

A ces suggestions dont a débattu la commission de votre conseil, M. Huber, directeur de l'Office fédéral des constructions a répondu qu'il n'y a pas d'alternative et qu'aucune possibilité de loger 80 nouveaux fonctionnaires n'existe ni sur la place de Berne ni dans les environs. Les membres de la commission se sont rangés à cet avis. De par l'afflux des réfugiés, il y a urgence et les travaux doivent être exécutés, en priorité, le plus rapidement possible. Ainsi en a décidé la commission à l'unanimité des huit membres présents.

Belser: Gegen den Ausbau der Gebäude an der Einsteinstrasse habe ich nichts einzuwenden. Gestatten Sie mir aber einige Bemerkungen zur gesamthaften Unterbringung der Flüchtlingsabteilungen und der Rekursinstanzen. Sie werden, wenn die Pläne verwirklicht sind und der Personalbestand aufgestockt ist, an insgesamt sechs Orten untergebracht sein. Bei der Behandlung einiger Teilaspekte dieses Unterkunftsproblems stellten wir in der Finanzdelegation fest, dass diese Lage nicht befriedigen kann. Ebenso klar war aber immer der Widerstand zu spüren, ausserhalb von Bern eine betrieblich bessere Lösung zu finden. Dass sich dagegen die direkt Betroffenen wehren, das verstehe ich eigentlich noch. Dennoch möchte ich den Bundesrat bitten, etwas ernsthafter nach dezentralisierten Lösungen, nach denen mindestens einzelne Gruppen zusammengefasst werden können, zu suchen. Es nützt nichts, wenn man eine Liste von Bundesämtern aufstellt, die von Bern in andere Landesgegenden verlagert werden sollen, gleichzeitig aber bei aktuellen Ausbauproblemen der Verwaltung mit allen erdenklichen Argumenten dann wieder für den Standort Bern kämpft. Es gibt Möglichkeiten im Raume Biel oder Grenchen, aber ich habe das Gefühl, die Bundesverwaltung will nicht. Deshalb findet man auch keine Lösung.

Bundesrat Friedrich: Ich stelle fest, dass der Ausbau des Gebäudes Einsteinstrasse an sich nicht umstritten ist.

Zu den Bemerkungen von Herrn Belser möchte ich sagen: Es ist auch für uns unerfreulich, dass die Abteilung Flüchtlinge und der Beschwerdedienst je an drei verschiedenen Orten untergebracht werden sollen. Das Amt für Bundesbauten hat uns vorläufig leider keine besseren Lösungen präsentieren können. Wir dringen von uns aus, in unserem eigenen Interesse, auf bessere Lösungen.

Zur Verlegung in die Umgebung von Bern: Man kann meines Erachtens ein ganzes Amt aus der Stadt Bern hinaus verlegen, aber man kann nicht eine Abteilung aus einem Amt herausreissen und diese Abteilung allein von Bern wegnehmen. Der Stab der Abteilung Flüchtlinge und die Sektion Inland sind nun einmal mit der zentralen Infrastruktur des Amtes aufs engste verbunden, müssen doch vor allem der rasche Zugriff auf die verschiedenen Dossierkategorien in der Personalregistratur und die Verfügbarkeit der zentralen Textverarbeitung und Telexzentrale jederzeit gewährleistet sein. Wenn wir eine Abteilung von diesen zentralen Diensten wegreissen und meinetwegen nach Biel oder Grenchen verlegen, dann müssen wir diese Infrastruktur dort ein zweites Mal aufbauen. Das ist mit ausserordentlich hohen Kosten verbunden, was uns nicht zweckmässig zu sein scheint.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Titre et préambule, art. 1 et 2

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

83.922

Motion des Nationalrates (Zehnder).

Schwarzarbeit

Motion du Conseil national (Zehnder).

Travail au noir

Beschluss des Nationalrates vom 23. März 1984

Décision du Conseil national du 23 mars 1984

Wortlaut der Motion

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Strafbestimmungen gegen Arbeitgeber, welche ausländische Arbeitskräfte ohne Bewilligung beschäftigen, sowie gegen Schlepper durch eine Revision von Artikel 23, Absätze 1 und 3 des ANAG (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) zu verschärfen. Dabei ist vom Grundsatz auszugehen, dass nicht nur der Schlepper, sondern auch der Arbeitgeber durch sein rechtswidriges Handeln den illegalen Aufenthalt des Ausländers in der Schweiz erleichtert, auch dann, wenn er diesen nicht selbst beherbergt. Ferner ist das Maximum der angedrohten Bussen wesentlich zu erhöhen und gleichzeitig eine Bewilligungssperre gegen fehlbare Firmen zu verhängen.

Texte de la motion

Le Conseil fédéral est chargé de rendre plus sévères, par un projet de révision de l'article 23, 1^{er} et 3^e alinéas de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, les dispositions pénales contre les employeurs qui engagent de la main-d'œuvre étrangère sans autorisation, ainsi que contre les passeurs. En effet, il faut partir du principe que ce n'est pas seulement le passeur, mais aussi l'employeur qui, par son action illicite, facilite le séjour de l'étranger en Suisse, même s'il ne l'héberge pas lui-même. Il faudra également augmenter sensiblement l'amende maximale prévue et en même temps retirer aux entreprises contrevenantes l'autorisation d'employer des étrangers.

