

Vertraulich/Confidentiel  
3003 Bern, 21. August 1992

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATES

---

HAUPTPROTOKOLL der Sitzung vom 13. August 1992  
9.45 - 15.50 Uhr  
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 4

TEILNEHMER

Präsidium: Rhinow

Anwesende Mitglieder: Roth, Beerli, Bisig,  
Danioth (ersetzt Huber), Flückiger, Frick,  
Gadient, Kuchler, Plattner, Schmid Carlo

Entschuldigt: Büttiker, Reymond

Kommissionssekretariat: Martin Graf  
Cornelia Theler

Weitere Teilnehmer:

Herr Trösch, Bundesamt für Justiz (zu  
Traktandum 1)

Weitere Teilnehmer zu den Traktanden 2-4:  
siehe Teilprotokolle

Protokoll: Irène Fischer (d)  
Hélène Baessler (f)

TAGESORDNUNG

1. 92.040 sn Gewährleistung der  
geänderten Verfassungen der Kantone  
ZG, BS, SH, GR, TG und VD
2. 92.057-21 sn Publikationsgesetz.  
Aenderung  
(Siehe Teilprotokoll 1)
3. 92.057-22 sn Beamtengesetz.  
Aenderung  
(Siehe Teilprotokoll 2)
4. 92.057-20 sn Aufenthalt und  
Niederlassung der Staatsangehörigen  
von Staaten des EWR. Bundesbeschluss  
(Siehe Teilprotokoll 3)
5. 91.309 s Iv.Kt. Luzern. Asylpolitik/  
91.310 s Iv.Kt. Aargau. Notrecht im  
Asylwesen. Genehmigung der  
Berichtsentwürfe
6. 92.2002 Petition Wälchli Philipp.  
Reorganisation der Bundesversammlung
7. Verschiedenes



## ORDRE DU JOUR

1. 92.040 én Constitutions modifiées des cantons de ZG, BS, SH, GR, TG et VD. Garantie
2. 92.057-21 én Loi sur les publications. Modification  
(Voir procès-verbal particulier 1)
3. 92.057-22 én Statut des fonctionnaires. Modification  
(Voir procès-verbal particulier 2)
4. 92.057-20 én Séjour et établissement des ressortissants des autres Etats membres de l'EEE. Arrêté fédéral  
(Voir procès-verbal particulier 3)
5. 91.309 é Iv. du canton de Lucerne. Politique d'asile/91.310 é Iv. du canton d'Argovie. Droit de nécessité en matière d'asile. Approbation des projets de rapports
6. 92.2002 Pétition Wälchli Philipp. Réorganisation de l'Assemblée fédérale
7. Divers

## ANHANG

Pressemitteilung

Der Präsident eröffnet um 9.45 Uhr die Sitzung und begrüsst die Anwesenden.

Präsident: In unserer Sitzung vom 8. Juli 1992 sind wir zum Schluss gekommen, das Referendum im Bereiche der Eurolex-Geschäfte zuzulassen, kombiniert mit der Verankerung des Vorrangs des EWR-Rechtes. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates ist uns gefolgt und hat einen ausformulierten Antrag zuhanden des Nationalrates ausgearbeitet. Wir werden dieses Geschäft erst dann wieder aufnehmen, wenn wir den Beschluss des Nationalrates kennen, da wir in dieser Angelegenheit Zweitrat sind.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat mit den Sozialpartnern verschiedene Anhörungen durchgeführt zur Frage unseres heutigen Traktandums 4 (Freizügigkeit der Staatsangehörigen im Rahmen des EWR). Ich habe mich entschlossen, schriftliche Vernehmlassungen zu verlangen, um zu sehen, was im Streite liegt. Gleichzeitig hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates konkret über Anträge in dieser Angelegenheit befunden. Dies, weil es sich um ein OR-Thema handelt oder gar um ein Prozessthema. Ich habe mit Herrn Kollege Zimmerli besprochen, ob wir die Frage des sog. Sozialdumpings (Frage der Ausgleichsmassnahmen) behandeln sollen oder die gleiche Kommission wie beim Nationalrat, d.h. die Kommission für Rechtsfragen. Wir sind im Sinne eines Antrages übereingekommen, dass bei uns auch die Kommission für Rechtsfragen diese Thematik behandeln sollte, um Ueberschneidungen zu vermeiden. Ich werde darauf bei Traktandum 4 zurückkommen.

Traktandum 1: 92.040 sn Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone ZG, BS, SH, GR, TG und VD

Herr Trösch verzichtet auf ein Votum.

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen

Art. 1

Kanton Zug

Schmid Carlo: In der Botschaft werden unter Ziff. 11.7.2 Ausführungen zum Stand der Rechtslehre gemacht und aufgezeigt, dass verschiedene Lehrmeinungen bestehen. Ergibt sich für die Zukunft, dass solche Assekuranzmonopole anders behandelt werden sollen, oder ist dies nur eine Aufzeigung des Standes der Rechtslehre?

Trösch: Die Darstellung zeigt einfach, dass dieses Thema nicht mehr undiskutabel ist. Heute verträgt sich dies mit der Handels- und Gewerbefreiheit nicht mehr. Aber bis heute ist die herrschende Lehre der Auffassung, dass es noch so geht. Im Hinblick auf den EWR hat man eine Ausnahme gemacht, d.h. die Versicherungsleistungen in diesem Bereich können weiter monopolisiert bleiben. Zu entscheiden, ob in Zukunft irgendetwas anderes gemacht werden müsste, wäre Sache des Bundesgesetzgebers.

Kanton Basel-Stadt  
Keine Bemerkungen

Kanton Schaffhausen  
Keine Bemerkungen

Kanton Graubünden  
Keine Bemerkungen

Kanton Thurgau  
Keine Bemerkungen

Kanton Waadt  
Keine Bemerkungen

Art. 2  
Keine Bemerkungen

Abstimmung - Vote  
Für den Beschlussentwurf

11 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Traktanden 2-4: Siehe Teilprotokolle 1-3.

Traktandum 5: 91.309 s Iv.Kt. Luzern. Asylpolitik/91.310 s Iv.Kt. Aargau. Notrecht im Asylwesen. Genehmigung der Berichtsentwürfe

Keine Bemerkungen zu den Berichtsentwürfen

Abstimmung - Vote  
Für die Berichtsentwürfe

10 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Traktandum 6: 92.2002 Petition Wälchli Philipp. Reorganisation der Bundesversammlung

Präsident: Im Entwurf Ziff. 22 wird gesagt "...ihre Aufgabe besteht aber nichtsdestoweniger in erster Linie darin, die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler zu vertreten...". Wir sind nicht nur Vertreter unserer Wähler, gerade die Nationalräte sind letztlich Repräsentanten des Volkes. Ich schlage vor, hier eine "mildere" Formulierung zu wählen.

Gadient: Bei Ziff. 24 spricht man von der "doppelten" Beratung. Ich schlage vor, hier von "zweifacher" Beratung zu sprechen.

Keine weiteren Bemerkungen zum Entwurf, mit vorgeschlagenen Aenderungen genehmigt.

### Traktandum 7: Verschiedenes

Zur Berichterstattung im Rat wird für die Aenderung des Publikationsgesetzes und des Beamtengesetzes (Traktandum 2 und 3) Herr Frick, für die andern Geschäfte der Präsident bestimmt.

Herr Graf orientiert, dass das Postulat bezüglich der Gewaltflüchtlinge bereits eingereicht wurde.

Schluss der Sitzung um 15.50 Uhr

## PRESSEMITTEILUNG

Am 13. August 1992 tagte in Bern unter dem Vorsitz von Ständerat René Rhinow (FDP/BL) die Staatspolitische Kommission des Ständerates und behandelte folgende Eurolex-Vorlagen:

- 92.057-20 sn Aufenthalt und Niederlassung der Staatsangehörigen von Staaten des EWR.
- 92.057-21 sn Publikationsgesetz. Aenderung.
- 92.057-22 sn Beamtengesetz. Aenderung.

Die vorgeschlagenen Änderungen beim Publikationsgesetz und beim Beamtengesetz wurden im wesentlichen gutgeheissen und dem Rat einstimmig zur Annahme empfohlen.

Der Bundesbeschluss über Aufenthalt und Niederlassung von Staatsangehörigen der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums regelt während der bis zum 31. Dezember 1997 dauernden Übergangsfrist den freien Personenverkehr. Die Diskussion über die sozialen Ausgleichsmassnahmen (zum Beispiel Garantie von Mindestlöhnen) wird in der Kommission für Rechtsfragen im Rahmen der Beratungen über den Arbeitsvertrag (OR) geführt.

Die Kommission ist sich bewusst, dass viele Schweizer und Schweizerinnen in Sorge sind über die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung im EWR. Sie hat sich deshalb ausführlich mit der Frage der Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf unser Land befasst. Sie kam einerseits zum Schluss, dass auch die Schweiz von der Freizügigkeit profitiere, indem für schweizerische Arbeitnehmer und Studierende der Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsstätten im ganzen EWR geöffnet werde. Auch erhalte die Wirtschaft auf diese Weise die notwendigen qualifizierten Arbeitskräfte, auf die sie zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz angewiesen ist.

Die Kommission teilt andererseits die Auffassung des Bundesrates, dass ein übermässiger Zustrom von ausländischen Arbeitskräften nicht zu erwarten ist. Dies ergibt sich unter anderem aus den stark rückläufigen Wanderungsbewegungen innerhalb der EG und den heute schon bestehenden Rekrutierungsproblemen in den südlichen EG-Ländern.

Die Übergangsfrist von 5 Jahren ermöglicht zudem eine schonungsvolle Anpassung an die neue Freizügigkeitsregelung. Falls wider Erwarten der Zustrom für die Schweiz unannehmbare Ausmasse annehmen sollte, besteht aufgrund der Schutzklausel immer noch die Möglichkeit, die Freizügigkeit wieder einzuschränken.

Die Kommission stimmte dem Entwurf des Bundesrates mit geringfügigen Änderungen zu und empfiehlt dem Rat einstimmig die Annahme der Vorlage.

Bern, 14. August 1992/Th  
Tel. 031 61 98 68

PARLAMENTSDIENSTE  
Fachdienst 1

## COMMUNIQUE DE PRESSE

Le 13 août 1992, la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats s'est réunie à Berne, sous la présidence de M. René Rhinow, conseiller aux Etats (PRD/BL); elle a traité les projets Eurolex suivants:

- 92.057-20 en Séjour et établissement en Suisse des ressortissants des autres Etats membres de l'Espace économique européen. Arrêté fédéral
- 92.057-21 en Statut des fonctionnaires. Modification.
- 92.057-22 en Loi sur les publications officielles. Modification.

L'essentiel des modifications proposées de la loi sur les publications officielles ainsi que du statut des fonctionnaires ont été dans l'ensemble approuvées et la commission, à l'unanimité, recommande au conseil de les adopter.

L'arrêté fédéral sur le séjour et l'établissement des ressortissants des autres Etats de l'Espace économique européen règle la libre circulation des personnes pendant une période de transition s'étendant jusqu'au 31 décembre 1997. La discussion portant sur les mesures compensatoires dans le domaine social (par exemple, la garantie des salaires minimums) sera examinée par la Commission des affaires juridiques à l'occasion de ses délibérations sur le contrat de travail (CO).

La commission est consciente du fait que beaucoup de Suisses et de Suissesses sont préoccupés par les développements dans notre pays de la situation en matière de population étrangère de résidence en provenance de l'EEE. Aussi a-t-elle examiné en détail la question des effets de la libre circulation des personnes sur notre pays. Elle est arrivée à la conclusion, d'une part, que la Suisse bénéficiera également de cette liberté de circulation, dès lors que l'accès aux places de travail et de formation sera ouvert aux salariés et aux étudiants suisses dans l'ensemble de l'EEE. De cette manière, l'économie pourra également obtenir la main-d'oeuvre qualifiée dont elle a besoin et contribuer ainsi à maintenir la capacité concurrentielle de la Suisse.

D'autre part, la commission partage l'avis du Conseil fédéral qu'il ne faut pas s'attendre à un afflux massif de travailleurs étrangers, en raison notamment de la forte diminution de la migration à l'intérieur de la CE et des problèmes de recrutement qui commencent à se faire jour dans les pays méridionaux de la Communauté.

Le délai transitoire de cinq ans permettra en outre une adaptation très mesurée à la nouvelle réglementation sur la libre circulation. Si, contre toute attente, la Suisse devait être confrontée à un afflux intolérable, elle aurait toujours la possibilité d'appliquer la cause de sauvegarde lui permettant de restreindre à nouveau la mobilité des personnes.

La commission a accepté le projet du Conseil fédéral moyennant des modifications mineures et à l'unanimité, en recommande l'adoption au Conseil.

Berne, le 14 août 1992/Th  
031/61 98 68

SERVICE DU PARLEMENT  
Service spécialisé 1

Vertraulich/Confidentiel  
3003 Bern, 19. August 1992

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATES

---

- TEILPROTOKOLL 1      der Sitzung vom 13. August 1992  
9.45 - 15.50 Uhr  
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 4
- TAGESORDNUNG      2. 92.057-21 sn Publikationsgesetz.  
Aenderung  
  
(Uebrige Traktanden s. Hauptprotokoll)
- ORDRE DU JOUR      2. 92.057-21 én Loi sur les publications.  
Modification  
  
(Autres objets à l'ordre du jour voir  
procès-verbal principal)
- TEILNEHMER      Präsidium: Rhinow  
  
Anwesende Mitglieder: Roth, Beerli,  
Bisig, Danioth (ersetzt Huber), Flückiger,  
Frick, Gadiant, Kuchler, Plattner, Schmid  
Carlo  
  
Entschuldigt: Büttiker, Reymond  
  
Kommissionssekretariat: Martin Graf  
Cornelia Theler  
  
Weitere Teilnehmer:  
Herr Bundeskanzler Couchepin  
Herr Rotach, Bundeskanzlei  
  
Protokoll: Irène Fischer (d)  
Hélène Baessler (f)
- ANHANG      Antrag Nr. 1



M. Couchepin: Dans la situation actuelle, nous étions obligés, sauf révision de la loi sur les publications, de publier l'ensemble de l'acquis communautaire à la fois dans le Recueil officiel et dans le Recueil systématique. Pour publier dans le Recueil officiel, des problèmes de format auraient obligé à recomposer le total des quelque 15'000 pages que compte le document. Quant au Recueil systématique, les services de la CE publiant les modifications telles qu'elles sans modifier le texte de base, nous aurions dû, - seuls membres de l'accord EEE - faire une recension de l'ensemble de ces 15 000 pages, avec environ 1000 textes de base ayant fait l'objet de 500 modifications fondamentales. Cela représentait un travail énorme, l'ensemble de l'acquis communautaire occupant 17 gros classeurs de format A4. Parmi les possibilités de modification de la loi, nous aurions simplement pu renvoyer au Recueil officiel de Bruxelles, mais compte tenu du devoir de l'Etat d'informer ses concitoyens, nous avons choisi, pour faciliter la tâche, de reprendre tel quel le texte de Bruxelles qui fait foi, dans une publication séparée de format A4. Pourquoi ne pas faire une version recensée? Une telle formule nous aurait confrontés à deux textes, l'un dans sa version suisse, l'autre dans la version officielle parue à Bruxelles, d'où les risques de confusion. Ajoutons à cela le risque que le texte qui fait foi fasse apparaître des divergences. Le coût en argent et en collaborateurs est manifestement disproportionné avec l'avantage que l'on pourrait apporter à nos concitoyens, compte tenu en outre du caractère transitoire de l'accord EEE. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a choisi cette solution en vous rappelant que le JO des CE contient l'ensemble du droit communautaire. Pour savoir ce qui sera repris dans l'acquis, on pourra toujours se référer à notre Recueil officiel, qui publiera l'accord et ses annexes ainsi que la liste de tous les objets repris dans ce document. Cette liste servira de point de départ de la consultation, et ensuite, les documents publiés ultérieurement seront repris directement du Journal officiel des CE. La dernière question qui se posera sera de savoir pour quelles raisons ce projet de loi a été inclus dans le message Eurolex: la loi actuelle nous obligeant à publier la totalité, il y avait urgence de savoir si nous voulions publier les 15000 pages de l'acquis communautaire dans le Recueil systématique, et si le droit devait être publié en Suisse ou sous une autre forme. De la manière de publier le droit dépend sa mise en vigueur, et il fallait faire entrer cette modification à l'occasion de la mise en vigueur de l'accord EEE.

