays était un pays d'émigration: des milliers de Suisses ont quitté notre pays pour aller à l'étranger, en particulier vers ce que l'on appelait alors couramment le Nouveau Monde; et des centaines de milliers d'Européens ont également fait la traversée de l'Atlantique. Aujourd'hui, l'Ancien Monde que nous sommes a retrouvé de l'attrait, et je crois que l'on peut être fiers d'avoir retrouvé de l'attrait pour la population de ce continent. Mais cette fierté ne doit pas nous rendre amnésiques et ne doit pas nous faire oublier aussi les besoins qu'éprouvent ailleurs des personnes à venir chez nous.

"La grande majorité des immigrants sont travailleurs, sont courageux, sont déterminés. Ils ne cherchent pas à profiter du système, ils demandent seulement qu'on leur donne une chance, à eux et à leur famille; ils ne sont pas des criminels ou des terroristes; ils ne souhaitent pas vivre à part, mais s'intégrer sans perdre leur identité." Ces propos sont ceux que tenait le secrétaire général de l'ONU dans une publication parue au mois de janvier de l'année passée. Je crois qu'il faut donner raison à Monsieur Kofi Annan.

Il faut aussi se rappeler quelles ont été finalement les difficultés auxquelles se sont heurtées des personnes qui, aujourd'hui, enrichissent pleinement notre communauté helvétique. Lorsqu'on débat de la politique des étrangers, j'aime bien utiliser l'image de l'huile d'olive: quand la première immigration, après la Seconde Guerre mondiale, s'est faite dans notre pays, elle venait d'abord des pays du sud de l'Europe, en particulier de l'Italie. J'ai, comme beaucoup d'entre vous, fréquenté les ressortissants de ce pays qui arrivaient dans notre pays. Et on trouvait que, dans notre pays, ces ressortissants étaient certes utiles à la croissance économique, mais qu'ils avaient quand même des moeurs un peu particulières. Je me souviens d'ailleurs qu'on reprochait aux parents de laisser les petits copains italiens jouer au football jusqu'à 8 ou 9 heures le soir, alors que moi, je devais rentrer à 7 heures à la maison. Et je trouvais que ces petits Italiens avaient quand même beaucoup de chance! Et puis, on s'est aussi dit qu'ils faisaient la cuisine d'une manière spéciale, ces Italiens, et que leur cuisine avait un peu une mauvaise odeur: même un président de la République française a parlé du bruit et des odeurs que faisaient les étrangers! Eh bien, on trouvait que cette odeur n'était pas tout à fait agréable. Puis finalement, au fil du temps, on a apprécié cette odeur et on s'est dit que cette huile d'olive qu'on ne connaissait pas était vraiment quelque chose non seulement de bon, mais en plus de sain; et maintenant, dans tous les ménages suisses, on trouve des bouteilles d'huile d'olive grâce à l'immigration italienne, et on ne peut pas s'en passer.

Si, aujourd'hui, on ne peut plus se passer de notre huile d'olive, on ne peut pas non plus se passer de nos amis italiens, espagnols, portugais, comme on ne pourra bientôt plus se passer de nos amis turcs, ou encore de nos amis originaires de régions plus lointaines. C'est en tout cas dans cet état d'esprit que je souhaiterais voir notre chambre aborder cette loi sur les étrangers.

Leuenberger Ernst (S, SO): Ausländerpolitik im Sinne dieses Gesetzes ist zu weiten und grossen Teilen auch Arbeitsmarktpolitik. Das ist in Rechnung zu stellen. Arbeitsmarktpolitik heisst auch: Es geht um handfeste ökonomische Interessen.

Ich bin seit über dreissig Jahren Gewerkschaftssekretär. Ich erlebte immer wieder, dass bei jedem Konjunkturaufschwung die Unternehmenden den Arbeitsmarktbehörden praktisch die Türe eindrückten und mehr ausländische Arbeitskräfte verlangten. Die Gewerkschaften erstritten sich mit den Jahren in einzelnen Kantonen das Recht, dass sie bei der Erteilung dieser Bewilligungen und bei der Kontrolle der gemachten Auflagen – die dazu führen sollten, dass über dieses Stück Arbeitsmarktpolitik nicht splinternackte Sozialdumpingpolitik betrieben wird – ein Mitspracherecht eingeräumt erhielten. Das funktionierte über Jahrzehnte hinweg einigermaßen, und zwar deshalb, weil die wesentlichen politischen Kräfte dieses Landes sowie sämtliche verantwortungsbewussten Wirtschaftsverbände sich immer wieder bemühten, in dem zur Ausländerpolitik gehörenden Teil der Arbeitsmarktpolitik einen Konsens, eine mittlere Mitte, zu finden und Angriffe auf diese Politik eben gemeinsam



abzuwehren.

Das hat sich inzwischen grundlegend geändert. Wir hatten schon in den Siebzigerjahren feststellen müssen, dass einzelne dieser Unternehmen, die zuerst hingingen und Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte verlangten und auch erhielten, dann nach Hause gingen und einen Einzahlungsschein ausfüllten, um einen Beitrag an die "Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat" zu leisten. Dies brach dann also in simple und primitive Fremdenhetze aus. Damit bin ich beim Hintergrund all dieser Diskussionen,

AB 2005 S 290 / BO 2005 E 290

die wir heute und morgen führen. Es ist vermutlich an der Zeit, auch in diesem Zusammenhang Klartext zu reden.

Während in den Siebzigerjahren ein Aussenseiter, der etwas verschrobene Textilindustriellenspross James Schwarzenbach, die Fremdenfeindlichkeit mit soi-disant konservativen Argumenten pflegte und damals, wie ich bereits ausgeführt habe, durch die grosse Koalition aller Bundesratsparteien und aller verantwortungsbewussten Wirtschaftsverbände im Juni 1970 abgewehrt werden konnte, änderten sich die Verhältnisse, als der damalige Besitzer der Emser Werke – ich spreche von der Vergangenheit – sich in diese "Konjunktur" einschaltete, weil er begriff, dass Fremdenfeindlichkeit politisch ein Top-Erfolgsrezept ist, mit dem man gross Politik machen kann. Dies führte dazu, dass die grosse Koalition, welche die vernünftigen Lösungen in der Ausländerpolitik während Jahrzehnten getragen hatte, dann auseinander brach. Vor diesem Hintergrund einer äusserst primitiven und finanzkräftig geförderten Fremdenhetze von politischen "Konjunkturrittern" müssen wir in diesem Zusammenhang heute und morgen schwierige und schwierigste Fragen diskutieren.

Ich habe grossen Wert darauf gelegt, das hier auszusprechen. Es werden dann einzelne Journalisten sagen, ich hätte jetzt provoziert und durch diese Provokation sei das Gesetz noch schärfer ausgefallen, als es eigentlich geplant war. Als Anhänger der Aufklärung vertraue ich darauf, dass man mir hier in dieser Chambre de Réflexion zwar ordentlich heimleuchtet – das gehört zur Diskussion und zum Diskurs –, aber ich vertraue auch darauf, dass kein einziges Mitglied dieser zweiten Kammer des eidgenössischen Parlamentes nur aus einer Trotzreaktion in eine bestimmte Richtung stimmt.

Ziel dieser Revision muss es sein, klar zu machen – soweit es um Arbeitsmarktpolitik geht –, dass Dumping verhindert werden muss; es müssen jenen, die Bewilligungen erhalten, Auflagen gemacht werden; es müssen bezüglich der Integrationsanstrengungen dieser ausländischen Bevölkerungsteile, die als Arbeitende in die Schweiz kommen, Auflagen gemacht werden; es müssen Schutzvorschriften erlassen, durchgesetzt und gefördert werden, die jeglichen Verdacht von uns nehmen, dass über diese Bewilligungspolitik letztlich Sozialdumping angestrebt wird. Wenn es, wie ein Vorredner deutlich ausgeführt hat, unser Ziel sein soll, im Herbst der Personenfreizügigkeit zum Durchbruch zu verhelfen, damit wir wieder Verhältnisse erhalten, wie wir sie am Ende des 19. Jahrhunderts oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts gekannt haben, dann müssen wir hier einige Pflöcke einschlagen, die klar machen: Wir wollen über diese ganze Bewilligungspolitik klare Verhältnisse schaffen, Auflagen erlassen und Auflagen auch durchsetzen.

Diese Überlegungen waren für mich der Grund, auf diese Gesetzesrevision einzutreten. Was dann in der Kommission herausgekommen ist, hat mich eigentlich in der Meinung bestärkt, dass wir mit dieser Art Gesetzgebung das gesteckte Ziel nicht erreichen. Man soll die Hoffnung nie aufgeben – wir werden sehen, wie das weitergeht.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich danke Ihnen für die gesamthaft doch wohlwollende Aufnahme des Ausländergesetzes. Wir haben ja dann in einem zweiten Teil die Beratung des Asylgesetzes, und ich möchte mich hier zunächst nur zur Revision des Ausländergesetzes äussern.

Gestatten Sie mir, dass ich diese Vorlage in einen etwas grösseren Zusammenhang stelle, damit nicht die Kleinkariertheit plötzlich obsiegt. Der Schweizer Arbeitsmarkt stand bis in die Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts für ausländische Arbeitskräfte weitgehend und grundsätzlich offen. Wer in der Schweiz eine Arbeit gefunden hatte, konnte in unser Land kommen und konnte hier arbeiten. Der Bundesrat legte pro Betrieb lediglich eine Höchstzahl von ausländischen Arbeitskräften fest. Diese Politik sorgte in den Sechziger- und Siebzigerjahren – Herr Leuenberger hat das angetönt – für Unmut in der Bevölkerung. Ausdruck davon war die damalige Schwarzenbach-Initiative, die 1970 zur Abstimmung gelangte und eine Begrenzung der Zahl der Ausländer auf sehr tiefem Niveau verlangte. Dies hätte die Ausweisung eines grossen Teils der Ausländer zur Folge gehabt.

Trotz dieser folgenreichen, strengen Formulierung befürchteten Bundesrat und Parlament, dass diese Initiative angenommen werden könnte, und der Bundesrat formulierte damals im Vorfeld der Abstimmung über diese Initiative eine neue Regelung der Ausländerpolitik, die die Begrenzung der Zahl der Ausländer vorsah,



was die Ausweisung eines Teils der Ausländer verhinderte. Aber er stützte diese Regelung auf zwei Säulen ab, nämlich auf den Vorrang der Schweizer Arbeitskräfte – das war natürlich jeweils vor allem in Zeiten der Rezession ausschlaggebend – und die Kontingentsregelung, nicht pro Betrieb, sondern gesamthaft, die bei Überhitzungsjahren zur Anwendung kam, letztmals eigentlich 1989.

Diese Grundsätze haben nun während rund dreissig Jahren unsere Ausländerpolitik geleitet, und sie sollen im neuen Ausländergesetz auch beibehalten werden, mit dem einzigen Unterschied, dass "Inländer" nicht mehr nur Schweizer sind, sondern auch sämtliche Angehörige aller Efta- und EU-Staaten. Aber ausserhalb dieses Kreises gilt auch weiterhin der Grundsatz der Kontingente.

Über die Ausländerpolitik, die in den letzten dreissig Jahren geführt wurde, wage ich zu sagen, dass es – wenn man das an den volkswirtschaftlichen Daten beurteilt – eine erfolgreiche Politik war. Die Schweiz hat heute mit über 20 Prozent einen der höchsten Ausländeranteile in Europa überhaupt. Das ist eine Feststellung. Die Einbürgerungsquote in unserem Land ist in Bezug auf die Gesamtbevölkerung im internationalen Vergleich eine der höchsten – wir stehen an vierter Stelle, hinter den eigentlichen Einwanderungsländern. Trotzdem konnten wir bis 2003 die Arbeitslosenquote auf einem der tiefsten Niveaus halten. Die Wirtschaft hat die einheimische Bevölkerung beschäftigen können; wir haben einen der höchsten Beschäftigungsgrade aller Länder der Welt, mit einem Ausländeranteil von über 20 Prozent und mit einer der höchsten Einbürgerungsquoten. Das sind Daten, die natürlich alles überschatten und etwas über die Wohlfahrt, über den Wohlstand und über das Wohlbefinden aussagen.

Trotz allem weist unser Land – es ist zwar heute noch etwas umstritten – nicht nur ein Lohnniveau auf, das zu den höchsten gehört, sondern auch eine Kaufkraft, die zu den höchsten gehört. Das ist also parallel gelaufen. Die neuesten Zahlen zeigen: Nicht nur das Lohnniveau, sondern auch die Kaufkraft gehört zumindest zu den höchsten. Der Grund dafür liegt darin, dass wir eine Wirtschaft halten konnten, die dies ermöglichte, und zwar dank einer liberalen Wirtschaftsordnung und auch dank eines liberalen Arbeitsmarktes, der wegen der Kontrolle der Ausländerpolitik auf anderer Basis nicht reguliert werden musste.

Das sind die bedeutsamen volkswirtschaftlichen Faktoren. So darf man doch sagen, die Schweizer Ausländerpolitik hat sich im Grossen und Ganzen bewährt. Wir beschäftigen 1,4 Millionen Ausländer. Wenn wir zudem mit Ausländerunruhen in Ländern vergleichen, die wesentlich kleinere Zahlen an Ausländern haben, so haben wir auch im Ganzen den sozialen Frieden in diesem Land wahren können.

Es ist festzuhalten, dass die bisherige Politik trotz dieser eindrucksvollen volkswirtschaftlichen Erfolgsbilanz auch Probleme hat. Die Integration, namentlich die eines Teils der ausländischen Bevölkerung, ist uns nur mangelhaft gelungen – das wissen wir -; es betrifft vor allem die Angehörigen der einfacheren Berufsgattungen. Die Arbeitslosigkeit unter den Ausländerinnen und Ausländern ist überproportional hoch; sie ist heute doppelt so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung, sie ist dreimal so hoch wie bei den Schweizern. Das ist im Auge zu behalten; man muss sich die Frage stellen: Woher kommt das? Die Straffälligkeit von Ausländern ist nach wie vor überproportional gross; das muss einfach festgestellt werden. Der Anteil der ausländischen IV-Bezüger liegt mit 35 Prozent weit über jenem der Durchschnittsbevölkerung.

Ein weiteres Kapitel, das wir – auch im Ausmass – nicht überblicken können, obwohl ich es seit dem ersten Monat

AB 2005 S 291 / BO 2005 E 291

meiner Amtszeit in Angriff genommen habe, ist das Problem der illegalen Anwesenheit in unserem Land. Wir wissen nicht einmal, wie viele es betrifft. Wir haben auch keinen rechten Überblick, wo – was sie tun. Wir sind an der Arbeit. Ich habe in der ersten Hälfte des letzten Jahres ein internes Gutachten machen lassen; was die Zahl anbelangt, sind es 50 000 bis 300 000. Das ist natürlich keine genaue Zahl. Wir haben jetzt noch eine externe Studie machen lassen; sie liegt im ersten Entwurf vor. Sie liefert etwas genauere Zahlen, aber wir müssen sie noch vertiefen. Ein Ausländer, dessen Besuchsvisum abgelaufen ist und der noch zwei Tage länger da ist, ist nicht gleich zu beurteilen wie ein Illegaler, der schon fünf Jahre da ist. Daran arbeiten wir. Bevor wir da nicht hineinsehen, ist es für uns schwierig, Massnahmen zu treffen.

Wir haben aus früheren Jahren schlecht qualifizierte Saisoniers; das sind vor allem auch die schlecht Integrierten. Wir haben zunehmend Kriminaltouristen; das stellen vor allem die Polizeiorgane fest. Und wir haben für die Firmen ein kompliziertes Verfahren; sie müssen in der Bewilligungspraxis relativ viel Bürokratie auf sich nehmen.

Der ganze Bereich Asylpolitik beschäftigt uns überproportional, denn gewisse Fälle können wir bisher nicht bewältigen, vor allem jene von Personen, die in der Schweiz um Asyl nachsuchen, obwohl sie keine asylrelevanten Gründe haben. Darauf werden wir morgen eingehen.

Zum Ausländergesetz: Bei den vorhandenen Mängeln versucht das Ausländergesetz bessere Regelungen zu



finden, unter anderem mit einer beschränkten Zulassung von gut qualifizierten Arbeitskräften von ausserhalb des EU-/Efta-Bereiches. Mit anderen Worten: Die Zulassung von schwer integrierbaren Personen, die für kurze Zeit kommen, ist künftig aufgrund der schlechten Erfahrungen, die wir gemacht haben, nicht mehr möglich. Ferner geht es um Massnahmen gegen die Illegalität wie die generell verschärften Strafandrohungen und die Zwangsmassnahmen. Diese werden wir morgen im Zusammenhang mit dem Asylgesetz behandeln, aber sie gelten für beide Bereiche. Der grössere Teil der Zwangsmassnahmen betrifft nicht abgewiesene Asylsuchende, sondern aus anderen Gründen hier anwesende illegale Ausländer. Die Verweigerung der Eheschliessung bei Scheinehen sowie neue Regelungen beim Familiennachzug und die bessere Integration sind die Hauptsäulen dieser Revision.

