



02.024

Ausländergesetz

Loi sur les étrangers

Fortsetzung – Suite

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer Loi fédérale sur les étrangers

Art. 23

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen.

Antrag der Minderheit I

(Garbani, Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

Titel

Voraussetzungen für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften

Abs. 1

Bewilligungen zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften werden an Arbeitgeber erteilt, welche die Voraussetzungen nach Absatz 2 erfüllen.

Abs. 2

Die zuständige Behörde definiert und überprüft periodisch die Voraussetzungen für die Arbeitgeber. Sie betreffen namentlich:

- die Einhaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss Gesamtarbeitsvertrag oder den in der Branche üblichen Bedingungen;
- die Gewährleistung des Spracherwerbes;
- das Angebot von Weiterbildungsmöglichkeiten.

Abs. 3





Streichen

Antrag der Minderheit II

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

Abs. 1

.... Spezialisten und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte erteilt werden.

Antrag der Minderheit III

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1

.... einer Erwerbstätigkeit können an Ausländerinnen und Ausländer erteilt werden, die über die Zusicherung auf einen Arbeitsplatz verfügen.

Antrag der Minderheit IV

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

Den ganzen Artikel streichen

Antrag der Minderheit

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

Abs. 3 Bst. f

f. Hilfskräfte, bei denen in einzelnen Branchen ein dringender Bedarf nachgewiesen ist und deren Rekrutierung weder in der Schweiz noch im EU/Efta-Raum möglich ist. Die Rekrutierung beschränkt sich auf diejenigen Länder, mit welchen die Schweiz Stagiaireabkommen abgeschlossen hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Antrag Darbellay

Abs. 1

Streichen

Schriftliche Begründung

Die heutige Praxis, nur qualifizierten Arbeitskräften und Kaderleuten – zuweilen auch Nachtclubtänzerinnen – die Einwanderung zu gewähren, ist weder machbar noch realistisch. Die Angehörigen nicht qualifizierter Erwerbszweige werden weiterhin illegal arbeiten, was ja nicht das angestrebte Ziel sein kann. Das Übel der Schwarzarbeit wird dadurch verstärkt werden. Wichtig ist, dass alle Wirtschaftsbereiche, einschliesslich einiger Berufe, die keiner besonderen Qualifikation bedürfen (im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft, in Spitälern usw.), berücksichtigt werden. Zahlreiche Bestimmungen ermöglichen es, den Wirtschaftsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Die hier eingeführte Qualifikationsnuance ist überflüssig.

Antrag Triponez

Abs. 3 Bst. f

f. Arbeitskräfte, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 nicht erfüllen, bei denen in einzelnen Branchen ein dringender Bedarf nachgewiesen ist und deren Rekrutierung weder in der Schweiz noch im EU/Efta-Raum möglich ist. Die Rekrutierung beschränkt sich auf diejenigen Länder, mit welchen die Schweiz Stagiaireabkommen abgeschlossen hat. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Schriftliche Begründung

Mit meinem Einzelantrag bezwecke ich eine Präzisierung des Antrages der Minderheit Weyeneth. Mit dieser Minderheit bin ich der Auffassung, dass das Gesetz die Möglichkeit schaffen muss, in beschränktem und kontrolliertem Umfang nötigenfalls auch weniger oder nichtqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU/Efta-Raum zu rekrutieren. Deshalb unterstütze ich im Prinzip die Minderheit. Der Begriff "Hilfskräfte" ist aber zu restriktiv und zudem despektierlich. Meine vorgeschlagene Formulierung "Arbeitskräfte, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 1 nicht erfüllen" schafft die notwendige Klarheit und Präzisierung.

Antrag Bäumle

Abs. 3 Bst. g

g. Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

Schriftliche Begründung



Die Zulassung von gut qualifizierten Arbeitskräften auch von ausserhalb des EU/Efta-Raumes ist vor allem auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Ausländische Studenten und Studentinnen werden heute auf Kosten der Schweiz ausgebildet, aber nach Abschluss des Studiums wie Ersteinreisende behandelt. Ihnen fehlt nach Abschluss des Studiums die Erfahrung als Spezialisten, welche im geltenden Recht als Voraussetzung für eine Aufenthaltsbewilligung gilt. Damit werden aber sprachlich und gesellschaftlich gut integrierte und qualifizierte Arbeitskräfte wie Naturwissenschaftler, Ingenieure, Informatiker usw. mit hoher Flexibilität schlecht gestellt, und Leute mit Potenzial für die Schweiz werden so fast zur Ausreise genötigt.

AB 2004 N 709 / BO 2004 N 709

Die beantragte Formulierung soll diesen stossenden Status ändern und Personen mit abgeschlossenem Studium inländischen Arbeitskräften gleichstellen.

*Antrag Markwalder Bär**Abs. 3 Bst. g*

g. Personen, die in der Schweiz ein Universitätsstudium, ein Doktorat oder eine vergleichbare höhere Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben.

*Antrag Müller Philipp**Abs. 4*

Bei der Umwandlung einer Kurzaufenthaltsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung gelangt Artikel 23 Absatz 2 sinngemäss zur Anwendung.

Schriftliche Begründung

In Artikel 23 Absatz 2 werden die persönlichen Voraussetzungen, die bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verlangt werden, aufgeführt. Im Gegensatz zu Absatz 1 werden die Kurzaufenthalter in Absatz 2 nicht mehr erwähnt.

Es erscheint zwar auf den ersten Blick einleuchtend, dass man die Anforderungen an Ausländer, die sich nur für eine befristete Zeit in der Schweiz aufhalten wollen, nicht gleich hoch ansetzt wie für solche, die dauerhaft hier bleiben werden. Dennoch sollten sich auch Kurzaufenthalter während ihres Aufenthaltes an die Verhältnisse in der Schweiz anpassen müssen, da Kurzaufenthaltsbewilligungen bis auf zwei Jahre verlängert und die Kurzaufenthalter ihre Familien nachziehen können, insbesondere aber, weil in den meisten Fällen die Umwandlung der Kurzaufenthaltsbewilligung in eine Jahresaufenthaltsbewilligung früher oder später erfolgen wird.

Um das Integrationskonzept nicht zu durchlöchern, muss die Bestimmung dahin gehend ergänzt werden, dass Kurzaufenthalter im Zeitpunkt der Umwandlung von der Kurz- in eine Jahresaufenthaltsbewilligung die gleichen integrativen Voraussetzungen erfüllen müssen, die bei sofortiger Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gelten. Im Rahmen der Vernehmlassung haben acht Kantone verlangt, dass auch Personen dieser Kategorie über Integrationsfähigkeit verfügen müssen.

Antrag Vanek

Streichen

Art. 23*Proposition de la majorité**Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... professionnelle et sociale, les et sociétal.

Proposition de la minorité I

(Garbani, Bühlmann, Leutenegger Oberholzer, Maury Pasquier, Tillmanns)

Titre

Conditions à remplir pour l'emploi de travailleurs étrangers

Al. 1

Les autorisations permettant l'emploi de travailleurs étrangers sont octroyées aux employeurs qui remplissent les conditions visées à l'alinéa 2.

Al. 2



L'administration compétente définit les conditions que doivent remplir les employeurs et procède à des contrôles réguliers. Ces conditions concernent notamment:

- a. le respect des conditions de travail et des conditions salariales conformément à la convention collective concernée ou aux conditions habituellement en vigueur dans le secteur concerné;
- b. la mise à disposition des moyens voulus en vue de l'acquisition des compétences linguistiques requises;
- c. les offres de formation continue.

Al. 3

Biffer

Proposition de la minorité II

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

Al. 1

Seuls des cadres, des spécialistes et la main-d'oeuvre nécessaire à l'accomplissement de tâches spécifiques peuvent obtenir

Proposition de la minorité III

(Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Al. 1

L'étranger ayant un poste de travail assuré peut obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour.

Proposition de la minorité IV

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

Biffer tout l'article

Proposition de la minorité

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

Al. 3 let. f

f. la main-d'oeuvre non qualifiée dont certains secteurs ont un besoin avéré et urgent, et qui est introuvable en Suisse comme dans l'espace UE/AELE. Le recrutement se limite aux pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords relatifs à l'échange de stagiaires. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

Proposition Darbellay

Al. 1

Biffer

Développement par écrit

La pratique actuelle qui offre l'immigration uniquement aux personnes qualifiées et aux cadres – parfois aux danseuses de cabaret – n'est ni praticable, ni réaliste. Les travailleurs et travailleuses des professions non qualifiées continueront leur besoin dans la clandestinité, ce qui ne saurait être l'objectif recherché. Le fléau du travail au noir s'en trouverait renforcé. Il importe de tenir compte des besoins de tous les secteurs de l'économie, y compris certaines professions qui requièrent des qualifications moindres (tourisme, agriculture, hôpitaux, etc.). De nombreuses dispositions permettent de tenir compte des besoins de l'économie. La nuance introduite ici au travers de la qualification est superflue.

Proposition Triponez

Al. 3 let. f

f. la main-d'oeuvre qui ne remplit pas les conditions visées à l'alinéa 1 et dont certains secteurs ont un besoin avéré et urgent, et qui est introuvable en Suisse comme dans l'espace UE/AELE. Le recrutement se limite aux pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords relatifs à l'échange de stagiaires. Le Conseil fédéral fixe les modalités.

Développement par écrit

La présente proposition a pour objet de préciser la proposition de la minorité Weyeneth. A l'instar des auteurs de cette proposition, j'estime en effet que la loi doit prévoir la possibilité de recruter en dehors de l'espace UE/AELE de la main-d'oeuvre peu ou non qualifiée en cas de besoin impératif et dans des proportions strictement contrôlées. L'ajout de l'expression "qui ne remplit pas les conditions visées à l'alinéa 1" vise à préciser et à clarifier le texte de la proposition de minorité.

*Proposition Bäumle**Al. 3 let. g*

g. des personnes qui possèdent un diplôme universitaire (y compris un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ou des personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

AB 2004 N 710 / BO 2004 N 710

Développement par écrit

L'admission d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée provenant d'un espace autre que celui de l'UE/AELE correspond aussi et surtout aux intérêts de l'économie suisse. Les étudiants étrangers qui suivent aujourd'hui une formation financée par la Suisse seront traités, après l'obtention de leur diplôme, comme des personnes entrant pour la première fois en Suisse. A l'issue de leur formation supérieure, l'expérience requise pour la qualification de spécialiste leur manquera alors même que cette dernière constitue une condition préalable à l'obtention d'une autorisation de séjour d'après le droit en vigueur. Une main-d'oeuvre à la fois hautement qualifiée (des scientifiques, des ingénieurs, des informaticiens, etc.), bien intégrée en ce qui concerne la langue et la société, disposant d'une grande flexibilité et représentant un potentiel pour la Suisse se trouve ainsi placée dans une situation défavorable et est quasiment contrainte de quitter le pays.

La formulation proposée doit permettre de modifier ce statut choquant et de mettre les personnes ayant achevé leurs études sur un pied d'égalité avec la main-d'oeuvre suisse.

*Proposition Markwalder Bär**Al. 3 let. g*

g. des personnes qui possèdent un diplôme universitaire (y compris un doctorat) sanctionnant des études supérieures faites en Suisse ou des personnes ayant suivi et achevé une formation supérieure comparable en Suisse.

*Proposition Müller Philipp**Al. 4*

En cas de transformation d'une autorisation de courte durée en une autorisation de séjour, l'article 23 alinéa 2 s'applique par analogie.

Développement par écrit

L'article 23 alinéa 2 énumère les qualifications personnelles nécessaires à l'obtention d'une autorisation de séjour. Contrairement à l'alinéa 1, l'alinéa 2 ne mentionne plus les autorisations de courte durée.

A première vue, il semble qu'on n'attache pas la même importance aux exigences posées aux étrangers souhaitant séjourner en Suisse pour une durée limitée qu'à celles posées aux étrangers entendant séjourner durablement dans notre pays. Toutefois, les titulaires d'une autorisation de courte durée doivent, pendant leur séjour, s'adapter aux conditions de vie en Suisse étant donné que leur autorisation peut être prorogée deux ans au maximum, qu'elle autorise le regroupement familial et, surtout, qu'elle sera tôt ou tard transformée en autorisation annuelle de séjour.

Aussi cette disposition doit-elle être complétée afin de ne pas mettre à mal le concept d'intégration. Elle devra préciser que le titulaire d'une autorisation de courte durée doit, au moment de la transformation de cette autorisation en une autorisation annuelle de séjour, remplir les mêmes conditions d'intégration que celles requises lors de l'octroi immédiat d'une autorisation de séjour.

Dans le cadre de la consultation, huit cantons ont demandé que les titulaires d'une autorisation de courte durée possèdent des capacités d'intégration.

Proposition Vanek

Biffer

Garbani Valérie (S, NE): Monsieur le conseiller fédéral, je crois que, lorsque vous avez déclaré ce matin qu'on avait accepté le système binaire d'admission en rejetant les propositions de non-entrée en matière, vous n'aviez pas raison. La loi s'applique "au reste du monde", et c'est effectivement à l'article 20 que se trouvent les dispositions relatives au système binaire.

Que veulent en fait le Conseil fédéral et la majorité de la commission avec leurs critères d'admission des ressortissants qui viennent du reste du monde, critères fondés sur les qualifications professionnelles? Selon les termes du message (ch. 1.2.3.1, p. 3484), ils veulent éviter une vague d'immigration de main-d'oeuvre



peu qualifiée, qui présenterait des problèmes d'intégration et qui serait susceptible de provoquer un dumping salarial par l'acceptation de mauvaises conditions de travail et de salaire. Tous ces critères sont cumulatifs.

Le concept d'admission au marché du travail du Conseil fédéral et de la majorité de la commission ne permettra pas du tout de concrétiser leurs objectifs. Au contraire, ainsi que je l'ai déjà développé dans le débat sur l'article 20, l'offre de main-d'oeuvre pas ou peu qualifiée subsistera et cette main-d'oeuvre continuera de venir, mais dans un contexte de clandestinité, soit de travail au noir, lequel est une voie royale pour que les employeurs pratiquent le dumping salarial.

Avec ma proposition de minorité I, les objectifs du Conseil fédéral et de la majorité de la commission seraient effectivement et réellement concrétisés. Ce ne seraient plus les employés, mais les employeurs, qui devraient remplir des conditions pour employer de la main-d'oeuvre du reste du monde. Ces conditions seraient les suivantes: le respect des conditions de travail et salariales, la mise à disposition de moyens en vue de l'acquisition de compétences linguistiques et la mise à disposition d'offres de formation continue – cette question d'offres de formation continue n'est pas la même chose que ce qui figure à l'article 22: l'article 22 se limite en effet à des "places de formation", alors que moi, je parle de la migration d'adultes.

Comme les migrants ne seront plus discriminés quant à l'accès au marché du travail, comme ils auront la possibilité d'avoir un statut légal, ils ne seront donc plus une main-d'oeuvre à la merci du travail au noir, donc du dumping salarial, d'autant que leurs conditions de travail seront contrôlées régulièrement. Il s'agit dans les faits d'une application d'office du pendant des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Le premier objectif de lutte contre le dumping salarial du Conseil fédéral est donc réalisé avec ma proposition de minorité I.

Quant à l'exigence d'instruments à fournir par l'employeur pour l'acquisition de l'une de nos langues nationales, elle satisfait aux critères d'intégration voulus par le Conseil fédéral.

Quant à l'offre de formation continue, elle permet de ne pas réitérer les erreurs commises avec les migrants d'origine italienne et espagnole, main-d'oeuvre peu qualifiée, qui s'est retrouvée la première au chômage lors de la crise économique des années 1973–1975. Elle permet donc d'éviter que les migrants se retrouvent les premiers à être sans emploi, et donc également de satisfaire à l'un des critères voulus par le Conseil fédéral. Elle permet également de sortir de l'épineuse question – Monsieur le conseiller fédéral, vous l'avez admis ce matin: qu'est-ce qu'un cadre? qu'est-ce qu'un spécialiste? qu'est-ce qu'un travailleur qualifié? Elle permet d'éviter une abondante jurisprudence du Tribunal fédéral. Et finalement, comme je l'ai dit, mais je le répète parce que c'est très important, dans les faits, la priorité des travailleurs suisses, des migrants établis et des ressortissants de pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords sur la libre circulation sera maintenue.

En effet, les conditions imposées aux employeurs pour engager des travailleurs du reste du monde les amèneront d'abord à recruter dans le premier cercle car, en cas de recrutement dans le reste du monde, ils devront non seulement respecter les conventions collectives, mais aussi offrir des instruments de formation et d'acquisition des compétences linguistiques. Je répète: dans les faits, il ne s'agit nullement d'introduire la libre circulation des personnes; il y a une limitation.

Ma proposition de minorité I permettra de résoudre le problème de la migration clandestine, au contraire du projet du Conseil fédéral, qui est une fabrique de sans-papiers, et elle permettra enfin de mettre un terme au discours "faux réfugiés, réfugiés économiques". Elle permettra aussi de satisfaire les paysans, les milieux viticoles, les producteurs de tabac, puisqu'ils auront la possibilité d'engager cette main-d'oeuvre, mais on évitera de réintroduire le statut de saisonnier.

AB 2004 N 711 / BO 2004 N 711

Schibli Ernst (V, ZH): Bei diesem Artikel geht es nun um die Frage, was ein Spezialist oder eine Führungskraft im praktischen Sinne ist. Die Ansichten gehen, wie wir bei der Diskussion zu Artikel 19 gesehen haben, meilenweit auseinander. Die schulische Ausbildung kann hier nicht als alleiniges Bewertungs- und Entscheidungskriterium herbeigezogen werden. Auch Angestellte mit einer einfachen schulischen Ausbildung können als Spezialisten, ja sogar als Führungskräfte in entsprechenden Branchen hervorragende Arbeit leisten und sind deshalb auch notwendige und sehr geschätzte Arbeitskräfte. Es braucht deshalb die Ergänzung meiner Minderheit II in Artikel 23 Absatz 1, sonst werden ganze Berufsbereiche von einer marktwirtschaftlichen, der Volkswirtschaft dienenden Weiterentwicklung stark behindert oder gar ausgeschlossen. Ich bitte Sie, den Antrag meiner Minderheit II zu unterstützen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit IV (Tillmanns) und der Antrag Darbellay sind zurückgezogen.





Bühlmann Cécile (G, LU): Jetzt kommen wir zum ganz harten Kern dieses Gesetzes. Artikel 23 ist jener Artikel, der bei den Migrantenorganisationen, in den gewerkschaftlichen und kirchlichen Milieus am meisten Widerspruch hervorgerufen hat und der absolut abgelehnt wird.

Wenn ich die ganze Debatte, die wir bis jetzt geführt haben, rekapituliere, zeigt mir das auch, wie untauglich dieser Artikel ist. Er will nämlich die Zulassung von ausserhalb der EU kommender Personen regeln; darum geht es. Denn für EU-Angehörige regelt das Freizügigkeitsabkommen, dass sie kommen können, ohne diese Bedingungen zu erfüllen. Wir sprechen jetzt also von Leuten, die von ausserhalb des EU-Raumes kommen; wir sprechen davon, was für Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um zum schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen zu werden.

Ich denke an die ganze Debatte von heute Morgen im Zusammenhang mit dem Antrag Lalive d'Epina. Es ging um Kader, Spezialisten – ich habe noch die Worte von Herrn Bundesrat Blocher im Ohr – und darum, wie schwierig es sei, "Spezialisten" zu definieren; dass dann alle zu Spezialisten würden, sobald man jemanden irgendwie wolle. Ich habe jetzt von Herrn Schibli gehört, dass er befürchtet, dass Branchen mit Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften – ich nehme an, er denkt an die Landwirtschaft – keine Leute haben werden. Ich denke an Herrn Weyeneth, der nach mir begründen wird, warum er Hilfskräfte von ausserhalb der EU will. Also: Diese ganze Diskussion zeigt doch, wie untauglich Artikel 23 Absatz 1, so, wie er da steht, ist. Es heisst, Arbeitsbewilligungen für von ausserhalb der EU kommende Leute könnten "nur an Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte erteilt werden".

Ich mache Ihnen einen viel einfacheren Vorschlag, weil ich weiss, dass wir für Arbeitssegmente des schweizerischen Arbeitsmarktes, in denen nicht so hohe Ansprüche gestellt werden, auch nicht so gut qualifizierte Leute brauchen. Sie haben das jetzt gehört. Das sind Bereiche, in denen heute auch "sans-papiers" tätig sind, Leute von ausserhalb der EU. Wir brauchen also ganz offensichtlich solche Leute. Ich mache Ihnen jetzt einen Vorschlag, der das Problem viel einfacher löst als diese untaugliche Bestimmung: Ich sage, es können jene Leute für eine Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen, die über die Zusicherung für einen Arbeitsplatz verfügen. Damit hören all diese Fragen – wer ist qualifiziert, wer ist nicht qualifiziert, wer ist ein Spezialist, wer ist keine Spezialistin? – auf. All diese unseligen Kriterien, von denen wir in der heutigen Debatte gehört haben, sind untauglich, unpraktikabel und widersprechen offensichtlich den realen Interessen verschiedenster Branchen in der Schweiz.

Mein Antrag zu Artikel 23 Absatz 1 ist simpel, vernünftig und richtet sich nach den Bedürfnissen, auch in Bezug auf das, was wir in der schweizerischen Wirtschaft brauchen. Deshalb schlage ich Ihnen diesen Absatz als Alternative zum Entwurf der Kommission vor. Wir erledigen damit viele Fliegen auf einen Schlag.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): L'article 23 est peut-être le plus emblématique de cette loi. La volonté de n'ouvrir la porte qu'aux cadres et aux travailleurs qualifiés, c'est peut-être ce qu'on pourrait appeler la consécration de l'égoïsme éclairé. En fait, toute la loi n'est conçue que pour nous! Nos besoins, notre économie, notre prospérité, nos valeurs, notre identité, nos peurs; que cela convienne ou non au reste du monde, ce n'est pas notre problème!

Ainsi, souverainement, nous prétendons trier entre tous les candidats à l'immigration ceux qui nous conviennent: les qualifiés, les jeunes, les instruits, les dociles, les stables. Il n'y aura probablement – et ça, c'est un problème important – pas beaucoup de femmes parmi eux; car celles-ci ne sont généralement pas des cadres et elles ne bénéficient pas de hautes qualifications. Ou alors, ces hautes qualifications ne sont pas reconnues. Des enquêtes montrent que beaucoup de femmes diplômées viennent de l'étranger chez nous, mais souvent, celles qui ont des diplômes nettoient des bureaux, les infirmières sont filles de salle dans les hôpitaux, et d'autres sont embrigadées dans les filières de la prostitution.

Avec cet article, on signe une double discrimination: celle à l'égard des travailleurs peu qualifiés ou autrement qualifiés, en provenance des pays du Sud ou de l'Est et qui auraient vraiment besoin de trouver chez nous de meilleures conditions de vie; et une discrimination à l'égard des femmes, dont beaucoup continueront à venir s'occuper de nos enfants et de nos maisons, mais clandestinement et sans statut. Ces dispositions constitueront probablement les bases d'une véritable usine à sans-papiers.

En plus, cette conception duale élitaire de la migration s'accompagne d'une curieuse représentation de l'intégration, puisque cet article donne à penser que les catégories sociales les plus favorisées sont aussi les mieux pourvues en capacités d'adaptation. Or, rien n'est moins sûr! Car il y a des cadres hautement qualifiés qui ne parlent rien d'autre que l'anglais, qui se mélangent peu à la population locale, qui envoient leurs enfants dans des écoles privées pour étrangers, alors que les ouvriers étrangers, eux, sont au milieu du peuple: ils vont au stade de football, aux fêtes populaires, et leurs enfants vont dans les écoles publiques. A cela s'ajoute que cette sélection des meilleures qualifications professionnelles peut s'avérer désastreuse pour les pays d'origine



qui perdent ainsi leurs meilleurs cerveaux.

Mais il y a un autre problème, c'est que cette politique voulue par le Conseil fédéral ne satisfait pas tous les secteurs de l'économie. Celle-ci a aussi besoin de main-d'oeuvre moins qualifiée – pour l'agriculture, la restauration, le travail domestique, la construction, on en a beaucoup parlé. C'est pourquoi des propositions mal inspirées nous offrent un mauvais remake du statut de saisonnier. Il vaudrait mieux admettre, sans toutes ces contorsions, que nous devons ouvrir la porte aux qualifiés comme aux moins qualifiés, à ceux d'à côté comme à ceux d'ailleurs.

Il faudrait aussi sortir du modèle élitaire selon lequel certains sont invités à s'établir durablement alors que d'autres doivent déguerpir au plus vite après avoir fini leur travail. Pour cela, une seule solution réaliste s'impose: accepter ceux qui ont un emploi et à qui les employeurs garantissent des conditions de travail conformes aux conventions, comme le demandent les minorités I (Garbani) et III (Bühlmann).

En conclusion, je dirai encore qu'à notre époque de grande mobilité, où les marchandises et les capitaux circulent librement à travers le monde, la rigidité dont nous faisons preuve en ce qui concerne la circulation des personnes est totalement anachronique. Pour ma part, je suis tout à fait convaincue que si les conditions d'entrée dans notre pays n'étaient pas aussi difficiles, les migrants n'hésiteraient pas à repartir, à aller, à venir, en fonction de leurs désirs, de leurs projets librement construits et des conditions de vie et de travail d'ici et de là-bas.

AB 2004 N 712 / BO 2004 N 712

C'est dans ces conditions que je vous demande de soutenir les propositions de minorité I et III.

Fattebert Jean (V, VD): Chère collègue, vous dites que nous travaillons pour nous, uniquement pour nous. Vous dites d'autre part qu'en prenant des gens de qualité, des intellectuels d'élite, nous saignons un peu les pays en question. C'est un peu vrai. Alors, est-ce que vous vous engagez, tout à l'heure, à l'article 30a, à prévoir des autorisations pour une courte durée en faveur d'étudiants qui viennent chez nous, qui apprennent la langue, qui financent leurs études et qui ensuite pourront rentrer chez eux avec leur bagage?

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Je n'aurai pas besoin de soutenir cette disposition à l'article 30a, puisque je soutiens déjà maintenant la minorité I (Garbani) et la minorité III (Bühlmann), qui vont exactement dans ce sens-là; c'est-à-dire d'accepter des personnes qui ont un travail et qui obtiendront par conséquent un permis, que ce soit de courte ou de plus longue durée, renouvelable le cas échéant.

Freysinger Oskar (V, VS): Madame Menétrey, vous semblez vous étonner que le Parlement suisse s'occupe des craintes, des problèmes et des intérêts du peuple suisse. Alors, si le Parlement suisse ne s'occupait plus de cela, quel autre parlement au monde le ferait-il?

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Je ne dis pas que le Parlement suisse ne doit pas s'occuper de ces propres intérêts, bien entendu, mais je trouve dommage qu'il ne s'occupe que de ces intérêts. Nous vivons dans un monde globalisé, il y a vraiment beaucoup de problèmes dans les relations entre le Nord et le Sud. Je pense que ce serait aussi dans notre propre intérêt de se dire que les flux migratoires qui viennent chez nous ne doivent pas seulement être repoussés; qu'on ne doit pas non plus restreindre l'aide au développement dans les pays d'origine des migrants, pour leur permettre aussi de rester chez eux; et que, l'un dans l'autre, les migrants qui viennent chez nous constituent un apport, une richesse et finalement quelque chose de très positif, et non pas une menace contre laquelle on doit se défendre.

