



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)

Donzé Walter (E, BE): Erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen: Mit der ersten Vorbemerkung – die Pressetribüne ist nicht mehr ganz leer – wollte ich auf eine einmalige Gelegenheit für die Presse hinweisen. Mit der Behandlung dieser beiden Gesetze kann man nämlich einmal deutlich zeigen, dass es zwei verschiedene Gesetze gibt und dass nicht alle Ausländer Asylbewerber sind. Das könnte doch in den Medien jetzt einmal deutlich dargestellt werden.

Die zweite Vorbemerkung: Migration ist Tatsache. Kaum hatten wir über die 18-Prozent-Initiative abgestimmt, war es die Schweizer Wirtschaft, die nach weiteren ausländischen Arbeitskräften rief. Bei einem Wirtschaftswachstum, wie wir es anstreben, verlangt unsere Demographie nach weiteren ausländischen Arbeitskräften, die einwandern. Die bisherige Gesetzgebung trägt Früchte; die Saisonniers sind inzwischen aufgenommen, und sie können ihre Familien nachziehen. Es ist allerdings interessant und wenig bekannt, dass z. B. im Jahr 2001 die meisten Einwanderer aus Deutschland kamen. Deutschland hatte einen positiven Wanderungssaldo von 7834 Personen. Nach Deutschland folgten Sri Lanka, Jugoslawien, Mazedonien und – schon an fünfter Stelle – Frankreich. Diese Tatsachen korrigieren schon ganz wesentlich ein Bild, wie es unsere Bevölkerung hat.

Es ist sechs Jahre her, dass der Bundesrat eine Expertenkommission mit der Revision des Anag beauftragte. Wir haben inzwischen die bilateralen Verträge abgewartet. Wenn wir so weitermachen wollen, dann können wir auch die "Bilateralen II" abwarten, wir können eine weitere Abstimmung über den EU-Beitritt abwarten, und wir werden nie ein revidiertes Ausländergesetz haben. Ich stelle fest: Eigentlich wollen wir ja alle eine Revision des Ausländergesetzes. Aber nicht alle wollen die gleiche Revision. Ich stelle weiter fest, dass die EU- und die Efta-Staaten uns ein duales Migrationssystem vorgeben. Wir können das nicht ändern.

Die Kommission hat nun Lösungsvorschläge zur Rechtsstellung der Ausländer erarbeitet. Sie hat die Administration verbessert. Sie hat die Verfahren verkürzt. Sie hat die Integration verbessert, und sie ist Missbräuchen entgegengetreten. Das Resultat haben Sie auf Ihrer Fahne. Aber dieses Resultat finden die Linken und die Rechten nun nicht ideal. Die einen wollen verhindern, die anderen wollen verschärfen.

Welches ist nun die Position der EVP/EDU-Fraktion? Wir beantragen Ihnen, jetzt einzutreten und alle Rückweisanträge abzulehnen. Wir wollen die Revision nicht auf die lange Bank schieben. Wir wollen die Probleme



lösen. Wir wollen den Missbräuchen wehren, z. B. im Schlepperwesen, bei der Schwarzarbeit – hier bitte auch mit dem Schwarzarbeitsgesetz vorwärts machen! Aber auch beim Menschenhandel wollen wir eingreifen. Wir wollen die Integration der Ausländer bei uns optimieren, und wir müssen auch für die "sans-papiers" eine Lösung finden, allerdings nach unserer Auffassung keine Globallösung.

Die Positionen sind bezogen. Wir sind Erstrat. Wie beim Asylgesetz können für Problemzonen noch vertiefte Abklärungen erfolgen und Entwürfe verfasst werden. Zahlreiche Einzelanträge können in Kategorie IV ökonomisch behandelt werden. Eine Rückweisung verzögert nur und produziert übrigens weitere Minderheitsanträge; diese können dann nicht in Kategorie IV behandelt werden.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Asylgesetz und Ausländergesetz können jetzt, wo das Thema warm ist, am besten behandelt werden. Jetzt sind wir dran; krempeln wir die Ärmel hoch, machen wir unsere Hausaufgaben. Wer Lösungen will, der muss den Problemen ins Auge sehen.

Deshalb: Treten Sie ein, und lehnen Sie alle Rückweisungsanträge ab.

Levrat Christian (S, FR): Ce pays a besoin d'une loi sur les migrations, et ce dans les meilleurs délais, parce que la Suisse est et restera un pays d'immigration, une immigration dont nous avons besoin et dont nous profitons largement.

Or, loin d'offrir une conception intelligible de la migration, le projet de loi que nous débattons est pour l'essentiel un bricolage de mesures répressives à la cohérence douteuse. Cette loi ne répond pas aux vraies questions. Une étude récente du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population montre que les salaires des personnes immigrées sont inférieurs à ceux des Suisses et des Suissesses. Il est apparu en particulier que les permis de courte durée et la précarité des droits de séjour ont eu un effet négatif sur les salaires. Ainsi est-il aujourd'hui démontré que le salaire moyen d'un saisonnier à l'époque était de 13,6 pour cent inférieur à celui d'un Suisse occupé dans le même emploi. Une autre recherche nous montre que les sans-papiers gagnent en moyenne 1200 francs par mois.

On pourrait attendre de la loi qu'elle règle ce problème, qu'elle mette un terme aux pratiques d'exploitation, aux pratiques de dumping social auquel nous assistons, et ce dans l'intérêt des personnes immigrées, comme dans celui de l'économie de ce pays. Il n'en est rien malheureusement. Pire encore, cette loi aggrave le problème, entraînera une augmentation du nombre de sans-papiers et une multiplication des statuts précaires, notamment par l'introduction des permis de courte durée. Ces permis, d'une validité d'un an, prolongeables pour une durée totale de 24 mois, n'autorisent pas, ou qu'exceptionnellement, un changement d'employeur et n'accordent pas de droit au regroupement familial. Ces permis vont favoriser une rotation constante des migrants et une exploitation d'hommes et de femmes qui n'ont d'autre choix que d'accepter ce qu'on leur propose aux conditions auxquelles on le leur propose. La réglementation particulière qui est proposée pour l'agriculture ne fera qu'aggraver les choses de ce point de vue-là.

Ces permis nous renvoient à l'image des saisonniers, nous replacent quelques dizaines d'années en arrière et témoignent d'une mentalité qui veut que les étrangers soient avant tout des bras et n'aient ni visage, ni famille, ni attaches. Tous les travailleurs actifs en Suisse, quel que soit le permis de travail qui leur est accordé, doivent être autorisés à faire venir leur famille sans autre difficulté.

Plutôt que d'éliminer les discriminations existantes, cette loi va en créer de nouvelles; plutôt que de renforcer le contrôle des conditions de travail et de rémunération, cette loi va créer une pression à la baisse sur les salaires.

Parce que la commission nous propose dans les faits de réintroduire un statut proche de celui des saisonniers d'antan, parce que le système binaire d'admission est discriminatoire dans son fondement même, je vous invite, au nom du groupe socialiste, à ne pas entrer en matière sur ce projet de loi.

AB 2004 N 649 / BO 2004 N 649

Dunant Jean Henri (V, BS): Kollege Baader hat die Stellungnahme der SVP-Fraktion klar dargelegt. Herr Weyeneth wird dessen Ausführungen noch ergänzen. Ich möchte hier, in dieser etwas erweiterten "Kommissionssitzung", nur kurz auf zwei Punkte des unbefriedigenden Gesetzentwurfes eingehen.

Der eine Punkt betrifft den Widerruf der Verfügungen. Hier müsste unbedingt eine Verurteilung wegen Drogendelikten als zusätzlicher Grund angefügt werden. Eine wesentliche Anzahl von Verstössen im Drogenbereich erfolgt durch ausländische Staatsangehörige. Es genügt, wenn Sie zu irgendeiner Tageszeit, aber ohne Scheuklappen, durch die Berner Lauben gehen. Diese Delikte sollen daher ausdrücklich zum Widerruf der Verfügung führen können.



Der zweite Punkt betrifft Artikel 76, also die Haftbedingungen. Die Vorschriften für die Mindestanforderungen an die Haftbedingungen mit geeigneten Räumlichkeiten stellen eine zusätzliche Auflage für die Vollzugsbehörden dar, die angesichts der angespannten Finanzlage der meisten Kantone unzumutbar ist. Zudem ist die Unterscheidung zwischen Ausschaffungshaft und anderen Haftarten nicht evident. Dieser Artikel sollte also gestrichen werden.

Fluri Kurt (RL, SO): Den Gesetzentwurf hat die FDP-Fraktion mit den folgenden Zielsetzungen bearbeitet:

1. Gegenüber dem geltenden Recht sind die Rechtsansprüche nicht auszudehnen.
2. Die Vernehmlassungsantworten der Kantone sind verstärkt zu berücksichtigen.
3. Der Vollzug und die Missbrauchsbekämpfung sind zu verbessern.
4. Im Bereich des Nachzuges von Kindern wird ein verbesserter Anreiz vorgeschlagen, der gewährleistet, dass Kinder von in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern aus integrativen Gründen möglichst frühzeitig in die Schweiz nachgezogen werden.
5. In verschiedenen Punkten ist die Praktikabilität zu verbessern.
 1. Zu den Rechtsansprüchen: Die gegenüber dem heute geltenden Recht neu aufgenommenen Rechtsansprüche schränken den Ermessensspielraum der Behörden erheblich ein. So ist beispielsweise neu vorgesehen, einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach einer gewissen Aufenthaltsdauer einzuführen. Auch soll neu für Jahresaufenthalter ein Anspruch auf Familiennachzug verankert werden. Diese neuen Rechtsansprüche akzeptiert die FDP-Fraktion nicht.
 2. Zu den Vernehmlassungsantworten der Kantone: In vielen für die zukünftige Zulassungspolitik sehr zentralen Bereichen sind die im Rahmen der Vernehmlassung erhobenen Forderungen einer Mehrheit der Kantone übergangen worden. Dies trifft beispielsweise zu für das Erfordernis des Zusammenwohnens von Familien beim Anspruch auf Familiennachzug oder für den Rechtsanspruch auf Familiennachzug von Jahresaufhaltern. Auch bei der Missbrauchsbekämpfung erwartet eine Mehrheit der Kantone griffigere Massnahmen.
 3. Zur Vollzugsverbesserung und Missbrauchsbekämpfung: Die den Vollzugsbehörden längst bekannten Missbräuche mit steigenden Fallzahlen werden im Gesetzentwurf nicht angegangen. Ein neues Ausländergesetz hat sich nicht nur an der politischen Zielsetzung zu orientieren, sondern es muss von den Vollzugsorganen auch umgesetzt werden können. Dabei ist zu beachten, dass den Behörden nicht ein unverhältnismässiger Aufwand aufgeladen wird. Es sind ihnen Instrumente in die Hand zu geben, welche gewährleisten, dass das Gesetz nicht toter Buchstabe bleibt.
 4. Zum Familiennachzug: Um Kinder, welche über den Familiennachzug in die Schweiz einreisen, möglichst gut integrieren und die Chancen für ihre Ausbildung verbessern zu können, muss erreicht werden, dass sie in einem möglichst jungen Alter nachgezogen werden. Es ist also ein Integrationsanreiz zu schaffen, damit die Kinder mindestens die Hälfte der obligatorischen Schulzeit in der Schweiz absolvieren können. Dies kann aber nicht mit einem Malussystem erreicht werden, da Artikel 8 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung den Nachzug von Kindern bis zum 18. Altersjahr schützen. Ein möglichst früher Nachzug kann nur über ein Bonussystem, also über eine rechtliche Besserstellung als Anreiz, gefördert werden. Dies ist möglich, wenn man nachgezogenen Kindern mit einem Höchstalter von z. B. zwölf Jahren oder nach Absolvierung von fünf Schuljahren in der Schweiz nicht eine Aufenthaltsbewilligung, sondern direkt eine Niederlassungsbewilligung erteilt. Damit wird unter dem Aspekt von Artikel 8 EMRK die gesamte Familie in Bezug auf ihr Recht auf Anwesenheit besser gestellt, was einen nicht zu unterschätzenden Anreiz darstellt.

Die von der Kommission vorgeschlagene Lösung ist ungenügend; so ist doch ausgerechnet beim Familiennachzug der zahlenmässig am stärksten ins Gewicht fallenden Jahresaufenthalter kein Anreiz für einen möglichst frühen Nachzug der Kinder enthalten. Die in Artikel 46 enthaltenen Nachzugsfristen sind in Bezug auf Artikel 43, also für den Familiennachzug von Jahresaufhaltern, ungenügend.
 5. Verbesserung der Praktikabilität: Neben einem Verbesserungsvorschlag zum Bewilligungs- und Anmeldeverfahren schlagen wir Ihnen vor, dass Ausländerinnen und Ausländer, bei denen der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich oder nicht zulässig oder unzumutbar ist, unter bestimmten Voraussetzungen in ein Rückführungszentrum eingewiesen werden können. Sie ersehen das im Antrag Müller Philipp für einen neuen Artikel 74a. Wie wir bereits bei der Beratung des Asylgesetzes wiederholt gehört haben, harrt das Problem des nicht vollziehbaren Vollzugs dringend einer Lösung. Was für das Asylverfahren gilt, gilt auch für das Ausländerverfahren. Mit derartigen Rückführungszentren lägen wir durchaus auch im europäischen Trend. Belgien und einige deutsche Bundesländer kennen so genannte Ausreisezentren, andere Länder wie Holland, Dänemark, Schweden und Grossbritannien kennen die Ausschaffungshaft ohne zeitliche Begrenzung. In unserem Land beschäftigen sich im Übrigen diverse Kantone mit dieser Frage. Mit dieser Begründung unterstützt die FDP-Fraktion den Antrag Müller Philipp für einen neuen Artikel 74a.



Wir bitten Sie deshalb, den aus unseren Reihen stammenden Einzelanträgen zuzustimmen, soweit sie in das genannte fünfgliedrige Konzept passen. Wir bitten Sie gleichzeitig, auf die Vorlage einzutreten. Wir unterstützen weder Nichteintretens- noch Rückweisungsanträge.

Leuenberger Ueli (G, GE): C'est la première fois que des mesures précises en faveur, et malheureusement aussi très fortement contre les étrangers, vont figurer dans un texte législatif, puisque la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 était une loi-cadre. Le danger principal du présent projet de loi est de faire entériner par notre Parlement la politique discriminatoire basée sur le concept de l'"Überfremdung", l'emprise de l'étranger, une idéologie en vigueur dans notre pays depuis le début du XXe siècle.

Rappelons que ce thème cher à l'UDC et au coeur d'autres parlementaires bourgeois a été véhiculé dès les années 1920 par nos gouvernements. Le Conseil fédéral en 1924 parle déjà du risque d'envahissement par les étrangers. En 1948, il se félicite des bons résultats de l'application de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui a permis d'"écarter le danger d'être envahi par les étrangers". Et je pense qu'il s'agissait à ce moment principalement des Juifs et des Tsiganes.

En 1963, le Département fédéral de justice et police met en garde afin qu'on n'admette pas de saisonniers portugais dont il juge l'assimilation "difficile, si ce n'est pratiquement impossible". Par contre, dès 1965, le Conseil fédéral conclut un accord avec la Yougoslavie pour recruter de plus en plus d'immigrés de cette région, principalement du Kosovo et de Macédoine.

Faut-il rappeler que l'introduction de la politique des trois cercles, appliquée dès 1991, a exclu des dizaines de milliers de travailleurs de l'ex-Yougoslavie, en les rejetant dans la

AB 2004 N 650 / BO 2004 N 650

zone non traditionnelle de recrutement de la main-d'oeuvre étrangère, selon la terminologie barbare employée dans l'ordonnance. En 1994, le conseiller fédéral Arnold Koller parle de l'"enchevêtrement culturel" à propos des étrangers.

Malgré cette alimentation constante de la peur des étrangers, les Suisses ont refusé l'initiative populaire dite "des 18 pour cent", tout comme ils ont rejeté régulièrement toutes les initiatives xénophobes et racistes. C'est une injure vis-à-vis des électeurs et électrices progressistes suisses d'affirmer, comme le fait l'UDC, que cette initiative a été refusée moyennant les futures restrictions que contiendrait la loi sur les étrangers (LEtr).

Sans compter le nombre de données approximatives sur lesquelles s'appuie l'UDC – et malheureusement de plus en plus de parlementaires qui disent appartenir au centre – pour dénoncer les mariages blancs, la criminalité des étrangers, les abus en matière du droit d'asile, la LEtr viole certains principes constitutionnels. C'est une lapalissade de dire: "Est étrangère toute personne qui n'est pas suisse." Mais la définition que donne le Conseil fédéral dans son message, selon laquelle la notion d'étranger se rapporte principalement aux personnes qui ne sont ressortissantes ni d'Etats de l'Union européenne ni de l'AELE, crée un système binaire: européens et non européens, qui viole le principe constitutionnel d'égalité de traitement défini à l'article 8 de la Constitution. La Commission fédérale contre le racisme a d'ailleurs pris position en mai 2003 contre ce système, de même que le canton de Genève, dont je suis fier d'être l'un des élus, et qui, par ailleurs, a la plus forte proportion d'étrangers, près de 40 pour cent. Le fait d'accepter uniquement des personnes qualifiées hors de l'Europe communautaire viole également le principe de non-discrimination selon l'article 8 alinéa 2 de la Constitution.

La loi ne règle par ailleurs en rien le problème des sans-statuts, des sans-papiers, qui sont une réalité du monde économique et social suisse. Elle ne répond pas aux besoins de certaines PME et aux besoins de l'économie domestique. Il est hasardeux, comme le font certains milieux patronaux, de penser que nous n'avons plus besoin de cette main-d'oeuvre puisque nous pourrions faire appel aux nouveaux ressortissants de l'Union européenne. Il est inhumain de maintenir les sans-papiers dans cette précarité totale.

Je vous demande, par conséquent, de renvoyer ce texte au Conseil fédéral, avec le mandat d'élaborer une loi n'établissant pas de distinction quant au statut juridique des étrangers et résidant de manière légale en Suisse, qu'ils soient originaires d'un Etat de l'Union européenne ou d'un Etat tiers.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich trage heute ein entsprechend beschriftetes T-Shirt als Zeichen der Verbundenheit mit der ausländischen Bevölkerung in unserem Land, als Zeichen der Verbundenheit mit den Secondas und Secondos und ihren Kindern, aber auch mit den Migrantinnen und Migranten der ersten Generation. Es sind meine Nachbarinnen und Nachbarn, meine Kolleginnen und Kollegen, Freundinnen und Bekannte, meine Schülerinnen und Schüler, ihre Eltern und Geschwister. Es ist die serbische Krankenpflegerin, die mich liebevoll betreute, als ich vor Jahren nach einer Operation nachts einen Kreislaufzusammenbruch hatte. Es sind die



Angestellten im Restaurant, in den Fabrikhallen, auf dem Bau. Sie alle haben unserem Land zu Wohlstand und Ansehen verholfen. Ohne sie würde unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft nicht mehr funktionieren. Ohne sie geht nichts. Sie machen einen Fünftel unserer Bevölkerung und etwa 28 Prozent der Erwerbstätigen aus. Der Gesetzentwurf, den wir heute diskutieren, betrifft sie alle. Er betrifft aber auch die Schweizerinnen und Schweizer, die mit einer Ausländerin oder einem Ausländer verheiratet sind.

Der Begriff "Ausländerinnen und Ausländer" wird übrigens im Gesetz nirgends definiert. Sind es die Touristinnen und Touristen, welche die Schweiz besuchen? Sind es die Personen, die sich längere Zeit in der Schweiz aufhalten oder im Tessin ihren Lebensabend verbringen? Sind es unsere Mitbewohnerinnen und Mitbewohner, die seit zehn, zwanzig, dreissig oder mehr Jahren bei uns leben und arbeiten? Sind es die Personen, die hier geboren und aufgewachsen sind, also gar nie eingewandert sind, oder sind es die neu Zugewanderten? Das Einzige, was all diesen Menschen gemeinsam ist, ist Folgendes: Sie haben keinen roten Pass, und sie haben keine politischen Rechte. Obwohl sie einen Fünftel unserer Bevölkerung ausmachen, haben sie nichts zu sagen.

Der vorliegende Gesetzentwurf macht keine Freude. Er ist weder systematisch noch sprachlich eine Meisterleistung. Man hat den Eindruck, dass einfach das Anag von 1931 übernommen und etwas aktualisiert wurde. Das neue AuG liest sich wie ein Polizeigesetz, das von Beamten für Beamte geschrieben wurde. Es erstaunt nicht, dass der Gesetzentwurf bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz, die keinen Schweizer Pass haben, grosses Befremden und Verunsicherung ausgelöst hat. Sie sind bestürzt über diesen Gesetzentwurf. Sie wurden weder angefragt noch einbezogen bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes, das sie direkt betreffen wird.

Auch wir sind unglücklich über diesen Gesetzentwurf. Er ist geprägt von einer Abwehrhaltung und von einem tiefen Misstrauen gegenüber den Migrantinnen und Migranten. Es ist sowohl der Geist dieses Gesetzes wie auch die Sprache, die befremden. Die Terminologie ist oft verletzend. Es ist ein Gesetz aus einer anderen Zeit. Es schafft Diskriminierungen und Ungerechtigkeiten, die wir nicht akzeptieren können. Es berücksichtigt die Realität der Migrantinnen und Migranten nicht, zum Beispiel beim Familiennachzug. Es schlägt Massnahmen vor, die absurd sind, wie zum Beispiel, dass Zivilstandsbeamte beurteilen müssen, ob zwei Heiratswillige eine Scheinehe eingehen wollen oder nicht.

Unsere Mitbewohnerinnen und Mitbewohner ohne Schweizer Pass verdienen Besseres. Die SP-Fraktion wird diesen Gesetzentwurf deshalb an den Bundesrat zurückweisen.

Perrin Yvan (V, NE): La loi actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers date de 1931. La nécessité de la mettre à jour est incontestée, et l'UDC l'a plus d'une fois souligné. Mais de quelle loi sur les étrangers avons-nous besoin? La population suisse demande une loi sur les étrangers adaptée aux besoins et capacités de notre pays. En d'autres termes, nous devons mettre en place une loi conforme aux besoins économiques de notre pays et à la volonté politique des citoyennes et des citoyens. Voilà la seule manière d'assurer à long terme la prospérité de la population, de toute la population!

La nouvelle loi doit donc imposer des règles claires, qui doivent être respectées, et dont le non-respect doit entraîner des conséquences rigoureuses. Par contre, nous n'avons certainement pas besoin d'une loi qui ouvre les frontières de la Suisse, en sacrifiant à l'illusion d'une société multiculturelle. Celui qui ouvre toutes grandes les portes de sa maison ne doit pas s'étonner de recevoir chez lui également des hôtes indésirables, et quand le mal est fait, il est trop tard pour tenter de refermer les portes. Avec l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne, la Suisse a déjà très largement ouvert ses portes. Elle est actuellement encore dans la phase du contingentement, mais les conséquences de cet accord après l'élargissement de l'UE à l'Est sont encore difficiles à évaluer. Il est donc d'autant plus important de limiter l'admission dans les domaines où nous disposons encore d'une marge de manoeuvre, soit ceux qui concernent les ressortissants de pays non membres de l'UE.

La loi en vigueur a été modifiée ponctuellement au fil des ans. Elle présente de ce fait des incohérences et surtout de grosses lacunes. Il faut éviter de refaire les mêmes erreurs que dans le passé. 30 pour cent de l'immigration s'effectue aujourd'hui déjà de manière incontrôlée, par le biais du regroupement familial. Il s'agit là d'une conséquence de la politique migratoire incohérente de ces dernières années.

AB 2004 N 651 / BO 2004 N 651

Sous le prétexte de faire de la politique économique, on a en réalité fait de la politique de migration. Le curieux statut de saisonnier est un bon exemple de cette incohérence.

