

97.3013

**Motion SPK-NR (95.088)
Regelung
des Anwesenheitsrechtes
von ausländischen Ehegatten**

**Motion CIP-CN (95.088)
Réglementation
du droit de résidence
des conjoints étrangers**

Wortlaut der Motion vom 21. Februar 1997

Bei der Regelung des Anwesenheitsrechtes von ausländischen Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern bzw. von niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern (Art. 7 bzw. Art. 17 Abs. 2 Anag) sind für die Verlängerung des Anwesenheitsstatus bei Auflösung der Ehe vor Ablauf der fünfjährigen Frist bzw. bei Aufhebung des ehelichen Zusammenlebens dem Ermessen der Fremdenpolizei Schranken zu setzen.

Texte de la motion du 21 février 1997

Dans le cadre de la réglementation du droit de résidence des conjoints étrangers de ressortissants suisses ou d'étrangers possédant une autorisation d'établissement (art. 7 et art. 17 al. 2 LSEE), il convient de fixer des limites au pouvoir conféré à la police des étrangers en matière de prolongation des conditions de résidence en cas de dissolution du mariage avant l'expiration du délai de cinq ans ou de suspension de la vie commune.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Juni 1997

Die vorliegende Motion der SPK-NR zielt in eine ähnliche Richtung wie die als Postulat überwiesene Motion Bühlmann vom 7. Oktober 1994 (94.3473; AB 1995 N 2091, AB 1996 S 294). So sollen ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern und in der Schweiz niedergelassenen Ausländern nach Auflösung der Ehe bzw. des gemeinsamen Haushaltes ihren aufenthaltsrechtlichen Status nicht ohne weiteres verlieren, dies namentlich dort, wo eine Wegweisung aufgrund besonderer Umstände als stossend empfunden werden müsste. Zu diesem Zweck soll das den zuständigen kantonalen Fremdenpolizeibehörden nach der gesetzlichen Ordnung bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen eingeräumte freie Ermessen beschränkt werden.

Nach der heute geltenden gesetzlichen Regelung (Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Anag, SR 142.20) haben Ehegatten von Schweizer Bürgern sowie mit niedergelassenen Ausländern verheiratete und in gemeinsamen Haushalt lebende Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Nach einem ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren haben sie überdies Anspruch auf die unbefristete und vom Bestand der Ehe unabhängige Niederlassungsbewilligung. Aber auch ein Scheitern der Ehe vor Ablauf der fünfjährigen Frist führt nicht zwingend dazu, dass der im Familiennachzug eingereiste ausländische Ehegatte die Schweiz verlassen muss. Vielmehr können die kantonalen Behörden die Aufenthaltsbewilligungen im Rahmen des ihnen gemäss Artikel 4 Anag zustehenden Ermessens verlängern. Aufgrund der einschlägigen Weisungen des Bun-

desamtes für Ausländerfragen (BFA) zur Ausländergesetzgebung sind bei der Interessenabwägung in solchen Fällen namentlich folgende Umstände gebührend zu berücksichtigen: Dauer der Anwesenheit; persönliche Beziehung zur Schweiz, namentlich wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind; berufliche Situation; Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage; bisheriges Verhalten; Integration der Betroffenen in der Schweiz.

Mit diesen Weisungen soll eine möglichst einheitliche, aber den Umständen des Einzelfalles Rechnung tragende Praxis beim Gesetzesvollzug gewährleistet werden. Auch wenn diesen verwaltungsvollzugslenkenden Weisungen der Charakter eigentlicher Rechtsnormen abgeht, stellen sie im Rahmen des Vollzugsföderalismus für die kantonalen Behörden doch klare, zu befolgende Richtlinien bei der Ermessensausübung dar. Die Entscheidbefugnis verbleibt aber bei den kantonalen Behörden, und der Bund kann diese aufgrund der geltenden Kompetenzordnung (Art. 69ter Abs. 2 BV; Art. 4 Anag) namentlich nicht zur Erteilung einer Bewilligung verpflichten. Dabei dürfen die Behörden indessen nicht willkürlich entscheiden; sie sind vielmehr auch im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens an Verfassung und Gesetz gebunden. So haben sie in genereller Hinsicht insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen zu beachten. Mit anderen Worten hat die Ermessensausübung immer pflichtgemäss zu erfolgen; Willkür, Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung stellen Rechtsverletzungen dar, die der Kontrolle durch die kantonalen Verwaltungsgerichte zugänglich sind.

Das BFA hat der oberste Kader der kantonalen Fremdenpolizeibehörden anlässlich einer Informationstagung vom 24. April 1996 dazu aufgerufen, bei Fällen, wie sie bereits Anlass zur Motion Bühlmann vom 7. Oktober 1994 gewesen sind, Härtefallkomponenten gebührend Rechnung zu tragen und Gesuche um einen weiteren Verbleib betroffener ausländischer Ehepartner wohlwollend zu prüfen. Bei Behandlung der schliesslich als Postulat überwiesenen Motion Bühlmann hat sodann der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ausgeführt, die Praxis der Kantone werde von der zuständigen Bundesbehörde verfolgt; damit solle ein allfälliger Handlungsbedarf ermittelt werden. Die kantonalen Behörden wurden denn auch im Februar 1997 aufgerufen, dem BFA über ihre einschlägige Praxis Bericht zu erstatten.