### Eintretensdebatte

Schmid Carlo: Ich bin für Eintreten. Das vorgeschlagene Konzept ist überzeugend. Betreffend die Begründung in der Zusatzbotschaft I, Seite 375, weshalb dieses System hier gewählt wird, kann ich mich der Auffassung des Bundesrates nicht anschliessen, dass der EWR nur eine Uebergangsregelung sei und ohnehin in das EG-Verfahren einmünde. Ich muss darauf

dringen, dass wir die Spaltung zwischen EWR und EG sauber durchführen.

Frick: Das Konzept der Vorlage scheint mir richtig zu sein. Wir sollten darauf eintreten. Es ist richtig, dass wir erstens sagen, das EWR-Amtsblatt genügt und wir brauchen keine innerstaatliche Publikation und dass wir zweitens die EWR-Rechtssammlung von der Systematischen Rechtssammlung trennen. Die EWR-Rechtssammlung hat nicht die gleiche Rechtswirkung wie die Systematische Sammlung. Mein Vorbehalt gilt der Tatsache, dass keine kompilierte Fassung vorhanden sein soll. Man plant, dass die Aenderungserlasse einfach angereiht werden und die Aenderungen im Grunderlass nicht eingefügt oder vermerkt werden. Ich werde in der Detailberatung meinen Antrag begründen.

### Eintreten beschlossen

#### Detailberatung

Titel und Ingress  
Keine Bemerkungen

Art. 2 Abs. 2  
Keine Bemerkungen

Art. 10 Abs. 1 letzter Satz  
Keine Bemerkungen

Art. 11a Abs. 1  
Keine Bemerkungen

Art. 11 a Abs. 2

Frick: Der Bundesrat begründet seinen Antrag, keine kompilierte Fassung der EWR-Erlasse zu publizieren, im Wesentlichen mit drei Argumenten: Erstens es sei teuer und zeitintensiv, zweitens der Hinweis auf die beschränkte Dauer des EWR und drittens, wir müssten eine kompilierte Fassung im Alleingang machen, was nicht zweckmässig sei. Für mich ist es höchst unglücklich, wenn wir keine kompilierte Fassung erarbeiten. Grundsätzlich bestimmen wir mit der Fassung des Bundesrates, dass wir nur das nationale Recht systematisch aufarbeiten, nicht aber das übergeordnete internationale Recht, das dem schweizerischen Recht in allen Punkten vorgeht. Es ist gegen die Logik, die Systematik nur im Kleinen zu haben und im Grossen nicht. Wenn jeweils nur die Aenderung angereiht wird und keine Uebersicht für den Benutzer mehr da ist, wird die Rechtsunsicherheit immer grösser. Es sind nicht nur einige Spezialisten in der Schweiz, die das EWR-Recht konsultieren, sondern es sind sehr viele Leute: unzählige Stellen in der Bundesverwaltung und in den kantonalen Verwaltungen, Gerichte, Hochschulen, praktizierende Anwälte und andere Juristen. Ich bin mir bewusst, dass es einige Zeit braucht, die Aenderungen aufzuarbeiten und dass dies etwas kostet. Ich frage mich, was mehr kostet: Stellen Sie sich vor, in fünf Jahren muss jeder Bundesbeamte, der mit einem bestimmten

Rechtserlass zu tun hat, von sich aus von Anfang an rekonstruieren, welches nun das geltende Recht ist. Jeder muss die gedankliche Arbeit selber leisten. Diese Kosten sind auf die Dauer weit grösser, als wenn einmal eine überarbeitete Fassung gemacht wird. Zum Argument des Bundesrates, der EWR sei ohnehin nur von beschränkter Dauer: Ich bin entschieden anderer Ansicht. Der EWR ist für mich eine längerfristige Lösung. Wenn wir dieses politische Argument weiterverfolgen, können wir den EWR wohl begraben. Eine kompilierte Fassung ist auf längere Zeit die billigste, sicherste und benutzerfreundlichste Lösung. Wer soll diese Fassung machen? Die Verantwortung muss beim Bund liegen. Wir haben verschiedene Möglichkeiten, wie dies ausgeführt werden kann. Wir haben an mehreren Universitäten bereits Euro-Rechtsinstitute. Warum kann eine solche Aufgabe nicht einem solchen Institut übertragen werden? Möglich scheint mir auch eine Zusammenarbeit mit andern Ländern deutscher, französischer oder italienischer Sprache. Wenn wir es so machen, wie es der Bundesrat vorgeschlägt, haben wir im Moment eine Kostenersparnis, aber längerfristig kommen wir in eine Rechtsunsicherheit und es ist im Endeffekt die teurere Lösung. Schliesslich erscheint es mir auch als gefährlich, dass das EWR-Recht so zur Geheimwaffe einiger weniger Eingeweihter wird, die sich Zeit und Kosten leisten können, um den Ueberblick zu haben. Beim schweizerischen Recht haben wir eine kompilierte Fassung, bei der wir nicht nur 17 Ordner zu betreuen haben, sondern etwas über 40.

Beerli: Ich möchte den Antrag Frick unterstützen. Der drittletzte Absatz auf Seite 375 ist mir wie Herrn Schmid und Herrn Frick sehr sauer aufgestossen. Ich bin der Meinung, dass solche Aeusserungen aktive Sterbehilfe für den EWR sind. Wenn wir das erste Mal in unserer Rechtstradition unbereinigte Gesetzessammlungen herausgeben, haben wir einen Bruch in unserer Rechtstradition. Wir schaffen grosse Schwierigkeiten für den Praktiker. Wir verursachen Rechtsunsicherheiten und wirken dem immer wieder gehörten Postulat einer gewissen Bürgernähe des Rechtes entgegen. Wir sollten das EWR-Recht so klar und verständlich wie möglich gestalten. Die Kostenersparnis ist nur sehr kurzfristig, auf längere Zeit wird sich eine bereinigte Fassung lohnen. Ich könnte mir eine Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten desselben Sprachraumes vorstellen.

Schmid Carlo: Ich bin grundsätzlich der Auffassung, dass Herr Frick und Frau Beerli Recht haben. Für mich stellt sich das Problem der Zitationspraxis im EWR-Raum. Wie zitieren wir Ergänzungen eines Grunderlasses, die im EWR-Raum nicht integriert werden, sondern als selbständige Zusatzrichtlinie zitiert werden? Sprechen wir dann nicht eine andere Sprache als die Juristen im EWR-Raum?

Bisig: Ich kann dem Antrag grundsätzlich zustimmen. Ich würde es aber für fahrlässig ansehen, wenn wir von Mehrkosten sprechen und diese nicht in etwa eingrenzen. In welcher Grössenordnung sind Mehrkosten zu erwarten?

Präsident: Es ist offenbar weder im EG-Raum noch in gewissen andern Ländern die Praxis, die Kompilation vorzunehmen. Nicht

nur die Frage der Zitierweise, sondern überhaupt der Praktikabilität stellt sich, weil diese Rechtssammlung eine hinkende Rechtssammlung ist, d.h. eine Rechtssammlung ohne Rechtskraft. Der Anwalt, der auf sicher gehen will, ist trotzdem auf das EG-Amtsblatt verwiesen, und dort ist die Kompilation nicht erfolgt. Stimmt dann am Schluss das Verhältnis von Aufwand und Ertrag? Die Argumentation leuchtet mir schon teilweise ein, aber ich frage mich, ob sich der Aufwand für die Tragweite, die diese Sammlung überhaupt haben kann, lohnt. Der Aufwand für die Systematische Sammlung lohnt sich, weil sie eine andere Tragweite hat. Die zeitliche Beschränkung ist für mich auch kein Argument.

M. Couchepin: Effectivement, ces problèmes sont importants. Bien sûr, nous Suisses, avons l'habitude de travailler avec le Recueil systématique où les textes sont mis à jour. Je crois que nous sommes les seuls en Europe. Nos méthodes de travail sont différentes, peut-être meilleures. Mais étant donné que le Recueil qui fait foi est celui de Bruxelles, il est inévitable que chacun se livre à un travail de compilation pour savoir si le travail a été bien fait. Cependant, il se pose le risque de se trouver en présence de deux textes différents. Si je me réfère au texte de la compilation et qu'on me répond en se référant au texte corrigé du Recueil officiel, cela peut créer une grande incertitude juridique. Cette solution n'est pas dénuée de risques même si elle paraît pratique. Bien évidemment, cela coûte plus cher si chacun le fait à titre privé plutôt que si l'Etat s'en charge une fois pour toutes. A titre indicatif, nous comptons que pour chacun des 17 volumes, il faut trois personnes pendant un an pour faire un travail sérieux de compilation. Cela fait 51 ans/homme pour le tout, ou 17 ans en employant les trois personnes qui sont actuellement à ma disposition. La dernière question, évoquée en page 372 du message, est d'envisager que des particuliers se chargent de ce travail de compilation. Rien n'empêche que cela se fasse sur le plan international, dans nos langues nationales. Est-ce vraiment la tâche de l'Etat que de se charger d'une publication qui n'est pas officielle et ne fait pas foi? On parle beaucoup de faire des économies actuellement, et le chiffre de 1 milliard de francs a été avancé pour 1993. Il faut donc fixer des priorités: l'Etat doit publier son droit, et la solution proposée n'offre aucune possibilité de confusion.

Frick: Eine kompilierte EWR-Fassung könnte darin bestehen, dass beim alten EWR-Erlass die Notiz eingefügt wird "geändert durch die Erlasse X und Y", welche hinten angefügt sind. So hat man die Uebersicht und muss nicht das Ganze durchlesen. Die Zitierweise bringt keine grossen Probleme, wenn man anmerkt, durch welchen Erlass etwas geändert wurde und in welchem EG-Amtsblatt dies steht. Zu den Kosten: Ich habe grössere Kosten befürchtet, als Sie angeben. 51 Mannjahre sind Kosten in der Grössenordnung von 7 Mio. Fr. Eine benutzerfreundliche EWR-Rechtssammlung scheint mir dies wert zu sein. Zur Aussage, dies sollten die Universitäten machen: Sie wissen, dass die Bildungspolitik auch unter Finanznot leidet. Die Initiative muss vom Bund aus kommen. Es gibt auch Kombinationsmöglichkeiten Bund/Universitäten. Für 7 Mio. Fr. be-

kommen wir für die schweizerische Rechtsanwendung eine Fassung, die zu 99% sicher ist. Die Vorteile überwiegen nach meiner Meinung die von Ihnen erwähnten Nachteile.

Schmid Carlo: Die Ausführungen von Herrn Frick haben mich in der Meinung bestärkt, dass wir seinen Antrag nicht unterstützen sollten, namentlich sein Verweis auf die Kreativität der Darstellung dieser Sammlung. Ich bin davon ausgegangen, dass er eine wirkliche Kompilation gemeint hat, indem eine spätere Aenderung im Grunderlass integriert wird, z.B. ein neuer Art. 1 ersetzt den bisherigen Art. 1, ein Zusatz zu Art. 4 wird zu Art. 4a. Er will aber Anhänge machen und dies im Grunderlass mit einer Fussnote bezeichnen. Die Differenz zwischen dem, was Herr Frick will und dem, was die Bundeskanzlei macht, ist nur noch gering. Die Bundeskanzlei will die systematische Aneinanderreihung dessen, was zusammengehört. Die einzige Differenz ist, dass die Bundeskanzlei im Grunderlass keinen Verweis macht.

Frick: Herr Schmid hat mich falsch verstanden. Ich habe nicht gesagt, es müsse so sein. Ich sehe einfach, dass die EWR-Erlasse einer andern Systematik folgen, als wir es gewohnt sind. Eine kompilierte Fassung ist für mich das, was wir bei der Systematischen Sammlung haben. Wenn dies aus praktikablen Gründen nicht möglich ist, müssen wir einen andern Weg finden, der benutzerfreundlich ist und Klarheit schafft. Es muss grundsätzlich wie bei der Systematischen Sammlung sein; wenn dies aus formalen Gründen nicht möglich ist, muss man eine kreative Lösung finden, nicht nur Verweise.

M. Roth: Il y a une dimension politique dans cette affaire: je suis avocat et je pratique le droit, et je comprends les arguments qui ont été présentés par M. Frick et Mme Beerli. Cependant, sur les 7 millions d'habitants que compte la Suisse, combien accèdent-ils au Recueil systématique? Cela reste un domaine confiné à des spécialistes. On a toujours dit que l'EEE devait peser le moins possible sur le portemonnaie des Suisses, et on présente une demande extrêmement perfectionniste, selon les habitudes suisses, et coûteuse. Pour une affaire qui n'est somme toute pas une tâche fondamentale de l'Etat et ne regarde qu'un petit nombre de personnes, on charge trop le bateau. Quand on a le droit publié dans les langues des pays de l'AELE et que nous le réintroduisons sous une forme interne non attestée, quelles assurances avons-nous sur notre version? Laissons éventuellement le soin à des particuliers de se livrer à cet exercice, éventuellement à l'extérieur de notre pays.

M. Flückiger: M. Roth a énoncé l'essentiel de mes réflexions. J'évoquerai simplement les assertions du Conseil fédéral en page 370 du message, qui présente des motifs d'ordre pratique, mais aussi liés au caractère temporaire de l'EEE. Il faut prendre cette composante temporaire en compte, même s'il est parfois risqué de se prononcer sur l'avenir. C'est vrai qu'il nous faudra, à travers notre partenariat dans l'EEE, nous habituer à moins de perfectionnisme. La proposition de M. Frick ne s'inscrit pas dans la modification de nos habitudes et de nos comportements. Une telle proposition

revient à perpétuer nos habitudes de perfectionnisme. Bon gré, mal gré, il faut admettre que cette forme de publication ne donne pas la garantie du droit, comme l'évoque opportunément M. le chancelier Couchevin.

Präsident: Der Perfektionismus unserer Systematischen Sammlung ist eine relativ neue Erscheinung. Früher hatten wir alle 20-30 Jahre Bereinigungen. Dazwischen hatten wir nur die chronologischen Gesetzessammlungen. Die Systematische Sammlung haben wir erst seit 1974. Eine Bereinigung müsste hier auf europäischer Ebene geschehen, weil ja alle Staaten daran interessiert sind. Es hängt sehr davon ab, wie die Aenderungserlasse ausgestaltet sind. Wenn sie so ausgestaltet sind, wie bei uns, indem es heisst, "Art. 2 wird wie folgt geändert", d.h. wenn artikelweise Bezug genommen wird auf den Grunderlass, ist die Bereinigung relativ einfach. Wenn aber ein Aenderungserlass einfach neu mit Art. 1, 2, 3 etc. ausgestaltet ist und nicht genau Bezug nimmt, was aufgehoben wird, ist die Kompilation rechtlich eine sehr heikle Angelegenheit. Derjenige, der bereinigt, muss dann entscheiden, was nun im alten Erlass aufgehoben wird. Dies kann nicht ein Beamter unterer Ordnung entscheiden. Ich frage mich, ob wir im Sinne eines Postulates dem Bundesrat mitgeben wollen, dass er in geeigneter Form die Zusammenhänge herauschälen soll, sei es im Text, in Fussnoten oder mit einem speziellen Fundstellenverzeichnis.

M. Couchevin: Une remarque touchant la traduction française: pour l'allemand "bereinigen", on dit que les "modifications..doivent être portées dans le Recueil officiel." La traduction correcte devrait être "mises à jour" et non "portées".

Or, tout dépend de ce que l'on entend par mise à jour: si c'est une liste des modifications ultérieures, cela ne coûte rien, car cela existe actuellement dans le Journal officiel des CE. Mais si l'on veut une mise à jour intégrale en Suisse, cela ne coûtera pas les 6 millions de francs correspondant au travail de 51 hommes ou femmes/année, mais - si l'on compte que la seule photocopie des 17 volumes a coûté 700 000 francs pour 600 exemplaires - 50 à 100 millions compte tenu du tirage nécessaire et du travail de recomposition.