Müller Philipp (RL, AG): Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 1: Mit dieser Formulierung wird der Grundgedanke des Gesetzentwurfes, wonach sich die Zulassung von Arbeitskräften nach bestimmten Qualifikationsbegriffen zu orientieren hat, unterlaufen. Der vorliegende Minderheitsantrag steht im klaren Widerspruch zu dem in Grundsätzen des Gesetzentwurfes enthaltenen Leitfadens der Zulassung über die Qualifikationskriterien.

Lehnen Sie diesen Antrag bitte ab.

Zum Antrag der Minderheit II (Schibli) zu Absatz 1: Es ist schwierig zu definieren, was "andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte" sind. Wir unterstützen diese Formulierung nicht, sie unterläuft die Qualifikationskriterien, die Anforderungen an die berufliche Qualifikation von zugelassenen ausländischen Arbeitskräften.

Lehnen Sie bitte auch diesen Antrag ab.

Zum Antrag der Minderheit III (Bühlmann), ebenfalls zu Absatz 1: Eine derartige, wie von der Minderheit III



vorgeschlagene Formulierung käme zumindest bei der Zulassung von Arbeitskräften dem mit der EU ausgehandelten freien Personenverkehr in etwa gleich. Auch die FDP-Fraktion lehnt dieses Ansinnen ab.

Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 2: Die geforderte Überprüfung basiert auf dem in Absatz 1 der Minderheit I formulierten falschen Ansatz, welcher dem Grundgedanken des Gesetzentwurfes, wonach sich die Zulassung von Arbeitskräften an bestimmten Qualifikationsbegriffen zu orientieren hat, zuwiderläuft.

Zum Antrag der Minderheit I (Garbani) zu Absatz 3: Die Streichung von Absatz 3 ist wenig arbeitnehmerfreundlich und der Schaffung von Arbeitsplätzen zuwiderlaufend.

Lehnen Sie bitte auch diesen Antrag ab.

Zum Antrag der Minderheit Weyeneth für die Einsetzung eines zusätzlichen Buchstaben f bei Absatz 3: Hier haben wir es mit dem Grundgedanken des Gesetzes zu tun, nämlich der Qualifikation, der in Zukunft noch möglichen Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland. Wenn wir hier "Hilfskräfte" schreiben, dann ist das ein krasser Widerspruch zu dem Gedanken der Stagiaire-Abkommen. Stagiaires sind Personen, die zwischen 18 und 35 Jahren alt sind, die eine berufliche Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben und die im Partnerstaat ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse vertiefen wollen. Sie müssen deshalb in ihrem erlernten Beruf beschäftigt werden. Gemäss Minderheitsantrag Weyeneth sollen aber zusätzlich in Drittstaaten "Hilfskräfte" rekrutiert werden können. Dies lässt sich mit der Natur und dem Sinn der Stagiaire-Abkommen wohl kaum vereinbaren.

Stagiaire-Abkommen bestehen übrigens mit folgenden Ländern: Australien, Argentinien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Kanada, Luxemburg, Monaco, Neuseeland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Slowakei, Spanien, Südafrika, Tschechien, Ungarn, USA und die Philippinen. Ich habe diese Länder bewusst aufgezählt. Sie sehen, es sind entweder Länder, die zur EU gehören – mit denen wir ohnehin den freien Personenverkehr haben –, oder es sind Staaten, aus denen wir nie und nimmer Hilfskräfte rekrutieren können. Oder können Sie sich vorstellen, dass aus Kanada, Monaco oder Neuseeland Hilfskräfte in die Schweiz zum Arbeiten kommen?

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Weyeneth ebenfalls abzulehnen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Ich denke auch, wie es Frau Menétrey-Savary bereits gesagt hat, dass dieser Artikel tatsächlich der entlarvendste Artikel dieses neuen AuG ist. Er zementiert eine Elitemigration; er ist diskriminierend gegenüber Frauen und Wenigerqualifizierten, gegenüber Leuten, die nicht die Chance zu einer guten Ausbildung hatten; er fördert den Braindrain; er ist vor allem eines, nämlich unehrlich; er gibt vor – mit schwammigen Begriffen –, wir könnten genau definieren, was Qualifikationen seien, und er ist noch ein Weiteres: Er ist wirtschafts- und wachstumsfeindlich, denn er missachtet ganz krass die effektiven Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft, Herr Bundesrat Blocher. Zum Schluss ermöglicht er durch die Hintertür tatsächlich die Zuwanderung von unqualifizierten Arbeitskräften, die dann aber ohne jegliche Rechte und möglichst noch ohne Bewilligung hier in diesem Land arbeiten würden.

Die Minderheiten I (Garbani) und III (Bühlmann) skizzieren alternative Konzepte der Einwanderungspolitik. Sie führen weg von der polizeistaatlichen Regelung zu einer marktorientierten Bestimmung; sie führen weg vom dualen Konzept zu einer Marktbestimmung, der aber soziale Leitplanken gesetzt werden; sie führen weg von einer Elitemigration, die tatsächlich nur eine vorgegebene ist, zu einer ehrlichen Migrationspolitik, die sagt: Die Schweiz braucht Arbeitskräfte, und zwar ganz verschiedenster Art; sie steht auch dazu und sorgt dafür, dass diese Leute hier anständige Arbeitsbedingungen haben, dass sie hier integriert werden können, und sichert auch die politischen Rahmenbedingungen.

Herr Blocher, Sie haben heute Morgen gesagt, man dürfe in der Gesetzgebung nicht mit schwammigen Begriffen operieren, das sei gefährlich. Wir sind auch dieser Ansicht, Herr Bundesrat. Können Sie mir sagen, was "berufliche Anpassungsfähigkeit" heisst? Können Sie mir sagen, was Sprachkenntnisse sind, die zur Qualifikation erforderlich sind? Ist das vielleicht Chinesisch kombiniert mit Englisch? Oder ist es vielleicht eine Landessprache wie Romanisch? Oder wie qualifizieren Sie die Sprachkenntnis eines qualifizierten Chemikers von Novartis, der nicht Deutsch spricht, der die Kinder in eine internationale Schule schickt, in der nur Französisch oder Englisch unterrichtet wird? Wie qualifizieren Sie das Alter, was ist ein adäquates Alter für die soziale

AB 2004 N 713 / BO 2004 N 713

Integration? Ist es z. B. das Alter unserer neuen Bundesräte? Ich weiss es nicht. Oder muss man jung sein? Vielleicht müssen vor allem die Frauen jung sein. Wie messen Sie die Fähigkeit zur sozialen Integration? Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Blocher – Sie haben vor unbestimmten, schwammigen Rechtsbegriffen gewarnt. Wir nehmen Sie heute Nachmittag beim Wort.

Können Sie mir auch erklären, was der Unterschied zwischen der Qualifikation in Absatz 1 und der "beruflichen



Qualifikation" in Absatz 2 oder den "besonderen beruflichen Kenntnissen" in Absatz 3 ist? Wo muss ich die immer wieder zitierte "dental hygienist" einordnen? Was ist mit dem notorisch erwähnten Elefantenpfleger oder dem spezialisierten Wissenschaftler? Was sind Qualifikationen? Seien wir doch ehrlich, geben wir es zu: Sie gehen hier von einem Konzept aus, das Sie nicht einmal ansatzweise definieren können. Sie meinen damit einfach eines: Sie wollen Leute hier, die eine hoch qualifizierte Ausbildung haben, oder vielleicht solche, die noch eine Lücke auf dem Arbeitsmarkt füllen können.

Sie lügen sich dabei selber etwas in die Tasche. Die Anträge vonseiten des Gewerbes und der Landwirtschaft zeigen das. Wir brauchen in der Schweiz nicht nur hoch und super qualifizierte Eliten, wir brauchen auch ganz normal ausgebildete Arbeitskräfte, und die müssen hier integriert werden können. Sonst würden Sie alle demographischen Entwicklungen und Prognosen missachten. Diesen Eindruck hatte ich bereits in der Kommission.

Mit dem alternativen Konzept stellen Sie zwei Dinge sicher, nämlich erstens, dass der Arbeitsmarkt bestimmt, was wir brauchen, und zweitens, dass die sozialen Kosten der Integration nicht der Gesellschaft und den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, sondern den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aufgebürdet werden. Es ist genau das Konzept, wie es Frau Garbani vorschlägt. Wir wollen kein Sozialdumping – deswegen werden die Arbeitsbedingungen definiert –, und wir wollen, dass die Kosten der Integration und die Kosten für Sprachkurse und die Weiterbildung von den Unternehmungen finanziert werden. Dann haben Sie das, was der schweizerischen Volkswirtschaft dient, das können Sie der schweizerischen Bevölkerung sehr gut erklären, und Sie haben das, was auch den Nicht-EU-Staaten am meisten nützt, den Ländern, denen wir mit der Elitemigration nur Schaden zufügen.

Ich bitte Sie, folgen Sie den Anträgen der Minderheit III (Bühlmann) und der Minderheit I (Garbani), und tun Sie damit den Schritt zu einer ehrlichen Einwanderungspolitik der Schweiz.

Stamm Luzi (V, AG): Ist die Bemerkung "Über einen Arbeitsplatz verfügen" gemäss Minderheit III mit oder ohne Selbstständigerwerbende gemeint?

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Ich würde sagen, dass wir das im Einzelnen klar definieren müssten, aber es wäre mit den Selbstständigerwerbenden. Im Anschluss an die Regelung bei den bilateralen Verträgen und in Anbetracht der Tatsache, dass wir von der dualen Politik wegkommen wollen, ist es klar mit den Selbstständigerwerbenden.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich entschuldige mich bei Herrn Weyeneth. Ich habe vergessen, ihn den Antrag der Minderheit zu Absatz 3 Buchstabe f begründen zu lassen.

Weyeneth Hermann (V, BE): Herr Präsident, Sie gestatten, dass ich vorab, vor der Begründung meines Minderheitsantrages, noch eine Bemerkung mache bzw. Frau Bühlmann eine Frage zu ihrem Antrag stelle. Frau Bühlmann, wenn Sie zuhören könnten, möchte ich Sie etwas fragen: Sie sprechen hier von einer Zusicherung eines Arbeitsplatzes, die Voraussetzung zur Einreise und zur Aufnahme der Arbeitstätigkeit ist. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, ist das das einzige Kriterium. Wenn der Arbeitsplatz verloren geht, kehrt der ausländische Arbeitnehmer wieder zurück. Ist das Ihre Meinung? Das ist also Ihre Meinung. Zur Klärung hätte ich gerne, dass Sie das dann beantworten würden.

Nun zu Absatz 3 Buchstabe f, den ich hier mit einer Minderheit vorgeschlagen habe. Er wurde ja schon kommentiert, und ich kann deshalb auch gleich die Antworten zur Kommentierung von Herrn Müller geben, der sich erkundigt hat, mit welchen Ländern Stagiaire-Abkommen bestehen. Ich muss hier feststellen, dass der Ausdruck "Hilfskräfte" hier aufgenommen werden musste aufgrund der Angaben der Verwaltung in der Kommission. Ich wollte nicht diesen Begriff, sondern ich wollte, dass Leute aus jenen Staaten genau die Möglichkeit haben, wie sie die jungen Schweizer – und ganz besonders die jungen Schweizer Bauern – auch haben, die für ein halbes Jahr für ein Arbeitspraktikum nach Amerika gehen können. Das ist möglich aufgrund der Stagiaire-Abkommen, und wenn der Arbeitsplatz verloren geht, muss der junge Schweizer wieder aus Amerika in die Schweiz zurückkehren. Ich finde, dass wir gegenüber den anderen Staaten ausserhalb der EU, die über eine landwirtschaftliche Berufslehre und entsprechende Ausbildungsstätten verfügen – und darum habe ich die Stagiaire-Abkommen mit eingeschlossen, Herr Müller! –, das bieten, was sie auch uns bieten.

Es geht in diesem Antrag unter Buchstabe f nur um das. Der Antrag der Minderheit II (Schibli) spricht etwas anderes an. Wenn er dasselbe betreffen würde, hätten wir nicht diese beiden Anträge einbringen müssen. Ich will während oder nach der landwirtschaftlichen Ausbildung Leute hier haben. Es sind qualifizierte Leute und nicht Hilfskräfte. Nach dem, was Herr Bundesrat Blocher heute Morgen gesagt hat – es war etwas ganz anderes, als wir letztes Jahr in der Kommission gehört haben – und anhand der Hilfspflegerin im Spital aus-



gedeutet hat, kann ich sagen: Wenn das so ist – und das hören wir dann nach dem Kommentar, nach der Stellungnahme des Bundesrates offensichtlich noch einmal; zumindest hat er es angekündigt –, dann kann ich ohne Zweifel meinen Antrag zugunsten des Antrages Triponez Nr. 44 zurückziehen, der genau den gleichen Text hat, der aber nicht von Hilfskräften, sondern von Arbeitskräften spricht.

Ich behalte mir das im Anschluss an die Ausführungen des Bundesrates vor. Aber ich möchte doch, dass man erkennt und zur Kenntnis nimmt, dass Buchstabe f nicht einfach eine Wiederholung des Antrages der Minderheit II (Schibli) ist, sondern dass er sich durch die Erwähnung der Stagiaire-Abkommen ganz klar auf ausgebildete Mitarbeiter bezieht.

Pfister Gerhard (C, ZG): Die CVP-Fraktion schliesst sich den Anträgen der Kommissionsmehrheit an. Es geht hier um die Grundsatzfrage, ob man die Einwanderung steuern will und wie. Die CVP-Fraktion schliesst sich dem Grundgedanken des Bundesrates an, aus Nicht-EU- und Nicht-Efta-Staaten ausschliesslich oder vornehmlich qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen. Die diversen Minderheitsanträge wollen diesen Grundsatz ändern, indem die Qualifikation kein Kriterium mehr oder nur in Ausnahmen eines sein soll. Wir lehnen eine Wiederaufnahme des Saisonierstatuts ab, weil unserer Meinung nach damit Probleme wieder zunehmen, die wir nicht wollen. Trotzdem ist es klar, dass für bestimmte Branchen die Notwendigkeit besteht, dass Bewilligungen für Kurzaufenthalte auch an so genannt Wenigerqualifizierte vergeben werden können. Aber diese sollen vornehmlich aus dem EU-Raum kommen; das ist mit der erweiterten EU immerhin ein Raum von 85 Millionen Arbeitskräften. Diese Kurzaufenthalterregelung hat den Vorteil, den Bedürfnissen der Branchen entgegenzukommen und keine Öffnung auf Märkte ausserhalb der EU zu beinhalten. Es ist eben nicht ganz egal, wer kommt, sondern es sollen die kommen, die die besten Integrationschancen haben.

Bundesrat Blocher hat in der Eintretensdebatte richtig gesagt, dass die Steuerung der Zuwanderung aus Sicht der Schweiz wirtschaftlichen Kriterien folgen muss und dass daran nichts Ehrenrühriges ist, im Gegenteil. Denn nur

AB 2004 N 714 / BO 2004 N 714

denen gegenüber, denen wir Arbeit geben können, sind wir eigentlich sozial.

Die CVP-Fraktion ist zusammen mit der FDP-Fraktion in der Kommission klar für das Konzept des Bundesrates gewesen. Der EU- und Efta-Raum ist gross genug, auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Es braucht daher bei Drittstaaten eine Einschränkung auf Kader. Es macht keinen Sinn, dieses Grundprinzip bereits hier verwässern zu wollen. Seit den Siebzigerjahren hat sich der Anteil der Ausländer an den Arbeitslosen verdoppelt. Der Grund ist eine verfehlte Zulassungspolitik, die man nicht wiederholen sollte. Gerade im Abstimmungskampf um die 18-Prozent-Initiative wurde immer klar gesagt, dass man die Zuwanderung in die Schweiz einschränken und besser steuern soll. Dieses Versprechen ist einzuhalten. Die Tatsache, dass der seinerzeitige Initiator, mein Vorredner Philipp Müller, dieses Konzept hier nun auch unterstützt, zeigt, dass es kein leeres Versprechen ist, sondern dass es mit diesem Konzept umgesetzt wird, ohne dass man die humanitären Aspekte verdrängt.

In Artikel 30 sind sehr viele Ausnahmen für persönliche Härtefälle vorgesehen. Sie sind ein genauso wichtiger Bestandteil wie hier Artikel 23. Das Konzept des Bundesrates ist richtig.

Die CVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit der Kommission.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bei Artikel 23 bricht jetzt das wieder auf, was wir bei der Behandlung dieses Ausländergesetzes ganz am Anfang diskutiert haben. Folgerichtig ist, dass zum Beispiel der Antrag der Minderheit I (Garbani) und auch der Antrag der Minderheit III (Bühlmann) – auch die Minderheit IV (Tillmanns) gehört dazu – mit einem anderen Konzept fahren. Es ist erfreulich, dass dort eigentlich auch ein Konzept, mindestens halb fertig gedacht, zum Ausdruck kommt. Ich verhehle Ihnen nicht, dass ich persönlich, Frau Bühlmann und Frau Garbani, für dieses Konzept allergrösste Sympathien habe. Nur muss man es dann noch zu Ende denken. Es ist natürlich viel einfacher, zu sagen, dass jeder, der in der Schweiz einen Arbeitsplatz findet, ihn auch bekommen soll. Das Bedürfnis der Wirtschaft ist dabei ausschlaggebend, und die Wirtschaft wird niemanden anstellen, den sie nicht braucht. Das ganze Bewilligungsverfahren und das alles würde hinfällig.

Nur müssen Sie sehen, dass das für die Schweiz nicht neu ist. Wir haben das bis in die Zwanzigerjahre auch gehabt. Wir haben natürlich namentlich mit der Zunahme der sozialen Sicherheit unhaltbare Zustände bekommen. Darum ist man immer mehr von dieser Praxis abgewichen. Man hat dann die Priorität der Inländer festgelegt, man hat die Quoten gemacht. Ich erinnere an die Schwarzenbach-Initiative. Dort hat der Bundesrat vor der Abstimmung, damit die Initiative abgelehnt wird, eine Ausländerregelung mit Quoten und Grenzen gemacht. Dieses System hat bis zur Freizügigkeitsregelung gehalten. Wenn Sie das also machen wollen, müssen Sie namentlich im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung Quarantänen



von zwei bis drei Jahren einbauen, sonst haben Sie eine Einwanderung. Aber vom System her ist das ein anderes Konzept als das duale System.

Aber wir haben das am Anfang diskutiert, und wir sind beim dualen System geblieben. Jetzt müssen Sie halt den Mut haben, zu beschreiben, wen Sie dann – neben jenen, die als inländische Arbeitnehmer gelten – wollen, und "Inland" sind nach Ablauf der Karenzfristen die ganze Europäische Union und die Efta-Staaten: Diese werden ausländerrechtlich gesehen zum Inland. Ob das gut oder schlecht ist, hätten Sie damals beurteilen müssen.

Aus diesem Grunde sind auch die Minderheiten I (Garbani), III (Bühlmann) und IV (Tillmanns) abzulehnen; sie beruhen auf einem anderen Konzept. Sie sollten den Mut haben, dort Nein zu sagen, und ich bitte Sie, das ernst zu nehmen. Wir haben heute schon Missstände im Invalidenversicherungsbereich – das kann ich Ihnen als ehemaliger Unternehmer sagen – aufgrund jener, die mit ordentlichen Arbeitsbewilligungen oder sogar mit einer Qualifikation kommen und die, sobald sie ein Anrecht auf diese Leistungen haben, auch viele dieser Leistungen beziehen. Sie sind auch darauf spezialisiert. Es gibt keinen Grund, davor die Augen zu verschliessen.

Nun zur Fassung von Artikel 23, die der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vorlegen. Wir gehen bei ihr davon aus, dass wir sagen: Wir wollen Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung der Erwerbstätigkeit, aber wir wollen eben nicht beliebig viele. Statt Quoten festzulegen, versucht man etwas anderes. Wir haben ja noch Quoten ausserhalb, nicht wahr, aber innerhalb dieser Quoten will man so genannte Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte. Das kommt aus der Erfahrung, dass wir unter den Ausländern relativ viele Arbeitslose haben, die unqualifiziert sind.

Jetzt kommt das andere Problem: Warum suchen andere dann – wie es im Antrag der Minderheit II (Schibli) zum Ausdruck kommt – Leute und bekommen sie nicht, obwohl es viele Unqualifizierte gibt, die arbeitslos sind? Da muss ich Ihnen sagen, das liegt an zwei Dingen: Sie haben bei der Arbeitslosenversicherung eine kleine Mobilität und eine zu kleine Zumutbarkeit. Darum haben wir beides, wir haben arbeitslose Unqualifizierte, und wir haben solche, die Unqualifizierte suchen. Beides stimmt nicht überein, aber das muss man bei der Arbeitslosenversicherung lösen. Ich war ja im Rat, wo ich mich dafür einsetzte, dass man hier diese strengen Erfordernisse nicht schafft, weil es eben zu diesen Missständen führt.

Aber Absatz 1, wie ihn der Bundesrat vorlegt und die Mehrheit unterstützt, geht darauf aus, dass man hier etwas Auswahl betreibt und nicht jede unqualifizierte Arbeitskraft aus diesen Bereichen zuwandern lässt. Ich glaube auch, dass am Anfang, namentlich jetzt mit den zehn neuen EU-Staaten, das Problem, das die Minderheit II (Schibli) zum Ausdruck bringt, relativ klein ist. Denn dort wird es noch relativ lange Zeit Arbeitskräfte, auch unqualifizierte Arbeitskräfte, haben, die auf den europäischen Markt stossen – darüber müssen Sie sich im Klaren sein –, einfach weil die Arbeitslosigkeit dort ausserordentlich hoch ist.

Nun ist die Frage gestellt worden, was denn Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte sind. Frau Leutenegger Oberholzer, ich habe es heute Morgen schon gesagt, Sie können es hier noch zehnmal erwähnen: Das sind keine ganz klaren Begriffe. Der Begriff "Führungskräfte" ist vielleicht noch am ehesten fassbar. Auch der Begriff "Spezialisten" ist relativ gut fassbar: Spezialisten sind schwer ersetzbar, besondere Arbeitskräfte. Beim Begriff "andere qualifizierte Arbeitskräfte" ist es so, dass er Mangelerscheinungen auf dem Arbeitsmarkt bezeichnet. Ich sage Ihnen, was heute unter solchen Personen verstanden wird, bei denen ein Mangel herrscht: Informatiker, Biochemiker, Spezialitätenköche – Sie sehen: Mangelware, also hat man den Koch zum Spezialisten erklärt; es ist gar nicht anders möglich, er wäre keiner, wenn man ihn finden würde –, Monteure, Personalleiter, Eishockeyspieler – ich sage Ihnen einfach, was heute darunter fällt –, Trainer und in den letzten Jahren Operationsschwester. Vorher waren Operationsschwester keine Spezialistinnen, keine qualifizierten Arbeitskräfte, weil sie zu finden waren. Als man sie nicht mehr fand, musste man sie dazu erklären. Aber das ist natürlich eine gewisse Barriere, die eingebaut ist, damit hier nicht ganz aufgemacht wird. In Absatz 2 hat die Mehrheit neue Umschreibungen gemacht. Die Fassung des Bundesrates lautet: "Bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen müssen zusätzlich die berufliche Qualifikation, die berufliche Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das soziale Umfeld erwarten lassen." Die Mehrheit hat es dann neu umschrieben: Bei ihr heisst es nicht "die berufliche Anpassungsfähigkeit", sondern "die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit". Ich sage Ihnen, was heute darunter verstanden wird, ich nehme es aus der Praxis: Zur beruflichen Qualifikation gehören die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die Ausübung der besonderen Tätigkeit, für die man eine Person sucht. Das wird dann beurteilt – immer nur

AB 2004 N 715 / BO 2004 N 715

für den Fall, dass man eine solche Person in der Schweiz, in der EU und in der Efta nicht findet. Unter der be-



ruflichen Anpassungsfähigkeit wird die Mobilität verstanden. Ist jemand beruflich anpassungsfähig, das heisst, wenn er eine bestimmte Stelle an einem bestimmten Ort in der Schweiz annimmt, ist er dann genügend flexibel, mobil und anpassungsfähig, um dort wieder eine Stelle zu suchen, wenn er arbeitslos wird? Darum sind auch die Sprachkenntnisse von Bedeutung. Nun sind nicht bei jedem Unternehmen die gleichen Sprachkenntnisse gefragt. Frau Leutenegger Oberholzer, Sie haben nach dem Rätoromanischen gefragt. Ich finde, in Domat/Ems, wo Sie ja herkommen – darum sind Sie mir ja so sympathisch –, ist das natürlich eine viel grössere und wichtigere Frage als in Bern. Das ist ja klar. Es ist für einen Verwaltungsratspräsidenten eines amerikanischen Unternehmens in der Schweiz nicht unbedingt erforderlich, dass er Deutsch lernt, ehe er einreist. Es ist ein Unterschied, ob jemand für ein Jahr oder für zehn Jahre kommt. Das gibt den Bewilligungsbehörden einen Beurteilungsspielraum. Ich sage nicht, das seien tolle gesetzliche Formulierungen, aber es sind natürlich Formulierungen, die die Richtung anzeigen und die den Behörden einen gewissen Spielraum lassen.

Sie haben auch gefragt: Was ist eine nachhaltige Integration? Ich kann Ihnen das auch nicht sagen – Sie sprechen immer von Integration. Es kommt darauf an, wie sehr Sie jemanden integrieren wollen. Ich persönlich bin nicht ein grosser Freund dieser Integrationsmassnahmen. Wenn einer sich integrieren will, soll er, und wenn er nicht will, muss er nicht. Ich kenne italienische Familien, die seit vierzig Jahren in der Schweiz sind, die Kinder waren in der Schule, sie kennen die Mundart – die Eltern können noch kein Wort Deutsch, sie leben unter sich. Das ist überhaupt kein Problem, für niemanden. Wenn jemand sich nicht integrieren will, muss das nicht krampfhaft getan werden. Es gibt dabei auch keine Probleme mit Schweizern. Aber Sie wollen die Integration aufnehmen, bei den Artikeln 51ff. werden Sie das sehen. Da müssen Sie schon an dieses Kriterium denken.

Wir finden die Formulierungen der Mehrheit natürlich nicht klarer, aber sie bringt auch die "soziale Anpassungsfähigkeit" hinein, das heisst, man schaut nicht nur auf die berufliche Vermittlung, sondern auch, ob sich einer in der Umgebung integrieren kann, in der er lebt. Das hat man vielleicht auch anzuschauen. Wenn ich einen Einwohner von Nordchina betrachte, hat er es sicher schwerer, sich in der Schweiz zu integrieren, von der Lebensmentalität her, als zum Beispiel jemand aus dem europäischen Umfeld. Das ist hier gemeint. Wie kann er sich sozial anpassen? Ich gebe Ihnen Recht: Das sind alles persönliche Beurteilungen, und für denjenigen, der das machen muss, ist dies nicht schön. Es gibt viele Möglichkeiten für Fehlleistungen und Fehlentscheide. Aber wenn Sie hier diese Einschränkung für ausserhalb der EU liegende Länder machen wollen, kommen Sie nicht darum herum. Ich glaube, dass wir – weil wir ja jetzt bei dieser dualen Theorie bleiben – die Fassung der Mehrheit unterstützen sollten. Wir schliessen uns also der Mehrheit an; Sie sehen, die Unterschiede betreffen ja Kleinigkeiten.