Miville, Berichterstatter: Am 23. März dieses Jahres hat der Nationalrat oppositionslos beschlossen, eine Motion unseres Kollegen Herbert Zehnder betreffend schärfere strafrechtliche Erfassung der Schwarzarbeit gutzuheissen, d. h. an den Bundesrat weiterzuleiten.

Die Motion verlangt eine Verschärfung der Strafbestimmungen gegen Arbeitgeber, welche ausländische Arbeitnehmer ohne Bewilligung beschäftigen, sowie gegen die sogenannten Schlepper, und zwar auf dem Wege einer Revision von Artikel 23 Absätze 1 und 3 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG). Gefordert wird eine wesentliche Erhöhung des Maximums der angedrohten Bussen, ferner eine Bewilligungssperre gegen fehlbare Firmen.

Ihre Kommission, die im Beisein von Herrn Direktor König vom Bundesamt für Ausländerfragen sowie des Herrn Dr. Peter von der Bundesanwaltschaft getagt hat, empfiehlt Ihnen mit 6 zu 1 Stimmen (bei einer Enthaltung) Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Wenn hier von Schwarzarbeit die Rede ist, so muss man gleich zu Beginn eine wichtige Einschränkung betonen, die denn auch zu kritischen Bemerkungen und einer Gegenstimme in der Kommissionsberatung führte: es gibt natürlich das Gesamtproblem der sowohl von Schweizern als auch von Ausländern geleisteten Schwarzarbeit, und es gibt als Teil dieser Problematik besonders die von Ausländern geleistete Schwarzarbeit mit ihren humanen, sozialen und strafrechtlichen Aspekten. Und hier steht nur die Ausländer-Schwarzarbeit zur Diskussion, und dies nur unter strafrechtlichen Gesichtspunkten.

Wenn sich Schweizer als Schwarzarbeiter betätigen, so schädigen sie unter Umständen ihren Arbeitgeber, und es

werden im Hinblick auf ihr Entgelt Steuern und Sozialversicherungsbeiträge hinterzogen. Wenn aber Ausländer ohne Bewilligung arbeiten, so treffen nicht nur diese Tatbestandsmerkmale zu, sondern es wird gleichzeitig auch noch die bundesrätliche Stabilisierungspolitik bezüglich der ausländischen Wohnbevölkerung unterlaufen. Mit diesem zweiten Sachverhalt haben wir uns hier zu befassen.

Die zum Teil von Schleppern in unser Land vermittelten Ausländer, die dann – vor allem im Gastgewerbe und in der Hotellerie, zum Teil auch in der Landwirtschaft und im Baugewerbe – ohne Bewilligung beschäftigt werden, schaffen eine ganze Reihe von Problemen. Sie verkörpern menschlich, sozial und von ihrer rechtlichen Stellung her eine Unterschicht, die wir in der Struktur des Arbeitsmarktes nicht akzeptieren. Sie sind vielfach nicht versichert hinsichtlich der Risiken Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit, denn die Anmeldung bei der Versicherung könnte ja zur Aufdeckung der illegalen Beschäftigung führen. Sie unterbieten in zahlreichen Fällen die von den Sozialpartnern vereinbarten Lohn- und Arbeitsbedingungen, sie stellen eine Konkurrenz zu unseren Schweizer Stellenlosen dar – soweit diese dazu bereit sind, die von diesen Ausländern geleistete Arbeit zu verrichten, muss ich hier einschränkend bemerken –, und sie belasten die Öffentlichkeit, wenn sie entdeckt werden, mit Auslagen für Unterstützung und Ausreise.

Nun ist es nicht etwa so, dass der Bund bisher gegen diese unerfreulichen Erscheinungen nichts unternommen hätte. Es sind Visavorschriften verschärft worden, man hat Weisungen an die Grenzkontrollen erteilt, und man hat zusammen mit den Kantonen Inlandkontrollen in Firmen, in Massenunterkünften und in Restaurants angeordnet. Aber die Grenzkontrollen leiden – wie Sie alle wissen – unter dem Personalstopp und finden lückenlos eigentlich nur noch auf den internationalen Bahnhöfen und Flughäfen statt. Auch die stichprobenweisen Inlandkontrollen können nur soweit durchgeführt werden, als eben die kantonalen Stellen über das nötige Personal verfügen.

Daneben ist man strafrechtlich gegen Arbeitgeber und Schlepper vorgegangen. Aber da hat nun ein Bundesgerichtsurteil vom 16. Dezember 1983 die bisher für möglich erachteten Sanktionen eingeschränkt. Dieses Bundesgerichtsurteil bildet auch den unmittelbaren Anlass für diese Motion. Demnach bildet nämlich die blossе Beschäftigung eines Ausländers ohne Bewilligung lediglich eine Übertretung gemäss Artikel 23 Absatz 3 ANAG (Busse bis 2000 Franken). Ein Vergehen gemäss Artikel 23 Absatz 1 ANAG (Gefängnis bis zu 6 Monaten, Busse bis 10 000 Franken) liegt dann vor, wenn der Arbeitgeber einem Ausländer über die Beschäftigung hinaus das rechtswidrige Verweilen in unserem Land erleichtert, indem er ihn zum Beispiel beherbergt. Hier soll nun eine Ausweitung des Vergehens-Tatbestandes erfolgen, und zwar in der Weise, wie man sich das im Hinblick auf die Artikel 83 und 84 des vom Volke am 6. Juni 1982 verworfenen Ausländergesetzes vorgenommen hatte.