Mit der Übernahme des freien Personenverkehrs mit den EU-/Efta-Staaten verändert sich auch die Ausländerpolitik zahlenmässig. Die Personenfreizügigkeit bringt im Jahr 2007 die arbeitsrechtliche Gleichstellung der Schweizer und der Bürger der 15 alten EU-Staaten sowie der Efta-Staaten, und diese Bürger gelten ab 2007 als Inländer. Wenn die Personenfreizügigkeit vom Volk auch auf die neuen EU-Staaten ausgedehnt wird, gilt sie ab 2011 auch gegenüber diesen. Damit gilt das revidierte Ausländergesetz weitgehend nur noch für Personen aus Ländern ausserhalb des EU-/Efta-Bereiches, und das bedeutet, dass dann über 50 Prozent der heutigen Ausländer in der Schweiz als Inländer gelten. Dies, damit Sie etwa die zahlenmässige Grösse sehen. Ein Wort zur Ausländerpolitik und zur Frage, warum es in den Räten zwei grundsätzliche Richtungen gibt, die sich nicht vereinbaren lassen – sie sind vor allem im Nationalrat stark zum Ausdruck gekommen -: Die Frage, welche Ausländer nach 2007 bzw. 2011 in die Schweiz kommen dürfen, ist die Grundfrage, die wir zu regeln haben. Welche Rechte und Pflichten haben sie? Diese Frage beschäftigt uns hier. Das ist natürlich nie eindeutig und wissenschaftlich zu beantworten; es ist auch eine Frage der Wertung. Aber es sind zwei Auffassungen in der Ausländerpolitik.

Die eine Auffassung, mit dem Fachbegriff die "monistische" Auffassung genannt, wurde im Nationalrat vor allem von den Sozialdemokraten und den Grünen vertreten. Sie hat den Grundsatz: Alle Ausländer, die einen Arbeitsvertrag in der Schweiz bekommen, sollen kommen. Das ist eine sehr liberale Regelung, die mir an sich nicht unsympathisch ist: wenig Bürokratie, keine Kontrollen; die Ausländer können kommen – wenn sie keinen Arbeitsvertrag haben, können sie nicht kommen. Das ist relativ einfach. Diese Auffassung beruht auf dem Prinzip der Selbstverantwortung, aber nur dann, wenn die Selbstverantwortung – hier liegt der Nachteil – wirklich ernst genommen wird. Denn mit der Arbeitsbewilligung eröffnet sich für denjenigen, der einreist, nicht nur der Zugang zur Arbeit, sondern gleichzeitig auch der Zugang zum Sozialsystem. Die Selbstverantwortung hört dort dann auf. Darum kann man diese Regelung bei den heutigen, grosszügigen Sozialsystemen nicht handhaben – ausser, man würde die Selbstverantwortung so definieren: Du kannst arbeiten, solange du Arbeit findest; aber nachher musst du wieder ausreisen, oder du bekommst keine Unterstützung. Es würde zu einer grossen Einwanderung ins schweizerische Sozialsystem führen, wenn man auf diesem Prinzip aufbaute.

Viele Anträge, die im Nationalrat gestellt wurden, und auch einige Anträge, die heute als Minderheitsanträge gestellt werden, sind wieder ein Rückgriff auf dieses monistische System, bei dem aber die Selbstverantwortung nicht ganz durchgezogen wird. Somit würde dieses System zu einer Einwanderungspolitik führen, die eine starke Einwanderung in die Schweiz und eine grosse Einwanderung ins Sozialsystem zur Folge hätte. Das waren auch die Probleme in den Sechziger- und Siebzigerjahren, wobei damals die Sozialsysteme viel weniger stark ausgebaut waren. Es gab damals nicht einmal eine Arbeitslosenversicherung. Die Probleme wären heute grösser, da die Sozialversicherungen stark ausgebaut wurden.

Der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission haben sich eindeutig für das duale System entschieden. Dieses führt im Grunde genommen die Ausländerpolitik, wie wir sie haben, weiter; der "Inländer" ist einfach neu umschrieben. Es ist also relativ einfach: Einerseits besteht der gegenseitige freie Personenverkehr mit der EU. Für Personen ausserhalb dieses Raums macht der Bundesrat nochmals eine Einschränkung gegenüber heute; die Regelung ist wesentlich restriktiver. Es sollen nur noch gut qualifizierte Personen von ausserhalb kommen. Aber auch da ist immer der Nachweis, dass man eine Stelle braucht, zu erbringen, und der Vorrang der schweizerischen Arbeitskraft ist gegeben.

Heute sind das jährlich 4000 Personen, die eine Zulassung erhalten. Sie sehen, das ist beschränkt, nicht sehr grosszügig. Müssten wir die 5000 Personen, wie das der Kanton Genf verlangt, die alle von ausserhalb der EU- und Efta-Staaten kämen, in die Bewilligung einpacken, wäre das allein mehr als ein Jahreskontingent für die ganze Schweiz. Und es wären natürlich nicht qualifizierte Personen; dies, damit Sie die Grössenordnung, die Probleme sehen.

Die besonders qualifizierten ausländischen Personen erhalten eine Jahres- oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung. Jahresaufenthalter und Kurzaufenthalter – und jetzt kommt die wesentliche Frage, die uns beschäftigt – können die Familie nachziehen. Weil die Zahl so beschränkt ist und weil es qualifizierte Arbeitskräfte sind, hat



man für den Familiennachzug eine relativ grosszügige Regelung statuiert. Es ist klar, sowohl im Ausländergesetz wie im Asylgesetz ist das ein Hauptproblem mit den Kantonen: Die Kantone verlangen sehr restriktive Bedingungen für den Familiennachzug, weil sie natürlich die Hauptlasten – denken Sie an die Schulen, Integration usw. – zu tragen haben. Auch der Ehepartner wird neu die Möglichkeit haben, in der Schweiz zu arbeiten.

So weit zum Generellen. Den sehr umstrittenen Bereich Massnahmen gegen illegale Anwesenheit werden wir morgen mit dem Asylgesetz behandeln. Dann werde ich darauf eintreten.

Ich möchte auf ein paar Bemerkungen von Ihnen eingehen. Herr Stähelin hat gesagt, diese Gesetze hätten eine grosse Regelungsdichte. Da gebe ich ihm Recht. Ich glaube, die Regelungsdichte ist im Parlament erhöht, nicht vermindert worden. Das ist der Ausdruck mangelnden Vertrauens in die Behörden, in den Bundesrat; das ist für mich klar. Wenn man so eng reguliert, hat man kein Vertrauen, dass es in der Praxis recht gemacht wird. Ich bedaure das, aber das ist die Situation. Ich hätte lieber ein offenes Gesetz, vor allem solange ich diese Domäne betreue – das ist ja klar –, da hätte

AB 2005 S 292 / BO 2005 E 292

ich gerne viel Freiheit, nachher weiss ich nicht, ob ich das Vertrauen hätte. Das mangelnde Vertrauen drückt sich in der Regelungsdichte aus. Mit dem müssen wir leben.

Es wird natürlich immer wieder neue Schlupflöcher geben. Darum müssen wir aufpassen und dort, wo wir Rechtsansprüche zementieren, Kann-Formulierungen vermeiden. Glauben Sie nicht, dadurch werde es einfacher. Bei Rechtsansprüchen gibt es die Möglichkeit der rechtlichen Verfahren bis zum Bundesgericht, Revisionen mehrmals usw. Das führt dazu, dass allein auf Verfahren gemacht wird, nur um die Zeit ausnützen zu können. Da müssen wir aufpassen.

Zu Ihrer Frage nach alten Vereinbarungen und Abkommen, Herr Stähelin: Wir sind daran, aber es sind viel mehr, als wir geglaubt haben. Ich wollte eigentlich die Russen hier mit einem russischen Abkommen aus dem Jahre 1873 – einem Niederlassungsvertrag – begrüßen; aber sie sind jetzt schon gegangen! Aber Sie sehen: Wir schlagen uns mit relativ alten Verträgen herum. Ich glaube, wir sind bis Ende Jahr so weit, dass wir sagen können – es ist nicht ganz einfach –, welche wir eher aufheben möchten. Wir können sie natürlich nicht einseitig aufheben, und dort, wo man kündigt, muss man auch aufpassen, ob man nicht einen Hasen aufscheucht, und am Schluss haben wir einen Streit über eine Lappalie mit dem betreffenden Staat. Es ist also nicht nur eine rechtliche Frage, sondern auch eine Frage der zwischenstaatlichen Verhältnisse.

Nun bitte ich Sie, auf der Linie Ihrer Kommission zu bleiben. Wir haben ganz wenige Punkte, wo sie vom Entwurf abweicht und wo wir Ihnen die Fassung des Bundesrates empfehlen werden; das werde ich dann noch sagen. Aber im Wesentlichen stimmen wir hier überein, und ich bin überzeugt: Wenn wir das so machen, können wir die guten Teile der Ausländerpolitik bewahren. Natürlich wissen wir noch nicht, welche Folgen der freie Personenverkehr mit der ganzen EU in den kommenden Jahren haben wird, aber die starken Säulen der bisherigen Ausländerpolitik bleiben, und die schwachen Dinge werden mit diesen Massnahmen zwar nicht ausgemerzt, aber doch wesentlich verbessert.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 2a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Dieser Artikel wurde in Abweichung von Artikel 16 vom Nationalrat neu gestaltet. Es handelt sich um den Grundsatz der Zulassung von Arbeitskräften aus aussereuropäischen Ländern. Massgebend sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen, wie in der Einführung erklärt. Es sollen keine kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen wahrgenommen oder gefördert werden. Spezifische Branchen oder Regionen können auch nicht spezifisch berücksichtigt werden. Diese Absicht wurde von unserer Kommission durch den Antrag auf Streichung von Artikel 23 Absatz 1, der im Nationalrat eingefügt worden war, noch unterstrichen. Ich komme nochmals darauf zurück.

Der Integrationsartikel ist sehr wichtig. Er wurde in der Bedeutung daher auch richtigerweise vom Nationalrat in Artikel 2b übernommen. Wir haben dazu einen Antrag Pfisterer. Ich möchte nachher allenfalls nochmals kurz dazu Stellung nehmen. Es geht darum, dass der Nationalrat folgenden Wortlaut beschlossen hat: "Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Basis gemeinsamer Grundwerte" Für unsere Kommission und auch für den Nationalrat war klar, dass mit den gemeinsamen Grundwerten die Werte unserer Bundesverfassung gemeint sind, dass aber auch eine weitere Ausdehnung auf gemeinsame Grundwerte gemeint ist, die sich nicht allein auf die Verfassung beschränken.

*Angenommen – Adopté***Art. 2b***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Pfisterer Thomas**Abs. 1*

.... auf der Basis der Werte der Bundesverfassung sowie gegenseitiger Achtung und Toleranz.

Art. 2b*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Pfisterer Thomas**Al. 1*

.... sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Integration ist eines der zentralen Themen der Ausländerpolitik. Herr Bundesrat Blocher hat das soeben unterstrichen. Es ist sinnvoll, dieses Thema auch schwergewichtig anzugehen. Das macht die Vorlage. Dafür bin ich dankbar.

Sie haben hier die Gelegenheit, einen Wegweiser zu setzen. Das ist umso nötiger, als das Gesetz darauf verzichtet, die Integration zu definieren. Niemand verlangt von den Ausländern, dass sie ihre Eigenart und Persönlichkeit aufgeben. Im Gegenteil, wir haben immer wieder vieles von ihnen mitbekommen. Ebenso unbestritten ist der Umstand, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist, an dem auch wir als Inländer teilhaben. Aber wenn sie am Zusammenleben auf dem Gebiet teilhaben wollen, müssen sie sich der demokratisch festgelegten rechtsstaatlichen Ordnung unterwerfen. Insbesondere gilt dies für die fundamentalen Regeln wie das Gewaltmonopol des Staates, die Gleichbehandlung der Geschlechter oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Dieses Gebot der Einordnung ist kein Sonderopfer, welches wir von den Ausländerinnen und Ausländern verlangen. Wir als Inländer sind ihm genau gleich unterworfen. Mit der Integration erhalten indessen die Ausländer und Ausländerinnen nicht nur Leistungen und Rechte, sie übernehmen auch Pflichten und die gesellschaftliche Verantwortung, wie sie unsere Bundesverfassung umschreibt. Sie sagt ausdrücklich, dass "jede Person" an dieser Verantwortung mitträgt – jede Person, also auch die Ausländerinnen und Ausländer, nicht nur die Inländerinnen und Inländer.

Wo liegt der inhaltliche Kern meines Antrages? Er liegt in drei Punkten:



1. Zunächst geht es sprachlich nicht um irgendwelche "gemeinsamen Grundwerte", sondern um diejenigen, die die Bundesverfassung umschreibt. Wenn wir auf die Bundesverfassung Bezug nehmen, müssen wir die "rechtsstaatliche Ordnung" nicht mehr ausdrücklich erwähnen. Darum lässt sie mein Antrag weg.
2. Wenn wir von der Bundesverfassung sprechen, dann sprechen wir vom Grundgesetz, das in einem

AB 2005 S 293 / BO 2005 E 293

demokratischen Prozess zustande gekommen ist. An diese Demokratie und ihre Ergebnisse sind Inländer und Ausländer genau gleich gebunden.

3. Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, verweisen Sie auf einen bestimmten Gehalt, auf einen Inhalt, im Gegensatz zu den unbestimmten "gemeinsamen Grundwerten". Integration meint mehr als berufliche, wirtschaftliche, sprachliche Eingliederung. Sie meint auch nicht das, was die Amtsträger zufällig im Kopf haben und als ihre Grundwerte betrachten. Und sie meint auch etwas, das von den Zeitströmungen abgehoben und eben stabil, auf Dauer hin, angelegt ist.

Diese Bestimmung unterwirft die Inländer und die Ausländer keiner Sonderordnung, insbesondere auch die Ausländerinnen nicht. Ich mache darauf aufmerksam, dass im Nationalrat eine andere Formel diskutiert wurde, nämlich die Bindung an "schweizerische Grundwerte". Das ist ein sehr problematischer Begriff. Was kann da auch immer hineininterpretiert werden! Dieser Antrag ist im Nationalrat nur mit 92 zu 89 Stimmen abgelehnt worden. Dafür war also sehr viel Sympathie vorhanden.

Es ging mir darum, diesen Gedanken aufzunehmen und in eine rechtsstaatlich saubere, für alle In- und Ausländer vernünftige Form zu kleiden. Ich lege Ihnen dies vor, mit der Bitte, meinem Antrag zuzustimmen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir hatten relativ wenig Zeit, um dies zu prüfen. Zunächst würde ich sagen – ich glaube, das steht in der Fassung des Bundesrates –, dass das auch gemeint ist, wobei es klar ist, dass es hier um ein Ziel der Integration geht.

Dieses Ziel ist natürlich nicht ganz klar umschrieben, weil eine Integration keine Punktlandung ist. Es gibt verschiedene Formen der Integration, es gibt verschiedene Leute, die auch mit verschiedenen Standards integriert sind. Ich kenne beispielsweise im Kanton Aargau Italiener, die seit vierzig Jahren in der Schweiz sind und noch kein Wort Deutsch sprechen. Aber sie sind integriert; sie leben vor allem untereinander. Niemand stört sich an ihnen, niemand hat das Gefühl, sie seien nicht integriert, aber sie sprechen zu Hause Italienisch. Die Kinder sprechen schon lange Deutsch, aber zu Hause wird Italienisch gesprochen. Soll man sagen, diese älteren Italiener seien nicht integriert, oder soll man verlangen, dass sie Sprachkurse besuchen? Vor allem sprechen sie ja eine Landessprache, es ist die dritte Landessprache. Wie soll man also die Integration genau umschreiben?