Zum Antrag der Minderheit Weyeneth: Ich glaube, es liegt hier ein Missverständnis vor.

Stagiaires, auch für die Landwirtschaft, sind heute aus einer grossen Zahl von Staaten erhältlich. Aber hier wird gesagt, dass man aus Ländern, aus denen man generell Stagiaires haben könnte, eben auch Hilfskräfte rekrutieren könnte. Was sind das für Länder? Wir haben für folgende Länder Stagiaire-Abkommen: Argentinien, Australien, Bulgarien, Kanada, Monaco, Neuseeland, die Philippinen, Polen, Rumänien, Russland, die Slowakische Republik, Südafrika, die Tschechische Republik, Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika. Sie sehen, das ist ein weites Feld. Also, Stagiaires sind aus diesen Ländern zu erhalten, auch wenn Sie diesen Minderheitsantrag ablehnen. Hier geht es um Hilfskräfte aus diesen Staaten. Damit unterlaufen Sie natürlich die Absätze 1 bis 3 von Artikel 23.

Darum muss auch dieser Minderheitsantrag abgelehnt werden.

Müller Walter (RL, SG): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben jetzt sehr umfangreich zu umschreiben versucht, was eine qualifizierte Arbeitskraft ist. Ich möchte Ihnen jetzt eine konkrete Frage an einem konkreten Beispiel stellen: Ist die Arbeit einer Bäuerin eine qualifizierte Arbeit, ist sie damit eine qualifizierte Arbeitskraft – ja oder nein?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich weiss es nicht, ich kann es Ihnen nicht sagen. Sie können mich auch fragen, ob ein Informatiker eine qualifizierte Arbeitskraft ist oder nicht. Es kommt darauf an, wie der Arbeitsmarkt aussieht. Es kommt darauf an, was für ein Ausbildungserfordernis an diese Bäuerin gestellt wird – das ist kein klarer Begriff, nicht wahr –, was für eine Ausbildung Sie damit verknüpfen, ob sie spezialisiert ist und ob Sie diese Arbeitskraft im europäischen Umfeld finden.

Das ist wie mit einer Krankenschwester generell. Sie müssen immer wissen, für welchen spezifischen Teil man sie braucht und was die Erfordernisse sind. Dann kommen die berufliche Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse usw. Ich muss das den Behörden überlassen, die diese Bezeichnungen verwenden.

Triponez Pierre (RL, BE): Herr Bundesrat, ich beziehe mich vor allem auf den Minderheitsantrag Weyeneth



zu Absatz 3 Buchstabe f. Ich habe ja einen Einzelantrag eingereicht und dort das Wort "Hilfskräfte" durch "Arbeitskräfte" ersetzt.

Nun meine Frage: Ist es richtig, dass es im Falle einer Ablehnung meines Antrages – wenn dieser Artikel, wie ich ihn beantrage, nicht so angenommen würde – dann keine saubere Rechtsbasis geben würde, um z. B. eine Kanadierin, die sich auf einen Hotelbetrieb in Kanada vorbereitet, hier einsetzen zu können? Könnte man eine japanische Verkäuferin nicht in einem Fremdenverkehrszentrum einsetzen, wo das eben notwendig wäre? Könnte man einen Neuseeländer, der sich in der Landwirtschaft weiterbilden will, nicht einsetzen?

Mir ist aufgefallen, dass die Stagiaire-Abkommen nirgends in diesem Gesetz erwähnt sind. Im ganzen Gesetz habe ich das nicht gefunden; hier ist der einzige Ort. Wir haben ja – wie Sie selber sagen – dreissig solcher Abkommen. Wäre es nicht sinnvoll, dass man hier auf die vor allem für junge Menschen sehr interessante Möglichkeit der Stagiaire-Abkommen hinweist? Sie haben sich zu meinem Antrag nicht geäußert. Weshalb wäre das nicht ein sinnvoller Antrag?

Blocher Christoph, Bundesrat: 1. Also ich muss Ihnen sagen, man könnte noch darüber sprechen, ob man die Stagiaires ins Gesetz aufnehmen will, wir haben ja Stagiaire-Abkommen. Mit Ihrem Antrag für einen Buchstaben f bei Absatz 3 verlangen Sie aber nicht Stagiaires, weder Sie noch Herr Weyeneth. Herr Weyeneth verlangt "Hilfskräfte", Sie verlangen "Arbeitskräfte" und sprechen von "Ländern, mit welchen die Schweiz Stagiaire-Abkommen" hat. Das heisst aber nicht, dass das dann Stagiaires sind. Stagiaire-Abkommen haben wir, und Sie haben auch das Recht, Stagiaires zu haben. Ob es hier eingeführt werden sollte: Da bin ich jetzt überfragt; ich muss abklären, auf welchen gesetzlichen Grundlagen diese Abkommen gründen.

2. Zu Ihrer Frage in Bezug auf die Kanadierin, die sich eine gewisse Zeit in einem Hotel in der Schweiz ausbilden lassen will, um dann wieder nach Kanada zurückzukehren: Das haben wir auch, das haben wir heute Morgen schon behandelt. Leute, die eine gewisse Zeit für Ausbildung und Arbeit in die Schweiz kommen – bei Aufenthalt bis 18 Monate ist die Ausbildung notwendig –, sind die so genannten Praktikanten. Das ist möglich, davon haben wir heute 1600 aus diesen Ländern. Das ist hier also auch nicht gemeint. Auch Aufenthalte bis vier Monate sind möglich; für diese Fälle geben die Kantone die Bewilligungen. Aber die Praktikanten gehen nach Ablauf der Frist alle wieder zurück, der Sinn ihres Aufenthaltes ist die Ausbildung.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Monsieur le conseiller fédéral, si je vous ai bien compris, vous avez défini les

AB 2004 N 716 / BO 2004 N 716

personnes qualifiées comme étant des personnes dont l'économie a besoin. Or, nous avons des milliers de personnes dans ce pays qui travaillent, dans l'économie domestique, dans l'hôtellerie, dans l'agriculture, mais qui n'ont pas de statut légal: les sans-papiers. Est-ce que vous seriez d'accord de les légaliser parce que notre économie en a besoin?

Blocher Christoph, Bundesrat: Jetzt müssen wir aufpassen, jetzt kommen wir in die Diskussion über die illegal Anwesenden, und bei den illegal Anwesenden hat es solche, die aus dem Asylbereich stammen. Dort müssen Sie von Fall zu Fall überlegen, ob sie die so genannte Arbeitserlaubnis haben oder nicht. Wenn sie keine Arbeitserlaubnis haben, dann können sie sich auch bei Mangel an Arbeitskräften nicht integrieren. Es ist aber so, das haben Sie gestern gehört, dass von den so genannt vorläufig Aufgenommenen – wo es auch solche hat, die ohne Papiere gekommen sind – viele eine Aufenthaltsbewilligung von den Kantonen erhalten haben, damit sie hier arbeiten können. Was nicht geht, ist, dass Leute ohne Papiere und mit einem Arbeitsverbot arbeiten. Das ist Schwarzarbeit. Jetzt muss ich Ihnen allerdings sagen, dass ich festgestellt habe – das ist auch mit unserem Datenschutz so –, dass es Leute gibt, die einen AHV-Ausweis haben. Es werden AHV-Beiträge bezahlt, und im Flüchtlingsbereich figurieren sie als Papierlose. Wir dürfen das nicht wissen, weil es die Datenschutzgesetzgebung so verlangt. Aber das sind Missstände und Ausnahmen. Generell kann man das nicht so bearbeiten.

Garbani Valérie (S, NE): Je voulais encore apporter une précision quant à ma proposition de minorité I. Il est vrai que la base, c'est le contrat de travail, donc ce sont les règles du marché, les règles de l'offre qui s'appliquent. Mais ma proposition maintient les mesures de limitation de l'article 19, c'est-à-dire qu'elle maintient la possibilité pour le Conseil fédéral de limiter les autorisations de séjour initiales en vue d'exercer une activité lucrative. Cette précision s'adresse à celles et ceux qui craindraient un afflux massif de personnes du reste du monde.

Comme je l'ai dit dans mon intervention, je respecte avec ma proposition de minorité les objectifs voulus par le Conseil fédéral dans son message, mais j'admets, Monsieur le conseiller fédéral, que le concept n'est



pas abouti. Que se passe-t-il avec les personnes qui sont sans emploi? On pourrait très bien reprendre la législation relative aux accords bilatéraux, reprendre exactement la même réflexion pour les personnes qui se trouvent au chômage, et, quant à la formation, je crois qu'on parle aussi d'intégration dans cette loi. Ma proposition de minorité permettrait au moins d'avoir des propositions d'intégration ciblées, de savoir où vont les crédits destinés à l'intégration. On pourrait imaginer que ce ne soient pas uniquement les employeurs qui financent des mesures d'intégration, mais que la Confédération y participe également.

Je vous demande de soutenir ma proposition de minorité I, car j'observe que les propositions de minorité II (Schibli) et Weyeneth introduisent encore d'autres dérogations que celles prévues à l'alinéa 3, ce qui signifie qu'effectivement, le concept initial est lui aussi mal pensé ou pas pensé jusqu'au bout.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte darauf nicht mehr antworten. Wenn Sie bei diesem Konzept bleiben, dann ist das richtig, aber wir haben jetzt ein anderes Konzept.

Ich möchte Herrn Triponez noch eine Antwort geben: Ich war bei der Frage, worauf sich das Stagiaire-Abkommen abstützt, im Moment überfragt. Es stützt sich auf Artikel 95 Buchstabe e des Ausländergesetzes: "die berufliche Aus- und Weiterbildung (Stagiaire-Abkommen)".

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Bundesrat, Sie haben vorhin das Beispiel erwähnt, wonach es tatsächlich so sein soll, dass sich in der Schweiz so genannte "sans-papiers" aufhalten, die einen AHV-Ausweis besitzen; aufgrund des Datenschutzgesetzes müsse die Bundesverwaltung diese immer noch als "sans-papiers" führen. Das ist ein Missstand! Sind Sie bereit, dem Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten, die diesen Missstand behebt?

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie müssen wissen: An sich ist das nicht erlaubt. Die Frage ist nicht, ob es erlaubt ist oder nicht. Sie brauchen keine Vorlage. Die Frage ist, ob Sie es herausfinden dürfen oder nicht. Da müssen Sie dann das Datenschutzgesetz ändern. Das möchte ich Ihnen überlassen, denn ich habe das Datenschutzgesetz nicht so gemacht. Ich war damals noch Parlamentarier, ich war auf der anderen Seite.

Weyeneth Hermann (V, BE): Was ich Ihnen angekündigt habe, möchte ich jetzt vollziehen. Ich möchte meinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages Triponez zurückziehen. Ich tue dies mit folgender Erklärung: Hier handelt es sich nicht um Spezialisten, Fachkräfte und Kaderleute, weil sie sich in Ausbildung befinden. Nach den jüngsten Angaben von Herrn Blocher zu Artikel 95 überlasse ich es Herrn Triponez, ob er seinen Antrag aufrechterhalten will.

Ich ziehe meinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages Triponez zurück.

Bühlmann Cécile (G, LU): Die Reihen lichten sich, auch ich ziehe meinen Antrag zurück – die Reihen der Anträge lichten sich, nicht die der Leute im Saal, die sind schon gelichtet.

Mein Antrag hatte die gleiche Konzeption wie jener der Minderheit I (Garbani). Bei Absatz 2 wäre ich sowieso mit Frau Garbani einverstanden. Sie geht vom Konzept aus, dass vom Arbeitgeber ausgehend Bewilligungen erteilt werden. Sie schlägt ja auch eine Titelländerung vor: "Voraussetzungen für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften". Sinn gemäss sind unsere beiden Anträge identisch. Deshalb ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück, weil sie sich in der Abstimmung gegenübergestanden wären. Das macht keinen Sinn.

Dann bin ich Herrn Weyeneth noch eine Antwort wegen der Arbeitslosen schuldig. Sie wissen, dass wir Grünen ein Konzept haben, das kein duales System will, sondern dass alle Leute, wenn sie einmal zugelassen sind, auf dem Arbeitsmarkt gleich behandelt werden. Das heisst, dass ab 2007 EU-Bürgerinnen und -Bürger auf dem Arbeitsmarkt Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt sind. Dies mit der Bedingung, dass man auch Anspruch auf Arbeitslosenleistungen hat, nachdem man zwölf Monate ununterbrochen gearbeitet und Arbeitslosenbeiträge bezahlt hat. Das ist unser Konzept: keine unterschiedliche Behandlung von EU-Bürgern und -Bürgerinnen und solchen von ausserhalb der EU.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Es ist für Sie bezüglich Abstimmung jetzt tatsächlich ein bisschen leichter geworden, und das macht es auch für uns noch einfacher.

Artikel 23, das haben Sie gemerkt, ist ein umstrittener Artikel. Aber er ist effektiv ein Grundsatzartikel dieser Vorlage. Es geht nämlich um die Frage, ob als persönliche Voraussetzung für die Zulassung in die Schweiz eben diese Qualifizierung, diese Spezialisierung, eingeführt werden soll. Vorerst möchte ich schon daran erinnern: Das ist keine absolute Neuerung, denn seit 1991, als man vom Dreikreismodell wegkam, haben wir die Regelung, nach der primär Arbeitskräfte aus EU/Efta-Staaten zugelassen werden und eben erst dann gut qualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb. 1998 wurde das in der Begrenzungsverordnung ausdrücklich



so eingeführt, seither arbeitet die Behörde danach. Entsprechend gibt es in der Praxis natürlich auch Erfahrungswerte zur Frage, was jetzt Qualifikationen sind und wie diese auslegungsbedürftigen Wörter dann effektiv anzuwenden sind. Man hat keine schlechten Erfahrungen damit gemacht.

AB 2004 N 717 / BO 2004 N 717

Vorausschicken möchte ich noch einmal: Seit Jahren hören wir ja nun, dass die Einführung von Saisonierbewilligungen zu Problemen geführt hat. Hier habe ich auch heute keine anderen Aussagen gehört. Es ist ja ein wesentliches Merkmal dieser Vorlage, dass man jetzt eben konsequent dieses duale System einführen möchte. Ich möchte auch nochmals daran erinnern, wie die Zuwanderung heute wirklich aussieht – ich habe das beim Eintreten schon gesagt -: 25 Prozent der Zuwanderung kommt über die kontingentierte Erwerbstätigkeit herein – nur 25 Prozent! Davon ist erst noch mehr als die Hälfte aus den EU/Efta-Staaten. Weitaus der grösste Teil kommt via Familiennachzug in die Schweiz, und gerade dort findet sich eben ein grosser Anteil an wenig oder niedrig qualifizierten Personen.

Die Kommission hat sich ausführlich mit diesem Konzept befasst, und ich möchte auch nochmals auf den Bericht der WAK hinweisen, die nach langen Diskussionen ebenfalls zum Schluss gekommen ist, dass aus Sicht des Arbeitsmarktes die Beschränkung auf Qualifizierte das richtige Element ist. Auch die Wissenschaftler, die beigezogen worden sind, haben uns sehr dazu geraten, uns darauf zu fokussieren. Es geht nicht nur um die Qualität, es geht vor allem auch um die Struktur unseres Arbeitsplatzes. Die Technik und die Möglichkeiten haben sich gewandelt; jedermann weiss heute, dass es zunehmend schwierig wird, Arbeiten für so genannte Hilfskräfte zu finden – Arbeiten, für die es eben keine besonderen Begabungen braucht. Das ist so, und deshalb ist es unter dem Gesichtspunkt der Struktur richtig, dass wir uns vor allem auf die Qualifizierten konzentrieren. Wir haben uns gefragt, ob Bedarf in die Richtungen besteht, die die Anträge Triponez und der Minderheit II (Schibli) anvisieren. Hierzu folgende Angaben: Im Bereich der Landwirtschaft fehlen eingehende arbeitsmarktliche Bedarfsanalysen. Für die ganze Branche beträgt der Ausländeranteil derzeit rund 10 Prozent. Tatsache ist, dass in diesem Bereich viele Arbeiten saisonal anfallen. Rekrutierungsbemühungen bestehen vor allem in Portugal und Spanien. Der Schweizerische Bauernverband hat in der Kommission den Bedarf auf rund 5000 bis 6000 Arbeitskräfte aus so genannten Drittstaaten geschätzt, vor allem für Erntearbeiten. Nach Ansicht der Mehrheit der Kommission kann dieser Bedarf abgedeckt werden, sei es mit den Stagiaire-Programmen, sei es mit den Praktikanten-Programmen. Im Jahr 2002 waren 3500 Personen in solchen Programmen, mit Aufhalten von bis zu vier Monaten. Der grösste Teil dieser Personen stammte aus Polen.

Wir haben das Gesundheitswesen. Dort arbeiten rund 30 Prozent ausländische Mitarbeiter, und wir wurden zum Beispiel von H+, der Spitalvereinigung, auf schwierige Situationen vor allem im Operationsbereich und in der Intensivpflege hingewiesen. Dort besteht nach wie vor ein Bedarf. Aber dort handelt es sich zu einem grossen Teil um bestimmte Fähigkeiten und Qualifikationen von Personen. Diese Gruppe sollte mit der Formulierung, wie sie Bundesrat und Mehrheit vorschlagen, abgedeckt sein.

Zum Gastgewerbe: Auch dies ist ein traditionell stark von ausländischen Arbeitskräften abhängiger Sektor. Allerdings gibt es dort derzeit rund 15 000 arbeitslose Personen. Hier wird man nach Ansicht der Mehrheit auch nach wie vor im EU-Raum fündig werden, erst recht natürlich nach der Osterweiterung.

Das Imes kommt in einem Bericht vom 1. Mai des vergangenen Jahres zum Schluss, dass mit den erwähnten Möglichkeiten der Personenfreizügigkeit eben kein Bedarf nach einer Aufweichung der Generalregel besteht, dass es für die Schweiz genügend Möglichkeiten mit Niedrigqualifizierten aus der EU gibt, und das hat uns klar zu diesem Konzept geführt.

Zum Anliegen von Frau Garbani habe ich mich schon einmal bei Artikel 19 geäussert. Ich möchte nochmals betonen: Diese Bestimmung würde ohne das Merkmal der Qualifikation eine klare Öffnung des Arbeitsmarktes bedeuten, und das eben ohne Steuerungselement. Die Minderheit II (Schibli) geht vom Grundsatz her in dieselbe Richtung – das habe ich auch schon einmal gesagt -: Man will den Grundsatz aufweichen, indem neben Qualifizierten auch noch "für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte" zugelassen werden sollen. Das lässt Unklarheit darüber zu, was denn "spezifische Arbeiten" sein sollen. Vor allem würde dafür der Kreis wieder auf Unqualifizierte ausgedehnt. Die Kommission hat das mit 10 zu 7 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt.

Ich bitte Sie daher, die Minderheitsanträge und den Antrag Triponez abzulehnen und in dieser Linie der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Pour cet article important, je crois que nous devons procéder à un examen approfondi.

L'article 23 fonde, ainsi qu'on l'a dit, le deuxième critère d'admission, au-delà de la provenance géographique: le critère de qualification. Cet aspect peut paraître élitaire dans sa volonté de cibler des cadres, des spécialistes



ou d'autres travailleurs qualifiés, mais il n'est pas aussi rigide qu'il n'y paraît. Il vise à admettre dans notre pays des personnes particulièrement formées et performantes au niveau professionnel, mais, et il convient de le relever très clairement, il ne pose heureusement pas des exigences de type académique ou de type équivalence HES, qui seraient là un véritable écrémage qui empêcherait les gens ne disposant pas d'une formation supérieure de venir dans notre pays.

Je crois qu'il y a d'ailleurs un certain nombre d'exemples qui nous ont été donnés dans la pratique du droit actuel et qui ont été cités en référence. C'est notamment le cas des mineurs sud-africains engagés dans le percement des galeries des transversales alpines. Cela peut être aussi le cas, cité par l'administration, des garçons de piste nord-africains du cirque Knie. C'est donc aussi cette vision d'exigences professionnelles non artificiellement ou même subjectivement élevées qui est soutenue par la majorité de la commission.

Mais surtout, et il convient d'insister là-dessus, ça n'est pas par prétention ou par mépris pour les personnes qui n'auraient pas de bonne formation professionnelle que la majorité de la commission, comme le Conseil fédéral, arrivent à ce choix, c'est bel et bien en tenant compte de l'expérience qui a été faite après l'application durant plus de trois décennies du statut de saisonnier. Aujourd'hui en effet, nous pouvons lire les conséquences à terme de cette politique d'immigration importante de main-d'oeuvre non qualifiée: le professeur Sheldon de l'Institut de recherche sur le marché du travail et l'économie industrielle de l'Université de Bâle nous a très clairement montré dans son exposé que la part des chômeurs bénéficiaires ou d'un permis annuel ou d'un permis d'établissement a passé, depuis les années 1970, de 20 à 50 pour cent, alors même que leur proportion dans la part de la population active est restée aux environs de 18 pour cent. C'est suite à ce phénomène-là que nous avons à réagir et à viser une main-d'oeuvre qui est mieux qualifiée, une main-d'oeuvre qui, par conséquent, est plus mobile et a davantage de capacité d'adaptation.

En ce qui concerne la minorité I (Garbani), qui entend faire dépendre les critères d'admission de la qualité de l'employeur et non de celle de l'employé migrant, en particulier des conditions déterminées dans les conventions collectives, en matière d'offres de formation linguistique et de formation continue, nous avons déjà débattu ce matin de l'article 22 et refusé ces dispositions. Cette loi ne doit pas devenir une loi de planification de l'activité des entreprises, qui péjore les capacités concurrentielles de celles-ci. Il faut encore relever que ceci ne signifie pas d'ailleurs que les patrons d'entreprises ne se préoccupent pas de formation. Ils ont tout intérêt à ce que leur main-d'oeuvre soit bien formée et efficiente dans ses tâches et les associations professionnelles assument leurs obligations dans ce domaine, il convient de le rappeler.

En ce qui concerne la minorité II (Schibli) concernant les tâches spécifiques: nous avons, pour ce qui est des tâches

AB 2004 N 718 / BO 2004 N 718

vraiment spécialisées, dans le même article, à l'alinéa 3, la lettre c qui mentionne "des personnes possédant des connaissances ou des capacités professionnelles particulières". C'est bel et bien dans ce domaine-là que nous allons pouvoir recourir à des personnes pour des tâches qui sont vraiment des tâches particulières; donc tel que proposé, le texte de cet article de loi répond déjà au souci de la minorité II – sa proposition a été refusée par la commission, par 10 voix contre 7.

En ce qui concerne la proposition relative à la lettre f, qui est devenue maintenant la proposition Triponez, puisque la proposition de minorité Weyeneth a été retirée en faveur de la proposition Triponez, elle a été rejetée en commission, par 10 voix contre 7 et 7 abstentions, bien qu'elle ait été également soutenue par une forte minorité des membres de la commission au niveau de son concept. Mais notre commission a voulu maintenir des exigences concernant la formation et les qualifications, et elle n'a pas voulu entrouvrir cette porte.

En ce qui concerne les stagiaires, il y a lieu de compléter la référence qui a été donnée tout à l'heure par Monsieur le conseiller fédéral. Les accords sur l'échange de stagiaires sont certes mentionnés à l'article 95 alinéa 1 lettre e. Je ne suis pas juriste, mais, à ma connaissance, cette seule référence ne permettra pas à la Confédération, dans le cadre de conventions internationales, de déroger au droit. Par contre, cette dérogation au droit, tel que celui-ci sera adopté par notre chambre, sera vraisemblablement basée sur l'article 30 alinéa 1 lettre g qui prévoit qu'il est possible de déroger aux conditions d'admission "pour simplifier les échanges internationaux dans les domaines économique, scientifique et culturel". A partir de là, en "utilisant" l'article 95 alinéa 1 lettre e, il y aura la possibilité, comme dans la situation actuelle, de mettre en oeuvre les accords internationaux pertinents et de faire venir des stagiaires dans nos entreprises.

Präsident (Binder Max, Präsident): Herr Darbellay erklärt, dass er seinen Antrag zugunsten des Antrages Triponez zurückzieht. Ebenfalls zurückgezogen sind die Anträge der Minderheit III (Bühlmann), der Minderheit



IV (Tillmanns) und der Minderheit Weyeneth. Der Antrag Vanek entfällt aufgrund der Abstimmung zu Artikel 2.

Abs. 1 – Al. 1

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.024/784)

Für den Antrag der Minderheit II 86 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 64 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.024/785)

Für den Antrag der Minderheit II 79 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen

Abs. 3 Bst. f – Al. 3 let. f

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.024/787)

Für den Antrag Triponez 74 Stimmen

Dagegen 90 Stimmen

Abs. 3 Bst. g – Al. 3 let. g

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Bäumle zu Absatz 3 Buchstabe g wurde in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe e angenommen. Diese Abstimmung gilt auch hier.

Angenommen gemäss Antrag Bäumle/Markwalder Bär

Adopté selon la proposition Bäumle/Markwalder Bär

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.024/788)

Für den Antrag Müller Philipp 43 Stimmen

Dagegen 122 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 24

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen.

Abs. 2

Streichen

Art. 24

Proposition de la commission

Al. 1

.... d'un logement approprié à ses besoins.

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Mehrheit





Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

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

Abs. 1 Bst. a

a. sie in einem Nachbarstaat über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügen;

Art. 25

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

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

Al. 1 let. a

a. s'il dispose d'un droit de séjour durable dans un Etat voisin;

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): In Artikel 25 wird die Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die als Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer in den Nachbarländern leben, geregelt. In Absatz 1 Litera a wird bestimmt, dass sie dann als Grenzgängerinnen und Grenzgänger zugelassen werden, wenn sie in einem unserer Nachbarstaaten ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben.

Ich beantrage Ihnen mit der Kommissionsminderheit, dass man die Vorschrift, wonach diese Personen seit mindestens sechs Monaten in der Grenzzone gewohnt haben müssen, streicht. Es ist für mich absolut unverständlich, wieso wir hier noch eine Vorschrift über die Aufenthaltsdauer im Grenzgebiet machen. Ich denke, im Zeitalter der zunehmenden Mobilität der Leute ist es absolut unsinnig, wenn wir derartige Mobilitätseinschränkungsvorschriften machen. Im Übrigen ist es nicht unsere Sache, sondern Sache der Nachbarstaaten, dies zu regulieren.

Ich bitte Sie also, diese Einschränkung des sechsmonatigen Mindestaufenthaltes zu streichen.