Die weiteren Begehren der Motion sind gegenstandslos, denn die Bestrafung von Schleppern kann aufgrund der Strafbestimmungen des ANAG durchaus in dem vom Motionär geforderten Sinne erfolgen. Die Bewilligungssperre gegenüber fehlbaren Arbeitgebern kann aufgrund von Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung betreffend Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 26. Oktober 1983 vorgenommen werden.

Der Bundesrat ist gewillt, die Motion entgegenzunehmen. Eine gewisse Opposition ergab sich in der Kommission aus dem Umstand, dass hier eben nur ein Teil der gesamten Schwarzarbeiter-Problematik angegangen wird, mit Rücksicht auf die Personalschwierigkeiten in Hotellerie und Gastwirtschaftsgewerbe sowie zum Teil der Landwirtschaft und des Baugewerbes in Bergregionen. Vorschläge bezüglich einer Härteklause, ja sogar einer allfälligen Amnestie, wurden erörtert und wieder fallen gelassen.

Lassen Sie mich noch eine persönliche Bemerkung anfügen. Die von Ausländern erbrachte Schwarzarbeit stellt uns

– wie ich einleitend bemerkt habe – nicht nur vor strafrechtliche, sondern auch vor soziale und menschliche Probleme. Auch da ist vor kurzem ein Bundesgerichtsurteil ergangen. Es schaffte Unsicherheit bezüglich der Frage, wieweit ausländische Schwarzarbeiter vor ihrer Ausschaffung noch ihre Rechte aus dem Arbeitsverhältnis geltend machen können. Es ist mir aufgefallen, dass die Gewerkschaft Verkauf, Handel, Transport, Lebensmittel (VHTL) an ihrem kürzlichen Kongress in Einsiedeln folgende Entschliessung gefasst hat: Es soll nach Lösungen gesucht werden, «damit die arbeitsmarktlichen Bestimmungen der Ausländergesetzgebung auch für Schwarzarbeiter und rückwirkend geltend gemacht werden können. Gegebenenfalls sind Massnahmen im gesetzlichen Bereich anzustreben».

Soweit dieses gewerkschaftliche Anliegen, das uns, wie ich annehme, noch beschäftigen wird. Nun aber zurück zur Motion des Nationalrates.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit eindeutiger Mehrheit ihre Gutheissung.

M. Reymond: Je n'ai pas pu partager l'allégresse de notre commission, ni voter et soutenir la motion du Conseil national au sujet du travail au noir, laquelle vise essentiellement les employeurs des étrangers. Son texte veut condamner ces derniers plus lourdement que la loi actuelle ne le permet.

Le travail au noir des étrangers est incontestablement un moyen de détourner la politique de la Confédération en matière de stabilisation du nombre des étrangers dans notre pays. A ce titre, des dispositions pénales doivent être prises. Je constate qu'elles existent, mais les partisans de la motion les considèrent comme insuffisantes. Je tiens toutefois à les rappeler. En effet, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers prévoit, à l'article 23, 1^{er} alinéa, chiffre 5: «Celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer une entrée ou une sortie illégale ou un séjour illégal sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 10 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une amende seulement.» A l'alinéa 3 du même article, nous trouvons: «Les autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers, aux décisions des autorités compétentes seront punies de l'amende jusqu'à 2000 francs. Dans les cas de très peu de gravité, il pourra être fait abstraction de toute peine.»

Dans les circonstances actuelles, je considère que l'augmentation de ces peines frappant les employeurs ne serait en tout cas pas opportunes dans certaines régions et dans certains secteurs économiques de notre activité nationale, et cela pour plusieurs raisons qui relèvent, d'une part, du problème du travail au noir en général, et, d'autre part, du problème que posent, en général aussi, les étrangers dans notre pays.

En ce qui concerne le travail au noir, il faut constater qu'en Suisse il est d'abord le fait des Suisses, favorisé qu'il est par la réduction de l'horaire de travail et l'extension des vacances ainsi que par les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage, par la fiscalité très progressive; vous connaissez tous ces raisons qui font que des seconds emplois au noir se sont multipliés en Suisse et sont le fait des Helvètes eux-mêmes. On ne peut dès lors s'empêcher de relever le relent de xénophobie d'une motion qui veut condamner, plus encore qu'aujourd'hui, l'employeur des seuls étrangers travaillant au noir, alors qu'on ne pénalise pas du tout l'employeur d'un Suisse au noir. Il faudrait que, sur ce plan-là, les Helvètes se regardent quelque peu dans les yeux. Quant à la politique observée à l'égard des étrangers, la stabilisation que nous voulons exige des sanctions envers les employeurs au noir. Cela est évident. La Confédération et les cantons – notre rapporteur l'a rappelé – prennent des mesures pour appliquer les dispositions légales et pour lutter contre les travailleurs clandestins. Cependant, il me semble que, dans ce domaine, il faut savoir raison garder, et il est illusoire de croire que la loi et ses sanctions sévères pourront tout régler. L'hôtellerie et la restauration, ainsi que

l'agriculture mais dans une moindre mesure, connaissent, en matière de main-d'œuvre, d'énormes difficultés. Les contingents fédéraux consentis sont insuffisants. Les Suisses, même chômeurs, refusent ces travaux, ou ne veulent pas se déplacer dans les lieux touristiques. Dès lors, lorsque le «touriste étranger» de passage – parce que c'est cela les «étrangers travailleurs au noir» – sollicite un emploi de deux à trois mois chez un petit patron qui ne sait où donner de la tête, comment voulez-vous qu'aucune infraction ne soit jamais commise?