Ajoutons à cela les objections d'ordre juridique évoquées par M. le président.

Frick: Mir geht es um folgendes: Wer das EWR-Recht benutzt, soll ohne grossen Aufwand den Ueberblick bekommen. Wenn andere Wege, die europäisch harmonischer sind und die Rechtssicherheit nicht beeinträchtigen, zum gleichen Ergebnis führen, schliesse ich mich gerne an. Ich höre zum ersten Mal von dieser Zusammenstellung, die Herr Bundeskanzler erwähnt hat. Ich könnte mich allenfalls dem Vorschlag des Präsidenten anschliessen.

Gadient: Ich habe alles Verständnis für den Antrag Frick, ich meine aber doch, dass die EG-Darstellungsweise mit den Nachträgen, die praktisch übernommen würde, die gewünschten Hinweise gibt. Es bleibt das politische Argument, auf das bereits hingewiesen wurde. Der Bundesrat bezeichnet den EWR als

Uebergangsphase, als Warteraum für die EG. Deswegen ist es wesentlich, dass vom Parlament andere Impulse kommen. Wir müssen mit aller Deutlichkeit klar machen, dass der EWR selbständig operabel ist. Auch wenn Herr Frick seinen Antrag zurückzieht, muss die Kritik an Seite 375 bestehen bleiben.

Präsident: Ich kannte die von Herrn Bundeskanzler erwähnte Darstellung auch nicht. Das, was hier vorliegt, entspricht dem, was ich dem Bundesrat hätte ans Herz legen wollen. Das erwähnte Postulat ist meines Erachtens nicht nötig.

Herr Frick zieht seinen Antrag zurück.

#### Art. 11a Abs. 3

Danioth: Wir gehen davon aus, dass das spätere EWR-Recht wieder übernommen werden muss von der Schweiz, dass es nicht automatisch einverleibt wird in unser Rechtssystem. Deshalb sollte man hier präzisieren "Die nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens erlassenen und von der Schweiz übernommenen EWR-Vorschriften..."

Präsident: Gibt es überhaupt neue EWR-Vorschriften, denen die Schweiz nicht zustimmt? Wenn wir nicht zustimmen, gibt es ein sog. kollektives Opting-out und damit kommt das neue EWR-Recht nicht zustande, d.h. die EFTA muss zustimmen und dies geschieht nur, wenn auch die Schweiz zustimmt.

#### Art. 11a Abs. 4, 5 und 6

Keine Bemerkungen

#### Art. 12 Abs. 1 Bst. a

Keine Bemerkungen

#### Art. 13 Abs. 3

Rotach: Das Register, das jetzt bei Ihnen zirkuliert, ist nur der eine Teil einer Uebersicht. Wir möchten noch weiter gehen und eine Art Konkordanzliste machen, die aber nicht Vollständigkeit beanspruchen kann. Das könnte ein Ersatz für die wegfallende Kompilation sein.

#### Ziff. II

Präsident: Es stellt sich hier das Problem des Referendums. Wir haben das letzte Mal einen Grundsatzbeschluss gefasst, Sie haben den Text der nationalrätlichen Kommission vor sich. Ich schlage Ihnen vor, dass wir, wenn wir über die Referendumsfrage diskutieren, gleichzeitig eine Formulierung vorschlagen, die für alle Erlasse gelten sollte. Es ist nicht sinnvoll, wenn wir hier einen formellen Aenderungsantrag einbringen, sondern wir sollten dies für alle Erlasse gleichzeitig tun. Wir könnten den Erlass genehmigen unter Vorbehalt der Formulierung des Referendums. Ich stelle fest, dass Sie damit einverstanden sind.

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble  
Für Annahme des Beschlussesentwurfes

9 Stimmen  
(Einstimmigkeit)



STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES STAENDERATES

Antrag Nr. 1

92.057-21 sn Publikationsgesetz. Aenderung

Antrag Frick  
vom 13. August 1992

Art. 11a Abs. 2

... festgelegten Ordnung auf, wird ein Grunderlass geändert, ist er in der EWR-Rechtssammlung zu bereinigen.

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL DES ETATS

Proposition no 1

92.057-21 én Loi sur les publications. Modification

Proposition Frick  
du 13 août 1992

Art. 11a, 2e alinéa

...dans l'ordre fixé par les annexes de l'Accord EEE ; toute modification de l'acte de base doit être mise à jour dans le Recueil EEE.

Vertraulich/Confidentiel  
3003 Bern, 19. August 1992

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATES

---

TEILPROTOKOLL 2      der Sitzung vom 13. August 1992,  
9.45 - 15.50 Uhr  
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 4

TAGESORDNUNG      3. 92.057-22 sn Beamtengesetz. Aenderung  
(Uebrige Traktanden s. Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR      3. 92.057-22 én Statut des fonctionnaires.  
Modification  
  
(Autres objets à l'ordre du jour voir  
procès-verbal principal)

TEILNEHMER      Präsidium: Rhinow  
  
Anwesende Mitglieder: Roth, Beerli, Bisig,  
Danioth (ersetzt Huber), Flückiger, Frick,  
Gadient, Kuchler, Plattner, Schmid Carlo  
  
Entschuldigt: Büttiker, Reymond  
  
Kommissionssekretariat: Martin Graf  
Cornelia Theler  
  
Weitere Teilnehmer:  
Herr Erard, Generalsekrtär EFD  
Herr Helbling, Eidg. Personalamt  
  
Protokoll: Irène Fischer (d)  
Hélène Baessler (f)

ANHANG      Anträge Nr. 1 und 2

M. Erard: La Confédération emploie actuellement 138 000 personnes, dont 11 000 sont des étrangers. Sur ces 8% d'étrangers, 7800 sont des ressortissants de la CE ou de l'EEE. Le problème des étrangers existe donc déjà.

Le Statut des fonctionnaires permet l'engagement d'étrangers, mais il faut une autorisation du Conseil fédéral. La différence entre Suisses et ressortissants de la CE n'est pas conforme à l'accord EEE, qui exclut toute discrimination sur la nationalité. Le Conseil fédéral vous propose donc de modifier légèrement le texte du Statut des fonctionnaires pour le rendre conforme à l'accord EEE. Il y a des exceptions, prévues dans l'accord EEE, pour les fonctions qui relèvent de la souveraineté nationale, notamment l'armée, la police, les diplomates, les responsables des finances et de la marche de l'Etat en général. Ces exceptions feront l'objet d'une ordonnance séparée.

#### Eintretensdebatte

Keine Wortmeldungen

#### Eintreten beschlossen

#### Detailberatung

#### Titel und Ingress

Keine Bemerkungen

#### Art. 2

#### Abs. 1, 2 und 3

Danioth (vgl. Antrag Nr. 2 im Anhang): Ich erlaube mir, Ihnen einige Aenderungen vorzuschlagen, die sich aus der Botschaft selber ergeben. Es handelt sich um Präzisierungen. Bei Abs. 1 haben wir den Grundsatz der Wählbarkeit von EWR-Angehörigen im staatlichen Bereich. Hier ist sowohl nach Art. 28 des EWR-Vertrages als auch nach den Vorlagen des Bundesrates zu Eurolex unbestritten, dass unterschieden werden muss zwischen den hoheitlichen und den nicht hoheitlichen Aufgaben. Ueber die Ausscheidung dieser beiden Kategorien gibt es Meinungsverschiedenheiten. Ich persönlich habe noch einige Mühe, die Aufgaben im Bildungsbereich, d.h. vor allem im Grundschulbereich, welche die kulturelle Identität unseres Landes berühren, als Dienstleistungsaufgabe zu bezeichnen. Es scheint mir wichtig, wenn wir hier nicht vorbehaltlos die Wählbarkeit aller EWR-Angehöriger festhalten, sondern diese einschränken auf die nicht hoheitlichen Aufgaben. Abs. 3 hängt mit Abs. 1 zusammen. Wir haben hier zwei Versionen, nämlich einerseits die Botschaft und andererseits die Fahne. In der gedruckten Botschaft heisst es "Aufgabenbereiche und Aemter, die unter die Hoheitsaufgaben des Staates fallen, sind schweizerischen Staatsangehörigen vorbehalten". In der Fahne heisst es "Der Bundesrat erstellt das Verzeichnis der Aufgabenbereiche und Aemter, die unter die Hoheitsaufgaben des Staates fallen und für die ausländische Staatsangehörige nicht zugelassen sind". Mein Antrag zu Abs. 1 findet seine Entsprechung in der gedruckten Botschaft. Bei Abs. 2 bin ich der Meinung, dass die erwähnte Aufgabe eine politische Wertung impliziert und nicht delegiert werden sollte. Der Bundesrat sollte hier den Entscheid treffen und diese Aufgabe nicht auf die Verwaltung übertragen können. Deshalb beantrage ich Ihnen, den zweiten Satz zu streichen.

Frick (vgl. Antrag Nr. 1 im Anhang): Mein Antrag betrifft nur Abs. 2 und weicht nur minim vom Antrag Danioth ab. Ich bin ebenfalls der Meinung, dass der zweite Satz gestrichen werden sollte. Eine Beamtung sollte grundsätzlich - wie bisher den Schweizern - den EWR-Staatsangehörigen vorbehalten werden. Wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, kann auch ein anderer Staatsangehöriger gewählt werden. Diese Kompetenz sollte aber beim Bundesrat bleiben. Wir haben in unserer letzten Sitzung beschlossen, dass wir nur Aenderungen vornehmen, die durch den EWR wirklich geboten sind und dass wir alles Ueberflüssige weglassen. Das hier ist nun so etwas Ueberflüssiges. Das Wort "ausnahmsweise" im ersten Satz von Abs. 2 ist nach wie vor gerechtfertigt. Wir sollten damit klar zum Ausdruck bringen, dass Beamtungen grundsätzlich Schweizern und EWR-Bürgern vorbehalten sind, im Sinne einer Ausnahme kann aus bestimmten Gründen eine Beamtung auch an Ausländer gegeben werden. Bei Abs. 1 frage ich mich, ob es richtig ist, "für nicht hoheitliche Aufgaben" einzufügen. Abs. 1 gilt auch für alle Schweizer, da Schweizer Bürger auch EWR-Bürger sind. Die Einengung ist richtig gemacht in Abs. 3, wobei ich die Fassung der gedruckten Botschaft vorziehe.

M. Erard: Les deux textes ont un contenu équivalent, mais le texte du Conseil fédéral fait foi.

Graf: Die Fahne basiert auf der ursprüngliche A4-Fassung der Botschaft. Das war der Beschluss des Bundesrates vom 28. Mai. Offenbar hat man in der Zwischenzeit in der Verwaltung redaktionelle Verbesserungen angebracht, die nun in der gedruckten Fassung vorliegen.

M. Erard: Notons que les messages ont été établis très rapidement par les différents départements concernés. Le Conseil fédéral a eu très peu de temps pour les examiner. Il y a eu mandat au DFJP de faire un toilettage du texte, et probablement que cette formulation est née de cette opération. Le texte du message fait foi.

M. Flückiger: Dans le message, il est dit au premier alinéa, page 381, que "l'article 4 de l'Accord EEE interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Elle implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre travailleurs des Etats membres..etc". Serait-ce incompatible avec le droit EEE de mentionner en priorité nos nationaux pour obtenir le statut de fonctionnaire? Si je me réfère à l'article 2 ancienne version, "Peut être nommé fonctionnaire tout ressortissant suisse de bonne moralité". Ne pourrait-on pas dire "peut être nommé fonctionnaire tout ressortissant suisse de bonne moralité et tout ressortissant des Etats membres de l'EEE"? Cette priorité devrait être conservée dans le texte, pour autant que cela ne contrevienne pas à l'accord EEE.

A propos des interventions de MM. Danioth et Frick: M. Danioth nous propose de préciser l'article 2 alinéa premier, et il renvoie à l'article 3. Cela ne fait-il pas double emploi et n'alourdit-il pas simplement le texte?

De même, dans la proposition de M. Frick, l'indication "moyennant l'assentiment du Conseil fédéral" rend implicite le caractère exceptionnel de la mesure. Là aussi, je me demande s'il n'y a pas une répétition qui ne fait qu'alourdir le texte.

Plattner: Ich bin der Auffassung, dass die Fassung der gedruckten Botschaft das Anliegen von Herrn Danioth voll aufnimmt. Nach seiner Version wäre nicht spezifiziert, wer für hoheitliche Aufgaben wählbar wäre. Zum Antrag Frick: Ich halte das "ausnahmsweise" für in-

haltlich überflüssig, könnte mich aber dem Argument anschliessen, dass nur geändert werden soll, was geändert werden muss.

Danioth: Ich möchte klarstellen, dass für mich Abs. 3 nicht nur eine Formulierungsfrage ist. Aus der Fahne vernehmen Sie nebenbei, dass der Bundesrat die Kompetenz zur Erstellung eines Verzeichnisses erhält und dieses Verzeichnis betrifft jene Aufgaben, die den ausländischen Staatsangehörigen nicht offen stehen. Es geht hier um die Frage der Wählbarkeit, die ganz klar festgehalten und für hoheitliche Aufgaben vorbehalten wird. Wenn Abs. 3 so übernommen wird, wie er in der gedruckten Botschaft enthalten ist, relativieren sich meine Bedenken zu Abs. 1, weil Abs. 1 dann nur noch für alle nicht hoheitlichen Aufgaben gilt. Das wird in Abs. 1 nicht gesagt, man muss den ganzen Artikel lesen. Auch die Schweizer sind EWR-Angehörige und werden für alle übrigen Aufgaben, die nicht hoheitlich sind, den andern EWR-Angehörigen gleichgestellt. Man könnte den Text von Abs. 1 auch belassen und am Schluss von Abs. 1 festhalten "Vorbehalten bleibt Abs. 3", dann sieht man sofort, dass die Wahlkompetenz nicht eine unbeschränkte ist. Mein Anliegen ist es vor allem, dass die Wählbarkeit für schweizerische Staatsangehörige im hoheitlichen Bereich festgehalten wird in Abs. 3.

Bisig: Ich habe zwei kleine Probleme. Das eine betrifft das erwähnte Verzeichnis. Der Begriff, was hoheitliche Aufgaben sind, muss aus schweizerischer Sicht beurteilt werden und nicht aus europäischer. Als Beispiel ist unser Monopolmedium Fernsehen zu erwähnen: Mir ist es nicht gleich, ob nur noch Ausländer informieren über unser politisches Geschehen. In andern Ländern mag dies anders sein, weil kein Monopolmedium besteht und breiter informiert wird. Das andere Problem betrifft den Antrag Frick bezüglich das Wort "ausnahmsweise". Ich habe insofern Bedenken, als wir vorher von Schweizern sprechen und ausnahmsweise auch Ausländer zugelassen sind. Und nun sprechen wir von EWR-Bürgern. Ich würde eine gewisse Diskriminierung, die wir betreffend Länder ausserhalb des EWR erfahren könnten, nicht noch akzentuieren, indem wir etwas, das nicht viel bringt, noch speziell unterstreichen. Ich kann mir vorstellen, dass Ausländer ausserhalb des EWR durchaus qualifiziert wären und wir Interesse daran hätten, dass diese zu uns kommen.

Präsident: Die Bezeichnung der hoheitlichen Aufgaben steht nicht allein in unserem Aufgabenbereich, weil es eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu dieser Frage gibt. Wir können nicht beliebig die Diskriminierung von ausländischen Arbeitnehmern ausweiten, indem wir einfach den Begriff der hoheitlichen Aufgabe auf schweizerische Weise definieren.

Gadient: Ich möchte hier einen Hinweis auf den Werdegang dieser Rechtsauffassung machen. Zuerst haben wir die Aussagen des Art. 28, dann gemäss Abs. 4 keine Anwendung dieser Bestimmungen auf die Beschäftigungen der öffentlichen Verwaltung. Dann die von Ihnen erwähnte Auffassung des Gerichtshofes, dass die Ausnahme nur Arbeitnehmer betrifft, welche Funktionen im Zusammenhang mit der Ausübung der Hoheitsgewalt und der Verteidigung der allgemeinen Staatsinteressen erfüllen. Und schliesslich kommt die Kommission und sagt, was sie darunter versteht. Dieses Spannungsfeld Gerichtshof/Kommission und wie weit die Auffassung der Kommission in dieser Frage für uns bestimmend ist, würde mich nun interessieren.