D'un côté, on a instauré fort judicieusement un permis de travail de courte durée, adapté aux saisons où il y a une forte demande de main-d'oeuvre; de l'autre côté, on a mis en place un mécanisme de prolongation



de l'autorisation de séjour qui a déclenché une immigration automatique. Nous savons aujourd'hui que c'était une erreur. Nonobstant ce constat, nous sommes en train de commettre la même erreur en autorisant le regroupement familial pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de travail de courte durée.

Le même constat vaut pour la foule d'exceptions et de prétendus cas de rigueur admis par le projet de loi qui nous est soumis. Plus nous créons de cas particuliers et de catégories, plus nous courons le risque que les règles et mécanismes de réglage mis en place soient contournés. Les règles définissant l'attribution d'une autorisation de séjour doivent être valables partout, et pour tous. Les cas de rigueur concernent tout au plus le droit d'asile ou le droit pénal. L'article 30, qui déroge aux règles d'admission sous prétexte de protéger des personnes d'être exploitées dans leur activité professionnelle, ne sert finalement personne. Le trafic d'êtres humains se produira de toute manière. Pire, ces criminels auront même un argument de plus, puisqu'ils pourront promettre à leurs victimes qu'elles recevront de toute manière une autorisation de séjour en Suisse. La traite d'êtres humains doit être combattue par la justice et la police, tout comme les bandes de passeurs. En tant qu'agent de police, je sais fort bien que l'Etat ne met plus assez de moyens à disposition à cet effet. Reste que l'action policière est le seul moyen de combattre efficacement la criminalité. La meilleure manière de protéger les victimes est d'empêcher qu'il y ait des victimes. La lutte contre la criminalité doit aussi comprendre des sanctions sévères, comme par exemple une interdiction d'entrer en Suisse ou, plus exactement, une interdiction illimitée d'entrer en Suisse.

Un individu qui a perdu son droit de séjour en Suisse parce qu'il a commis un acte criminel ne doit pas avoir la possibilité de revenir en Suisse quelques mois ou quelques années plus tard. Une interdiction de séjour n'est pas prononcée pour une peccadille. Il s'agit toujours d'un délit grave dont il faut éviter la répétition. Le risque de récidive de ces criminels ne doit pas être sous-estimé. Dans tous les articles de cette loi, il s'agit de sauvegarder la marge de manoeuvre de la Suisse et de mettre en place des règles et instruments de sanction clairs et efficaces pour empêcher autant que possible les abus. Voilà la seule manière de répondre aux attentes de la population.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich knüpfe an meine Ausführungen beim Eintreten auf das Asylgesetz an. Die Schweiz ist ein Einwanderungsland. Ich glaube, das haben alle anerkannt, dass es heute so ist. Die einen meinen, morgen sei es nicht mehr so. Ich denke, dass es vergebliche Liebesmüh ist, davon auszugehen.

Nun ist es ja auch so, dass unser System der sozialen Sicherheit auf Erwerbsarbeit aufbaut. Diesbezüglich werden unzählige demographische Studien veröffentlicht. Das Hauptproblem in diesem Land wird sein, genügend Erwerbsarbeit und genügend Erwerbsarbeiterinnen und Erwerbsarbeiter zu haben, die tatsächlich das System der sozialen Sicherheit finanzieren werden. Schon allein aus dieser Optik sind wir meiner Meinung nach durchaus auf kontrollierte Zu- und Einwanderung angewiesen. Wir brauchen endlich statt dem Verlesen gut gemeinter Schulaufsätze einen Paradigmawechsel, der auf einem Einwanderungsgesetz aufbaut, das einerseits die Zulassung regelt und andererseits rechtsgleiche, nichtdiskriminatorische Voraussetzungen des Bleiberechtes verankert.

Da kommen wir genau zum Hauptkritikpunkt des vorliegenden Entwurfes. Der vorliegende Entwurf ist mit Bezug auf die Zulassungsbestimmungen diskriminatorisch, weil er eine unzulässige Unterscheidung zwischen EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Nicht-EU-Angehörigen trifft. Er ist im doppelten Sinne diskriminatorisch, weil er bei den Angehörigen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten eine Unterscheidung macht zwischen Kadern – also Angehörigen einer Elite, des Managements oder wie immer Sie dem sagen wollen – und so genannt normalen Menschen, die hierher kommen, weil sie eine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen.

Ich muss Ihnen Folgendes sagen: Dieses System der Differenzierung nach solchen Gesichtspunkten würde im Falle eines internationalen Fussballklubs gerichtlich nicht geschützt. Wenn ein internationaler Fussballklub, sei das der FC Basel, der FC Barcelona oder wer auch immer, ein Statut festschreiben würde, bei dem mit Bezug auf die Spielberechtigung zwischen EU- und Nicht-EU-Ausländern unterschieden würde, hätte das – das ist die einhellige Meinung von Juristinnen und Juristen – bei gerichtlicher Überprüfung keine Chance. Genau dieses Prinzip der Nichtdiskriminierung müsste auch mit Bezug auf unser System der Zulassung Einkehr finden. Ich plädiere für einen Paradigmawechsel, der mit Bezug auf die Einwanderung darauf abstellt, ob jemand hier Arbeit findet und eine Erwerbsarbeitsstelle nachweisen kann, unabhängig vom Herkunftsland, unabhängig davon, woher jemand kommt. Das wäre ein Befreiungsschlag, der auch weite Teile der ganzen Asyldiskussion nicht einfach auflösen, aber entkrampfen und entlasten könnte.

Zum Zweiten plädiere wir für das System der Nichtdiskriminierung mit Bezug auf das Bleiberecht jener, die hier sind und hier bleiben werden. Es ist mit dem Diskriminierungsverbot – übrigens auch mit dem Gebot der Rechtsgleichheit – nicht vereinbar, dass mit Bezug auf Familiennachzug unterschiedliche Bedingungen an EU- und an Nicht-EU-Angehörige gestellt werden. Auch diesbezüglich ist dieses Gesetz fern rechtlich zulässiger



Anknüpfungspunkte. Das neue Saisonnierstatut, das da plötzlich daherkommt, ist natürlich ein Affront gegenüber dem Diskurs, bei dem man in den letzten Jahren eigentlich gemeint hat, es herrsche hierüber Konsens. Das Saisonnierstatut ist und bleibt ein Sklavenstatut. Das Saisonnierstatut öffnet lediglich Billiglohnarbeitern Tür und Tor und nützt sie ohne jede gesicherte Rechtsstellung aus. Dies hat in einem solchen Gesetz nichts zu suchen.

Integration und Nichtdiskriminierung: Das sind die ausländerpolitischen Richtlinien der Zukunft.

Huguenin Marianne (-, VD): Nous parlons d'une loi fédérale "sur" les étrangers. Une minorité de la commission voudrait l'appeler loi fédérale "pour" les étrangers. Monsieur Darbellay propose le titre de loi fédérale sur l'immigration et l'intégration des étrangers. En théorie pure, il est effectivement correct de légiférer pour et non pas sur, mais on ne change pas une loi par son titre.

Cette loi n'est pas une loi pour les étrangers, mais une loi contre les étrangers. Le défilé des titres des articles le montre sans commentaire: mesures d'éloignement, renvoi ordinaire, renvoi à l'aéroport, interdiction d'entrée, extinction de l'autorisation, révocation de l'autorisation, expulsion, perquisition, mesures de contrainte, assignation d'un lieu de résidence, sanctions administratives, etc. Je pourrais – hélas! – continuer longtemps; je ne sais pas rapper, mais je crois qu'un groupe de rap pourrait sans autre s'emparer de ce douloureux contre-inventaire à la Prévert.

Cent vingt-deux articles de loi, la plupart dans le style décrit ci-dessus. Articles de loi qui multiplient les discriminations selon l'origine, la qualification, le titre de séjour, les moyens financiers. Articles de loi qui continuent à ne voir dans les étrangers que leur force de travail, soumise étroitement aux besoins de l'économie. Articles de loi limitant le regroupement familial, le soumettant à des conditions qui peuvent le rendre impossible. Articles de loi liberticides, autorisant juste – sans rire! – le choix d'un lieu de résidence à l'intérieur d'un canton, mais exigeant des détenteurs d'un permis de courte durée et de séjour qu'ils demandent l'autorisation pour en changer; multipliant les dispositions pénales et les

AB 2004 N 652 / BO 2004 N 652

sanctions administratives sévères; redoublant de mesures de sécurité, de refoulement; introduisant des mesures de contrainte – ce qui est emblématique: rappelons que leur compatibilité, tant au regard de la Constitution fédérale qu'à celle de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, reste pour le moins douteuse.

Articles de loi aussi qui exigent la perfection des étrangers, ne leur laissant aucun droit à l'erreur, à l'échec. Articles de loi qui laissent la porte ouverte à l'arbitraire en conférant au pouvoir administratif une extrême liberté d'appréciation. Les nombreux termes flous, imprécis, indéfinis, vagues ont déjà été énumérés ici. Perdus au milieu de ces articles restrictifs, on trouve quelques articles sur l'intégration. On s'attend à respirer quelque peu, mais déception: quelques mesures sans grand engagement pour le Conseil fédéral, limitant l'intégration aux étrangers dont le séjour est légal et durable alors qu'elles devraient s'adresser à tous, sans exception, dès leur arrivée en Suisse.

Nous sommes, avec cette loi, en présence d'une loi restrictive, répressive, d'une loi spéciale sur les étrangers. Nous aurions bien voulu que ce soit une loi pour, mais c'est vraiment une loi contre que nous avons sous les yeux, plus d'ailleurs un règlement de police qu'une loi. Avec cette loi-là, nous devons continuer de mendier des exceptions, de justifier des permis. Il est humiliant pour les étrangers, comme pour les Suisses, qu'il faille dans ce pays engager des démarches administratives complexes, payer des avocats, faire des recours pour des choses qui semblent évidentes, qui font partie de la vie: obtenir un statut légal pour cette famille d'universitaires équatoriens qui fait depuis dix ans la vaisselle et le ménage dans nos cuisines et dont l'enfant né ici est premier de sa classe; faire de multiples démarches, recours, pétitions, campagnes de presse pour que de jeunes Chiliens, nés en Suisse et y ayant effectué toute leur scolarité, ayant dû suivre leurs parents en tant que mineurs au Chili, puissent revenir à l'âge de 24, 25 ans en Suisse, qui est pour eux leur pays; aller jusqu'au Tribunal fédéral pour permettre le retour en Suisse d'un parent âgé, rentré avec sa femme dans son pays d'origine, devenu veuf et qui veut rejoindre sa fille unique; expliquer à un universitaire de Macédoine que la venue de sa mère veuve, dont tous les enfants sont bien intégrés en Suisse, sera un long parcours du combattant, même s'il s'engage à la prendre totalement en charge financièrement; répondre à un couple italien d'une cinquantaine d'années, sans enfant, que leur intention de s'occuper de la jeune latino-américaine sans papiers travaillant dans un café et de son enfant sans père, dont ils se considèrent déjà comme les grands-parents, ne sera pas si facile. Pardonnez-moi cette longue énumération, inusitée en ces lieux. On pourrait – hélas! – l'allonger indéfiniment.

Dans cet hémicycle, nous sommes nombreux, de tous bords parfois, à nous retrouver confrontés à ces his-



toires de vie. Nous en avons assez d'avoir honte de voir les gens se heurter à un mur. La loi qui est présentée le rehausse et le rend encore plus infranchissable, tout en ménageant hypocritement des trous pour entrer, car, si j'ose dire, l'agriculture manque de bras, n'est-ce pas, Messieurs de l'UDC, vous qui voulez réintroduire un séjour saisonnier, sans droits, à des conditions encore plus restrictives qu'à l'époque? Les saisonniers italiens, espagnols, portugais, yougoslaves qui ont pu peu à peu obtenir un permis stable ne le pourraient plus avec cette loi.

Le groupe "A gauche toute!" ne veut pas de cette loi contre les étrangers. Si vous entrez en matière, nous invitons la majorité des membres de ce Parlement qui sont favorables à l'entrée en matière à avoir le courage de leurs opinions et à nommer cette loi comme elle doit l'être.

Freysinger Oskar (V, VS): En l'état, le projet de loi sur les étrangers souffre d'une tare congénitale tenant à sa philosophie. On sent en effet qu'il a été conçu par des gens qui avaient à l'esprit l'actuelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui s'appliquait à tous les étrangers, alors que le nouveau projet de loi, lui, ne s'appliquera qu'aux personnes étrangères qui ne bénéficieront pas de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Dans ce sens, on comprend mal les largesses d'un projet qui, notamment dans le domaine du regroupement familial, accorde de trop nombreux droits à des gens non européens – il faut le rappeler – dont il faudrait limiter la présence plus strictement qu'aujourd'hui en raison de leurs fréquentes difficultés ou de leur absence de volonté d'intégration, et suite au contrat de libre circulation conclu avec les Européens.

Cette question est d'autant plus importante que le regroupement familial représente la première cause d'augmentation de la population résidente provenant de pays non traditionnels, et que c'est au sein de cette catégorie d'étrangers que l'intégration est la plus difficile. Il convient donc de limiter au maximum les droits des étrangers dans ce domaine et d'imposer aux candidats au regroupement familial les mêmes conditions – surtout d'intégration – que celles que l'on imposerait au titulaire initial de l'autorisation de séjour et d'établissement. Je proposerai donc des amendements allant dans ce sens.

Un deuxième élément qui me tient à coeur, c'est l'exigence d'une acceptation par les étrangers des fondements de notre Etat tels que la neutralité confessionnelle – je ne parle sciemment pas ici de laïcité! –, la dignité de la femme ou encore le respect des droits de l'enfant. Ceci est important, surtout face à la tentative de certains milieux islamistes de créer des ghettos culturels et religieux en Occident, à l'intérieur desquels la loi civile du pays hôte est écartée au nom de la charia. Des exemples éloquentes existent déjà en Espagne – à Grenade, par exemple – ainsi que dans certains faubourgs de grandes villes françaises ou anglaises. Or, un Etat de droit tel que le nôtre ne saurait tolérer le châtiment corporel des femmes, l'excision ou encore la boucherie halal. Pour cette raison, des priorités doivent être clairement fixées, puis fermement maintenues entre les critères de type social ou culturel et les critères économiques. A cet égard, il est dangereux d'accorder un poids trop grand aux besoins de l'économie, alors que l'exemple de la France démontre que c'est tout un pays, aujourd'hui, qui paie socialement la facture d'une immigration maghrébine – donc islamique – de masse qui, en son temps, avait servi les objectifs à courte vue de l'industrie automobile.

C'est dire que les critères d'intégration sociale et culturelle doivent primer sur les seuls besoins de l'économie. C'est dans cet esprit que j'ai déposé certains amendements concernant des points précis à corriger. D'autre part, il me semble totalement contradictoire d'accorder aux enfants, même lorsqu'ils suivent leurs parents dans le cadre du regroupement familial, une autorisation de séjour plus étendue que celle accordée aux parents. Cela n'a pas de sens et nous amène à demander de tracer l'article 41 alinéa 4 qui propose cette mesure incompréhensible.

A l'article 42 alinéa 3, je demande de baisser l'âge pour l'octroi d'une autorisation d'établissement de 14 à 6 ans, âge correspondant au début de la scolarisation. En effet, le fait d'accorder une autorisation d'établissement liée à celle des parents a seulement un sens pendant que la responsabilité pour les enfants est entièrement dans les mains des parents. Pour les enfants de plus de 6 ans, je propose de suivre la voie habituelle passant par l'autorisation de séjour à l'autorisation d'établissement.

Quant à l'article 44 accordant une autorisation de courte durée au conjoint et aux enfants d'un titulaire d'une autorisation de courte durée, je propose de le tracer. Car pour des séjours d'une année, deux dans des cas exceptionnels, le regroupement familial semble totalement abusif. Cela pose particulièrement problème au niveau de l'insertion scolaire pour un laps de temps si court. Le défi culturel et l'implication financière d'une telle autorisation dépasse le cadre du raisonnable.

Finalement, à l'article 46, je demande que le délai pour une demande de regroupement familial soit ramené de cinq ans à une année. Il est évident que plus le délai pour la demande de regroupement familial est court, plus les chances



AB 2004 N 653 / BO 2004 N 653

pour une intégration rapide et réussie des membres suivants de la famille sont grandes, en particulier en ce qui concerne les enfants; plus on tarde dans ce domaine, plus l'intégration devient problématique.

Je terminerai ce bref aperçu par la constatation qu'une loi qui suscite autant d'amendements en plénum que celle qui nous est soumise aujourd'hui n'est vraisemblablement pas encore mûre. Si le Parlement entre en matière et qu'aucun renvoi n'est décidé, ce sera le plénum qui aura à effectuer le travail d'élégage qui eût normalement dû se faire en commission. Tout cela n'augure rien de bon quant à la qualité finale de cette révision.

J'aimerais aussi adresser une petite remarque à Monsieur Vanek, suite à ses insultes inacceptables contre l'UDC et l'un de ses conseillers fédéraux: je lui conseille d'aller apprécier l'ouverture marxiste-léniniste des frontières chez Kim Jong-Il en Corée du Nord, une réussite à ce qu'il paraît, les rideaux de fer et autres goulags n'exigeant pas en effet de légiférer dans le domaine de l'immigration, sauf pour les fous et les masochistes, évidemment!

Sommaruga Carlo (S, GE): L'histoire de la politique migratoire de la Suisse est malheureusement l'histoire d'une discrimination persistante et permanente à l'égard de millions de femmes et d'hommes qui, pourtant, d'une manière ou d'une autre, participent et ont participé à l'essor économique, social et culturel de la Suisse. Cette politique s'est concrétisée en de multiples mesures discriminatoires et vexatoires, dont la liste serait tant fastidieuse que peu reluisante pour notre pays. Toutefois, les mesures les plus intolérables ont été notamment – mais pas seulement, et il convient de le souligner – le statut de saisonnier, la politique du recrutement basée sur le modèle des trois cercles, ou encore les mesures de contrainte à l'égard des étrangers.

L'histoire de la politique à l'égard des étrangers, c'est aussi l'histoire du discours politique populiste, fondé sur l'axiome fondamentalement faux de l'"Überfremdung" permanente, destiné à créer un terreau populaire d'intolérance et à diaboliser l'étranger. La démonstration nous en a été faite tout à l'heure par Monsieur Freysinger. Considérer l'étranger comme un élément économique dépourvu de dimension humaine, affective et familiale: les aberrations du statut de saisonnier nous rappellent cette situation-là.

La stigmatisation de l'étranger, en utilisant notamment maintenant la problématique de l'islamisme, comme d'ailleurs celle des réfugiés, en considérant l'étranger comme un intrus dans le corps social, a été l'objectif et le résultat de campagnes haineuses de forces politiques xénophobes, notamment de l'UDC. Toutefois le peuple suisse – et il convient de le souligner et de le rappeler – a rejeté à six reprises des initiatives populaires xénophobes. C'est important, vraiment, de s'en souvenir, ce qui ne semble pas être enregistré par tous les orateurs.

Mais j'aimerais revenir sur l'aspect plus juridique de ce projet de loi. Un événement important a eu lieu dans notre pays: l'adoption par le Parlement et par le peuple d'une nouvelle Constitution. L'adoption de la nouvelle Constitution aurait été l'occasion de repenser et de proposer, au moment de refondre la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, vieille de plus de septante ans, un texte fondé sur les principes et les valeurs inscrits dans notre charte fondamentale. Cela n'a pas été le cas dans la démarche qu'a entreprise le Conseil fédéral, et semble encore moins être le dessein de la majorité de ce Parlement.

Si le projet de loi qui nous est soumis abandonne la politique discriminatoire du recrutement basée sur le modèle des trois cercles, elle le remplace par le système d'admission binaire. Ce concept est manifestement ségrégationniste, dès lors qu'il soumet les étrangers à des régimes juridiques distincts en fonction de leur pays d'origine et de leur formation, voire de leurs qualifications.

De fait, le nouveau régime est un régime d'exception, une loi spéciale dérogeant au droit normal et ordinaire s'appliquant aux ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE. Les ressortissants des Etats tiers, ceux qu'il convient simplement d'appeler quasiment le "tiers état", comme c'était le cas en 1789, se voient ainsi appliquer des mesures restrictives et discriminatoires. Qui plus est, les ressortissants de ces Etats sont en plus sélectionnés selon leur formation et l'accès à cette formation. Cela signifie l'introduction d'un régime d'exception pour la majorité des personnes concernées par la loi sur les étrangers. Nous le savons tous – ne feignons pas l'ignorance – les flux migratoires concernent aujourd'hui de moins en moins les pays européens et de l'AELE, voire les pays de l'Europe de l'Est, mais de plus en plus les ressortissants des pays du Sud. Ce sont eux que visent les discriminations prévues et contenues dans cette loi. C'est l'introduction d'une politique de privilèges pour les personnes ayant accès à une formation de haut niveau dans les pays du Sud.

Mais qui sont-ils, ces hommes et ces femmes – mais surtout ces hommes – issus des élites des pays non européens? L'absence de systèmes d'éducation performants et d'accès pour l'ensemble de la population des pays du Sud à un système éducatif fait en sorte qu'on "participe" en fait à une sélection sociale et financière



et, finalement, qu'on privilégie une minorité de nantis du Sud. C'est le mépris à l'égard des sans-voix du Sud. Et ce sont en fait aussi les mêmes sans-voix qu'on retrouvera ici, mais cette fois-ci sans papiers, alors même qu'ils ont un emploi.

Permettez-moi de revenir sur notre Constitution. Il est fondamental de rappeler que cette Constitution qui date de 1999, adoptée par le Parlement, a intégré, au chapitre "Droits fondamentaux", non seulement le droit à la vie, à la protection de la sphère privée ou à la liberté économique et syndicale, mais aussi le principe essentiel de l'égalité de traitement. Le texte de l'alinéa 1 de l'article 8 de la Constitution est court et limpide, mais il est universel: "Tous les êtres humains sont égaux devant la loi." L'alinéa 2 du même article nous dit: "Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale"

Ces principes, qui sont universels et intégrés dans diverses conventions internationales, doivent fonder notre ordre juridique, donc également le droit des étrangers – l'on ne saurait s'y dérober. Au moment de refondre la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, ces principes doivent être respectés, tant par le Conseil fédéral que par notre Parlement. Une conception formelle des droits fondamentaux et un principe d'égalité sans portée matérielle, sans contrainte pour le législateur, c'est un affaiblissement général de notre démocratie.

C'est pour ces motifs notamment que le groupe socialiste vous invite à ne pas entrer en matière.

Freysinger Oskar (V, VS): Monsieur Sommaruga, est-ce que vous êtes d'accord si j'affirme qu'un Etat souverain a le droit de déterminer souverainement sa politique d'immigration et de définir les critères sur lesquels celle-ci est fondée?

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur Freysinger, un Etat est effectivement souverain, mais il y a des principes fondamentaux de vie en société. Ce sont les droits à la vie, au respect de la dignité, et, finalement, à l'égalité. Ceux-ci sont universels et doivent être appliqués partout, et notre ordre juridique ne peut pas y déroger.

Amstutz Adrian (V, BE): Ich spreche zum Bereich Informationspflicht der öffentlichen Stellen und zu den Strafbestimmungen.

Wenn man den vorliegenden Entwurf des Ausländergesetzes anschaut, hat man den Eindruck, es gehe weniger um die Regelung des Aufenthaltes von Ausländerinnen und Ausländern in unserem Land als vielmehr darum, wie viele neue Stellen im Migrationsbereich geschaffen werden sollen. Wenn wir tatsächlich wollten, dass die Informationspflicht von unseren Behörden so wahrgenommen würde, könnten wir künftig eine weitere Kolonne von

AB 2004 N 654 / BO 2004 N 654

Kommunikationsbeauftragten und Übersetzern beschäftigen, und das will die SVP sicher nicht. Ganz zu schweigen von den Personen, die die Koordination zur Verhinderung von Doppelspurigkeiten übernehmen müssten, wenn tatsächlich Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam als Verantwortliche genannt würden. Hier soll nach dem Motto der "organisierten Unverantwortlichkeit" eine weitere teure bürokratische Leerlaufmaschine installiert werden.

