

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Donnerstag, 10. März 2011
Jeudi, 10 mars 2011

08.15 h

09.060

**Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative).
 Volksinitiative.
 Änderung des AuG
 Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi).
 Initiative populaire.
 Modification de la LEtr**

Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 24.06.09 (BBI 2009 5097)
 Message du Conseil fédéral 24.06.09 (FF 2009 4571)
 Ständerat/Conseil des Etats 10.12.09 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)
 Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Erstrat – Premier Conseil)
 Ständerat/Conseil des Etats 18.03.10 (Fortsetzung – Suite)
 Nationalrat/Conseil national 02.06.10 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
 Nationalrat/Conseil national 02.06.10 (Fortsetzung – Suite)
 Ständerat/Conseil des Etats 07.06.10 (Differenzen – Divergences)
 Nationalrat/Conseil national 08.06.10 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 09.06.10 (Differenzen – Divergences)
 Ständerat/Conseil des Etats 10.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Nationalrat/Conseil national 10.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Ständerat/Conseil des Etats 18.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Nationalrat/Conseil national 18.06.10 (Schlussabstimmung – Vote final)
 Text des Erlasses 2 (BBI 2010 4241)
 Texte de l'acte législatif 2 (FF 2010 3853)
 Text des Erlasses 3 (BBI 2010 4243)
 Texte de l'acte législatif 3 (FF 2010 3855)
 Text des Erlasses 3 (Berichtigung) (BBI 2010 4401)
 Texte de l'acte législatif 3 (Errata) (FF 2010 4003)
 Ständerat/Conseil des Etats 10.03.11 (Fortsetzung – Suite)

1. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer 1. Loi fédérale sur les étrangers

*Antrag der Kommission
 Nichteintreten*

*Proposition de la commission
 Ne pas entrer en matière*

Cramer Robert (G, GE), pour la commission: En ma qualité de vice-président de la commission, j'interviens ici en lieu et place de Monsieur Berset, qui est terrassé par la grippe, et je fais volontiers le rapport de la commission.

Permettez-moi de dire quelques mots pour rappeler la situation. Le 24 juin 2009, le Conseil fédéral avait soumis à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la loi sur les étrangers. Ce projet constituait un contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels». La commission avait examiné ce projet au cours du quatrième trimestre de l'année 2009, et cela en même temps que nous examinions l'initiative populaire.

Le 12 novembre 2009, la commission, en vue de la session d'hiver, proposait au Conseil des Etats d'adopter le contre-

projet. Mais, en réalité, celui-ci n'a jamais été examiné par le Conseil des Etats, parce qu'au début de la session d'hiver 2009, la commission est revenue sur sa décision et a adressé au Conseil des Etats une motion d'ordre – qui a été acceptée – visant à ce que l'objet soit renvoyé à la commission, notamment pour que celle-ci puisse déterminer si un contre-projet direct plutôt qu'un contre-projet indirect soit élaboré. A la suite de cette motion d'ordre, le 18 février 2010, la commission a décidé de suspendre le traitement du projet en attendant que le peuple se prononce sur l'initiative et sur le contre-projet direct. C'était une décision qui était du ressort de la commission puisque, dès l'instant où il était prévisible que la durée de la suspension de l'examen serait inférieure à une année, elle était compétente pour le faire.

Vous connaissez la suite des événements: le peuple et les cantons ont accepté le 28 novembre 2010 l'initiative populaire «pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi)», ce qui finalement rend le contre-projet caduc.

En ce qui concerne le droit parlementaire et les questions de procédure, en application de l'article 87 de la loi sur le Parlement, un conseil ne peut pas décider à lui tout seul d'ajourner le traitement d'un objet pour une période indéterminée. Il s'agit d'une décision qui doit être prise de manière formelle par les deux conseils, si on estime que les travaux ne reprendront vraisemblablement pas avant le délai d'une année. C'est exactement la situation dans laquelle on se trouve.

Ce que la commission vous propose, ce n'est pas d'ajourner le traitement de cet objet mais bien de ne pas entrer en matière. Il apparaît en effet qu'à ce stade, la façon la plus claire de régler le sort de cet ancien contre-projet indirect, c'est de ne pas entrer en matière, de faire en sorte qu'il n'y ait plus lieu d'en débattre, de façon à ce que le Conseil fédéral ait le champ libre pour faire les nouvelles propositions qui sont en train d'être élaborées en vue de constituer la législation d'application de l'initiative qui a été acceptée. Voilà le sens de notre proposition.