M. Erard: Pour l'alinéa premier, M. Frick a répondu en partie à M. Danioth. Il se pose un problème de technique législative, selon laquelle habituellement on passe du général au particulier. Plusieurs options se sont présentées lors de la mise au point des textes,

mais sur le fond cela ne change rien, et nous avons préféré en rester à cette première version.

Pour l'alinéa 2, c'est vrai que la mention présente antérieurement du terme "exceptionnellement" pourrait être maintenue et qu'elle ne contredit pas le droit communautaire. Il a semblé utile de l'enlever pour des motifs pratiques notamment: il y a actuellement 11 000 étrangers, dont 3200 viennent de pays extérieurs à la CE. Peut-on encore utiliser le terme "exceptionnellement" en l'occurrence? C'est pourquoi nous avons préféré supprimer ce terme. Quant à la question de la délégation de compétences, il se pose une question pratique: dans de nombreux cas, cette délégation est effective. Il nous a semblé utile de prévoir cette possibilité de façon officielle.

M. Bisig a déjà répondu à la suggestion de faire figurer les Suisses avant les ressortissants des pays membres de l'EEE: les Suisses font aussi partie de l'EEE, et nous devons nous y habituer. Si on veut donner la priorité aux Suisses, ce serait contraire à l'accord EEE. L'idée du Conseil fédéral est d'éviter de donner une fausse impression.

(à M. Gadiant) Nous sommes en train d'apprendre qu'en droit communautaire, les choses fonctionnent toujours entre deux ou trois acteurs: on fait une directive, ensuite il se présente des premiers cas concrets que la Cour tranche; souvent la Commission intervient à ce moment et fait des propositions. A l'étape suivante, on ne se plie pas forcément à ce que dit la Commission. Les pays ont la liberté d'interprétation des directives. Donc, si nous interprétons cette disposition trop largement, nous pourrions être attaqués devant les organes européens, et il ne serait pas exclu que nous devions revoir notre législation.

Frick: Zum Wort "ausnahmsweise" sind offenbar ganz verschiedene Verständnisse im Raum. Ich habe den Text des Bundesrates so interpretiert, dass grundsätzlich auch ein Ausländer, der nicht aus dem EWR-Raum kommt, zugelassen werden kann, sofern der Bundesrat oder die Amtsstelle die Bewilligung erteilt. Demgegenüber haben die Herren Flückiger und Plattner gesagt, es ergebe sich bereits aus der Systematik, dass das "ausnahmsweise" im Prinzip drin sei. Ich meine, es sollte *ausnahmsweise* sein. In der Dienstleistungsverwaltung soll grundsätzlich der Schweizer den Vorrang haben, wo aber besondere Gründe vorhanden sind, sei es Personalmangel, besonderes Fachwissen etc., kann ein Nicht-EWR-Angehöriger gewählt werden. Wenn wir das klar haben wollen, müssen wir das Wort "ausnahmsweise" drin lassen, sonst kommen wir zur Interpretation, wie sie Herr Generalsekretär erwähnt hat. Es geht mir um einen gewissen Schutz der *species homo helveticus*, der insbesondere in wirtschaftlich angespannten Zeiten einen gewissen Vorrang haben soll.

Danioth: Ich könnte mich einverstanden erklären, meinen Antrag zu Abs. 1 zurückzuziehen, unter der Voraussetzung, dass bei Abs. 3 die gedruckte Fassung der Botschaft gilt. Ich habe eine Ergänzungsfrage zur Frage von Herrn Gadiant. Es ist richtig, dass Urteile vorliegen und dass die Abgrenzung hoheitliche/nicht hoheitliche Verwaltung nicht jedem Mitgliedstaat anheim gestellt ist. Gerade deshalb überlege ich mir die Frage, wie können wir den Bereich des Grundschulunterrichtes in irgendeiner Form vorbehalten, damit nicht jeder EWR-Angehöriger, unabhängig auch von den sprachlichen Barrieren, zur Wahl zugelassen wird. Wenn ich mich daran erinnere, wie die Kantone und Regionen bisher misstrauisch ihre eigenen Bildungssysteme gegen auswärtige Einflüsse abgeschotet haben, habe ich Bedenken. Könnte man beispielsweise in einem bestimmten Bereich, sei es beim Grundschulunterricht, sei es bei den Medien, eine Schutzklau-

sel in Anspruch nehmen? Wenn wir einzelne Bereiche in den Hoheitsbereich übernehmen wollen, werden wir nicht durch die Interpretation, sondern durch Schutzklauseln zum Ziel gelangen müssen.

Präsident: Ich begreife einerseits die Angst, aber ich glaube, sie ist teilweise etwas wirklichkeitsfremd. Im konkreten Fall, wenn eine Anstellung erfolgt, sind die Motive der Anstellung in der Regel nicht überprüfbar. Es darf keine Diskriminierung stattfinden, indem die Wahlbehörde jemanden nicht wählt, weil er z.B. Franzose ist. Wenn aber ein Schweizer und ein Franzose sich um eine Primarlehrerstelle bewerben und der Schweizer als besser geeignet scheint, z.B. im Kanton Uri eine Klasse zu unterrichten, wird er dem Franzosen vorgezogen. Das ist auch in den andern Ländern so. Beispielsweise an einem Gymnasium sind aber die didaktischen Fähigkeiten und die Qualifikation viel wichtiger als die Nationalität. Wieso soll ein Lateinlehrer nicht Deutscher sein? Steuern könnte man dies meines Erachtens, indem man die Wahlvoraussetzungen präzisiert und vom Primarlehrer Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten verlangt. Das kann man damit begründen, dass der Lehrer, der die Kinder in diesem Alter übernimmt, mit der Geschichte des Landes und den lokalen Gegebenheiten vertraut sein sollte. Das ist nicht diskriminierend, weil es zum Unterricht gehört, die jungen Menschen in die Sitten und Gebräuche einzuführen. Bei den Medien haben wir heute schon die Möglichkeit des Eingreifens nicht mehr. Die SRG ist keine Staatsanstalt. Ich verweise auf die Privatradios und die künftigen Möglichkeiten im Fernsehbereich. Dort wird man sich davor hüten, vom Bund Vorschriften entgegen zu nehmen, wen man einstellen darf. Wir könnten heute schon nicht durchsetzen, dass der Tageschausprecher Schweizer sein muss.

#### Art. 2 Abs. 3

Präsident: Die Verwaltung hat uns heute erklärt, der Text des Abs. 3 auf Seite 387 der gedruckten grünen Botschaft sei massgeblich. Damit gilt der Text der Fahne nicht. Ich stelle fest, dass Sie mit dieser Auffassung einverstanden sind. Damit ist der Antrag Danioth zu Abs. 3 stillschweigend genehmigt.

#### Art. 2 Abs. 1

Herr Danioth zieht seinen Antrag zu Abs. 1 zurück.

#### Art. 2 Abs. 2

Präsident: Wir stellen fest, dass es Stellen gibt, bei welchen die Nationalität praktisch keine Rolle spielt. Wir stellen ausserdem fest, dass heute bereits einige Ausländer aus Ländern ausserhalb des EWR-Raumes beim Bund tätig sind. Ich habe nun Hemmungen, den 2. Satz zu streichen, wenn wir gleichzeitig an einer Regierungsreform arbeiten und feststellen, dass der Bundesrat viel zu viele Kompetenzen hat. Er würde in jedem Fall angesprochen werden, wenn in irgendeiner Stelle in diesem vielfältigen Bunde statt einem Griechen ein Kanadier angestellt würde.

Helbling: Diese Situation ist bereits heute realisiert. Ausländer sind v.a. im Bereich der Forschung tätig. Da kommt es hin und wieder vor, dass ein Ausländer als Angestellter vom Schulrat oder vom Departement des Innern gewählt wird, dass er sich während einiger Jahre bewährt und man ihn zum Beamten machen möchte. Bei den Angestellten gibt es kein Zustimmungserfordernis, wird aber ein Angestellter zum Beamten gemacht, müsste man nachträglich die Zustimmung des Bundesrates einholen. Dies geht heute im einen oder andern

Fall vergessen. Wir möchten hier über das, was uns das EWR-Recht diktiert, hinausgehen und einen status quo sanktionieren.

Präsident: Wenn ich das höre, hätte ich Hemmungen, den 2. Satz zu streichen. Der Bundesrat müsste jedesmal bei der Wahl einer bestimmten Person die Zustimmung selber erteilen, auch wenn er nicht Wahlbehörde ist.

Bisig: Das leuchtet alles ein, aber ich frage mich, ob wir dem Antrag nicht aus grundsätzlichen Ueberlegungen folgen müssen, da wir nur minimal anpassen wollen und nicht noch alles möglich in die Vorlage einpacken sollten, auch wenn es noch so sinnvoll ist.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Frick (Einfügen des Wortes "ausnahmsweise")	8 Stimmen
Dagegen	0 Stimmen

Für den Antrag Daniioth und Frick (Streichen des 2. Satzes)	8 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

Art. 2 Abs. 4

Frick: Wer entmündigt ist; kann nicht gewählt werden: Ist das eine Festschreibung der Praxis oder was war das Motiv für diese Bestimmung?

Helbling: Das ist geltendes Recht: Art. 2 Abs. 1, zweiter Satz.

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	11 Stimmen (Einstimmigkeit)
-----------------------------------	--------------------------------

Die Sitzung wird von 11.55 bis 13.15 Uhr unterbrochen.



AnhangSTAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES STAENDERATESAntrag Nr. 192.057-22 sn Beamtengesetz. AenderungAntrag Frick  
vom 13. August 1992Art. 2 Abs. 2

Mit Zustimmung des Bundesrates kann die Wahlbehörde auf das Erfordernis des Bürgerrechts in einem EWR-Mitgliedstaat ausnahmsweise verzichten. (Satz 2 gestrichen).

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL DES ETATSProposition no 192.057-22 én Statut des fonctionnaires. ModificationProposition Frick  
du 13 août 1992Art. 2, 2e alinéa

Moyennant l'assentiment du Conseil fédéral, la qualité de fonctionnaire peut exceptionnellement être conférée à une personne qui n'est pas ressortissante d'un Etat membre de l'EEE. (Biffer la 2e phrase).

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION  
DES STAENDERATES

Antrag Nr. 2

92.057-22 sn Beamtengesetz. Aenderung

Antrag Danioth  
vom 13. August 1992

Art. 2

<sup>1</sup>Wählbar für nicht hoheitliche Aufgaben sind Bürgerinnen und Bürger ...

<sup>2</sup> zweiter Satz: streichen

<sup>3</sup>Gemäss Fassung der gedruckten Botschaft S. 387

COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES  
DU CONSEIL DES ETATS

Proposition no 2

92.057-22 én Statut des fonctionnaires. Modification

Proposition Danioth  
du 13 août 1992

Art. 2

<sup>1</sup>Peut être nommée, pour l'accomplissement de tâches qui ne sont pas de souveraineté, toute personne ...

<sup>2</sup>Biffer la 2e phrase

<sup>3</sup>Selon version du message imprimé, p.382

Vertraulich/Confidentiel  
3003 Bern, 19. August 1992

STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATES

---

TEILPROTOKOLL 3      der Sitzung vom 13. August 1992  
9.45 - 15.50 Uhr  
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 4

TAGESORDNUNG      4. 92.057-20 sn Aufenthalt und  
Niederlassung der Staatsangehörigen  
von Staaten des EWR. Bundesbeschluss  
  
(Uebrige Traktanden s. Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR      4. 92.057-20 én Séjour et établissement  
des ressortissants des autres Etats  
membres de l'EEE. Arrêté fédéral  
  
(Autres objets à l'ordre du jour voir  
procès-verbal principal)

TEILNEHMER

Präsidium: Rhinow

Anwesende Mitglieder: Roth, Beerli,  
Bisig, Danioth (ersetzt Huber), Flückiger,  
Frick, Gadiant, Kuchler, Plattner, Schmid  
Carlo

Entschuldigt: Büttiker, Reymond

Kommissionssekretariat: Martin Graf  
Cornelia Theler

Weitere Teilnehmer:

Herr Hunziker, Direktor Bundesamt für  
Ausländerfragen  
Herr Grossen, Vizedirektor BIGA  
Herr Dieffenbacher, Bundesamt für  
Ausländerfragen

Protokoll: Irène Fischer (d)  
Hélène Baessler (f)

ANHANG:

Referat von Herrn Hunziker

Präsident: Es stellt sich für uns das Problem, welche Kommission die möglichen Fragen der sozialen Ausgleichsmassnahmen behandelt. Im Nationalrat ist diese Frage thematisch der Kommission für Rechtsfragen zugeordnet worden, insofern als es im Wesentlichen um OR-Fragen geht und bereits ein Antrag Leuenberger betreffend Minimallöhne dort diskutiert und entschieden worden ist. Auf der andern Seite hat die staatsrechtliche Kommission des Nationalrates verschiedene Anhörungen durchgeführt. Wir haben Vernehmlassungen durchgeführt, bei welchen sich die Angesprochenen auch zu den sozialen Ausgleichsmassnahmen geäußert haben. Kollege Zimmerli und ich würden beliebt machen, dass wir diese Ausgleichsfragen auch bei uns der Kommission für Rechtsfragen zuweisen, weil es thematisch dorthin gehört und diese Fragen nicht im ANAG zu regeln wären. Dies ist allerdings nicht zwingend.

Plättner: Ich bin in beiden Kommissionen und habe mich entschieden, meine entsprechenden Anträge in der Kommission für Rechtsfragen zu stellen. Ich teile die Meinung des Präsidenten.

Küchler: Ich teile die Meinungen der Präsidenten der beiden Kommissionen. Thematisch gehören die Fragen der sozialen Ausgleichsmassnahmen eher zu den obligationenrechtlichen Fragen. Es scheint mir deshalb zweckmässig zu sein, dass wir es im Ständerat parallel zum Nationalrat in der Kommission für Rechtsfragen behandeln.

Präsident: Ich stelle fest, dass keine andere Meinung vertreten wird. Wir werden in diesem Falle diese Thematik nicht behandeln.

M. Hunziker: cf. exposé en annexe

### Eintretensdebatte

Präsident: Ich möchte Sie bitten, sich in der Eintretensdebatte, falls Sie es wünschen, auch zu äussern über die Frage des separaten Bundesbeschlusses, der Beschränkung auf die Bestimmungen, die wirklich nötig sind und der Delegation an den Bundesrat, während der Uebergangsfrist von 5 Jahren Bestimmungen über die zahlenmässige Begrenzung zu erlassen.

Küchler: Wenn wir zum EWR grundsätzlich ja sagen wollen, kommen wir nicht umhin, die entsprechenden Aenderungen vorzunehmen, damit wir den freien Personenverkehr in der Schweiz EWR-konform einführen können. Ich finde es richtig, dass der Bundesrat in seiner Botschaft ausführt, dass er sich darauf beschränkt hat, nur jene Bestimmungen in den Bundesbeschluss aufzunehmen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens übernommen werden müssen und die allenfalls dem ANAG widersprechen. Es scheint mir auch richtig zu sein, dass der Bundesrat von seiner Délegation Gebrauch macht und Bestimmungen über die Begrenzung etc. erlässt. Ich halte es auch für richtig, dass der Bundesrat von seiner Kompetenz einer Uebergangsregelung Gebrauch macht, damit wir nicht schlagartig mit Inkrafttreten des EWR alle bisherigen ANAG-Bestimmungen

ausser Kraft setzen müssen. Schliesslich haben wir als weitere zusätzliche Massnahme die Möglichkeit der Schutzklausel, die eingesetzt werden könnte, wenn sich die Gefahr einer Ueberfremdung einstellen sollte.