Der Artikel ist – wie das ganze Kapitel zur Integration – ein typisches Beispiel dafür, dass heute bei kleinen Problemen immer gleich nach dem Staat gerufen wird. Seit Jahren helfen die Ausländervereine vor Ort motiviert, kostengünstig und wirkungsvoll denjenigen Personen, die wirklich Information zur Integration wünschen. Meist sind es denn auch gerade die Ausländerinnen und Ausländer, die sich ihre Informationen aus eigenem Interesse so selber beschaffen. Sie sind denn auch bestens informiert. Ein wesentlicher Teil der ausländischen Bevölkerung aber will gar keine Information. Sicher ist jedenfalls, dass sich solche Informationen nicht staatlich verordnet einhämmern lassen. Es ist daher völlig verkehrt, dieses Ansinnen so ins Gesetz aufzunehmen und unserer Verwaltung damit eine Pflicht aufzuerlegen, die sie ohnehin nicht erfüllen kann. Hier sind Freiheit und Eigenverantwortung gefragt, denn Sie können auch mit einer Flut von Information niemanden "zwangsintegrieren".

Ein weiteres Problem der Vorlage ist die geplante Aufweichung der Strafmassnahmen in den Artikeln 111, 114 und 115. Es mag im Trend der Zeit liegen, alles mit Geldstrafen einfacher regeln zu wollen. Das funktioniert aber nicht, insbesondere dann nicht, wenn die Bussen vielfach sowieso nicht bezahlt werden. Es gibt keinen Grund, hier von der Praxis abzuweichen – und schon gar nicht Richtung Aufweichung. Wenn schon, müssen die Strafen verschärft werden, damit sie auf alle Fälle abschreckend wirken.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Le groupe socialiste refusera l'entrée en matière sur la loi fédérale sur les



étrangers. En effet, nous ne pouvons accepter une loi qui intègre la politique actuelle des deux cercles. Faire le tri entre bons et mauvais travailleurs ou travailleuses: quelle prétention! Permettre uniquement aux personnes hautement qualifiées venant d'ailleurs que de l'Europe est un non-sens, étant donné que notre économie a besoin de personnes qui font nos ménages, qui construisent nos maisons, qui nettoient nos hôpitaux ou qui plantent nos légumes.

En fermant les yeux devant cette réalité, vous créez un réservoir de sans-papiers exploitables et à la merci de patrons dépourvus de scrupules. Cela arrange peut-être des personnes ici parce que cela permet à certains de profiter de conditions de travail non contrôlées. Mais cet état de fait permet également de continuer à profiter d'une situation malsaine pour faire le lit "électoral" d'un certain parti, car je suis persuadée que le jour où nous aurons résolu les problèmes liés à l'immigration, vous n'aurez plus de terreau pour vos campagnes xénophobes.

Pour nous, il est important de recevoir correctement les travailleuses et travailleurs actifs dans notre pays. Cela passe par l'octroi d'un permis pour toute personne au bénéfice d'un emploi, quelle que soit sa provenance. Cela passe également par des conditions d'accueil dignes, impliquant de ne pas traiter les travailleuses et travailleurs comme de simples pions, mais comme des personnes ayant certains droits imprescriptibles, notamment le fait de pouvoir vivre avec son conjoint et ses enfants et de voir respectés les droits fondamentaux de sa famille, comme par exemple l'accès aux soins et aux formations. Cela passe aussi par une réelle politique de l'intégration tournée vers l'avenir, qui ne peut croître sur un fond de peur et de méfiance que vous installez par vos discours populistes. En lieu et place d'une loi sur les étrangers, on devrait proposer une loi sur ou pour l'immigration et l'intégration. En effet, les termes de national et d'étranger ou d'étrangère ne sont plus adaptés à notre monde globalisé et à notre société de mobilité.

Pour le groupe socialiste, la loi sur les étrangers (LEtr) s'inscrit dans une politique de racisme de l'Etat. En effet, la majorité de la commission affirme que l'identité helvétique est et doit être fondée sur la peur de l'autre. Elle tient pour acquis que la population suisse appréhende la "surpopulation étrangère". Voyons cela de plus près. Le 9 mars 1993, l'Assemblée fédérale a approuvé l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Mais elle avait formulé une réserve sur l'admission des étrangers sur le marché du travail. Si la Suisse n'avait pas émis cette réserve, elle se serait engagée à ne se livrer à aucun acte ni aucune pratique de discrimination raciale contre des personnes ou groupes de personnes ou contre des institutions. En admettant cette réserve, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale reconnaissent explicitement l'existence d'un lien entre la politique des étrangers et la discrimination raciale.

Pour le groupe socialiste, cette loi est digne de "Tintin au Congo", en remettant au goût du jour la politique de "la barque est pleine". C'est indigne d'un pays démocratique. Et c'est oublier que la Suisse aussi a été un pays d'émigration il n'y a pas si longtemps que ça. Il ne sert à rien de regretter les effets de la politique des années sombres de la Deuxième Guerre mondiale, si l'on applique aujourd'hui les mêmes principes: multiplication des obstacles administratifs à l'octroi de visas, au regroupement familial ou au séjour pour études, renforcement de verrous policiers et douaniers, ainsi qu'atteinte au droit au mariage, structurent cette législation. De ce fait, la LEtr fabriquera toujours plus de sans-papiers, donc des sans-droits.

La politique binaire des admissions et discriminations est inégalitaire par rapport à l'origine nationale et sociale. Nous avons de forts doutes sur la compatibilité de cette révision avec notre loi fondamentale. En effet, notre Constitution, dans son article 8, stipule clairement l'interdiction de discriminer en fonction de l'origine sociale. Or, trier les personnes selon leur statut social et/ou leur formation revient à discriminer selon la situation sociale.

Nous voyons donc que les catégories professionnelles supérieures seront les bienvenues et les artistes de cabaret tolérées, sans doute en fonction de leurs capacités professionnelles – à vous de juger, Messieurs! Par contre, rien n'est prévu pour les travailleuses et travailleurs des secteurs comme l'agriculture, l'économie domestique, l'hôtellerie, la restauration, le nettoyage industriel, pourtant demandeurs de main-d'oeuvre. Si, j'ai oublié quelque chose! On a oublié le statut saisonnier pour le remplacer par une nouvelle forme d'esclavage: l'autorisation de courte durée d'une année au plus. Une majorité de la commission s'est même déclarée favorable à la mise en place d'un statut encore plus précaire, de très courte durée et fermant la porte à toute possibilité de regroupement familial. Vous voulez vous assurer d'une main-d'oeuvre corvéable et malléable à merci. C'est indigne d'un Etat riche comme la Suisse! Un statut montré du doigt parce que contraire aux droits fondamentaux sera ainsi remplacé par un autre encore pire!

"Sans nous, rien ne va plus!" disent les immigrés qui nous permettent de vivre dans ce pays.

Vous adopterez cette loi sans nous: nous refuserons donc l'entrée en matière.



Hutter Jasmin (V, SG): Das Ausländergesetz hat vor allem zwei Aspekte, welche für die Bevölkerung wichtig sind: zum einen die Zulassungsvoraussetzungen und zum anderen die Massnahmen bei Verstössen gegen unsere Gesetze beziehungsweise Vollzugsregelungen. Denn eigentlich ist es ja so, dass wir das Gesetz vor allem dann brauchen, wenn es um Personen geht, die sich nicht an unsere Gesetze gehalten haben und deshalb ausgewiesen werden müssen.

Das heisst nicht, dass alle Ausländer kriminell sind oder alle Kriminellen Ausländer. Aber leider zeigt die Statistik halt doch, dass der Anteil an Ausländern in unseren Gefängnissen überproportional hoch ist: 70 Prozent der Insassen sind ausländische Insassen. Von linker Seite wird dann eingewendet, das seien aber nicht Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Das ist teilweise schon

AB 2004 N 655 / BO 2004 N 655

richtig, aber das macht es umso wichtiger, dass mit dem Ausländergesetz eine Basis geschaffen wird, um gerade in diesen Fällen illegale Aufenthalter nach dem Vollzug wieder wegweisen zu können. Dann stehen wir nämlich oft vor dem gleichen Problem wie im Asylwesen. Wohin wollen Sie eine Person wegweisen, wenn Sie nicht wissen, woher sie kommt oder um wen es sich überhaupt handelt? Das ist es dann, was Vollzugsbeamte und auch die Bevölkerung zur Weissglut treibt. Wir brauchen ein Gesetz, das es unserer Behörde ermöglicht, ihre Arbeit so zu tun, wie man es von ihr erwartet.

Kernelement des Polizeivollzugs sind eigentlich die 1995 eingeführten Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, die wir schon im Rahmen der Debatte zum Asylgesetz behandelt haben. Hier zeigen sich auch die Überschneidungen zwischen Asyl- und Ausländergesetz. Eigentlich müssten alle Regelungen in einem Gesetz zusammengefasst werden. Das entspräche eher der Realität. Aber ich will mich für den Anfang einmal damit begnügen, die Vorlagen zu beraten, die vor dem 19. Oktober 2003 entstanden sind.

Mit meinem Antrag nehme ich die Anliegen auf, wie sie von unseren Behörden geschildert werden. Es ist wichtig, dass Haft auch dann angeordnet werden kann, wenn Indizien dafür bestehen, dass die angegebene Identität falsch oder verfälscht ist, aber auch, wenn andere berechtigte Zweifel an der Identität bestehen. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn ausländische Personen nicht innert einer angemessenen Frist Reisepapiere oder andere heimatliche Dokumente abgeben können. Auch eine Verweigerung der Mitwirkung bei der Papierbeschaffung soll einen Haftgrund darstellen. Ansonsten können sich die Personen ohne weiteres der Wegweisung entziehen und sofort untertauchen, und das wollen wir wohl alle nicht – hoffe ich einmal.

Falls Sie eintreten, bitte ich Sie um die Unterstützung der Anträge aus der SVP-Fraktion. So können Sie nämlich dafür sorgen, dass unseren Vollzugsbeamten und auch unserer Bevölkerung nicht der Kragen platzt.

Meyer Thérèse (C, FR): Le groupe démocrate-chrétien entre en matière sur le projet de loi fédérale sur les étrangers et rejette toutes les propositions de renvoi.

En 1992, une motion de notre ancienne collègue démocrate-chrétienne, Rosemarie Simmen, demandait déjà au Conseil fédéral d'élaborer une loi sur les migrations en général, qui aurait dû "chapeauter" tous les problèmes liés à l'asile et à la politique migratoire en général. C'est dire si le besoin d'agir existe.

En raison de difficultés juridiques, le Conseil fédéral a opté pour une révision partielle de la loi sur l'asile, que nous avons faite ces jours derniers, et un nouveau projet de loi sur les étrangers. Ce projet de loi régit principalement l'admission et le séjour des ressortissants des Etats non membres de l'Union européenne ou de l'AELE, donc d'Etats tiers, qu'il s'agisse d'un séjour avec ou sans activité lucrative, dont le statut n'est pas régi par la législation sur l'asile. Cette loi règle aussi le regroupement familial et l'encouragement à l'intégration des personnes étrangères qui resteront dans notre pays.

Le nouveau statut juridique et la simplification des procédures administratives visent aussi à écourter les procédures et à faciliter la tâche des employeurs. D'autre part, les problèmes générés par une attitude non conforme des employeurs envers les personnes étrangères qu'ils emploient ou le comportement inadéquat des étrangers eux-mêmes font l'objet, dans cette loi, de dispositions plus claires et plus sévères pour lutter contre les abus et sauvegarder l'ordre public et la sécurité.

Le groupe démocrate-chrétien soutient en règle générale la majorité. Comme aujourd'hui, j'entends beaucoup crier d'un côté et de l'autre, cela veut peut-être dire que le projet touche assez juste.

Depuis toujours, la population étrangère contribue fortement à la prospérité de notre pays. Elle constitue aussi une richesse culturelle et elle est une composante pour assurer l'équilibre démographique mis en péril par notre faible natalité. Le devoir de la Confédération est de trouver un statut normal pour les personnes et de l'adapter aux besoins pour qu'il ne soit pas contre-productif pour tout le monde, pour les étrangers eux-mêmes, en les "aspirant" massivement quand les besoins sont élevés, sans penser au lendemain – et nous avons vécu des périodes de chômage où ces personnes n'avaient pas de chance de reconversion –, et aussi



pour la population, qui doit faire face à ces situations, humainement et financièrement.

Le groupe démocrate-chrétien soutient donc le système binaire qui est très décrié aujourd'hui, mais ce dernier peut éviter justement ces conséquences douloureuses. Le groupe démocrate-chrétien table, dans sa majorité, plus sur l'élargissement des accords bilatéraux aux nouveaux pays membres de l'Union européenne, pour élargir les régions de recrutement et permettre à leurs ressortissants qui désirent venir travailler chez nous de pouvoir le faire dans de bonnes conditions, que sur des autorisations saisonnières qui ont la sympathie de quelques personnes proches du secteur de l'agriculture.

Le groupe démocrate-chrétien soutient bien sûr l'amélioration du statut juridique, qui amène une simplification des procédures, et salue l'ancrage dans la loi des mesures d'intégration des personnes étrangères qui restent et qui doivent pouvoir se familiariser avec nos langues et nos usages: une Suisse ouverte, évolutive, doit rester quand même la Suisse et donner aussi la possibilité à ces gens de se familiariser avec nos usages. Nous saluons spécialement l'article 53 alinéa 4, qui tient compte expressément "des besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents".

Le groupe démocrate-chrétien est aussi favorable au regroupement familial, qui est possible pour tous les titulaires d'autorisations de séjour, et il est favorable à ce qu'il soit demandé après qu'on a bénéficié d'un permis de séjour pendant cinq ans. Le regroupement familial est d'ailleurs souvent vecteur d'intégration.

Enfin, le groupe démocrate-chrétien soutient les mesures de lutte contre le travail au noir, synonyme souvent d'exploitation, et de lutte pour la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics qui permettent par exemple de refuser le renouvellement du permis en cas de forfait grave. Une politique de migration réussie est une politique qui relève les défis économiques, qui favorise l'intégration et le respect de ceux qui resteront dans notre pays, pour le bien de toute la population.

Daguet André (S, BE): Ich möchte Ihnen den Antrag auf Nichteintreten noch einmal deutlich begründen, und zwar deshalb, weil das neue Ausländergesetz wirklich keine Grundlage für die neue Ausländerpolitik ist. Die Stossrichtung des Gesetzes ist sehr klar: Von ausserhalb der EU sollen nur noch hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und -nehmer Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Das sind Zulassungskriterien, die wir so nicht akzeptieren können. Innerhalb der Schweiz – und das ist das Schlimme an diesem Gesetz, wie es jetzt hier im Parlament vorliegt – werden Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger rechtlich zusätzlich diskriminiert. Das ist absolut unnötig. Diese "Inlanddiskriminierung" der Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger kommt u. a. beim Familiennachzug zum Ausdruck. Fazit des vorliegenden Gesetzes: Mit den bilateralen Abkommen haben wir die Grenzen der Schweiz für EU-Bürgerinnen und -Bürger geöffnet – und das ist gut so –, für Migrantinnen und Migranten aus der restlichen Welt werden die Grenzen umso dichter gemacht, die Eingangshürden werden erhöht, die Sanktionen massiv verschärft. Das ist aus unserer Sicht so nicht akzeptabel.

Schauen wir ein paar wichtige Elemente des Gesetzes an, so, wie es hier vorliegt. Wir haben das Saisonnerstatut zwar abgeschafft, dafür führen wir aber neu das Kurzaufenthalterstatut ein: ein Arbeitsvertrag für die Dauer von zwölf Monaten, verlängerbar bis auf 24 Monate; nach einem

AB 2004 N 656 / BO 2004 N 656

pangemessenen Unterbruch ist wiederum eine neue Bewilligung möglich, ohne Recht auf einen Wechsel der Stelle oder des Arbeitsplatzes und ohne Familiennachzug.

Oder noch schlimmer: Nun haben wir das Saisonnerstatut abgeschafft, führen aber doch wieder ein Saisonnerstatut ein, indem wir aus den zehn neuen EU-Ländern jetzt plötzlich Landarbeiter für ein halbes Jahr anwerben können, ohne dass die Möglichkeit eines Familiennachzuges oder eines Stellenwechsels bestünde. Und jetzt auch noch zur Frage der "sans-papiers": Wenn ich dieses Gesetz lese, so sehe ich, dass es zwar eine Bestimmung gibt, die gut tönt. Aber wenn wir den gesamten Mechanismus dieses Gesetzes anschauen, müssen wir sagen, dass es noch mehr "sans-papiers" in dieses Land bringen wird, ohne dass wir das Problem gut und richtig lösen können. Erschreckend ist die Logik dieses Gesetzes: noch mehr Fremdenpolizei, mehr Zwangsmassnahmen, mehr Diskriminierung, leichter Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen, formlose Wegweisung, härtere Strafen und Bussen. Das kann nun wirklich nicht die Richtung sein, die wir in einem neuen Ausländer- oder Migrantinnengesetz einschlagen wollen.

Was bedeutet dieses Gesetz? Es ist nichts anderes als eine Ohrfeige für 40 Prozent der in der Schweiz lebenden Migranten und Migrantinnen. Es ist nichts anderes als die Fortsetzung einer Ausländerpolitik der Billiglöhne, der Tiefstlöhne und der alten Rezepte, und – deshalb ist es schade, dass die Reihen zu meiner Rechten so leer sind – es ist nichts anderes als ein eigentliches SVP-Konzept der Ausländerpolitik. "Etwas diskriminierend, aber schonungslos wirtschaftlich profitieren", das ist die Logik der Ausländerpolitik der SVP – bis hinein in die FDP, die hier leider auch nicht versammelt ist und die jetzt dieses Gesetz so fortschreiben will:



billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, billige Arbeitskräfte durch Kurzaufenthalter, ohne klare und strenge Kontrollen der Löhne und Arbeitsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge, Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlöhne.

Das ist das, was real hier vorliegt, also nichts anderes als eine SVP- und eine bürgerliche Ausländerpolitik, die wir so nicht akzeptieren können. Stattdessen hätten wir jetzt überlegen müssen, wie eine künftige Ausländerinnen- und Migrantenpolitik aussehen könnte, die auf den Prinzipien der Integration und der Nichtdiskriminierung beruht: in die Zukunft blickend – im beiderseitigen Interesse –, auf der Basis von Lohn- und Arbeitsbedingungen, die diesen Namen verdienen und die dafür sorgen, dass alle, die in diesem Land leben, hier gut leben können.

Weil das nicht so ist, sagen wir: Nichteintreten auf dieses Gesetz. Ich möchte Ihnen dies im Namen der SP-Fraktion beantragen.

Christen Yves (RL, VD): L'économie globalisée facilitant les échanges des biens, des services et des personnes conduit petit à petit à une société multiculturelle, qu'on le veuille ou non. Cela n'empêche aucunement l'existence des nations et le maintien des identités. Monsieur Perrin parle de l'illusion d'une société multiculturelle. Ne vous faites-vous pas vous-même l'illusion que la Suisse pourrait continuer de pratiquer, comme aux temps anciens, des incursions en commerçant avec le monde entier tout en se retirant soit dans sa forteresse, soit dans son chalet? Voyons! Votre vision est obsolète!

Ce qui compte aujourd'hui, et ceux qui gagnent aujourd'hui, ce sont des équipes interculturelles, des équipes internationales qui s'établissent à Berne, à Neuchâtel, à Zurich ou à Bombay, là où souffle l'esprit, là où les différentes intelligences se retrouvent et où les façons de penser sont différentes. Il faut donc considérer comme une chance de vivre dans un pays où une personne sur cinq est un étranger dans le sens de la nationalité. Nous devons saisir cette chance en créant un climat de compréhension réciproque entre communautés. La loi que nous traitons en constitue un élément essentiel. Cette loi, tout comme la loi sur l'asile, nécessite donc de la mesure et le sens de la concordance.

Le groupe radical-libéral en appelle donc à ces valeurs politiques qui ont fait que notre pays a vécu les vagues migratoires après la Deuxième Guerre mondiale avec sérénité et a su en tirer profit. Le rapporteur de langue française a rappelé dans son excellent rapport qu'un Suisse sur trois est migrant ou descendant de migrant et que notre pays en a accueilli le plus en comparaison internationale dans la deuxième moitié du XXe siècle. Il a rappelé aussi tous les démons qui nourrissent la crainte de l'autre, de celui qui n'est pas dans sa propre communauté, qui est étrange, donc incompréhensible.

Notre pays peut donc se féliciter d'avoir, en cette période de croissance et de prospérité, eu une capacité intégrative hors du commun. Oui, en dépit des nombreuses initiatives visant la surpopulation étrangère, ou peut-être – j'ose le dire – grâce à elle, notre pays a été exemplaire. Notre système politique a permis que l'on ose, au cours des décennies, au sommet des vagues d'émigration, se poser la question très clairement: y a-t-il surpopulation – "Überfremdung" – dans les faits ou dans la perception de la population? C'est ainsi que nous avons chaque fois – souvent de peu, il est vrai – répondu non à cette question, ce qui nous a permis de tenir compte du débat public et du résultat des votes pour améliorer en fin de compte le statut des étrangers, leur intégration, et par là, un accueil et une attitude favorables à leur égard de la part de notre population. Tout s'est passé comme si les initiatives avaient servi de soupapes de sécurité lorsque la pression montait trop fort.

Si l'on examine la dernière, celle de la limitation à 18 pour cent, elle a été rejetée par environ deux tiers de la population. L'initiant est aujourd'hui dans les rangs radicaux. Il est devenu un spécialiste des problèmes migratoires. Il a mis, comme on dit dans notre canton, de l'eau dans son vin, et il a permis que l'on aborde, au groupe radical-libéral, le sujet avec une certaine liberté d'expression et sans populisme. Cette approche objective des radicaux a débouché, en ce qui concerne l'asile, sur un projet qui nous semble équilibré, où le respect des droits de l'homme et des conventions internationales, en particulier celle sur les réfugiés, n'a jamais été fondamentalement remis en question, comme était tenté de le faire le groupe de l'UDC, sans que pour autant l'on ait cédé aux "sirènes angéliques" de la gauche.

La loi sur les étrangers, séparée à juste titre de la loi sur l'asile, doit donc être abordée avec le même esprit. Cette loi n'est pas très ambitieuse, certes, mais peut-elle l'être, alors qu'aucune politique migratoire ne peut être menée avec un Etat seul? C'est donc la politique européenne en matière de libre circulation des personnes qui constitue l'essentiel des dispositions prévues. Notre pays, qui a besoin de l'immigration pour corriger, même légèrement, son déséquilibre démographique, devra puiser essentiellement dans ce premier cercle pour couvrir ses besoins de renouvellement démographique et pour faire fonctionner la société ces prochaines décennies.

La loi fixe le recours aux étrangers du deuxième cercle, hors Europe, en fonction de critères spécifiques,



selon les besoins de l'économie, en particulier pour avoir du personnel formé au niveau supérieur. Pour cette catégorie de personnes, et même pour obtenir des autorisations de courte durée, il y aura lieu d'assouplir le régime des autorisations de regroupement familial, car nous aurons besoin, pour l'économie, pour la formation universitaire et pour la recherche, de spécialistes, qui ne se déplacent pas sans leur famille.

Si l'Europe élargie répond aux espoirs de rééquilibrage socioéconomique, viendra rapidement le moment où Polonais et Slovaques, pour ne citer que ces deux pays, n'auront plus beaucoup d'intérêt à se déplacer à l'Ouest. Il a fallu vingt ou trente ans aux Italiens, aux Espagnols et aux Portugais pour cesser d'être des pays d'émigration; combien de temps faudra-t-il aux dix nouveaux pays de l'Union européenne? En quoi faudra-t-il revoir notre politique qui prévoit un système d'admission binaire? Faudra-t-il s'ouvrir davantage aux pays européens? C'est difficile à dire. En attendant, cette loi devrait régler la politique migratoire de ces prochaines décennies.

AB 2004 N 657 / BO 2004 N 657

Qu'on le veuille ou non, nous devons maintenant nous adapter et accueillir ces étrangers, comme je l'ai dit en préambule, avec enthousiasme, parce qu'ils contribueront encore à notre prospérité dans les années à venir. Un long chemin nous attend encore, évidemment, avec les accords bilatéraux, les anciens et les nouveaux, parce que d'eux dépendra aussi le succès de notre politique migratoire et la justification même de cette loi.