Permettez que je vous rappelle que des établissements sont fermés, dans mon canton, parce que l'on manque de main-d'œuvre, que l'Hôtel Beau-Site, de Château-d'Oex ferme à la fin de cette semaine pour trois mois – c'est le plus bel hôtel de cette station – simplement par manque de personnel. La direction de cet établissement a d'ailleurs écrit une lettre dans ce sens aux autorités municipales. Ne voulant pas entrer dans la clandestinité, la direction de cet hôtel ferme l'établissement et refuse d'accueillir des congrès et autres manifestations. De tels cas ne sont pas rares.

Pendant ce temps, les habitants de ces sites touristiques, à la lecture des journaux, apprennent que, dans d'autres régions de la Suisse, les réfugiés sont nombreux, s'installent avec rémunération mais sans travail, rémunération allouée généreusement par la Confédération. Nous ne pouvons pas empêcher les employeurs de ces zones touristiques et les agriculteurs qui ne peuvent pas offrir les salaires des Schweizerhof, Bellevue et autres Dolder (qui affichent plein toute l'année), de trouver qu'il existe une certaine dureté à leur endroit.

Que ces personnes soient punies, la loi le veut, et c'est normal. Mais il me semble exagéré de vouloir, par la motion, augmenter encore des tensions chez des gens qui ne demandent qu'à poursuivre leurs activités et qui ont besoin de main-d'œuvre. S'il est normal que l'on ne contraigne pas les chômeurs à accepter un travail qui ne leur convient pas, il est normal aussi de ne pas considérer comme un grand escroc, un employeur en difficultés qui engage, pour une petite période de trois mois, un «étranger de passage».

C'est la raison pour laquelle je considère la motion comme exagérée dans son objectif même si, – je le répète – l'infraction doit être condamnée. Il faut conserver le sens de la mesure. Ce n'est pas par le développement d'un Etat policier et répressif qu'on résout mieux les problèmes qui sont de nature politique, économique et sociale.

Lauber: Als Mitglied der vorberatenden Kommission des Ständerates habe ich mich bei der Abstimmung über die Motion Zehnder der Stimme enthalten. Was mich zu dieser Haltung bewogen hat, sind aber keineswegs grundsätzliche Vorbehalte bezüglich der Zielsetzung dieser Motion. Mit der Mehrheit unserer Kommission und mit der Mehrheit des Nationalrates bin ich der Auffassung, dass die Schwarzarbeit ein zu ernstes Problem ist, als dass man – ich denke an soziale, wirtschaftliche, aber auch gesellschaftspolitische Gründe – nicht energisch dagegen einschreiten sollte. Die heutigen gesetzlichen Vorschriften bieten dazu in Artikel 23 des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 bereits eine recht brauchbare Handhabe, und ich bedaure, dass diese durch das Bundesgerichtsurteil vom 16. September 1982 eines Teils ihrer Wirksamkeit entblösst worden sind. Unter gewissen Voraussetzungen könnte ich mich mit einer massvollen Verschärfung dieser Bestimmungen, wie sie vom Bundesrat ins Auge gefasst werden, einverstanden erklären. Wir müssen uns in diesem Zusammenhang mit der Erörterung der Motion Zehnder die Frage stellen, aus welchen Ursachen es zur Schwarzarbeit kommt. Meines Erachtens würden wir uns der Übertreibung schuldig machen, wollten wir alle Betriebe und Unternehmungen der Landwirtschaft, des Gast- und Baugewerbes, die gelegentlich in Vergangenheit oder Gegenwart zu Schwarzarbeit greifen, blossen egoistischen Gewinnstrebens anklagen. Durch mein Herkommen und meine zivile Tätigkeit bin ich ganz besonders mit den Fragen des Arbeitsmarktes im Tourismus, in der Landwirtschaft,

aber auch im Baugewerbe vertraut, das gerade in ausgesprochenen Gebirgsregionen nur während der sogenannten guten Saison – also während höchstens fünf bis sechs Monaten im Jahr – voll arbeiten kann. Hier entstehen tatsächlich wegen des Mangels an Personal Engpässe, die weder mit einheimischen Arbeitskräften, noch mit der vom Bund an Fremdarbeitern, namentlich Saisoniers, zugestandenen Kontingente überwunden werden können. Trotz der von der im Tourismus besonders engagierten Kantonen unternommenen Anstrengungen, einheimisches Personal zu rekrutieren und auszubilden, fehlt es in dieser Sparte an genügend Arbeitskräften, insbesondere für gewisse eher untergeordnete Aufgaben. Die Zuteilung eines grösseren Kontingentes der ausländischen Arbeitskräfte würde für das Gastgewerbe eine gewisse Entlastung und Genugtuung bedeuten.