Die gemeinsamen Grundwerte, die wir haben, sind ja rechtlich in der Bundesverfassung niedergelegt. Was ausserhalb ist, liegt ausserhalb des rechtlichen Bereiches. Wenn Sie also dem Antrag Pfisterer Thomas zustimmen wollen, werde ich nicht auf die Barrikaden gehen. Ich glaube aber, der Bundesrat habe das gemeint. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, ergibt sich eine Differenz zum Nationalrat; da müssten wir dann noch von Fachgelehrten untersuchen lassen, wie gross der Unterschied ist. Ich glaube also, die Differenz ist relativ klein. Sie haben ja auch die Begriffe Achtung und Toleranz drin, und Sie haben dann die rechtsstaatliche Ordnung nicht mehr drin, weil diese ja in der Bundesverfassung enthalten ist. Ich überlasse den Entscheid Ihnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Pfisterer Thomas offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag der Kommission Minderheit

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... erlässt das Bundesamt für Migration (Bundesamt) auf Verlangen

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... l'Office fédéral des migrations (office) rend

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: In diesem und einigen folgenden Artikeln geht es nur um eine Anpassung an die neue Amtsbezeichnung. Am 1. Januar 2005 wurde das Bundesamt für Migration geschaffen.

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... und regelt in Absprache mit den Grenzkantonen den

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... trafic frontalier après consultation des cantons concernés.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone üben auf ihrem Hoheitsgebiet die Personenkontrolle aus.

Abs. 2

Der Bundesrat regelt im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Personenkontrolle durch den Bund im Grenzraum.

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons exercent le contrôle des personnes sur leur territoire.

Al. 2



Le Conseil fédéral règle en accord avec les cantons frontaliers le contrôle des personnes par la Confédération dans la zone frontalière.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Bei der neuen Formulierung von Artikel 7 handelt es sich um die Anpassung an das Zollgesetz, das in dieser Session in die Schlussabstimmung kommen soll. Die Botschaft zum neuen Ausländergesetz hält fest, dass der Bundesrat bei der Verabschiedung dieses Gesetzes noch nicht dem Usis vorgreifen wollte; die Grenzkontrolle sollte deshalb grundsätzlich weiterhin eine Aufgabe der Kantone bleiben. Jetzt wird die

AB 2005 S 294 / BO 2005 E 294

Normierung dem Zollgesetz angepasst; die Personenkontrolle bei der Zollgrenze und im Grenzraum soll deshalb im Sinne der bestehenden Praxis und in Absprache mit den Kantonen geregelt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

... beantragen. Artikel 15 Absatz 2 bleibt vorbehalten.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

... envisagé. L'article 15 alinéa 2 est réservé.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Artikel 8 ist in Zusammenhang mit Artikel 15 zu sehen; wir haben in Artikel 15 eine Neuordnung vorgenommen. Ich möchte dann darauf zurückkommen. Hier wird daher auf Artikel 15 Absatz 2 verwiesen.

Angenommen – Adopté

Art. 9–13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Brunner Christiane (S, GE): Je me permets de faire juste une remarque, que j'avais faite aussi en commission, par rapport à la version française de cet article.

La formulation "celui qui loge un étranger à titre lucratif" ne correspond pas à la traduction de l'expression "wer Ausländerinnen oder Ausländer gewerbsmässig beherbergt", parce que le mot "gewerbsmässig" vise uniquement l'hôtellerie et la parahôtellerie et que cela ne peut pas viser la personne privée qui loge un étranger à titre lucratif.

On s'était posé cette question. Il faudrait en tout cas corriger le dépliant français, ou bien, avec mon interprétation, dire que ça correspond à ce qu'on a exprimé en langue allemande.



Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Wir nehmen die Anregung von Frau Brunner entgegen, dass die französische Fassung nicht mit der deutschen übereinstimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Werden die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... durant la procédure, s'il est manifeste que les conditions d'admission seront remplies.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: In Artikel 15 Absatz 2 hat die Kommission eine Änderung vorgenommen, indem sie festschreibt: "Werden die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt", während Nationalrat und Bundesrat noch die Formulierung "voraussichtlich erfüllt" gewählt hatten.

Ich komme zurück auf Artikel 6 Absatz 2. Dort hat der Nationalrat präzisiert, dass das Gesuch grundsätzlich im Ausland gestellt werden muss. Das entspricht auch der heutigen Praxis. Diese Regelung gilt grundsätzlich auch in denjenigen Fällen, in denen ein Besuchervisum abläuft und der Gesuchsteller länger im Land bleiben möchte.

In Artikel 15 Absatz 2 wird die Ausnahme von dieser Regel statuiert, für den Fall, dass der Ausländer bereits im Land ist und die Zulassungsvoraussetzungen "offensichtlich" erfüllt werden. Das Wort "offensichtlich" ist präziser als das Wort "voraussichtlich", denn dann ist es klar vorhersehbar, der Fakt ist gegeben, dass die Voraussetzungen erfüllt werden.

Die Kommission hat aufgrund der nationalrätlichen Diskussion den wenig präzisen und interpretationsbedürftigen Begriff "voraussichtlich" ersetzt und im Einverständnis mit dem Bundesrat beschlossen, dass diese Bewilligung dann erteilt werden kann, wenn die Zulassungsvoraussetzungen "offensichtlich" erfüllt werden.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir können uns der Kommission anschliessen. Es wird damit einfach klargestellt, dass ein Aufenthalt in der Schweiz während des Gesuchsverfahrens nur dann bewilligt wird, wenn die Bewilligungserteilung tatsächlich nur noch eine reine Formsache ist – es wird natürlich für die Handhabung wesentlich klarer – und wenn eine Wiederausreise als Schikane betrachtet würde. In diesen Fällen ist also ein Aufenthalt in der Schweiz während des Gesuchsverfahrens möglich.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Artikel 16 fällt weg; das wurde bereits bei Artikel 2a geregelt.

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national



Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Die folgenden Artikel formulieren die Voraussetzungen für die Zulassung zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Artikel 17 für die unselbstständige, Artikel 18 für die selbstständige Erwerbstätigkeit, als generelle Umschreibung. Im Vordergrund stehen die gesamtwirtschaftlichen Interessen. Die persönlichen Qualifikationen werden in den Artikeln 23, 30 und 31 festgehalten. Heute werden diese Voraussetzungen in Artikel 8 der Vollzugsverordnung zum Anag festgelegt. Es sind dies die geistigen und wirtschaftlichen Interessen des Landes, der Grad der Überfremdung und die Lage des Arbeitsmarktes. Die

AB 2005 S 295 / BO 2005 E 295

allgemeine Formulierung, wie sie in den Artikeln 17 und 18 formuliert wurde, ermöglicht selbstverständlich auch die Berücksichtigung von regionalen oder von Brancheninteressen, deren Behandlung in der Diskussion von Artikel 23 nachher sicher wiederaufgenommen wird.

Angenommen – Adopté

Art. 18, 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

....

d. Streichen (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. gter)

Art. 20

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

....

d. Biffer (cf. art. 30 al. 1 let. gter)

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: In Zusammenhang mit Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d möchte ich nur erwähnen, dass der Nationalrat die Zulassung von Hochschulabsolventen in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe gter geregelt hat, zusammen mit der Zulassung von Fachkräften, die dort neu geregelt wird.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

.... wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen

Art. 21

Proposition de la commission

.... de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Es handelt sich nur um eine Ergänzung, eine Angleichung an den französischen Text, in dem das Wort "branchenüblich" bereits enthalten war.

Angenommen – Adopté

**Art. 22***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Inderkum, Stähelin)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 22*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Leuenberger-Solothurn, Brunner Christiane, Inderkum, Stähelin)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ich ersuche Sie, hier der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verpflichtung zur Schaffung von Ausbildungsplätzen – die im Nationalrat mit 103 zu 61 Stimmen klar verworfen wurde – stellt einen sachfremden Zusammenhang dar, auch wenn es sich nur um eine Kann-Formulierung handelt. Unternehmen, welche keine Ausbildungsplätze anbieten können, werden benachteiligt.

Ein Nachweis wäre für die Ausländerbewilligungspraxis sehr aufwendig. Die bestehenden Probleme fehlender Ausbildungsplätze sind über die Berufsbildung zu lösen und nicht über die Zulassungspraxis, wie es hier vorgesehen ist.

Der Artikel entsprang einem Anliegen eines Postulates Strahm, das der Bundesrat seinerzeit entgegengenommen hatte. Die Problematik aber ist: Die Entscheide werden nicht von den Arbeitsämtern, sondern von den Migrationsämtern gefällt. Dies ist wie gesagt sachfremd. Deshalb haben wir diesen Artikel abgelehnt.

Leuenberger Ernst (S, SO): Die Minderheit beantragt Ihnen, hier die ursprüngliche Fassung des Bundesrates beizubehalten. Es ist wohl am besten, wenn ich einen Satz aus der Botschaft dazu zitiere, der begründet, weshalb diese Bestimmung in Artikel 22 aufgenommen worden ist: "Es besteht eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zwischen Betrieben, die im Inland Jugendliche ausbilden, und Betrieben, die bereits ausgebildetes Personal hauptsächlich aus dem Ausland rekrutieren." Das ist die zentrale Begründung hier.

Ich würde bestreiten, dass das hier sachfremd ist, weil ja der Grundgedanke dieses Gesetzes eigentlich darauf beruht, dass man unter dem Titel dieses Gesetzes nicht mehr wie früher vor allem Hilfskräfte rekrutieren möchte, sondern dass man eigentlich qualifiziertes Personal rekrutieren möchte, dass man eine regelrechte Qualifikationsstrategie verfolgen möchte. Das ist hier ja auch in vorhergehenden Voten zum Ausdruck gekommen, dass das eben der Zweck dieses Gesetzes ist.

Wenn das wirklich so ist, dass man unter dem Titel dieses Gesetzes hochqualifiziertes Personal holen will, dann ist es wohl angezeigt, sich Gedanken darüber zu machen, wie jene Betriebe dastehen, die von dieser Bewilligung Gebrauch machen, und jene Betriebe, die nicht davon Gebrauch machen, weil sie eben unter grossen Anstrengungen selber das Personal hier im Inland ausbilden. Daher ist man zum Schluss gekommen, es wäre wohl angezeigt, diese Wettbewerbsverzerrung auch hier – nicht nur in der Berufsbildungsgesetzgebung – zu verhindern.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen. Ich erlaube mir, darauf hinzuweisen, dass in der Kommission 7 Mitglieder die Mehrheit ausgemacht haben, 5 Mitglieder haben der Ursprungsfassung des Bundesrates zugestimmt und gehören zur Minderheit.

Stähelin Philipp (C, TG): Auch mich hat hier die Argumentation des Bundesrates überzeugt. Ich bitte Sie daher, mit der Minderheit zu stimmen. Ich bitte Sie aber auch aus praktischen Erfahrungen heraus darum.

Ich spreche hier insbesondere vom Gesundheitsbereich. Sie kennen unsere Pflegeschulen, welche das Pflegepersonal für die Spitäler ausbilden. Insbesondere in den Grenzregionen – Sie wissen, woher ich komme – haben wir ganz klar die Erscheinung, dass gewisse Spitäler sich hier zur Verfügung stellen, Ausbildungsplätze offerieren und in einem regen Kontakt mit den Ausbildungsschulen, mit den Pflegeschulen, stehen. Und dann gibt es die anderen: Die verweigern sich hier völlig, sie machen nicht mit, und sie profitieren schlicht und einfach davon, dass andere Spitäler ausbilden und dadurch Mehrkosten haben. Sie holen sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil, und sie profitieren bei uns insbesondere, indem sie eben in hohem Masse ausländisches



Pflegepersonal beschäftigen. Ich bin der Meinung, dass diese Wettbewerbsverzerrung angegangen werden soll.

Ich unterstütze deshalb diesen Antrag.

AB 2005 S 296 / BO 2005 E 296

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich inzwischen der Mehrheit angeschlossen, und zwar hat er diese Auffassung schon bei der Beratung im Nationalrat vertreten. Warum hat er hier einen Richtungswechsel vorgenommen? Seit der Beratung der Fassung des Bundesrates im Nationalrat sind von der Wirtschaft grosse, ernstzunehmende Bedenken gegen diese Formulierung eingegangen. Darum hat der Bundesrat beschlossen, er werde sich dem Nationalrat anschliessen. Es ist auch eine nicht ganz ungefährliche Referendumsmöglichkeit. Ich habe am Anfang nicht gesehen, wie es ist, aber es ist also wirklich störend.

Herr Stähelin, Sie haben den Gesundheitsbereich angesprochen – ein mehrheitlich staatliches oder staatlich gelenktes Gebiet. Das ist verständlich, aber Sie müssen die gesamte Wirtschaft sehen. Nehmen Sie an, ein Unternehmen mit zehn Arbeitskräften braucht einen Spezialisten von ausserhalb der Europäischen Union. Jetzt wird die Ausländerbehörde, das Migrationsamt, dieses Unternehmen verpflichten, Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Das ist dermassen störend und auch praxiswidrig. Es ist in der Schweiz natürlich so, dass einige Betriebe in der Ausbildung mehr tun und andere weniger. Wenn ich an meine frühere Tätigkeit denke, stelle ich fest, dass wir 140 Lehrlinge ausgebildet haben; wir haben auch die Lehrlinge aus der Umgebung ausgebildet, weil wir eine Struktur hatten. Kleine Unternehmen haben diese nicht. Es ist natürlich störend, wenn Sie sagen: "Wer eine solche Bewilligung hat, den verpflichten wir nun zur Schaffung einer bestimmten Zahl an Ausbildungsplätzen – und das nicht durch das Arbeitsamt, nicht durch die Berufsbildungsbehörden, sondern durch das Migrationsamt." Davon möchten wir absehen. Ich glaube auch, dass meine Ämter mit dieser Sache überfordert sind.

In der nationalrätlichen Kommission wurde von CVP-Seite ein Antrag eingebracht, um diesen Nachteilen auszuweichen, nämlich die Erhebung einer einmaligen Integrationsabgabe bei der erstmaligen Bewilligungserteilung. Das hat man auch verworfen, aus dem gleichen Grund: Wer bestimmt die Integrationsleistung, die hier abgegolten werden soll? Ist es bei einem amerikanischen Spezialisten anders als bei einem chinesischen? Ich glaube, wir sollten von dieser Vorschrift – so viel Verständnis ich auch dafür habe – absehen. Es ist sachwidrig, wenn das Migrationsamt Unternehmen aus dem einzigen Grund zur Schaffung von Ausbildungsplätzen verpflichtet, weil sie einen Spezialisten von ausserhalb der EU beziehen müssen.

Darum bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Der Bundesrat schliesst sich dem Antrag der Mehrheit an.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 20 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 16 Stimmen

Art. 23

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

....

f. Streichen (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bst. gter)

Art. 23

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3





....

f. Biffer (cf. art. 30 al. 1 let. gter)

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Der Nationalrat hat bei diesem Artikel mit ganz wenigen Stimmen Mehrheit – mit 79 zu 75 Stimmen – einen Einbruch in den Grundsatz der Zulassung von qualifizierten Arbeitskräften beschlossen, gemäss dem damaligen Antrag einer Minderheit Schibli.

Artikel 23 ist der zentrale Artikel im Zusammenhang mit der Ausländerzulassung; dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass sich der Ausländerbegriff dieses Gesetzes ausschliesslich auf Nicht-EU-Bürger bezieht. Über die genauen Auswirkungen dieser Änderungen, die gemäss dem Antrag der Minderheit Schibli angenommen wurden, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Eine generelle Öffnung auch für beruflich wenig qualifizierte Arbeitskräfte war damals vielleicht nicht gemeint, allenfalls könnte man auf das Kriterium der persönlichen Voraussetzungen Rücksicht nehmen. Das duale System aber kann nicht mit Ausnahmen durchbrochen werden, indem man anstelle der Qualifikation saisonale oder branchenspezifische Bedürfnisse in den Vordergrund stellt. Die bisherige Praxis, Bewilligungen in den Bereichen zu erteilen, wo sie gerade nötig waren, hat zur bekannten, nicht mehr steuerbaren Zuwanderung geführt: Familiennachzug, Automatismen usw. Diese Arbeitskräfte müssen aus dem EU-Raum rekrutiert werden.

Absatz 1 beinhaltet Kurzaufenthalts- und längerfristige Aufenthaltsbewilligungen, die an besondere Qualifikationen geknüpft sind. Die vom Nationalrat eingeführte Zulassung für "spezifische Arbeiten" hat eine Zulassung aller möglichen Arbeiter zur Folge und bedeutet einen Rückfall in die Zeit der Saisonarbeiter.

Absatz 2 umschreibt die Anforderungen für längerfristige Aufenthaltsbewilligungen. Hier werden zusätzliche Voraussetzungen gefordert, wie berufliche Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse usw. Ein Automatismus zur Umwandlung von der Kurzaufenthaltsbewilligung zur längerfristigen Aufenthaltsbewilligung ist nicht vorgesehen. Es sind alle Anforderungen zu prüfen.