Weyeneth Hermann (V, BE): Vorbemerkung: Ich stelle fest, dass wir zur Regelung des vorübergehenden oder dauernden Aufenthaltes von Ausländern in diesem Land eine Gesetzesvorlage erarbeitet haben, die in etwa gleich viele Artikel enthält wie das Radio- und Fernsehgesetz und dessen Regelungen – immerhin eine bemerkenswerte Tatsache.

Frau Leuthard hat in ihrer Vorstellung der Vorlage geschildert, dass vonseiten der Kommissionsmehrheit wenig Verständnis besteht für die Gründe der Linken für das Nichteintreten. Die SVP-Fraktion teilt diese Meinung der Kommissionssprecherin. Die SVP-Fraktion stellt sich auch hinter die Kommissionsmehrheit, wenn Frau Leuthard betont, dass in dieser Vorlage die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Vordergrund steht. Sie fügt da noch hinzu: und der gesamtgesellschaftlichen Interessen der Schweiz.

Wenn nun die Linke unter dem Titel der fehlenden kosmopolitischen Offenheit der Vorlage, wie es Frau Vermot geschildert hat, zu einem ganz anderen Resultat kommt und hier glaubt, anhand von relativen Details ihre Haltung begründen zu können, dann erlaube ich mir, hier an dieser Stelle Herrn Philipp Müller zu zitieren, der auf die Vorlage des Jahres 1982 aufmerksam gemacht hat. Ich erinnere Sie an die Tatsache, dass im Rahmen der bilateralen Verträge zum Personenverkehrsabkommen 2008 ein Referendum ansteht, das dann unwahrscheinlich grosse Folgen auf die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interessen haben könnte. Der Richtungsstreit ist hier im Rahmen dieses Nichteintretensantrages zu klären.

Wir müssen schon etwas aufpassen, wenn wir die Diskussion von heute mit derjenigen der beiden letzten Tage vergleichen. Wir sind drauf und dran, Gesetze zu machen, die sehr unterschiedliche Ausgangslagen präsentieren. Der eine braucht die Abklärung, ob die Stelle nicht durch einen Anwärter aus dem Inland oder der EU besetzt werden kann, um dann eine Bewilligung zu erhalten, um mit jemandem einen Arbeitsvertrag einzugehen, und der andere soll offenbar mit dem Ruf "Asyl! Asyl!" an der Grenze nach drei Monaten in etwa die gleichen Bedingungen vorfinden. Das erstaunt mich. Es erstaunt mich auch, wenn ich daran denke, was man gestern, Frau Leutenegger Oberholzer, in Bezug auf die humanitäre Aufnahme gesagt hat, und dass man nun heute feststellt, das Gesetz belasse der Verwaltung einen viel zu grossen Ermessensspielraum. Ich glaube, der Ermessensspielraum, den Sie gestern geschaffen haben, übertrifft denjenigen in diesem Gesetz bei weitem, wo der vierjährige Aufenthalt das einzige messbare Kriterium ist. Wie gesagt, Herr Müller hat an die Revision von 1982 erinnert, und wir tun gut daran, wenn wir uns daran erinnern.

Nun noch zur Frage der Integration. Integration setzt immer voraus, dass man selber daran interessiert ist, weil man die Absicht hat, längere Zeit hier zu bleiben. Ich erinnere an die Aufgabenteilung in dieser Beziehung, wie man sie mit dem neuen Finanzausgleich geschaffen hat, und frage mich, ob wir sie mit dieser Bundeslösung bezüglich Integrationsmassnahmen nicht gerade wieder "durchkreuzen": Die Integrationsmöglichkeiten sind doch vor allem am Wohnort zu finden und nicht in einer Plakat-Aktion mit dubiosen Inhalt auf gesamtschweizerischer Ebene. Sind sie nicht an der Berufs- und Arbeitsstätte zu finden? Sind die Instrumente dazu nicht Instrumente der Bildung, der Kultur und des Sports, die – abgesehen von der Sportschule in Magglingen – nicht auf Bundesebene angesiedelt sind?

Wir begrüssen Integrationsmassnahmen, aber dort, wo sie wirksam sind. Es ist ja bezeichnend, dass der Kanton Bern – sonst nicht gerade wegen seiner besonderen Schnelligkeit gerühmt – die Stelle, die für die



Umsetzung dieser Bundesmassnahme vorausgesetzt wird, bereits geschaffen hat. Die Person, die diese Stelle übernommen hat, bekundet in einer Radiosendung, dass es ihre Aufgabe sei, beim Bund möglichst viel Geld abzuholen: Sie spricht nicht von Projekten und nicht von Zielen, sondern vom Abholen von Geld. Das ermuntert uns dann schon nicht gerade, bei diesen Möglichkeiten mitzuziehen.

Wir lehnen den Antrag auf Nichteintreten ab, den Antrag auf Rückweisung hat Ihnen der Fraktionschef begründet.

Jetzt hole ich noch kurz zu einer persönlichen Erklärung aus, die nichts mit dem Vorangegangenen zu tun hat. Herr Daguet, Herr Vischer – er ist im Moment abwesend –, ich bin einer derjenigen, die von Zeit zu Zeit Saisoniers beschäftigt haben. Erstens sind daraus Freundschaften entstanden, die über zwanzig Jahre halten. Zweitens bin ich nicht so sicher, Herr Daguet und Herr Vischer, ob es Ihnen in Ihrer beruflichen Tätigkeit immer gelingt, Ihren Mitgliedern und Beschützten innerhalb von neun Monaten eine Vermögenszunahme zwischen 12 000 und 15 000 Franken zu verschaffen. Ich sage nur das.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Es gibt nicht viele Aufgaben, welche die Politik zu meistern hat, die wohl so schwierig sind wie das Ausländerrecht und die damit verbundene Einwanderungspolitik. Diese Eintretensdebatte beweist das einmal mehr. Letztendlich steht aber die Politik – wer denn sonst? – in der Verantwortung, auch diesen heiklen Bereich zu regeln. Wir können uns nicht davor drücken. Die Debatte zum Asylgesetz hat gezeigt, dass wir durchaus in der Lage sind – sogar mit einem grossen Vorsprung auf die Marschtabelle, die das Büro erstellt hat –, komplexe Geschäfte auch wirklich über die Runden zu bringen.

Unsere Gesellschaft und vor allem die Wirtschaft haben sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte darauf eingestellt, dass sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung auf einen Fünftel der zirka sieben Millionen Einwohner der Schweiz beläuft. Dieser Anteil ist auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Das haben selbst massgebende Mitglieder der SP festgestellt, als sie vor drei Jahren das Gurten-Manifest verabschiedet haben und darin auch Bezug auf dieses Zahlenverhältnis zwischen ausländischer und Schweizer Bevölkerung genommen haben.

Breiteste Kreise aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik sind sich der Notwendigkeit bewusst, dass wir eine Ausländer- und Einwanderungspolitik zu definieren haben, die eben den Erwartungen der Wirtschaft, der Gesellschaft und auch unserer Kultur entspricht und dementsprechend auch vom Schweizer Volk mitgetragen wird.

Weil der Anteil der anwesenden Ausländerinnen und Ausländer so hoch ist, kommt dem Gesetz eine umso höhere Bedeutung zu. Das vorliegende Regelwerk nimmt denn auch Korrekturen vor in den vielen Bereichen, die in der Vergangenheit vermehrt zu Diskussionen Anlass gaben. Ich denke beispielsweise an die Schwarzarbeit – kein Ruhmesblatt für die Schweizer Wirtschaft –, an den Drogenhandel oder an die grosse Anzahl von "sans-papiers". Ich denke an die neu formulierten Ansprüche einzelner Wirtschaftszweige oder an die Forderung nach vermehrter Integration, welche eine Aufgabe beider Seiten darstellt; Herr Weyeneth hat vorhin darauf hingewiesen und erklärt, wo sie in erster Linie zu erfolgen hat. Ich denke auch an die unerfreulichen Zahlen bei der Zunahme der Kriminalität und schliesslich – das ist wichtig – an die Forderungen der Kantone. Sie sind ja mit der Anschlussgesetzgebung und dann mit dem Vollzug beschäftigt. Die Kantone stellen an den Bundesgesetzgeber die Forderung, einen Erlass zu verabschieden, der den heutigen Zuständen auch Rechnung trägt.

Eine Rückweisung oder gar ein Nichteintreten lösen das Problem nicht. Die CVP-Fraktion wird in der Detailberatung mithelfen, ein zeitgerechtes Ausländergesetz zu erarbeiten.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir haben in den letzten Tagen das Asylgesetz beraten, und jetzt sind wir beim

AB 2004 N 658 / BO 2004 N 658

Ausländergesetz. In der bisherigen Diskussion scheint man zu verkennen, dass diese beiden Gesetze zwar in einem Zusammenhang stehen, aber verschiedene Zielrichtungen haben; sie haben verschiedene Zwecke. Im Asylbereich geht es um eine humanitäre Verpflichtung, nämlich dass man jemandem, der an Leib und Leben bedroht ist, Schutz bietet. Das ist der Ausgangspunkt.

Beim Ausländergesetz geht es um etwas anderes, und es soll auch transparent gesagt und offen gelegt werden – es ist auch gar nichts Unanständiges dabei -: Es geht um wirtschaftliche Interessen der Schweiz. Es geht darum, festzulegen, wer in diesem Land arbeiten können soll und wer nicht. Das ist nichts Unanständiges, das machen alle Staaten. Eine Wirtschaft braucht Arbeitskräfte, es ist ihr Recht, diese Arbeitskräfte zu beschaffen, und wir haben ein Gesetz, das das regelt.

Diese beiden Dinge sind auseinander zu halten, sonst kommt man natürlich dauernd in Konflikt. Natürlich



hängen die beiden Dinge miteinander zusammen, weil es ja bei beiden Vorlagen um Ausländer geht, aber das Asylgesetz ist an sich ein Spezialgesetz eines Migrationsgesetzes, wenn Sie so wollen, und dort steht die humanitäre Verpflichtung im Vordergrund. Ich spreche jetzt zum Ausländergesetz. Beim Ausländergesetz geht es um die Regelung der Zulassungspolitik.

Es ist hier einiges aufgebrochen, das zeigt sich an den Nichteintretensanträgen und an den Anträgen auf Rückweisung an den Bundesrat. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, das zu lösen. Ich habe gehört, man wolle einen Paradigmawechsel und damit etwas ganz anderes, als was wir hier jetzt vorschlagen. Nur weiss ich nicht, was Sie wollen.

Es widerstrebt mir natürlich auch, dass wir ein Gesetz machen müssen mit so vielen Bewilligungen, Verboten und Regelungen zu Einreise, Nichteinreise, Familiennachzug, Dauer usw. Sie sehen: Ich spreche von einem Polizeigesetz. Dieses duale Zulassungssystem wurde nicht mit diesem Gesetz geboren, es wurde in den letzten zwanzig Jahren aufgestellt, und – das sage ich vor allem den Parteien zur Linken – es wurde auch von Ihnen mitgetragen. Das ist jetzt das System, das der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission vorschlagen. Wenn Sie das nicht wollen – dafür habe ich Verständnis – und sagen, ja, der Paradigmawechsel bestehe darin, dass wir alle Länder auf der Welt den EU-Ländern und den Ländern, die gemäss Vertrag eine Personenfreizügigkeit haben, gleichstellen, muss ich Sie fragen: Wollen Sie das, sind Sie bereit, die Konsequenzen auf sich zu nehmen? Das ist doch die Gretchenfrage.

Das ist für die schweizerische Geschichte an sich nichts Neues, das haben wir schon früher gehabt. Die Schweiz hat während zwanzig Jahren gesagt: Wer aus dem Ausland hier arbeiten will, der bekommt eine Arbeitsbewilligung und kann einreisen. Dann sind die schwerwiegenden Folgen gekommen, und dann hat man das geändert. Die Folgen sind mit dem Ausbau des Sozialstaates schwerwiegender geworden. Ich frage Sie: Wollen Sie jedem, der ganzen Welt, eine Arbeitsbewilligung geben? Sind Sie bereit, wie bei den EU-Bürgern auch die Zulassung zum Sozialsystem zu gewährleisten, mit einer hohen Arbeitslosigkeit als Folge – das müssen Sie in Kauf nehmen –, mit der Reduktion der Löhne im Land, die unweigerlich ist, und einer Verschlechterung des Lebensstandards? Wenn das jemand von Ihnen in seinem Idealismus sagt – er soll es tun –, dann stehen Sie dazu. Aber zu dem Problem können Sie auch nicht stehen.

Darum hat auch jeder, der von Paradigmawechsel gesprochen hat, dort aufgehört, wo es beginnt. Sie müssten nämlich sagen, unter welchen Bedingungen Sie diesen Paradigmawechsel wollen. Herr Vischer, Sie sagten, man solle alle zulassen, die hier arbeiten wollen, das sei einfacher und besser und dann habe man eine gerechte Ordnung und alle seien gleichgestellt. Von den Folgen der Zulassung aber haben Sie nichts gesagt. Es wäre vielleicht möglich, alle zuzulassen, aber dann müssten Sie das mit den EU-Bürgern auch tun und sagen, während den ersten zwei Jahren seien die Leute, namentlich bei Arbeitslosigkeit, von den Sozialleistungen ausgeschlossen. Sonst haben Sie natürlich die Einwanderung in ein Sozialsystem. Ich achte das, wenn Sie das wollen; aber das wollen Sie nicht, darum sprechen Sie auch nicht darüber.

Herr Daguet, Sie sprachen ja vom Gleichen. Ihre Schlussbemerkung war interessant. Ich habe immer gewartet, dass Sie sagen würden, was wir hätten tun sollen. Sie sagten dann, man hätte bei dieser Kommissionsarbeit überlegen sollen, wie wir dies anders gestalten könnten. 1982 wurde die Revision dieses Gesetzes abgelehnt. 22 Jahre hatten wir Zeit, um zu überlegen, wie man das anders gestalten könnte. Niemand hatte eine fruchtbare Idee. Dieses duale System ist das einzige Fruchtbare oder Unfruchtbare, das auf dem Tisch liegt. Bei allem anderen müssen Sie die Konsequenzen auf den Tisch legen. Wenn sich das Schweizervolk und Sie dazu bekennen würden, dann wäre das ein Thema, aber das werden Sie nicht, wenn Sie die Konsequenzen sehen.

Wenn Sie eine Gleichstellung wollten, hätten Sie sich das auch bei den Freizügigkeitsverträgen mit der EU überlegen müssen. Nicht nur von bürgerlicher, auch von Ihrer Seite sind ganz klare Regeln aufgestellt worden, wie man das tun kann, damit es nicht schwerwiegende Folgen hat für den schweizerischen Arbeitsmarkt, für die Arbeitslosigkeit, für die Wohlfahrt usw.

Ich bitte Sie, die Sache zu Ende zu denken. Ich glaube, wir tun gut daran, an diesem dualen Zulassungssystem festzuhalten. Sie nehmen in Kauf, dass Ausländer von ausserhalb der Europäischen Union schlechter gestellt sind. Die Übergangsfristen, auch mit den neuen EU-Staaten, wenn wir jetzt die Personenfreizügigkeit auf die neuen Staaten ausdehnen, werden etwa 2011 abgelaufen sein. Wir haben dann noch die Klausel, dass wir das noch bis 2014 machen könnten, wenn die Einwanderung sehr stark ansteigen würde, also 10 Prozent höher läge als in den drei Jahren vorher. 2014 sind die Personen aus der Europäischen Union den Schweizern in Bezug auf den Arbeitsmarkt gleichgestellt. Ihre Gretchenfrage ist, ob Sie das auf die ganze Welt ausdehnen wollen. Wenn Sie das nicht wollen, dann kommen Sie zu einer Sonderregelung für alle anderen von ausserhalb der EU.

Jetzt gibt es verschiedene Möglichkeiten, das zu ordnen, zu regulieren. Hier liegt ein System vor, nämlich



ein System, das vom Bedürfnis des Arbeitsmarktes ausgeht. Das ist der Grundsatz. Das ist kein falscher Ansatzpunkt: Das, von dem man glaubt, dass die Wirtschaft es braucht, wird dann bewilligt, und das andere eben nicht. Man legt Wert auf eine besondere Qualifikation, die als regulierender Faktor dient. Denn man will verhindern, dass die Schweiz dank billigen Arbeitskräften eine Industrie bekommt, welche eigentlich nicht für den schweizerischen Industrieplatz geeignet ist, der ohne Rohstoffe ist, der keinen Binnenmarkt hat, der nicht für Billigprodukte geeignet ist; das will man an sich nicht. Das ist ein wirtschaftspolitischer Entscheid, den kann man gutheissen oder nicht, aber es ist mindestens ein limitierender Faktor.

Wenn Sie den ablehnen, dann müssen Sie sagen, was dann Ihr limitierender Faktor ist, oder Sie akzeptieren einen unlimitierenden Faktor. Aber dann ergeben sich grosse und schwerwiegende soziale Folgen. Das sind die beiden Systeme. Man muss eigentlich gar nicht so leidenschaftlich über diese Systeme sprechen; es sind einfach zwei verschiedene Systeme mit verschiedenen Folgen. Ob Sie das eine oder das andere wollen, das müssen Sie entscheiden. Aber sprechen Sie sich nicht wie die linke Ratsseite für ein System aus, das eigentlich praktikabel und gut aussieht, bei dem aber die Folgen überhaupt nicht erwähnt werden und die Beseitigung der Folgen einfach auf der Seite gelassen wird.

Jetzt geht es darum, dass wir die jetzige Situation anschauen und schauen, welche Rechtsstellung Ausländer nach der Zulassung haben. Wir reden nur noch von denjenigen, die nicht aus der Europäischen Union kommen, denn die Freizügigkeitsabkommen sind wie das Asylgesetz eine Sonderregelung im Ausländerbereich und sind von diesem Gesetz praktisch nicht mehr betroffen, nach der Übergangsfrist sowieso nicht. Eine Verbesserung, wenn Sie so wollen, oder eine Änderung gegenüber der jetzigen Situation ist,

AB 2004 N 659 / BO 2004 N 659

dass rechtliche und bürokratische Hindernisse beim Berufs-, Stellen- und Kantonswechsel abgebaut werden. Das bedeutet für die Ausländer eine grössere Mobilität. Das ist für die Ausländer, aber natürlich auch für die Arbeitgeber eine Verbesserung der Situation. Die wird hier neu eingeführt.

Dann sind der Familiennachzug für Jahresaufenthalter und die entsprechenden Bestimmungen neu geregelt. Dann besteht nach zehn Jahren ein Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung. Es ist hier also sehr vieles geklärt worden, und es ist sogar festgehalten worden, dass diese Frist bei guter Integration auf fünf Jahre verkürzt wird. Dann werden die Grundsätze der Integrationspolitik festgelegt. Es geht ja hier um Leute, die lange bleiben. Hier macht Integration natürlich einen Sinn – und dort das Erlernen der Landessprache und die neu geschaffene Vorschrift, wonach die Familie innerhalb von fünf Jahren nachgezogen werden muss. Das ist nicht eine Auflage; aber um die Integration zu machen, kann man nicht zehn oder fünfzehn Jahre warten, sondern man muss dafür sorgen, dass die Familien relativ rasch integriert werden.

Nun, das sind die Regelungen für die Bewilligungen. Wenn ich die heutige Ausländerregelung sehe, wie sie in meinem Amt Imes gilt, gleichzeitig aber natürlich auch im Asylbereich, dann muss ich Ihnen sagen: Angesichts dessen, dass wir über eine Million Ausländer in der Schweiz haben, funktioniert unsere Ausländerpolitik, was die Bewilligungen und das Bewilligungsverfahren anbelangt, im Wesentlichen eigentlich gut und befriedigend. Wir müssen hier also nicht sehr viel ändern. Natürlich gibt es aber immer Einzelfälle, in denen es nur schlecht funktioniert.

Wo liegt das Hauptproblem? Es ist so – auf die nicht gelösten Probleme sind wir auch bei der Asylpolitik gestossen –, es ist bei den Kantonen, bei den Gemeinden und bei den Bundesämtern so. Es geht um die Probleme der illegalen Migration. Überall sind die Klagen darüber riesig, ich habe das erfahren. Ich höre eigentlich über die anderen Dinge keine Klagen, nur darüber.

Es ist interessant, wenn man hier in die Tiefe geht: Es liegt natürlich am Grund der Illegalität, weil es im Halbdunkeln stattfindet; es ist schwer zu fassen. Es ist zahlenmässig, ursachenmässig schwer zu fassen, die Folgen sind schwer zu fassen. Daran arbeiten wir. Ich habe Ende Februar einen ersten Bericht bekommen, der mich nicht befriedigt hat, weil er viel zu wenig fassbar ist. Vielleicht sehen wir Ende Mai in einem zweiten Bericht klarer, bei dem wir die Kantone auch einbezogen haben. Aber dieses Problem muss fassbar gemacht werden, sonst kann man das nicht lösen. Es bestehen auch Lücken, und es besteht auch in der Handhabung eine grosse Unsicherheit. Es nützt nichts, das Problem zu verdrängen – das tun die einen – oder, wie die anderen, darüber zu klagen, ohne zu wissen, was das Problem eigentlich ist.

Nach einer vorläufigen Einschätzung ist es eine Tatsache, dass eine überdurchschnittlich hohe Quote an Straftaten in diesem Problembereich festzustellen ist. Das heisst nicht, dass die Ausländer an sich krimineller sind als die Schweizer, aber es sind relativ viele Ausländer, die eben kommen und hier kriminell sind; das muss man immer wieder sehen. Also müssen wir mit dem Zugang etwas tun; namentlich der Drogenhandel – Kokainhandel usw. – ist zu 90 Prozent in solchen Händen. Das muss beseitigt werden. Da kann man mir sagen, was man will – wie etwa: "Sonst würden es andere tun!" Es ist ein Problem, und gegen dieses Problem



müssen wir gewappnet sein, auch im strafrechtlichen Bereich.

Eine weitere Folge der illegalen Migration ist die Schwarzarbeit. Dies ist am schwersten festzustellen, weil sich diese Immigranten nämlich tadellos verhalten, sie geraten auch mit den Strafverfolgungsbehörden nicht in Konflikt. Es ist so – das haben wir gestern schon bei der Arbeitsbewilligung für Asylanten besprochen -: Die Schweiz ist ein starker Sog für Leute, die hier arbeiten möchten. Das merken wir auch bei Rückführungsabkommen. Viele Länder sagen: Wir wollen Zugang zum Arbeitsmarkt, dann machen wir es. Sie sehen also, das ist ein starker Sog, und das führt natürlich entsprechend auch zu Schwarzarbeit.

Dann wird das Ausländerrecht umgangen, Sie kennen die Klagen: Erschleichung von Bewilligungen bei Visa-verfahren, Touristenvisa, die man ablaufen lässt, Scheinehen. Letzteres ist ein viel beklagtes Problem, man kann hier keinen Beweis vorlegen. Es ist ja klar, am Schluss kann man nicht beweisen, ob einer zum Schein heiratet oder nicht. Das ist auch bei Schweizern so, es gibt auch bei Schweizern solche, die zum Schein heiraten, ja natürlich: Sie heiraten vielleicht nicht wegen der Nationalität, sondern aus anderen Gründen, vielleicht des Reichtums oder anderer Dinge wegen. Das ist also ein schwieriges Gebiet. Sie dürfen die Augen deswegen aber nicht verschliessen. Dass also Geld bezahlt wird für eine Heirat – das sind Missbräuche, die wir zu unterbinden haben. Dieses Gesetz versucht, das zu machen.

Natürlich, wenn wir alle zulassen und allen eine Arbeitsbewilligung geben würden, hätten wir diese Probleme nicht, das ist immer so. Das ist aber auch im kriminellen Bereich so, wenn Sie alles zulassen würden. Sie sehen das bei den Drogen: Sie können sie freigeben, dann haben Sie keine Kriminalität mehr. Aber Sie müssen entscheiden, ob Sie das wollen oder nicht.