Als Fazit kann festgestellt werden, dass die kantonalen Fremdenpolizeibehörden bereits aufgrund des geltenden Rechtes und der gestützt darauf erlassenen Richtlinien verpflichtet sind, bei ihrem Bewilligungsentscheid den Besonderheiten des Einzelfalles angemessen Rechnung zu tragen; gegen willkürliche Entscheide könnte der Rechtsweg beschritten werden. Weitergehende Einschränkungen stünden demgegenüber mit der geltenden Zuständigkeitsordnung im Widerspruch.

Nachdem bei der Behandlung der Motion Bühlmann die gesetzliche Verankerung zusätzlicher Rechtsansprüche namentlich mit Blick auf die damit verbundene Missbrauchsgefahr zu Recht abgelehnt worden ist und die in Aussicht gestellten Abklärungen bei den kantonalen Fremdenpolizeibehörden noch im Gange sind, sieht der Bundesrat zurzeit keine Veranlassung zu weitergehenden Massnahmen. Indessen ist sich der Bundesrat der in Einzelfällen vorhandenen Problematik durchaus bewusst.

Das Ergebnis des im Gang befindlichen Meinungsbildungsprozesses zu einer künftigen Migrationspolitik und ein allfälliges Abkommen mit der Europäischen Union im Bereich Personenverkehr werden im übrigen auch zu einer Überprüfung des geltenden Ausländerrechtes führen müssen. Dies wird Gelegenheit bieten, aufgrund gemachter Erfahrung auch die Anwesenheitsregelung ausländischer Ehegatten von Schweizer Bürgern und in der Schweiz niedergelassener Ausländer in die Prüfung einzubeziehen und bisheriges Recht bei allfälligem Handlungsbedarf den aktuellen Bedürfnissen anzupassen.

Bei dieser Sachlage erscheint eine Umwandlung der vorliegenden Motion in ein Postulat als folgerichtig; zumal schon

die in dieselbe Richtung zielende Motion Bühlmann vom Parlament als Postulat überwiesen worden ist. Der Bundesrat erklärt sich deshalb bereit, die vorliegende Motion als Postulat entgegenzunehmen.

*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 2 juin 1997*

La présente motion de la CIP-CN tend vers un objectif analogue à celui de la motion Bühlmann du 7 octobre 1994 (94.3473; BO 1995 N 2091, BO 1996 E 294), transmise sous forme de postulat. Ainsi, les conjoints étrangers de ressortissants suisses et d'étrangers établis en Suisse ne devraient pas tout simplement perdre leur droit de séjour après la dissolution du mariage ou de la vie commune, à plus forte raison si le renvoi semble choquant en regard de circonstances particulières. Il conviendrait par conséquent de fixer des limites au pouvoir d'appréciation conféré par la loi aux autorités cantonales de police des étrangers en matière d'octroi d'autorisations de séjour.

Selon les dispositions légales en vigueur (art. 7 al. 1er et art. 17 al. 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, LSEE, RS 142.20), le conjoint étranger d'un ressortissant suisse et la personne étrangère ayant épousé un étranger établi en Suisse et vivant avec lui ont droit à l'octroi et à la prolongation de l'autorisation de séjour. Après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans, ils ont droit, par ailleurs, à l'autorisation d'établissement de durée indéterminée, laquelle est indépendante de l'existence du mariage. Même si l'union conjugale échoue avant l'échéance du délai de cinq ans, le conjoint étranger entré en Suisse dans le cadre du regroupement familial ne doit pas nécessairement quitter notre pays. Les autorités cantonales peuvent, au contraire, prolonger les autorisations de séjour en usant du pouvoir d'appréciation qui leur est conféré par l'article 4 LSEE. Conformément aux directives afférentes de l'Office fédéral des étrangers (OFE) relatives au droit des étrangers, il doit être dûment tenu compte des éléments suivants lors de la pesée des intérêts dans de tels cas: durée de la présence en Suisse; liens personnels avec notre pays, notamment lorsqu'il y a des enfants communs; situation professionnelle; situation de l'économie et du marché du travail; comportement adopté jusqu'ici par l'étranger; intégration de l'intéressé en Suisse.