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

Fluri Kurt (RL, SO): Wir bitten Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen. Die Mobilität in Ehren, aber mit der Formulierung gemäss Minderheitsantrag würde das

AB 2004 N 719 / BO 2004 N 719

Grenzgängerstatut zu Makulatur. Unabhängig vom Wohnort des Angehörigen eines Drittstaates, der in einem Nachbarstaat lebt, und unabhängig von der Dauer des Aufenthaltes in einem Nachbarstaat könnte sich der Nicht-EU/Efta-Bürger in der Schweiz als Grenzgänger anbieten.

Wir bitten Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Fluri, haben Sie zur Kenntnis genommen, dass ich nicht eine Regulierung "unabhängig vom Wohnort" will? Mein Antrag lautet dahin gehend, dass der Grenzgänger oder die Grenzgängerin über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht verfügen muss. Was ist denn das anderes als ein Wohnort? Haben Sie das zur Kenntnis genommen? Das ist meine Frage.

Fluri Kurt (RL, SO): Nach Ihrer Formulierung genügt der Aufenthalt in einem Nachbarstaat, aber weder die zeitliche Begrenzung noch die Grenzzone ist in Ihrem Antrag enthalten.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich glaube, wir müssen wieder sehen, um welches Gesetz es hier geht. Wenn die Freizügigkeitsabkommen funktionieren, geht es nur noch um Leute, die von ausserhalb der Europäischen Union kommen. Diese Leute kommen gar nicht mehr aus Staaten, an die wir grenzen. Sie müssen sehen, dass wir in Bezug auf die Grenzgänger mit der Europäischen Union Abkommen geschlossen haben. Ein Grenzgänger ist danach einer, der einmal in der Woche nach Hause geht; das ist ein Grenzgänger – gleichgültig, wo er dann wohnt. Es ist auch nicht auf die Grenzregion fixiert. Die vorliegende Bestimmung kann nur noch für diejenigen ausserhalb der Grenzregion gelten. Darum ist der Artikel in der Fassung des Bundesrates ein logischer Artikel, er ist aber ohne praktische Bedeutung. Ich glaube nicht, dass es nachher viele Grenzgänger aus Gebieten ausserhalb der Europäischen Union gibt.



Wir bitten Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Der Wohnort und nicht der dauerhafte Aufenthaltsort ist dort entscheidend.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Actuellement, notre pays compte environ 150 000 frontaliers qui viennent quotidiennement travailler chez nous. Sur ces 150 000, environ 700 sont des ressortissants d'Etats tiers, d'Etats extra-européens, d'Etats extra-Union européenne, mais qui résident tout à fait légalement dans les Etats voisins de l'Union européenne et qui viennent travailler chez nous.

Bien, sûr, Madame Leutenegger, nous pouvons totalement ignorer ce qui se passe au-delà de nos frontières, mais dans le cadre des accords internationaux sur le trafic frontalier, les Etats voisins nous ont très clairement demandé – Madame Metzler, ex-conseillère fédérale, nous l'a dit en commission – qu'une telle disposition figure pour limiter l'arrivée dans les zones frontalières de ressortissants d'Etats tiers qui séjournent légalement dans les pays voisins de la Suisse. C'est clair que si l'on libéralise simplement cette disposition, il y aura un effet d'attractivité qui va faire que les citoyens extra-européens qui résident dans les pays voisins de la Suisse auront tendance à venir s'établir dans la zone frontalière et qu'il y aura une pression trop forte. C'est donc à la demande des pays partenaires et dans le cadre des accords internationaux sur le trafic frontalier que nos voisins ont demandé qu'une telle disposition figure dans la loi.

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose, par 12 voix contre 8, de ne pas suivre la minorité Leutenegger Oberholzer.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Nur damit es klar ist – ich denke, Herr Beck hat jetzt zur Klärung beigetragen -: Es geht hier um Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in einem Nachbarland wohnen, also in einem EU-Land. Ich möchte nur die Bestimmung streichen, wonach sie sechs Monate da gewohnt haben müssen. Herr Beck, ich korrigiere nicht Sie, sondern nur die Aussagen des Bundesrates von vorhin.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wenn Sie das streichen, führt das natürlich dazu, dass Leute, die keine Arbeitsbewilligung bekommen, von ausserhalb in einen Nachbarstaat ziehen und dort vom ersten Tag an als Grenzgänger leben, um in der Schweiz Arbeit zu bekommen. Das kann doch nicht der Sinn dieser Grenzgängerregelung sein! Darum diese Barriere der sechs Monate. Das ist nicht eine Frage von richtig oder falsch, sondern des politischen Willens.

Ich bitte Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Madame Leutenegger, je n'ai fait que parler des mêmes gens que vous! J'ai cité leur nombre – actuellement 700 –, j'ai cité les inconvénients que cela pouvait représenter pour les pays voisins, et c'est bien la raison pour laquelle ils nous demandent de prendre ce genre de disposition. Mais il est bien entendu qu'il ne s'agit pas là de ressortissants de l'Union européenne, mais de ressortissants extra-Union européenne, qui résident légalement dans les pays de l'Union européenne, en particulier dans les pays qui sont nos voisins.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 87 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Art. 26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

b. eine bedarfsgerechte Unterkunft zur Verfügung steht;

....

d. Streichen





Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Cina, Beck, Donzé, Eberhard, Engelberger, Lalive d'Epina, Lustenberger, Tschuppert, Vallender)

Abs. 1 Bst. d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

....

c. die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind und diese für die Dauer des gesamten Aufenthaltes ausreichen. Die zuständige Behörde kann vor Erteilung der Bewilligung die Leistung einer angemessenen Sicherheit verlangen;

d. die Wiederausreise gesichert erscheint, wobei dieser Nachweis von der Ausländerin oder vom Ausländer zu erbringen ist.

Schriftliche Begründung

Zu Buchstabe c: Der Nachweis genügender finanzieller Mittel ist im Gesuchsverfahren relativ einfach zu erbringen. Damit ist, wie die Praxis zeigt, aber nicht garantiert, dass diese Mittel während des Aufenthaltes nach wie vor vorhanden sind.

In der Praxis kommt es im Übrigen häufig vor, dass irgendwann einmal Stellenantrittsgesuche eingereicht werden. Sofern diese überhaupt bewilligungsfähig sind, verzögert sich selbstredend die Studiendauer, was mit dem Erfordernis der gesicherten Wiederausreise je länger, desto weniger in Einklang gebracht werden kann. Missbräuche treten in diesem Zusammenhang häufig auch mit Sprachschulen auf, wenn die Aufenthalte von

AB 2004 N 720 / BO 2004 N 720

"Pseudoschülern" durch irgendwelche Ferienbekanntschaften finanziert werden. Sind diese "Pseudoschüler" einmal da, sind weitere Probleme vorprogrammiert. Die angestrebte Sicherung des Lebensunterhaltes kann lediglich dadurch erreicht werden, dass die zuständige Behörde eine angemessene Sicherheit verlangen kann. Zu Buchstabe d: Der Gesetzgeber muss künftig mehr Gewicht auf die gesicherte Wiederausreise legen. Der entsprechende Mehrheitsantrag auf Streichen des Erfordernisses der gesicherten Wiederausreise wäre aufgrund der Erfahrungen in der Praxis fatal.

Es muss immer wieder festgestellt werden, dass gewisse Missbräuche bestehen. Es erfolgen beispielsweise Einschreibungen in Sprach- oder Hotelfachschulen. Das Ziel ist aber nicht die Ausbildung, sondern der Aufenthalt in der Schweiz unter Umgehung der Zulassungsvorschriften oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Dieser Sachverhalt ist anlässlich der Kommissionssitzung von der Verwaltung bestätigt worden. Zudem sollte Sinn und Zweck einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz ja sein, die erworbenen Fähigkeiten im Herkunftsland anwenden zu können. Die Abwanderung bzw. die Nichtrückkehr von qualifizierten Menschen darf gesetzlich nicht noch begünstigt werden, also kein Brain-Drain.

Schüler und Studenten, namentlich aus Ländern mit im Vergleich zur Schweiz geringerem Lebensstandard, sollten daher – im Sinne einer Beweislastumkehr – den Nachweis erbringen müssen, dass ihre Wiederausreise gesichert ist.

Art. 27

Proposition de la majorité

Al. 1

....

b. d'un logement approprié à ses besoins;

....

d. Biffer

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Cina, Beck, Donzé, Eberhard, Engelberger, Lalive d'Epina, Lustenberger, Tschuppert, Vallender)

Al. 1 let. d





Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Müller Philipp

Al. 1

....

c. s'il dispose des moyens financiers nécessaires, et si ces derniers suffisent pour toute la durée du séjour. Avant d'octroyer l'autorisation, l'autorité compétente peut exiger de l'étranger qu'il fournisse des sûretés suffisantes;

d. s'il paraît assuré qu'il quittera la Suisse; il incombe à l'étranger d'en apporter la preuve.

Développement par écrit

Let. c: Dans le cadre de la procédure, l'étranger peut assez facilement prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires, mais, comme la pratique en témoigne, il n'est pas garanti qu'il possède toujours ces ressources financières pendant son séjour.

En effet, il est fréquent que l'étranger fasse, un jour ou l'autre, des demandes d'emploi. Dans la mesure où une autorisation est généralement nécessaire pour travailler, la durée des études est naturellement prolongée. Plus le temps passe, moins cette situation est en accord avec l'exigence selon laquelle il doit être assuré que l'étranger quittera notre pays.

De tels abus sont souvent constatés dans les écoles de langues lorsque le séjour des "pseudo-étudiants" est financé par des personnes qu'ils ont connues en vacances. S'ils entrent en Suisse, d'autres problèmes apparaîtront, c'est certain. Nous pourrions être assurés que l'étranger subvient à ses besoins uniquement si l'autorité compétente peut exiger qu'il fournisse des sûretés suffisantes.

Let. d: A l'avenir, le législateur devra attacher plus d'importance au fait qu'il doit paraître assuré que l'étranger quittera la Suisse. La majorité souhaiterait que cette disposition soit biffée, ce qui serait fatal en pratique, comme les enseignements tirés le prouvent.

Certains abus existent, nous en faisons toujours le constat. Citons, par exemple, les inscriptions dans des écoles de langues ou d'hôtellerie. Dans de tels cas, le but des étrangers est non pas de se former mais de séjourner en Suisse en contournant les prescriptions d'admission sur le territoire ou d'exercer une activité lucrative.

L'administration a confirmé cet état de fait à l'occasion de la séance de la commission. En outre, l'étranger qui vient se former ou se perfectionner en Suisse devrait avoir pour objectif de rentrer dans son pays d'origine afin de pouvoir mettre en pratique les compétences qu'il a acquises chez nous. La loi ne doit pas favoriser la fuite des cerveaux.

Les élèves et les étudiants originaires d'un pays où le niveau de vie est plus faible qu'en Suisse, doivent prouver – au sens d'un renversement du fardeau de la preuve – qu'il est assuré qu'ils quitteront notre pays.

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Minderheitsantrag Cina ist zurückgezogen worden.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bei Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b können wir uns der Mehrheit anschliessen: "bedarfsgerechte Unterkunft", so lautet einfach der andere Begriff.

Buchstabe d – "die Wiederausreise gesichert erscheint" – haben Sie gestrichen. Sie müssen sehen, es geht hier um Bewilligungen für Leute, die zwecks Aus- und Weiterbildung einreisen. Es ist eine Tatsache, dass oft auch Leute unter dem Titel der Aus- und Weiterbildung einreisen, um nachher nicht mehr zurückzukehren. Darum haben wir diesen Buchstaben d. Man muss schon bei der Einreise dafür sorgen, dass die Wiederausreise gesichert erscheint, damit man mehr Gewähr hat, dass das nicht einfach umgangen wird. Wir möchten an Buchstabe d festhalten, wie das auch die Minderheit Cina mit ihrem Antrag, der jetzt zurückgezogen worden ist, wollte. Ich weiss nicht, ob Herr Cina den Antrag zurückgezogen hat, weil der Bundesrat festhalten will. Wir möchten also, dass dieser Punkt hier nicht gestrichen wird.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Nur kurz: Die Kommission hat ja bei Litera d Streichung beschlossen. Es ist so, dass effektiv Leute vor allem aus Asien bei uns Hotelfachschulen besuchen, und bei denen ist die Ausreise mehrheitlich gewährleistet. Es gibt Leute, die nicht wieder ausreisen, aber wir haben uns in der Kommission dann gefragt: Wie wollen wir das sicherstellen? Verlangen wir dann schon den Nachweis eines Flugtickets, verlangen wir die finanzielle Bestätigung, dass genügend Geld für eine Ausreise vorhanden ist? Das ist in der Praxis sehr schwierig durchführbar. Die finanziellen Mittel – darin sind wir uns ja einig – müssen vorhanden sein. Sie müssen natürlich auch vorhanden sein für die Einreise und den Aufenthalt. Das ist für uns das praktikabelste Kriterium. Das weiter gehende Kriterium der Sicherung der Wiederausreise schien der



Mehrheit als im Vollzug nicht praktikabel.

Der Antrag Müller Philipp lag so in der Kommission nicht vor. Bei Litera c will er im Ansatz nichts anderes als das, was Bundesrat und Kommission wollen. Er präzisiert ein bisschen, sonst stelle ich hier inhaltlich keine grosse Differenz fest, ausser dass er noch die Sicherheit dafür möchte. Das ist natürlich schwierig; eine Bankgarantie oder ein Scheck als Sicherheit ist meines Erachtens wieder in der Praxis schwierig zu handhaben. Bei Litera d verlangt er zusätzlich den Nachweis für die Wiederausreise. Das Gesetz verankert ja sowieso die Mitwirkungspflicht. Die Mitwirkungspflicht besagt natürlich, dass der Gesuchsteller immer verpflichtet ist, das Notwendige gegenüber den Behörden zu veranlassen. Aus unserer Sicht kann dieser Antrag daher abgelehnt werden.

AB 2004 N 721 / BO 2004 N 721

Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 66 Stimmen

Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag des Bundesrates 81 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 67 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag des Bundesrates 77 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 77 Stimmen

Mit Stichentscheid des Präsidenten

wird der Antrag des Bundesrates angenommen

Avec la voix prépondérante du président

la proposition du Conseil fédéral est adoptée

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 29

Antrag der Kommission

.... zugelassen werden. Die Finanzierung und Wiederausreise müssen gesichert sein. (Rest streichen)

Art. 29

Proposition de la commission

L'étranger peut être admis en vue d'un traitement médical. Le financement et le départ de Suisse doivent être garantis. (Biffer le reste)

Angenommen – Adopté



Art. 30

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

....

g. Austausch sowie die berufliche Weiterbildung zu erleichtern;

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

....

Abs. 1bis

Bewilligungsgesuche nach Absatz 1 Buchstabe b von Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als vier Jahren rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Abs. 1

Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 17 bis 29) wird abgewichen, um:

....

e. den Aufenthalt von Opfern und Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel zu regeln;

....

k. Personen, die Opfer von Ausbeutung und Gewalt geworden sind, die Anwesenheit während einem strafrechtlichen Verfahren und/oder zur Einforderung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche zu ermöglichen;

l. den Aufenthalt von Personen, die Opfer von Gewalt in Partnerschaft und Ehe geworden sind, zu gewährleisten.

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)

Abs. 2

.... Verfahren. Dabei kann er auch die Kriterien zur Aufnahme von Gruppen aufstellen.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1

....

e. den Aufenthalt von Opfern und aussagebereiten, wichtigen Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel zu regeln;

....

h. die Wiederzulassung von Ausländerinnen und Ausländern, die im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung waren, zu erleichtern. Bedingung für die Wiederzulassung ist, dass bereits ausbezahlte Freizügigkeitsleistungen bzw. Pensionskassengelder vor der Wiedereinreise vollumfänglich auf ein Freizügigkeitskonto oder in die Vorsorgeeinrichtung der neuen Arbeitgeberin oder des neuen Arbeitgebers einbezahlt sind. Diese Regelung gilt sinngemäss auch beim Familiennachzug;

....

Schriftliche Begründung

Zu Buchstabe e: Der Minderheitsantrag, der auch den Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht einräumen will, ist zu unterstützen. Durch Aussagen wichtiger Zeugen kann die Bekämpfung von Menschenhandel auch im internationalen Umfeld effizienter erfolgen.

Erforderlich ist aber, die Aufenthaltsregelung von der Aussagebereitschaft wichtiger und aussagebereiter Zeugen abhängig zu machen. Nur so können so genannte Trittbrettfahrer, d. h. Personen, die nur vorgeben, Zeugen zu sein, ausgeschlossen werden.

Zu Buchstabe h (entsprechend Art. 60, Erlöschen der Bewilligung): Um die Zweckentfremdung von Freizügigkeitsleistungen in Zukunft verhindern zu können – z. B. Hausbau im Herkunftsland, Anschaffung von Autos usw. –, darf die in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe h vorgesehene Wiederzulassung nur dann möglich sein, wenn die Ausländer in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht wieder den gleichen Status erlangen können wie vor der Ausreise.



Bereits ausbezahlte Freizügigkeitsleistungen müssen daher auf ein Freizügigkeitskonto oder gegebenenfalls an die Vorsorgeeinrichtung der neuen Arbeitgeberin oder des neuen Arbeitgebers einbezahlt werden. Mit einer solchen Lösung wird ebenfalls die Gefahr einer künftigen Sozialhilfeabhängigkeit nach der Pensionierung erheblich reduziert.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich bei der Stellungnahme zu Artikel 60 mehrere Kantone dahin gehend geäußert, dass die Problematik der Pensionskassengelder bezüglich missbräuchlicher Verwendung durch Ausreise und Wiedereinreise gelöst werden muss. Eine Regelung dieser Frage drängt sich daher auch hier auf.

Antrag Miesch

Streichen

Schriftliche Begründung

Mit den Ausnahmeklauseln werden die Zulassungskriterien unterhöhlt und Willkür und Missbrauch Tür und Tor geöffnet.

Eventualantrag Perrin

(falls der Antrag Miesch abgelehnt wird)

Abs. 1 Bst. d

Streichen

Schriftliche Begründung

Das Erteilen von Aufenthaltsgenehmigungen trägt nichts zum Schutz vor Ausbeutung bei. Vielmehr muss es Ziel sein,

AB 2004 N 722 / BO 2004 N 722

Ausbeutung durch Kontrollmassnahmen zu verhindern. Die Schaffung von Ausnahmeklauseln schafft dagegen zusätzlichen Raum für die missbräuchliche Ausnutzung des Ausländergesetzes durch die organisierte Kriminalität.

Art. 30*Proposition de la majorité**Al. 1*

....

g. et culturel ainsi que le perfectionnement professionnel;

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

....

Al. 1bis

Les demandes d'autorisation visées à l'alinéa 1 lettre b, déposées par des étrangers qui séjournent illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans, seront examinées de manière approfondie compte tenu de l'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays d'origine.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Vermot, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns)

Al. 1

Il est dérogé aux conditions d'admission (art. 17 à 29):

....

e. en réglementant le séjour de victimes et de témoins de la traite d'êtres humains;

....

k. en permettant aux personnes qui sont devenues victimes de l'exploitation et de la violence d'être présentes pendant une procédure pénale et/ou pour faire valoir leurs droits civils;

l. pour garantir le séjour de personnes qui sont devenues victimes de violence dans leur partenariat ou leur couple.

Proposition de la minorité



(Hubmann, Aepli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Tillmanns, Vermot)
Al. 2

.... procédure. Dans ce cadre, il peut définir des critères d'admission valables pour des groupes.

Proposition Müller Philipp

Al. 1

....

e. en réglementant le séjour de victimes de la traite d'êtres humains ainsi que celui de témoins importants prêts à déposer;

....

h. pour faciliter la réadmission en Suisse d'étrangers qui ont été titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement. Ils ne peuvent être réadmis que si les prestations de libre passage et les cotisations à la caisse de pension dont ils se sont déjà acquittés sont versées entièrement sur un compte de libre passage ou à l'institution de prévoyance du nouvel employeur, et ce avant leur retour en Suisse. Cette règle s'applique, par analogie, au regroupement familial;

....

Développement par écrit

Let. e: Il convient de soutenir la demande de la minorité visant à ce que les témoins de la traite d'êtres humains obtiennent également un droit de séjour. En effet, leur témoignage peut aider à lutter, plus efficacement et à l'échelle internationale également, contre la traite d'êtres humains.

Toutefois, il est nécessaire que la réglementation du séjour soit liée à la disposition à témoigner de témoins importants. Seule cette mesure permettra d'exclure les profiteurs, à savoir les personnes qui prétendent uniquement avoir été témoins de ladite traite.

Let. h (conformément à l'art. 60, Extinction des autorisations): Afin d'éviter qu'à l'avenir, les prestations de libre passage ne soient détournées de leur but premier, par exemple pour construire une maison dans le pays d'origine, s'acheter une voiture, etc., il ne doit être possible de réadmettre les étrangers conformément à l'article 30 alinéa 1 lettre h que si ceux-ci obtiennent, du point de vue du droit des assurances sociales, le même statut qu'avant leur départ.

C'est pourquoi les prestations de libre passage dont les étrangers se sont déjà acquittés doivent être versées sur un compte de libre passage ou, le cas échéant, à l'institution de prévoyance du nouvel employeur. En outre, cette mesure réduit sensiblement le risque que la personne se retrouve dépendante de l'aide sociale après la retraite.

Dans le cadre de la consultation, plusieurs cantons s'exprimant sur l'article 60 ont demandé à ce que soit résolue la problématique des abus d'utilisation des cotisations à la caisse de pension commis par un étranger qui quitte la Suisse et y revient. Par conséquent, il importe de régler cette question.

Proposition Miesch

Biffer

Développement par écrit

Les clauses dérogatoires sapent la légitimité des critères d'admission et ouvrent la porte aux abus et à l'arbitraire.

Proposition subsidiaire Perrin

(au cas où la proposition Miesch serait rejetée)

Al. 1 let. d

Biffer

Développement par écrit

L'octroi d'autorisations de séjour ne constitue en rien une protection contre l'exploitation. Il convient bien plutôt de l'empêcher grâce à des mécanismes de contrôle. L'élaboration de clauses dérogatoires crée par contre un flou juridique dont la criminalité organisée se servira pour abuser de la loi sur les étrangers.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Es geht um die Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen. Ich rede zum Antrag der Minderheit bei Absatz 1 Buchstabe e. Es geht um Menschenhandel. Menschenhandel ist ein Verbrechen, das durch die Globalisierung Besorgnis erregende Ausmasse annimmt. Frauen- und Menschenhandel ist übrigens eines der lukrativsten Verbrechen neben Drogen-, Organ- und Waffenhandel. Zu den



Ursachen gehören Armut, Arbeitslosigkeit, mangelnde schulische Bildung und die Diskriminierung der Geschlechter in den Herkunftsländern der Opfer. Auf der anderen Seite steht die grosse Nachfrage nach billigen und ungelernten Arbeitskräften und immer neuen exotischen Frauen für die Prostitution und die Erotikbranche in unseren Ländern. Konsumenten der Opfer sind westliche Männer.

In der Schweiz gibt es jährlich zwischen 1500 und 3000 Opfer von Menschenhandel. Das krasse Missverhältnis zwischen Anzeigequoten – es gibt ungefähr 30 Anzeigen pro Jahr in der Schweiz – und der geschätzten Zahl von Opfern ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass nur sehr wenige Opfer als Zeuginnen aussagen wollen. Da junge Frauen oft hierher verschleppt oder mit falschen Versprechen von Arbeitsplätzen und guten Stellen hierher gelockt werden, sind die meisten ohne Aufenthaltspapiere und verstossen damit gegen das Ausländergesetz. Sie werden bei Kontrollen, etwa im Sexgewerbe, wie Täterinnen verhaftet und abgeschoben. Es kommen also gar keine Klagen zustande, weil gar keine Zeit dafür bleibt.

Das können wir jetzt ändern. In Artikel 30 kann jetzt, wie das die Mehrheit auch will, der Aufenthalt von Opfern von Menschenhandel geregelt werden. Ich möchte jedoch, dass nicht nur der Aufenthalt der Opfer, sondern auch jener von Opfern und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel geregelt wird.

Opfer von Menschenhandel sind auch die Cabarettänzerinnen, wenn sie zur Prostitution gezwungen werden. Der

AB 2004 N 723 / BO 2004 N 723

Aufenthalt wird an ein mögliches Strafverfahren gekoppelt. Das macht die Situation schwieriger, denn oft sind Frauen erst nach längerer Zeit überhaupt fähig, als Klägerinnen und Zeuginnen aufzutreten. Im Augenblick laufen in Zürich und Berlin mehrere Menschenhandelsprozesse, anhand deren die Schwierigkeiten, Frauen zu Zeuginnenaussagen zu bewegen, deutlich werden. Das ist logisch, denn die Frauen befürchten nach ihrer Rückkehr oder auch in der Schweiz massive Drohungen. Ihre Sicherheit ist, wenn sie ihre Peiniger "verraten", nicht mehr gewährleistet. Daher brauchen Frauen Schutz als Opfer und eben auch als Zeuginnen.

Ich beantrage Ihnen also die Ergänzung des bundesrätlichen Entwurfes.

Ich bin auch der Meinung, dass der Schutz von Opfern und Zeuginnen ein Rechtsanspruch ist. Die Leiden dieser Frauen sind unglaublich, ich habe hier mehrere konkrete Geschichten verfolgt. Es sind immer traumatisierende Ereignisse, von denen sich die Frauen – oft sind es auch Minderjährige – kaum erholen können. Daher möchte ich, dass wir den ersten Absatz – "von den Zulassungsvoraussetzungen wird abgewichen" – verändern und da einen Rechtsanspruch einbringen.

Ich möchte nochmals auf die Definition des Menschenhandels in der Botschaft auf Seite 79 hinweisen, die besagt, dass kein Menschenhandel vorliege, "wenn die Vermittlung im Einverständnis mit der betroffenen Person erfolgt, oder bei Personen, die für die illegale Einreise die Hilfe eines Schleppers beanspruchen". Das Bundesgericht verfolgt eine ganz andere Praxis und sagt, dass keine Freiwilligkeit besteht, wenn von ökonomischer Not und von Zwang ausgegangen werden muss, die die Frauen in die Abhängigkeit von Schmugglern oder Händlern treiben. Das Uno-Protokoll gegen organisierte Kriminalität sowie die zwei Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel machen deutlich, dass Menschenhandel und Menschenschmuggel sehr oft ineinander greifen.

Ich bitte Sie, Buchstabe k zuzustimmen. Hier geht es darum, den Opfern von Ausbeutung und Gewalt, die zum Verfahren zugelassen werden sollen, eine Aufenthaltsbewilligung zu geben. Die Schweiz geht hier nicht neue Wege; in Italien, Belgien, Österreich, Deutschland und Frankreich werden Opfer und Zeuginnen von Menschenhandel bereits heute geschützt.

Zu Buchstabe l: Es ist sinnvoll und richtig, den Aufenthalt in der Schweiz auch Personen zu gewähren, die Opfer von Gewalt in Partnerschaften sind, sei es wegen Gerichtsverfahren, sei es wegen Gefährdung im Herkunftsland.