Ich werde dann bei den einzelnen Kapiteln auf die Stellungnahme des Bundesrates zu sprechen kommen. Ich habe den Nichteintretensantrag insofern verstanden, als dass Sie ein völlig anderes System wollen. Ich würde dieses System gerne anschauen; aber ich kenne es nicht. Wir können es darum natürlich nicht gutheissen; wir wissen nur, dass Sie das, was hier vorgeschlagen wird, nicht wollen.

Alle Länder mit der EU gleichzustellen, als System für die ganze Welt, das heisst: Personenfreizügigkeit. Das muss ich ablehnen, weil wir die schwerwiegenden sozialen, wirtschaftlichen und anderen Folgen nicht tragen können. Das ist auch nicht der Wille des Souveräns.

Sie stellen einen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat. Wenn ich die Auflagen sehe, ist das zwecklos. Der Bundesrat wird Ihnen nie eine Lösung vorschlagen, die nicht das duale System betrifft. Das ist eindeutig. Auch wenn Sie die Vorlage zurückweisen, wird wieder das Gleiche kommen. Sie müssten dann wahrscheinlich hier im Saal ein neues Konzept einbringen, das Konzept beschliessen und den Bundesrat beauftragen, dieses Konzept zu befolgen.

Dann liegt ein Antrag auf Rückweisung an die Kommission vor. Soweit ich verstanden habe, erfolgt dieser Antrag aus prozessökonomischen Gründen. Dafür habe ich grosses Verständnis. Denn allein die Tatsache, dass hier so viele Einzelanträge und an die 200 Minderheitsanträge vorliegen – ich habe das noch nie erlebt und war doch 24 Jahre lang im Nationalrat –, zeigt natürlich, dass es hier viele nicht ausdiskutierte Fragen gibt. Natürlich kann man jetzt alle Einzelanträge schnell ablehnen. Es ist immer einfach, etwas abzulehnen: Ich schaue auf das Ende und nicht auf den Anfang. Mir sind eigentlich Anträge, die in den Kommissionen ausdiskutiert werden, lieber als abgeschmetterte Anträge. Sie werden einfach abgeschmettert, aber sie sind trotzdem noch da.

Als Bundesrat hätte ich lieber eine Rückweisung der Vorlage an die Kommission, damit über alle Anträge neu beraten werden kann, sodass dann im "Gremium der 200" eine wesentlich bessere und entspanntere Situation möglich wäre. Ich muss aber dieses prozessökonomische Vorgehen Ihrem Rat überlassen. Selbstverständlich bin ich auch bereit, an dieser "erweiterten Kommissionssitzung" mit 200 Anträgen mitzumachen.

Ich bitte Sie also, einzutreten und die Rückweisung an den Bundesrat abzulehnen. Für eine Rückweisung an die Kommission habe ich viel Verständnis. Im anderen Fall werden wir versuchen, das mit Ihnen zu beraten.

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie haben zu Beginn Ihrer Ausführungen gesagt, die Linke sei quasi schuld an einem dualen System. Das müssen Sie schon noch erklären. Wenn mich mein historisches Gedächtnis nicht täuscht, war es der Bundesrat, der Mitte der Neunzigerjahre das

AB 2004 N 660 / BO 2004 N 660

Dreikreisemodell gebracht hat, damals mit der Absicht, dass keine neuen Personen aus dem Balkan mehr rekrutiert werden dürfen. Nur dank heftigem Protest, gerade der Linken, wurde das Dreikreisemodell dann abgeschafft. Jetzt haben wir, seit es das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU gibt, dieses duale System. Da müssen Sie schon noch sagen, wo Sie die Schuld der Linken an diesem dualen System sehen – ausser Sie meinen, dass wir dafür gekämpft haben, dass es dieses Freizügigkeitsabkommen gibt. Ich weiss nicht, ob



Sie das gemeint haben. Das müssen Sie ausdeutschen.

Sie haben sich eigentlich nicht auf den Inhalt meines Rückweisungsantrages bezogen. In meinem Rückweisungsantrag heisst es deutlich, dass ich ein nichtduales System verlange für die Leute, die da sind. In meinem Antrag heisst es nicht, dass ich "die ganze Welt" zu gleichen Bedingungen in die Schweiz kommen lassen will. Das werden wir nachher bei der Frage der Zulassung behandeln. (*Zwischenruf des Präsidenten: Frau Bühlmann, darf ich Sie um Ihre Frage bitten?*) Ich verlange eine Gleichstellung der regulär Aufgenommenen. Dazu haben Sie nichts gesagt.

Blocher Christoph, Bundesrat: Das Wort "Schuld" habe ich nicht in den Mund genommen, Frau Bühlmann, das mache ich nicht so schnell. Ich argumentiere nicht gerne mit moralischen Begriffen. Ich habe Ihnen gesagt, wir hätten in den letzten zwanzig Jahren dieses System gewählt und da wäre Zeit gewesen, ein anderes System auf den Tisch zu legen und zu sagen: Jetzt verfolgen wir das mit diesen und jenen Folgen. Das duale System ist selbstverständlich eine Folge des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union. Dort ist der Einbruch passiert. Vorher haben wir, was die Bewilligungen anbelangt, die ganze Welt gleich behandelt, ob das europäische oder andere Staaten gewesen sind. Jetzt haben wir aber dieses Freizügigkeitsabkommen geschaffen, jetzt gilt halt für ausserhalb der EU eine andere Regelung, früher war es nur ausserhalb der Schweiz.

Sie haben weiter gesagt, Sie hätten einen Antrag auf ein nichtduales System gestellt: Das ist das, was ich Ihnen sage; Sie lehnen dieses System ab. Sagen Sie: Welches System verfolgen Sie dann mit aller Konsequenz und mit allen Folgen? Diejenigen, die es am schärfsten gesagt haben, Herr Vischer und Herr Daguet, haben aufgehört, als sie hätten beginnen sollen. Ich sehe kein besseres System, und darum kann ich auch dem Bundesrat nicht beantragen, ein neues System zu wählen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Bundesrat, nachdem Sie als Mitglied einer Kollegialbehörde voll zugunsten der SVP gesprochen haben, möchte ich Ihnen zwei Fragen stellen.

Erstens haben Sie gesagt, die Ausländerkriminalität sei sehr hoch, und dann haben Sie wörtlich gesagt, es seien viele Ausländer, die hierher kommen und hier kriminell sind. Finden Sie es nicht auch stossend, wenn Sie permanent von der Ausländerkriminalität reden und damit auch die Leute meinen, die schon zwanzig, dreissig Jahre bei uns leben und sich noch nie etwas zuschulden kommen liessen?

Zweitens, zur Schwarzarbeit: Sie haben gesagt, die Schweiz habe eine starke Sogwirkung für die Schwarzarbeiter. Wie viel tragen die Arbeitgeber zu diesem Problem bei?

Blocher Christoph, Bundesrat: Frau Hubmann, ich habe hier die Meinung des Bundesrates vertreten. Es tut mir Leid, dass sie in Bezug auf das duale System auch der Meinung der SVP entspricht, aber ich muss mich jetzt nicht auch noch distanzieren, wenn es einen übereinstimmenden Punkt gibt. Wenn Sie das nicht bemerkt haben, kann ich nichts dafür. Der Bundesrat schlägt Ihnen diese Fassung vor; der Bundesrat hat hier das duale System vorgeschlagen; der Bundesrat ist der Meinung, hier müssten Regelungen aufgestellt werden; der Bundesrat ist der Meinung, dass es nicht gehe, die anderen Ausländer mit den EU-Bürgern gleichzustellen. Und die Schweizerische Volkspartei unterstützt das, wie ich heute gehört habe.

Ich habe Ihnen die Abklärungen der Kantone zu ihren Hauptproblemen weitergegeben. Sie müssen sehen: Es nützt nichts, wenn wir hier in einem geschützten Rahmen – in diesem Saal ohne Fenster – diese Probleme behandeln, aber diejenigen, die "unten" täglich damit zu tun haben, einfach ausser Acht lassen. Ich habe Ihnen die Hauptpunkte, die beanstandet werden, dargelegt; einer der Hauptpunkte, die von den Kantonen beanstandet werden, ist die hohe Kriminalitätsrate der Ausländer, insbesondere bei den illegal Eingewanderten. Das habe ich Ihnen gesagt, und dazu stehe ich: Es ist so. Ich habe nicht gesagt, dass alle Ausländer kriminell seien, das ist ja auch nicht wahr. Ich habe sogar gesagt, dass ich auch glaube, dass die Ausländer nicht krimineller seien als die Schweizer. Aber in der Schweiz ist die Ausländerkriminalität relativ hoch. Das zeigt sich auch in geschlossenen Gefängnisanstalten – das ist die Realität. Dort sind bis zu 90 Prozent Ausländer. Das müssen wir doch einfach aussprechen, um das Problem lösen zu können. Sie können es verdrängen – ich nicht.

Vischer Daniel (G, ZH): Gut, dass wir nicht weit genug denken – lassen wir das stehen. Das ist Ihre Behauptung. Es denkt jeder, so weit er kann. Das stimmt. Jetzt aber meine Frage: Sind Sie nicht für das duale System, weil Sie nicht wollen, dass es bezüglich der Zusammensetzung der Ausländerinnen und Ausländer einen zu grossen Anteil von Menschen gäbe, die aus nichtabendländischen Kulturen kämen? Wären Sie für eine Aufhebung des dualen Systems, wenn es im Bereich der sozialversicherungsrechtlichen Folgen möglicherweise eine gewisse Modifizierung im Verhältnis zu dem gäbe, was gegenüber den EU-Bürgerinnen und -Bürgern



gilt? Wären Sie dann dafür?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich muss jetzt aufpassen, sonst sagt mir einer, ich rede nicht für das Kollegialitätssystem. Ich sage Ihnen meine persönliche Meinung; jene des Bundesrates kenne ich nicht. Ich selber habe immer gesagt, eine Möglichkeit wäre die Zulassung gemäss den wirtschaftlichen Bedürfnissen, das heisst, wer eine Arbeitsbewilligung will, kann eine bekommen. Aber Sie müssen ein Moratorium im sozialen Bereich machen – ich habe von zwei Jahren gesprochen –, sonst haben Sie eine Unterlaufung des Sozialsystems. Ob der Bundesrat dazu bereit wäre, weiss ich nicht. Es ist müssig, ihn zu fragen oder ihm das vorzulegen, denn er bekennt sich jetzt zu diesem dualen System. Da sind natürlich die Sozialleistungen relativ grosszügig, aber sie haben einen beschränkten Radius. Das müssen Sie sehen.

Herr Vischer, wenn Sie Gleichstellung des restlichen Auslandes mit der Europäischen Union wollen, die jetzt die Freizügigkeit abgeschlossen hat, würde das heissen: weltweit – weltweit! – Freizügigkeit. Da kann ich die Folgen nicht tragen. Sie sagen, es denke jeder, so weit er könne. Bei Ihrem Votum habe ich das Gefühl gehabt, Sie könnten nicht sehr weit denken. (*Unruhe*)

Daguet André (S, BE): Ich habe keine Lust, Ihnen jetzt noch eine Frage zu stellen, Sie fallen sowieso jeweils aus Ihrer Rolle als Bundesrat heraus, aber ich habe eine Feststellung: Sie werfen uns vor, wir würden einen Paradigmawechsel fordern, aber wir würden nicht weiterdenken. Ich sage Ihnen schon, was unser Ansatz für das Ausländergesetz und eine andere Migranten- und Ausländerpolitik ist: Wir sagen, die Grundlage für eine Einwanderungspolitik ist die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen, basierend auf Gesamtarbeitsverträgen. Wenn man von der Obsession der Einwanderung in diese Schweiz etwas wegkommt, unter der Bedingung, dass wir die Arbeits- und Lohnbedingungen auch kontrollieren, dann haben wir einen gut regulierten Markt, der die Voraussetzungen für eine vernünftige Einwanderung in die Schweiz schafft. Das ist unsere Grundlage dafür.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Ich gebe aus der Sicht der Kommissionsmehrheit nochmals ein paar Stellungnahmen zu Voten und Fragen ab, die hier gefallen bzw. gestellt worden sind.

AB 2004 N 661 / BO 2004 N 661

Zuerst zu den Nichteintretensanträgen der Minderheit Vermot und von Herrn Vanek: Sie kritisieren beide das duale System, Sie haben jetzt einiges darüber gehört. Tatsache ist, wenn Sie Migration begrenzen wollen, dann brauchen Sie Kriterien, und jedes Kriterium wirkt natürlich ausschliessend, stellt eine Grenze dar, und wenn Sie das negativ ausdrücken wollen, können Sie sagen, dass das diskriminatorisch ist. Es ist aber falsch, zu sagen, dass damit das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verletzt würde; ich sage das auch an die Adresse von Frau Roth-Bernasconi. Ich verweise Sie auch auf die Botschaft, Seite 3744: Gemäss diesem Internationalen Übereinkommen ist es den Staaten freigestellt, "die eigenen und die ausländischen Staatsangehörigen unterschiedlich zu behandeln" (Ziff. 1.3.4.2.3). Das ist dort freigestellt, und das duale System, das die Schweiz bei der Zulassungspolitik anwendet, steht deshalb nicht im Widerspruch zum Übereinkommen. Deshalb ist es falsch, zu behaupten, das sei diskriminatorisch. Die EU macht übrigens nichts anderes. Auch sie kennt ein duales System. Auch sie geht Richtung Begrenzung der Einwanderung, und zwar, wie Sie wissen, teils viel massiver, als das die Schweiz vorsieht.

Wenn Sie eine Politik der völlig offenen Türen möchten, dann wäre auch ein solches System nicht gerechter. Es könnten nur Menschen mit genügend Finanzen aus ihren Ländern ausreisen. Arme hätten in der Regel keine Chancen und würden eben auch nicht gleich behandelt.

Die Beschränkung der Zulassung hat überdies auch etwas mit der Integrationspolitik zu tun. Eine gute Integration können Sie nur leisten, wenn auch die Zahl der zu Integrierenden beschränkt ist. Das belegen zahlreiche Studien, die ich hier nicht zitieren möchte.

Zu den Rückweisungsanträgen: Wir haben Anträge auf Rückweisung an den Bundesrat. In der Kommission lagen insgesamt sechs Rückweisungsanträge vor, auch mit unterschiedlichen Anliegen. Sie wurden allesamt mit rund 15 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Zu den Anträgen auf Rückweisung an die Kommission habe ich noch zwei Bemerkungen:

Zum einen weist die SVP-Fraktion die Vorlage zurück, mit der Begründung, wir müssten nochmals eine Kommissionssitzung abhalten; es gebe zu viele Anträge zu behandeln. Dazu muss ich Ihnen schon sagen, meine Herren: Weshalb haben Sie diese Anträge nicht in der Kommission eingereicht? Sie waren dort sehr stark vertreten, Sie sind ja die grösste Fraktion. Von der SVP-Fraktion kommen jetzt 13 Minderheits- und 34 Einzelanträge; ich habe sie noch einmal gezählt. Wenn Sie behaupten, das sei zu viel, können Sie diese Anträge zurückziehen – sonst hätten Sie sie, wie das üblich ist, durch Ihre Vertreter in der Kommission behandeln



lassen müssen.

Zum anderen möchte auch Herr Wasserfallen eine Rückweisung an die Kommission. Auch bei ihm habe ich kein Verständnis; die Rückweisung muss ich auch hier als taktisches Manöver ansehen. Seitens der FDP-Fraktion liegen bisher 53 Anträge vor – also auch hier die gleiche Rüge wie an die SVP-Fraktion. In der Kommission war die FDP-Fraktion selbstverständlich auch vertreten; da haben Sie also Ihre Aufgabe nicht wahrgenommen. Im Übrigen sind die Anträge von Kollege Wasserfallen materiell ja auch gestellt worden, also kann unser Rat selbstverständlich den politischen Entscheid fällen; Sie können ein Anliegen dort inhaltlich unterstützen, wo es zur Diskussion steht.

Zu den Äusserungen von Frau Hubmann: Es ist richtig, dass nirgends definiert ist, was ein Ausländer oder eine Ausländerin ist. Aber in Artikel 20 des Gesetzes ist festgehalten, was Inländer sind. E contrario ergibt sich aus dieser Bestimmung, was Ausländer sind, nämlich alle, die nicht Inländer sind. Jeder Staat hat übrigens solche Kriterien. Auch wir sind irgendwo, an einem anderen Ort, Ausländerinnen oder Ausländer; das ist etwas Normales.

Zu den diversen Behauptungen oder Fragen, das Gesetz sei diskriminierend – die einen haben gesagt, die Zulassung gehe zu weit; die anderen haben gesagt, sie gehe viel zu wenig weit -: In der Kommission hatten wir einen Mitbericht der WAK. Die WAK hat ganz klar gesagt, dass diese Vorlage nicht primär rechtspolitisch, sondern wirtschaftspolitisch anzugehen sei. Der Arbeitsmarkt ist ganz entscheidend. Der Arbeitsmarkt sagt eben nicht, dass wir einen Bedarf an vielen unqualifizierten Arbeitskräften haben, sondern der Arbeitsmarkt sagt, dass wir einen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften haben. Wenn man die Grenzen für unqualifizierte Arbeitskräfte öffnet, dann verstärkt sich der Lohndruck, dann wird die Zeit für die notwendige Behebung von Strukturschwächen gewisser Branchen, etwa der Landwirtschaft, verlängert. Die WAK hat speziell darauf hingewiesen und lehnt daher zu Recht auch die Einführung eines neuen Saisonierstatuts ab.

Professor Sheldon als ein weiterer Experte, den die Kommission angehört hat, sagt, dass das Problem nicht das tiefere Niveau sei, sondern die Struktur. Der Anteil Ausländer am Arbeitslosenbestand hat sich seit den Siebzigerjahren verdoppelt, obwohl der Anteil an der Erwerbsbevölkerung unverändert blieb. Das sind Fakten. Niedrigqualifizierte werden leider überdurchschnittlich häufig arbeitslos und bleiben auch überdurchschnittlich lange ohne Stelle.

Auch eine Studie der Professoren Münz und Ulrich hat der Kommission bei der Erarbeitung der Vorlage gedient. Diese Studie weist vor allem darauf hin, dass ohne weitere Zuwanderung die Zahl der Menschen im Haupterwerbsalter in der Schweiz schrumpfen wird. Sie alle wissen, dass wir weniger Kinder haben, und auch eine ambitionierte Familienpolitik kann diese Entwicklung nicht stoppen. Die Schweiz ist in der Zukunft auf Migration angewiesen.

Kollege Amstutz hat gesagt, das Gesetz weiche die Strafen auf. Da sind Sie nicht ganz richtig orientiert. Der von Ihnen zitierte Artikel 111 Absatz 3 bewirkt im Vergleich zum heutigen, geltenden Recht das Gegenteil. Wir erhöhen dort die Freiheitsstrafe auf bis zu fünf Jahre, und wir nehmen z. B. auch die Unternehmer, die Arbeitgeber, in die Pflicht. Ich gehe davon aus, dass Sie als Arbeitgeber auch der Meinung sind, dass als Arbeitgeber Schwarzarbeit zu begünstigen oder Leute illegal zu beschäftigen nicht als Kavaliersdelikt gelten soll. Hier sagt das Gesetz eben, dass wir überall, wo Missbrauch ist – sei es bei den Ausländern und Ausländerinnen, sei es beim Arbeitgeber, sei es anderswo –, Rechtsstaatlichkeit und härtere Sanktionen wollen.

Zum Schluss noch zu Herrn Daguet: Auch Sie bekämpfen das duale System. Sie sagen, die Zulassungseinschränkungen seien nicht akzeptabel. Ist es aber nicht widersprüchlich, wenn Sie dann auch bei der Osterweiterung Vorbehalte haben und für den Schutz der inländischen Arbeitnehmer zusätzliche flankierende Massnahmen fordern? Die Kommission hat sich mit diesem Problem beschäftigt. Die Kommission will keine Billiglohn-Arbeiter. Deshalb sagt die Mehrheit klar, dass man sich ausserhalb des EU-/Efta-Raumes auf qualifizierte Arbeitskräfte konzentrieren will, weil eben gerade das eine sozialpolitisch wichtige Komponente ist und auch den Zuzug von Saisoniers verhindert. Hier sind wir wie Sie der Meinung, dass diese Entwicklung in der Vergangenheit schlecht war.

Ich bitte Sie daher namens der Kommissionsmehrheit nochmals, alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je tiens à le dire en préambule – comme je l'ai fait dans ma première intervention sur l'entrée en matière – idéalement, tant le système binaire que la sélection en fonction de qualifications ou de spécialisations, sont mauvais. Simplement, nous sommes confrontés à la réalité, et nous ne pouvons pas mettre en place un système idéal parce que nous en savons les conséquences au niveau de la structure socioéconomique de notre pays. Chacun de nous ne manquera pas, comme Madame Vermot l'a fait, de citer tel ou tel expert ou telle institution ou commission qui critiquera l'un ou l'autre des articles du projet ou des choix de la commission ou du Conseil fédéral. Mais ce qu'il nous appartient de faire ici en plénum, c'est



une appréciation d'ensemble de tous les paramètres

AB 2004 N 662 / BO 2004 N 662

recueillis par les statistiques, par les auditions, et d'en faire des arbitrages, d'en faire une recherche de l'équilibre. On parle de système à deux vitesses avec l'introduction du système binaire: certes, Madame Bühlmann le soulignait – mais personne ne veut reconnaître, à gauche plus particulièrement, alors que vous avez tous milité pour l'adhésion à l'Union européenne, et vous militez encore –, que l'adhésion à l'Union européenne, c'est entrer dans un système binaire. Et je n'ai pas entendu vos objections à cet égard. Car l'Union européenne pratique un système pour les pays adhérents dans le cadre migratoire, et un autre système – sans doute plus rigide que celui que nous allons mettre en place si vous soutenez ce projet de loi – à l'égard des pays tiers. Donc, finalement, tout le monde pratique un système binaire, et l'on ne peut pas n'avancer ces objections-là qu'à propos du système législatif qui est prévu pour notre pays.

Nous avons entendu tout à l'heure une référence à l'Australie. Attention: danger, Madame Bühlmann! Je ne sais pas si vous connaissez la procédure d'immigration en Australie. Je peux vous en parler de manière très claire, puisque j'ai un ami qui va partir au mois de juin en tant qu'émigrant. Ce sont plus de trois ans de procédure, d'auditions, de cours de langue avec certificat de connaissances linguistiques reconnu au plan international, la traduction en anglais de tous les diplômes obtenus – qui a dû être faite à ses frais – et en plus 100 000 francs de dépôt pour pouvoir s'installer dans le pays. Eh bien, si c'est le régime que nous souhaitons instaurer pour la Suisse, je pense qu'il n'y aura pas beaucoup d'opposition à droite pour que nous puissions procéder de la sorte. Mais cela n'est pas souhaitable. Soyons réalistes et souscrivons à un certain équilibre proposé dans le projet qui vous est soumis par la commission.

On a entendu aussi de la part de Madame Leutenegger Oberholzer que cette loi était aveugle et sourde. Eh bien, Madame, je suis désolé, mais vous l'êtes sans doute aussi, de ne pas vouloir voir et entendre le bon tiers de la population qui, dans les conditions actuelles, a beaucoup de peine et n'arrive pas à être suffisamment ouvert et à intégrer les étrangers. Alors, imaginez bien que ce bon tiers pourrait sans doute se transformer en majorité si l'on suivait les propositions de gauche pour une ouverture illimitée.

Monsieur Hess déplorait les soldes migratoires positifs. Nous serions dans une situation socioéconomique bien plus difficile si nous n'avions pas profité des excès dans la démographie qui sont dus à l'arrivée de migrants. Nous l'avons souligné à l'occasion du débat tout à l'heure, il est essentiel que nous ayons pu profiter de cette migration pour maintenir un équilibre démographique, et nous en avons besoin également pour l'équilibre de nos assurances sociales.