Nochmals auf die von den zuständigen kantonalen Stellen in dieser Richtung immer wieder beim Bund unternommenen Schritte hinweisen, hiesse, so wie die Dinge heute liegen, Wasser in die Aare tragen. Es müssen entweder Betriebe geschlossen werden, oder es muss der Betriebsinhaber mit seiner Familie längere und oft tatsächlich unzumutbare Arbeitszeiten in Kauf nehmen. Überdies ist zu unterstreichen, dass es gerade in diesem für unsere Volkswirtschaft und namentlich für die Berggebiete so wichtigen Wirtschaftszweig Arbeiten gibt, für die beim besten Willen keine einheimischen Arbeitskräfte gefunden werden können. Soll man es in diesem Falle zur Schliessung von Betrieben kommen lassen? Dem Schweizer Tourismus, der gerne und oft als eine der tragenden Säulen unserer Volkswirtschaft gepriesen wird und der sich heute mit einer starken ausländischen Konkurrenz konfrontiert sieht, wäre mit einer solchen Lösung wohl kaum gedient.

Engpässe bezüglich des Fehlens von Arbeitskräften gibt es auch in der Landwirtschaft, vor allem zur Zeit der Ernte und bei Intensivkulturen. Man kann namentlich beim Einbringen von leicht verderblichen Obst- und Gemüsesorten nicht einfach geduldig die Ankunft eventuell verfügbarer Arbeitskräfte abwarten. Man muss rasch handeln, will man nicht empfindliche Einkommenseinbussen in Kauf nehmen. Im Baugewerbe ist es vor allem die kurze Arbeitszeit innert des Geschäftsjahres, die bezüglich der notwendigen Arbeitskräfte schwierige Situationen schafft. Es ist durchaus nicht selten, dass in gewissen Bergregionen nur während fünf oder sechs Monaten im Jahr gearbeitet werden kann, weil eben die klimatischen Bedingungen längere jährliche Arbeitsperioden nicht zulassen. Soll man zusehen, wie in solchen Fällen schliesslich ausländische Unternehmungen an die Stelle des einheimischen Gewerbes treten und mit ihrem Personal jene Arbeiten ausführen, auf die gerade unsere Gebirgsgegenden dringend angewiesen sind? Es kann denn auch durchaus vorkommen, dass Betriebsinhaber unter dem Druck besonders schwieriger Verhältnisse zu Schwarzarbeitern Zuflucht genommen haben. Aus den Beratungen der Kommission unseres Rates ging eindeutig hervor, dass die hier erwähnten Erscheinungen sich keineswegs auf die Gebirgsregionen beschränken. Wenn da und dort, insbesondere im Gastwirtschaftsgewerbe und in der Landwirtschaft, von enormen Schwierigkeiten gesprochen wird, so sind diese in allererster Linie auf das schon oft erwähnte und beklagte Ungenügen der an ausländischen Arbeitskräften zugestandenen Kontingente zurückzuführen. Hier liegt meines Erachtens der Hauptgrund für die Beschäftigung von ausländischen Schwarzarbeitern, weshalb ich mir erlaube, diese dringlichen Anliegen dem Bundesrat nochmals in Erinnerung zu rufen.

Zusammenfassend möchte ich festhalten, dass ich der Motion Zehnder schlussendlich zustimmen könnte, wenn ich bezüglich der Gestaltung der vorgesehenen verstärkten Strafbestimmungen vom Bundesrat nähere Angaben und zugleich die Zusicherung erhalten könnte, dass diese in einzelnen Kantonen möglichst einheitlich zur Anwendung kommen werden. Im weiteren betrachte ich es als notwendig, dass diese Bestimmungen es ermöglichen, Härtefälle, wie wir sie bereits kennen und wie sie auch in Zukunft

wieder vorkommen werden, mit dem notwendigen Verständnis zu behandeln.

Schoch: Ich war Mitglied der vorberatenden Kommission und bin an und für sich davon ausgegangen, dass die Angelegenheit klar sei, bis ich heute die Ausführungen von Herrn Reymond und von Herrn Lauber gehört habe. Unter dem Eindruck des Gesagten ist doch auch noch eine Bemerkung meinerseits – als Mitglied der Kommission – unerlässlich, die die Angelegenheit in den richtigen Zusammenhang bringt.