Hubmann Vreni (S, ZH): Wie Sie auf der Fahne sehen, geht es in Absatz 1bis um eine weitere Kategorie von Personen, die von dieser Bedingung ausgenommen werden oder, wie es heisst, bei denen "von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen" werden kann. Es sind die "sans-papiers", die sich seit mehr als vier Jahren in der Schweiz aufhalten. Diese Leute sind da, sie haben ihren Arbeitsplatz, ihre Kinder gehen zur Schule, und sie sind häufig sehr gut integriert. Mit dieser Bestimmung soll ihr Fall jeweils geprüft und wenn möglich auch legalisiert werden können, wie das bereits geschieht. Frau alt Bundesrätin Metzler hat uns von verschiedenen Fällen erzählt, bei denen das bereits heute so gemacht wird.

Der Minderheitsantrag Hubmann zu Absatz 2 hat folgende Bewandnis: Ich nehme eine Anregung von Herrn Professor Walter Kälin auf. Mit dieser Anregung soll die Effizienz gesteigert werden. Herr Professor Kälin hat vorgeschlagen, dass der Bundesrat genaue Kriterien aufstellt. Die Kantone können so problemlos prüfen,



ob die Leute diese Kriterien erfüllen, z. B. ob sie auf eigene Kosten ihre Existenz bestreiten können, ob sie integriert sind, ob sie arbeiten, wie sie leben. Der Bundesrat müsste diese Kriterien im Einzelfall aufstellen. So könnten diese Menschen auch gruppenweise aufgenommen werden, und das wäre eine viel effizientere Geschichte. Damit würde auch sichergestellt, dass gleiche Fälle überall gleich behandelt werden. Das muss auch in unserem Interesse sein.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): Deux éléments retiennent toute l'attention du groupe des Verts à l'article 30: ce sont les lettres e, k et l de l'alinéa 1 selon la version de la minorité, concernant les victimes et les témoins de la traite des êtres humains ainsi que les victimes de violence; et par ailleurs l'alinéa 1bis selon la version de la majorité, concernant les sans-papiers.

S'il est un domaine où l'hypocrisie règne en matière d'immigration, et qu'on "couvre" généralement d'un silence pudique, c'est bien celui des permis L pour danseuses de cabaret. Un certain nombre d'entre elles peuvent être considérées comme des victimes de la traite des êtres humains.

Le récent rapport d'un groupe de travail de l'administration montre que cette triste réalité existe aussi chez nous. Madame Vermot vient d'en parler, je reprends ses chiffres en français. Il semble que l'on compte chez nous entre 1500 et 3000 victimes chaque année. Beaucoup de femmes sont attirées en Suisse par diverses promesses de contrats, notamment justement en tant que danseuses de cabaret. Il arrive, hélas! qu'elles se trouvent complètement piégées, papiers d'identité confisqués, qu'elles soient exploitées, contraintes de se prostituer, parfois violées ou séquestrées. Mais très peu d'entre elles portent plainte, soit parce qu'elles subissent des pressions et des menaces des proxénètes, soit parce qu'elles sont elles-mêmes en infraction avec la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers et qu'elles craignent d'être expulsées. En se manifestant, elles risquent également de perdre leurs moyens de subsistance et de ne plus pouvoir rembourser leurs dettes qui sont parfois importantes. C'est pourquoi on ne compte que trente plaintes déposées entre 1996 et 2001, et pas plus de sept condamnations.

Il est donc essentiel d'assurer aux victimes et aux témoins une protection qui leur permette de sortir du silence. C'est important d'englober les témoins et pas seulement les victimes, contrairement au projet du Conseil fédéral, car ces victimes hésitent souvent à assumer seules la charge émotionnelle d'une procédure pénale. Elles ont aussi de la peine à se faire entendre s'il n'y a pas de témoins.

Compte tenu des problèmes considérables que peut avoir une femme qui a dû se prostituer pour se réintégrer dans son pays d'origine, on devrait même leur reconnaître un droit à une protection durable et à une autorisation de séjour. Les dispositions prévues à l'article 30 alinéa 1, qui ne prévoit qu'un régime d'exception, sont vraiment le minimum de ce qu'on peut souhaiter. La Commission des affaires juridiques a d'ailleurs déposé une motion dans ce sens. L'association "Fleur de pavé", ainsi que toute une série d'associations qui sont "proches" des milieux de la prostitution et de la traite des femmes, demandent aussi, pour les personnes concernées, ce droit à une autorisation de séjour, par une lettre qui vous a été distribuée ce matin.

Quant à l'alinéa 1bis proposé par la majorité concernant les étrangers qui séjournent illégalement en Suisse, il ne fait qu'entrouvrir une toute petite porte pour quelques régularisations au compte-gouttes. Depuis décembre 2001, on sait que la politique d'examen au cas par cas n'a permis de régulariser qu'un millier de personnes sur quelque 150 000 à 300 000 sans-papiers. De plus, 90 pour cent des demandes provenaient de cinq cantons seulement. C'est absolument dérisoire.

Je n'ai pas le temps d'entrer dans le détail de ces situations, mais ce que je voudrais dire, c'est que c'est absolument impressionnant de constater comment une politique, qui s'affiche officiellement dans toute sa rigueur défensive et toute son obsession du contrôle, peut en même temps "se vider par en dessous", si j'ose dire. C'est une politique qui secrète un monde souterrain, un monde de l'ombre où des êtres humains privés de droits vivent dans la précarité et la peur. Il nous paraît impensable qu'on puisse songer à construire un édifice si on le laisse sans base. Et la base, ce sont des

AB 2004 N 724 / BO 2004 N 724

migrants que des flux inarrêtables amènent jusqu'à la forteresse Europe, et dont certains employeurs profitent sans état d'âme. Quelqu'un a dit: "Si on ne fait pas la guerre à la pauvreté, il faudra faire la guerre aux pauvres." A mon avis, l'exploitation et la chasse aux sans-papiers est un épisode de la guerre qu'on fait aux pauvres.

C'est pour ces raisons que le groupe des Verts vous recommande d'adopter l'alinéa 1bis et les propositions de minorité concernant les mesures en faveur des femmes victimes de la traite des êtres humains.

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





Fluri Kurt (RL, SO): Die FDP-Fraktion äussert sich zu den beiden Minderheitsanträgen wie folgt: Den Minderheitsantrag Vermot zu Absatz 1, Einleitungssatz, lehnen wir ab, weil die Behörden bei im Gesetz nicht detailliert umschriebenen Einzelfällen einen gewissen Ermessensspielraum brauchen. Von der imperativen Umsetzung der Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gemäss Minderheitsantrag ist unseres Erachtens abzusehen.

Hingegen unterstützen wir den Minderheitsantrag Vermot bei Absatz 1 Litera e. Damit ist auch gesagt, dass Herr Müller seinen entsprechenden Einzelantrag Nr. 9 bezüglich Litera e zurückgezogen hat. Die Stossrichtung des Minderheitsantrages Vermot ist bei Litera e richtig. Er will auch den Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht einräumen, das ist unseres Erachtens zu unterstützen. Durch Aussagen wichtiger Zeugen kann die Bekämpfung des Menschenhandels auch im internationalen Umfeld effizienter erfolgen. Hingegen gehen wir davon aus, dass die Umschreibung der Zeugenqualität in den Ausführungsbestimmungen sinngemäss zum nun zurückgezogenen Antrag Müller Philipp bezüglich Litera e erfolgen könnte. Also unterstützen wir hier den Minderheitsantrag Vermot.

Wir unterstützen ihn aber nicht bei Litera k. Der Minderheitsantrag Vermot verlangt in Litera k ein Aufenthaltsrecht. Diesbezüglich benötigt dieser Kreis unseres Erachtens keine Aufenthaltsbewilligung, sondern hier ist der Weg über die Visaerteilung zu gehen.

Ebenfalls lehnen wir den Minderheitsantrag Vermot zu Litera l ab, mit folgender Begründung: Dieser Minderheitsantrag kommt einer massiven Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs gemäss Artikel 3 Asylgesetz gleich. Man stelle sich vor, welche Folgen die vom Minderheitsantrag Vermot gewünschte Gesetzesbestimmung hätte. Streitereien in Ehe und Partnerschaft rund um die Welt würden den vorliegenden Gesetzentwurf ad absurdum führen, wenn dieser Sachverhalt zu einer praktisch voraussetzungslosen Zulassung führen würde. Die Migrationsbehörden wären insofern zu bedauern, als sie bei der Anwendung dieser Bestimmung vor unlösbaren Beweisproblemen stehen würden. Ein gleichzeitiger Zugang zur Aufenthaltsbewilligung wäre bei gegenseitiger Absprache der Ehepartner kaum zu verhindern. Deswegen lehnen wir diesbezüglich den Minderheitsantrag Vermot ab.

Den Minderheitsantrag Hubmann zu Absatz 2 lehnen wir ebenfalls ab. Hier liegt eine Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik vor. Eine derartige Bestimmung, wie sie die Minderheit Hubmann will, gehört nicht hierher. Im Asylgesetz, Artikel 56, ist die gruppenweise Aufnahme eingehend geregelt.

Wenn der Einzelantrag Müller Philipp zu Absatz 1 Litera e zurückgezogen ist, so gilt das nicht für Litera h. Wir haben damit auch gleich gesagt, dass wir den Einzelantrag Miesch Nr. 61 ablehnen. Hingegen können wir den Einzelantrag Perrin Nr. 62 unterstützen.

Aeschbacher Ruedi (E, ZH): Herr Fluri, Sie wollen bei Absatz 1 Buchstabe e dem Minderheitsantrag Vermot folgen. Das ist die Bestimmung, die vorsieht, dass Zeuginnen einer Straftat ein Aufenthaltsrecht bekommen. Für mich stellt sich die Frage: Für wie lange soll dieser Aufenthalt bewilligt sein? Soll er bewilligt sein, bis die Zeuginnen einvernommen sind, beispielsweise durch den Untersuchungsrichter? Oder soll dieser Aufenthalt so lange dauern, wie die betreffenden Personen in der Schweiz anwesend sein wollen? Das ist wahrscheinlich ein grosser Unterschied. Was stellen Sie sich vor, was dann tatsächlich geschehen wird, wenn wir diese Bestimmung nach dem Minderheitsantrag Vermot so in das Gesetz schreiben?

Fluri Kurt (RL, SO): Wir suchen mit unserer Unterstützung dieses Minderheitsantrages Vermot einen Weg, um den Opfern zu helfen. Hier haben wir die beiden Anträge. Wir finden, der Minderheitsantrag Vermot sei eine Hilfe für diese Opfer. Wie weit die Zeuginnen und Zeugen geschützt werden können, ist eine Sache der Ausführungsbestimmungen. Ich gehe davon aus, dass mindestens während des Strafverfahrens dieser Aufenthalt zugesichert werden könnte.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Fluri, ist Ihnen bewusst, dass Sie eine Vermischung von Ausländer- und Asylgesetz machen? Sie haben bezüglich der Litera k und der Litera l und bezüglich meines Minderheitsantrages gesagt, das seien alles Flüchtlinge, die dann kämen, und es seien solche, die zu Hause Gewalt erlebt hätten und die dann alle bei uns leben möchten. Es geht überhaupt nicht um Flüchtlinge, es geht nur um Leute, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und diese Probleme haben, die sich zum Beispiel nach Gewalt in der Familie trennen. Bei meinem Minderheitsantrag geht es um Leute, die seit vier Jahren hier als "sans-papiers" leben. Es sind keine Flüchtlinge, es sind "sans-papiers". Das sind verschiedene Personenkategorien. Ist Ihnen das bewusst?

Fluri Kurt (RL, SO): Das ist mir bewusst. Der Unterschied liegt darin, dass Sie etwas wollen, was unseres Erachtens bereits in Artikel 56 des Asylgesetzes geregelt ist. Der Minderheitsantrag Vermot zu Litera l würde



hingegen einen neuen Tatbestand schaffen.

Goll Christine (S, ZH): Bei Artikel 30 kann das Parlament unter Beweis stellen, dass es ihm mit der Bekämpfung des Menschenhandels tatsächlich ernst ist. Über die Parteigrenzen hinweg herrscht Einigkeit darüber, dass Menschenhandel ein schweres Verbrechen ist. Die meisten von Ihnen wissen auch, dass es sich bei den Opfern von Menschenhandel in den allermeisten Fällen um Frauen und Kinder handelt. Sie wissen auch, dass diese Personen – zum Teil auch bei uns in der Schweiz – ihr Dasein unter unwürdigen Lebensbedingungen fristen müssen. Sie wissen auch, dass Menschenhandel für Frauen in vielen Fällen in der Prostitution endet. Ebenfalls bekannt sein dürfte, dass skrupellose Profiteure damit ein lukratives Geschäft machen. Experten und Expertinnen schätzen, dass weltweit mit dem Menschenhandel weitaus grössere Gewinne gemacht werden als mit dem illegalen Drogenhandel; das ist vielleicht nicht allen von Ihnen bewusst, aber auch eine Tatsache. Was macht es so schwierig, Menschenhandel zu bekämpfen? Es ist vor allem der illegale oder "illegalisierte" Aufenthalt dieser Menschen, die dann z. B. auch bei uns in der Schweiz leben. Sie sind nicht nur Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt, sondern es kann vor allem auch ein Druckmittel gegen sie eingesetzt werden. Dieses Druckmittel heisst: "Du hast zu schweigen, weil es klar ist, dass wir dich sonst bei den Fremdenpolizeibehörden anzeigen können und dass du aufgrund deines illegalisierten Aufenthaltsstatus dann eben auch Sanktionen zu befürchten hast."

Wenn Sie in Artikel 30 jetzt nur die Opfer von Menschenhandel berücksichtigen wollen, wie es auch der Bundesrat vorschlägt, wenn Sie nicht bereit sind, auch die Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel, die bereit sind, gegen solche Verbrechen auszusagen, in Schutz zu nehmen, dann setzen Sie diese Menschen weiteren Gefahren aus und verhindern, dass sie sich überhaupt getrauen, Anzeige zu erstatten. Letztlich führt das dann sogar dazu, dass Sie den Menschenhandel buchstäblich fördern.

Sie haben alle einen Brief vom Evangelischen Frauenbund erhalten. Sie sehen hier auch die Zahlen aufgrund

AB 2004 N 725 / BO 2004 N 725

verschiedener Recherchen, die von Fachorganisationen gemacht wurden. Wenn man die Jahre 1996 bis 2001 anschaut, dann sind pro Jahr im Durchschnitt 30 Anzeigen wegen Menschenhandel erfolgt; pro Jahr sind im Durchschnitt nur 7 Verurteilungen wegen Menschenhandel erfolgt, und das, obwohl wir aufgrund der Fakten des Bundesamtes für Polizei wissen, dass auch hier in der Schweiz bis zu 3000 Opfer von Menschenhandel leben.

Herr Müller Philipp hat begriffen, dass wir als Parlament tatsächlich in der Lage sind, aktiv Menschenhandel zu bekämpfen. Das ist auch der Grund, weshalb er seinen Einzelantrag zu Buchstabe e – nur zu Buchstabe e – zurückgezogen hat zugunsten des Minderheitsantrages Vermot. Herr Fluri hat vorhin auch im Namen der FDP-Fraktion ausgeführt, weshalb sie diese Minderheit zu Buchstabe e unterstützt. Es geht tatsächlich darum, dass wir hier bei Buchstabe e, wenn wir die Zeuginnen und Zeugen mit einschliessen und nicht nur die Opfer erwähnen, tatsächlich aktiv Menschenhandel bekämpfen bzw. in diesem Ausländergesetz dazu beitragen können, dass tatsächlich etwas unternommen wird und dass diejenigen, die aussagen und sich getrauen, Anzeige zu erstatten, nicht Repressionen ausgesetzt sind.

Ich möchte Sie also insbesondere bitten, hier bei Buchstabe e in Artikel 30 Absatz 1 für einen ausreichenden Zeugenschutz zu sorgen.

Donzé Walter (E, BE): Dieser so genannte "Tänzerinnenartikel" gibt uns einiges zu denken, und ich möchte zu Beginn nochmals die Grundhaltung der EVP/EDU-Fraktion festhalten: Wir sind für ein straffes Regime in der Ausländerzulassung, wir wollen aber auch, dass die Menschenwürde in allen Fällen gewährleistet ist und dass die Behörde deshalb auch Spielraum für Härtefälle hat. Hier im Falle von Menschenhandel, Gewaltanwendung und Missbrauch muss ganz klar der unwürdigen Behandlung von illegal anwesenden Personen ein Riegel vorgeschoben werden, und wir suchen deshalb nach einer Lösung, die die betroffenen Leute wirklich aussagebereit macht.

Zu dieser Aussagebereitschaft gehört, dass ihr Status bekannt ist. Nun haben wir mit den Buchstaben d und e, wo wir den Antrag der Minderheit Vermot unterstützen können, wonach auch Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vorübergehend zugelassen sind, ein Instrument in diese Richtung. Was aber nicht geklärt ist, ist der Aufenthalt nach Abschluss des Verfahrens. Ist gewährleistet, dass diese Leute dann eine Härtefallüberprüfung bekommen? Oder führt Buchstabe l nachher so weit, dass wir im Voraus ein Aufenthaltsrecht versprechen, quasi ein Gegengeschäft machen: "Wenn du aussagebereit bist, darfst du auf jeden Fall bleiben?" Da haben wir eine Schwierigkeit.

Wir können den Antrag der Minderheit Vermot bei Buchstabe e unterstützen, nicht aber bei den Buchstaben



k und l. Vielleicht könnte uns Herr Bundesrat Blocher noch eine Auskunft über diesen Status nach Abschluss des Verfahrens geben.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bei Artikel 30, mit Ausnahme von Absatz 1bis, unterstützt der Bundesrat die Mehrheit. Der Bundesrat kann sich der Minderheit nicht anschliessen, auch nicht bei Absatz 1 Buchstabe e. Was die Opfer anbelangt, ist das richtig, da schliessen wir uns an. Die Opfer von Menschenhandel sind aber jetzt schon in Buchstabe e aufgeführt. Hingegen sind wir nicht damit einverstanden, dass auch Zeugen und Zeuginnen von Menschenhandel aufgeführt werden. Sie müssen sich darüber im Klaren sein: Da kann sich jeder, der illegal hier ist, einfach zum Zeugen erklären. Wer nicht Opfer ist und nicht betroffen ist, kann sich als Zeuge oder als Zeugin bezeichnen, dann bleibt er hier.

Wir bitten Sie, das abzulehnen.

Zum Problem bei Absatz 1bis: Das ist zwar ein Absatz, der von der Mehrheit gut gemeint ist; damit wäre einfach ins Gesetz geschrieben, was wir heute tun. Aber ich muss Sie daran erinnern: Sie sollten keine Rechtsansprüche ins Gesetz nehmen, nur weil man es jetzt so macht. Vor allem gibt es hier nur den Rechtsanspruch, dass etwas vertieft geprüft wird. Da muss ich Ihnen sagen, da öffnen Sie mit Rechtsansprüchen Tür und Tor. Was ist vertieft, was ist vertieft geprüft worden? Während der Auseinandersetzung, ob etwas vertieft geprüft wird, kann einer natürlich hier bleiben. Bewilligungsgesuche für Leute, die sich seit mehr als vier Jahren rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft. Das ist heute so. Das ist die Weisung, die heute wörtlich so besteht. Das ist eine Weisung der zuständigen Ämter und gibt den Leuten keinen Rechtsanspruch. Man kann nicht gestützt darauf klagen, um dann einfach in der Schweiz zu bleiben.

Wir bitten Sie, diesen Absatz 1bis, der zwar gilt, als gesetzlichen Rechtsanspruch abzulehnen.

Sie müssen sehen: Wir haben keine guten Erfahrungen damit gemacht, für alles einen Rechtsanspruch zu gewähren; das führt zu Rechtsauseinandersetzungen, das lädt natürlich dazu ein. Was ist eine vertiefte Prüfung? Da können Sie bis zur letzten Instanz streiten, ob sie vertieft genug ist oder nicht. Es geht hier um illegale Fälle, um Leute, die seit mehr als vier Jahren rechtswidrig hier sind. Wir bitten Sie, ihnen nicht am Schluss, nach vier Jahren, noch einen Rechtsanspruch auf eine vertiefte Prüfung zu geben, ob sie da bleiben sollen oder nicht. Wir bitten Sie, das abzulehnen.

Die übrigen Minderheitsanträge lehnen wir aus den besagten Gründen ab. Am ehesten wäre noch Buchstabe e zu diskutieren. Aber die Opfer sind dort schon drin, und mit den Zeuginnen und Zeugen werden Sie wieder Türen öffnen für Leute, die nicht Opfer und nicht betroffen sind; das lehnen wir ab.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Bundesrat, Sie haben vorhin von Frau Goll die Zahlen gehört, in wie vielen Fällen von Menschenhandel in der Schweiz Anklage erhoben wird und wie wenige Verurteilungen möglich sind. Ist Ihnen bewusst – hier stütze ich mich auf die Aussagen eines Richters in Zürich –, dass man den Menschenhandel nachweisen muss, um die Menschenhändler verurteilen zu können? Ist Ihnen bewusst, dass diese Nachweise nicht erbracht werden können, weil die Zeuginnen – in der Regel sind es Frauen – aus fremdenpolizeilichen Gründen bereits ausgeschafft worden sind? Ist Ihnen auch bewusst, dass Sie mit Ihrer Haltung, die Sie eben dargelegt haben, den Menschenhändlern einen grossen Dienst erweisen?

Blocher Christoph, Bundesrat: Nein, das ist nicht so. Was Leute angeht, die vorher per Menschenhandel in die Schweiz gekommen sind, ausgeschafft worden sind und nun nicht mehr hier sind, da haben Sie natürlich Recht. Aber das wissen wir vorher nicht.

Opfer oder Betroffene sind hier bereits ausgenommen. Sie eröffnen einfach die Möglichkeit für weitere Zeugen, auch wenn sie nicht betroffen sind und wenn sie nicht Opfer sind, und darum ist Litera e abzulehnen. Menschenhandel ist eine kriminelle Tat. Sie ist nicht immer leicht feststellbar. Es wird nur jemand verurteilt, dem Sie es nachweisen können. Da haben Sie Recht. Der Menschenhandel ist ausserordentlich schwierig nachzuweisen. Sehr oft hört er auch an der Schweizer Grenze auf. Das ist wie mit den Schleppern.

Zum Minderheitsantrag Hubmann, ganze Gruppen aufzunehmen: Das habe ich vorhin gar nicht erwähnt. Da muss ich Ihnen sagen: Machen Sie das nicht! Wir sehen heute die Missbräuche, wo die Kantone nicht gehandelt haben. Diese Leute warten einfach, bis diese vier Jahre vorbei sind, und wollen dann eine gruppenmässige Integration. Das ist nicht recht gegenüber den Kantonen, die gehandelt haben. Darum lehnen wir den Minderheitsantrag Hubmann ab. Das hat nichts mit dem Menschenhandel zu tun.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Ich möchte zuerst noch etwas zu Bundesrat Blocher sagen: Wenn wir einen



AB 2004 N 726 / BO 2004 N 726

Prozess haben, brauchen wir die Opfer und die Zeuginnen. Zeuginnen und Opfer werden aber häufig ausgeschafft. Man sagt ihnen sogar – wir hatten solche Fälle –, sie könnten dann zum Zeitpunkt des Prozesses wieder zurückkommen. Das ist natürlich Unsinn. Niemand kommt zurück, denn die Leute haben nicht das Geld und nicht die Möglichkeit zurückzukommen. Sie haben auch Angst vor einer Rückkehr. Es ist wichtig, dass wir in Buchstabe e nicht nur die Opfer, sondern auch die Zeuginnen schützen. Es wird nie Zeuginnen in Hülle und Fülle geben! Es gibt ein Strafverfahren gegen Menschenhändler; hier braucht es Zeuginnen. Wer nichts zu sagen hat, wird ausgeschlossen. Wir laufen also nicht Gefahr, eine Unmenge von Zeuginnen zu produzieren.

Ich bin aber gekommen, um den Antrag der Minderheit zu den Buchstaben k und l von Absatz 1 zurückzuziehen. Ich arbeite mit Organisationen, die sich mit Opfern von Frauenhandel befassen, und ich weiss, wie wichtig es ist, dass die Opfer und die Zeuginnen während des Prozesses hier sind – der Bundesrat soll das Weitere regeln. Nur mit Prozessen und entsprechenden Zeugenaussagen können wir einen Beitrag gegen das organisierte Verbrechen leisten.

Ich ziehe auch meinen Antrag in Bezug auf die Zulassungsvoraussetzungen zurück und bin mit dem Text "Von den Zulassungsvoraussetzungen kann abgewichen werden" – statt "... wird abgewichen" – ungerne einverstanden (Abs. 1).

Ich finde es wichtig, dass wir dem Minderheitsantrag zu Buchstabe e zustimmen. Wir leisten damit einen Beitrag gegen das organisierte Verbrechen.

Ich bedanke mich noch bei Philipp Müller, dass er seinen Antrag zugunsten meines Antrages zurückgezogen hat.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Lorsque l'on met sous toit une législation comme cette nouvelle loi sur les étrangers et que l'on se fixe au départ des objectifs quant aux principes, il faut examiner avec particulièrement d'attention les dispositions qui prévoient des dérogations aux principes du droit que nous avons voulu mettre en place. C'est donc avec beaucoup d'attention qu'il faut examiner l'énumération des cas pour lesquels il y a des dérogations possibles aux conditions d'admission – c'est l'énumération qui se trouve à l'article 30.

La commission a examiné ces points avec beaucoup d'attention parce qu'elle ne tient pas à ce que, dans le cadre de cet article, nous vidions finalement la loi de sa substance. Qui aime bien châtie bien: j'ai envie de dire à mes collègues du groupe radical-libéral que rien ne sert, tout au long du débat sur ce projet de loi, de dégager un certain nombre de positions assez fermes pour soutenir les principes de la loi, et puis tout à coup, dans un article qui prévoit les dérogations, ouvrir des portes toutes grandes pour permettre finalement d'octroyer des autorisations de séjour sous n'importe quel prétexte. La commission a donc examiné très attentivement ces conditions: elle a ajouté, conformément à une demande de la CER – unanime dans son rapport – le perfectionnement professionnel à la lettre g; elle a également introduit une lettre gbis pour régler le statut du personnel au pair, car c'était une lacune dans le cadre de ce droit.

En ce qui concerne la proposition de la minorité Vermot, c'est par 17 voix contre 8 que la commission a été convaincue par les assurances de l'administration que ce serait bel et bien l'application de la lettre b qui, lorsque des personnes devraient pouvoir rester dans l'attente d'une procédure, permettrait de préserver les droits de séjour pour les témoins éventuels.

Les personnes qui soutiennent la minorité Vermot n'ont fait que vous décrire des situations de victimes. Alors, expliquez-moi comment, dans des réseaux tels que ceux qui ont été évoqués, qui sont ceux de la prostitution, des personnes peuvent être témoins sans être victimes? Soyons sérieux: dans ces réseaux-là, tout le monde est victime, toutes les femmes qui sont prises dans ces réseaux sont des victimes, et on ne peut pas jouer sur les mots en disant qu'il faut également que les témoins puissent séjourner dans notre pays. Est-ce que cela signifie qu'à partir du moment où une de ces personnes entame une procédure – et est donc reconnue comme victime –, l'ensemble des participantes ou des autres victimes du réseau peuvent rester? Cela n'est pas très sérieux.