Monsieur Levrat nous a exposé – ou plutôt ressassé – l'ancien permis de saisonnier en ce qui concerne les permis de très courte durée, réservés dans une période transitoire, ainsi que le prévoit la commission, aux ressortissants des nouveaux Etats de l'UE.

L'autorisation qui est prévue là n'a rien à voir avec l'ancien permis de saisonnier! Il ne faut pas qu'une étroitesse d'esprit empêche de voir qu'il y a d'une part des activités de certaines branches professionnelles qui sont très limitées, qui sont purement saisonnières, au vrai sens étymologique du terme, et qu'il y a aussi – et ça c'est sans doute aussi important –, dans les pays qui sont les nouveaux adhérents à l'Europe et aussi dans d'autres pays, des gens qui souhaitent rester intégrés chez eux, mais qui ont besoin, pour de courtes durées, de venir chez nous pour avoir un apport financier supplémentaire qui leur permette de consolider et de développer leur situation dans leur propre pays d'origine. Ce sont ces gens-là que vise l'introduction d'une autorisation de très courte durée.

Monsieur Daguet nous a parlé tout à l'heure de continuation de la politique des bas salaires. A nouveau, le rapprochement que l'on défend à gauche avec l'Union européenne nous met en pleine concurrence. Les blocages salariaux que nous avons dans un certain nombre de législations nous conduisent simplement à diminuer la part de biens de consommation qui sont produits dans notre pays, en faveur des importations. Et Monsieur Daguet, qui entend contrôler les niveaux salariaux, ne peut pas contrôler les volumes d'importation des biens de consommation. Aujourd'hui, ce ne sont plus simplement des biens de consommation – j'ai pu le voir dans ma commune –, ce sont des maisons entières que l'on importe d'Allemagne et maintenant même d'Espagne: maisons préfabriquées – et maintenant plus loin que les traditionnelles maisons préfabriquées, on préfabrique également les sous-sols, et l'entrepreneur local ne fait plus que couler un radier. Voilà les problèmes auxquels nous sommes confrontés par les accords économiques et par la libre circulation des marchandises! Donc, nos niveaux salariaux sont forcément remis en question par l'arrivée de migrants, mais pas plus que dans le cadre de la concurrence.

J'aimerais dire encore un mot à Monsieur Weyeneth qui comparait tout à l'heure cette loi à la loi fédérale sur la radio et la télévision. Monsieur Weyeneth, dans la définition des ordres de priorité d'action de l'Etat, auxquels



vous êtes attaché, je tiens à vous dire qu'on pourrait parfaitement – et je ferai peut-être plaisir à quelques-uns de mes collègues de groupe – se passer demain d'une loi sur la radio et la télévision sans que notre pays soit complètement bouleversé. Je doute par contre qu'il en soit de même de la possibilité de se passer d'une loi pour régler l'immigration dans ce pays. Je crois qu'il y a là des sensibilités quant aux priorités à relever.

Quant à ceux, Messieurs Wasserfallen et Baader, qui souhaitent un renvoi à la commission, j'ai envie de leur dire: "Soyons sérieux!" Soyons sérieux, Monsieur Baader. Je me suis opposé avec véhémence en commission à ce que nous traitions, sur proposition de commissaires membres du groupe de l'UDC, les deux lois – la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers – en parallèle. Simplement, Mesdames et Messieurs les membres du groupe de l'UDC, vous avez échoué dans une tentative de faire obstruction au débat législatif – vous ne souhaitiez en effet qu'une chose, c'est qu'en traitant les deux objets en parallèle, aucun n'arrive à terme avant la fin de la législature –, et la commission a heureusement fait preuve de suffisamment de dynamisme pour faire avancer ces projets et les achever, en ce qui concerne les travaux de commission, avant la fin de la législature.

Alors, y a-t-il aujourd'hui une nouvelle UDC depuis le 19 octobre 2003? Est-ce que celle-ci n'a pas été suffisamment représentée en commission pour pouvoir débattre et représenter finalement les options qu'elle entendait défendre dans la législation sur les étrangers? Je ne le crois pas. Ceux qui ont déposé des dizaines de propositions individuelles sont malheureusement, il faut le reconnaître, des collègues qui sont frustrés de ne pas avoir pu participer au débat, mais ça n'est pas en tenant compte de ce type d'éléments que nous devons renvoyer le dossier à la commission.

La commission a étudié avec suffisamment d'attention, suffisamment d'informations, le projet qui nous est présenté aujourd'hui, et je crois que nous avons à entrer en matière et à débattre en plénum l'ensemble de ces articles.

Je vous rassure tout de suite, les rapporteurs n'entendent pas traiter longuement chacune des propositions individuelles qui ont été déposées, non pas que la problématique n'ait pas été débattue en commission, mais simplement parce que nous avons, dans les décisions que nous avons prises, intégré un certain nombre de ces éléments et nous en avons rejeté d'autres.

Je vous invite donc à entrer en matière et à traiter ce projet de loi article par article. C'est là que nous avons à assumer nos responsabilités de membres de ce Parlement. J'aimerais aussi, dans ce domaine-là, que l'on n'oublie pas l'aspect bicaméral, qui est un avantage, et qui permettra à chacune des deux chambres de se prononcer à nouveau sur un certain nombre d'éléments qui pourraient ne pas être éclaircis de manière satisfaisante.

Je vous invite, au nom de la commission, à entrer en matière, à refuser toutes les propositions de renvoi, et à traiter cet objet dans la discussion article par article.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Monsieur Beck, vous avez dit que la gauche était en contradiction avec elle-même,

AB 2004 N 663 / BO 2004 N 663

dans la mesure où, d'une part, dans ce projet, elle combat le système binaire d'admission et où, d'autre part, elle est favorable à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, entité qui a un système qui va dans le même sens. Ne pensez-vous pas qu'il y a deux différences fondamentales entre les deux situations? En premier lieu, d'un côté, il y a un pays de 7 millions d'habitants et, de l'autre, un ensemble de pays qui groupe plus de 450 millions d'habitants; on ne peut pas forcément pratiquer la même politique migratoire dans les deux situations. En second lieu, depuis 1957, l'Union n'a cessé de s'élargir, ce qui amène aussi de nouveaux problèmes, alors que la Suisse, à mon sens, ne s'est pas élargie depuis belle lurette, à moins que j'aie raté une guerre!

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Monsieur Rennwald, je crois que la population de chacune des deux entités n'a aucune importance dans ce débat. Les pressions migratoires de l'extérieur vers l'intérieur sont identiques à l'égard de l'Union européenne comme à l'égard de la Suisse, parce que les grands phénomènes migratoires, dont nous ne voyons actuellement que les prémices, le début, ne sont pas des migrations à l'échelle continentale, mais à l'échelle intercontinentale. C'est cela que nous devons avoir à l'esprit lorsque nous traitons une nouvelle législation qui doit durer pour les prochaines décennies.

Präsident (Binder Max, Präsident): Gestatten Sie mir vor den Abstimmungen noch eine Bemerkung, die nicht als Empfehlung gelten soll, sondern als eine Bemerkung vonseiten des Präsidiums: Ich hätte durchaus Verständnis für eine formelle Rückweisung an die Kommission. Wir haben das auch im Büro sehr intensiv diskutiert. Denken Sie an Artikel wie z. B. Artikel 2a, der dann bei Artikel 16 behandelt werden soll, oder an Artikel 2b, der bei den Artikeln 51 und 52 behandelt werden soll, oder an Artikel 20, der bei Artikel 23 behan-



delt werden soll – dann werden Sie verstehen, dass es hier auch für das Präsidium nicht einfach sein wird, die Übersicht zu behalten. Ich ersuche Sie deshalb bereits zum Voraus um Nachsicht, wenn auch von dieser Warte aus einmal ein Fehler passieren könnte.

Ich gebe Ihnen folgendes Abstimmungsverfahren bekannt: Wir stimmen zuerst über die Nichteintretensanträge (Minderheit Vermot, Einzelantrag Vanek) ab. Anschliessend stimmen wir über die vier Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat ab. Ich gehe davon aus, dass die Anträge der Minderheit I, der Minderheit II sowie der Antrag Huguenin einander ergänzen, sodass sie einander nicht gegenübergestellt werden müssen. – Sie sind damit einverstanden.

Anschliessend stimmen wir über die Anträge betreffend Rückweisung an die Kommission ab: Antrag Wasserfallen und Antrag der SVP-Fraktion. Diese Anträge, sollten sie beide angenommen werden, ergänzen sich und werden einander nicht gegenübergestellt. Sollte ein Antrag betreffend Rückweisung an den Bundesrat erfolgreich sein und ebenso ein Antrag betreffend Rückweisung an die Kommission, würden diese beiden Anträge einander gegenübergestellt. – Ich stelle fest, dass Sie mit diesem Verfahren einverstanden sind.

Wenn Sie Nichteintreten beschliessen, gebe ich Ihnen sofort das Programm für morgen bekannt. (*Heiterkeit*)

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 115 Stimmen

Dagegen 51 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen über die Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit I 57 Stimmen

Dagegen 112 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Minderheit II 53 Stimmen

Dagegen 112 Stimmen

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag Hess Bernhard 3 Stimmen

Dagegen 163 Stimmen

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag Huguenin 46 Stimmen

Dagegen 113 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Bilanz: Alle Anträge betreffend Rückweisung an den Bundesrat sind abgelehnt worden.

Wir stimmen nun über die Anträge betreffend Rückweisung an die Kommission ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Wasserfallen 58 Stimmen

Dagegen 113 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der SVP-Fraktion 60 Stimmen

Dagegen 112 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Sie sind auf das Gesetz eingetreten und haben sämtliche Rückweisungsanträge abgelehnt. Damit kommen wir zur Detailberatung.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
Loi fédérale sur les étrangers



Detailberatung – Discussion par article

Titel

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Donzé, Eberhard, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns, Vermot)

Bundesgesetz für die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Antrag Huguenin

Bundesgesetz gegen die Ausländerinnen und Ausländer

Antrag Darbellay

Bundesgesetz über die Einwanderung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Schriftliche Begründung

In einer globalisierten Welt, die immer mehr zusammenrückt, müssen wir unseren Bedarf nach der ausländischen Bevölkerung anerkennen. Einer von vier Erwerbstätigen in der Schweiz kommt aus dem Ausland. Diese Tatsache sollte sich auch im Titel des Gesetzes niederschlagen. Missbräuche müssen zwar aktiv bekämpft werden, aber wir können nicht in einem Angstgefühl verharren. Wir müssen gegenüber den Personen, die in die Schweiz kommen, eine unverklärte, aber positive Haltung annehmen. Die Integration der regulär in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer bildet den Kern dieses Gesetzes, was auch in seinem Titel zum Ausdruck kommen soll.

Titre

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Donzé, Eberhard, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Leuthard, Tillmanns, Vermot)

Loi fédérale pour les étrangers (LEtr)

Proposition Huguenin

Loi fédérale contre les étrangers

AB 2004 N 664 / BO 2004 N 664

Proposition Darbellay

Loi sur l'immigration et l'intégration des étrangers

Développement par écrit

Dans un monde globalisé où les distances ont tendance à s'estomper, il importe de reconnaître notre besoin de la population étrangère. Un actif sur quatre dans notre pays est de nationalité étrangère. Cette réalité devrait trouver une traduction dans le nom donné à cette loi. S'il convient de combattre activement les abus, nous ne saurions nous complaire dans le sentiment de peur. La Suisse doit adopter une attitude positive mais sans angélisme vis-à-vis des personnes qui viennent en Suisse. L'intégration des étrangers vivant en Suisse en situation régulière constitue un caractère essentiel de cette loi. Il convient de le souligner dans la dénomination de la loi.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich beantrage Ihnen, den Titel des Gesetzes zu ändern: Es soll nicht ein Bundesgesetz "über" die Ausländerinnen und Ausländer sein, sondern ein Bundesgesetz "für" die Ausländerinnen und Ausländer. Der Titel, den der Bundesrat vorschlägt, zeigt bereits den fehlenden Respekt der Gesetzesredaktoren gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern, wie er im ganzen Gesetz zum Ausdruck kommt. Der Titel "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer" klingt wie "Zollgesetz über die zu deklarierenden



Waren" oder wie "Gesetz über Investitionshilfen für Berggebiete". Man hat nicht den Eindruck, dass von Menschen die Rede ist – wie man vorher bei den Voten gewisser Herren auch nicht den Eindruck hatte, dass sie von Menschen redeten.

Die Sprache sagt sehr viel über die Haltung aus, die dahinter steckt. Mein Antrag hat ein wenig symbolischen Charakter. Eigentlich sollten wir erst am Schluss der Beratungen darüber abstimmen, denn das Gesetz enthält weitere lieblose Begriffe, welche verletzend sind: Wörter wie "Zulassung" im 4. Kapitel suggerieren die Idee, dass wir die Herrschaften sind, die es zulassen, dass Leute zu uns kommen. Herr Bundesrat Blocher hat sich vorhin wieder genau in diesem Sinn ausgedrückt: Wenn die Wirtschaft Arbeitskräfte braucht, dann können wir Leute "zulassen". In Artikel 29 steht sogar, dass Ausländerinnen und Ausländer zu medizinischer Behandlung zugelassen werden können. Wichtig ist, gemäss der Kommission, dass die Wiederausreise gesichert ist. Weiter ist von "Entfernungsmassnahmen", von "Ausschaffung" die Rede. Das sind Wörter, die an die Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkrieges erinnern. Eine solche Sprache ist nicht mehr zeitgemäss, und sie steht in krassem Gegensatz zu unserer heutigen Realität. (*Unruhe*)

In den Hearings haben uns die Experten aufgezeigt, dass die demographische Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung dazu führt, dass wir in Zukunft auf die Zuwanderung von jungen Migrantinnen und Migranten existenziell angewiesen sein werden. Wir werden auf sie angewiesen sein, nicht nur um die demographische Entwicklung aufzufangen, sondern auch um die Bedürfnisse der Wirtschaft, des Gesundheitswesens und der Altenpflege abzudecken und um unsere Sozialwerke zu sichern. Im Hinblick auf diese unsere Bedürfnisse müsste dieses Gesetz – auch das sagte uns ein Experte – einen etwas einladenderen Charakter haben. Es müsste zum Beispiel einen Katalog der Grundrechte der hier lebenden Migrantinnen und Migranten enthalten. Vor allem aber – und das ist meine Meinung – müsste es so formuliert sein, dass wir uns nicht schämen müssen, wenn wir es lesen!

Vor wenigen Jahren haben wir unsere Bundesverfassung systematisch und sprachlich den heutigen Anforderungen angepasst. Das ist uns gelungen. Es ist eine Freude, unsere Bundesverfassung zu lesen. Das ist vor allem das Verdienst des EJPD, das die Revision mit grosser Sorgfalt vorbereitet hat. Die Verwaltung hat gezeigt, wozu sie fähig ist. Beim AuG trifft das leider nicht zu. Es ist keine Meisterleistung, weder systematisch noch sprachlich. Das beginnt bereits beim Titel.

Unterdessen habe ich den Antrag Darbellay gelesen. Ich finde ihn gut und ziehe deshalb meinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages Darbellay zurück. Denn wir machen hier ein Gesetz für die Zukunft. Ich denke, der Titel, den Herr Darbellay vorschlägt, wäre ein guter Titel.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich kann Ihnen mitteilen, dass Herr Darbellay seinen Antrag zurückgezogen hat. (*Unruhe*)

Hubmann Vreni (S, ZH): In diesem Fall erhalte ich meinen Antrag aufrecht, und ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Huguenin Marianne (-, VD): Madame Hubmann, comme Monsieur Darbellay a retiré son amendement, est-ce que vous ne voulez pas retirer le vôtre également en faveur du mien? Vous avez combattu avec moi tous les aspects négatifs de cette loi. Vous les avez nommés, vous les avez cités. Vous savez bien qu'un titre ne fait pas une loi. Vouloir appeler cette loi "loi pour les étrangers", c'est créer de fausses illusions. Ne voulez-vous pas retirer votre amendement en faveur de celui qui prévoit le titre "Loi contre les étrangers", de celui qui ose nommer cette loi pour ce qu'elle est?

Hubmann Vreni (S, ZH): Madame Huguenin, je ne suis pas prête à retirer ma proposition, parce que j'ai l'espoir qu'il y aura des changements dans cette loi. A la fin des débats, je reviendrai peut-être sur ma proposition.

Pfister Gerhard (C, ZG): Die Grenzen meiner Welt sind die Grenzen meiner Sprache. Und wir haben es hier offenbar schon beim Titel mit einer ziemlich ausführlichen Diskussion zu tun, die ich nicht noch verlängern möchte. An sich haben wir über diese Frage nicht eingehend diskutiert und deshalb Stimmfreigabe beschlossen, nicht weil uns diese Frage egal wäre, aber wir halten sie auch nicht für so bedeutend.

Wir glauben aber auch, dass sich das Ausländergesetz bezüglich der Sprache nicht sehr zu schämen braucht. So haben wir z. B. in Artikel 2 Grundsätze der Integration, auf die wir grossen Wert legen. An sich lautete der ursprüngliche Vorschlag "Bundesgesetz für Ausländer". Es hat dann Einwände der Bundeskanzlei gegeben. Ich persönlich halte "für" auch besser, denn es drückt etwas Positives aus, und wir regeln ja nicht etwas über Personen, sondern wir regeln über die Zulassung, über die Integration, über den Missbrauch gewisse Dinge. Rechtsdogmatisch sei das, haben die Juristen eingewandt, nicht üblich, aber das scheint mir ein vergleichbar geringer Einwand. Man kann aus dieser Frage auch keine Prinzipienfrage machen. Entscheidend ist für uns



bei einem Gesetz weniger, wie es heisst, sondern was drinsteht. Gerade wenn aber die Etikette nicht eine wahnsinnige Relevanz hat, könnte man meinen, es könnten alle zustimmen, dass es ein Gesetz "für" Ausländer und nicht "über" Ausländer ist. "Für" heisst ja nicht nur "zugunsten von", sondern es heisst auch "jemanden betreffend". Wie gesagt, das ist keine Prinzipienfrage, sondern eher eine symbolische Frage – obwohl auch symbolische Fragen manchmal wichtig sind.

Zum Antrag Huguenin: Ich habe grosses Verständnis dafür. Da Frau Huguenin mit dem Gesetz nicht einverstanden ist, ist der Titel aus ihrer Sicht natürlich nichts anderes als konsequent. Aber ich möchte um Verständnis bitten, dass wir in dieser Frage, wie man dann auch bei der Beratung sehen wird, eine etwas andere Sichtweise haben.

Blocher Christoph, Bundesrat: Das Gesetz hiess ursprünglich "Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer". Das Gesetz musste dann in die Redaktionsstuben gegeben werden, an das Bundesamt für Justiz, die Bundeskanzlei usw. Aus rechtssystematischen Gründen muss es "über" heissen. Ich nehme das so zur Kenntnis und beantrage Ihnen, den Titel des Entwurfes des Bundesrates zu übernehmen.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Mehrheit und Bundesrat – Sie haben es gelesen – sprechen von einem

AB 2004 N 665 / BO 2004 N 665

"Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer", während die Minderheit Hubmann ein "Bundesgesetz für die Ausländerinnen und Ausländer" vorsieht. Es ist keine inhaltliche Differenz, sondern eine stilistische Frage. Die Mehrheit hat sich der rechtsdogmatisch üblichen Version und nicht dem positiven Ansatz angeschlossen; die Kommission hat sich mit Stichentscheid des Präsidenten für die Version des Bundesrates entschieden.

Der Antrag von Frau Huguenin lag in der Kommission nicht vor. Ich nehme an, er ist auch eher zynisch gemeint. Deshalb kann ich namens der Kommission dazu keine Stellung nehmen.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

Für den Antrag Huguenin 12 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 84 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 47 Stimmen

Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Bortoluzzi

.... und Ausländern in der Schweiz. (Rest streichen)

Schriftliche Begründung

Die Aufgabe des Bundes und damit der Zweck der Gesetzesvorlage liegen in der Regelung der Zulassung und des Aufenthaltes der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Die Integration liegt dagegen primär bei der ausländischen Bevölkerung selber sowie bei den Gemeinden und allenfalls den Kantonen und soll dort den unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden. Die Situierung im Bundesgesetz ist daher nicht sachgerecht.

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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Bortoluzzi

.... et le regroupement familial. (Biffer le reste)

Développement par écrit

La tâche de la Confédération – et par conséquent l'objet du projet de loi – consiste à réglementer l'admission et le séjour des étrangers en Suisse. Par contre, l'intégration est en premier lieu du ressort de la population étrangère elle-même, des communes et éventuellement des cantons, et c'est à ces niveaux-ci qu'il convient d'adopter des réglementations correspondant aux divers besoins. Placer le volet de l'intégration dans une loi fédérale ne paraît donc pas pertinent.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je vous invite très fermement à rejeter la proposition Bortoluzzi. En effet, tout au long des travaux de la commission, la majorité de celle-ci a voulu cet effort dans le domaine de l'intégration. Nous ne sommes plus dans la vision d'un rôle des étrangers qui sont parmi nous pour déployer une activité lucrative, dans une optique purement économique. C'est d'ailleurs un reproche qu'on peut faire à Monsieur le conseiller fédéral, lorsqu'il a fait tout à l'heure des distinctions entre la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers. Cette législation doit amener une autre vision. C'est non seulement l'aspect économique, mais aussi l'aspect de structure sociale de notre pays qui est en jeu, en particulier eu égard à la situation démographique. L'intégration est un aspect essentiel: nous voulons, nous souhaitons que les étrangers qui veulent s'installer durablement et exercer une activité lucrative dans notre pays soient intégrés. Il est logique que cela figure à l'article 1.

Je vous invite donc à rejeter la proposition Bortoluzzi.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 84 Stimmen

Für den Antrag Bortoluzzi 39 Stimmen

Art. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Vanek

Streichen

Art. 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Vanek

Biffer

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Dieser Antrag von Herrn Vanek lag in der Kommission nicht vor. Es ist ja ein ganzer Katalog von Streichungsanträgen: Er will den Geltungsbereich streichen, den Grundsatz der Zulassung, die Begrenzung usw. Wenn Sie also diesem Konzept zustimmen würden, würde natürlich das ganze Konzept der Kommission, der Mehrheit, über den Haufen geworfen. Die Begründung von Herrn Vanek fehlt. Ich nehme an, das hat mit seinem Nichteintretensantrag zu tun, weil er ja generell das duale Zulassungssystem ablehnt.

Ich kann Ihnen da nur seitens der Kommission empfehlen, das abzulehnen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich frage Herrn Vanek an, ob er auch der Meinung ist, dass die folgende Abstimmung für sämtliche seiner Streichungsanträge gelten soll. Es handelt sich ja um ein Konzept. – Herr Vanek ist einverstanden. Diese Abstimmung gilt also für die Artikel 2, 16 Absätze 1 und 3, 19, 20, 23, 31 und 44.

Abstimmung – Vote



Für den Antrag der Kommission 92 Stimmen
Für den Antrag Vanek 31 Stimmen

1bis. Kapitel Titel

Antrag der Kommission

Grundsätze der Zulassung und der Integration

Chapitre 1bis titre

Proposition de la commission

Principes de l'admission et de l'intégration

Angenommen – Adopté

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich beantrage Ihnen, Artikel 2a zusammen mit Artikel 16 und Artikel 2b zusammen mit den Artikeln 51 und 52 zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Schlüer

Abs. 1 Bst. b

b. müssen ihren Lebensunterhalt nachweisbar aus eigener Kraft bestreiten können;

AB 2004 N 666 / BO 2004 N 666

Schriftliche Begründung

Die Aussage, die notwendigen finanziellen Mittel zu besitzen, bietet keine Gewähr, dass diese Mittel tatsächlich vorhanden sind und auch für den Lebensunterhalt verwendet werden. Der Artikel ist daher konkreter zu fassen, um die angestrebte Wirkung zu erzielen.