Was im Zusammenhang mit dem Nichteintretensantrag von Herrn Reymond vorgetragen wurde, stellt die Motion des Nationalrates in eine völlig falsche Landschaft, in eine Landschaft, in die sie nicht hineingehört. Es geht hier nämlich nicht um die Gesamtproblematik der Schwarzarbeit. Diese Gesamtproblematik ist zwar in der Kommission eingehend erörtert und diskutiert worden, wie das bereits der Kommissionspräsident dargelegt hat. Es bestand auch Einigkeit darüber, dass die Gesamtproblematik der Schwarzarbeit früher oder später eingehend zu prüfen und auch in unserem Rat zu erörtern sein wird. Wir werden uns damit – lieber sogar früher als später – beschäftigen müssen. Heute steht aber nur ein ganz schmaler Teilbereich aus der gesamten Problematik der Schwarzarbeit zur Diskussion. Das ergibt sich ganz klar aus dem Wortlaut der Motion. Ich möchte Ihnen den Wortlaut nicht vorlesen, aber ich möchte sagen, worum es in der Sache geht. Anlass zur Motion gab nämlich ein Bundesgerichtsurteil, mit dem die bestehenden Strafbestimmungen recht beträchtlich und in präjudizierendem Sinne eingeeengt wurden, und zwar, um es vereinfachend zu sagen, in dem Sinne, dass ein schweizerischer Arbeitgeber, der einen ausländischen Arbeitnehmer schwarz beschäftigt, nicht mehr bestraft werden kann: Bestraft wird nur noch der «arme Teufel», wenn ich das so formulieren darf, der ausländische Schwarzarbeiter. Das widerspricht unserem Gerechtigkeitsempfinden, und es ist zweifellos nicht angemessen, wenn der Arbeitnehmer – der Ausländer, der schwarz in der Schweiz tätig wird und eine Stelle annimmt – mit einer Busse oder sogar mit Haft belegt wird, währenddem der schweizerische Arbeitgeber, der ja für die Schaffung des Tatbestandes unerlässlich mitwirken muss, straffrei davonkommt. Das präjudiziert das Bundesgericht mit seinem Entscheid vom September 1982. Und hier setzt die Motion des Nationalrates ein, hier sollen die geltenden Strafbestimmungen präzisiert und bis zu einem gewissen Grade verschärft werden, damit der schweizerische Arbeitgeber zusammen mit dem ausländischen Schwarzarbeiter zur Rechenschaft gezogen und bestraft werden kann. Das entspricht eindeutig unserem Gerechtigkeitsempfinden, unserem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und gehört auch zur Glaubwürdigkeit unserer Gesetzgebung. Ich meine daher, dass wir dieser Motion zustimmen dürfen, können, und müssen. Wir greifen damit nicht in das Problem des Mangels an Arbeitskräften in der Hotellerie, im Gastwirtschaftsgewerbe ein, wir greifen auch das Problem des Mangels an Saisonarbeitskräften nicht auf; das bleibt alles unbehandelt und wird nicht betroffen von dieser Motion. Sie soll wirklich nur dazu dienen, unsere Gesetzgebung glaubwürdiger zu machen.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen dringend, der Motion zuzustimmen.

Heftli: Auch wenn die Motion angenommen werden sollte, wird es natürlich lange Diskussionen geben, wie weit die Verschärfung gehen soll. Weitgehende Härteklausein werden nicht zu umgehen sein! Und von einer obligatorischen Bewilligungssperre kann sicher auch nicht die Rede sein. Aber die Probleme sind jetzt nun schon derart verwickelt – wie aus den Voten der Herren Kollegen Reymond und Lauber hervorgeht –, dass mir der Antrag richtig erscheint, auf die Motion überhaupt nicht einzutreten bzw. sie abzulehnen. Die Probleme, die Herr Kollege Lauber dargelegt hat, führen nämlich zur Ablehnung der Motion, zumindest in dieser Form. Die Ausführungen von Herrn Kollege Lauber sind

durch Herrn Kollege Schoch keineswegs widerlegt worden. Im Gegenteil, alles, was nach Meinung der Letztern nicht berührt ist, wird gerade durch diese Motion berührt. Zusätzlich soll halt doch hier der Anfang gemacht werden für eine allgemeine Reglementierung auch bei den Schweizern. Und ich fürchte, dass das noch bedeutend weiter gehen könnte als das Konsumkreditgesetz, das diesbezüglich dann geradezu noch als liberal erscheinen könnte. Herr Kollega Miville hat gut reden. Er kommt aus Basel. Dort werden die Probleme durch die Grenzgänger gelöst! Aber in anderen Gebieten geht das nicht.

Ich möchte Ihnen daher empfehlen, dem Antrag von Herrn Kollega Reymond zuzustimmen.

Miville, Berichterstatter: Ob der Miville gut reden oder weniger gut reden hat, das sei hier nicht weiter untersucht. Ich habe ja hier nicht als Basler gesprochen, sondern als Präsident der Kommission, und ich habe die Erwägungen wiedergegeben, die in der Kommission angestellt worden sind, und zwar von einer eindeutigen Mehrheit. Es fällt mir nicht ein, den Herren Reymond und Lauber in der Sache zu widersprechen, im Gegenteil. Ich erkläre – jedenfalls von mir aus –, dass es schwer fällt, sich dem Eindruck zu entziehen, den diese Ausführungen auf uns gemacht haben.

Diese gesamtmarktlichen Betrachtungen der Herren Reymond und Lauber haben sehr vieles für sich, und ich könnte manchem davon beistimmen. Nur ist es eben doch so, Herr Heftli, wie Herr Schoch gesagt hat: Es geht hier nicht um die Gesamtheit dieser Materie. Es geht um einen ganz bestimmten Aspekt, nämlich um die Beschäftigung von ausländischen Schwarzarbeitern, und hier wiederum nicht um die sozialen, menschlichen und gewerkschaftlichen Probleme, die ja auch zu untersuchen wären, sondern nur um die strafrechtliche Seite der Angelegenheit. Nur im Hinblick darauf haben wir zu dieser Motion Stellung zu nehmen. Wie diese strafrechtliche Verschärfung, die von der Motion gefordert wird, im einzelnen vorgenommen und uns dann vorgeschlagen wird, lässt ja alle Möglichkeiten offen, beispielsweise auch eine Härteklause. Es ist mit der Annahme dieser Motion in dieser Hinsicht nichts präjudiziert.