La commission a pris sa décision à l'unanimité, et je vous invite à soutenir sa proposition de non-entrée en matière.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Der Kommissionssprecher hat es gesagt: Der Bundesrat hatte der Bundesversammlung 2009 einen indirekten Gegenvorschlag zur Ausschaffungs-Initiative unterbreitet, Ihre Kommission sistierte diesen indirekten Gegenvorschlag bis zur Abstimmung über die Ausschaffungs-Initiative, und die Ausschaffungs-Initiative ist bekanntlich am 28. November des letzten Jahres von Volk und Ständen angenommen worden.

Bevor ich mich zur Frage des weiteren Vorgehens äussere, möchte ich doch kurz ausführen, welche Massnahmen seit der Abstimmung über die Ausschaffungs-Initiative getroffen worden sind. Für die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung habe ich im Dezember 2010 eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Herrn Professor Heinrich Koller eingesetzt, dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz; die meisten von Ihnen kennen ihn vermutlich noch. Mit Herrn Koller konnten wir eine ausgewiesene Persönlichkeit für diese herausfordernde Aufgabe gewinnen. Neben ihm sind weitere sechs Personen in dieser Arbeitsgruppe: Zwei Personen vertreten das Initiativkomitee; die für den Vollzug zuständigen kantonalen Gremien sind durch den Sekretär der KKJPD und die Sekretärin der SODK vertreten; auch das Bundesamt für Migration und das Bundesamt für Justiz sind in dieser Arbeitsgruppe durch je eine Person vertreten. Ich erachte die Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppe als ausgewogen. Wir haben darauf geachtet, dass die Arbeitsgruppe nicht zu gross ist, damit sie wirklich effizient und zielorientiert arbeiten kann. Ich kann Ihnen schon heute sagen: Sie arbeitet sehr gut, und die Arbeiten schreiten voran.

Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, mir bis Mitte Juni dieses Jahres in einem Bericht darzulegen, wie die neue Verfassungsbestimmung auf Gesetzesstufe umgesetzt werden kann.



Nach Abgabe dieses Berichtes wird der Bundesrat die Vernehmlassung zur Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative eröffnen, und dann werden, wie üblich, dem Parlament Gesetzentwurf und Botschaft unterbreitet werden. Jetzt zum Vorgehen betreffend den indirekten Gegenvorschlag, über den Sie heute beraten: Ihre Kommission hat einstimmig Rückkommen und Nichteintreten auf die Vorlage beschlossen. Ich erachte dieses Vorgehen als richtig, da mit der Annahme der Volksinitiative dieser indirekte Gegenvorschlag zum Ausländergesetz hinfällig geworden ist. Durch die Annahme der Initiative hat der Bundesrat ja jetzt den Auftrag, für die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung zu sorgen, und dabei kommt eben das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung. Im Rahmen der Beratung der Umsetzungsbestimmungen wird das Parlament dann Gelegenheit erhalten, sich mit dem Entwurf des Bundesrates auseinanderzusetzen.

Ich bitte Sie also, dem Entscheid Ihrer einstimmigen Kommission zu folgen und auf die Vorlage nicht einzutreten.

Angenommen – Adopté

10.3343

**Motion SPK-NR (09.505).
Integrationsrahmengesetz**
**Motion CIP-CN (09.505).
Loi-cadre sur l'intégration**

Einreichungsdatum 15.04.10

Date de dépôt 15.04.10

Nationalrat/Conseil national 17.12.10

Bericht SPK-SR 21.01.11

Rapport CIP-CE 21.01.11

Ständerat/Conseil des Etats 10.03.11

Antrag der Mehrheit

Annahme der modifizierten Motion

Antrag der Minderheit

(Reimann Maximilian, Germann)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion modifiée

Proposition de la minorité

(Reimann Maximilian, Germann)
Rejeter la motion

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Büttiker Rolf (RL, SO), für die Kommission: Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Kommission habe ich mir vorgestellt, es gebe einen gemütlichen Morgen. Sie haben aber alle einen Brief der KdK erhalten, und deshalb bin ich nun gezwungen, die Geschichte der vorliegenden Motion etwas ausgiebiger zu beleuchten und die Bedenken, die in diesem Brief formuliert wurden, so gut wie möglich zu entkräften.