Absatz 3 beinhaltet Ausnahmen von den Absätzen 1 und 2, die eine Flexibilisierung zulassen – keinesfalls aber im Sinne der Beschlüsse des Nationalrates –, z. B. IT-Spezialisten, z. B. aber auch für Pflegepersonal, Herr Stähelin. Litera c von Absatz 3 ermöglicht es gerade, dem Bedarf nach Arbeitskräften mit besonderen beruflichen Kenntnissen oder Fähigkeiten Rechnung zu tragen.

Die Kommission hat der Streichung des Beschlusses des Nationalrates und damit dem Entwurf des Bundesrates mit 12 zu 1 Stimmen zugestimmt.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, bei der Fassung gemäss Bundesrat zu bleiben, wie es auch Ihre Kommission beantragt.

Natürlich muss man die Bedenken, die dem nationalrätlichen Beschluss zugrunde liegen, ernst nehmen. Sie stammen vor allem aus der Landwirtschaft. Es sind natürlich hier auch Berufsgattungen gemeint, die nicht nur hochqualifizierte Spezialisten brauchen – es ist jetzt meistens von Professoren und Atomphysikern usw. gesprochen worden –; es gibt natürlich auch andere Bedürfnisse. Wir sind aber der Auffassung, dass das Bedürfnis nach Kurzaufenthaltern, namentlich im landwirtschaftlichen Bereich, in den nächsten Jahren mit Leuten aus den neuen EU-Staaten weitgehend abgedeckt werden kann.

Wir haben ja im freien Personenverkehr eine Übergangsregelung mit 15 000 Jahresaufenthaltern und 115 000 Kurzaufenthaltern. Das Kontingent für Jahresaufenthalter ist sofort erschöpft. Es ist klar, dass es einen starken Druck gäbe, wenn wir diese Zahl erhöhen würden. Bei den Kurzaufenthaltern sind von den 115 000 gemäss Kontingent ungefähr 70 000 ausgeschöpft. Sie sehen, dass wir hier also noch Reserven haben. Wir können die Bedürfnisse bei den einfacheren Berufen in der Landwirtschaft, im Gärtnereiwesen und im Gastgewerbe ohne weiteres mit Kurzaufenthaltsbewilligungen befriedigen.

AB 2005 S 297 / BO 2005 E 297

Wenn wir hier öffnen, dann öffnen wir natürlich im Grunde genommen ad libitum. Dann haben wir wieder eine unbefriedigende Situation, und Sie müssen auch sehen: Diejenigen, die dann hier arbeiten und nachher nicht nach Hause gehen, sondern hier bleiben, gehören nachher alle in den illegalen Bereich. Sie wissen, wie schwierig es ist, dann die Rückreisen zu organisieren und Massnahmen gegen solche Leute ergreifen zu können.

Darum bitten wir Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Die Bedürfnisse der Antragsteller im Nationalrat können auch mit der heutigen Regelung befriedigt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 24–29





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 30

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

e. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

gbis. den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaders und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen zu vereinfachen;

gter. Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, sofern sie von hohem wissenschaftlichem Interesse ist;

gquater. Au-pair-Angestellten, die von einer anerkannten Organisation vermittelt werden, einen Weiterbildungsaufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen;

....

Abs. 1bis

Streichen

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

Abs. 1bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 30

Proposition de la majorité

Al. 1

....

e. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

gbis. pour simplifier l'échange de cadres supérieurs et de spécialistes indispensables au sein d'une entreprise déployant des activités internationales;

gter. pour faciliter l'exercice d'une activité lucrative aux titulaires d'un diplôme universitaire suisse, dans la mesure où l'activité revêt un intérêt scientifique prépondérant;

gquater. pour permettre aux personnes au pair placées par une organisation reconnue d'effectuer un séjour de perfectionnement en Suisse;

....

Al. 1bis

Biffer

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

Al. 1bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Hier müssen zwei Punkte erwähnt werden. Zuerst zu Artikel 30 Absatz 1 Litera e: Die Kommission beantragt Ihnen, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben. Ich möchte aber ganz klar beifügen, dass dies nicht beinhaltet, dass Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel nicht



geschützt werden sollen. Sie sind nach Meinung des Bundesrates in Litera b enthalten, also dort geschützt, nämlich als "schwerwiegende persönliche Härtefälle". Wir haben das in der Kommission so diskutiert und im Protokoll festgehalten, und es ist nun auch hier nochmals ausdrücklich zu Protokoll gegeben worden.

Zeuginnen und Zeugen werden vor Gericht befragt. Die Formulierung gemäss Nationalrat ist daher weniger klar als jetzt gemäss Bundesrat. Daher verzichten wir auf Litera e.

Zu Buchstabe g habe ich vorhin erwähnt, dass wir zwei Ergänzungen vorgenommen haben. Wir haben einen Buchstaben g bis beigefügt, der den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaderns und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen vereinfachen will. Hier bestand auch in der Kommission eine einheitliche Meinung.

Dann haben wir den im Nationalrat von den Zulassungsvoraussetzungen in den Artikeln 17 bis 29 abweichenden Entscheid bezüglich Zulassung von Hochschulabsolventen in Buchstabe g ter präzisiert, indem wir festgehalten haben, auch hier Spezialisten, also Personen mit einem in der Schweiz abgeschlossenen Studium, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, wenn diese Tätigkeit von hohem wissenschaftlichem Interesse ist. Hier sind ausdrücklich nicht nur Professoren oder Assistenten gemeint, sondern es können beispielsweise auch Tätigkeiten der ETH, Universitäten oder Spin-offs usw. erleichtert werden. Wir waren aber der Meinung, dass eine abgeschlossene Ausbildung von Drittstaatenangehörigen in der Schweiz nicht automatisch auch den erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt öffnen darf. Dafür ist der Arbeitsmarkt zu klein. Es werden auch bei uns mehr ausgebildet, als im Arbeitsmarkt aufgenommen werden können. Jährlich sind es rund 14 000 Ausländer, die zur Ausbildung zugelassen werden, und sie werden in ihren Herkunftsländern auch gebraucht. Die Kommission war der Meinung, dass wir den Braindrain aus diesen Ländern nicht noch verstärken sollten – daher diese Einschränkung. Eine generelle Ausnahmemöglichkeit ergibt eben einen grösseren Spielraum.

Brunner Christiane (S, GE): Je remercie Madame la rapporteure de ce qu'elle a dit à propos des lettres g à gquater. Je remercie aussi le Conseil fédéral d'avoir considéré que c'était quelque chose d'important et d'avoir ouvert la porte, à l'article 30. En effet, pendant des années, on m'a toujours dit que, dans le domaine des start-up, dans celui des spin-off, on a des produits que l'on aimerait commercialiser, que l'on a les gens qui ont finalement développé ces produits dans le cadre de l'EPFL ou bien même d'une haute école spécialisée. Ce sont des étrangers qui ont fait leurs études en Suisse et qui n'ont donc pas le droit de rester ici après leurs études alors que, par exemple, dans tel cas particulier, pour telle commercialisation, on a besoin de telle ou telle personne, même s'il s'agit d'un laborantin, et pas d'un spécialiste de haut niveau, mais qui sait faire précisément cela, alors qu'il est difficile de trouver l'équivalent en Suisse.

Je suis donc reconnaissante au Conseil fédéral et à la commission d'avoir accepté d'ouvrir cette porte. De plus, je pense que c'est profitable à la création de nouvelles places de travail et au renouvellement du tissu industriel dans notre pays.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir können uns der Fassung Ihrer Kommission anschliessen. In Zusammenhang mit dem, was Sie bei Artikel 20 beschlossen haben, ist die entsprechende Sicherheit gewährleistet. Wir können uns damit einverstanden erklären.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Zu Absatz 1 bis: Die Regelung betreffend "sans-papiers", um die es sich hier

AB 2005 S 298 / BO 2005 E 298

handelt, wurde im Parlament bereits verschiedentlich diskutiert. Bereits in der Antwort des Bundesrates vom Juni 1998 auf eine Motion Fankhauser hat der Bundesrat festgehalten, dass eine Amnestie lediglich die Missachtung der Bestimmungen im Ausländerrecht belohnen würde und demzufolge eine Erwartungshaltung und einen Anziehungseffekt zur Folge hätte. Zudem wäre eine Amnestie für Illegale auch ungerecht gegenüber jenen, die sich rechtmässig verhalten haben. Es geht vor allem auch darum, dass die Kantone ihre Vollzugsfunktion wirklich wahrnehmen.

Zahlreiche weitere Vorstösse führten dann zu einem Rundschreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge und des Bundesamtes für Ausländerfragen. Nach Konsultation der Kantone führte es dazu, dass betreffend den Grundsatz der Aufnahme in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen eines der Kriterien die Aufenthaltsdauer von vier Jahren ist, dann auch die Einschulung der Kinder, die soziale Integration oder das Verhalten auf dem Arbeitsmarkt. Damit besteht die Möglichkeit, diese Aufnahme in schwerwiegenden Fällen vorzunehmen, aber eine verpflichtende Formulierung im Gesetz ist nicht erforderlich. Es wäre auch störend, wenn wir die Regeln im Gesetz klar festhalten und dann in einem speziellen Absatz die Umgehung unter bestimmten Bedingungen ermöglichen.



Die vom Nationalrat beschlossene Bestimmung entspricht, wie gesagt, dem erwähnten Rundschreiben von 2001. Aber darin ist ausdrücklich keine Bewilligung für Fälle aus dem Asylbereich enthalten.

Brunner Christiane (S, GE): L'alinéa 1bis introduit par le Conseil national concerne toute la problématique des sans-papiers. En commission, j'avais proposé de placer cet alinéa dans les dispositions transitoires, afin de permettre une régularisation dans le cas des personnes qui sont là depuis longtemps, qui sont souvent intégrées dans le marché du travail et dont les dossiers ont parfois aussi traîné par notre propre faute. Selon ma proposition, il n'y aurait pas eu, une fois le temps écoulé, d'appel d'air puisqu'une fois la transition passée, cela aurait été fini, la solution étant limitée dans le temps. Ensuite, puisque l'arsenal de la nouvelle loi est extrêmement restrictif et que le Conseil fédéral l'a voulu de cette manière, dans le fond, il ne peut finalement plus y avoir à l'avenir d'immigrés clandestins, il ne peut plus y avoir de sans-papiers si on applique la loi dans toute sa rigueur. Donc, il s'agissait à mes yeux de faire quelque chose pour le passé.

J'allais dans le même sens que le Conseil d'Etat genevois – je ne le savais pas, d'ailleurs, mais enfin, je l'ai appris par la suite –, qui sollicite maintenant une régularisation exceptionnelle et unique des travailleurs clandestins dans le secteur domestique à Genève. Le gouvernement de mon canton propose là aussi des mesures consistant en une action unique, non renouvelable, à des conditions très précises, pour l'examen de ces situations. Nous n'avons pas à traiter de cela aujourd'hui. Simplement, dans le fond, on allait dans la même direction: on ne faisait pas un appel d'air, on résolvait une question, et après c'était stop.

La majorité des membres de la commission, tout en admettant que ma proposition de transférer l'alinéa dans les dispositions transitoires n'était en réalité pas si bête, l'a quand même rejetée. Cela m'amène à défendre la solution du Conseil national telle quelle dans ma proposition de minorité.

Il est vrai que, dans le passé – vous l'avez dit, Madame Heberlein –, le traitement des cas de rigueur se fondait sur les circulaires Metzler, aujourd'hui abrogées, qui étaient parfois interprétées de manière différente d'un canton à l'autre. Mais ce n'est pas en révoquant une circulaire qu'on élimine le problème ou qu'on aide les cantons à trouver des solutions humainement et administrativement acceptables pour le grand nombre de personnes qui vivent, qui travaillent en Suisse dans l'ombre et sous la menace constante d'une expulsion.

L'alinéa 1bis permet de régulariser les cas individuels d'une extrême gravité et de tenir compte des intérêts publics majeurs lorsqu'une personne étrangère séjourne illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans à des conditions bien précises et restrictives. Cette disposition a l'avantage de donner les mêmes chances dans tous les cantons aux personnes visées, en laissant cependant aux autorités compétentes suffisamment de marge de manoeuvre et d'appréciation selon les cas. Elle a aussi l'avantage de concerner tout étranger qui séjourne illégalement en Suisse, quel que soit son canton de résidence. Mais cette disposition n'impose rien aux cantons qui restent libres d'en faire usage ou pas.

Je suis aussi consciente que le Conseil national n'a voté cette disposition qu'à une bien courte majorité, puisqu'il ne l'a adoptée qu'avec 1 voix de majorité. Mais, pour notre Chambre des cantons, il me semble que l'intérêt des cantons devrait être une préoccupation majeure. En adoptant cette disposition, nous donnons aux cantons un instrument qui leur permet de mieux gérer la problématique des sans-papiers qui sont là à l'heure actuelle.

Dès lors, je vous invite à suivre la proposition de minorité et à adhérer à la décision du Conseil national.

Saudan Françoise (RL, GE): Je dois dire que j'avais été sensible à la proposition de Madame Brunner en commission, en particulier à la finesse de l'introduire dans les dispositions transitoires, ce qui aurait eu réellement une portée légale plus importante que de prévoir une disposition tout à fait générale. Nous avons d'ailleurs abordé ce problème, Monsieur le conseiller fédéral, lors de votre entrée en fonction, quand je vous avais interrogé sur les solutions qui avaient été proposées par Monsieur George Bush aux Etats-Unis pour faire face justement aussi au problème des travailleurs clandestins.

Si, en définitive, je ne me suis pas ralliée à la minorité, c'est pour une raison essentielle, à savoir les expériences faites à l'étranger. Le dernier exemple est la tragédie que vivent certaines personnes, si j'en crois les nouvelles d'hier: 1500 personnes sont arrivées illégalement en Italie et vont être renvoyées maintenant en Libye, à la suite d'accords dont on ne connaît vraiment pas la portée.

Tout d'abord, je n'ai pas constaté que ce mode de faire ait permis de résoudre définitivement ce problème dans un seul pays. Madame Brunner nous affirme que ce serait le cas avec ces dispositions; mais, Madame Brunner, vous nous avez également dit que vous n'étiez pas d'accord avec certaines de ces dispositions et que vous envisagiez de rejeter la loi. Donc il y a là une contradiction, parce que les dispositions restrictives que nous avons adoptées pour faire face à ce problème sont inscrites dans cette loi.

Ensuite, s'il est vrai que la suggestion du Conseil d'Etat genevois est intéressante, elle me pose toutefois un



problème fondamental, à savoir celui de l'inégalité de traitement introduite entre des personnes qui travaillent de manière illégale en Suisse en fonction du secteur dans lequel elles travaillent. Proposer de ne régulariser que les sans-papiers dans le secteur de l'économie domestique a pour moi quelque chose de choquant par rapport aux sans-papiers qui travaillent de manière illégale, soit dans l'hôtellerie, soit dans le bâtiment.

Je dois dire que j'étais très partagée. Si je me souviens bien, je vous avais même dit en commission, Madame Brunner, que, si on pouvait avoir des engagements fermes disant que le problème serait réglé une fois pour toutes, ce serait une bonne solution, mais qu'après, il nous faudrait être tous sur la même longueur d'onde. Or, on a vu que le problème se reproduit dans les pays étrangers: quasiment un ou deux ans après, on était dans la même situation. A mon avis, on aurait peut-être pu faire là, comme je vous l'ai dit, un bout de chemin en commun.

Mais, en l'état, je me rallie à la proposition de la majorité, tout en étant consciente, Monsieur le conseiller fédéral, qu'il va vous falloir répondre aux autorités genevoises et peut-être aborder de manière beaucoup plus générale le problème des sans-papiers qui travaillent depuis des années en

AB 2005 S 299 / BO 2005 E 299

Suisse et voir si vous pouvez nous trouver une solution plus satisfaisante que celle qui existe actuellement.

Stähelin Philipp (C, TG): Ich bitte Sie ebenfalls, mit der Mehrheit zu stimmen. Wir sprechen hier von Bewilligungsgesuchen nach Absatz 1 Buchstabe b. In Buchstabe b wird insbesondere auch gesagt, dass man von den Zulassungsvoraussetzungen abweichen könne, um wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Für mich gehört zu den ganz wichtigen öffentlichen Interessen nicht zuletzt die Rechtssicherheit.

Hier machen wir genau das Umgekehrte: Wer sich vier Jahre rechtswidrig in der Schweiz aufhält, kommt dann in eine Vorzugsbehandlung hinein. Wenn man sich legal um eine Bewilligung bemüht, wird das Gesuch geprüft; bei dem hingegen, der sich vier Jahre rechtswidrig hier aufhält, wird das Gesuch nach dieser Fassung noch vertieft geprüft.