Eines müssen wir doch sehen: Mit dieser Beschäftigung von ausländischen Schwarzarbeitern wird etwas Wichtiges in unserem Lande unterlaufen, nämlich die gesamte bundesrätliche Politik in bezug auf die Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung hier in diesem Lande. Wir sind dafür verantwortlich, dass diese bundesrätliche Stabilisierungspolitik hochgehalten wird. Wir haben dazu beizutragen. Ich muss leider Herrn Schoch in einem kleinen Punkt korrigieren, obwohl ich über seine Unterstützung natürlich sehr froh war. Es handelt sich bei der Auslegung des Bundesgerichtes nicht darum, dass Arbeitgeber, welche einen ausländischen Schwarzarbeiter beschäftigen, straffrei ausgehen würden. Es handelt sich darum, dass, wenn nur dieser Tatbestand vorliegt, bloss eine Übertretung angenommen wird mit Strafen bis zu 2000 Franken, die im Einzelfall dann eher als Prämien betrachtet werden könnten. Es handelt sich also um die Ausweitung des Vergehenstatbestandes, und diese ist nach meiner Auffassung im Hinblick auf das Rechtsgut, das hier zu verteidigen ist und das ich vorhin dargestellt habe, vertretbar.

Bundesrat Friedrich: Der Bundesrat ist bereit, diese Motion hinsichtlich einer Verschärfung der Strafbestimmungen im ANAG über die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung entgegenzunehmen. Die Überlegungen sind in Kürze zusammengefasst die folgenden:

Wir betrachten die Schwarzarbeiter als ein ernsthaftes Problem, und wir können es vor allem nicht hinnehmen, dass unsere Fremdarbeiterregelung auf diese Art und Weise unterlaufen werden kann. Wir können auch nicht dulden, dass damit das Stabilisierungsziel in Frage gestellt wird. Herr Miville hat durchaus zu Recht auf diese Stabilisierung hingewiesen. Wir betrachten die Stabilisierung der Fremdarbeiterbestände nach wie vor als etwas ausserordentlich Wesentliches und politisch Notwendiges. Wir möchten nicht

die Fremdarbeiterfrage wieder zu jener Virulenz hochstilisieren, die sie in den sechziger und in den siebziger Jahren hatte. Ich muss Sie daran erinnern, dass sich eine weitere Überfremdungsinitiative im Stadium der Unterschriften-sammlung befindet. Der Bundesrat hat sich ganz eindeutig auf das Stabilisierungsziel verpflichtet, und er wird dieses Stabilisierungsziel verfolgen. Er kann aus diesen Gründen auch nicht die Kontingente an Ausländern, seien das Saisoniers oder Aufenthaltler, beliebig heraufsetzen, sonst ist die Stabilisierung nicht mehr möglich.

Wir sind der Meinung, dass die heutigen Strafbestimmungen im ANAG, wie sie angewendet werden, nicht genügen, und zwar weil – wie Herr Ständerat Miville zu Recht gesagt hat – in der Regel nur der Übertretungstatbestand und nicht der Vergehenstatbestand zur Anwendung kommt, besonders nach diesem neuen Bundesgerichtsurteil. Es werden in der Regel einige Hundert Franken Busse ausgefällt, aber das rentiert in den meisten Fällen, so dass diese Strafandrohung keinerlei Abschreckungswirkung mehr hat.

Wir sind aus diesen Gründen der Meinung, dass eine Verschärfung notwendig ist. Wieweit Härtefälle berücksichtigt werden können, wird eine Frage der Gesetzgebung sein. Dass diese neuen Strafbestimmungen nachher in den Kantonen völlig einheitlich angewendet werden, diese Garantie kann der Bundesrat natürlich nicht übernehmen. Er ist nicht Aufsichtsinstanz über die Gerichte.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zu folgen.

Le président: Le Conseil fédéral accepte la motion. La majorité de la commission vous propose de l'approuver, alors que M. Reymond nous propose de la rejeter.

Abstimmung – Vote

Für die Überweisung der Motion	22 Stimmen
Dagegen	15 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

84.449

Motion Knüsel

Spielbanken – Maisons de jeu

Wortlaut der Motion vom 13. Juni 1984

Die Erfahrungen des Auslandes zeigen, dass seriös betriebene Spielbanken touristische Attraktionspunkte sind. Aus den Spieleinnahmen können vielfältige Bestrebungen auf dem Gebiete der Gemeinnützigkeit, des Breitensports und der Tourismuswerbung finanziert werden. Der Bundesrat wird deshalb beauftragt, der Bundesversammlung Bericht und Antrag zur Revision von Artikel 35 Absätze 1 bis 5 der Bundesverfassung zu unterbreiten, damit auch in der Schweiz, unter Wahrung des öffentlichen Wohles, Spielbanken in einem gesetzlich zu bestimmenden Rahmen zugelassen werden können.