Antrag Müller Philipp

Abs. 1 Bst. c

c. der Schweiz darstellen; insbesondere dürfen sie nicht im In- oder Ausland zu Freiheitsstrafen oder erheblichen Geldstrafen verurteilt worden sein oder verdächtigt werden, einer kriminellen Organisation gemäss Artikel 260ter des Schweizerischen Strafgesetzbuches anzugehören; und

Schriftliche Begründung

Der Begriff "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" ist zu allgemein gehalten. Mit einer nicht abschliessenden Aufzählung, wann eine solche Gefahr anzunehmen ist, lässt sich der Begriff konkretisieren. Damit soll auch – aber nicht nur – zum Ausdruck gebracht werden, dass bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen künftig ein strengerer Massstab als heute angelegt werden muss.

Antrag Hess Bernhard

Abs. 1 Bst. c

c. dürfen keine Gefahr für die innere und äussere öffentliche Sicherheit und Ordnung

Abs. 5

Bei Epidemiengefahr kann der Grenzsanitätsdienst den Gesundheitszustand der Einzuwandernden prüfen und allfällige Massnahmen gegen die Krankheitserreger ergreifen.

Bei Personen aus Kontinenten mit hoher Aids-Rate sind HIV/Aids- oder Hepatitis-Gesundheitstests zwingend.

Schriftliche Begründung

Zu Absatz 1 Buchstabe c: In den Artikeln 63 bis 67 wird ebenfalls die Formulierung "innere und äussere" Sicherheit verwendet, was präziser ist als die bisherige Umschreibung.

Zu Absatz 5: Die epidemienhafte Ausbreitung von HIV/Aids ist insbesondere in Schwarzafrika und teilweise auch bereits in Asien und den GUS-Staaten beängstigend. Um die Krankheitserreger auch hierzulande wirksam zu bekämpfen, sind Gesundheitstests unumgänglich.

Art. 3





Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Schlüer

Al. 1 let. b

b. prouver qu'il est en mesure de pourvoir à son existence par ses propres moyens;

Développement par écrit

Déclarer qu'on dispose des moyens financiers nécessaires n'offre aucune garantie quant à l'existence réelle de ces derniers, et rien ne garantit non plus que ces moyens seront effectivement utilisés pour pourvoir à l'existence de celui qui prétend en disposer. Il convient donc de donner une formulation plus concrète à cet article afin d'obtenir l'effet escompté.

Proposition Müller Philipp

Al. 1 let. c

c. de la Suisse. En particulier, il ne doit ni avoir été condamné, dans son pays ou à l'étranger, à des peines privatives de liberté ou à de très fortes amendes ni être soupçonné d'appartenir à une organisation criminelle, conformément à l'article 260ter du Code pénal suisse; et

Développement par écrit

La notion de "menace pour la sécurité et l'ordre publics" est trop générale. Une énumération non exhaustive des situations dans lesquelles la sécurité et l'ordre publics sont menacés la rend plus concrète. En outre, cette mesure permet d'expliquer – mais pas uniquement – qu'à l'avenir, un critère plus strict doit être appliqué lors de l'examen des conditions d'entrée.

Proposition Hess Bernhard

Al. 1 let. c

c. ne représenter aucune menace pour la sécurité et l'ordre publics intérieurs et extérieurs ni pour

Al. 5

En cas de danger d'épidémie, le Service sanitaire de frontière peut examiner l'état de santé des personnes entrant en Suisse et, le cas échéant, prendre les mesures contre les agents pathogènes.

Des examens pour détecter le HIV/sida ou l'hépatite sont obligatoires pour les personnes originaires de continents connaissant un taux de propagation élevé du sida.

Développement par écrit

Concernant l'alinéa 1 lettre c: Les articles 63 à 67 contiennent également la formulation "sécurité intérieure et extérieure", d'une plus grande précision que le libellé actuel.

Concernant l'alinéa 5: La propagation – semblable à une épidémie – de certaines maladies, notamment du HIV/sida, est inquiétante, surtout en Afrique noire et aussi en Asie ainsi que dans les Etats de la CEI (ex-URSS). Pour lutter contre les agents pathogènes chez nous il est indispensable d'effectuer des tests de santé.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Il faut se rappeler qu'à cet article 3, nous définissons les conditions d'entrée en général. Il n'y a donc pas lieu de durcir celles-ci excessivement, en particulier parce qu'elles s'appliquent également aux gens qui rentrent avec un visa touristique ou même sans visa.

Je vous invite à ne pas suivre les propositions qui concernent cet article. En particulier, imaginez que si nous suivions Monsieur Schlüer, nous devrions vraisemblablement introduire un contrôle des changes, de manière à contrôler, à l'entrée dans le pays, que les étrangers qui viennent, par exemple en tant que touristes, sans vouloir développer une activité lucrative, soient obligés de fournir la preuve de leur capacité à s'assumer dans ce pays. Concernant ces conditions d'entrée qui, je le répète, sont générales et s'appliquent à tous les types de séjour, nous n'avons pas à durcir les contrôles dans ce domaine-là. Si l'un ou l'autre des auteurs de propositions souhaite le faire en visant une catégorie particulière d'immigrants, il y aurait lieu de le faire.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la commission.

En ce qui concerne la proposition Müller Philipp, on a les mêmes difficultés concernant les condamnations antérieures éventuelles. Est-ce que nous allons demander aux touristes de présenter leur casier judiciaire à l'entrée dans notre pays? Cela n'est pas raisonnable, et je vous invite donc à en rester au texte qui a été retenu par la commission.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Beck, ich möchte Sie Folgendes fragen: Wenn Sie über die Arbeitsbedingungen sprechen – haben Sie überhaupt realisiert, dass sich dieser Antrag mit Integrationsfragen befasst, nicht mit



Arbeitsbedingungen?

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Nous parlons, Monsieur Schlüer, de votre proposition no 60 à l'article 3. Votre proposition demande que l'étranger prouve – y compris s'il est un touriste au bénéfice d'un visa de trois mois – "qu'il est en mesure de pourvoir à son existence par ses propres moyens". Alors, je ne comprends pas très bien le sens de votre remarque.

Abs. 1–4 – Al. 1–4

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission 98 Stimmen

Für den Antrag Schlüer 34 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Müller Philipp 50 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 26 Stimmen

AB 2004 N 667 / BO 2004 N 667

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Kommission 89 Stimmen

Für den Antrag Müller Philipp 42 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hess Bernhard 28 Stimmen

Dagegen 110 Stimmen

Art. 4

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1bis

Angehörige von in der Schweiz wohnhaften Personen mit Aufenthaltsbewilligung haben, wenn die Voraussetzungen von Artikel 3 erfüllt sind, einen Anspruch auf die Erteilung eines Visums zu Besuchszwecken.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns)

Abs. 2

.... für einen bewilligungsfreien Aufenthalt erlässt das Bundesamt für Ausländerfragen eine Verfügung.

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

Abs. 3

.... Sicherheit verlangt werden. Der Bundesrat regelt insbesondere deren Höhe.

Art. 4

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Hubmann, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Janiak, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Al. 1bis



Les proches parents de personnes domiciliées en Suisse et disposant d'une autorisation de séjour sont en droit – si les conditions visées à l'article 3 sont remplies – de se faire attribuer un visa de visite.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns)

Al. 2

Lorsque l'établissement du visa pour un séjour non soumis à autorisation est refusé, l'Office fédéral des étrangers rend une décision.

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Janiak, Tillmanns, Vermot)

Al. 3

.... de retour. Le Conseil fédéral en fixe notamment le montant.

Hubmann Vreni (S, ZH): Dieser Artikel ist sehr wichtig, vor allem für binationale Ehen, von denen wir in der Schweiz sehr viele haben. Ihre Zahl hat stark zugenommen: Im Jahr 2002 waren 32 Prozent der Eheschliessungen binational. Fast jeder dritte Schweizer Mann heiratet eine ausländische Frau, und jede siebte Schweizerin heiratet einen ausländischen Mann. Im Jahr 2000 lebten in der Schweiz 119 117 schweizerisch-ausländische Paare.

Wie wir alle feiern auch diese Leute hie und da ein Familienfest. Dazu werden auch die Angehörigen des ausländischen Partners oder der ausländischen Partnerin eingeladen. Das ist kein Problem bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern, aber es kommt leider immer wieder vor, dass Angehörige aus Drittstaaten kein Visum erhalten, obwohl sie alle erforderlichen Bedingungen erfüllen. Die Begründung für die Ablehnung der Einreisebewilligung war in einem konkreten Fall, den ich kenne, dass der jüngere Bruder eines mit einer Schweizerin verheirateten Iraners auch in der Schweiz bleiben könnte. Deshalb wollte man ihn nicht einreisen lassen. Erst aufgrund meiner persönlichen Intervention bei der Schweizer Botschaft erhielten dieser Iraner und seine Eltern ein Visum für den Besuch seines Bruders und ihres Sohnes.

Da die Erteilung eines Visums offenbar, wie Sie sehen, von Zufällen und guten Beziehungen abhängt, ist es nötig, dass wir eine klare gesetzliche Grundlage schaffen, die für alle gilt. Wer die erforderlichen Bedingungen für einen Besuch erfüllt, soll ein Visum zu Besuchszwecken erhalten. Aus Gründen der Gleichstellung soll das auch für Angehörige von Ausländerinnen und Ausländern gelten, die in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung haben.

Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Mit dem Antrag der Minderheit zu Absatz 2 wird verlangt, dass die Verweigerung eines Visums in Verfügungsform erlassen wird. Eigentlich dünkt mich das eine Selbstverständlichkeit, denn die Verweigerung des Visums ist ganz klar eine individuell-konkrete Anordnung, das heisst, materiell ist es eine Verfügung. Folglich ist die Verweigerung auch in der Form einer Verfügung zu erlassen; das heisst zugleich auch, dass sie staatsrechtlich korrekt, mit einer Begründung und einer Rechtsmittelbelehrung, zu erlassen ist. Das ist das, was wir hier wollen. Wir wollen keine Unsicherheiten schaffen; wir wollen den betroffenen Personen auch klar aufzeigen, was für einen Rechtsweg sie beschreiten können.

Ich frage mich auch, weshalb Sie die Gebührenpflicht explizit hier hineingenommen haben. Was ist der Unterschied zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), d. h. zur Gebührenpflicht, die Sie auf der Rechtsgrundlage des VwVG bereits haben? Das konnte mir nicht abschliessend erläutert werden.

Herr Blocher, ich möchte Sie noch an Ihren Kreuzzug gegen die zunehmende Tendenz, immer mehr Staatseinnahmen über Gebühren zu generieren, erinnern. Ich hoffe, dass Sie sich auch als Bundesrat daran erinnern, dass wir in Bezug auf die Gebühren eine möglichst zurückhaltende Praxis haben sollten. Ich bitte Sie deshalb, hier diese explizite Gebührenpflicht zu streichen. Das heisst immer noch, dass die Gebühren aufgrund des VwVG erhoben werden können.

Zu Absatz 3: Hier verlangen wir, dass der Bundesrat in Bezug auf die Kautions festlegt, was die Kriterien der Erhebung sind und wie hoch die Kautions ist. Ich denke, diese Verordnungskompetenz braucht es. Wir erwarten auch, dass die Ausführungsgesetzgebung erlassen wird. Falls Sie mir das hier zusichern können, werde ich den Minderheitsantrag zu Absatz 3 zurückziehen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Le groupe socialiste vous invite à appuyer, naturellement, les trois amendements de minorité. Pourquoi? Tout simplement pour permettre aux personnes étrangères qui résident en Suisse de pouvoir jouir du droit fondamental d'entretenir des relations avec la famille qui réside à l'étranger. Les oratrices



précédentes vous l'ont expliqué tout à l'heure, il y a en Suisse des familles complètes d'origine étrangère, mais également des familles qui sont binationales et qui ont à l'étranger une part importante de leur famille, à savoir les parents; ça peut être également des enfants, voire des filleuls et d'autres personnes. Il apparaît important de permettre à toutes ces personnes, comme nous le permettons finalement aux résidents, aux Suisses, d'avoir ces relations familiales, de pouvoir avoir une vie harmonieuse. Et je tiens à préciser ici qu'il ne s'agit pas du tout de la question du regroupement familial. Il s'agit simplement de visas pour permettre à des membres de la famille proche de venir en Suisse rendre visite.

AB 2004 N 668 / BO 2004 N 668

Il est vrai qu'il semblerait – c'est une évidence, on ne peut même plus parler au conditionnel – qu'il y ait une volonté de durcissement de la loi sur les étrangers au sein de ce Parlement. Toutefois, je pense qu'il y a des espaces dans lesquels vous pouvez faire preuve d'une certaine humanité. Et là, il y a la possibilité de l'exprimer. Il y a cette possibilité de permettre à des familles de se réunir par une procédure d'octroi de visa qui soit plus facile dans des cas particuliers. Il ne s'agit pas de l'octroi d'un droit automatique au visa, car il conviendrait finalement de remplir les conditions d'entrée telles que définies à l'article 3. Cependant, il s'agit de donner une possibilité d'obtenir ce visa de manière plus facile, c'est-à-dire d'éviter l'arbitraire des décisions. Je vous invite donc à soutenir la proposition de minorité Hubmann.

En ce qui concerne les deux autres amendements, les propositions de la minorité Leutenegger Oberholzer, il convient de préciser qu'il s'agit simplement de modalités pour éviter l'arbitraire. D'une part, il apparaît important que dans le cadre de cette nouvelle loi, que l'on veut être complète, l'on puisse donner la possibilité de connaître les motifs du refus d'un visa, et d'autre part, que les exigences financières ne soient finalement pas laissées à la simple appréciation d'un fonctionnaire cantonal ou d'une ambassade, mais qu'elles soient réglementées d'une manière centralisée.

Je vous invite à soutenir les trois propositions de minorité.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion und die SVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Mehrheit.

Müller Philipp (RL, AG): Ich spreche hier zuerst zum Minderheitsantrag Hubmann für einen zusätzlichen Absatz 1bis. Die FDP-Fraktion lehnt den Rechtsanspruch auf ein Visum ab. Es ist Sache der schweizerischen Behörden, einen Visumantrag zu prüfen und darüber zu entscheiden. Rechtsansprüche belassen den zuständigen Behörden keinen Ermessensspielraum mehr in unklaren Fällen. Das könnte dann zutreffen, wenn die vorgelegten Papiere nicht komplett oder zweifelhaft sind. Dieser Antrag mutet angesichts der vielfältigen Bedrohungssituation im In- und Ausland geradezu grobfahrlässig an.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Hubmann abzulehnen.

Im Weiteren zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 2: Wenn man für die Verweigerung eines Visums den Rechtsweg öffnet – was im Quervergleich mit anderen Staaten eigentlich schon relativ grotesk wirkt –, soll man auch eine kostendeckende Gebühr verlangen können. Es dürfte zumutbar sein, dass bei jemandem, dessen Gesuch für ein Visum abgelehnt worden ist und der eine Verfügung verlangt, eine Gebühr erhoben wird. Die FDP-Fraktion lehnt die Bringschuld der Schweiz in dieser Frage ab. Fragen Sie übrigens bei Gelegenheit Herrn Bundesrat Blocher, mit welchen Beschwerden sich seine Juristen im Beschwerdedienst des EJPD am wenigsten gern herumschlagen.

Lehnen Sie bitte auch den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 2 ab.

Zum Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer betreffend Absatz 3: Angesichts der sehr unterschiedlichen Sachverhalte, die sich bei Visumgesuchen naturgemäss ergeben, ist eine einheitliche Gebührenregelung wenig sachdienlich. Die FDP-Fraktion lehnt diesen Minderheitsantrag ebenfalls ab. Vom Bundesrat wären allenfalls die selbstverständlich kostendeckend auszugestaltenden Mindestansätze festzulegen – wenn schon.

Lehnen Sie bitte auch diesen Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 3 ab!

Blocher Christoph, Bundesrat: Zuerst zum Antrag der Minderheit Hubmann: Frau Hubmann möchte, dass Angehörige von in der Schweiz wohnhaften Personen, welche aus visumpflichtigen Staaten stammen, automatisch ein Visum zu Besuchszwecken bekommen.

Wir bitten Sie, das abzulehnen. Das gibt einfach einen Rechtsanspruch für Angehörige. Auch für Angehörige haben Sie bei Herkunft aus visumpflichtigen Staaten diese Prüfung vorzunehmen. Es würde wieder ein Tor öffnen, damit Leute ohne Visum einreisen können. Es ist bedauerlich, aber das muss gesagt werden. Es gibt eine Ausnahme: Ehegatten und minderjährige Kinder können einen Aufenthaltsanspruch geltend machen, wenn ihre Angehörigen ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz besitzen und wenn gegen sie nichts vorliegt. In



diesen Fällen besteht auch ein entsprechendes Recht auf Erteilung eines Visums. Der Antrag der Minderheit Hubmann in dieser generellen Form geht zu weit.

Nun zu den Anträgen der Minderheit Leutenegger Oberholzer, zuerst zu jenem zu Absatz 2: In Absatz 2 wird von der Mehrheit und vom Bundesrat festgelegt, dass bei einer Verweigerung eines Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt der Bundesrat – d. h., es ist das Bundesamt für Ausländerfragen – auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung vorlegt; nicht in jedem Fall, es ist auch nicht in jedem Fall nötig, aber dort, wo es verlangt wird.

Der Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer verlangt nun, dass das Bundesamt bei einer Verweigerung eines Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt in jedem Fall eine Verfügung vorlegt; über die Gebührenpflicht sagt die Minderheit nichts. Zunächst ist festzuhalten, dass das vom Bundesrat in seinem Entwurf vorgeschlagene Verfahren bereits heute in einer Verordnung festgelegt und rechtlich abgestützt ist. Frau Leutenegger Oberholzer, ich habe mich gegen Gebühren gewehrt, die keine gesetzliche Grundlage haben und zu denen keine Verordnung besteht. Hier gibt es beides. Das im Entwurf enthaltene Verfahren hat sich auch in der heutigen Praxis bewährt: Jeder Gesuchsteller erhält regelmässig ein ausführliches Informationsblatt in der eigenen Sprache, das über das Gesuchsverfahren genau orientiert. Es ist darin also alles angegeben.

Eine Verfügung in allen abgelehnten Fällen würde zu einem unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand führen; es würde nämlich auch in jenen Fällen, in denen der Gesuchsteller gar keine Verfügung will, eine Verfügung erlassen. Das sollten wir nicht machen: einem Gesuchsteller noch eine Verfügung geben, wenn er gar keine will. Die Gebühr, die heute für eine Verfügung verlangt wird, beträgt 55 Franken und entspricht der Visumgebühr.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer abzulehnen, denn er ist eine Generalisierung. Der Antrag der Mehrheit bzw. die Fassung des Bundesrates ist also richtig und rechtlich sauber abgestützt. Ich glaube, es ist eine praktikable Lösung, dass man nicht jedem Gesuchsteller eine Verfügung gibt. Man sollte nicht generell Verfügungen erlassen, ohne dass der Gesuchsteller eine Verfügung will.

Zu Absatz 3: Dort verlangt die Mehrheit, dass zur Deckung von allfälligen Betreuungs- und Rückreisekosten eine befristete Garantieerklärung, der Abschluss einer Versicherung, die Hinterlegung einer Kautions oder andere Sicherheiten verlangt werden können. Die Minderheit Leutenegger Oberholzer beantragt den Zusatz: "Der Bundesrat regelt insbesondere deren Höhe." Ich kann Ihnen versichern, dass das nicht notwendig ist. Die Sicherheit, die bereits heute verlangt wird, ist in einer Verordnung festgelegt, nämlich in der Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern. Es ist also alles genau geregelt; sogar die Garantieerklärung ist festgehalten. Die Aufgabe des Bundesrates, Ausführungsverordnungen zu erlassen, muss nicht bei jedem Artikel erwähnt werden; Ausführungsverordnungen gehören zur normalen gesetzgeberischen Tätigkeit.

Ich bitte Sie, die beiden Anträge der Minderheit Leutenegger Oberholzer abzulehnen, wenn sie sie nicht zurückzieht. Dass sie das tut, nehme ich nach meinen ausgezeichneten Ausführungen eigentlich an. (*Heiterkeit*)

Präsident (Binder Max, Präsident): Herr Bundesrat Blocher, ich kann Ihnen sagen, dass Sie Frau Leutenegger Oberholzer zu 50 Prozent überzeugt haben: Sie zieht den Minderheitsantrag zu Absatz 3 zurück. (*Heiterkeit*)

AB 2004 N 669 / BO 2004 N 669

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Monsieur le conseiller fédéral, j'ai l'impertinence de prendre la parole brièvement après vous, j'espère que vous me le pardonnerez.

En ce qui concerne la minorité Hubmann à l'alinéa 1bis, je crois effectivement que les personnes visées par Madame Hubmann doivent être soumises aux mêmes critères que les autres personnes qui souhaitent obtenir un visa. Les exceptions actuelles au niveau du droit sont basées sur le droit international. C'est l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui limite ces exceptions au conjoint et aux enfants mineurs qui obtiennent à ce moment une facilité pour rejoindre le parent qui organiserait une fête de famille. Elargir le cercle des ayants droit, avec un régime privilégié pour l'ensemble de la famille proche, est une extension trop importante et qui va créer des difficultés en termes d'immigration. Il faut être conscient que, en fonction de la situation dans les pays de provenance de certaines personnes qui résident dans notre pays, chaque fête de famille pourrait être une occasion d'immigration illégale. Je crois aussi qu'il y a lieu de tenir compte du fait que, lorsqu'on sort de la famille très étroite au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire conjoint et enfants, il devient très difficile dans certains pays de contrôler la validité des documents de famille. Tous les pays n'ont pas un état civil qui fonctionne comme le nôtre. Je vous invite donc à refuser cette minorité Hubmann.



En ce qui concerne la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 2, je crois que là aussi, face au nombre de demandes de visas qui sont refusés actuellement, en particulier dans un certain nombre de pays du tiers monde, il est normal que l'on mette en place une procédure de refus simplifiée, sans pour autant priver les demandeurs de faire valoir leurs droits, c'est-à-dire d'obtenir, mais moyennant une participation aux coûts, une décision individuelle motivée qui, le cas échéant, leur permet de déposer un recours et de faire valoir l'ensemble de leurs droits. C'est pour ces raisons-là, pour des raisons de simplification administrative, sans pour autant priver les personnes qui le souhaitent d'exercer leurs droits procéduraux, que je vous invite à refuser la minorité Leutenegger Oberholzer à l'alinéa 2.

Huguenin Marianne (-, VD): Monsieur Beck, j'ai une question à vous poser. Il se pourrait que votre fils ou votre fille adulte se marie dans un pays étranger. Ce sont des choses qui sont fréquentes. Ce peut être aux Etats-Unis, en Australie, en Afrique ou en Asie. Est-ce que vous ne trouveriez pas normal de pouvoir sans autre assister au mariage de votre fils ou de votre fille? Si oui, comment pouvez-vous dénier ce droit à des gens qui vivent chez nous?

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Madame Huguenin, je trouverais normal de pouvoir me rendre au mariage de mon fils, le cas échéant, à l'autre bout du monde, mais je crois que je me soumettrais aussi volontiers aux exigences du pays qui pourrait, par exemple, me demander une garantie financière pour être sûr que je n'entends pas émigrer dans ce pays-là. Il est normal que, dans ce domaine, il y ait un certain nombre de mesures. Il ne s'agit pas ici d'empêcher les personnes visées, c'est-à-dire les proches parents, de venir en Suisse; il s'agit cependant de les soumettre à une procédure de visa ordinaire valable pour les autres ressortissants de leur pays et qui sera bien entendu examinée en tenant compte des liens de famille.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le rapporteur, ne pensez-vous pas que la théorie est belle, mais que la pratique a la vie dure, et que la plupart des gens, par exemple avec votre hypothèse d'une somme à payer, qui voudraient assez bénévolement faire un déplacement pour un mariage ou tout autre cause de ce genre, seraient de facto dans l'impossibilité de le faire?

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Je ne le crois pas, et je vous rappelle qu'un certain nombre d'établissements, en particulier les assurances, peuvent apporter une garantie au cas où une personne n'aurait pas les moyens d'en fournir une elle-même. Cela peut être par exemple la compagnie d'assurances auprès de laquelle la personne qui souhaite faire venir des proches parents est assurée. Des solutions pratiques existent donc, et je ne crois pas que l'on mette en place une forme de visa censitaire.