Damit habe ich Mühe. Man kann nicht rechtswidriges Verhalten schlussendlich noch belohnen. Für mich geht es hier tatsächlich primär auch um die Einhaltung der Rechtsordnung – Rechtswidrigkeit soll nicht belohnt werden.

David Eugen (C, SG): Ich möchte die Fragen, die Kollege Stähelin soeben angesprochen hat, keineswegs in den Hintergrund stellen. Es ist zwar eine Frage des Rechtsstaates, aber es ist auch eine Frage der Realitäten. Herr Bundesrat Blocher hat gesagt, es werde von 300 000 Illegalen in der Schweiz gesprochen. Jetzt macht man ein Gutachten, in dem man dann vielleicht herausfindet, dass es nur 100 000 sind. Ob man das wirklich per Gutachten herausfindet, darüber bin ich etwas im Zweifel. Aber es sind sicher über 100 000 illegal hier.

Was sagt das Recht, was sagt dieses Gesetz dazu? Diese müssten alle verhaftet und in ein Gefängnis gesteckt werden; das steht in Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe d; die Leute müssen sanktioniert werden. Das macht der Staat aber nicht. Ich habe bis jetzt nicht gehört, dass die Absicht der staatlichen Behörden besteht, in diese Richtung aktiv zu werden.

Die Realität ist aber, dass sehr viele dieser Leute auf dem Arbeitsmarkt tätig sind; sie werden vor allem im Bau, in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe beschäftigt. Und wir machen hier Gesetze, bauen diese noch aus, und die Anzahl der Illegalen wird aufgrund dieser Revision nochmals steigen. Man produziert also weitere Illegale, aber am Schluss foutiert man sich um sie, und zwar auch vom Rechtsstaat aus. Zu einem schönen Teil überlässt man sie den Gemeinden oder dann irgendwelchen anderen Organisationen oder Privaten. Der Staat schafft mit diesen Regelungen ein Niemandland, das immer grösser wird. Natürlich gibt es dann auch einen Teil Kriminalität, die in diesem Sektor stattfindet.

Nach meiner Überzeugung sind das keine Lösungen. Ich kann durchaus akzeptieren, wenn jetzt die Mehrheit sagt, auch das, was der Nationalrat beschlossen habe, sei keine Lösung. Aber ich sage einfach nur: Wir machen die Augen zu, wir verschliessen die Augen vor diesem Problem, dass Zehntausende, ja über 100 000 Menschen in dieser Situation leben, und handeln nicht. Das ist meines Erachtens auch gegenüber den Bürgern nicht korrekt.

Wir können hier schon den Rechtsstaat zelebrieren, aber dieser findet nur in den Büchern statt; in der Realität – in den Bahnhöfen, überall sonst – findet er nicht statt. Darum habe ich etwas genug von diesen grossen Worten, die auch von bundesrätlicher Seite kommen, was man hier alles unternahme, um die Dinge in diesem Sektor in den Griff zu bekommen. Dabei sind die Leute einfach da, auch wenn sie nicht mehr im Register sind. Sie sind nicht mehr in diesen schönen Kategorien, die wir hier für alle Ausländer aufstellen, sondern sie sind als Illegale da. Ich denke, damit erfüllt der Staat schlicht und einfach seine Aufgabe nicht.



Hier geht es nicht um die Wertung, wie bei diesen Personen genau vorzugehen ist. Aber sie einfach aus dem Gedächtnis zu streichen ist in jeder Hinsicht falsch. Das ist gegenüber diesen Personen falsch, aber insbesondere auch gegenüber der Schweizer Bevölkerung. Diese möchte nämlich wissen, was eigentlich mit den Illegalen passiert. Das wollen auch die Gemeindebehörden wissen, die Kantone wollen es wissen – und der Bund macht mit der Gesetzgebung eigentlich nur eines: Er schafft immer mehr solche Personen. Von mir aus gesehen ist der Ansatz des Nationalrates vielleicht unbefriedigend. Was mich aber noch weniger befriedigt, ist die Streichung, dass man gar nichts macht und sagt: Wir wollen hier für diesen Hauptproblemfall, den wir heute haben, gar keine Lösung anbieten. Ich ersuche den Bundesrat, hier eine Lösung anzubieten. Es ist seine Pflicht, uns für die illegalen Aufenthalter eine Lösung zu präsentieren.

Slongo Marianne (C, NW): Ich wende mich gegen die Pauschaläusserung von Ihnen, Herr Kollege David, dass wir Illegale auf dem Bau beschäftigen. So geht das nicht. Ich verahre mich gegen diese Aussage. Wir haben Arbeitsverträge, und wir verhalten uns korrekt auf dem Bau. Ich bitte Sie um Kenntnisnahme. Bitte stimmen Sie der Mehrheit zu.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir bitten Sie – und das ist unsere Lösung, Herr David –, der Mehrheit zuzustimmen und diesen Absatz zu streichen.

Wir haben in Artikel 30 zahlreiche Ausnahmen, mit denen man von den Zulassungsvoraussetzungen abweichen kann. Diese Ausnahmen gelten sogar für Illegale. Es kann von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um schwerwiegenden persönlichen Härtefällen oder wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Dies steht in Absatz 1 Litera b. Weiter kann nach Litera c von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden, um den Aufenthalt von Pflegekindern zu regeln, und nach Litera d, um Personen vor Ausbeutung zu schützen usw. Wir haben relativ viele Ausnahmen – auch für Leute, die sich rechtswidrig und illegal in diesem Lande aufhalten.

Wenn Sie sagen, Herr David, ich hätte gesagt, wir hätten 300 000 Illegale, so ist das nicht richtig. Im ersten Gutachten wurde gesagt, es seien 50 000 bis 300 000. Sie sagen, es seien mehrere Hunderttausend. Das sind Schätzungen, mit denen kann ich nichts anfangen. Wir werden jetzt etwas genauer schauen, wie das ist. Aber es ist bei Dunkelziffern so: Man weiss es nicht. Wenn man es wüsste, wäre es einfach. Wir schauen, dass wir die illegal Anwesenden jetzt genauer beziffern können.

Zur Behauptung, die Gesetzgebung schaffe Illegale: Ja, das ist immer so! Wenn Sie keine Gesetze haben, gibt es keine Leute, die illegal sind. Ich meine, man kann ja nur gegen ein Gesetz verstossen, wenn es ein Gesetz gibt. Wenn es keine Gesetze gibt, dann gibt es auch keine Illegalen. Aber das hier ist ja eine viel zu einfache Regelung. Tatsache ist: Wir haben relativ viele Illegale hier, weil in der Schweiz Illegalität attraktiv ist. Das müssen Sie einfach sehen. Es geht darum, Illegalität nicht zu attraktiv zu machen, sonst haben Sie immer mehr Illegale. Sie haben morgen die Gelegenheit, mir beim Asylgesetz zu helfen – ich danke Ihnen – und mit der Ausdehnung des Nothilfestopps dafür zu sorgen, dass die Attraktivität gebrochen wird. Da haben wir bereits gute Erfahrungen gemacht – übrigens nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland: in Dänemark, Norwegen, Deutschland und ganz besonders in den Niederlanden. Da schwindet auch die Attraktivität. Das ist eines der Mittel.

Zweitens: Wir gehen gegen Illegale vor. Sie haben keine Bewilligung, sie müssen das Land verlassen – und sie verlassen es auch, ausser man würde ihnen diesen Service bieten. Das ist ja klar, sie haben auch Recht. Illegale attraktiv zu versorgen ist anscheinend interessant und wird geduldet. Darüber können wir morgen reden.

Wir müssten sie alle ins Gefängnis stecken: Wir können Illegale, die wir nicht kennen, nicht in ein Gefängnis stecken. Das ist ja eine Dunkelziffer; Sie reden auch von einer Dunkelziffer. Aber das ist in anderen Bereichen auch so. Ich weiss nicht, wie viele Diebe es in der Schweiz gibt. Wir kennen nur diejenigen, die wir feststellen, und wenn wir sie

AB 2005 S 300 / BO 2005 E 300

feststellen, werden sie der gerichtlichen Beurteilung zugeführt, und dann werden sie bestraft. Bei den Illegalen, sofern sie aufgegriffen werden und keine Gründe haben, schauen wir, dass sie das Land verlassen. Im Notfall müssen sie sogar überführt werden. Die Schwierigkeiten sind uns bekannt.

Wenn Sie diese Bestimmung hier gutheissen, dann haben Sie eine vierjährige Frist. Obwohl 2001 ein Kreisschreiben mit diesen vier Jahren erlassen worden ist, hat der Bundesrat sie ausdrücklich nicht ins Gesetz genommen, weil wir mit diesem Kreisschreiben ganz schlechte Erfahrungen gemacht haben. Soundso viele haben versucht, einfach diese Vierjahresgrenze zu erreichen. Sie sagen dann: Jetzt müsst ihr neu prüfen und vertieft prüfen, ihr habt vorher nicht vertieft geprüft – und das ganze Rechtsverfahren beginnt von vorne! Sie



haben hier solche, die haben drei, vier Jahre Rechtsverfahren hinter sich, warten diese vier Jahre und beginnen wieder mit drei-, vierjährigen Rechtsverfahren, mit Revisionsbegehren usw. Das ist doch eine willkürliche Grenze, diese vier Jahre! Wir lassen diese Grenze offen. In Ausnahmefällen – in Härtefällen usw. – muss geprüft werden. Wir gehen davon aus, dass immer vertieft geprüft wird. Ich kenne keine Fälle, bei denen wir nur oberflächlich prüfen.

Darum müssen Sie diesen Absatz streichen. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen. Sie haben in den vorhergehenden Buchstaben genügend Ausnahmeregelungen. Ich wende mich auch dagegen, dass man das hier als Zelebration des Rechtsstaates auffasst. Wenn Sie die Illegalität dulden – und sagen: Das macht nichts, das machen wir – und die Illegalität noch per Gesetz fördern und per Praxis fördern, dann heben Sie den Rechtsstaat aus den Angeln. Ich bitte Sie, dazu hier nicht Hand zu bieten. Wir haben genug Bestimmungen, in denen es zum Teil gemacht wird. Darauf werden wir morgen zurückkommen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 9 Stimmen

Art. 31

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Da wir in der Kommission nicht intensiv über diesen Artikel diskutiert haben, wissen wir nicht, ob der Bundesrat an seinem Antrag festhält. Die Bestimmung mit der sechsmonatigen Aufenthaltsfrist ist im Nationalrat hineingekommen. Wir wissen nicht, ob der Bundesrat an seinem Antrag festhält.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es ist so, wie Frau Heberlein gesagt hat: In der Kommission ist das nicht mehr geprüft worden, wir haben dort einige Artikel zusammengenommen. Ich entschuldige mich, dass ich damals bei diesem Artikel nicht interveniert habe. Wir halten am bisherigen Antrag des Bundesrates fest. Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

Die Unterbruchsfrist von sechs Monaten – ein Kurzaufenthalter muss sechs Monate gehen und kann dann wieder kommen – ist in der Praxis zu starr. Darum hat der Bundesrat gesagt: "nach einem angemessenen Unterbruch"; dieser ist je nach Arbeitsverhältnis verschieden. Ein schönes Beispiel dafür, auch wenn es zahlenmässig nicht entscheidend ist, ist das Zirkuspersonal. Das sind alles Spezialisten, von denen die meisten aus dem Nicht-EU-Raum kommen; es geht um Artisten und das besondere Personal, das sich mit Elefanten und Kamelen auskennt usw. Das sind typische Kurzaufenthalter, denen wir auch eine Genehmigung erteilen, weil man die Spezialisten in Europa nicht findet. Die gehen im Winter nach Hause, dann haben sie keine Bewilligung mehr, und dann kommen sie wieder. Wenn das nur fünf Monate sind, sind wir gezwungen, ihnen Jahresaufenthaltsbewilligungen zu geben, weil wir die Möglichkeit von fünf Monaten Unterbruch nicht haben. Also müssen sie eine Jahresaufenthaltsbewilligung haben und können das ganze Jahr hier bleiben.

Da muss ich Ihnen sagen, das macht keinen Sinn. Es gibt Leute, bei denen das Ausländeramt sagt, man müsse einen Unterbruch von acht Monaten festlegen, weil es von der Situation her so ist, bei anderen kann man vier Monate festlegen, beim Zirkus fünf Monate.

Wir bitten Sie, den Ausdruck "angemessen" zu belassen und von der starren Frist von sechs Monaten, wie sie der Nationalrat damals gewählt hat, abzusehen. Die Folgen waren auch mir damals noch nicht geläufig.

Präsident (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Der Bundesrat hält bei Absatz 4 an seinem Antrag fest.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Bundesrates 18 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 9 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 32





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Ausländerinnen und Ausländern kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

Abs. 3–5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 33

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Il est possible d'octroyer l'autorisation d'établissement à un étranger:

....

Al. 3–5

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Studer Jean)

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit wollte im Gegensatz zum Nationalrat für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung keine neuen Rechtsansprüche im Gesetz schaffen. Nicht allein die Anzahl Jahre soll massgebend sein, sondern auch weitere Faktoren wie z. B. die Integration sollen massgebend sein. Sie trug damit den in der Vernehmlassung von den Kantonen vorgebrachten Bedenken Rechnung. Dies im Wissen, dass mit dieser Entscheidung der Faktor Rechtssicherheit beeinflusst werden kann. Es ist in jedem Fall eine eingehende Prüfung durch die Ausländerbehörden nötig.

AB 2005 S 301 / BO 2005 E 301

Heute besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung – er ist weder im Gesetz noch in einer Verordnung verankert. Ob ein Rechtsanspruch oder eine Kann-Bestimmung für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren im Gesetz steht, hat wahrscheinlich in der Praxis keine wesentlichen Auswirkungen, denn in der heutigen Praxis wird nach zehn Jahren Aufenthalt die Bewilligung erteilt. Der Bundesrat wollte hier mit dieser Muss-Vorschrift – als Gegensatz zu den strengeren Bedingungen bei der Zulassung und zur verschärften Bekämpfung von Missbrauch – einen Rechtsanspruch statuieren und andererseits eben auch die Rechtsstellung verbessern. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass hier die bestehende Praxis nicht zu Missbräuchen geführt hat und dass die kantonalen Behörden eine klare Praxis durchziehen. Sie hat daher – mit 9 zu 3 Stimmen – beschlossen, die nationalrätliche Fassung abzuändern, der bundesrätlichen Fassung nicht zuzustimmen und eine Kann-Vorschrift hineinzubringen.





Bereits der Entwurf des Bundesrates sah vor, dass die Verweigerung der Niederlassungsbewilligung nicht beim Bundesgericht angefochten werden kann. Es wird daher auch beim Verzicht bezüglich des Rechtsschutzes keine zusätzlichen Rechtsmittel geben. Der Verzicht auf einen Anspruch hat, wie ich bereits erwähnt habe, in der Praxis wahrscheinlich keine bedeutenden Auswirkungen, weil die Handhabung schon so ist. Die Kantone legen jedoch Wert darauf, dass sie selber entscheiden können. Weil der Kantonswechsel erlaubt ist, kann es sein, dass Leute, welche eine Niederlassungsbewilligung beantragen, erst seit wenigen Monaten in einem bestimmten Kanton niedergelassen sind und dass die Kantone hier ihren Spielraum wahrnehmen möchten. Diesem Anliegen, das auch in der Kommission von den Kantonen nochmals vorgetragen wurde, wollten wir Rechnung tragen. Dies im Bewusstsein, dass sich in der Praxis wahrscheinlich kaum viel ändern wird. Es ist, wenn man das so sagen kann, auch eher eine psychologische Bestimmung. Wenn die Voraussetzungen, die formuliert sind, erfüllt sind, wird heute – wie gesagt – die Niederlassungsbewilligung erteilt, auch nach diesen zehn Jahren, und dies auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung.

Brunner Christiane (S, GE): Cette révision de la loi sur les étrangers introduit un changement complet d'orientation en matière de politique d'immigration, un véritable changement de paradigme. Et de l'avis du Conseil fédéral, avec l'ouverture de notre pays aux ressortissants de l'Union européenne, nous devons gérer de manière plus stricte l'immigration des personnes issues d'Etats tiers. C'est cela, la philosophie de base de cette révision.

Avec le système binaire qu'on introduit, seules les personnes qualifiées qui sont indispensables à notre économie sont admises à travailler en Suisse. Ce principe veut que l'on serre la vis à l'entrée en n'acceptant que les grands spécialistes, les "cas" exceptionnels, et qu'on lutte contre les abus, que l'on durcisse les sanctions en cas d'infractions. Mais une fois que la personne étrangère satisfait aux exigences très strictes de la loi et qu'elle est admise en Suisse sur la base de ces exigences, elle bénéficie de droits précis. Il n'y a dès lors plus aucune raison de faire de différence de traitement entre les personnes qui ont toutes rempli les conditions requises par la loi.