Texte de la motion du 13 juin 1984

L'expérience des pays étrangers montre que les maisons de jeu gérées avec sérieux constituent une attraction touristique. Les recettes des jeux permettent de financer de multiples tâches dans des domaines d'utilité publique tels que les sports populaires et la publicité touristique. Le Conseil fédéral est donc chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport et une proposition de révision de l'article 35, alinéas 1 à 5, de la constitution fédérale afin que, sans porter atteinte au bien public, on autorise les maisons de jeu dans un cadre légal qui reste à déterminer.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Andermatt, Brahier, Ducret, Gerber, Hänsenberger, Hophan, Lauber, Matossi, Steiner, Zumbühl (10)

Knüsel: In der Regel verlangen Vorstösse aus dem Parlament zusätzliche Leistungen durch die öffentliche Hand: Es sind normalerweise erhöhte Finanzmittel des Bundes und damit verbunden oft auch zusätzliches Personal, das angefordert wird. Ich bin in der glücklichen Lage, Ihnen sagen zu dürfen, dass bei meiner Motion weder das eine noch das andere zutrifft. Ganz im Gegenteil, sie bringt dem Bund einerseits zusätzliche finanzielle Mittel für kulturelle und soziale Aufgaben. Darüber hinaus erlaubt sie dem Schweizerischen Elementarschadenfonds als gemeinnützige Stiftung, durch Naturschadenereignisse entstandene Kultur-, Land- und Waldschäden, die nicht versicherbar sind, in angemessener Weise zu entschädigen, sofern im Normalfall eine Wiederinstandstellung erfolgt.

Soll nun eine Revision des Spielbankenartikels in der Bundesverfassung und damit die Einführung von Spielbanken in der Schweiz angestrebt werden? Mit dieser Frage befasste sich während rund vier Jahren eine touristische Arbeitsgruppe. Die Recherchen fanden ihren Abschluss mit einem Vorschlag für eine schweizerische Spielbankenkonzeption, die sich in wesentlichen Teilen auf Erfahrungen stützt, die in Österreich, Spanien, in den Niederlanden und in Ungarn beim Betrieb von Casinos gemacht wurden. Acht touristische Organisationen haben 1983 beschlossen, diese Konzeption zu unterstützen und für eine entsprechende Änderung der Verfassung einzutreten. Es sind dies die Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Kongressorte, die Regionaldirektorenkonferenz des Verbandes Schweizerischer Kur- und Verkehrsdirektoren, der Schweizerische Hotelierverein, der Schweizerische Fremdenverkehrsverband, der Schweizerische Kursaalverband, die Schweizerische Verkehrszentrale und der Schweizerische Wirteverband. Es kommt dazu, dass sich die Tourismusorganisationen mit einem zunehmenden harten Konkurrenzdruck des Auslandes konfrontiert sehen.

Zum Problem selbst: Laut Artikel 35 der Bundesverfassung sind Errichtung und Betrieb von Spielbanken verboten. In Berücksichtigung der vom öffentlichen Wohl geforderten Beschränkungen können die Kantonsregierungen jedoch das Boulespiel mit einem Höchsteinsatz von 5 Franken zulassen. Die Voraussetzung dazu ist aber, dass der Spielbetrieb zur Erhaltung oder der Förderung des Tourismus als notwendig erscheint und von einer Kursaalunternehmung geführt wird, die diesem Zwecke dient. In der Schweiz wird das Boulespiel gegenwärtig von 16 Kursälen angeboten. Insgesamt stellte man in den letzten Jahren eine eher rückläufige Entwicklung der Spieleinnahmen fest. Für die Kursäle bedeutet dies unter anderem, dass für Aufgaben, die früher aus Spieleinnahmen finanziert werden konnten, nicht mehr ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Aber auch für den Bund bleiben sinkende Spieleinnahmen nicht ohne Folgen. Ein Viertel der Roheinnahmen aus dem Spielbetrieb ist bekanntlich dem Bund abzuliefern, der diesen Anteil den Opfern von Elementarschäden sowie gemeinnützigen Fürsorgeeinrichtungen zuwendet. Gerade der Schweizerische Elementarschadenfonds sieht sich angesichts tieferer Spieleinnahmen in der Erfüllung seiner Aufgaben vor zusätzliche Probleme gestellt. So konnten wir bei den riesigen, durch Sturm und Föhn verursachten Waldschäden in den letzten Jahren den Betrag von über 5 Millionen Franken zur Wiederaufforstung und für die zusätzlichen Arbeiten in der Grössenordnung von ungefähr 5 Millionen Franken nur ausrichten, weil das Eidgenössische Departement des Innern dem Schweizerischen Elementarschadenfonds zweimal einen zusätzlichen Beitrag in der Höhe von je 500 000 Franken zukommen liess. Ich erinnere vor allem auch an die gewaltigen Schäden in der Umgebung von Sachseln, in der Gegend von Buochs und Beckenried, in Gersau, in Altental, im Zürcher Oberland sowie an die grossen Schäden in den Kantonen Wallis, Uri, Tessin und vor allem im Kanton Graubünden.

Motion des Nationalrates (Zehnder). Schwarzarbeit

Motion du Conseil national (Zehnder). Travail au noir

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.922
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	453-457
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 870