Nous traitons présentement la loi sur les étrangers. Si nous voulons éliminer les réseaux de la prostitution qui, comme l'a dit Madame Goll, font des ravages considérables et génèrent des montants financiers d'origine criminelle très importants, c'est dans le cadre de procédures pénales, d'une volonté déterminée au niveau de l'action de la police, des tribunaux, du ministère public, que nous avons à le manifester, et non pas par le biais de la loi sur les étrangers, en ouvrant des possibilités de séjour trop faciles et sans limites.

La commission, je le répète, a rejeté cette disposition, soutenue par la minorité Vermot, par 17 voix contre 8.



En ce qui concerne la proposition Müller Philipp relative aux prestations de libre passage, la commission vous invite également à la rejeter.

Il n'y a pas de raison que nous ayons une situation de discrimination entre ce qui se passe avec les citoyens suisses et ce qui se passe avec les citoyens étrangers qui ont eu une activité dans notre pays pendant une période déterminée. Si un Suisse décide de retirer son avoir de pension et de se mettre à son compte, on ne lui demande pas, s'il fait faillite au bout de deux ans, de reconstituer son avoir dans la caisse de pension. Une telle mesure à l'égard des étrangers est d'autant plus inacceptable que les caisses de pension n'en supportent aucune conséquence financière, dans la mesure où une personne qui revient s'établir dans notre pays repart à zéro au niveau de son avoir de pension.

En ce qui concerne la proposition de minorité Hubmann, là aussi nous ouvrons des portes que la commission n'a pas voulu ouvrir. La commission estime que les dérogations aux conditions d'admission doivent être examinées individuellement, au maximum au niveau d'une famille au sens étroit du terme, mais en aucun cas nous ne pouvons accepter que l'on déroge aux conditions d'admission pour des groupes d'individus. Ce serait ouvrir la porte à tous les dérapages dans ce domaine et, encore une fois, nous viderions de leur sens les dispositions que nous avons adoptées jusqu'à maintenant.

La commission a abordé de front la situation des sans-papiers. Elle a introduit l'alinéa 1bis dans ce but, mais toujours en prévoyant un examen individuel de la situation des personnes qui se seront spontanément annoncées, c'est-à-dire qui auront déposé une demande de régularisation de leur séjour illégal, à condition qu'elles soient en Suisse depuis plus de quatre ans. Vous voyez donc que la commission a mis en place une solution mesurée pour cette problématique des sans-papiers, avec recours à l'examen individuel.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission, de manière à ne pas vider la loi de sa substance et à ne pas prévoir des dérogations beaucoup trop larges.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le rapporteur, ne vous est-il pas venu à l'esprit qu'à titre de témoins qui peuvent avoir des problèmes de permis de séjour, ou de police des étrangers en général, il y a les proches, les parents, ceux qui sont des amis, qui soutiennent les victimes ou ceux qui sont carrément de conseil pour elles? Pour ces personnes, même si ce n'est pas extrêmement fréquent, dans les cas issus de la pratique, il est loin d'être inutile, même si leur nombre est faible, qu'elles aient le type de protection qui est proposée par la minorité Vermot.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je le répète, Monsieur Recordon, il y va de l'intérêt public d'avoir des procédures pénales, si l'on a la volonté d'éradiquer les réseaux de prostitution et de traite des êtres humains. Il y va de l'intérêt public, comme la lettre b le prévoit, de voir aboutir ces procédures. Pour cela, bien entendu, il faut que les témoins puissent séjourner dans notre pays à certaines conditions. Je le répète, c'est le sens de la lettre b de l'article 30 alinéa 1.

AB 2004 N 727 / BO 2004 N 727

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag der Minderheit Vermot zum Einleitungssatz sowie zu den Buchstaben k und l von Absatz 1 ist zurückgezogen worden. Der Antrag Müller Philipp zu Absatz 1 Buchstabe e ist ebenfalls zurückgezogen worden.

Abs. 1 Bst. d – Al. 1 let. d

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen

Für den Eventualantrag Perrin 68 Stimmen

Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 86 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen

Abs. 1 Bst. h – Al. 1 let. h





Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 84 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 78 Stimmen

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 81 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Nun stellen wir den so bereinigten Artikel 30 gegen den Streichungsantrag Miesch.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 114 Stimmen

Für den Antrag Miesch 42 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 15 Abs. 2 – Art. 15 al. 2

Präsident (Binder Max, Präsident): Da der Antrag der Mehrheit in Absatz 1bis obsiegt hat, kommt nun der Eventualantrag Vermot zu Artikel 15 Absatz 2 zur Abstimmung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Eventualantrag Vermot 70 Stimmen

Art. 30a

Antrag der Minderheit

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

Titel

Saisonbewilligung

Abs. 1

Die Saisonbewilligung wird für eine Dauer von höchstens sechs Monaten erteilt.

Abs. 2

Sie wird für eine Erwerbstätigkeit in einem Wirtschaftsbereich erteilt, dessen Tätigkeit saisonbedingten Schwankungen unterworfen ist.

Abs. 3

Sie kann nicht verlängert werden und gibt keinen Anspruch auf Familiennachzug.

Abs. 4

Eine neue Saisonbewilligung kann derselben Person erst nach einem Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz von mindestens acht Monaten erteilt werden.

Antrag Ruey

Abs. 1

... von höchstens vier Monaten erteilt.

Art. 30a





Proposition de la minorité

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

Titre

Autorisation saisonnière

Al. 1

L'autorisation saisonnière est octroyée pour un séjour ne dépassant pas six mois.

Al. 2

Elle est octroyée pour l'exercice d'une activité lucrative dans un secteur soumis aux fluctuations saisonnières d'activité.

Al. 3

Elle n'est pas prolongeable et ne donne pas droit au regroupement familial.

Al. 4

Une nouvelle autorisation saisonnière ne peut être octroyée au même bénéficiaire qu'après une interruption de séjour en Suisse d'au moins huit mois.

Proposition Ruey

Al. 1

.... ne dépassant pas quatre mois.

Art. 31

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hess Bernhard

Abs. 4

Die Kurzaufenthaltsbewilligung kann nur nach einem sechsmonatigen Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz erneuert werden.

Schriftliche Begründung

Die Formulierung "angemessener Unterbruch" ist zu unpräzise und schwammig.

Antrag Müller Philipp

Abs. 4

Die Kurzaufenthaltsbewilligung kann nur nach einem sechsmonatigen Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz erneut erteilt werden. Eine Neuerteilung ohne Unterbruch ist möglich, wenn es sich um eine jährlich wiederkehrende Tätigkeit von maximal sechs Monaten Dauer handelt.

Schriftliche Begründung

Der Begriff "angemessen" lässt einen zu grossen Ermessensspielraum offen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -gleichheit ist "angemessen" durch eine konkrete Sperrfrist – sechs Monate – bei der Zulassung zu ersetzen. Zudem sollen "Kettenarbeitsverträge", welche die ordentlichen Zulassungsvorschriften umgehen, verhindert werden.

Zur Problematik der Zirkusangestellten, die sich alljährlich während rund zehn Monaten in der Schweiz aufhalten, lässt sich auf Artikel 60 Absatz 2 verweisen, der besagt, dass eine Aufenthaltsbewilligung erst nach sechs Monaten erlischt. Somit ist klar, dass die erstmalige Aufenthaltsregelung bei solchen Fällen zulasten des Kontingentes gehen soll, im Folgejahr durch die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung – unter Berücksichtigung von Artikel 60 Absatz 2 – indessen kein Kontingent mehr belastet werden muss.

Gemäss geltendem Recht – Artikel 26 Absätze 1 und 2 der Begrenzungsverordnung – dürfen Bewilligungen für Kurzaufenthalter erst nach einjährigem Unterbruch ein weiteres Mal erteilt werden. Ausnahmen sind insbesondere möglich, wenn es sich um eine jährlich wiederkehrende Tätigkeit handelt.

AB 2004 N 728 / BO 2004 N 728

Mit dem letzten Satz von Absatz 4 soll bisheriges, bewährtes Recht übernommen, gleichzeitig aber konkretisiert werden. Damit besteht beispielsweise weiterhin die Möglichkeit, einem technischen Inspektor – über mehrere Jahre – seine Kontrolltätigkeit mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung zu ermöglichen. Auch die technische Wartung von AKW durch ausländisches Fachpersonal wird mit den vorgeschlagenen Änderungen weiterhin ermöglicht.



Zudem hat die FDP im Rahmen der Vernehmlassung klar ausgesagt: "Dauerarbeitsverhältnisse in Form von Kettenarbeitsverträgen werden nicht mehr toleriert" (im Kommentar zu Art. 34 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf). Weiter haben zwölf Kantone verlangt, dass die Definition und die Dauer des Unterbruches im Gesetz aufzunehmen seien.

Antrag Vanek
Streichen

Art. 31

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hess Bernhard
Al. 4

Une nouvelle autorisation de courte durée ne peut être octroyée qu'après une interruption de six mois du séjour en Suisse.

Développement par écrit

L'adjectif "approprié" est une désignation trop imprécise et "élastique" pour désigner la durée de l'interruption du séjour.

Proposition Müller Philipp
Al. 4

Une nouvelle autorisation de courte durée ne peut être octroyée qu'après une interruption du séjour en Suisse d'une durée de six mois. Elle peut être renouvelée sans que le séjour soit interrompu s'il s'agit d'une activité périodique d'une durée maximale de six mois.

Développement par écrit

La notion d'"appropriée" laisse une liberté d'appréciation bien trop grande. Pour des raisons d'égalité et de sécurité juridiques, cette notion doit être remplacée, lors de l'admission, par un délai d'attente concret – six mois. Par ailleurs, nous devons lutter contre les "contrats de travail en chaîne" qui contournent les dispositions d'admission ordinaires.

S'agissant de la problématique des employés de cirque qui séjournent chaque année environ dix mois en Suisse, il convient de se référer à l'article 60 alinéa 2 qui précise qu'une autorisation de séjour prend fin après six mois. Il est donc évident que, dans de tels cas, les premières autorisations doivent être prises sur le contingent. L'année suivante, elles sont renouvelées sur la base de l'article 60 alinéa 2 sans qu'il ne soit plus nécessaire de toucher au contingent.

Conformément à l'article 26 alinéas 1 et 2 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, les autorisations pour des séjours de courte durée ne peuvent être accordées une nouvelle fois qu'après une interruption d'une année. Des exceptions sont possibles notamment lorsqu'il s'agit d'une activité périodique.

La dernière phrase de l'alinéa 4 indique que le droit éprouvé jusqu'ici doit non seulement être repris mais qu'il doit également être concrétisé. Ainsi, par exemple, un inspecteur technique pourra continuer d'exercer, pendant plusieurs années, son activité de contrôle avec une autorisation de courte durée. De même, les modifications proposées permettront toujours à du personnel qualifié étranger d'assurer l'entretien technique des centrales nucléaires.

Dans le cadre de la consultation, le PRD a, en outre, clairement mentionné que les rapports de travail durables établis sous la forme de contrats de travail en chaîne ne sont plus tolérés (cf. commentaire relatif à l'art. 34 al. 3 du projet mis en consultation). Par ailleurs, douze cantons ont demandé que la définition et la durée de l'interruption soient inscrites dans la loi.

Proposition Vanek
Biffer

Art. 31a

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

Titel

Echter saisonaler Aufenthalt





Abs. 1

Die saisonale Aufenthaltsbewilligung wird für befristete Aufenthalte bis zu höchstens sechs Monaten erteilt.

Abs. 2

Sie wird für einen bestimmten Aufenthaltswitzweck erteilt und kann mit weiteren Bedingungen verbunden werden.

Abs. 3

Die saisonale Aufenthaltsbewilligung kann nur nach einem Unterbruch des Aufenthaltes in der Schweiz von mindestens sechs Monaten neu erteilt werden.

Art. 31a

Proposition de la minorité

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

Titre

Séjour saisonnier

Al. 1

L'autorisation saisonnière est octroyée pour des séjours de durée limitée de six mois au plus.

Al. 2

Elle est octroyée pour un séjour dont le but est déterminé et peut être assortie d'autres conditions.

Al. 3

L'autorisation de séjour saisonnière ne peut être octroyée qu'après une interruption du séjour en Suisse d'une durée de six mois au moins.

Art. 121

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Fristen nach Artikel 46 Absatz 1 beginnen mit

Abs. 5

An erwerbstätige Angehörige der am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Staaten können in Abweichung von Artikel 23 Kurzaufenthaltsbewilligungen erteilt werden, sofern in einzelnen Branchen ein ausgewiesener Bedarf besteht. Innerhalb von zwölf Monaten kann einmal eine Bewilligung von höchstens sechs Monaten erteilt werden; der Familiennachzug ist ausgeschlossen. Diese Regelung gilt bis zum Entscheid über die Ausdehnung des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit auf diese Staaten. (In Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 1 gemäss Wortlaut SPK-NR)

Abs. 6

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich werden die Artikel 103 und 104 aufgehoben.

Antrag der Minderheit I

(Beck, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Donzé)

Abs. 5

.... Bewilligung von höchstens vier Monaten

Antrag der Minderheit II

(Vermot, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin)

Abs. 5

Streichen

AB 2004 N 729 / BO 2004 N 729

Art. 121

Proposition de la majorité

Al. 1, 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral





Al. 2

Les délais prévus à l'article 46 alinéa 1 commencent à courir

Al. 5

En dérogation à l'article 23, des autorisations de courte durée peuvent être octroyées aux travailleurs ressortissants d'Etats dont l'adhésion à l'UE est prévue au 1er mai 2004, dans la mesure où il est avéré qu'un besoin existe dans un secteur économique donné. Il ne sera octroyé qu'une seule autorisation en l'espace de douze mois, d'une durée maximale de six mois; le regroupement familial est exclu. Cette règle s'applique jusqu'à la décision d'étendre aux Etats susmentionnés l'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation conclu entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres, d'autre part. (En relation avec l'art. 20 al. 1, libellé selon CIP-CN)

Al. 6

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile, les articles 103 et 104 sont abrogés.

Proposition de la minorité I

(Beck, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Donzé)

Al. 5

.... d'une durée maximale de quatre mois; le

Proposition de la minorité II

(Vermot, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Garbani, Hubmann, Marty Kälin)

Al. 5

Biffer

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir behandeln die Artikel 30a, 31, 31a und 121 zusammen. – Sie sind damit einverstanden.

Donzé Walter (E, BE): Ich begründe den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a, weil Herr Beck Berichterstatter der Kommission ist. Der Antrag steht in Kontrast zum Antrag der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a. Es ist für uns nicht so wichtig, wo die Massnahme genau steht. Wir wollen, wie Herr Weyeneth, eine Bewilligungsdauer von sechs Monaten, dann aber einen Unterbruch von acht und nicht sechs Monaten. Weshalb? Wir wollen Kurzaufenthalter, aber nicht Saisonniers, die jedes Jahr wiederkommen. Wer nur sechs Monate unterbrechen muss, kann jedes Jahr wiederkommen; wer acht Monate zu Hause ist, bleibt dort verwurzelt und integriert. Diese Leute sollen sich nicht bei uns integrieren, sie sollen nicht hier bleiben oder hier bleiben wollen, sondern wir übernehmen sie und geben ihnen die Gelegenheit, hier für eine befristete Zeit zu arbeiten und zu verdienen. Sie sollen also vom Arbeitsmarkt der Schweiz nach unserem Bedarf profitieren können. Sie sollen sich aber nicht niederlassen; sie sollen bei uns nicht zu Arbeitslosen werden. Sie haben auch nicht Anspruch auf den Nachzug ihrer Familie. Sie sollen zu Hause verwurzelt sein. Deshalb finden wir, es ist besser, einen Unterbruch von acht Monaten zu legiferieren.

Weyeneth Hermann (V, BE): Ich gehe natürlich auf das Votum von Herrn Donzé ein und muss Ihnen sagen, Herr Donzé: Ein Erntehelfer hält sich vier Monate in der Schweiz auf, und Sie sagen, höchstens sechs. Sie sehen, diese Wirkung, die Sie da erläutern haben, kriegen Sie nicht hin. Wenn er vier Monate bei der Ernte hilft und acht Monate zu Hause ist, kommt er wieder am 1. Juli. Verstehen Sie? Das ist genau, warum ich diesen anderen Minderheitsantrag gestellt habe. Wir wollen nicht hier oder der Öffentlichkeit gegenüber etwas vorstellen, was nicht ist. Verstehen Sie? Alle Kriterien sind dieselben, mit Ausnahme der Frage des Unterbruchs. Darum sind wir lieber ehrlich und sagen, wie die Situation ist. Ich teile Ihre Auffassung, dass es keine Rolle spielt, in welchem Artikel der Antrag untergebracht ist, aber es gibt eine Differenz, die der Glaubwürdigkeit dient.

Präsident (Binder Max, Präsident): Frau Bühlmann begründet den Antrag der Minderheit I zu Artikel 121.

Bühlmann Cécile (G, LU): Grundsätzlich wollen die Grünen diese Übergangsbestimmung überhaupt nicht – damit das klar ist. Es war eine Wahl zwischen Pest und Cholera: Will man für die neuen Staaten der EU ein Saisonnierstatut? Wir wollen selbstverständlich möglichst bald das Freizügigkeitsabkommen für diese Staaten, damit sie gleiche Rechte haben wie die anderen Mitglieder der EU. Die Minderheit I (Beck) wollte mindestens, dass man diese Saisonnierbewilligungen nicht für sechs, sondern lediglich für vier Monate erteilt, damit nicht



langen Aufenthalt ohne gute Rechtsstellung Tür und Tor geöffnet wird. Entscheidend ist bei diesem Status ja, dass keine Familiennachzüge möglich sind. Wenn schon keine Familiennachzüge möglich sind – anders als für jene Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen unterstellt sind –, dann sollen diese Fristen möglichst kurz sein.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Wir unterstützen die Meinung des Bundesrates. Diese Regelung gilt so lange, bis die Freizügigkeitsabkommen auch mit den neuen EU-Staaten abgeschlossen sind. Wir teilen hier die Meinung des Bundesrates.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir lehnen den Minderheitsantrag zu Artikel 30a ab. Wir können zum Teil auch auf unsere heutigen Ausführungen zu Artikel 17 und unser dortiges Stimmverhalten verweisen. In Artikel 31 wird die Möglichkeit für Kurzaufenthaltsbewilligungen geschaffen, und in Artikel 121 Absatz 5 der Übergangsbestimmungen wird den Bedürfnissen, Beschäftigungsspitzen zu brechen, nachgekommen. Deshalb ist eine derartige Forderung für uns nicht akzeptabel und nicht nötig. Die schweizerische Emigrationsgeschichte mit dem Saisonnierstatut hat uns gelehrt, dass wir diesen Fehler nicht wiederholen dürfen. Dasselbe gilt für den Minderheitsantrag zu Artikel 31a. Auch wenn in beiden Minderheitsanträgen kein Umwandlungsmechanismus und kein Familiennachzug vorgesehen sind, wie das bei der altrechtlichen Saisonnierbewilligung noch Usus war, lehnen wir beide Minderheitsanträge ab.

Müller Philipp (RL, AG): Nachdem der Antrag der Minderheit II (Schibli) zu Artikel 23 soeben – vor ein paar Minuten oder vielleicht auch länger – vom Plenum angenommen worden ist und damit ein Grundpfeiler der beruflichen Qualifikation bei der Zulassung von Erwerbstätigen angesägt worden ist, wird sich die FDP-Fraktion gegen Artikel 121 Absatz 5 der Übergangsbestimmungen aussprechen. Wir wollen hier konsequenterweise nicht noch eine zusätzliche Aufweichung der Zulassungskriterien. Ich bitte Sie, dies ebenfalls nicht zu tun.

Daguet André (S, BE): Ich mache es kurz und nehme zu den Artikeln 30a und 31a, zu den Minderheitsanträgen Beck und Weyeneth, Stellung: Es geht bei diesen Minderheitsanträgen um nichts anderes als um die Wiedereinführung eines Saisonnierstatuts, mit dem wir genug Erfahrung gemacht haben und das wir abschaffen wollten. Und jetzt soll es einfach wieder auf diesem Weg eingeführt werden, mit dem ganz klaren Ziel, saisonal für maximal sechs Monate qualifizierte oder unqualifizierte Leute zu rekrutieren, ohne ihnen irgendwelche Rechte zu geben: weder Familiennachzug noch Umwandlungsmöglichkeit noch Stellenwechsel. Es ist klar, wir haben doch kein Interesse, jetzt wiederum das Saisonnierstatut aufzuwärmen. Was soll das? Aber es ist klar, man will neu ins Ausländergesetz wieder eine Bestimmung hineinnehmen, die all das wieder möglich machen soll, was wir eigentlich abschaffen wollten.

AB 2004 N 730 / BO 2004 N 730

Deshalb beantragen wir Ihnen klipp und klar, beide Minderheitsanträge, sowohl den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a wie auch den Antrag der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a, klar abzulehnen. Das ist keine Basis für dieses neue Gesetz. Ich muss vielleicht noch Folgendes hinzufügen: Wenn wir in Zukunft – und da haben wir alle ein Interesse daran – einigermaßen geordnete Verhältnisse haben wollen, auch in diesen etwas saisonal ausgerichteten Branchenbereichen, dann haben wir alle ein Interesse daran, auf diese beiden Minderheitsanträge zu verzichten.

Deshalb bitte ich Sie um Ablehnung dieser Anträge.

Fattebert Jean (V, VD): Monsieur Daguet, à l'instar de quelques autres collègues, confondez-vous volontairement ou involontairement les dispositions sur le séjour saisonnier avec le statut de saisonnier? Vous savez bien que le statut de saisonnier, c'était neuf mois et pas un jour de moins, tandis que là c'est un maximum qui permet à des étudiants de venir deux mois ou trois mois, selon leurs dispositions.

Daguet André (S, BE): Je suis très conscient que la législation prévoyait neuf mois et que maintenant il s'agit de six mois. Mais il est clair que cette autorisation a la fonction d'un statut de saisonnier puisqu'elle dépend également de la situation économique d'une branche dont l'activité est saisonnière. Je crois qu'on se retrouve dans le même cas qu'avec l'espèce de statut qu'on avait jusqu'à maintenant avec neuf mois, et que c'est la même histoire qui se répète.

C'est pourquoi je vous demande vraiment de rejeter les propositions de minorité Beck et Weyeneth.

Walter Hansjörg (V, TG): Ich spreche zu Artikel 121. Dieser Artikel 121 ist für die bäuerliche Branche ein sehr



wichtiger Artikel; man kann sagen: Das ist der Schicksalsartikel dieses Gesetzes. Ich finde, wir können hier eine saubere Regelung treffen zwischen der jetzigen Lösung und der späteren Handhabung der bilateralen Abkommen mit der EU. Das dürfen wir hier nicht vergessen; das ist auch die Rechtfertigung dafür, dass wir hier auf diese sechs Monate gehen. Das ist eine Anpassung an diese Staaten – und an keine anderen Staaten. Mit den "Bilateralen II" wird ja die Freizügigkeit stufenweise eingeführt.

Deshalb bitte ich Sie, bei Artikel 121, wie die SVP-Fraktion, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Schibli Ernst (V, ZH): Dieser neue Artikel 31a ist für Spezialbetriebe in der Landwirtschaft und für das Bau- und Gastgewerbe ein sehr zentrales Anliegen, um in sehr arbeitsintensiven Zeiten die Arbeitsspitzen zu brechen. Nur mit Kurzaufenthalten können die anfallenden Arbeiten termingerecht und qualitätsbewusst ausgeführt werden. Es braucht dazu Menschen, die den entsprechenden Betrieben helfen, die volkswirtschaftliche Verantwortung wirtschaftlich zu erfüllen. Es ist darum für mich, für uns unverständlich, dass sich viele Politikerinnen und Politiker gegen diese Regelungen wehren, obwohl auch sie günstig, qualitäts- und umweltbewusst leben und einkaufen wollen.

Ich bitte Sie, die Minderheit Weyeneth zu unterstützen.

Cina Jean-Michel (C, VS): Nachdem bei Artikel 23 die Minderheit II (Schibli) obsiegt hat, ist eine Öffnung erfolgt, und zwar hat man die Kurzaufenthaltsbewilligungen auf spezifische Arbeiten ausgedehnt, also auf die Arbeitskräfte, die sie ausführen. Man ist für die Kurzaufenthaltsbewilligungen vom Grundsatz abgekommen, dass diese nur für qualifizierte Arbeitnehmer gelten. Man hat sie jetzt auf verschiedene andere Arbeitnehmer ausgedehnt. Weil dieser neue Grundsatz obsiegt hat, muss man in logischer Konsequenz auch sagen, dass die Ausnahmeregelung oder die Übergangsbestimmung, wie sie in Artikel 121 Absatz 5 formuliert ist, nicht mehr notwendig ist. Man kann auf sie verzichten. Aus diesem Grunde wird die CVP-Fraktion hier dem Entwurf des Bundesrates zustimmen, d. h. die Minderheit Vermot unterstützen und festlegen, dass man auf diese Übergangsbestimmung verzichten kann.

Lang Josef (G, ZG): Wie André Daguet gesagt hat, geht es hier tatsächlich um die Wiedereinführung des Saisonierstatuts, und zwar um ein Saisonierstatut, das noch schlimmer ist als das altbekannte. Wir lehnen deshalb den Antrag der Minderheit Beck zu Artikel 30a, jenen der Minderheit Weyeneth zu Artikel 31a, aber auch den Mehrheitsantrag zu Artikel 121 entschieden ab.

Gegen die Einführung eines neuen Saisonierstatuts gibt es humanistische Gründe, es gibt auch ökonomische Gründe. Über die ökonomischen Gründe wurde heute schon sehr viel gesprochen. Es ist nicht die Aufgabe eines Gesetzes, Tieflohnbranchen zu helfen, Tieflohnbranchen zu bleiben. Das humanistische Argument hat Max Frisch seinerzeit auf den Punkt gebracht: "Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen." Die vorgeschlagene Saisonbewilligung und der saisonale Aufenthalt wollen die Arbeitskraft, aber nicht den Menschen, der in der Regel Angehörige hat. Eine Studie hat kürzlich ergeben, dass die folgenden Kategorien von Arbeitskräften bei gleichen Voraussetzungen am wenigsten verdienen: Die Leute, die aus Osteuropa kommen, verdienen minus 26 Prozent, und die, die aus Afrika kommen, minus 42 Prozent. Genau auf diese zielen die erwähnten Anträge.

In diesem Saal hat es vor gut zwei Jahren über diese Fragen eine Diskussion gegeben, und zwar aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen von zwei Waadtländer Kollegen. Kollega Chiffelle verlangte die Aufhebung des Arbeitsverbotes für Asylsuchende. Damit hätten Leute, die hier anwesend und arbeitswillig sind, arbeiten können. Aufgrund "des besoins avérés dans les secteurs du tourisme, de la restauration, de l'hôtellerie ou de l'agriculture en particulier" verlangte Kollega Beck mit seiner parlamentarischen Initiative "un vrai permis de saisonnier". Er hat aber den Vorstoss Chiffelle abgelehnt, obwohl dieser geholfen hätte, die erwähnten Probleme zu lindern. Man wollte eben Arbeitskräfte und nicht Menschen.