La majorité de la commission est en complète contradiction avec la logique que je viens de décrire. Elle cède à de vieux réflexes. Elle réagit comme si l'on était encore dans le système actuel, c'est-à-dire qu'elle veut se protéger contre l'immigration de personnes pauvres et peu qualifiées. C'est exactement ce qui se passe à cet article. Or, moi, je ne comprends pas pourquoi un ressortissant étranger qui n'a commis aucun délit, qui ne menace pas notre sécurité intérieure, notre ordre public, qui n'a pas triché pour obtenir une autorisation, qui ne dépend pas de l'aide sociale, n'aurait pas un droit, après avoir séjourné au moins dix ans en Suisse, voire cinq ans s'il est bien intégré et parle une de nos langues, à une autorisation d'établissement sans conditions. En introduisant la formule potestative proposée par la majorité, donc qu'il est "possible" d'octroyer l'autorisation d'établissement à un étranger, on revient à l'arbitraire le plus total, à l'arbitraire envers les personnes concernées qui remplissent pourtant toutes les conditions légales, mais qui ne peuvent pas faire valoir un droit. C'est l'arbitraire d'ailleurs aussi envers les cantons qui devraient décider au coup par coup si l'autorisation doit être accordée ou non. Sur quels critères se baseraient-ils? Faut-il laisser décider les fonctionnaires, selon le degré de pression exercée par les groupements d'intérêts économiques ou scientifiques? Je suis convaincue que les cantons seront mieux armés pour répondre sans ambiguïté aux demandes parfois contradictoires dans le domaine de l'octroi de permis d'établissement, s'ils peuvent s'appuyer sur des dispositions légales qui sont claires et qui ne font pas la part belle à l'interprétation.

En commission, Monsieur le conseiller fédéral Blocher a déclaré qu'il pouvait vivre avec cette "Kann-Bestimmung"; et moi je suis profondément choquée du revirement de Monsieur le conseiller fédéral, parce que ce retour en arrière revient à trahir l'intention première de cette révision telle qu'elle nous a été présentée par le Conseil fédéral: des conditions d'admission très restrictives, mais une fois qu'on les a remplies, elles ne sont plus remises en cause. Un droit, ce n'est pas une question psychologique; il s'agit de savoir si on a ce droit à l'autorisation d'établissement ou si on ne l'a pas.

Vous êtes en train de faire erreur si vous suivez la majorité. Ce n'est pas la même chose si on dit que c'est une possibilité, que c'est surtout psychologique, que de toute façon cela reviendra au même dans l'application par les cantons. Si on inscrit quelque chose dans la loi, il faut que ce soit clair – et le Conseil fédéral proposait l'inscription d'un droit.

Je vous invite à soutenir le projet du Conseil fédéral et, par conséquent, la proposition de minorité.

Studer Jean (S, NE): C'est effectivement un des éléments importants de cette révision que la reconnaissance ou non du droit à l'autorisation d'établissement, et je n'arrive toujours pas à comprendre la position de la majorité de la commission.



D'abord, je ne comprends en principe pas qu'on me dise: "De toute façon, ce sera la même chose qu'un droit, mais on ne veut pas le reconnaître comme étant un droit." Il y a là quelque chose qui n'est pas cohérent: soit c'est un droit, et on écrit clairement dans la loi que c'est un droit; soit ce n'est pas un droit, mais à ce moment-là on ne dit pas que c'est la même chose qu'un droit. C'est une question de logique.

Il y a un autre élément qui me paraît important et qui regarde l'ensemble du projet. On a insisté, dans le débat d'entrée en matière, sur la nécessité de favoriser l'intégration; et on est à peu près tous d'accord pour considérer qu'un des aspects, un des axes de la politique des étrangers doit être de favoriser l'intégration. Comment voulez-vous vraiment associer à un processus d'intégration les étrangers qui se comportent parfaitement bien, qui sont autonomes financièrement, qui ne posent aucun problème, mais auxquels on doit toujours continuer à dire: "Non, en l'état actuel on ne peut pas vous reconnaître un droit. Même si, pendant dix ans, vous avez travaillé chez nous, apporté votre savoir, apporté vos ressources, payé vos impôts, même si vous n'avez pas commis d'infractions, on ne peut toujours pas vous assurer que vous pouvez bénéficier d'une autorisation d'établissement ou de séjour!"?

Je crois que, dans la politique d'intégration elle-même, si on veut vraiment inciter un étranger à s'identifier pleinement aux valeurs de notre Constitution – pour reprendre l'amendement que nous avons voté au tout début de la loi –, il faut au moins reconnaître que celui qui, ainsi, adhère pleinement aux valeurs de la Constitution, est parfaitement inséré dans la communauté et sur le marché du travail, a effectivement droit à l'autorisation d'établissement.

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

AB 2005 S 302 / BO 2005 E 302

Saudan Françoise (RL, GE): Dans mon intervention dans le débat d'entrée en matière, j'ai dit que deux dispositions me posaient problème: il s'agit des articles 33 et 43. J'ai dit également que nous avons été peut-être trop sensibles à la position des cantons. C'est vrai que les cantons sont presque tous d'accord pour laisser la situation en l'état dans ce domaine, et se sont dit que, du moment qu'elle n'avait pas posé de problème, nous n'allions pas les brusquer en leur imposant un changement. J'ai dit également que je voudrais que ces deux dispositions soient discutées d'une manière approfondie, parce que, même si je n'appartiens pas à la minorité en ce qui concerne l'article 33 – j'y appartiens en ce qui concerne l'article 43 –, j'ai beaucoup de peine avec le maintien de la disposition en l'état, d'autant plus que le Conseil fédéral, dans le fond, nous avait proposé des règles extrêmement strictes.

En ce qui concerne cette loi ainsi que la loi sur l'asile, je vous ai aussi dit que ce sont vraiment les deux projets de loi auxquels j'ai participé qui m'ont posé le plus de problèmes et qui m'ont demandé le plus de travail. J'essaie d'avoir une ligne cohérente dans ce domaine, et si, dans bien des domaines, je suis d'accord de renforcer, là, en tout cas personnellement, j'ai cédé aux pressions des cantons, sans voir également toutes les conséquences à long terme.

Pour ma part, je me rallie, à l'article 33, à la minorité qui est, dans le fond, la position du Conseil fédéral.

Marty Dick (RL, TI): Ce n'est pas un problème gauche/droite, ni d'être pour ou contre les étrangers. C'est un problème d'Etat de droit, de dignité et de respect de la personne. Il ne s'agit pas de décider de l'admission au Rotary Club ou à une association quelconque; il s'agit de dire à une personne si elle satisfait aux conditions prévues par la loi pour séjourner dans ce pays.

On n'est plus dans une société moyenâgeuse de corporations, dans un régime autocratique où on peut, avec le pouce tourné soit vers le haut soit vers le bas, décider du destin des personnes. Je serais très choqué si justement le Conseil des Etats violait d'une façon si grossière, si manifeste, les dispositions d'un Etat fondé sur le droit et qui respecte la dignité des personnes.

La loi fixe les conditions et, si ces conditions ne sont pas suffisantes, on n'a qu'à en ajouter d'autres. Mais si les conditions sont remplies par une personne, on doit pouvoir dire que cette personne a le droit de rester chez nous. Et si les conditions ne sont pas remplies, elle n'en a pas le droit. Mais on ne peut pas instituer l'arbitraire, comme on l'institue avec une disposition qui dit: "On peut" ou "On ne peut pas". Il s'agit de personnes qui ont vécu dans ce pays pendant dix ans et qui, pendant dix ans, se sont bien comportées, ont contribué au bien-être de ce pays, et je crois que la moindre des choses, c'est de respecter ces personnes et de leur conférer un droit de savoir exactement pourquoi elles peuvent rester et pourquoi elles ne le peuvent pas.

Je pense donc que la dignité et le respect de ces personnes nous imposent de soutenir le projet du Conseil fédéral, donc d'adopter la proposition de la minorité.



Studer Jean (S, NE): Je reprends la parole parce que, pendant l'exposé de notre collègue Marty, une autre explication m'est venue en tête et j'ai voulu effectuer une vérification avant de vous la livrer.

Cette autre raison qui doit vous inciter à suivre la minorité, ce sont les dispositions sur la naturalisation. Le droit en vigueur – la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse – permet à un étranger qui a résidé en Suisse pendant douze ans de devenir Suisse. Autrement dit, la majorité de la commission ne veut pas reconnaître à un étranger qui vit en Suisse depuis dix ans le droit d'obtenir un permis d'établissement, alors que deux ans plus tard cet étranger aurait le droit d'obtenir sa naturalisation.

Là, on voit bien ce que signifie, sur le plan de l'intégration, de la politique à l'égard des étrangers aussi, la proposition de la majorité. Vous ne pouvez pas refuser de reconnaître à quelqu'un le droit d'obtenir un permis d'établissement après dix ans, alors qu'il suffit d'attendre deux ans supplémentaires pour pouvoir devenir Suisse.

Je crois qu'il y a là une certaine cohérence à avoir, ce qui justifie aussi que vous souteniez la proposition de la minorité.

Epiney Simon (C, VS): La priorité a été donnée à un membre de la commission, et il m'a malheureusement coupé l'herbe sous les pieds.

En effet, il existe une incohérence dans la proposition de la majorité. Une incohérence parce que, si, après dix ans, effectivement, quelqu'un n'a pas le droit d'obtenir un permis d'établissement, et que deux ans après il a le droit d'être naturalisé, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. De même, je vous rappelle que, dans la loi sur le partenariat enregistré, nous avons inscrit le droit d'obtenir un permis d'établissement après cinq ans de vie commune. Donc, il y a là quelque chose qui ne fonctionne pas.

Grâce aux accords bilatéraux, les ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE peuvent obtenir sans difficulté d'abord le droit de séjourner, et ensuite le droit de s'établir en Suisse. Par contre, pour les non-ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE, il est vrai que c'est un parcours du combattant qui les attend, sauf s'ils sont attractifs pour la Suisse parce que ce sont des stars, des célébrités, des cadres, des investisseurs ou des spécialistes nécessaires à notre économie. Mais pour les autres, la petite catégorie de gens qualifiés nécessaires à notre économie, que nous avons accueillis chez nous, pendant cinq ans, chaque année on leur renouvelle le permis de séjour s'ils montrent patte blanche; après cinq ans, ils ont droit à une prolongation – automatique, j'allais dire – de leur permis de séjour; et après dix ans, on serait encore en droit, si l'on suivait la majorité de la commission, de leur dire: "Vous remplissez toutes les conditions, mais on n'a pas encore envie de vous donner ce permis d'établissement."

Manifestement, on va trop loin: on ouvre effectivement la porte à l'arbitraire et à tous les abus. Objectivement, si, après dix ans, une personne qui a accompli tout ce parcours du combattant n'a pas encore droit à une autorisation d'établissement, alors que deux ans après, elle aurait le droit d'être naturalisée Suisse, c'est la manifestation d'un traitement différencié qui ne se justifie en aucune manière.

C'est pour cette raison que je vous invite à adopter la proposition de la minorité Brunner Christiane.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Ich wende mich insbesondere gegen das von Herrn Marty vorgebrachte Argument, wir seien kein Rechtsstaat, wenn wir hier der Mehrheit folgten. Ich gehe davon aus, dass wir heute ein Rechtsstaat sind, Herr Kollege Marty. Das heute geltende Anag sieht in Artikel 4 vor, dass die Behörde im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung der Niederlassung verfügt – nach freiem Ermessen. In der Botschaft wird dann exemplifiziert, was das heisst. Es wird darauf hingewiesen, dass heute alle Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU oder der Efta sowie der USA nach einem rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren aufgrund von Niederlassungsvereinbarungen und Gegenrechtserwägungen die Niederlassungsbewilligung erhalten. In den übrigen Fällen wird die Niederlassungsbewilligung regelmässig nach zehn Jahren erteilt, wenn keine öffentlichen Interessen dagegenstehen.

Die Zahlen sehen so aus, dass 90 Prozent dieser Personen die Niederlassung tatsächlich erhalten. Aber die Niederlassung ist auf unbestimmte Zeit gültig, sie ist endgültig. Hier soll meines Erachtens doch eine Prüfung nochmals ergeben können, ob man tatsächlich im Einzelfall die Niederlassungsbewilligung erteilen will oder nicht. Ein reiner Automatismus ist, Herr Studer, auch im Bürgerrecht bis heute nicht der Fall.

Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen, welche nichts Rechtswidriges tut, welche durchaus rechtsstaatlich

AB 2005 S 303 / BO 2005 E 303

argumentiert und welche im Bereich einer auf Endgültigkeit ausgelegten Bewilligung doch noch eine Sicherheit vorsieht.





Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Ich möchte einfach noch einmal darauf hinweisen, dass der Rechtsanspruch, wie er vom Nationalrat beschlossen worden ist, in der Vernehmlassung von mindestens 13 Kantonen abgelehnt wurde. Wir sind dem Wunsch dieser Kantone nachgekommen, indem wir wieder eine Kann-Formulierung eingeführt haben und – in dem Sinne, wie es jetzt auch von Herrn Schmid erläutert worden ist – die heutige Praxis fortsetzen wollen. Die Kantone haben heute eine Praxis, sie ist Ihnen allen bekannt, sie ist auch den Gerichten bekannt. Daher wollen die Kantone an dieser Praxis festhalten können. Sie brauchen eben den Spielraum, und sie wollen nicht, dass nach zehn Jahren automatisch ein Rechtsanspruch besteht. Es gibt weitere Fälle, die hier nicht enthalten sind und auf die ich nicht im Detail eingehen kann. Ich möchte nur noch einen weiteren Punkt erwähnen, nämlich die Frage der Reziprozität in diesem Bereich, und die Frage stellen, wie es mit den Staaten ausserhalb des EU-/Efta-Bereichs ist, mit denen wir keine Niederlassungsvereinbarungen haben und die kein Gegenrecht halten, auch wenn wir im Gesetz eine Niederlassung als Rechtsanspruch verankern. Ich möchte Sie nochmals bitten, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die diesen Entscheid mit 9 zu 3 Stimmen gefällt hat.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es geht hier um die Niederlassungsbewilligung. Sie haben es erwähnt: Eine solche ist unbefristet und wird ohne Bedingungen erteilt. Es geht also um das weitestgehende Instrument, das hier zur Verfügung steht.

Die Mehrheit der Kommission will die heutige Regelung im Gesetz verankern. Sie hat den Vorteil, dass die Kantone ihre Autonomie in der Ausländerpolitik auch im Bereich der Niederlassungsbewilligung haben. Es ist eine kantonale Angelegenheit. Die Kantone können auch einen Rechtsanspruch nach zehn Jahren geben, wenn sie wollen. Die Kantone haben heute die Autonomie in der Ausländerpolitik, soweit Sie diese nicht einschränken; und Sie müssen wissen, ob Sie sie einschränken wollen oder nicht. Wenn Sie einen Rechtsanspruch schaffen, haben die Kantone diese Autonomie nicht mehr. Sie sind aber der Meinung, es wäre besser, wenn den Kantonen diese Autonomie mit der Kann-Bestimmung bleibt. Was die Aufenthalte unter zehn Jahren betrifft, stellt es der Bundesgesetzgeber, auch nach der Fassung des Bundesrates, den Kantonen frei, ob sie die Niederlassungsbewilligung früher geben wollen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. Aber er lässt ihnen, in der Fassung des Bundesrates, nach zehn Jahren keine Freiheit mehr, während die Mehrheit Ihrer Kommission diese Freiheit vorsieht.

Was die EU-Staatsangehörigen betrifft – Herr Epiney hat das Beispiel eines fünfjährigen Aufenthalts erwähnt –, haben wir spezielle Abkommen mit diesen Ländern. Das sind spezielle Verträge, die nicht im Freizügigkeitsabkommen, sondern in den Niederlassungsvereinbarungen geregelt sind; das sind vertragliche Abmachungen. Für alle anderen gelten die zehn Jahre, und es ist heute den Kantonen überlassen, ob sie in Ausnahmefällen diese Niederlassungsbewilligungen nicht erteilen wollen. Ich habe mir sagen lassen, dass – wenn man die Praxis der vergangenen Jahre anschaut – in etwa 5 Prozent der Fälle die Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren nicht erteilt wird; allerdings haben wir ja später diese Fälle nur noch bei Personen, die aus Ländern ausserhalb der Europäischen Union stammen.