Ces directives tendent à assurer une pratique aussi uniforme que possible sur le plan de l'exécution de la loi, tout en tenant compte des circonstances des cas d'espèce. Même si ces directives administratives qui servent de repère dans l'exécution de la loi ne sauraient être assimilées à de véritables normes juridiques, elles représentent, dans le contexte du fédéralisme en matière d'exécution, des lignes directrices claires pour l'exercice du pouvoir d'appréciation par les autorités cantonales. La compétence de prendre des décisions reste toutefois acquise aux dites autorités. Compte tenu de la répartition actuelle des compétences (art. 69ter al. 2 cst.; art. 4 LSEE), la Confédération ne saurait donc contraindre les cantons à délivrer une autorisation. Les autorités cantonales ne peuvent cependant pas statuer arbitrairement puisqu'elles sont, elles aussi, liées à la constitution et à la loi dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui leur est conféré. C'est ainsi qu'elles doivent, d'une manière générale, tenir compte du principe de l'égalité devant la loi, de celui de la proportionnalité et de l'obligation de protéger l'ordre public. En d'autres termes, le pouvoir d'appréciation doit toujours s'exercer dans les limites des prescriptions légales; arbitraire, abus et excès du pouvoir d'appréciation constituent des violations de droit soumises au contrôle des tribunaux administratifs cantonaux. A l'occasion de la journée d'information du 24 avril 1996, l'OFE a invité les chefs des autorités cantonales de police des étrangers à tenir dûment compte, pour le traitement des cas ayant conduit à la motion Bühlmann du 7 octobre 1994, des éléments constitutifs d'un cas de rigueur et à examiner avec bienveillance les demandes émanant de conjoints étrangers désireux de poursuivre leur séjour. Lors du traitement de la motion Bühlmann, motion finalement transmise sous forme de postulat, le chef du Département fédéral de

justice et police a relevé que les autorités fédérales compétentes suivaient de près la pratique des cantons, cela afin d'établir la nécessité d'une intervention éventuelle. C'est la raison pour laquelle les autorités cantonales ont été invitées, en février 1997, à renseigner l'OFE sur leur pratique en la matière.

On relèvera, pour conclure, qu'en vertu du droit en vigueur et des lignes directrices édictées en conséquence, les autorités cantonales de police des étrangers ont déjà l'obligation de tenir compte, de manière appropriée, des particularités du cas d'espèce lorsqu'elles statuent sur des demandes d'autorisation, les décisions arbitraires pouvant, en l'occurrence, faire l'objet d'un recours. Des restrictions plus importantes seraient, par contre, contraires à la réglementation actuelle des compétences.

Le Conseil fédéral n'a actuellement aucun motif de prendre de nouvelles mesures puisque, d'une part, la consécration dans la loi de droits supplémentaires a été refusée à juste titre lors du traitement de la motion Bühlmann, en raison notamment du risque d'abus qui en résulterait et que, d'autre part, l'enquête effectuée auprès des autorités cantonales de police des étrangers est toujours en cours. Il n'en demeure pas moins que le Conseil fédéral est conscient des problèmes se posant dans certains cas.

L'aboutissement du courant d'opinion qui se crée actuellement autour d'une future politique migratoire et la conclusion éventuelle avec l'Union européenne d'un accord sur la libre circulation des personnes appelleront, du reste, une révision du droit des étrangers actuel. Cela offrira l'occasion d'examiner aussi, à la lumière des expériences recueillies jusqu'à présent, le règlement des conditions de séjour des conjoints étrangers de ressortissants suisses et d'étrangers établis dans notre pays et, en cas de nécessité, d'adapter le droit existant aux besoins actuels.

Compte tenu de cet état des choses, il semble logique de transformer en postulat la présente motion, d'autant plus que la motion Bühlmann, qui tendait dans la même direction, a, elle aussi, été transmise sous forme de postulat. Le Conseil fédéral se déclare par conséquent disposé à accepter la présente motion en tant que postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Une minute pour vous dire que, lors des délibérations concernant la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, notre commission a remarqué qu'il y avait une lacune importante dans la législation actuelle. Elle vous propose de la combler en transmettant la présente motion sous forme de postulat.

Actuellement, pendant les cinq premières années, l'épouse étrangère d'un étranger au bénéfice d'un permis d'établissement perd son propre droit de séjour, s'il y a dissolution du mariage par décès, divorce ou séparation. La prolongation de séjour va dépendre du bon vouloir de la police des étrangers, et il y a des abus en la matière.

Par 16 voix contre 5, la majorité de la commission a demandé que soient fixées des limites aux pouvoirs conférés à la police des étrangers.

Monsieur le Président de la Confédération, je vous remercie d'accepter cette motion sous forme de postulat. Je me permets toutefois de vous recommander de faire diligence pour mettre fin à une situation insatisfaisante en tous points. Je ne sais pas si je vais créer un précédent, mais au nom de la commission, je dépose un postulat urgent.

Präsidentin: Die Berichterstatterin erklärt sich mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Präsidentin: Ich spreche den beiden Berichterstatte­rinnen unseren Dank aus für die speditive Methode, mit der sie das Asylgesetz mit uns zusammen beraten haben. *(Beifall)*
Ich danke auch Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen, und stelle fest, dass wir jetzt das Training für die Beratung der Neat-Geschäfte absolviert haben.

Schluss der Sitzung um 13.30 Uhr
La séance est levée à 13 h 30

Motion SPK-NR (95.088) Regelung des Anwesenheitsrechtes von ausländischen Ehegatten

Motion CIP-CN (95.088) Réglementation du droit de résidence des conjoints étrangers

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	97.3013
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1997 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1283-1285
Page	
Pagina	
Ref. No	20 042 254

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.