Auf Seite 320 der Botschaft wird unter dem Thema 1.3.2 ausgeführt, dass EWR-Angehörige, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, u.a. Personen sind, die nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit im Rentenalter stehen. Ist hier das Rentenalter des Staates des betreffenden EWR-Angehörigen gemeint? Eine weitere Frage stellt sich in Zusammenhang mit Seite 327 der Botschaft. In Zukunft werden für EWR-Angehörige die Niederlassungsbewilligungen für die ganze Schweiz Gültigkeit haben. Trotzdem wird die Kompetenz weiterhin den Kantonen zugestanden. Es fragt sich, ob man nicht in Zukunft die Kompetenzen dem Bund übertragen sollte. Beispielsweise bei den Einreisesperren sagt man, dass man in Zukunft zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis die Verfügungen durch das Bundesamt für Ausländerfragen erlassen sollte und nicht durch die kantonalen Instanzen. Umgekehrt wird bei den Wegweisungs- und Ausweisungsverfügungen die Kompetenz nach wie vor den kantonalen Instanzen belassen, obwohl diese Verfügungen ebenfalls für die ganze Schweiz Gültigkeit haben. Ich möchte darüber nähere Auskunft bekommen, weshalb diese inkonsequente Regelung vorgesehen ist. Schliesslich haben Sie bei den Unterlagen eine Stellungnahme des Schweizerischen Bauernverbandes, welche vorschlägt, einen neuen Art. 6 lit.c aufzunehmen, damit neben dem Begriff "Student" auch der Begriff "Lehrling" im Beschluss *expressis verbis* enthalten ist. Braucht es eine solche Bestimmung?

Bisig: Das Bestreben, Herr im eigenen Haus zu sein, ist meiner Meinung nach elementar. Je nach Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung wird dieser Anspruch als gefährdet beurteilt. Die Schweiz befindet sich in dieser Beziehung seit vielen Jahren in einem labilen Zustand. Die Bürger sind dementsprechend sensibilisiert. Berechtigte oder unberechtigte Angst um den Arbeitsplatz, Lohn-Dumping, Kostenexplosion im Bereich Wohnen, aber auch Begriffe wie "Ausverkauf der Heimat" sind kaum als Argumente für eine Zustimmung zum EWR geeignet. Im Abstimmungskampf dürfte die Anpassung des Ausländerrechtes ein, wenn nicht sogar *das* zentrale Thema sein. Die Vorlage darf darum absolut keine Ausrutscher enthalten. Weder mehr Rechte für die Ausländer, als unbedingt nötig, noch mehr Einschränkungen für die Schweizer, als zwingend gegeben. Wo immer möglich, ist mit Schutzklauseln zu operieren. Offenbar ist dies möglich und auch nötig, wie andere Länder belegen (Schweden, Dänemark). Davon auszugehen, dass die neuen Freiheiten nicht missbraucht werden, ist blauäugig. Der Schweizer reagiert äusserst ungehalten, wenn er annehmen muss, dass er schlechter behandelt wird als Ausländer. Die Asylproblematik hat dies mit aller Deutlichkeit gezeigt. Zum Missbrauch aufzufordern, wie dies z.B. im Art. 21 Abs. 3 lit.c geschieht, ist mehr als nur gefährlich. Gerade im Bereich des Ausländerrechtes wäre eine Missbrauchsschutzklausel prüfenswert. Auch wenn in der Botschaft das alleinige Ziel des Genusses von sozialen Vergünstigungen als Grund zur Anwesenheit in der Schweiz ausgeschlossen wird, lässt der Gesetzestext in dieser Beziehung Zweifel aufkommen. Vor allem, wenn festgestellt wird, dass die Arbeitnehmer auch weniger

als das Existenzminimum verdienen dürfen und daher öffentliche Hilfe beanspruchen können. Vor allem im Zusammenhang mit der angemessenen Wohnung besteht ein grosser Interpretationsspielraum.

Gadient: Es handelt sich ohne Zweifel um einen grundlegenden und vitalen Bereich des EWR überhaupt. Die Bevölkerung ist entsprechend sensibilisiert. Diese Probleme werden gerade auch in der heutigen arbeitsmarktlichen Situation vermehrt wahrgenommen. Die Uebergangsmechanik ist vorgegeben. Der Bundesrat hat hier Kompetenzen, die meines Erachtens nötig sind. Man könnte sich fragen, ob für den Fall, dass die Schutzklausel nach 5 Jahren zum Tragen käme, dort eine Nuancierung nötig wäre. In der längerfristigen Betrachtung sind die hochsensiblen Bereiche besonders ins Gewicht fallend, die Möglichkeit, sich frei zu bewegen, freie Wahl des Wohnortes, des Arbeitsplatzes, des Berufes, der Familiennachzug, das Verbleiberecht etc. Das sind alles Hürden, die zu nehmen sind. Eine erste Frage betrifft Seite 320 der Botschaft. In Artikel 1.3.2. werden EWR-Angehörige aufgelistet, die keine Erwerbstätigkeit ausüben. Wenn genügend Mittel vorhanden sind beim Betreffenden, die Unfallversicherung und weitere Voraussetzungen erfüllt sind, kann nach Ihren Ausführungen praktisch jeder kommen. Es müsste hier eine Generalklausel geben, wonach derjenige, der sich ausweist, dass er die nötige substantielle und soziale Bewegungsfreiheit hat, generell das Recht hat, sich hier aufzuhalten. Eine andere Frage ist die Abgrenzung, wenn ein ausländischer Staat den doppelten Wohnsitz zulässt, wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland. Es kommt einer in die Schweiz und baut einen Betrieb auf. Die Schweiz hat die Gewährung der Aufenthaltsbewilligung an die Voraussetzung des exklusiven Wohnsitzes Schweiz geknüpft. Wie ist es nun, wenn ein Deutscher sich hier in der Schweiz nur partiell betätigen will? Wäre es nicht unverträglich, hier die exklusive Wohnsitznahme zu verlangen, wenn der ausländische Staat einen geteilten Wohnsitz gestattet? Auf Seite 316 oben heisst es "Wird der Aufenthalt für eine Dauer von mehr als 12 Monaten bewilligt, haben sie einen Anspruch auf die Erteilung einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeitsdauer von 5 Jahren." Unter welcher Voraussetzung dieser Aufenthalt bewilligt wird, ist nicht gesagt. Welches sind die Kriterien oder ist dies ausschliesslich im Belieben der entsprechenden Bewilligungsinstanz? Es könnten hier Tendenzen bestehen, auf keinen Fall die 12 Monate zu überschreiten, um nicht das Präjudiz für den Anspruch zu schaffen. Es stellt sich auch die Frage, ob nicht eine entsprechende Gerichtspraxis vorhanden ist, die hier aufzeigt, welches die Kriterien wären. Auf Seite 312 oben steht "Das EWR-Abkommen bezieht sich allerdings nicht auf Personen, die sich in einen andern EWR-Staat begeben mit dem alleinigen Ziel, dort in den Genuss von sozialen Vergünstigungen zu kommen." Gehe ich recht in der Annahme, wenn es andernorts heisst, dass nach dreijähriger Tätigkeit im Land die Möglichkeit besteht, sich hier niederzulassen, diese Klausel nicht mehr erfüllt wäre? D.h. wenn jemand einmal die Dreijahreshürde genommen hat, würde diese Einschränkung nicht mehr gelten und er wäre berechtigt, an den Sozialleistungen so oder anders zu partizipieren?

Präsident: Die Frage nach den Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, könnte vielleicht auf Seite 322 oben beantwortet sein.

Plattner: Für mich ist das Recht des freien Personenverkehrs in Europa eines der Dinge, die mir am EWR-Vertrag und an der ganzen europäischen Integration am meisten Freude machen, denn im Grunde ist es ja wirklich ein Menschenrecht, sich dorthin begeben zu dürfen, wo man sich aufhalten möchte. Die Einschränkungen, die heutzutage bestehen, sind in einer grossen Masse künstlich gewachsen und nicht durch wirkliche Gründe zu belegen und zu verstehen. Man geht immer davon aus, dass vor allem die Ausländer in die Schweiz kommen wollen. Es wird aber sicher auch Situationen geben, wo es für uns Schweizer sehr interessant sein wird, uns ebenso frei im Ausland bewegen zu können. Wie steht es mit Uebergangsbestimmungen betreffend der Bewegungsfreiheit von Schweizern im Ausland, insbesondere auch von schweizerischen Grenzgängern? Wie wird der EWR-Vertrag Schweizer behandeln während der Uebergangsfrist, die wir uns ausbedungen haben? Wie ist es mit einem Wohnrecht von Schweizern im Ausland? In der Region Basel eine sehr interessante Frage. Wir haben ein stadtnahes Gebiet, das wenig besiedelt ist, nämlich das Elsass. Es wird gewaltige Probleme für uns wie auch für die Elsässer geben, wenn das Elsass allmählich zugänglich wird von Basel aus. Welche Bedingungen müssten Schweizer bei einem Aufenthalt im Ausland erfüllen?

Grossen: Zur Frage des massgebenden Rentenalters: Es ist das Rentenalter des jeweiligen Landes, aus dem ein Rentner in die Schweiz kommen will. Massgebend ist nicht unser Rentenalter. Zur Frage bezüglich der Lehrlinge: Nach der europäischen Terminologie gelten die Lehrlinge als Studenten und auch wir werden sie unter diesen Begriff nehmen. Es ist nicht vorgesehen, dies im Bundesbeschluss zu regeln, in der vorbereiteten Verordnung des Bundesrates sind die Lehrlinge aber expressis verbis aufgeführt. Zu Art. 21 Abs. 3 lit.c, wonach kein Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung möglich ist, wenn nachträglich die Bedingung der angemessenen Wohnung wegfällt: Diese Bestimmung ist aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes aufgenommen worden. Es handelte sich um den Fall eines Ehepaars, das mit einem Kind von Deutschland nach Frankreich gezogen ist. In Frankreich haben sie dann noch Zwillinge erhalten, worauf sie die französischen Behörden nach Frankreich ausgewiesen haben mit der Begründung, die Wohnung sei nicht mehr gross genug. Man kann sich fragen, ob das im Bundesbeschluss oder auf Verordnungsebene zu regeln ist. Zur Frage des doppelten Wohnsitzes: Es ist tatsächlich so, dass es nicht mehr nötig ist, dass man den Lebensmittelpunkt in der Schweiz hat, um einen Wohnsitz zu begründen. Der Selbständigerwerbende kann als vorübergehender Aufenthaltler oder als Grenzgänger in der Schweiz eine selbständige Tätigkeit ausüben, d.h. es braucht hier keinen permanenten Wohnsitz. Es ist eine Frage der Behörden, in gegenseitiger Absprache die steuerlichen Aspekte zu bereinigen. In der EG basiert die Koordinierung zwischen den Staaten auf den steuerrechtlichen Harmonisierungen. Da das Steuerrecht im EWR nicht Gegenstand des Vertrages ist, wird dies aufgrund bilateraler Steuerabkommen geschehen. Zur Frage nach dem Anspruch auf So-

zialleistungen nach dreijähriger Tätigkeit: Diese Vorschrift kommt aus der Richtlinie für Nicht-Erwerbstätige, d.h. es muss jemand drei Jahre in einem Land gearbeitet haben, um überhaupt ungekürzt in den Genuss von Sozialleistungen zu kommen. Diese Dreijahresfrist gilt vorläufig auch noch für das Verbleiberecht. Beispielsweise der Schweizer, der in Frankreich wohnt und in Frankreich zwei Jahre gearbeitet hat und dann wieder in der Schweiz arbeitet: Aufgrund der Richtlinie für Nicht-Erwerbstätige kann er zwar in Frankreich wohnen bleiben, ist aber in Frankreich weder sozial- noch arbeitslosenversichert. Wenn er aber mindestens drei Jahre in Frankreich gearbeitet hat, untersteht er der Sozialversicherung Frankreichs. Zur Stellung der Schweizer im Ausland: Das Uebergangsprotokoll Nr. 15 sieht vor, dass während der Uebergangsfrist die andern europäischen Staaten bereits bestehende Einschränkungen gegenüber Schweizern aufrecht erhalten können. Im Moment sind wir daran, für jedes Land abzuklären, welches diese Beschränkungen sind. Es ist generell so - gerade auch mit der Bundesrepublik Deutschland -, dass diese Staaten sehr viel liberaler gegenüber den Schweizern sind als umgekehrt. Es dürfen während der Uebergangsfrist keine neuen Beschränkungen eingeführt werden. Zur Frage der frontaliers à rebours, z.B. der Basler, der in Basel arbeitet und im Elsass wohnen möchte: Er kann aufgrund von zwei Rechtsgrundlagen im Elsass wohnen. Einerseits aufgrund der Richtlinie für Nicht-Erwerbstätige, die am 1.7.1992 in Kraft getreten ist, wenn er genügend Einkommen hat und sozialversichert ist. In Frankreich gilt er als Nicht-Erwerbstätiger, da er sein Einkommen in der Schweiz realisiert. Dies hat den grossen Nachteil, dass er, wenn er in der Schweiz arbeitslos wird, in Frankreich nicht sozialversichert ist. Er muss seine ganze sozialversicherungsrechtliche Absicherung aus der eigenen Tasche berappen. Andererseits gibt es die Richtlinie für Erwerbstätige. Wenn er in Frankreich jemals mehr als drei Jahre gearbeitet hat, ist er, wenn er arbeitslos wird, in Frankreich voll sozialversichert und kann in Frankreich wohnen bleiben. Wenn er nicht drei Jahre in Frankreich gearbeitet hat, können ihn die Franzosen in die Schweiz zurückweisen, wo er aber nicht versichert ist. Diese Richtlinie, die die Mindestfrist von drei Jahren vorschreibt, ist im Moment in der EG in Revision. Die Frist von drei Jahren soll aufgehoben werden. Man muss also heute einem Schweizer, der nicht drei Jahre in einem bestimmten Land gearbeitet hat, dringend abraten, sich dort niederzulassen.

M. Hunziker: (à M. Kùchler) On peut se poser le problème de la répartition des compétences entre cantons et Confédération, étant donné que les cantons devront donner des autorisations valables pour toute la Suisse, qui évidemment devront être modifiées chaque fois que la personne changera de domicile, comme pour tout Suisse de ce pays. Il se pose une question pratique: la centralisation ne serait pas rationnelle. Pour les mesures de renvoi, il n'est pas non plus possible de faire parvenir à Berne un dossier pour chaque cas présentant des motifs de renvoi d'un étranger. C'est au canton, qui connaît le dossier, de régler cette question. Nous conservons la compétence fédérale pour les entrées seulement, et les motifs d'interdiction seront beaucoup plus limités selon le droit européen.



Beerli: Wie weit ist die Bestrebung nach Ausweitung des Familiennachzuges in der EG schon gediehen? Ist es so, dass der EWR-Arbeitnehmer in der Schweiz weiterhin quellenbesteuert wird?

Danioth: Die Studierenden werden unter Art. 6 subsumiert. In diesem Art. 6 geht es um EWR-Angehörige ohne Erwerbstätigkeit. Auf Seite 335 der Botschaft wird diese Subsumierung der Studierenden bestätigt, aber eine stille Ausnahme gemacht, indem dort steht " Studenten können ihren Lebensunterhalt oft mit geringeren finanziellen Mitteln bestreiten. Sie müssen daher nur glaubhaft machen, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ihren Lebensunterhalt bestreiten können." Es wird somit nicht ein Nachweis, sondern nur eine Glaubhaftmachung verlangt. Ist dies gesetzeskonform? Sollte man nicht zu Art. 6 einen Abs. 2 hinzufügen, der etwa lauten könnte "Bei Studierenden ist der Nachweis nach lit. a genügend, wenn sie glaubhaft machen, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einschliesslich Stipendien leben können."? Eine weitere Frage betrifft die Stipendien. Die Frage der Stipendienberechtigung ist ja nach wie vor kantonales Recht. Das neue Bundesgesetz für das Stipendienwesen ist zur Zeit in Vorbereitung. Daraus geht hervor, dass der stipendienrechtliche Wohnsitz von Bundesrechts wegen festgelegt wird. Nun haben Sie vorhin gesagt, dass die Frage des Wohnsitzes nicht mehr entscheidend sei, jemand könne zwei Wohnsitze haben. Es ist nun möglich, dass ein Studierender in die Schweiz reisen und sagen kann, er begründe hier den stipendienrechtlichen Wohnsitz. Erstens muss man ihn zulassen, auch wenn er nicht nachweisen kann, dass er für sich sorgen kann, zweitens bekommt er Stipendien und drittens trägt der Herkunftsstaat dieses Studierenden nichts an die Kosten der Hochschule bei. Ich bin für eine Oeffnung für die jungen Studierenden aus Europa, aber es ist doch auch eine finanzielle Frage.