Was den Rechtsanspruch betrifft, hat der Betreffende das Recht, einen solchen Entscheid gerichtlich anzufechten. Einer der Gründe, warum der Bundesrat ursprünglich diese Regelung mit dem Rechtsanspruch gewählt hat, ist folgender: Man erreicht natürlich – das ist der Vorteil – eine gleiche Praxis in der ganzen Schweiz. Es gibt keine unterschiedliche Praxis mehr in den Kantonen. Ob man das will oder nicht, das ist die Frage. Die Autonomie der Kantone führt natürlich immer auch zu Verschiedenheiten.

Frau Brunner hat zu Recht gesagt, ich hätte in der Kommission gesagt, ich könne mit der heutigen Lösung leben. Der Bundesrat hat hier diesen rechtlichen Anspruch fixiert, weil er natürlich auch der gegnerischen Linie entgegenkommen wollte. Es war ein Kompromiss. Ob das am Schluss noch so bleibt, weiss ich nicht. Es ist klar, das Ganze – dass man einen Rechtsanspruch macht – macht natürlich nur dann Sinn, wenn man die Regelungen macht über die Zulassung, die Bekämpfung der Missbräuche, alle die härteren Massnahmen, die vorgesehen sind. Wenn man die nicht macht, dann können Sie gar nicht dabei bleiben.

Ich bleibe bei der Fassung des Bundesrates, weil er so beschlossen hat, aber wenn Sie der Fassung der Mehrheit zustimmen, kann ich damit auch leben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 18 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 14 Stimmen

Art. 34–40





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

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

Abs. 2

Ausländische Familienangehörige von Schweizerinnen und Schweizern haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, wenn sie im Besitz einer dauerhaften Aufenthaltsbewilligung eines Staates sind, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde. Als Familienangehörige gelten:

....

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

Abs. 4

Kinder unter 12 Jahren

Art. 41

Proposition de la majorité

Al. 1

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

Al. 2

Les membres de la famille d'un ressortissant suisse, titulaires d'une autorisation de séjour durable délivrée par un Etat avec lequel la Suisse a conclu un accord sur la libre circulation des personnes, ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa validité. Sont considérés comme membres de la famille:

....

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

Al. 4

Les enfants de moins de 12 ans

AB 2005 S 304 / BO 2005 E 304

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Hier gab es einige Änderungen, nicht auf Antrag der Kommission, sondern aufgrund eines Bundesgerichtsurteils vom 17. Januar 2003. Schweizerinnen und Schweizer müssen bei einem Familiennachzug von ausländischen Angehörigen den EU-/Efta-Angehörigen künftig gleichgestellt werden. Die Regelung des Freizügigkeitsabkommens ist hier grosszügig; es gilt hier Artikel 8 der Bundesverfassung mit der Rechtsgleichheit. Im Abkommen ist das Zusammenwohnen keine ausdrückliche Bedingung für das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen. Gemäss Bundesgericht ist es die Aufgabe des Parlamentes, eine Ungleichbehandlung zu vermeiden. Der Nationalrat hat mit der Änderung von Absatz 1 diesem Bundesgerichtsentscheid Rechnung getragen.

Im November 2003 kam ein neuer Bundesgerichtsentscheid. Darin kam das Bundesgericht, mit dem Hinweis auf ein grundlegendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes, neu zum Schluss, dass die Familiennachzugs-





regelung des Freizügigkeitsabkommens nur für Personen zur Anwendung gelangen kann, die zuvor schon in einem Mitgliedstaat des Abkommens nach dem dortigen nationalen Recht eine Anwesenheitsberechtigung erlangt haben. Der Anspruch auf Familiennachzug wird dadurch deutlich eingeschränkt. Eine Ausdehnung des Familiennachzugs betreffend die ausländischen Familienangehörigen von Schweizerinnen und Schweizern kommt daher nicht mehr in Betracht, wenn es sich um den Nachzug eines Familienmitglieds direkt aus einem Drittstaat handelt. Der Entwurf des Bundesrates berücksichtigt die neueste Entwicklung.

In Absatz 1 wird eine Regelung vorgeschlagen, wie sie gemäss Artikel 42 auch für die Familienangehörigen von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern gilt. Dabei ist auch das Zusammenwohnen eine Bedingung des Aufenthaltsrechtes – dies eine Verschärfung gegenüber dem heute geltenden Anag. Das war auch im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates so vorgesehen, weil dadurch die Missbrauchsbekämpfung wesentlich einfacher ist. In begründeten Fällen, z. B. aus beruflichen Gründen, aber auch in Fällen häuslicher Gewalt, ist eine getrennte Wohnung ausdrücklich möglich.

In Absatz 2 wird der Kreis der Personen, die berechtigt sind, ausländische Familienangehörige nachzuziehen, analog den Bestimmungen im Freizügigkeitsabkommen ausgedehnt. Das Zusammenleben ist keine Bedingung für das Aufenthaltsrecht. Eine Voraussetzung dafür ist aber gemäss der Rechtsprechung auch des Europäischen Gerichtshofes, dass die betreffenden Familienangehörigen schon eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung in einem Mitgliedstaat des Freizügigkeitsabkommens besitzen. Damit wird der einzuhaltende Grundsatz der Gleichbehandlung der Schweizerinnen und Schweizer und der EU-/Efta-Angehörigen verwirklicht.

Zu Absatz 4: Die Kommissionmehrheit hat sich dem Nationalrat angeschlossen und das Alter bei 14 Jahren belassen, wohl im Wissen, dass Integrationsprobleme von Kindern umso besser gelöst werden können, je früher der Familiennachzug erfolgen kann. Der bundesrätliche Entwurf sieht ebenfalls vor, dass die Aufenthaltsbewilligung Kindern bis 14 Jahre erteilt wird. Es ist dies also keine neue Idee.

Ich möchte vielleicht zuerst den Minderheitsantrag begründen lassen, bevor ich weiter auf diese Bestimmung eingehe. Sicher ist, dass die Aufnahme nicht verweigert werden kann. Wir kommen nachher noch zu den Voraussetzungen der Fristen, innerhalb welcher die Kinder oder Jugendlichen nachgezogen werden müssen.

Büttiker Rolf (RL, SO): Ich sehe in Bezug auf mein Anliegen, dass ich eigentlich auf dem Stuhl des Vizepräsidenten hätte bleiben können. Ich finde es bei diesem Antrag eigentlich erstaunlich, das muss ich sagen – ich kämpfe ja oft in der Minderheit und habe immer Verständnis für Mehrheit und Minderheit –, dass er keine Mehrheit gefunden hat. Herr Marty hat bei Artikel 33 gesagt, das sei keine Frage des Links-rechts-Schemas in der schweizerischen Politik. Das möchte ich bei diesem Antrag deutlich wiederholen. Ich habe eigentlich auf grössere Unterstützung gehofft, da es um die Integration geht. In den Sonntagsreden reden alle von Integration, aber wenn es dann im Massstab eins zu eins um den Beschluss geht, wird dann wieder gekniffen.

Ich möchte mit meinem Antrag eigentlich erreichen, dass wir für die Kinder einen Integrationsanreiz schaffen. Ich habe eigentlich nur beim Bundesrat und bei der Verwaltung Verständnis für meinen Antrag gefunden. Vom Rest bin ich erstaunlicherweise nicht unterstützt worden. Es geht um einen Integrationsanreiz, um eine Integrationsverbesserung. Ich möchte mit meinem Antrag einen möglichst frühen Nachzug der Kinder erreichen. Das kann man hier in diesem Rechtsgeflecht nur erreichen, indem man einen Anreiz schafft. Mit dem Anreiz will ich zusätzlich erreichen, dass mindestens ungefähr die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert wird. Das ist eigentlich der Grundgedanke, der hinter dem Antrag steckt.

Dies kann man eben nicht erreichen, indem man irgendein Malussystem einführt, da Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur mit einem Anreizsystem, mit einem Bonussystem – also einer rechtlichen Besserstellung als Anreiz –, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn nachgezogenen Kindern bis zu einem Höchstalter von 12 Jahren – eigentlich, haben mir viele gesagt, müsste man noch tiefer gehen, wenn man erreichen möchte, dass die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert wird – nicht eine Aufenthalts-, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung, das ist eben der Anreiz, erteilt wird. Die Integrationschancen, davon bin ich fest überzeugt, werden dadurch erheblich verbessert, denn die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz zu absolvieren ermöglicht doch auch sprachlich – und Sprache ist das A und O der Integration – eine deutliche Verbesserung der Integrationschancen.

Ich erinnere Sie daran: Beim Bürgerrechtsgesetz, das schliesslich abgelehnt wurde, haben wir verlangt, dass mit Blick auf die erleichterte Einbürgerung fünf Schuljahre oder die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolviert werden sollten. Auch bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes – Sie erinnern sich – wurde in diesem Saal deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern wenn immer möglich in einem Alter erfolgen sollte, das es ihnen ermöglicht, in die berufliche Grundausbildung einzusteigen. Das setzt aber voraus, dass die nachziehenden Kinder mindestens ungefähr die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in



der Schweiz verbringen können. Ich verweise auf Artikel 17 Absatz 2 BBG, wo eben diese Absicht stipuliert wurde.

Das Parlament hat also schon mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass der Nachzug von Kindern möglichst früh erfolgen soll, um ihre Integrationschancen erheblich zu verbessern. Ich bitte Sie: Schauen Sie die Vernehmlassungsunterlagen an. Eine Mehrheit der Kantone, nämlich 14, hat eine Senkung des Nachzugsalters empfohlen. Ich werfe auch noch einen Blick in unsere europäische Nachbarschaft: In Deutschland ist zurzeit ein neues Zuwanderungsgesetz in Diskussion. Die rot-grüne Regierung verlangt in Deutschland das Alter von 12 Jahren; dort ist man offenbar fortschrittlicher als bei uns. Die Union als Opposition fordert sogar 10 Jahre als Höchstalter der nachziehenden Kinder.

Aus all diesen erdrückenden Gründen mache ich Ihnen beliebt, eine Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen, die die Integrationschancen der Kinder als Anreiz wesentlich verbessert. Ich danke Ihnen – ich schaue vor allem in den linken Block – für die Unterstützung des Antrages der Minderheit.

Pfisterer Thomas (RL, AG): Ich darf das Integrationsanliegen von Herrn Büttiker unterstreichen und vor allem darauf hinweisen, dass Sie mit einer Zustimmung zum Antrag der Minderheit Büttiker kein zusätzliches Kind in der Schweiz haben. Diese Kinder kommen höchstens früher, aber nicht

AB 2005 S 305 / BO 2005 E 305

zusätzlich. Sie sind nach der EMRK ohnehin berechtigt zu kommen. Also ist es doch sinnvoll, sie früh kommen zu lassen, damit sie hier die Schule besuchen und sich integrieren können.

Darum bitte ich Sie sehr – und das ist nicht ein Links-rechts-Schema –, der Vernunft und dem Integrationsanliegen zu folgen!

Berset Alain (S, FR): Je vous demande de rejeter la proposition de la minorité, qui demande d'abaisser à 12 ans l'âge déterminant donnant droit pour les enfants à l'obtention d'une autorisation d'établissement.

Il faut voir que cette disposition concerne les personnes qui viennent de pays tiers, desquels ne peuvent immigrer en principe que des cadres, des spécialistes et des travailleurs qualifiés qui sont recherchés par les entreprises et qui sont nécessaires au fonctionnement de notre économie. Nous avons affaire ici à une population qui viendra dans notre pays parce qu'une entreprise y a un intérêt.

Je suis un peu surpris de devoir, après avoir entendu l'intervention de Monsieur Büttiker, me faire le défenseur de la place économique suisse et des intérêts des entreprises dans cette affaire. Mais dans ces situations, où nous sommes demandeurs de compétences particulières, il me paraît tout à fait contreproductif de vouloir durcir les conditions d'octroi de l'autorisation d'établissement pour les enfants. Il est dans notre intérêt de pouvoir accueillir des spécialistes, des cadres, des professeurs, dans de bonnes conditions, et je crois que durcir les conditions d'accès nuirait clairement à cet intérêt.

Nous savons qu'un nombre important de chercheurs suisses ont quitté le pays pour des horizons où les conditions de travail leur conviennent mieux, mais aussi où les conditions d'accueil pour les familles sont favorables, ce qui facilite l'installation et aussi l'intégration. L'intégration est aussi liée au statut qu'obtiennent les membres d'une famille et, plus le statut est précaire, plus l'intégration est difficile.

Et puisqu'on parle d'intégration, il y a un autre article qui reprend la préoccupation évoquée par notre collègue Büttiker: c'est l'article 46 qui prévoit, à l'alinéa 1, que le regroupement familial soit réalisé dans les cinq ans et ensuite que, pour les enfants de plus de 14 ans, ce regroupement intervienne dans un délai de douze mois. Je crois que cette préoccupation d'intégration existe; elle existe ailleurs, et il n'y a pas lieu ici d'utiliser cet argument pour, en fait, abaisser à cet article à 12 ans l'âge donnant droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement.

C'est dans ce sens que je vous propose d'adopter la proposition de la majorité à l'article 41 alinéa 4.

Blocher Christoph, Bundesrat: Man hat festgestellt, dass Jugendliche, die frühzeitig in die Schweiz kommen und hier die Schulen besuchen, wesentlich besser integriert werden können als solche, die später kommen. Heute haben wir ein Recht auf die Niederlassung bis 18 Jahre. Das ist jemand, der kurz vor dem Ende der Lehre steht. Viele haben auch keine Lehre, die dann kommen; sie sind sehr schwer zu integrieren, sie fallen zwischen Stuhl und Bank. Darum hat hier der Bundesrat das Alter gesenkt. Die Frage ist nun: Wie weit soll es gesenkt werden? Es ist richtig, dass die Mehrheit der Kantone unter die 14 Jahre gehen möchte, weil sie sagen: Es ist für uns viel leichter, die Leute zu integrieren, wenn sie früher kommen. Man muss aber wissen: Das hat den Nachteil, jetzt wieder vom Asylsuchenden oder vom Arbeitenden her gesehen, dass die 13- oder 14-jährigen Kinder keine Niederlassungsbewilligung haben, wenn er sie nachzieht; das ist die Kehrseite.

Die Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist ein Anreiz dafür, die Kinder früher nachzuziehen. Dass unter diese 12 Jahre gegangen wird, wurde von niemandem gefordert. Sie müssen die Folgen sehen, wenn Sie zu



weit hinuntergehen. Es gibt sehr oft erwerbstätige Ehepaare, die in die Schweiz kommen und hier arbeiten möchten. Mit der neuen Regelung hat der Ehegatte das Recht, auch hier arbeiten zu können. Sie lassen dann ihre Kinder noch bei den Grosseltern im entsprechenden Land, sie wissen auch noch nicht recht, wie lange sie bleiben. Das ist keine Diskussion – obwohl es richtig ist, dass in Deutschland die Bestrebungen, auf 10 Jahre zu gehen, relativ stark sind. Das Alter wird aber in Deutschland auf 12 Jahre festgelegt.

Die Untersuchungen über die Auswirkungen der Integrationsanstrengungen bei Jugendlichen mit unterschiedlichem Alter sind relativ neu. Darum kann man nicht allgemein gültig sagen: Mit 12 oder 14 Jahren ist es besser. Je jünger, desto besser; das ist richtig. Aber Sie schaffen damit für die 13- und 14-Jährigen auch einen Nachteil; das muss man sehen. Sie haben keine Niederlassungsbewilligung, wenn sie erst in diesem Alter kommen.

Der Bundesrat hat sich für 14 Jahre entschieden. Wir haben namentlich von den Kantonen und den Leuten im Integrationsbereich her einen starken Druck, auf 12 Jahre zu gehen. Ich habe dafür auch Verständnis. Es gibt keine allgemein gültige Regel, was richtig und was falsch ist. Von der Integration her sind 12 Jahre besser, vom Recht des 13- und 14-Jährigen her ist der Antrag des Bundesrates besser.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 23 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 10 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 42

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

Abs. 3

Kinder unter 12 Jahren

Art. 42

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht)

Al. 3

Les enfants de moins de 12 ans

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Hier geht es wiederum um die Frage des Alters. Hier – im Gegensatz zu Artikel 41 – geht es um Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, während es sich bei Artikel 41 um Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung handelte.

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 43

Antrag der Mehrheit

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

....

Antrag der Minderheit





(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2005 S 306 / BO 2005 E 306

Art. 43*Proposition de la majorité*

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

....