Ich möchte zitieren, was damals die Kommissionssprecherin, die freisinnige Frau Vallender, gesagt hat. Sie hat gegen den Vorstoss Beck gesagt, das führe zu einer Zunahme der "sans-papiers", das führe "verständlicherweise zum Versuch der Beschäftigten, ihre Familien nachkommen zu lassen". Weiter hat sie gesagt, man solle auch Debatten, wenn sie sich wiederholten, in Erinnerung rufen. "Des Weiteren ist nicht geklärt, wer die Verantwortung für angemessene Arbeits- und Wohnbedingungen übernehmen wird. So verlockend es aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist, Menschen aus Ländern mit tieferen Lohnansprüchen ins Land zu holen, darf darüber nicht die sozialpolitische Verantwortung ausgeblendet werden, die wir dann übernehmen müssen. Wer Arbeitskräfte holt, darf nicht vergessen, dass Arbeitskräfte Menschen sind, für die wir soziale Verantwortung übernehmen müssen. Alles andere ist unethisch." Das alles hat Frau Vallender gesagt. Weiter hat sie gesagt: "Noch etwas: Diejenigen, die jetzt so laut rufen, dass man Leute aus Nordafrika und dem Osten herrufen soll, sind die Ersten, die Initiativen ergreifen, wenn es darum geht, mit den unerwünschten Zuwanderungen aus



anderen Staaten Politik zu machen." Dem ist eigentlich nichts beizufügen.

Ich möchte einfach kurz Herrn Kollega Weyeneth antworten, der gestern auf 25-jährige Freundschaften mit ehemaligen Saisoniers hingewiesen hat. Ich zweifle nicht an diesen Freundschaften. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass Freundschaften mit ehemaligen Saisoniers, Freundschaften, die in diesem Land gelebt werden, aufgrund dieser Anträge nicht mehr möglich wären, weil das alte Saisonierstatut es immerhin möglich machte, Aufenthalter in diesem Land zu werden.

Der Minderheitsantrag Weyeneth zu Artikel 44a, der auch in dieses Paket hineingehört, verlangt: "Personen mit saisonalen Kurzaufenthaltsbewilligungen gemäss Art. 31a können ihre Familie nicht nachziehen." Das tönt nicht sehr freundschaftlich.

Zu Artikel 121: Das Wichtigste wurde bereits gesagt. Wir lehnen den Antrag der Mehrheit ab, weil er den Familiennachzug ausschliesst.

AB 2004 N 731 / BO 2004 N 731

Unterstützen Sie bitte die Minderheit II (Vermot) und damit den Bundesrat.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es ist jetzt mehrmals gesagt worden: "Wir unterstützen den Bundesrat." Ich habe Ihnen bei der Einführung gesagt: Der Bundesrat hat beschlossen, dass bei Artikel 121 die Mehrheit zu unterstützen ist. Weshalb? Diejenigen, die das jetzt bekämpfen, müssen wissen, dass sie damit die Abkommen der "Bilateralen I" mit den neuen EU-Staaten bekämpfen, denn dort sind wir verpflichtet, diese Kurzaufenthalter zu übernehmen. Wahrscheinlich wird Artikel 121 gar nicht in Kraft treten, sofern eben das bilaterale Abkommen früher kommt – dies einfach, damit Sie sehen, wie die Dinge zusammenhängen.

Ich glaube, wir sollten etwas Ordnung hineinbringen. Es hängen miteinander zusammen: Artikel 23 Absatz 1, den wir beschlossen haben – nicht die Fassung des Bundesrates –, und es hängen damit zusammen Artikel 30a, 31a und 121. Worum geht es dort?

In Artikel 23 haben Sie beschlossen, dass Aufenthaltsbewilligungen für Spezialisten und andere für spezifische Arbeiten benötigte Arbeitskräfte erteilt werden. Dann geht es um Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen – also um beides – für Personen aus aussereuropäischen Staaten, aus ausserhalb liegenden Staaten, die also nicht von der heutigen und von der künftigen Personenfreizügigkeit betroffen sind.

In Artikel 30a geht es nicht um das Saisonierstatut, obwohl dort "Saisonbewilligung" steht. Beim Saisonierstatut handelte es sich zwar zunächst um ein Statut für Kurzaufenthalter – nicht für vier oder sechs, sondern für neun Monate –, und nach einer gewissen Zeit ging es um eine Umwandlung der Arbeitsbewilligung und um den Familiennachzug. Das ist hier nicht gegeben.

Bei Artikel 30a und Artikel 31a geht es um Kurzaufenthalter, aber in beiden Fällen um Arbeitsmärkte, die ausserhalb der europäischen Staaten liegen; es geht also nicht um EU-Märkte, denn das Gesetz gilt ja gar nicht für dieses Gebiet.

Bei der Übergangsbestimmung in Artikel 121 hingegen geht es um Kurzaufenthalter aus den zehn neuen EU-Staaten.

Da muss ich Ihnen sagen, die Forderung der Europäischen Union lautete, dass wir den zehn Staaten die Freizügigkeit vollumfänglich gewähren. Das haben wir nicht tun müssen, weil fast alle Staaten in den ersten sieben Jahren hier Sicherheiten eingebaut haben. Aber für die ersten Jahre ist vorgeschrieben, dass wir in einem gewissen Rahmen Kurzaufenthalter übernehmen müssen, sonst bekommen wir diese Verträge nicht. Diese sind ja nicht fertig ausgehandelt, aber in dieser Beziehung können wir keine Konzessionen mehr machen, wenn wir sie dann abschliessen.

Darum unterstützt der Bundesrat Artikel 121 als Übergangsbestimmung. Ich möchte Ihnen meine Auffassung dazu sagen. Wenn Sie bei Artikel 23 solche Bewilligungen beschliessen für Personen aus Ländern ausserhalb von Europa, ist es doch viel gescheiter, wenn Sie sagen: Nein, bei Artikel 121 verbarrikadieren wir, aus den zehn neuen EU-Ländern wollen wir keine. Wenn Sie nämlich Personen aus den zehn neuen Ländern zulassen, wird das gar nicht aktuell, was Sie heute mit dem Antrag der Minderheit II (Schibli) bei Artikel 23 beschlossen haben, weil Sie genügend solche Kurzaufenthalter aus den zehn neuen Ländern bekommen werden. Diese müssen wir ohnehin übernehmen, wenn wir den Vertrag unterschreiben.

Herr Cina hat gesagt, er unterstütze den Bundesrat, Frau Vermot unterstützt ihn; aber der Bundesrat stimmt der Mehrheit zu, Herr Cina, nicht der Ausnahme!

Ich bitte Sie, wenn Sie jetzt hier nicht den Fehler machen wollen, für Länder ausserhalb Europas zu sehr zu öffnen, der Mehrheit zuzustimmen – das ist die Logik –, aber die Artikel 30a und 31a abzulehnen.

Cina Jean-Michel (C, VS): Nur kurz zur Präzisierung: Die Minderheit II (Vermot) entspricht der ursprüngli-



chen Fassung des Bundesrates. Durch die Tatsache, dass bei Artikel 23 der Antrag der Minderheit II (Schibli) durchgekommen ist, wurden die Grundvoraussetzungen für Artikel 121 Absatz 5 verändert, weil der Antrag der Minderheit II (Schibli) eine Ausdehnung der Kurzaufenthalter auf nicht qualifizierte Arbeitnehmer bewirkt hat. Somit hat Artikel 121 Absatz 5 keine Berechtigung mehr für sich. Da der Bundesrat nun aber auf die Lösung der Kommission eingeschwenkt ist, jetzt jedoch der Antrag der Minderheit II (Schibli) durchgekommen ist, beharre ich auf der ursprünglichen Fassung des Bundesrates. In diesem Sinne unterstützen wir bei Artikel 121 Absatz 5 die Minderheit II (Vermot); das zur Präzisierung.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss Ihnen sagen, warum der ursprüngliche Antrag des Bundesrates nicht der Mehrheit entsprach: weil man nicht gewusst hat, was die Bedingungen der "Bilateralen I" sind, als man das Ausländergesetz gemacht hat. Der angenommene Antrag der Minderheit II (Schibli) betrifft ausserhalb der EU liegende Staaten. Artikel 121 betrifft innerhalb der EU liegende Staaten, und darum sollten Sie bei Artikel 121 der Mehrheit zustimmen. Es ist doch besser, wenn wir dort konsistent sind.

Weyeneth Hermann (V, BE): Ich halte das, was Herr Cina soeben geboten hat, für eine Reaktion schlechter Verlierer. Sie kombinieren nun eine Abmachung, die sich ergibt und die der Bundesrat – aufgrund der Verhandlungen mit der EU – nachträglich in die Kommission eingebracht hat, mit einer Ausnahmeregelung, die gar nicht die Leute aus der EU und die EU-Verträge betrifft. Der Antrag der Minderheit II (Schibli) hat mit den Übergangsbestimmungen in Artikel 121 gar keinen Zusammenhang. Wenn Sie das nicht einsehen, negieren Sie einfach den Verhandlungsstand mit der EU. Wenn Sie glauben, es sei eine Lösung, da jetzt die beleidigte Leberwurst zu spielen und einen solchen Antrag einzubringen, dann mag das Ihrem Gemüt entsprechen, aber sicher nicht der Sache.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Ich glaube, je länger die Diskussionen andauern, desto verwirrlicher wird es in diesem Saal. Nochmals zur Ausgangslage: Es ist natürlich so, in Artikel 23 haben Sie ein wesentliches Konzept, das Bundesrat und Mehrheit bis anhin vertreten haben, verändert oder aufgeweicht. Das Konzept sah am Anfang ja vor: erstens duales System und zweitens gegenüber Nicht-EU/Efta-Staaten Beschränkung auf qualifizierte, spezialisierte Arbeitskräfte. Das zweite Prinzip haben Sie mit dem Entscheid für die Minderheit II (Schibli) klar aufgeweicht, indem Sie dort entschieden haben: Die Bewilligung, also die Zulassung, erhalten nicht nur Spezialisten und Qualifizierte, sondern alle Personen bzw. Arbeitskräfte, die für irgendwelche spezifischen Arbeiten benötigt werden. Das haben Sie so beschlossen. Also ist eben bei der Qualifikation, bei den persönlichen Voraussetzungen, in Artikel 23 eine Verbreiterung entstanden, weil Sie neu auch unqualifizierte Arbeitskräfte zulassen wollen.

Die Mehrheit hat in ihrem Konzept als Ausnahme von diesem Artikel 23 diesen Artikel 121 Absatz 5 geschaffen. Sie hat gesagt: Bis es zur Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die EU-Osterweiterungsstaaten kommt, gibt es einen gewissen Bedarf an Unqualifizierten, und bis zum Inkrafttreten dieser Ausdehnung sind wir bereit, gemäss diesem Absatz 5 eine Kurzaufenthaltsbewilligung einzuführen, für sechs Monate und ohne Familiennachzug. Das war das Konzept der Mehrheit. Das bezog sich natürlich auf eine restriktive Regelung in Artikel 23, restriktiv im Sinne: nur Qualifizierte. Mit Ihrem Beschluss haben Sie dieses Konzept natürlich völlig verändert, und dieses Konzept bezieht sich darauf – Sie lesen das -: "bis zum Entscheid über die Ausdehnung des Abkommens". Es spielt überhaupt keine Rolle, ob diese Ausdehnung in fünf, sechs, sieben, acht, neun Jahren in Kraft tritt. Das wissen wir alle nicht, weil die Ergebnisse dieser Verhandlungen nicht vorliegen, weil wir die Übergangsfristen nicht kennen, weil wir die Einzelheiten nicht kennen, wie die "Bilateralen I" mit der

AB 2004 N 732 / BO 2004 N 732

Personenfreizügigkeit schlussendlich dann auf die Osterweiterungsstaaten ausgedehnt werden. Deshalb ist das Mehrheitskonzept, so, wie es hier vorliegt, durch Ihren Entscheid bei Artikel 23 natürlich grundlegend infrage gestellt. Bei den Artikeln 30a und 31a war die Mehrheit der Kommission ganz klar gegen diese Einführung. Wir haben uns jetzt schon mehrmals darüber ausgesprochen, dass in der Vergangenheit mit den Saisonbewilligungen grosse Probleme geherrscht haben, dass die Bewilligungen nicht nur auf die Qualität, sondern eben auch auf die Anzahl der Zugewanderten einen grossen Einfluss hatten. Alle haben das in der Vernehmlassung kritisiert und daher das bundesrätliche Konzept unterstützt: Man sagt da, es gebe Kurzaufenthaltsbewilligungen, die bis zu einem Jahr ausgesprochen werden. Selbstverständlich ist es möglich, im Rahmen der Kurzaufenthaltsbewilligungen Zulassungen für Aufenthalte von vier, sechs oder acht Monaten zu erteilen. Ein Jahr ist die Maximaldauer. Also sind die meisten Fälle von kurzfristigen und nur monatelangen Arbeitseinsätzen mit dem Projekt Kurzaufenthaltsbewilligung natürlich abgedeckt.





Der Unterschied zwischen dem Konzept Beck und dem Konzept Weyeneth liegt effektiv einerseits in der Dauer der saisonalen Bewilligung und andererseits beim Unterbruch. Wie gesagt, die Mehrheit der Kommission lehnt überhaupt die Wiedereinführung einer saisonalen Bewilligung ab.

Ich bitte Sie, wenigstens hier dem Konzept Kurzaufenthaltsbewilligungen zu folgen und beide Minderheiten abzulehnen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je suis désolé, je ne peux pas partager le point de vue de ma collègue rapporteur. C'est de la libre interprétation de dire que, parce qu'un amendement a été accepté à un endroit, l'ensemble d'un concept de la commission est remis en question. Pour cela, il faudrait au minimum réunir la commission pour qu'elle puisse se prononcer. Nous ne savons même pas quelle est l'interprétation qui est donnée à l'accomplissement de tâches spécifiques à la suite de l'adoption de la proposition de la minorité Schibli à l'article 23 alinéa 1.

Pour ma part, et quels que soient les amendements qui ont été adoptés auparavant, parce que je pourrais avoir la même réaction à l'égard de la proposition de la minorité Vermot qui a été adoptée tout à l'heure, je continue à défendre la proposition qui a été débattue en commission. Cette proposition à l'article 121, à laquelle le Conseil fédéral s'est rallié, tend à introduire un alinéa 5 afin d'accorder des permis de courte durée pour faire venir de la main-d'oeuvre des pays nouvellement entrés dans l'Union européenne. C'est ça la position qui a été décidée en commission; le reste tient plutôt de la libre interprétation.

Präsident (Binder Max, Präsident): Das Wort für einen Rückkommensantrag hat Herr Donzé.

Donzé Walter (E, BE): Sie haben nun miterlebt, welche Konfusion durch ein zufälliges Abstimmungsergebnis von heute entstanden ist. Bei Artikel 23 haben wir der Minderheit II (Schibli) mit 79 zu 75 Stimmen bei 10 Enthaltungen zugestimmt. Ich behaupte, dass nicht alle Mitglieder dieses Rates sich der Tragweite dieses Beschlusses bewusst waren, nämlich dass wir mit der Bewilligung von Kurzaufenthalten über den EU-/Efta-Raum hinausgehen. Ich möchte deshalb zur Klärung bezüglich der Artikel 30a, 31, 31a und 121, dass wir nochmals bei vollem Bewusstsein über Artikel 23 abstimmen können.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Rückkommensantrag zuzustimmen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich gehe natürlich schon davon aus, dass wir alle bei vollem Bewusstsein sind. (*Heiterkeit*)

Schibli Ernst (V, ZH): Ich bitte Sie, den Rückkommensantrag Donzé abzulehnen. Meine Begründung ist folgende: Wir haben jetzt entschieden; das Geschäft wird nachher im Zweirat, im Ständerat, behandelt, und wenn es dann eine Differenz gibt, können wir bei der zweiten Beratung des Gesetzes noch einmal hierüber sprechen. Aber jetzt möchte ich Sie bitten, nicht auf Artikel 23 zurückzukommen, sondern eben über die Artikel 30a, 31, 31a und 121 zu befinden.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Donzé 71 Stimmen

Dagegen 81 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen nun über die Artikel 30a, 31, 31a und 121 ab.

Art. 30a

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

Für den Antrag Ruey 41 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième Vote

(namentlich – nominatif; 02.024/802)

Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

Dagegen 93 Stimmen

Art. 31

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Antrag Vanek entfällt aufgrund der Abstimmung zu Artikel 2.





Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Müller Philipp 123 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 3 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Müller Philipp 81 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 77 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 31a

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.024/805)

Für den Antrag der Minderheit 60 Stimmen

Dagegen 98 Stimmen

Art. 121

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 02.024/810)

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 66 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 02.024/811)

Für den Antrag der Minderheit II 94 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 64 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 32

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... werden, wenn keine Widerrufungsgründe nach Artikel 61 vorliegen.

Abs. 4, 5

Streichen

Antrag der Minderheit

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

AB 2004 N 733 / BO 2004 N 733

Abs. 3bis

Bei Wegfall des Aufenthaltsrechtes infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit (Invalidität) besteht nach einem zweijährigen Aufenthalt ein Verbleiberecht.

Antrag der Minderheit

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

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Eventualantrag Amstutz





(falls der Antrag der Minderheit zu Abs. 4 angenommen wird)

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Schriftliche Begründung

Falls Absatz 4 über den Anspruch auf Verlängerung nach einer Fünfjahresfrist nicht gestrichen wird, hat Absatz 5 zu verbleiben, da vorübergehende Aufenthalte, namentlich zu Ausbildungszwecken, nicht den ordentlichen Aufenthalten zur Erwerbstätigkeit oder im Rahmen des Familiennachzuges gleichzusetzen sind.

Art. 32

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... prolongée s'il n'existe aucun motif de résiliation au sens de l'article 61.

Al. 4, 5

Biffer

Proposition de la minorité

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

Al. 3bis

Après un séjour de deux ans, l'étranger qui, du fait d'une incapacité de travail permanente (invalidité), ne peut plus prétendre à une autorisation de séjour, peut se voir octroyer le droit de demeurer en Suisse.

Proposition de la minorité

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

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition subsidiaire Amstutz

(au cas où la proposition de minorité concernant l'al. 4 serait adoptée)

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Développement par écrit

Si l'alinéa 4 concernant le droit à une prolongation après un séjour de cinq ans n'est pas biffé, l'alinéa 5 devra être conservé, étant donné que les séjours temporaires effectués notamment à des fins de formation ne doivent pas être mis sur un pied d'égalité avec les séjours ordinaires en vue d'exercer une activité lucrative ou dans le cadre du regroupement familial.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Die Aufenthaltsbewilligung wird an einen Aufenthaltswitz gekoppelt. Ist es die Erwerbsarbeit, so hat das zur Folge, dass jemand, der zum Beispiel einen Arbeitsunfall erleidet und dadurch invalid wird, sein Bleiberecht grundsätzlich verliert. Das kann dazu führen, dass eine Person das Land verlassen muss. In der Kommission wurde bei der Debatte darauf hingewiesen – das steht auch in der Botschaft –, dass bei Personen, die invalid geworden sind, allenfalls eine Regelung über die Härtefallklausel möglich ist. Das heisst, die Kantone können einem Verbleiberecht zustimmen.

Ich beantrage Ihnen nun, dass auch für Drittstaatenangehörige – wie das auch im Freizügigkeitsabkommen mit der EU der Fall ist – ein Verbleiberecht immer dann garantiert ist, wenn der Aufenthaltswitz der Erwerbsarbeit aufgrund von Invalidität dahinfällt. Herr Lang hat vorhin das Zitat gebracht: "Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen." Ich denke, das gilt nirgends so typisch wie bei dieser Frage. Ich finde es absolut unmenschlich und ungerecht, wenn jemand, der zum Beispiel aufgrund eines Arbeitsunfalls seine Gesundheit verliert, nachher noch gezwungen wird, unser Land zu verlassen. Marc Spescha hat in einem Buch die Situation so beschrieben: Er hat gesagt, das sei das "Drama des 'erfüllten Aufenthaltswitzes'". Das heisst, mit der Invalidität ist der Aufenthaltswitz erfüllt, und man schickt die Person weg. Das kann keine Regelung sein, die ein Staat mit einer humanitären Tradition für richtig befindet. Wir können uns auch nicht auf die Kompetenz der Kantone verlassen, denn es gibt Kantone, die hier mit äusserster Härte reagieren und die auch in solchen Fällen das Verbleiberecht verneinen.



Ich bitte Sie: Sichern Sie mit der Zustimmung zum Antrag der Kommissionsminderheit zu Absatz 3bis, dass die Personen, die aufgrund dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Erwerbsfähigkeit verlieren, trotzdem hier in unserem Land bleiben können, und zwar immer dann, wenn sie mindestens zwei Jahre in unserem Land waren. Das hat auch einen ganz praktischen Grund. Bevor sie ihre Invaliditätsanerkennung bekommen, müssen sie ein Jahr Wartefrist durchlaufen. Es kann nicht sein, dass diese Wartefrist im Ausland durchlaufen werden muss, auch aus praktischen Gründen. Denn während dieser Zeit müssen solche Personen alle medizinischen Untersuchungen über sich ergehen lassen, und das würde ja heissen, dass jemand aus dem Ausland immer hierher reisen muss, damit man überhaupt eine saubere Invaliditätsabklärung vornehmen kann. Ich bitte Sie, stimmen Sie aus praktischen und auch aus humanitären Erwägungen dem Antrag der Kommissionsminderheit zu Absatz 3bis zu.

Gross Andreas (S, ZH): Eine Minderheit der Kommission fand es schade, dass hier in Absatz 4 ein Ansatz des Bundesrates – in alter Zusammensetzung – gestrichen worden ist, nämlich dass diejenigen, die fünf Jahre lang mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung hier sein konnten, die hier arbeiteten und sich nichts zuschulden kommen liessen, eine Bewilligung für einen längeren Aufenthalt bekommen. Der Katalog in Artikel 61, was man alles schlecht machen könnte, um dieses Recht zu verwirken, ist lang. Diese Bewilligung fördert einerseits die Integration; das ist eine der logischen Säulen der Reformidee des Bundesrates in alter Zusammensetzung, die wir aufrechterhalten möchten. Auf der anderen Seite müssen wir uns einfach bewusst sein, dass wir diese Arbeitskräfte in den nächsten zwanzig Jahren brauchen. Wir würden sie bekommen, wenn wir jenen, die sich fünf Jahre als Arbeitskräfte bewährt haben, einen Daueraufenthalt zugestehen würden. In dem Sinne bitte ich Sie – wenn ich es deutlich sagen dürfte –, sich nicht vom Wahlfieber des letzten Jahres und der "Erosion der Mitte nach rechts" anstecken zu lassen, sondern die Intention des Bundesrates in alter Zusammensetzung, der auch nicht sehr revolutionär war, in dieser bescheidenen Hinsicht aufrechtzuerhalten.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte Sie, die Minderheiten Leutenegger Oberholzer und Gross Andreas zu unterstützen.

Es wurde von der Minderheitssprecherin, von Frau Leutenegger Oberholzer, schon gesagt, dass bei Invalidität zwingende Bestimmungen zum Schutz besonders verletzlicher Personen für diesen bedingten Rechtsanspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sprechen. Ich denke, es geht hier auch um den Grundrechtsstatus dieser Personen, die Menschenwürde, die persönliche Integrität, vor allem aber auch um das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung. Das ist ja ein

AB 2004 N 734 / BO 2004 N 734

Menschenrecht, das durchaus auch ausländische Staatsangehörige in Anspruch nehmen können. Oder mit anderen Worten: Wenn eine solche Person einer solchen Nothilfe bedürfte, einer medizinischen Nothilfe, dann könnte sie gar nicht weggewiesen werden.

Frau Leutenegger Oberholzer hat es aber schon angetönt, dass hier auch sozialversicherungsrechtliche Gründe dafür sprechen, dass diese Personen in der Schweiz bleiben dürfen, dass es während der Dauer der Abklärung der Invalidität sinnvoll ist – auch im Sinne der immer wieder beschworenen Missbrauchsbekämpfung –, wenn diese Personen hier in der Schweiz eben diese Abklärungen der Invalidität vornehmen lassen können, aber auch allfällige berufliche oder medizinische Massnahmen abklären lassen können.

Nun wäre ich eigentlich froh, Herr Bundesrat Blocher – ich möchte Sie jetzt direkt ansprechen -: Ich stelle bezüglich des sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstatus eine gewisse Doppelbödigkeit fest. Einerseits haben Sie, Herr Bundesrat Blocher, laut über eine liberalere Immigrationsregelung nachgedacht, aber nur unter Abkoppelung vom System der sozialversicherungsrechtlichen Leistungen in einer ersten Phase. Auf der anderen Seite hat Herr Fasel aufgezeigt, dass Arbeitgeber landwirtschaftlicher Praktikanten diese gezielt in das System der Prämienverbilligung des KVG hineinlenken. Man nutzt also einerseits das System, und gleichzeitig spricht man von Missbrauch sozialversicherungsrechtlicher Leistung durch ausländische Erwerbstätige. Das ist meines Erachtens scheinheilig.

Aber wir sollten jetzt in der Logik des bestehenden Systems denken und argumentieren, und da gibt es sehr gute sozialversicherungsrechtliche Gründe dafür, dass solche Personen ihre Leistungen wegen Invalidität in der Schweiz beziehen und auch der entsprechenden sozialversicherungsrechtlichen Kontrolle in der Schweiz unterliegen. Herr Blocher, ich bitte Sie, gerade zu diesem Aspekt, zu diesem Punkt, vielleicht auch etwas zu sagen und dazu Stellung zu nehmen: Es ist sinnvoll, dass solche Personen in der Schweiz bleiben, eben auch wegen der Missbrauchskontrolle.