Gadient: Die Frage nach den Auswirkungen der Freizügigkeit des Personenverkehrs wird in der Regel etwas zu allgemein beantwortet. In der Diskussion wurde schon wiederholt erklärt, dass die zu befürchtende Migration bei der Einführung in den EG-Staaten nicht eingetreten sei und dass man demzufolge auch bei uns kaum eine wesentliche Auswirkung zu erwarten hätte. Auch heute haben Sie einleitend Entsprechendes gesagt. Dies sind Annahmen, die zutreffen mögen, aber weit entfernt von einer Gewissheit. Die schweizerische Situation unterscheidet sich mindestens zur Zeit in mannigfachen Bereichen, die sich durchaus vermehrt anziehend in Bezug auf Aufenthalt und Arbeit in unserem Land auswirken können, von derjenigen in verschiedenen EG-Ländern. In diesem Zusammenhang verweise ich auf eine Publikation in der NZZ. Dort sind Zahlen publik geworden, die weit über dem liegen, was bagatellisiert werden könnte. Wir haben heute einen Ausländerstand von ca. 1,1 Mio. Diese Zahl würde sich laut Hochrechnung im Falle des EWR in den 90er Jahren auf 1,7 Mio. erhöhen. Wenn dem so wäre, wäre die Schutzklausel bereits ein unbedingtes Erfordernis.

M. Hunziker: (à Mme Beerli) En matière de regroupement familial, il a une différence par rapport à la réglementation actuelle. L'âge maximum des enfants autorisés à venir

rejoindre leurs parents passe de 18 à 21 ans - en ajoutant les enfants d'un âge supérieur à 21 ans et à charge, par exemple les enfants invalides. Je ne pense pas que cela aura une influence énorme.

Il y a plus à craindre quant au regroupement familial des ascendants : il faudra que le père ou la mère soient à charge. La pratique actuelle est que le père ou la mère doit être seul, et non vivre en communauté conjugale et disposer d'un logement.

On peut craindre qu'on élargisse le cercle des parents à charge à des collatéraux, mais ce n'est pas le cas pour le moment.

(à M. Gadiant) Ayant participé depuis une quinzaine d'années à des conférences internationales sur les migrations, je me suis vu constater, à l'échelon européen occidental, que les migrations intra-européennes se sont pratiquement interrompues. Il n'y a pas eu de déversement de ressortissants d'un pays membre de la CE dans l'autre. C'est le passé, mais on peut en déduire qu'il en sera de même maintenant. D'ailleurs, l'Italie a plutôt des problèmes de retour de ses propres ressortissants au pays, et l'on remarquera la difficulté que la Suisse a eues pour recruter de la main-d'oeuvre espagnole à cause des travaux nécessités par les Jeux olympiques et l'exposition de Séville.

Grossen: Es wurde eine Richtlinie zur Erweiterung des Anspruchs auf Familiennachzug in der EG diskutiert. Diese ist aber zurückgezogen worden, weil keine Einigung stattfand. Diese Richtlinie hatte sich ausgedehnt auf Geschwister, Onkeln und Tanten, soweit sie unterstützungspflichtig sind. Im übrigen macht die Erweiterung des Familiennachzugs keinen Sinn, weil diese Leute ja ein autonomes Recht haben, sich in einem Land niederzulassen, sofern sie Arbeit haben. In der Botschaft ist die Erweiterung zitiert, sie ist aber in der Zwischenzeit in der Kommission gescheitert. Es ist richtig, dass wir die Ausländer weiterhin besteuern können, aber nicht in Form der Quellensteuer. Die Steuerverwaltung ist daran, ein entsprechendes System auszuarbeiten. Die Abkommen über die Besteuerung der Grenzgänger bleiben in Kraft. Zur Migration: Sämtliche berechenbaren Kriterien sprechen gegen eine massive Wanderung in unser Land. Die Wanderungsbilanz mit Italien und Spanien ist negativ, d.h. es reisen mehr zurück als einreisen. Einzig mit Portugal ist die Wanderungsbilanz noch positiv, aber dennoch sehr stark rückläufig. Wir befürchten sogar, dass wir bis in fünf Jahren Mühe haben werden, unsere Arbeitskräfte im EWR-Raum zu rekrutieren. Dafür ist u.a. auch die starke Wirtschaftsentwicklung in den südlichen Staaten verantwortlich. Portugal hat z.B. heute eine Arbeitslosigkeit von nur 7% . Gleichzeitig sind in diesen Staaten die sozialen Auffangnetze wesentlich verbessert worden. Die Push-Faktoren für die Emigration haben wesentlich abgenommen. Um eine mögliche Einwanderung grossen Stils aufzufangen, haben wir zum einen die Schutzklausel. Sie finden sie in Art. 112 des Abkommens sowie in der einseitigen Erklärung im Anhang zum EWR-Vertrag. Zum andern haben wir die Uebergangsfrist von fünf Jahren. Ausserdem haben wir das Drei-Kreis-Modell des Bundesrates, d.h. Freizügigkeit im Innenkreis (im EWR-Raum), Kontingentierung im 2. Kreis und starke Einschränkungen im 3. Kreis. Die Einschränkungen im 2. Kreis sind vom

Bundesrat bereits realisiert worden, indem er neue Rekrutierungen aus Jugoslawien unterbunden hat. Im letzten Jahr gingen von den neu erteilten Jahresaufenthaltsbewilligungen etwa 40% an Jugoslawen. Wenn diese gestoppt werden, macht dies ein grosses Potential frei für EWR-Staatsangehörige, ohne dass der Gesamtbestand steigt. Es kommt etwas weiteres dazu: Wir haben heute bei den Saisoniers den Automatismus der Umwandlung. Ein Saisonier erhält nach vier Jahren automatisch eine nicht kontingentierte Jahresaufenthaltsbewilligung. Diese Vorschrift fällt im EWR nach der Uebergangsfrist weg. Das sind heute mit Familiennachzug ca. 40'000 Personen. Wir haben hier einige flankierende Massnahmen, die es uns erlauben, einen grösseren Zustrom aus dem EWR-Raum zu absorbieren, ohne dass der Gesamtbestand der Ausländer in der Schweiz zunimmt. Zu der von Ihnen zitierten Studie des Bundesamtes für Statistik: Die Erhöhung des gesamten Ausländerbestandes in der Schweiz, die dort in einem der Szenarien vorgesehen ist, wird nicht so sehr auf den freien Personenverkehr im EWR-Raum zurückgeführt, sondern auf den Migrationsdruck aus den übrigen Ländern.

Dieffenbacher: Zur Frage betreffend die Studenten: Es gibt eine EG-Richtlinie, die sich mit den Studenten befasst. Diese Richtlinie gibt keinen Anspruch auf einen Studienplatz in der Schweiz. Ebenso besteht kein Anspruch auf schweizerische Stipendien. Es ist sogar so, dass die höheren Gebühren, die an schweizerischen Universitäten für Ausländer gelten, beibehalten werden dürfen. Was bleibt, ist nicht sehr viel: Wenn ein Student einen Studienplatz in der Schweiz gefunden hat, muss ihm die Fremdenpolizei eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Zur Frage der Glaubhaftmachung der genügenden finanziellen Mittel: Die Formulierungen für die Studenten werden wir in der Verordnung aufnehmen. Im Gegensatz zu den anderen Nicht-Erwerbstätigen, die sich in dieser Situation mit einem Schweizer vergleichen lassen müssen (wenn dieser Schweizer in derselben Situation Fürsorgeansprüche hätte, sind die Mittel nicht genügend), können Studenten unter diesen Grenzwert fallen, insofern sie damit auskommen.

Präsident: In der EWR-Botschaft auf Seite I/217 heisst es: "Studenten soll der europaweite Zugang zu den Universitäten erleichtert werden." Sie sagten vorhin, es bleibe nicht sehr viel übrig. Wahrscheinlich bleibt auch umgekehrt nicht sehr viel übrig mit dem erleichterten Zugang der Schweizer Studenten zu den ausländischen Hochschulen.

Dieffenbacher: Das ist so. Es gibt eine Absichtserklärung der Vertragsstaaten, in der gesagt wird, dass der Austausch der Studenten gefördert werden soll. Es gibt noch eine Verbesserung der Situation durch die Teilnahme der Schweiz an "Erasmus".

Grossen: Die Schweiz ist bisher an "Erasmus" beteiligt worden im Hinblick darauf, dass die Schweiz am EWR teilnimmt. Die Gemeinschaft hat sich vorbehalten, im Falle eines "Nein" der Schweiz sie nicht mehr an "Erasmus" teilnehmen zu lassen.

M. Flückiger: Après la période transitoire, l'application des dispositions du droit communautaire ne sera-t-elle pas plus

favorable aux ressortissants suisses qu'aux ressortissants EEE qui désireraient séjourner en Suisse? Je pose cette question parce que j'ai eu à résoudre le problème d'une personne qui, après avoir suivi des études avec succès en France, n'a pas pu obtenir l'autorisation de travailler, alors qu'on avait accepté le pécule qu'elle versait pour y mener ses études. La question de la réciprocité doit aussi être évoquée.

Nous entrons en campagne pour la ratification du TEEE: on a constaté que cette libre-circulation des personnes sera le fer de lance des opposants à celui-ci. Si nous avons un tableau comparatif de avantages que nos ressortissants retireront de cet accord, et réciproquement les ressortissants des autres pays membres de l'EEE, nous pourrions prouver que nous trouvons notre compte à cette partie de l'accord également. Je ne suis pas certain que tel soit le cas, d'où ma question.

M. Hunziker: C'est effectivement un argument-clé de la campagne, pour la défense de ce traité, que de dire qu'après la période transitoire, les ressortissants des Etats membres auront les mêmes droits dans tous les pays. Le Suisse qui aura fait ses études en France et trouvé un emploi sur place aura droit à une autorisation de 5 ans en France, de même que le ressortissant de France en Suisse. La réciprocité est claire et nette.

#### Eintreten beschlossen

Präsident: Ich möchte hier noch kurz die Frage des Communiqués einschieben. Mir scheint, wir sollten nicht über einzelne Detailbestimmungen dieses Gesetzes berichten, sondern über unsere Auffassung zum Grundsatz der Ausländerproblematik. Ich schlage vor, dass wir in unserer Mitteilung zum Ausdruck bringen, dass wir die Auffassung des Bundesrates, dass es darum gehe, künftig die Freizügigkeit der Schweizer ins Ausland zu gewährleisten, grundsätzlich teilen, dass wir, obwohl keine Sicherheit besteht, davon ausgehen, dass wir nicht mit einer massiven Zunahme rechnen müssen, dass in einer Uebergangsregelung schrittweise noch Anpassungen folgen werden und dass nach dieser Uebergangsregelung eine Schutzklausel besteht, die das Schlimmste verhütet, wenn etwas Unerwartetes geschehen sollte.

Plattner: Es scheint mir wichtig, auch darzutun, dass wir gewisse Aspekte auf die Rechtskommission verschoben haben, denn die grosse Angst vieler Schweizerinnen und Schweizer ist, dass durch den Zuzug von Ausländern ihre soziale Stellung gefährdet sei.

Bisig: Ich würde es schätzen, wenn im Sinne einer kurzen Einleitung die Problematik als von uns erkannt dargestellt würde.

Detailberatung

Präsident: Ich schlage vor, die Bemerkungen und Forderungen der Vernehmlasser, soweit sie nicht die sozialen Ausgleichsmassnahmen betreffen, artikelweise zu besprechen.

Titel und Ingress

Präsident: Ich bin einverstanden, dass es ein separater Bundesbeschluss sein muss. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass es für einen juristischen Laien sehr schwierig ist, in dieser Rechtsmaterie noch durchzusehen. Es wäre zweckmässig, wenn in irgendeiner Broschüre die Gesetzestexte zusammenhängend dargestellt würden.

Art. 1, 2 und 3

Keine Bemerkungen

Art. 4Abs. 1 lit.b

Präsident: Hier wird die Frage gestellt, weshalb ein zweijähriger Aufenthalt in der Schweiz gefordert werde.

Grossen: Das entspricht dem EG-Recht, das vorsieht, dass im Falle der dauernden Arbeitsunfähigkeit ein vorheriger Aufenthalt von mindestens zwei Jahren stattgefunden haben muss. In der Praxis kann dann immer noch in besonders stossenden Fällen aus humanitären Gründen von der Fremdenpolizei eine andere Regelung gefunden werden. Wir wollten aber keinen Gesetzesanspruch schaffen, der über das EG-Recht hinausgeht.

M. Hunziker: Dans le droit actuel, et dans le droit qui restera applicable, nous aurons toujours la possibilité de donner des autorisations de séjour. La seule différence, c'est qu'il n'y a pas de droit. Pour les personnes devenues invalides-en Suisse, nous avons une pratique déjà fixée dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur la limitation du nombre des étrangers, qui permet de les prendre hors contingent. Cela concerne les saisonniers en particulier. Ce problème est à l'étude dans mon office. Nous avons eu une séance de travail avec la commission fédérale pour les problèmes des étrangers avec les personnes qui s'occupent de la réhabilitation des invalides à la SUVA, et nous avons encore une séance de travail avec la Direction de celle-ci. Au point de vue social, nous avons les instruments nécessaires en main, et je crois qu'en ce qui concerne les citoyens EEE, j'ai déjà donné des directives dans mon office pour que l'on aille plus loin qu'auparavant pour ces citoyens. Si le traité est accepté par le peuple, je pense qu'il y aura une plus grande sécurité en vertu des droits prévus, mais nous pouvons corriger ces situations avec le droit actuel.

Plattner: Gehe ich recht in der Annahme, dass sich lit.b auf andere Gründen als die in lit.c erwähnten bezieht?

Grossen: Das ist richtig.

Abs. 2 - 6

Bisig: Hat man schon irgendwelche Studien gemacht, wie sich der ganze Bereich der Altenbetreuung entwickeln könnte unter dem neuen Regime? Gibt es hier eine Aufblähung?

Dieffenbacher: Heute ist es bereits so, dass die Ausländer, die die Niederlassungsbewilligung haben, im Alter in der Schweiz verbleiben können. In diesem Zeitpunkt haben fast alle die Niederlassungsbewilligung, ausser sie haben freiwillig darauf verzichtet. Wer eine Niederlassungsbewilligung hat, wird in der Regel auch von der Fürsorge unterstützt. Die Probleme werden sich daher kaum ändern.

Hunziker: Man muss nicht vergessen, dass jetzt schon ungefähr 80% der ausländischen Bevölkerung eine Niederlassungsbewilligung hat.

Art. 5

Keine Bemerkungen

Art. 6

Danioth: Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass der Europäische Gerichtshof eines Tages entscheiden wird, dass aufgrund der Niederlassungsfreiheit und der Tatsache, dass kein Wohnsitz in der Schweiz begründet werden muss, die EWR-Studierenden gleichberechtigt sind bezüglich der Bedingungen der Ausbildungsfinanzierung.

Dieffenbacher: Diese Frage ist in der Richtlinie für die Studenten ausdrücklich beantwortet. Im Gesetz wird es nicht vermerkt, weil es schwierig ist, dies negativ zu formulieren.

Danioth: Ich habe hier einen Text, der nicht fertig ausformuliert ist: "Bei Studierenden und Lehrlingen ist es ausreichend, wenn sie glaubhaft machen, dass sie über genügend Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Die Voraussetzungen zum Bezug von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien) richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Ausbildungsbeiträge." Wir haben hier im Gesetz eine Lücke.