Proposition de la minorité

(Brunner Christiane, Leuenberger-Solothurn, Saudan, Studer Jean)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Bei diesem Thema geht es wiederum um die Frage: verpflichtende Formulierung oder Kann-Bestimmung? Es geht um die Frage, ob "ausländischen Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Personen mit Aufenthaltsbewilligung" eine solche verpflichtend erteilt werden muss, im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes und des nationalrätlichen Beschlusses. Artikel 43 umfasst alle Aufenthaltsbewilligungen, auch jene von Jahresaufenthaltern. Auch hier war die Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass nicht ein genereller Anspruch auf Familiennachzug im Gesetz festgeschrieben werden sollte, sondern dass die Kantone selber entscheiden müssten, wie sie dies in den Vernehmlassungsantworten auch klar gefordert haben.

Auch eine Kann-Formulierung ermöglicht, wie wir bereits vorher festgestellt haben, eine konstante Praxis der Kantone und damit Rechtssicherheit für die Gesuchsteller, so, wie die Praxis der Kantone heute bekannt ist und auch den Gesuchstellern bekannt ist. Auch hier haben sich die Kantone in der Vernehmlassung klar in dem Sinne geäußert, dass sie eben keinen Rechtsanspruch wollen, keinen generellen neuen Rechtsanspruch auf Familiennachzug, der anders als im geltenden Recht hier eben auch niedergelassenen Ausländern eingeräumt wird.

Jetzt sind wir bei den Jahresaufenthaltern. Der Anspruch soll nach Meinung der Kommissionsmehrheit nur denjenigen Personen eingeräumt werden, die sich schon längere Zeit in der Schweiz aufhalten und von denen angenommen werden kann, dass sie sich integriert haben. Wenn Jahresaufenthaltern ein Anspruch auf Familiennachzug eingeräumt würde, müsste der Familiennachzug auch bewilligt werden, wenn sich die Person, deren Familie nachgezogen werden soll, erst seit kurzem in unserem Land aufhält und sich hier nicht integriert hat.

Daher war die Mehrheit der Meinung, dass hier kein Rechtsanspruch begründet, sondern in Analogie zum vorherigen Entscheid eine Kann-Formulierung verankert werden soll.

Brunner Christiane (S, GE): A l'article 43, la majorité propose finalement la même chose qu'à l'article 33, soit d'enlever un droit. A mon avis, c'est encore plus grave ici qu'à l'article 33, car on s'attaque de front au droit au regroupement familial.

Je me permets de me répéter, mais le concept du Conseil fédéral est un concept qui limite l'admission des personnes d'Etats tiers de manière très sélective, mais en contrepartie il donne droit au regroupement familial: pour les autorisations de courte durée, c'est seulement une possibilité; et pour les autorisations de séjour, c'est un droit. Encore une fois, la majorité ne respecte pas ce principe de base. Si on ne donne pas droit au regroupement familial à ces spécialistes, à ces cadres qu'on aimerait voir venir dans notre pays, s'ils n'ont pas l'assurance de pouvoir venir avec leur conjoint et leurs enfants, ils iront offrir leurs services dans un pays plus accueillant que le nôtre.

Je pense aussi que la prise de position de certains cantons, qui sont contre le fait de donner un droit, était un peu erronée, parce qu'ils continuent à réfléchir dans le système actuel et pas dans le système que propose le Conseil fédéral, lequel restreint l'entrée et les autorisations de travail vraiment aux spécialistes et aux cadres dont on a besoin. J'avais même le sentiment que Monsieur le conseiller fédéral Blocher n'y croyait pas trop, parce qu'il a dit en commission qu'il y aura quand même une immigration de personnes qui ne correspondent pas aux critères de l'article 23, qui ne seront ni des spécialistes ni des cadres.

Donc, en fait, nous sommes en train de faire une loi à laquelle nous ne croyons pas nous-mêmes si nous commençons à dire: "Comme d'autres personnes – non qualifiées – vont venir en Suisse, alors il ne faut pas





donner le droit au regroupement familial." Je crois que là aussi c'est une question d'égalité de traitement. Les personnes, quand elles viennent, entrent par cette toute petite porte ouverte aux seuls spécialistes, aux personnes qualifiées. Il faut qu'elles puissent avoir le droit de venir avec leur famille, c'est finalement ce que prévoit aussi la Convention relative aux droits de l'enfant que nous avons ratifiée: les enfants ont le droit de vivre avec leurs parents.

Alors, je vous invite à respecter la philosophie de cette loi et à vous en tenir à la version du Conseil fédéral, adoptée sur ce point par le Conseil national.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich darf auf meine Ausführungen zu Artikel 33 verweisen. Es ist die gleiche grundsätzliche Frage: Wollen Sie das den Kantonen überlassen oder nicht? Es ist eine Frage der Kantonshoheit. Nachdem Sie dort diese grundsätzliche Frage für die Kantone beschlossen haben und auch über die 12 oder 14 Jahre beschlossen haben, meine ich, Sie müssten auch da die Konsequenzen ziehen; aber das ist dann gegen den Bundesrat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 20 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 13 Stimmen

Art. 44

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Reimann, Briner, Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo)

....

c. die gesuchstellende Person in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt; und

d. die Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung sichergestellt ist.

Art. 44

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Reimann, Briner, Büttiker, Kuprecht, Schmid-Sutter Carlo)

....

c. le requérant vive dans de bonnes conditions économiques; et

d. qu'à l'échéance de l'autorisation de courte durée, le départ de Suisse soit garanti.

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Bei Artikel 44 haben wir einen Antrag der Minderheit Reimann. Die Kommission war mit 8 zu 5 Stimmen der Meinung, dass die Kriterien für die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung im Beschluss des Nationalrates zu den Buchstaben a, b und c umfassend umschrieben sind. Wer auf Sozialhilfe angewiesen ist, kann Ehegatten und Kinder nicht nachziehen. Damit ist Litera c des Antrages der Minderheit erfüllt.

Wir sind der Meinung, dass inhaltlich keine Differenzen bestehen. Eine bedarfsgerechte Wohnung und die zusätzlichen Bedingungen, die in den Buchstaben c und d des Antrages der Minderheit Reimann formuliert werden, sind auch im Antrag der Mehrheit enthalten.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich werde gleich beide Bestimmungen – die Buchstaben c und d – begründen. Sie haben einen inneren Zusammenhang, aber wir sollten dann schon getrennt abstimmen.

AB 2005 S 307 / BO 2005 E 307

Wie die Kommissionssprecherin erläutert hat, geht es hier um die Voraussetzungen für den Familiennachzug bei Kurzaufenthaltsbewilligung. Eine starke Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass wir die wirtschaftliche und soziale Position, wie sie in Buchstabe c festgehalten ist, positiv umschreiben sollten. Das ist die eine Änderung. Die andere Änderung betrifft dann Buchstabe d.

Zunächst zu Buchstabe c: Hier genügt der Kommissionsminderheit das negative Kriterium des Nichtangewiesenseins auf Sozialhilfe nicht. Stattdessen schlagen wir Ihnen die Formulierung des Vorliegens von "guten



wirtschaftlichen Verhältnissen" vor. Das ist schon ein gewisser Unterschied. Es kann ja sein, dass die fraglichen Personen im Moment der Erteilung der Bewilligung nicht oder noch nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind, es aber kurz darauf sein werden. Das kann ja nicht die Absicht des Gesetzgebers sein. Gemeint ist doch vielmehr, dass Kurzaufenthalter überhaupt nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein sollen. Das sind sie dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in "guten wirtschaftlichen Verhältnissen" lebt. Das heisst beileibe nicht, dass ein Reichtum vorhanden sein muss, sondern lediglich, dass die gesuchstellende Person selbst für den Lebensunterhalt aufkommen kann, sowohl für den eigenen als auch für denjenigen ihrer Familienangehörigen. Das soll die Regel sein; Ausnahmen kann es immer noch geben.

Auf dieser Linie liegt auch der von uns neu vorgeschlagene Buchstabe d. Wir wollen sichergestellt haben, dass auch die Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltszeit sichergestellt ist, dass nicht nachträglich noch der Staat oder die Sozialämter zur Kasse gebeten werden. Wenn eine Person in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, dann wird sie wahrscheinlich auch die Ausreise sicherstellen können.

Stähelin Philipp (C, TG): Ich bitte Sie, bei Buchstabe c bei der Mehrheit zu bleiben.

Der Minderheitsantrag – "in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebt" – ist meines Erachtens nicht griffig. Er ist nicht definiert. Bisher, und das wird jetzt auch vom Bundesrat vorgeschlagen, war das Kriterium "nicht auf Sozialhilfe angewiesen" einfach feststellbar. Es ist heute bereits gängige Praxis.

Hingegen die "guten wirtschaftlichen Verhältnisse": Ich gehe davon aus, es handelt sich um ausländische Ehegatten und ledige Kinder, die im Ausland leben. Wie wollen Sie dort feststellen, ob die in "guten wirtschaftlichen Verhältnissen" leben? Was ist der Standard? Ist das schweizerischer Standard, oder ist das Standard am Wohnort? Wie geht das auf? Bezüglich wirtschaftlicher Sicherheit in der Schweiz müsste man auf den Standard Schweiz abstellen. Wie können Sie das überhaupt vom Ausland her umrechnen? Faktisch ist ein ausländischer Standard gegeben.

Mir scheinen sich hier so viele Fragen zu stellen, dass wir beim Bewährten bleiben sollten, sprich bei der Angewiesenheit auf Sozialhilfe.

Berset Alain (S, FR): Si nous reprenons cette lettre c, le concept de "bonnes conditions économiques" me paraît terriblement subjectif et difficile à définir. Pour compléter ce que disait notre collègue Stähelin, non seulement il n'est pas défini, mais il est en plus impossible – ou presque – à définir.

Monsieur Reimann, nous n'avons déjà probablement pas la même idée de ce que signifient de "bonnes conditions économiques". Si nous élargissons la discussion à l'ensemble du conseil, nous aurons vraisemblablement 46 avis différents sur ce que signifie l'expression "bonnes conditions économiques", et ce sera encore plus compliqué si nous interrogeons d'autres personnes à l'extérieur de notre conseil. Je crois que la question, ici, n'est pas tellement de choisir entre une formulation positive et une formulation négative, mais de choisir – et c'est là le véritable enjeu – entre quelque chose de clair et quelque chose de pas clair, de nébuleux. C'est pour cette raison que la version de la majorité de la commission me paraît nettement meilleure.

Quant à la lettre d, il me semble qu'elle n'a pas sa place à cet article, d'abord parce que celui-ci s'occupe de regroupement familial, et pas de départ de la Suisse; ensuite, la question du départ est déjà réglée à l'article 3 du projet; enfin, il me semble que cet article répond déjà aux préoccupations qu'a la minorité à la lettre d.

Je vous prie donc de suivre, pour la lettre c, la proposition de la majorité de la commission et de ne pas ajouter de lettre d, donc de rejeter la proposition de la minorité.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Nur für den Fall, dass Litera d gutgeheissen würde, eine Frage zuhanden der Materialien: Würde der Begriff "sichergestellt" eine förmliche Sicherstellung erfordern, beispielsweise das Vorhandensein einer entsprechenden Garantie? Oder wäre "sichergestellt" so zu verstehen, dass sich der das Gesuch bewilligende Beamte aufgrund der Umstände sagen kann, es sei sicher, dass das bezahlt werden könne?

Lauri Hans (V, BE): Auch für den Fall eine Bemerkung, dass Litera c in der Variante der Mehrheit beschlossen würde: Ich verstehe natürlich "nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein" so, Kollege Stähelin, dass das nicht nur gerade in einem Zeitpunkt sichergestellt werden muss. Vielmehr muss in Aussicht stehen, dass man nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Das scheint mir ganz wesentlich zu sein, denn dann hat Litera c in der Fassung der Mehrheit den Vorteil der grösseren Präzision und Einfachheit im Vollzug. Diese Art der Auslegung scheint mir zuhanden der Materialien doch sehr wesentlich zu sein.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, bei der Fassung der Mehrheit zu bleiben, die grundsätzlich mit der des Bundesrates übereinstimmt.



Ich selber bin einverstanden – das werden Sie bei der Auslegung von Litera c den Materialien entnehmen –, dass das nicht eine punktuelle Sache ist, wenn jemand jetzt gerade arbeitet und man weiss, dass er in vierzehn Tagen nicht mehr arbeiten und dann auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Die Fassung des Bundesrates hat den Vorteil, dass man weiss, wer in guten Verhältnissen lebt. Jemand, der keine Sozialhilfe bezieht und keine beziehen wird, soweit man das sieht, lebt in "guten Verhältnissen". Da haben wir natürlich Grenzen. Die Sozialhilfeleistungen sind heute gemäss Skos-Richtlinien bestimmt. Man weiss, dass ein Familienvater mit zwei Kindern als Sozialleistungen, wenn man alles zusammenrechnet, zwischen 4500 und 5000 Franken pro Monat erhält. Man hat hier klare Richtlinien. Sonst wüsste man, wenn man von "guten Verhältnissen" spricht, nicht, was das bedeutet. Aber ich teile die Auffassung, dass hier nicht eine rein systematische, momentane Aufnahme gemeint ist. Ich nehme an, auch Herr Stähelin wird bestätigen, dass wir die Auslegung immer im Auge gehabt haben.

Zur Sicherstellung der Ausreise nach Ablauf der Kurzaufenthaltsbewilligung: Die Erfahrung zeigt, dass eine allfällige Nichtausreise praktisch nie aus finanziellen Gründen passiert, sondern man möchte einfach hier bleiben. Das würde bedeuten, dass man bei jedem, dem man eine Kurzaufenthaltsbewilligung ausstellt, sagt: Du hast die Ausreise sicherzustellen, also ein Sperrkonto und Ähnliches einzurichten. Ich weiss nicht, ob der Aufwand in Anbetracht der doch nicht sehr zahlreichen Fälle zu gross ist. Grund für die Nichtausreise ist in der Regel einfach, dass man hier bleiben will, und nicht in erster Linie, dass man die Ausreise nicht bezahlen kann.

Im Gegenteil, wir haben sehr viele Fälle, in denen wir die Ausreise bezahlen: Wir geben illegalen Aufenthalttern das Flugbillet, wir bezahlen ihnen die Reise zum Flughafen, und sie gehen trotzdem nicht. Darum haben ja viele Kantone Ausschaffungsgefängnisse. Ich erinnere Sie daran, dass wir ja in meinem Departement ein eigenes Reisebüro haben, das Billette für die Leute ausstellt, die nach Hause sollen. Wir haben Kantone, die Flugzeuge reservieren und jeden Morgen bis zu 50 Prozent Annullationen haben, weil die

AB 2005 S 308 / BO 2005 E 308

Leute einfach nicht kommen, obwohl alles da ist und bezahlt wird.

Also, ich würde meinen, wir schaffen hier einen relativ grossen administrativen Aufwand, der schlussendlich das Grundproblem nicht löst. Für die paar Fälle, die dann vielleicht besser zu lösen sind, bedeutet es einen zu grossen Aufwand.

Ich bitte Sie, der Fassung des Bundesrates bzw. der Mehrheit zuzustimmen.

Bst. c – Let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 6 Stimmen

Bst. d – Let. d

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 10 Stimmen

Dagegen 25 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 45

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag der Mehrheit





Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht, Reimann)

Abs. 1

.... Kinder über 12 Jahren

Art. 46

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Büttiker, Briner, Heberlein, Kuprecht, Reimann)

Al. 1

.... les enfants de plus de 12 ans

Heberlein Trix (RL, ZH), für die Kommission: Artikel 46 ist ebenfalls bereits erledigt, nehme ich an, durch die vorhergehenden Abstimmungen, auch wenn bei diesem Artikel theoretisch ein anderer Entscheid gefällt werden könnte.

Präsident (Bieri Peter, zweiter Vizepräsident): Teilt der Sprecher der Minderheit die Meinung von Frau Heberlein?

Büttiker Rolf (RL, SO): Den Antrag werde ich sicher aufrechterhalten. Aber wir haben abgestimmt, und ich glaube, es geht beim Konzept, beim System, bei der Frage betreffend das Alter 12 eigentlich um dasselbe. Man könnte, wie gesagt, theoretisch einen anderen Entscheid fällen, aber ich glaube, analog den Entscheiden bei den vorherigen Artikeln ist das Alter 12 richtig. Ich glaube, das sieht auch die ursprüngliche Mehrheit so.

Brunner Christiane (S, GE): Ich wäre bei der ursprünglichen Mehrheit. Mais je suis tout à fait d'accord avec l'interprétation de Monsieur Büttiker: nous avons déjà voté en fait.

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr

La séance est levée à 12 h 50

AB 2005 S 309 / BO 2005 E 309