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 59 Stimmen

Dagegen 83 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 87 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Präsident (Binder Max, Präsident): Der Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer zu Absatz 3 wurde zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées



Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

.... Personen werden an der Grenze kontrolliert.

Abs. 2

.... Verfügung. Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht.

Antrag der Minderheit

(Janiak, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hess Bernhard

Abs. 2

Wird die Einreise verweigert, erlässt das Bundesamt auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung. Der Ausländer oder die Ausländerin kann auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht werden.

Antrag Wasserfallen

Abs. 2

Streichen

Schriftliche Begründung

Bis heute konnten Grenzbeamte Personen, die illegal über die grüne Grenze einreisen wollten oder gegen die eine Einreisesperre bestand, formlos zurückweisen. Die Möglichkeit, auf der Stelle eine formelle Verfügung zu verlangen, birgt das Risiko, dass auf diesem Wege eine neue Art eines "asylrechtlichen Verfahrens" eingeführt wird. Es ist davon auszugehen, dass dieser Weg zu einer hohen Einwanderung führen und zu einem erheblichen administrativen und rechtlichen Aufwand (Beschwerdeweg) führen wird. Vor Erlass der Verfügung hätte der Zollbeamte zudem nicht bloss das rechtliche Gehör zu gewähren – was alleine schon

AB 2004 N 670 / BO 2004 N 670

fast unüberwindbare sprachliche Schwierigkeiten entstehen lässt –, es müsste auch über die aufschiebende Wirkung entschieden werden. Die formlose Zurückweisung ist unbedingt beizubehalten (vgl. dazu auch Antrag Wasserfallen zu Art. 63).

Art. 6

Proposition de la majorité

Al. 1

.... de Suisse sont contrôlées à la frontière.

Al. 2

.... d'un émoulement. L'étranger concerné sera rendu attentif à cette possibilité.

Proposition de la minorité

(Janiak, Aeppli Wartmann, Bühlmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Tillmanns, Vermot)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hess Bernhard

Al. 2



Lorsque l'entrée en Suisse est refusée, l'office rend, sur demande, une décision contre paiement d'un émolument. L'étranger concerné peut être rendu attentif à cette possibilité.

*Proposition Wasserfallen**Al. 2**Biffer**Développement par écrit*

Jusqu'à maintenant, les gardes-frontière pouvaient refouler sans autre forme de procès les personnes qui tentaient d'entrer illégalement en Suisse par la "frontière verte" ou contre lesquelles avait été prononcée une interdiction d'entrée. La possibilité qui est offerte de demander immédiatement une décision officielle comporte en soi le risque de créer ainsi un nouveau type de procédure d'asile. Il est fort probable que cette possibilité va conduire et à une forte immigration et à une augmentation substantielle de la charge administrative et juridique (voie de recours). En outre, avant que la décision ne soit rendue, l'agent des douanes devrait garantir le droit d'être entendu – ce qui risque d'ailleurs de conduire à des difficultés linguistiques quasi insurmontables –, mais il conviendrait aussi qu'une décision soit prise concernant l'effet suspensif. Le refoulement sans autre forme de procès doit absolument être conservé (sur ce point, voir également la proposition Wasserfallen concernant l'art. 63).

Janiak Claude (S, BL): Der Beschluss der Mehrheit und das damit ausgesendete Signal, nämlich zu verlangen, dass alle ein- und ausreisenden Personen an der Grenze kontrolliert werden sollen, hat seine Wirkung nicht verfehlt. Ich hätte mir nicht träumen lassen, dass sich das, was ich bei der Beratung dieses Artikels als denkbare Szenario für die Region Basel dargestellt habe, schneller bewahrheiten würde, als ich es mir vorstellen konnte. Man muss sich nicht darüber wundern, dass wir im Alltag mit allen Konsequenzen als Schengen-Aussengrenze behandelt werden, wenn wir unsererseits das Prinzip bestätigen, wonach alle an der Grenze kontrolliert werden sollen.

Ich sage Ihnen, was ich damals in der Kommission ausgeführt habe – das darf ich. Wir reden hier über das Ausländergesetz und nicht über das Asylgesetz, und wir reden aus der Warte eines Landes, das mitten in Europa liegt und von Ländern umgeben ist, die untereinander die Grenzkontrolle abgeschafft haben. Ich komme aus einer Grenzregion, die einen enormen Grenzverkehr hat. Jeden Tag kommt eine grosse Anzahl Grenzgänger zu uns herein. Uns ist auch die Freiheit sehr wichtig, selbst die Grenze überqueren zu können. Die Vorschrift, dass Grenzübertritte zwingend zu kontrollieren sind, gibt einfach nicht die Realität wieder. Für eine Grenzregion wie die Nordwestschweiz ist das Signal der Kommissionsmehrheit verheerend. Es nervt die Menschen, die zu Stosszeiten Stunden im Stau verlieren – übrigens auch diejenigen, die die Grenze gar nicht überschreiten wollen, aber die Folgen dieser Politik zu spüren bekommen.

Sie alle wissen, dass lediglich die Formulierung des Bundesrates die Realität wiedergibt. Der Antrag der Mehrheit wurde von der damaligen Kollegin Maya Lalive d'Epinay mit dem Willen zur Kontrolle deklariert – ganz klar. Ich habe das Protokoll noch einmal gelesen. Man will also die Kontrolle als Prinzip. Das ist genau das, was die Bundesdeutschen dann wortwörtlich genommen haben. Die gleichen Leute, die so argumentierten, haben am lautesten aufgeschrien, als unsere nördlichen Nachbarn dieses Prinzip, das ja für die Schengen-Aussengrenzen gilt, zum Nennwert nahmen.

Wenn man auf gutnachbarliche Beziehungen baut, muss man sich so verhalten, wie man es von den Nachbarn auch erwartet. Mit der Kann-Vorschrift, wie sie der Bundesrat vorsieht, ist es ohne weiteres möglich, diejenigen Personen- und Zollkontrollen durchzuführen, die der jeweiligen Strategie der Behörden entsprechen. Bereits heute sind fliegende Kontrollen die Regel. Wenn Sie in Basel wohnen und beispielsweise ins Ausland essen gehen und heimkommen, dann müssen Sie an der Grenze nicht den Pass zeigen, sondern Sie werden dann fliegend kontrolliert.

Bezüglich der unerwünschten Einwanderung werden wir ohnehin erst dann über griffige Instrumentarien verfügen, wenn wir ans Schengener Informationssystem angeschlossen sind.

Legiferieren Sie also bitte nicht zum Ärger aller Schweizerinnen und Schweizer, für die der kleine Grenzverkehr schon heute zum Alltag gehört, und folgen Sie der Minderheit und dem Bundesrat.

Pfister Gerhard (C, ZG): Auch diese Frage ist grundsätzlich keine Prinzipienfrage. Im Prinzip ist eigentlich allen klar, dass das nicht lückenlos passiert, wenn man sagt: "Die Grenzen werden kontrolliert." Genauso ist ebenfalls klar, dass es Ermessensspielraum gibt, wenn man sagt: "Die Grenzen können kontrolliert werden." Aus unserer Sicht unterstützen wir deshalb den Minderheitsantrag, gerade aufgrund der von Herrn Janiak erwähnten Anliegen.



Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Wir unterstützen den Antrag Janiak. Ein- und ausreisende Personen "können" an der Grenze kontrolliert werden, sagt der Bundesrat. Die Mehrheit macht daraus eine Verpflichtung: Personen "werden" kontrolliert.

Ich bin sehr oft zwischen Strassburg, Paris, Deutschland usw. unterwegs. Kontrolliert werde ich als Fremde kaum. Wahrscheinlich nicht, weil ich einen besonders Vertrauen erweckenden Eindruck mache, sondern weil es einfach niemandem einfällt, mich als Fremde ab der Schweizer Grenze zu kontrollieren, abgesehen von einigen zufälligen Stichproben. Die Schweizer Grenze wird täglich von rund 800 000 Menschen überquert, von Schweizerinnen und Ausländerinnen. Die Ausländerinnen müssen kontrolliert werden: Das steht, wenn wir der Mehrheit zustimmen, im Gesetz. Wer tut das, und wer bezahlt das? Um diese Kontrolle zu gewährleisten, müssen wir Tausende von Polizisten haben, die Grenzschutz aufstocken, das Militär an die Grenze stellen: Nur so kann eine durchgehende Kontrolle gewährleistet werden. Wer zahlt das? Wer macht das?

Es ist sinnlos, im Zeitalter der Mobilität in Europa zu einem solchen Mittel greifen zu wollen. Die Minderheit Janiak will die Quizfrage "Wer zahlt das? Wer tut das?" beantworten, was vernünftig ist, und die Variante des Bundesrates mit der Kann-Bestimmung wieder aufnehmen.

Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen. Alles andere macht keinen Sinn. Im Gegenteil, wir machen uns lächerlich, und vielleicht finden sich ja Nachahmer: Die deutsche Grenze wurde ja auch schon sehr gut bewacht, was nicht wenige hier geärgert hat.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und jener des Bundesrates, an

AB 2004 N 671 / BO 2004 N 671

der wir festhalten, ist nicht so gross, wie das hier jetzt dargestellt wird. Es heisst ja bei der Mehrheit und auch beim Bundesrat nicht, dass jede einzelne ein- und ausreisende Person an der Grenze kontrolliert werden muss. Wenn es heisst, ein- und ausreisende Personen werden kontrolliert oder können kontrolliert werden, ist das das, was heute getan wird: Stichproben: Man konzentriert sich bei der Einreise auf die Personen, die verdächtig sind. Wenn gesagt wird, es werden nur 3 Prozent der Personen kontrolliert: Es werden eben diese 3 Prozent kontrolliert, die einem wichtig erscheinen. Ob Sie hier also der Mehrheit oder dem Bundesrat zustimmen, ist nicht so entscheidend.

Wir haben an sich lieber, wenn Sie dem Bundesrat zustimmen, vor allem nachdem ich jetzt gemerkt habe, wie das gewisse Gegner des Mehrheitsantrages auslegen, also sowohl Herr Janiak wie jetzt auch die zweite Sprecherin der SP-Fraktion, die meint, da müsse dann jede einzelne Person kontrolliert werden. Das ist also weder beim Mehrheitsantrag noch beim bundesrätlichen Antrag der Fall. Die Kontrolle einer Grenze kann auf verschiedene Weise vorgenommen werden. Der extreme Fall ist, jede einzelne Person zu kontrollieren, sogar mit Abstempeln des Passes usw., oder es kann für jede Person eine Untersuchung erfolgen; es geht bis zum freien Durchgang, dass 1, 2, 3 oder 5 Prozent kontrolliert werden, dass man Stichproben macht – das sind alles Kontrollen von Personen an der Grenze.

Damit keine Missverständnisse entstehen: Ich bitte Sie, dem Bundesrat zuzustimmen, das wäre also der Antrag der Minderheit Janiak. Aber wenn Sie dann der Mehrheit zustimmen, dann bitte ich Sie, zu Protokoll zu nehmen, dass nicht jede einzelne Person kontrolliert werden wird; das war auch nicht die Meinung der Antragsteller.

Wir haben in Absatz 2 noch eine Differenz zwischen der Kommission des Nationalrates und dem Bundesrat. Der Bundesrat schlägt Ihnen in Absatz 2 vor: "Wird die Einreise verweigert, erlässt das Bundesamt auf Verlangen eine gebührenpflichtige Verfügung." Das ist der gleiche Sachverhalt wie vorher. Ich bitte Sie, dabei zu bleiben: Wir sollten keine Verfügungen erlassen, die einer nicht will und die natürlich immer kosten – auch für denjenigen, der sie will!

Dann wird dort gesagt, dass das Begehren unmittelbar nach der Verweigerung der Einreise zu stellen ist. Die Kommission des Nationalrates hat dann noch hinzugefügt: "Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht." Dagegen haben wir selbstverständlich nichts einzuwenden. Aber sie hat den Satz weggelassen, wonach das Begehren "unmittelbar nach der Verweigerung der Einreise zu stellen" ist. Sind Sie der Meinung, man könnte dann immer informieren und sagen: "Du musst es gerade jetzt machen"? Wir hätten eigentlich lieber eine gesetzliche Grundlage. Sie müssen sehen: Gesetzliche Grundlagen ergeben nachher nicht Beschwerden, dass man also sagt: Ja, man hat mir zwar an der Grenze gesagt, das an der Grenze zu machen, aber es gibt keine gesetzliche Grundlage.

Ich schlage Ihnen, damit Sie Ihren Satz drin haben, folgende Formulierung vor: "Der Ausländer oder die Ausländerin wird auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht." Ich bitte Sie dann, den Satz, den der Bundesrat



formuliert hat, zu belassen bzw. die Formulierung so zu nehmen, wie sie ist, und den Satz gemäss Entwurf des Bundesrates beizufügen. Sie sollten die gesetzlichen Grundlagen, wonach es an der Grenze geschieht, aufnehmen. Sie müssen sich einmal überlegen, dass es zu einem unverhältnismässigen Aufwand wird, wenn das nicht dort passiert: Stellen Sie sich vor, es reist einer zurück, er will keine Verfügung, und er will nach einer Woche oder nach vierzehn Tagen doch noch eine Verfügung. Das müssen Sie dann grenzüberschreitend machen.

Ich bitte Sie, den Satz gemäss Entwurf des Bundesrates zu belassen. Ihren Satz, nämlich dass man darauf aufmerksam macht, können Sie auch belassen, weil er es Ihnen wert ist.

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: In Artikel 6 geht es um die Grenzkontrollen. Im Gegensatz zu Bundesrat und Minderheit Janiak hat sich die Mehrheit der Kommission in Bezug auf die Kontrollen für eine straffere Formulierung ausgesprochen. Für die Mehrheit der Kommission gilt eben die Kontrolle als das normale, das üblicherweise anzuwendende Prinzip: Ein- und ausreisende Personen "werden an der Grenze kontrolliert" und nicht "können an der Grenze kontrolliert werden". Es gibt in der Schweiz täglich rund 700 000 Grenzübertritte, und selbstverständlich kann nur eine stichprobenweise Kontrolle erfolgen; das ist auch die klare Meinung der Mehrheit. Es macht auch materiell keinen Sinn, alle Personen einer Kontrolle zu unterziehen. Aber es ist ein Unterschied, ob man das nur tun kann oder ob es ein Grundsatz sein soll. Beiden Seiten ist klar, dass beim Vollzug der Kontrollen den Behörden ein grosser Ermessensspielraum zusteht und dass dieser natürlich auch von den an der Grenze vorhandenen Ressourcen abhängt.

Die SPK hat sich mit 11 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Mehrheitsfassung entschieden.

Zum Antrag Wasserfallen und zum Antrag Hess Bernhard: Beide Anträge lagen in der Kommission so nicht vor. In Bezug auf den Antrag Wasserfallen möchte ich nur auf Artikel 15 hinweisen, wo wir auch regeln wollen, dass jemand ausserhalb der Schweiz warten muss, solange er keine Bewilligung hat. Insofern braucht es eben gar keine aufschiebende Wirkung. Herr Hess Bernhard beantragt für den zweiten Satz von Absatz 2 eine Kann-Formulierung. Das wäre wohl in der Handhabung problematisch. Entweder man macht aufmerksam oder nicht. Da alle Leute gleich behandelt werden, müsste das auch konsequent für alle gleich gehandhabt werden. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die weiteren Anträge abzulehnen.

Dupraz John (RL, GE): J'habite un canton frontalier où 40 000 personnes viennent travailler tous les jours. La proposition de la majorité de la commission impose de contrôler toutes les personnes qui traversent la frontière, lorsqu'elles rentrent et lorsqu'elles sortent. Alors, combien de douaniers supplémentaires la majorité de la commission a-t-elle prévu d'engager pour contrôler ces personnes? Avec quel budget allez-vous les payer? Combien de temps ces gens pourront-ils travailler, entre le temps où ils sont contrôlés à la frontière en venant et celui où ils sont contrôlés le soir en rentrant? Ne croyez-vous pas que votre proposition est irréaliste, et qu'il faut accepter celle de la minorité?

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Herr Dupraz, wie schon der Bundesrat ausgeführt hat und wie ich soeben ausgeführt habe, meint auch die Mehrheit selbstverständlich nicht jede einzelne Person, sondern der Grundsatz ist die Kontrolle als Prinzip. Auch die Mehrheit geht davon aus, dass das selbstverständlich nur stichprobenweise möglich ist. Sie haben vollkommen Recht: Bei dieser Menge von Grenzübertritten wäre es völlig unrealistisch, wenn man jede einzelne Person kontrollieren müsste. Die Formulierung gemäss Kommissionsmehrheit geht vom Grundsatz aus: Kontrolle, aber im Ermessen der Behörden stichprobenweise. Das war die Meinung der Mehrheit, die ich hier vertreten muss.

Wasserfallen Kurt (RL, BE): Ich möchte von Ihnen schon genau wissen – von mir aus gesehen hat das mit Artikel 15 überhaupt nichts zu tun –, wie das heute genau ist. Ich gehe nämlich davon aus, dass heute Personen formlos zurückgewiesen werden können, und hier müssen Sie sie noch darauf aufmerksam machen, dass sie etwas beantragen können. Danach kommt ein rechtsstaatliches Verfahren. Das ist meiner Ansicht nach eine ganz gewaltige Änderung im Vorgehen. Sie müssen mir dann noch erklären, wie das an der Grenze funktionieren soll, wenn ein Grenzbeamter zu jemandem sagt, er könne nicht einreisen. Dann müssen Sie hinterher dieses Prozedere machen, und die Person soll im Ausland bleiben. Die Frage ist ganz konkret: Ist das eine Änderung der heutigen Praxis, ja oder nein?

AB 2004 N 672 / BO 2004 N 672

Leuthard Doris (C, AG), für die Kommission: Herr Wasserfallen, wie ich schon gesagt habe, lag Ihr Antrag



der Kommission nicht vor. Ich kann daher nur auf die Änderung, die Bundesrat und Mehrheit vorschlagen, verweisen. Man kann neu – neu! – auf Verlangen eine Verfügung erhalten. Das ist die Gewährleistung der Rechtskontrolle und in diesem Sinne natürlich auch eine Ausweitung möglicher Verfahren. Das ist so. Es sind Verfügungen, die verlangt werden können. Das ist so. Aber es ist nicht so, dass dann jedes Mal ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung gefällt werden müsste. Da gehe ich davon aus, dass das analog zu Artikel 15 erfolgen würde.

Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Si je peux me permettre d'enchaîner sur les propos de ma collègue, Monsieur Wasserfallen: où vous avez tort, c'est quand vous prévoyez que cet élargissement donne la possibilité à une immigration illégale, parce que la demande d'une décision ne donne pas droit, dans l'attente de cette décision, à rentrer et à séjourner en Suisse. Nous n'avons donc pas ce problème. C'est la raison pour laquelle je vous invite à rejeter la proposition Wasserfallen.

En ce qui concerne la proposition Hess Bernhard qui dit qu'on peut rendre les personnes attentives à la possibilité d'obtenir une décision, de deux choses l'une: ou on signifie, et on le signifie systématiquement à toutes les personnes, ou on juge que c'est superflu, mais il n'y a pas place pour de l'arbitraire et de l'appréciation dans ce domaine.

Maintenant, j'aimerais revenir sur la position de la majorité de la commission. C'est bel et bien le principe du contrôle que la majorité de la commission a voulu inscrire dans la loi. Je le répète: le principe du contrôle. C'est bel et bien les ordonnances qui régleront quelles sont les modalités d'exécution sur un principe du contrôle, exécuté soit par sondage, soit par échantillonnage, dans les différentes situations.

Je suis surpris de l'intervention de Monsieur Dupraz, provenant par ailleurs d'un canton qui ne cesse de se plaindre que les frontières sont trop perméables et trop perméables à la criminalité. Effectivement, il y a lieu, et c'est une des tâches fondamentales de l'Etat, d'assumer la sécurité, et il y a lieu, dans un certain nombre de régions sans doute, d'intensifier une systématique de contrôles sans pour autant que l'on exige que chaque personne soit individuellement contrôlée. Je dirai que les problèmes constatés, que ce soit dans la région genevoise ou dans celle de la Côte vaudoise qui est toute proche ou dans d'autres régions géographiques, sont plutôt dus au fait que l'on a complètement renoncé à occuper certains postes frontière. Et ceux qui participent à l'immigration illégale, ou les criminels, connaissent parfaitement les dispositifs actuels et utilisent ces frontières qui sont devenues des frontières passoirs.

Nous avons pu nous rendre compte de la pression de ces flux migratoires. Le but de cette loi, c'est de lutter contre les migrations illégales. Là aussi, même si cela peut coûter des sous – Monsieur Dupraz a raison –, l'Etat doit assumer ces tâches fondamentales dans le domaine de la sécurité et de la justice avant tout autre chose. Nous avons là des priorités à fixer.

Monsieur Janiak nous disait tout à l'heure que nous ne sommes pas dans la loi sur l'asile. Certes, mais nous sommes dans une disposition qui parle bien des personnes, quel que soit leur statut futur, et qui parle du contrôle de l'entrée de toutes les personnes, quelle que soit la législation dont elles relèveront par la suite. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de prendre une décision de principe. Beaucoup ont fait des parallèles avec l'Union européenne: eh bien, nous ne sommes pas dans l'Union européenne, et elle nous le fait bien sentir. Donc, tant que nous ne serons pas dans l'Union européenne, nous ne pourrons pas alléger nos dispositifs de contrôle à la frontière sous peine d'avoir de gros problèmes. En ce qui concerne l'immigration, nous avons vu avec l'Italie comment cela se passerait si nous nous étions contentés d'alléger très rapidement le dispositif de contrôle aux frontières, en ce qui concerne l'immigration par la frontière verte.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de minorité Janiak et à suivre la majorité de votre commission. Il est bien entendu qu'à l'égard de l'étranger qui aurait été rendu attentif à la possibilité de recours, j'imagine que son refoulement sera mentionné dans un rapport établi par les gardes-frontière et que cela ne posera pas de problèmes par la suite si celui-ci ouvre une procédure dix ou quinze jours après. L'administration pourra parfaitement répondre sur les raisons du refus.

Kohler Pierre (C, JU): Je rejoins quand même la préoccupation de mon collègue genevois, Monsieur Dupraz. Je ne sais pas si on parle le même français, mais lorsque dans la loi on dit: "les personnes qui entrent en Suisse ou sortent de Suisse" – cela peut être des étrangers ou des Suisses – "sont contrôlées à la frontière", pour moi – et nos fonctionnaires douaniers vont faire ce travail – on va contrôler tout le monde. C'est simplement le bon sens de la loi. Je crois qu'il n'y a aucun douanier qui a le Bulletin officiel de nos débats ici pour dire: "Oui, mais on nous a dit qu'il ne fallait éventuellement pas les contrôler." Lorsqu'on dit qu'on peut contrôler, c'est à la libre appréciation de l'autorité que sont les douaniers, et je me demande si nous avons la même lecture française de ce texte.



Beck Serge (RL, VD), pour la commission: Monsieur Kohler, au-delà de la lecture française et de tous les jours, il y a les interprétations juridiques. Je vous rappelle que depuis très longtemps – et cela figure encore dans la Constitution –, nous avons une disposition qui dit que tous les citoyens suisses sont astreints au service militaire, et pourtant j'en connais un certain nombre qui n'ont pas effectué leurs obligations militaires. En l'occurrence, c'est bel et bien le principe que nous inscrivons, au nom de la majorité, dans cette disposition, et l'interprétation qui fera foi sera celle de nos débats, en l'occurrence c'est un principe de contrôle. Il appartient au Conseil fédéral, par le biais des mesures d'exécution, de fixer les modalités qui suivent ce principe de contrôle.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 104 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 33 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 127 Stimmen

Für den Antrag Hess Bernhard 4 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 119 Stimmen

Für den Antrag Wasserfallen 20 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Der zweite Satz im Entwurf des Bundesrates wird ohne Abstimmung beigefügt.

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

AB 2004 N 673 / BO 2004 N 673