Ich bitte, auch den Antrag der Minderheit Gross Andreas anzunehmen; das ist ja ursprünglich ein bundesrät-



licher Antrag. Hier verdichtet sich gewissermassen ein Ermessenstatbestand nach fünf Jahren Aufenthalt zu einem Recht unter Vorbehalt der Widerrufsgründe nach Artikel 61. Das wäre ein echter Schritt zur Integration bewährter und unbescholtener ausländischer Erwerbstätiger. Diese grössere Rechts- und Arbeitsplatzsicherheit, die wir diesen langjährigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz verschaffen, ist auch – davon bin ich vollends überzeugt – ein Vorteil für den Arbeits- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

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

Engelberger Eduard (RL, NW): Was Herr Gross Jost gesagt hat, wollen wir auch, und wir sind überzeugt, dass das auch mit der Fassung der Mehrheit möglich ist, denn das Eintreten einer Invalidität ist nicht per se ein Wegweisungsgrund. In Artikel 30 Absatz 1 Litera b sind bei den Ausnahmen zu den Zulassungsvoraussetzungen auch die schwerwiegenden persönlichen Härtefälle geregelt, und ich glaube, wir sprechen mit der vorliegenden Kategorie eben von schwerwiegenden persönlichen Härtefällen. Zudem sind der Widerruf von Verfügungen in Artikel 61 und der Widerruf von Niederlassungsbewilligungen in Artikel 62 lediglich mit einer Kann-Bestimmung geregelt. Aufgrund dieser Bestimmungen – zusammen mit dem in Artikel 91 enthaltenen Grundsatz zur Ermessensausübung – erübrigt sich eine weitere gesetzliche Präzisierung für das Verbleiberecht im Sinne des Antrages der Minderheit Leutenegger Oberholzer.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen. Ich spreche jetzt auch zum Antrag der Minderheit Gross Andreas zu Absatz 4. Ich bitte Sie, auch bei Absatz 4 der Mehrheit zuzustimmen. Mit einem gesetzlich festgeschriebenen Rechtsanspruch auf Verlängerung einer Jahresaufenthaltsbewilligung wird der Integrationsgedanke unterlaufen. Integrationswille und Integrationsbereitschaft sollen auch bei einer Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung eine Voraussetzung bleiben. Dies wäre aber bei einem von vornherein feststehenden Anspruch auf Verlängerung nach fünf Jahren nicht mehr der Fall. Zudem wird in Artikel 33 Absatz 2 Litera a der Erhalt der Niederlassungsbewilligung nach fünfjährigem Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. Der vorliegende Minderheitsantrag schränkt zudem den noch verbleibenden Ermessensspielraum der Migrationsbehörden weiter ein. Ich bitte Sie also, der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag Gross Andreas abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Gross, Sie folgen dem Entwurf des Bundesrates; dazu kann ich nichts sagen. Ich kann Ihnen lediglich sagen, dass in der Kommission der Bundesrat anscheinend der Fassung der Mehrheit zugestimmt hat, weil in Absatz 3 der Vorbehalt auf Artikel 61 übernommen worden ist. Das ist die Haltung des damaligen Bundesrates. Ich habe sie nicht infrage gestellt, weil meine Stellungnahme natürlich grundsätzlich auf den bundesrätlichen Anträgen beruht. Ich habe jene Dinge neu in den Bundesrat getragen, von denen ich gefunden habe, sie seien unbedingt notwendig. Hier habe ich das nicht gefunden. Darum stimmen wir hier der Mehrheit zu.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: L'autorisation de séjour est accordée dans un but déterminé. En cas de changement de situation – et c'est le cas si une personne devient invalide –, il y a lieu que les autorités réexaminent la situation. Il n'est pas possible d'avoir un renouvellement automatique d'une autorisation de séjour si les motifs du séjour ont changé. A relever qu'a contrario, l'autorisation d'établissement n'est pas soumise à cette condition, et c'est même sa caractéristique.

En ce qui concerne les cas d'invalidité, qui sont évoqués par Madame Leutenegger Oberholzer, une prolongation du séjour peut parfaitement être accordée. On a eu l'impression tout à l'heure que dès qu'une personne devenait invalide, on allait l'expulser. Non! Une prolongation du séjour peut être accordée en dérogeant aux conditions d'admission, selon l'article 33 alinéa 3.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer, comme l'a fait la commission par 12 voix contre 8 et 1 abstention.

Concernant la proposition de la minorité Gross Andreas, la commission a choisi d'en rester au système actuel, avec la possibilité d'accorder une prolongation, mais sans créer un droit. Monsieur Gross, cette possibilité d'obtenir une autorisation d'établissement existe à l'article 33 alinéa 4: l'autorisation d'établissement "peut être octroyée au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour lorsque l'étranger s'est bien intégré en Suisse, en particulier lorsqu'il a de bonnes connaissances d'une langue nationale". J'ai presque envie de vous dire que cette disposition est plus généreuse que celle que vous voulez réintroduire, parce qu'elle ne déduit pas les périodes d'études.

Comme la commission, qui a pris sa décision par 14 voix contre 8, je vous invite à biffer les alinéas 4 et 5 de l'article 32, donc à rejeter la proposition de la minorité Gross Andreas. Comme je vous le disais, la



transformation en autorisation d'établissement est déjà réglée à l'article 33 alinéa 4, dans une forme finalement plus généreuse que celle souhaitée par Monsieur Gross.

Abs. 3bis – Al. 3bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 62 Stimmen

Dagegen 91 Stimmen

AB 2004 N 735 / BO 2004 N 735

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 58 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Damit entfällt der Eventualantrag Amstutz.

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 33

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Nach einem ununterbrochenen Aufenthalt mit einer Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre kann bei erfolgreicher Integration die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt.

Antrag Wobmann

Abs. 2

Ausländerinnen und Ausländern kann eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

Schriftliche Begründung

Die Schweiz kann sich auf Gesetzesstufe nicht verpflichten, unter den genannten Voraussetzungen immer und in jedem Fall eine Niederlassungsbewilligung zu erteilen. Mit einer Kann-Formulierung wird der notwendige Spielraum geschaffen, um nötigenfalls von der Grundregel abzuweichen, wenn staatspolitische Überlegungen dies erfordern.

Antrag Müller Philipp

Abs. 2

Ausländerinnen und Ausländern kann die Niederlassungsbewilligung erteilt werden, wenn:

....

Abs. 3

Streichen

Abs. 4

Die zuständige Behörde prüft namentlich die schulische, berufliche und gesellschaftliche Integration sowie die Kenntnisse einer Landessprache. Die Migrations-, Schul- und Einbürgerungsbehörden arbeiten diesbezüglich eng zusammen. Die zuständige Behörde prüft namentlich, ob Widerrufsgründe nach Artikel 61 vorliegen; entsprechende Ansprüche erlöschen, sofern dies der Fall ist. Diese Regelung gilt sinngemäss auch bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Familiennachzuges.

Abs. 5



Vorübergehende Aufenthalte, namentlich zur Aus- und Weiterbildung (Art. 27), werden an den ununterbrochenen Aufenthalt in den letzten fünf Jahren nach Absatz 2 Buchstabe a nicht angerechnet.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 2: Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Der Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung nur aufgrund einer gewissen Anwesenheitsdauer ist abzulehnen. Die Niederlassungsbewilligung ist als Ausdruck der Integration in der Schweiz zu verstehen, weshalb den materiellen Prüfungsvoraussetzungen bei der Gewährung mehr Bedeutung zuzumessen ist.

Sodann ist nicht einzusehen, weshalb – unter gewissen Voraussetzungen – allen Ausländern ein Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung eingeräumt werden soll. Gerade Ausländer, die strafrechtlich wenig auffällig sind, sich aber dennoch nicht an die geltende Ordnung halten und heute keinen Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung geltend machen können, lassen sich mit der Verweigerung der Niederlassungsbewilligung nicht selten zu einem besseren Verhalten bewegen.

Es ist nicht einzusehen, den Grundsatz der Reziprozität in diesem Bereich aufzugeben und auf das Gegenrecht für Schweizer in jenen Staaten, die mit der Schweiz – noch – keine Niederlassungsvereinbarung abgeschlossen haben, zu verzichten.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, darauf hinzuweisen, dass die Schweiz bereits mit verschiedenen Staaten wie zum Beispiel Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Liechtenstein, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Österreich Niederlassungsvereinbarungen (der Unterschied zwischen Niederlassungsverträgen und Niederlassungsvereinbarungen besteht darin, dass bei Niederlassungsvereinbarungen ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung begründet wird; der Vorteil bei den Niederlassungsverträgen besteht heute namentlich darin, dass die Betroffenen geographische Mobilität erhalten, somit zum Beispiel Anspruch auf Kantonswechsel erhalten) abgeschlossen hat, die gegenseitig einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung einräumen (IMES, Weisungen, Anhang 011.12). Es ist daher Drittstaaten unbenommen, mit der Schweiz in Kontakt zu treten und für ihre Staatsbürger in der Schweiz eine Besserstellung beim Aufenthaltsstatus anzustreben, sofern gleichzeitig Gegenrecht gehalten wird. In Absatz 2 ist daher der Begriff "Anspruch" zu streichen und durch eine Kann-Formulierung zu ersetzen. Die FDP hat im Übrigen schon bei der Kategorie der Aufenthaltsbewilligungen in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass die Einräumung eines Rechtsanspruches mit Blick auf das Ziel der Stabilisierung der Ausländerzahlen nicht unproblematisch sein kann (im Kommentar zu Art. 35 Abs. 5, Version Vernehmlassungsentwurf, der von der SPK gestrichen wurde). Sinngemäss ist dieser Einwand auch hier zu hören. Weiter hat sich die FDP bei der Kategorie der Niederlassungsbewilligungen dagegen ausgesprochen, dass schon allein das Vorweisen einer gewissen Anwesenheitsdauer zu einem Rechtsanspruch führt.

Zudem haben im Rahmen der Vernehmlassung 13 Kantone einen Rechtsanspruch abgelehnt oder zumindest grosse Vorbehalte geäussert. Selbst die CVP hat sich explizit gegen einen Rechtsanspruch ausgesprochen.

Zu Absatz 3: Mit dieser Regelung ist eine Flut von Gesuchen zu erwarten, da jeder Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung überzeugt sein wird, bei ihm lägen wichtige Gründe im Sinne des Gesetzes vor.

Zu Absatz 4: Da Integrationswille vorausgesetzt wird, ist nicht einzusehen, warum überhaupt eine vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung gesetzlich verankert werden soll. Hinzu kommt, dass der Begriff "erfolgreiche Integration" zu schwammig ist. Auch hier gilt – wie schon bei Artikel 33 Absatz 2 (Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung) –, dass der Grundsatz der Reziprozität nicht aufzugeben ist.

Vorgeschlagen wird neu, in Absatz 4 das Prüfungsprogramm betreffend erfolgreiche Integration festzulegen. Um möglichst einen gesamtschweizerisch einheitlichen Standard zu erreichen, ist erforderlich, dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt und die Kriterien definiert.

Zudem sollte nicht nur die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz, sondern auch die während des Aufenthaltes erfolgte Integration dafür entscheidend sein, ob eine unbefristete Anwesenheitsbewilligung erteilt wird. Mit Blick auf die daraus folgenden Rechtsansprüche für die im Ausland wohnenden Familienangehörigen ist weiter zu verlangen, dass auch bei diesen Personen gute Integrationschancen bestehen. Auf diesen wesentlichen Punkt hat die FDP bereits im Rahmen der Vernehmlassung ausdrücklich hingewiesen (im Kommentar zu Art. 36 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf).

Da auch für ordentliche Einbürgerungen der Grad der Integration geprüft werden muss, ist es sinnvoll und nötig, dass der Informations- und Datenaustausch zwischen den Migrations- und Einbürgerungsbehörden intensiviert wird.

AB 2004 N 736 / BO 2004 N 736

Doppelspurigkeiten bei der Abklärung der Integrationsleistungen sind zu vermeiden. Als gesetzlicher Auftrag





ist daher zu formulieren, dass die Migrations- und Einbürgerungsbehörden eng zusammenarbeiten. Die Schulbehörden müssen ausdrücklich erwähnt werden. Sie sind gesetzlich zu verpflichten, bei der Informationsbeschaffung bzw. -vermittlung betreffend Integration aktiv mitzuarbeiten. Wenn dies nicht gesetzlich verankert wird, werden sich viele Schulleitungen nicht kooperativ verhalten. Die Formulierung von Absatz 4 korrespondiert mit dem Positionspapier "Migrationspolitik" der FDP unter der Rubrik Auswahl der Zuwandernden. Zu Absatz 5: Da Absatz 4 in der bundesrätlichen Fassung zu streichen ist, muss Absatz 5 entsprechend angepasst werden.

Art. 33*Proposition de la commission**Al. 1–3, 5*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

.... de séjour portant sur les cinq dernières années, lorsque l'étranger

*Proposition Wobmann**Al. 2*

L'étranger peut avoir droit à une autorisation d'établissement:

....

Développement par écrit

La Suisse ne peut pas s'engager dans le cadre d'une loi à octroyer automatiquement une autorisation d'établissement dès lors que les conditions prévues sont remplies. Une formulation potestative permet de dégager la marge de manoeuvre nécessaire afin de pouvoir s'écarter de la règle générale si des considérations d'ordre politique l'exigent.

*Proposition Müller Philipp**Al. 2*

L'autorisation d'établissement peut être octroyée à l'étranger:

....

Al. 3

Biffer

Al. 4

L'autorité compétente vérifie notamment que l'étranger est intégré en Suisse sur le plan scolaire, professionnel et social et qu'il connaît une langue nationale. A cet effet, les autorités compétentes en matière de migration et de naturalisation ainsi que les autorités scolaires travaillent en étroite coopération. L'autorité compétente contrôle en particulier s'il existe des motifs de révocation au sens de l'article 61. Si tel est le cas, les droits de l'étranger d'obtenir une autorisation d'établissement s'éteignent. Cette règle s'applique par analogie à l'octroi d'une autorisation d'établissement dans le cadre du regroupement familial.

Al. 5

Les séjours temporaires effectués notamment à des fins de formation ou de perfectionnement (art. 27) ne sont pas pris en compte dans le séjour ininterrompu de cinq ans prévu à l'alinéa 2 lettre a.

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 2: contrairement à ce que prévoit le droit actuel, il est question d'ancrer ici un nouveau droit; or les motifs suivants plaident en faveur de son rejet.

Il faut refuser que le droit à une autorisation d'établissement soit accordé uniquement sur la base d'une certaine durée de présence en Suisse. Puisque ladite autorisation doit être comprise comme l'expression d'une intégration en Suisse, il faut accorder davantage d'importance aux conditions matérielles que l'étranger doit remplir pour son octroi.

Il ne serait pas compréhensible que – sous certaines conditions – tous les étrangers aient d'emblée droit à une autorisation d'établissement. Le système actuel qui prévoit la possibilité de refuser le permis d'établissement, permet souvent d'amener précisément ceux des étrangers qui ne se tiennent pas aux règles de l'ordre établi tout en n'étant pas les auteurs d'infractions graves, à changer de comportement par le fait que le permis d'établissement peut leur être refusé.



Il n'est pas acceptable non plus de renoncer dans ce domaine au principe de réciprocité; on devrait alors renoncer à ce qu'un ressortissant suisse résidant dans un pays étranger qui n'a pas encore d'accord d'établissement avec la Suisse puisse s'y établir. On rappellera à ce sujet que la Suisse a déjà conclu des accords de réciprocité avec différents pays tels que la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, le Liechtenstein, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et l'Autriche (différence entre traité d'établissement et accord d'établissement: dans le deuxième cas, le droit à un permis d'établissement doit être motivé; un avantage du premier est que l'étranger concerné jouit de la mobilité géographique, donc il peut par exemple changer de canton), accords qui, en contrepartie, donnent droit à l'octroi de l'autorisation d'établissement (cf. IMES instructions, annexes 011.12). Il est donc loisible à des Etats tiers d'entrer en contact avec la Suisse et de demander un meilleur statut pour leurs ressortissants en Suisse pour autant que la réciprocité soit accordée. Pour ces motifs, il faut biffer la notion de droit au permis d'établissement à l'alinéa 2 et y insérer une formulation potestative.

Le PRD a déjà signalé au cours de la procédure de consultation, s'agissant des catégories de permis de séjour, que le fait de prévoir un tel droit n'était pas sans poser de problème dans la perspective de la stabilisation du nombre d'étrangers (dans le commentaire sur l'art. 35 al. 5, version soumise à la consultation, biffé par la CIP). L'argument quant au fond mérite d'être rappelé ici. Le PRD a également émis un avis défavorable à la possibilité d'octroyer un permis d'établissement uniquement sur la base de la preuve d'une certaine durée de résidence.

En outre, pendant la consultation, treize cantons ont rejeté le droit, ou du moins ils ont émis de fortes réserves. Même le PDC s'est opposée de manière explicite à ce droit.

Concernant l'alinéa 3: cette règle risque de déclencher un flot de demandes, car chaque étranger sans permis d'établissement sera convaincu de pouvoir invoquer d'importants motifs selon la loi.

Concernant l'alinéa 4: comme la volonté de s'intégrer est une condition préliminaire, il n'est pas compréhensible qu'un octroi anticipé du permis d'établissement soit prévu par la loi. De plus, la notion d'intégration "réussie" est trop floue. En outre, il faut ici également que le principe de la réciprocité ne soit pas abandonné (cf. aussi l'art. 33 al. 2).

Une nouveauté est l'instauration, à l'alinéa 4, d'un programme d'examen pour contrôler la réussite de l'intégration. Pour garantir que les normes soient uniformes pour toute la Suisse il faut que le Conseil fédéral définisse les détails et les critères.

De plus, ce n'est pas seulement la durée du séjour qui doit compter, mais le degré d'intégration pendant cette période de résidence. Il faut aussi prendre en considération les droits qu'ont les membres de la famille résidant encore à l'étranger: on doit pouvoir également exiger de ces personnes de bonnes chances de s'intégrer. Le PRD a déjà souligné ces points dans le cadre de la consultation (dans le commentaire concernant l'art. 36 al. 3 du projet mis en consultation).

Puisque le degré d'intégration doit être examiné même pour les naturalisations ordinaires, il est opportun et nécessaire que l'échange de données d'informations entre les autorités responsables des migrations et des naturalisations soit intensifié, étant entendu que toute redondance doit être évitée. Le texte de loi doit donc faire état de la nécessité pour ces autorités de coopérer étroitement.

Les autorités scolaires doivent être mentionnées expressément: elles doivent être obligées par la loi à participer activement à l'acquisition et à la transmission des informations concernant l'intégration. En l'absence d'une disposition dans

AB 2004 N 737 / BO 2004 N 737

la loi, les directions des écoles n'offriront pas leur coopération.

La formulation de l'alinéa 4 correspond au "papier" sur la politique de migration du PRD sous la rubrique "Sélection des immigrants".

Concernant l'alinéa 5: comme l'alinéa 4 doit être biffé du projet du Conseil fédéral, l'alinéa 5 doit être adapté en conséquence.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Bei Artikel 33 geht es um die Niederlassungsbewilligung, also um jenen Rechtsstatus, der am meisten Qualitäten aufweist und den besten Status darstellt. Der Bundesrat und die Mehrheit haben sich klar für eine Besserstellung gegenüber heute ausgesprochen, indem man neu Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung hat, wenn man sich mindestens zehn Jahre hier aufhält und im Einzelfall keine Widerrufsgründe vorliegen. Das war in der Kommission völlig unbestritten.

Die Anträge Wobmann und Müller Philipp lagen der Kommission nicht vor. Sie verlangen im Gegensatz zum Anspruch eine Kann-Formulierung. Dieses Anliegen lag in der Kommission nicht vor. Wir haben uns unbestrit-



tenermassen für den Rechtsanspruch ausgesprochen, weil es hier um Niederlassungsbewilligungen für Leute geht, die zehn Jahre oder länger hier in der Schweiz gelebt haben.

Abs. 3–5 – Al. 3–5

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 91 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 63 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 85 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp/Wobmann 68 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 34

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Wasserfallen

Abs. 2

Personen mit einer Grenzgänerbewilligung müssen mindestens einmal täglich an ihren Wohnort

Schriftliche Begründung

Dieser Artikel entspricht den Vorschriften der bilateralen Verträge. Es stellt sich die Frage, ob Drittausländern nun zwingend, und gerade bei den Grenzgängern, die Gleichstellung mit den EU-Staatsangehörigen gegeben werden soll. Heute betrifft dies rund 700 Personen. Bei einer Lockerung auf "wöchentlich" kann eine Flut von Gesuchen die Folge sein, was nicht im Interesse der Schweiz ist.

Art. 34

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Wasserfallen

Al. 2

Le titulaire doit regagner au moins une fois par jour son lieu de résidence à l'étranger

Développement par écrit

Cet article correspond aux règles des accords bilatéraux. La question qui se pose est de savoir si, précisément dans le cas des frontaliers, les ressortissants d'Etats-tiers doivent obligatoirement être mis sur un pied d'égalité avec ceux de l'UE. 700 personnes seraient concernées aujourd'hui. Si la disposition est assouplie pour que le déplacement requis ne soit qu'hebdomadaire, le nombre de demandes pourrait augmenter considérablement, ce qui ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Monsieur Wasserfallen, par sa proposition, souhaite que le retour au lieu de résidence à l'étranger soit exigé chaque jour au lieu d'une fois par semaine. Il craint en effet qu'il y ait une invasion de frontaliers en provenance d'Etats tiers. Cela n'est pas possible puisque nous avons fait allusion tout à l'heure aux accords internationaux dans le domaine du trafic frontalier. Je tiens à préciser que la zone frontalière, dans laquelle doivent être domiciliés les travailleurs qui prétendent au statut de frontalier, est strictement limitée – soit à 10 kilomètres pour la France, à 20 kilomètres pour l'Italie et un certain nombre de districts pour l'Allemagne. Il n'est donc pas possible qu'il y ait une invasion de travailleurs frontaliers, dans la mesure où ceux-ci doivent être domiciliés dans une zone géographiquement proche de nos frontières, qui est strictement délimitée dans le cadre des accords internationaux pertinents.

C'est la raison pour laquelle je vous invite, au nom de la commission, à soutenir le projet du Conseil fédéral et à rejeter la proposition Wasserfallen.



Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 106 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 26 Stimmen

Art. 35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

.... wenn sie nicht erwerbslos sind und

Schriftliche Begründung

Die gängige Bezeichnung für arbeitslos ist heute meines Wissens erwerbslos.

Antrag Müller Philipp

Abs. 2

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung kann der Kantonswechsel bewilligt werden, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufungsgründe nach Artikel 61 vorliegen.

Schriftliche Begründung

Im Gegensatz zum heutigen Recht soll hier neu ein Anspruch verankert werden, was aus den nachfolgenden Gründen abzulehnen ist: Es besteht kein Anlass, Jahresaufenthaltern einen Anspruch auf den Kantonswechsel einzuräumen. Indem man ihnen nun ebenfalls generell Ansprüche gewähren will, werden sie den niedergelassenen Ausländern weitgehend gleichgestellt.

Die Grenzen zwischen den beiden Bewilligungstypen werden verwischt. Konsequenz zu Ende gedacht, müsste der in der bisherigen Praxis bewährte Dualismus der beiden Aufenthaltstitel beseitigt werden. Erhalten Jahresaufenthalter einen Anspruch auf Kantonswechsel, so kann dieser gegenüber von Sozialhilfe abhängigen Ausländerinnen oder Ausländern kaum mehr verweigert werden. Es besteht die Gefahr des interkantonalen "Sozialhilfetourismus". Absatz 2 ist daher als Kann-Bestimmung zu formulieren.

Zudem hat die FDP im Rahmen der Vernehmlassung diesbezüglich Vorbehalte angebracht und verlangt, dass Kantonswechsel die Integration nicht beeinträchtigen dürfen (im Kommentar zu Art. 39 Abs. 3, Version Vernehmlassungsentwurf). Durch den Wegfall des Rechtsanspruches ist dieser Problematik ebenfalls Rechnung getragen.

AB 2004 N 738 / BO 2004 N 738

Art. 36

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hess Bernhard

Al. 2

.... s'il n'est pas sans activité lucrative et

Développement par écrit

La désignation usuelle pour "chômage" est, à ma connaissance "sans activité lucrative" (ou, "sans emploi et sans revenu").

Proposition Müller Philipp



**Al. 2**

Le titulaire d'une autorisation de séjour peut être autorisé à changer de canton s'il n'est pas au chômage et qu'il n'existe aucun motif de révocation au sens de l'article 61.

Développement par écrit

L'alinéa 2 confère aux étrangers un nouveau droit qui ne figure pas dans le droit actuel et qu'il convient de rejeter, car il n'existe aucune raison de donner aux personnes ayant une autorisation annuelle de séjour le droit de changer de canton. Si un tel droit leur est également accordé, ils seront assimilés, dans une large mesure, aux titulaires d'une autorisation d'établissement.

Les frontières existant entre les deux types d'autorisations disparaîtront. Il convient de réfléchir en toute connaissance de cause à la suppression du dualisme de ces deux titres de séjour, garanti par la pratique en vigueur. Si les titulaires d'une autorisation annuelle de séjour obtiennent le droit de changer de canton, il ne sera guère possible de le refuser aux étrangers dépendant de l'aide sociale. D'où le danger de voir se développer le "tourisme intercantonal de l'aide sociale". En conséquence, l'alinéa 2 doit être formulé comme une disposition potestative.

Dans le cadre de la consultation, le PRD a, en outre, émis des réserves à ce sujet et exigé que le changement de canton ne nuise en aucun cas à l'intégration de l'étranger (cf. commentaire relatif à l'art. 39 al. 3 du projet mis en consultation). La suppression d'une prétention à un droit tient également compte de cette problématique.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Bei Artikel 36 führen wir gegenüber dem heutigen Recht eine gewisse Mobilität ein, indem in Absatz 2 neu ein Anspruch auf den Kantonswechsel stipuliert wird. Heute ist die Bewilligung für Aufenthalte beschränkt auf den Kanton, in dem eine Person diese Bewilligung erhalten hat. Das hat sich negativ ausgewirkt; es behindert die Mobilität, und in der Berufswelt ist es heute oft so, dass dann im Laufe der Jahre eine Arbeitsstelle gewechselt wird. Deshalb sind Bundesrat und Kommission klar für einen Anspruch auf den Kantonswechsel.

Herr Müller möchte auch hier eine Kann-Formulierung haben. Das würde natürlich einen Bürokratieaufwand mit sich bringen und würde eben nicht im Sinne der Konzeptänderung der Mobilität stehen.

Bei Herrn Hess sehe ich lediglich darin eine Änderung, dass er "erwerbslos" statt "arbeitslos" einfügen möchte. Das ist meines Erachtens eine Aufgabe für die Redaktionskommission.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission 136 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 9 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 90 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 61 Stimmen

Art. 37–39*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 40***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Stamm**Abs. 3*

Der Ausweis für Personen mit Niederlassungsbewilligung wird für fünf Jahre ausgestellt.

Schriftliche Begründung

Der Zusatz "zur Kontrolle" ist irreführend, impliziert er doch, dass es sich bei der Frist von fünf Jahren lediglich um eine bürokratische Schikane handelt. Die Niederlassungsbewilligung kann jedoch, genau wie andere



Bewilligungstitel, unter gewissen Voraussetzungen widerrufen werden. Somit bedarf es keiner Unterscheidung bzw. Spezifizierung zur Bezeichnung der Fünfjahresfrist.

Art. 40

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Stamm

Al. 3

Le titre de séjour du titulaire d'une autorisation d'établissement est remis pour une durée de cinq ans.

Développement par écrit

Le début de la phrase "A des fins de contrôle" est trompeur, car il implique que le délai de cinq ans a été retenu en fonction de considérations bureaucratiques uniquement. Or, à l'instar des autres titres de séjour, l'autorisation d'établissement peut faire l'objet d'une révocation dans les conditions prévues en la matière. Il n'est donc pas nécessaire d'apporter des précisions concernant ce délai de cinq ans.

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 108 Stimmen

Für den Antrag Stamm 40 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stehen jetzt vor Artikel 41. Ich kann Ihnen bereits ankündigen, dass für diesen Artikel 15 Abstimmungen nötig sein werden. Ich beantrage Ihnen deshalb, hier die Sitzung zu unterbrechen.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr

La séance est levée à 19 h 00