Plattner: Die entsprechende Richtlinie sagt in Art. 3: "Ein Anspruch der aufenthaltsberechtigten Studenten auf Unterhaltsbeihilfen von Seiten des Aufnahmemitgliedstaates wird durch diese Richtlinie nicht begründet." Alles, was wir jetzt noch ins Gesetz schreiben, kann dies nur aufweichen, d.h. es kann allenfalls nur ausgenützt werden, um mehr zu bekommen.

Danioth: Die Glaubhaftmachung ist in der Richtlinie nicht drin.

Präsident: Die Frage, die sich allenfalls stellt, ist, ob man die Studenten gesondert verankern will oder ob man einen Verweis auf eine Delegation an den Bundesrat ausdrücklich vornehmen möchte. Von der Rechtslage her wäre dies aber nicht notwendig.

Dieffenbacher: Wir haben dies ausdrücklich im Verordnungsentwurf drin, indem wir den Unterschied zwischen den Studenten und den andern klarer darstellen werden.

Präsident: Diese Verordnung wird im August noch in Vernehmlassung gehen und als Entwurf öffentlich werden. Insofern wird dem Anliegen von Herrn Danioth Rechnung getragen werden können.

#### Art. 7

##### Abs. 2

Präsident: Hier hat mich der Begriff "Bewilligung" gestört. Es wird das Aufenthaltsrecht festgestellt mit dieser Bewilligung. Könnte man das nicht durch eine "Bescheinigung" besser zum Ausdruck bringen?

Hunziker: Je veux bien modifier le terme, mais nous, Suisses, avons bien une autorisation d'établissement, alors qu'il s'agit aussi d'un droit. Pour la période transitoire, il y aura la mention "autorisation EEE".

Dieffenbacher: In den Texten der EG wird immer von "Aufenthaltserlaubnis" gesprochen. Das entspricht unserer Bewilligung. Dazu kommt, dass man in der Uebergangsfrist zwei Arten von Ausweisen hätte: solche, die einen Anspruch haben, hätten eine Aufenthaltsbescheinigung und die Saisoniers hätten eine Bewilligung.

Präsident: Rechtlich ist dies absolut haltbar, weil der Begriff der Bewilligung umfassend ist. Es geht darum, dass in diesem speziellen Bereich des Ausländerrechts unter dem Begriff "Bewilligung" zwei verschiedene Dinge verstanden werden.

#### Art. 8

##### Abs. 1 lit. b

Präsident: Die Ausländerkommission neigt in ihrer Stellungnahme dazu, für die angemessene Wohnung eine gesamtschweizerische Richtlinie zu verlangen.

Bisig: Ich störe mich an der Formulierung. Die angemessene Wohnung muss nur im Moment des Familiennachzuges nachgewiesen werden. Theoretisch kann diese einen Monat später nicht mehr vorhanden sein. Es kann hier ein Geschäft mit den Ausländern gemacht werden, indem man die Miete in die Höhe treibt und eine Wohnung nur für ein oder zwei Monate vermietet. Man müsste hier einbringen, dass die angemessene Wohnung auf eine gewisse Dauer vorliegt.

Dieffenbacher: Wir haben vorgesehen, auf Verordnungsstufe die Dauer der angemessenen Wohnung zu präzisieren. Wir sagen dort, dass die Wohnung mindestens 6 Monate vorhanden sein muss, ansonsten kann die Bewilligung widerrufen werden. Diese 6 Monate entsprechen der deutschen Gesetzgebung.

Grossen: Zur Frage der angemessenen Wohnung: Uns erscheint es als absolut zweckmässig, dass dies die Kantone beurteilen. Die Angemessenheit ist sehr verschieden zu beurteilen je nach örtlichen Gegebenheiten.

#### Art. 9

Präsident: Hier sagt der Gewerkschaftsbund, es fehlten Aussagen zur Frage, was der nicht (oder nicht voll) erwerbstätige Partner nach einer Scheidung für ein Verbleiberecht habe. Die Ausländerkommission sagt, eine Schwachstelle bestehe darin, dass nach der Scheidung kein Verbleiberecht bestehe.

M. Hunziker: Nous avons inclus dans l'arrêté fédéral ce qui est contenu dans l'acquis pertinent européen. Si nous allons plus loin, il y a le danger que l'on crée des différences entre ressortissants EEE et ressortissants d'autres pays. Des améliorations de ce genre sont à apporter dans la révision de la nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers qui est prévue dans le programme législatif du Conseil fédéral pour la fin de la législature. Mon office doit préparer une nouvelle loi sur les étrangers pour 1994 et si nous voulons changer fondamentalement quelque chose qui ne soit pas rendu obligatoire par l'adhésion à l'EEE, il faut choisir. Nous nous sommes bornés à introduire le minimum exigé par le droit EEE. Nous réglons ici la situation de l'espacien.

Dieffenbacher: Ist die Ehefrau geschieden und selber erwerbstätig, kann sie jederzeit ein eigenes Aufenthaltsrecht geltend machen. Dasselbe gilt, wenn sie als Nicht-Erwerbstätige genügend materielle Mittel hat. Der einzige Fall, der nicht geregelt ist, betrifft die Frau, die nicht erwerbstätig ist und keine genügenden finanziellen Mittel hat. Dann kann sie kein Aufenthaltsrecht geltend machen. Wir haben diesen Fall nicht speziell geregelt, weil dies über die EG-Normen hinausgehen würde.

M. Hunziker: Au point de vue social, s'il se présente un cas criant, nous pouvons toujours corriger en accordant une autorisation à titre humanitaire, si le canton est d'accord, puisqu'il en supporte les frais.

Beerli: Ist es richtig, dass eine Teilzeiterwerbstätigkeit auch ausreicht?

Plattner: Wie gross muss diese sein?

Dieffenbacher: Sie darf nicht so marginal sein, dass sie zu einer puren Nebensächlichkeits wird. Wenn jemand zu wenig verdient, hat er aber wie jeder Schweizer Arbeitnehmer Anspruch auf zusätzliche Fürsorgeleistungen.

Gadient: Ich nehme an, dass hier ein gerichtliches Präjudiz vorliegen muss, denn dieser Tatbestand vollzieht sich ja dutzendfach in EG-Staaten. Dies ist eine Schwachstelle. Die geschiedene Ehefrau hat wohl später vielleicht einen eigenen Anspruch, aber sie muss dann ihre finanzielle Unabhängigkeit nachweisen oder eine entsprechende Beschäftigung haben. Ich



bin überzeugt, dass es in der EG Regelungen gibt, die hier übernommen werden müssten. Vielleicht könnte man uns dies noch zur Kenntnis bringen.

Dieffenbacher: Die Ehefrau bekommt die Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren. Danach ist die Unterstützung durch die Fürsorge kein Problem mehr.

#### Art. 10

Keine Bemerkungen

#### Art. 11

Gadient: Bezüglich der 5-Jahresfrist: Sind da die Änderungen global vorgesehen? Sind es heute mit der Bundesrepublik immer noch 10 Jahre?

Hunziker: In Europa besteht nur noch für Oesterreich die 10-Jahresklausel. Für die Bundesrepublik gilt seit zwei oder drei Jahren auch die 5-Jahresfrist.

#### Art. 12

##### Abs. 3

Plattner: Können Sie mir darstellen, welche Möglichkeiten der Bundesrat hat, die Grenzgängerbewilligung zu regeln?

Hunziker: Touchant les saisonniers - cela concernerait plutôt l'OFIANT - il existe un programme qui a été fixé pour les autorisations délivrées aux frontaliers. Une escalation de ces droits est prévue. C'est le seul domaine qui soit fixé clairement, et qui prévoit un assouplissement des conditions, notamment pour les saisonniers, à 30 mois de séjour en 4 ans au lieu de 36 mois.

Grossen: Es gibt hier 3 Stufen: Die 1. Stufe erfolgt im Januar 1995. Dann wird die Grenzgängerbewilligung automatisch erteilt, wenn ein Arbeitsvertrag vorgewiesen wird. Ab 1.1.1996 wird der Wochenaufenthalt gestattet und ab 1.1.1997 werden die Grenzzone abgeschafft. Ab 1.1.1998 gilt die volle Freizügigkeit.

Plattner: Wieso werden diese Vertragsbestimmungen nicht in das Gesetz übernommen? Warum wird dies dem Bundesrat übertragen?

Grossen: Die ganze Gesetzgebung in diesem Bereich wird mit der Verordnung des Bundesrates über die Begrenzung der Zahl der Ausländer geregelt. Man wollte hier keine Kompetenzverschiebungen machen vom Bundesrat zum Parlament. Das wird in der EWR-Verordnung jährlich angepasst werden. Parallel zur jetzigen Begrenzungsverordnung wird es ab 1.1.1993 eine Begrenzungsverordnung für EG-Angehörige geben. Diese wird demnächst in die Vernehmlassung gehen. In dieser Verordnung wird diese Frage geregelt.

Präsident: Könnte nicht noch ein weiterer Grund darin liegen, dass diese Vorschriften Maximalvorschriften sind? Die Schweiz

könnte ja die Liberalisierung schneller vorantreiben, als es ihr im Vertrag aufgezwungen ist. Mit der Verankerung in einem Bundesbeschluss wäre diese vorzeitige Aenderung praktisch ausgeschlossen. Wenn der Bundesrat zuständig ist, kann er es in einem viel rascheren Verfahren tun, wenn es opportun ist. Wie wir den Vernehmlassungen entnommen haben, gibt es Forderungen (vor allem vom Arbeitgeberverband aus), dass hier früher liberalisiert werden sollte, als es vom Vertrag her zwingend vorgeschrieben ist.

Art. 13 - 16

Keine Bemerkungen

Art. 17

Abs. 3

Plattner: Können Sie mir die Bedeutung von Abs. 3 erklären?

Dieffenbacher: Wir haben hier während der Uebergangsfrist eine komplizierte Situation. Kommt der Bundesrat zur Auffassung, dass die Kurzaufenthaltsbewilligungen wie anhin nur für den Kanton gelten, der sie ausgestellt hat, müsste die Ausdehnung wie heute durch den Bund erfolgen. Es scheinen gewisse Tendenzen zu bestehen, dass der Bund sagt, die Kurzaufenthaltsbewilligungen seien für die ganze Schweiz gültig, so dass die Ausdehnung dann nicht mehr notwendig wäre.

Plattner: Hat das nichts damit zu tun, dass der Betroffene dann in einem Kanton ausgewiesen wäre und in einen andern Kanton ausweichen könnte?

Dieffenbacher: Diese Ausdehnung wird heute praktisch in jedem Fall automatisch gemacht.

Präsident: Wenn es um den Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit geht und nicht um Arbeitsmarktprobleme, kann ich mir nicht vorstellen, dass eine Wegweisungsverfügung eines Kantons von einem andern Kanton unbeachtet bleiben dürfte.

Dieffenbacher: Der Kanton hat heute nicht die Möglichkeit, aus der ganzen Schweiz auszuweisen, weil er nur für seinen Kanton entscheiden kann.

Art. 18

Abs. 2

Frick: Bedeutet dieser Absatz, dass aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung *allein* kein EWR-Angehöriger ausgewiesen werden kann?

M. Hunziker: Le problème est que la pratique est très libre actuellement. Certains cantons renvoient certains étrangers uniquement s'ils ont eu des condamnations pénales de circulation, par exemple. On peut s'imaginer que tant que ce sont des condamnations pénales de circulation bénignes, on ne peut pas renvoyer un étranger, mais qu'on peut le renvoyer si son

comportement sur la route est celle d'un danger public. Il s'agit de réduire le nombre de renvois pour des condamnations pénales qui ne présentent pas de danger pour la société.

Präsident: Der Satz ist missverständlich, man kann ihn auf zwei Arten verstehen. Man kann verstehen, dass es nicht genügt, dass eine strafrechtliche Verurteilung vorliegt, gleich, welcher Schwere, oder man kann verstehen, dass nicht jede strafrechtliche Verurteilung schon genügt, um eine solche Massnahme zu treffen. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geht es um die zweite Interpretation.

Dieffenbacher: Man kann es nach der ersten Interpretation verstehen, wenn man sagt, neben der strafrechtlichen Verurteilung müsse zusätzlich noch eine aktuelle Gefährdung von grundlegenden gesellschaftlichen Interessen vorhanden sein.

Präsident: Wobei je nach Delikt schon in dieser Tatsache allein die Gefährdung gegeben sein kann.

Frick: Ich möchte daran erinnern, dass gemäss Seite 324 der Botschaft I das öffentliche Interesse sehr eng zu interpretieren ist, d.h. nur wenn ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist. Das wäre meiner Meinung nach erst bei schweren Gewalttaten der Fall.

Gadient: Diese Interpretationsmöglichkeit darf nicht bestehen bleiben. Grammatikalisch interpretiert ist der Schluss naheliegend, dass man sagt, eine strafrechtliche Verurteilung genüge nicht. Die Meinung ist aber die andere, es müssen Grundinteressen tangiert sein. Hier muss eine präzisierende Formulierung angefügt werden.

Dieffenbacher: Der Begriff "Grundinteressen der Gesellschaft" ist ein Zitat aus verschiedenen Entscheiden des Europäischen Gerichtshofes. Es gibt einen Fall, da wurde jemand ausgewiesen, der einer Sekte angehörte, die zweifelhafte Aktivitäten entwickelte. Ein weiterer Fall betrifft eine Serviertochter, die nebenbei als Prostituierte tätig war. Man sagte hier, dies sei keine verbotene Tätigkeit für eine Inländerin, also dürfe auch eine Ausländerin hier nicht penalisiert werden.

Gadient: Wir befinden uns in einem Umfeld, das bereits vom Gerichtshof interpretiert worden ist und nach einer weiteren Interpretation rufen wird. Ich frage mich deshalb, wenn der Terminus "Grundinteresse der Gesellschaft" aus der Richtlinie stammt und damit praktisch Gesetz wäre, ob man dann nicht positiv formulieren und sagen müsste, strafrechtliche Verurteilungen rechtfertigen eine solche Massnahme nur, wenn durch die Tat ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist.

Präsident: Die Diskussion führt mich zur Meinung, dass man Abs. 2 am besten streichen würde. Die Rechtslage ändert sich damit nicht, aber ein falsches Verständnis wird eliminiert, wenn man die strafrechtliche Verurteilung nicht aufführt.

Dieffenbacher: In der Richtlinie steht: "Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Massnahme nicht begründen." Man könnte auf Abs. 2 verzichten.

Präsident: In der Botschaft wird ausgeführt, was unter öffentlicher Ordnung zu verstehen ist. In der Botschaft wird auch auf die Richtlinie verwiesen. Damit wird kein falsches Verständnis möglich. Diejenigen, die es angeht, kennen die Rechtslage ohnehin vertiefter und werden sich nicht nur auf den Bundesbeschluss stützen.

Plattner: Mir würde es besser passen, wenn man die Formulierung aus der Richtlinie übernehme. Mir scheint es gut, wenn gesagt wird, dass nicht jede geringfügige strafrechtliche Verurteilung zu einem Landesverweis führt.

Präsident: Wir sind uns einig, dass wir entweder neu formulieren oder streichen müssen. Die Rechtslage ist klar. Es stellt sich die Frage, ob es im Sinne der Transparenz zweckmässig ist, die Problematik der strafrechtlichen Verurteilung im Bundesbeschluss ausdrücklich aufzunehmen, oder ob wir die Formulierung streichen können in der Meinung, die Botschaft sage aus, was gemeint sei.

#### Abstimmung - Vote

Für Streichen von Abs. 2	7 Stimmen
Für Neuformulierung von Abs. 2	4 Stimmen

Plattner: Es wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass sich die Praxis des Europäischen Gerichtshofes weiterentwickelt. Wenn der Gerichtshof eine Praxisverschärfung vornimmt: ist diese für uns bindend? Nach meinem Verständnis kann der Aquis doch nur weiterentwickelt werden unter Einbezug eines quasi schweizerischen Vetorechtes.