Die Motion 10.3343 der SPK-NR reiht sich in eine Reihe parlamentarischer Vorstöße ein, die alle das eine Ziel haben, die Integrationspolitik des Bundes noch verbindlicher als bisher in Kapitel 8 des Ausländergesetzes zu verankern. Den Anfang gemacht hat 2006 die Motion 06.3445, «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe», unseres damaligen Kollegen Fritz Schiesser, der damit einiges in Bewegung gesetzt hat. Um das Anliegen der Motion Schiesser zu prüfen, hat einerseits die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) im Juni 2009 einen Bericht und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspoli-

tik vorgelegt, andererseits hat der Bundesrat, das ist die zweite Schiene, basierend auf den Empfehlungen der TAK am 5. März 2010 skizziert, welchen Handlungsbedarf er im Bereich der Integrationsgesetzgebung sieht. Vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden sind sich weitgehend einig darin, dass im rechtlichen Bereich, und zwar vor allem in den verschiedenen Spezialgesetzen, Handlungsbedarf besteht. Dem Bericht der Kommission ist unter Ziffer 1.2 zu entnehmen, dass von dieser Entwicklung der Integrationspolitik 17 Spezialgesetze beschlagen werden. Integration ist eine Querschnittsaufgabe, das zeigen die verschiedenen Spezialgesetzgebungen. Sie muss in den Gesetzen, welche die verschiedenen Bereiche des Lebens regeln, verankert sein, etwa in den Gesetzeswerken zu Arbeit, Bildung, Gesundheit usw.

Die Motion 10.3343 will genau dies; die Mehrheit der SPK-SR teilt dieses Anliegen. Nicht einig sind wir aber mit der SPK-NR und dem Nationalrat in der Frage, wo die allgemeinen Bestimmungen zur Integration verankert werden sollen. Das ist eigentlich der Casus belli. Der Nationalrat findet, dass diese zwingend in einem eigenständigen Integrationsrahmengesetz geregelt werden sollte. Die SPK-SR ist anderer Meinung, das ersehen Sie aus dem geänderten Motions- text. Sie ist der Meinung, dass die allgemeinen Bestimmungen zur Integration genauso gut wie bisher im Ausländergesetz verankert werden könnten. Sie hat deshalb einem Änderungsantrag mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Wir beantragen Ihnen, den Wortlaut der Motion wie folgt zu ändern: «Der Bundesrat wird beauftragt, auf der Grundlage des Berichtes zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes ein Integrationsrahmengesetz oder» – das haben wir auch im Interesse der Kantone aufgenommen – «eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes und der betroffenen Spezialgesetze auszuarbeiten.» In diesem Sinne sind wir den Kantonen mit ihren Bedenken zwar nicht vollständig entgegengekommen, das gebe ich gerne zu, aber doch ein gutes Stück.

Welche Überlegungen haben die Staatspolitische Kommission des Ständerates dabei geleitet? Der Bundesrat hat bisher zweimal bewusst sowohl die Variante Ausländergesetz wie auch die Variante Integrationsrahmengesetz offengelassen. Das beweisen der Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010 sowie seine Ablehnung der Motion 10.3343. Offenbar haben beide Varianten ihre Vor- und Nachteile. Wir sehen, dass das vom Nationalrat favorisierte Integrationsrahmengesetz auch klare Nachteile hätte. So verlangen Stimmen von links und rechts, dass ein neuer Integrationserlass sowohl Aspekte des Förderns als auch Aspekte des Forderns enthalten soll. Ich glaube, darin sind wir uns einig, nur sagen die einen «fordern und fördern» und die anderen «fordern und fordern», je nachdem, wo sie etwas stärker Akzente setzen wollen.

Wenn das Nichterfüllen von Integrationserfordernissen ausländerrechtliche Sanktionen nach sich ziehen soll – dies ist bereits heute gemäss Ausländergesetz der Fall –, so muss dies der Einheit der Materie wegen im Ausländergesetz geregelt sein. Bei der Integration kämen wir nicht darum herum, gewisse Punkte sowohl im neuen Integrationsrahmengesetz als auch im Ausländergesetz zu regeln. Dies erleichterte aber das Anliegen nicht, dass künftig sämtliche Akteure der Integrationspolitik noch klarer wissen, was von ihnen erwartet wird.

Einen weiteren Punkt gilt es zu bedenken: Mit dem Gegenvorschlag zur Ausschaffungs-Initiative hat sich das Schweizer Volk auch zu einer Verankerung der Integration in der Verfassung geäußert – Sie haben das alles miterlebt. Ich deute die Ablehnung des Gegenvorschlags nicht als Absage an die Integration. Wenn ich gegenwärtig die Diskussion um Libyen usw. anschau, ist eher das Gegenteil der Fall: Da wird wieder viel von Integrationspolitik gesprochen. Aber – das muss im Ständerat mit aller Deutlichkeit gesagt werden – wir nehmen die Stimmen aus den Kantonen ernst. Die Kantone fürchteten, dass mit dem damals vorgeschlagenen Verfassungsartikel ihre Kompetenzen in der Integrati-