Präsident: Ich kann diese Frage jetzt nicht mit Sicherheit beantworten. Jedenfalls ist es nicht so, dass jede Weiterentwicklung der Praxis des Europäischen Gerichtshofes für uns bindend ist. Es gibt das Homogenitätsgebot, welches bedeutet, dass der EFTA-Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof gehalten sind, das EWR-Recht gleich auszulegen. Sie sind aber dazu nicht gezwungen. Wenn es verschiedene Auslegungen gibt, kommt dies vor den gemischten Ausschuss, der entscheiden muss. Es ist aber nicht so, dass der Gerichtshof durch seine Praxis die EFTA-Staaten praktisch binden würde.

Grossen: Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes unterliegt gemäss Art. 6 des Abkommens der Uebernahmepflicht durch uns nur, soweit sie zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens Gültigkeit hat. Alles, was nach der Unterzeichnung dazukommt, unterliegt der normalen Prozedur der Rechtsweiterentwicklung.

#### Art. 19

Keine Bemerkungen

#### Art. 20

#### Abs. 1 lit.b

Küchler: Es wurde in einer Stellungnahme die Frage aufgeworfen, ob die 6 Monate verlängert werden sollten. Sind diese 6 Monate gestützt auf das EWR-Recht zwingend?

Dieffenbacher: Wir können nicht unter diese 6 Monate gehen, aber wenn wir wollten, könnten wir darüber gehen.

### Abs. 3

Präsident: Die Ausländerkommission bemängelt, ein Rechtsanspruch auf eine Rückkehrfrist von zwei Jahren werde nicht gewährleistet wegen der "Kann"-Formulierung.

Dieffenbacher: Wenn wir dies für die EWR-Angehörigen einführen, hätten wir zu den übrigen Ausländern eine grössere Diskrepanz. Unsere Aufgabe ist es ja nicht, das ANAG zu revidieren.

### Art. 21

#### Abs. 3 lit. c

Bisig: Die Antwort auf mein Eintretensvotum fiel für mich befriedigend aus, indem man sagte, man könnte diese Bestimmung eigentlich streichen. Es wurde gesagt, es werde eine Verordnung ausgearbeitet, wonach nicht unmittelbar nach dem Familiennachzug die Wohnung gewechselt werden könne.

Präsident: Ich neige auch zum Streichen, da die erwähnte 6-Monatefrist sich mit lit.c nicht unbedingt verträgt. Wie wollen Sie, wenn die angemessene Wohnung nach zwei Monaten wegfällt, in der Verordnung auf sechs Monate gehen?

Dieffenbacher: In der Verordnung wird gesagt, wenn innerhalb von 6 Monaten die angemessene Wohnung wegfalle und angenommen werden müsse, dass ein Missbrauch vorliege, könne die Familienbewilligung widerrufen werden. Mit der Verordnung wird der Missbrauch geahndet.

Präsident: In diesem Fall ist das Verhältnis zur 6-Monatefrist problematisch, wenn in lit.c grundsätzlich gesagt wird, es gebe keine Widerrufsmöglichkeit, wenn keine angemessene Wohnung zur Verfügung stehe. Wenn Sie mit dem Argument des Missbrauchs kommen, müssen Sie dieses auch nach 6 1/2 Monaten zur Anwendung bringen.

#### Abstimmung - Vote

Für Antrag Bisig auf Streichen von lit.c      10 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

### Art. 22 - 26

Keine Bemerkungen

### Art. 27

Frick: Wenn die Anpassungen innerhalb der erwähnten Jahresfristen eingetreten sind, sind dann alle weiteren Aenderungen durch die bundesrätliche Verordnung abgedeckt?

Grossen: Das ist richtig. Alle Anpassungen können durch Verordnung des Bundesrates geregelt werden. Der Bundesbeschluss ist nur für die Uebergangsfrist gültig.

Dieffenbacher: Dies ist ein weiterer Grund, dass man dies auf Verordnungsstufe regelt, sonst müsste man die Aenderungen immer wieder vor das Parlament bringen.

#### Art. 28

Keine Bemerkungen

#### Rückkommen auf Art. 18 Abs. 2

Plattner: Man erwähnte vorhin, man solle sich hier eine bessere Formulierung überlegen. Ich möchte noch einmal vorschlagen, die Formulierung aus der entsprechenden Richtlinie zu übernehmen: "Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne weiteres diese Massnahme nicht begründen." Ich würde Wert darauf legen, dass dieser Satz als Klarstellung im Gesetz steht. Man hört oft, dass man sogar Ausländer, die straffällig geworden seien, nicht ausweisen könne. Mir reicht es nicht, wenn dieser Satz in die Verordnung kommt.

Frick: Ich finde es wichtig, dass diese Bestimmung im Gesetz steht, weil sie psychologisch wichtig ist. Wenn wir in der Beratung erläutern müssen, dass wir diese Bestimmung gestrichen haben, gibt dies nur Missverständnisse. Wir sollten sie mit einer klareren Formulierung ersetzen.

Danioth: Wenn wir eine bessere Formulierung erhalten, welche diese Einschränkungen umschreibt, bin ich nicht gegen die explizite Aufführung. Aber die Begriffe "ohne weiteres" und "für sich-allein" bringen uns nicht weiter. Ich hätte eher umgekehrt formuliert: "Auf eine Ausweisung wegen strafrechtlicher Verurteilung wird nur dann verzichtet, wenn es sich um einen leichten Fall handelt." Wir erreichen sonst das Gegenteil, nämlich dass es heisst, es könne jemand strafrechtlich verurteilt werden, ohne dass es für eine Ausweisung reiche. Ich ziehe es vor, wenn wir Abs. 2 streichen und der Präsident beim Eintreten zuhanden der Materialien ein klares Votum abgibt.

Gadient: Ich bin dafür, dass wir über das Rückkommen nochmals diskutieren. Aber wenn schon, hätte ich positiv formuliert und damit Klarheit geschaffen: "Strafrechtliche Verurteilungen rechtfertigen eine solche Massnahme nur, wenn das und das gegeben ist..." Die Abstimmung ging ja dahin, dass wir entweder streichen oder neu formulieren und wir haben uns entschieden zu streichen. Ich wäre nicht einverstanden, einfach den Wortlaut der Richtlinie zu übernehmen.

Abstimmung - Vote

Für Antrag Plattner auf Rückkommen  
Dagegen

3 Stimmen  
6 Stimmen

Präsident: Ich möchte nochmals festhalten, dass es auch mein Wunsch ist, dass in der Verordnung im Sinne der Herren Danioth und Gadiant möglichst eine positive Formulierung gesucht wird.

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes

10 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

OFFICE FEDERAL DES ETRANGERS

Berne, le 12 août 1992

S 850.52

S 850.64.1 Fd

### Exposé introductif

relatif au projet d'arrêté fédéral sur le séjour et  
l'établissement des  
ressortissants des autres Etats de  
l'Espace économique européen  
à l'intention  
de la Commission des institutions politiques  
du Conseil des Etats

présenté le 13 août 1992

1. Le droit de séjour, qui fait l'objet du projet d'arrêté dont vous avez à débattre, a été institué par le Traité de Rome. Il appartient au faisceau des droits qui sont constitutifs de la liberté de circulation des personnes. Le droit de séjour fait partie de l'acquis pertinent négocié entre l'AELE et la CE, et se trouve ainsi dans l'Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen (art.28 à 39).
2. Conformément à notre mandat, nous n'avons introduit dans le projet d'arrêté que les dispositions nécessitées par l'Accord et ses annexes comprenant, notamment, le droit dérivé de la CE et le protocole 15 relatif à la période transitoire.
3. Comme nous disposerons, en principe, d'une période transitoire de 5 ans pour libéraliser l'admission des travailleurs et pour supprimer les restrictions au séjour et au travail des saisonniers, des frontaliers et des travailleurs en séjour de courte durée, nous nous sommes vus dans l'obligation de concevoir un acte législatif fondant à la fois un régime de droits pour les Espaciens qui pourront prétendre au droit de séjourner en Suisse dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE et un régime d'autorisations pour ceux qui n'en bénéficieront pas avant la fin de la période transitoire.
4. Comme vous le savez, les étrangers sont soumis actuellement, selon la LSEE de 1931, à un régime d'autorisations en ce qui concerne leur séjour et leur travail. La main-d'oeuvre est contingentée et les personnes sans activité lucrative ne sont admises à résider qu'à certaines conditions.



5. La législation communautaire, pour sa part, est fondée sur un autre principe: elle repose sur un régime de droits et non d'autorisations.

Ainsi le salarié a le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un Etat membre s'il est au bénéfice d'un contrat ou d'une promesse d'engagement; il a le droit de se rendre dans un pays membre pour y chercher du travail; l'indépendant a le droit d'entrer et de séjourner de manière permanente pour exercer une activité durable, voire de séjourner de manière temporaire comme prestataire de services; le communautaire a également le droit de s'établir comme personne non active s'il vient en qualité d'étudiant, de rentier, de retraité ou à tout autre titre, pourvu qu'il dispose de moyens d'existence suffisants et qu'il soit assuré contre l'ensemble des risques; il a le droit, enfin, de vivre avec sa famille.

Le droit de séjour que lui reconnaît le droit communautaire lui confère par là-même le droit d'obtenir un titre de séjour valable 5 ans s'il est en séjour durable et le droit au renouvellement de son titre si les conditions de l'octroi demeurent réunies.

6. Le projet d'arrêté qui vous est proposé est conçu pour la période transitoire qui prendra fin au plus tard à la fin de 1997. L'arrêté sera remplacé à cette date par une nouvelle loi dont vous aurez à débattre et qui sera soumise au référendum facultatif.

Ainsi, l'arrêté n'introduit que les droits qui sortiront leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE et pour lesquels le Parlement ne dispose pratiquement d'aucune marge de manoeuvre.

Il s'agit du droit à la mobilité géographique des personnes actives admises au séjour durable, du droit de demeurer en Suisse à la retraite ou à la fin de l'activité professionnelle exercée en Suisse et du droit de tout Espacien sans activité lucrative d'entrer et de séjourner en Suisse.

Par ailleurs, vous constaterez que l'arrêté charge le Conseil fédéral de supprimer graduellement les obstacles à la libre circulation des personnes actives et de régler le séjour des travailleurs en séjour de courte durée, des saisonniers et des frontaliers, conformément au protocole 15 de l'Accord EEE. Ces personnes demeureront donc soumises au régime des autorisations pendant la période transitoire et continueront d'être assujetties aux mesures de limitation que le Conseil fédéral a coutume de prendre depuis près de trente ans.

7. Le présent arrêté est fondé sur l'article 69<sup>ter</sup> Cst aux termes duquel la Confédération légifère sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. Il contient les dispositions qui dérogent à la loi de 1931, ce qui revient à dire que la loi de 1931 s'appliquera aux Espaciens à titre supplétif.

Ainsi, la loi et l'arrêté épuiseront ensemble la compétence législative qui est dévolue à la Confédération.

8. Quelques précisions utiles vous permettront enfin de guider votre réflexion dans l'examen des articles qui va suivre.

- Les Espaciens sans activité lucrative auront le droit, dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, d'entrer et de séjourner dans notre pays s'ils disposent de ressources suffisantes et d'une assurance maladie et accidents;
- les Espaciens qui exercent une activité lucrative continueront d'être admis sur contingents pendant la période transitoire et ceux dont le séjour sera durable pourront changer librement de place, de profession et de canton;
- le cercle des membres de la famille s'étendra, sans égard à leur nationalité, aux ascendants à charge et aux descendants de moins de 21 ans ou à charge;
- alors que depuis la révision du droit sur la nationalité (en vigueur depuis le 1.1.92), la femme est tenue en principe de quitter la Suisse si elle ne fait plus ménage commun avec son mari ou qu'elle divorce, la femme divorcée pourra faire valoir, en vertu de l'Accord EEE, un droit de séjour autonome si elle est ressortissante d'un Etat membre et exerce une activité lucrative ou si elle dispose de moyens d'existence suffisants pour vivre sans travailler.

En revanche, si la femme divorcée ne travaille pas et doit être aidée par l'assistance publique, elle ne disposera d'aucun droit de séjourner et de demeurer en Suisse. Toute disposition de l'arrêté qui obligerait les cantons à l'assister sortirait en effet du cadre du droit EEE et créerait une disparité de traitement par rapport aux femmes qui ont divorcé d'un mari suisse ou originaire d'un pays tiers.

Quant à la femme ressortissante d'un pays tiers qui aura divorcé d'un Espacien, elle ne pourra pas non plus prétendre au droit de séjourner en Suisse et sera soumise à la réglementation ordinaire de la LSEE.

- le salarié en séjour durable ne pourra pas être renvoyé s'il tombe à la charge de l'assistance publique;
- le salarié et l'indépendant pourront demeurer en Suisse à l'âge de la retraite, voire y conserver leur domicile tout en allant travailler dans un autre Etat membre («frontaliers à rebours»);
- les membres de la famille auront le droit de séjourner et, sous certaines conditions, de demeurer en Suisse;
- l'autorisation d'établissement du droit suisse, qui est un titre plus avantageux que le titre de séjour communautaire, sera maintenue pour les Espaciens afin d'éviter que ceux-ci ne soient pas moins bien traités que les étrangers des pays tiers;
- la loi de 1931, qui s'appliquera à titre supplétif, permettra à l'autorité, dans certains cas, de soumettre au régime de l'autorisation les Espaciens qui ne rempliraient pas les conditions du droit de séjour (droit préférable);
- les Espaciens qui jouiront d'une pleine mobilité géographique auront droit à un titre de séjour valable sur l'ensemble du territoire de la Confédération, alors que ceux dont les conditions de séjour seront réglées dans une autorisation pendant la période transitoire recevront, comme à présent, une autorisation de portée cantonale;
- les taxes, actuellement élevées, se rapportant au séjour seront réduites et ne devront pas dépasser le montant de la taxe perçue pour la délivrance d'une carte d'identité suisse; il sera toutefois possible, pendant la période transitoire, de maintenir les taxes se rapportant aux mesures de limitation. Les cantons accuseront une perte de recettes de l'ordre de 80% que le droit fédéral ne permettra pas à la Confédération de compenser, comme l'auraient souhaité certains cantons;
- enfin, le titulaire du droit de séjour ou du droit de demeurer ne pourra pas faire l'objet de mesures d'éloignement pour des raisons de prévention générale ou si son comportement n'affecte pas un intérêt fondamental de la société.

Telles sont les particularités du projet d'arrêté dont vous avez à débattre.

10. En optant pour la solution consistant à appliquer la loi de 1931 à titre supplétif, nous avons voulu atteindre au maximum de sécurité juridique afin d'éviter les vides juridiques pendant la période transitoire qui permettra de mettre en place l'ensemble des droits afférents à la libre circulation des personnes.

11. Au vu des expériences au sein de la CE, il ne faut pas s'attendre à une forte immigration dans notre pays. Nous savons que l'économie suisse a actuellement de la peine à recruter de la main-d'oeuvre dans les pays de l'EEE. Par ailleurs, les offres limitées de travail et de logements conjuguées à la cherté de la vie constitueront des freins indéniables à la pression migratoire redoutée par certains.

Un facteur d'augmentation sera en tout cas inévitable puisque les saisonniers n'obtiendront plus, dès l'entrée en vigueur de l'Accord, la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour après 36 mois mais déjà après 30 mois d'activité saisonnière au cours de 4 années consécutives. Selon les estimations de mon office, il faudrait s'attendre à un accroissement annuel de 2000 personnes actives, voire de 4300 personnes en tenant compte des membres des familles.

Si, contre toute attente, une augmentation massive de la population de résidence devait se produire au point de créer d'importantes difficultés sur les plans économique, social ou environnemental, il serait alors possible, après la période transitoire, d'invoquer la clause de sauvegarde et de prendre unilatéralement des mesures appropriées pour une durée limitée, quitte à s'exposer à des mesures de rééquilibrage (art.112 à 114 AEEE).

12. Ainsi, l'introduction de la libre circulation des personnes permettra de réaliser l'idée du premier cercle conformément à l'objectif que s'est fixé le Conseil fédéral dans son rapport du 15 mai 1991 à l'égard des étrangers et des réfugiés. La réglementation applicable aux ressortissants des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cercles ne sera toutefois affectée ni par l'Accord EEE ni par le présent projet d'arrêté.

---