

**Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	64 Stimmen
Dagegen	36 Stimmen

**A. Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz am Kapital der regionalen Entwicklungsbanken und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur**

**Arrêté fédéral sur la participation de la Suisse au capital des banques régionales de développement et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements**

**Le président:** L'entrée en matière est combattue par une proposition de M. Ruf. Nous votons donc sur l'entrée en matière.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	67 Stimmen
Für den Antrag Ruf-Bern	3 Stimmen

*Detailberatung – Discussion par articles***Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Uchtenhagen*

(falls beim Bundesbeschluss B Nichteintreten beschlossen wird)

Bundesbeschluss .... der regionalen Entwicklungsbanken (Rest streichen)

**Titre***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Uchtenhagen*

(pour le cas où le Conseil décide de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral B)

Arrêté fédéral .... des banques régionales de développement (biffer le reste)

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission**Adopté selon la proposition de la commission***Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

**Préambule***Proposition de la commission*

.... vu l'article 9 ....

**Le président:** Je vous signale une correction dans le texte qui ne porte pas à conséquence quant au fond. Dans ce préambule, il s'agit de libeller ce préambule de la manière suivante: «Vu l'article 9» et non pas l'article 8. Cela concerne le texte français d'après ce que M. le rapporteur me signale.

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Uchtenhagen*

(falls beim Bundesbeschluss B Nichteintreten beschlossen wird)

*Abs. 1*

.... der Afrikanischen Entwicklungsbank wird ein Rahmenkredit von 647 Millionen Franken ....

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Uchtenhagen*

(pour le cas où le Conseil décide de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral B)

*Al. 1*

Un crédit de programme de 647 millions de francs .... de la banque africaine de développement. Il est alloué pour une durée ....

**Le président:** Ici, nous avons une proposition de Mme Uchtenhagen et de la minorité de la commission mais celle-ci est devenue sans objet à la suite de la décision concernant l'arrêté fédéral B.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission**Adopté selon la proposition de la commission***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	78 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

86.049

**Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Aenderung  
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 17. September 1986 (BBI III, 249)  
Message et projet de loi du 17 septembre 1986 (FF III, 233)

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1987  
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1987

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Antrag Engler**Rückweisung an die Kommission*

zur Ueberprüfung von Artikel 23 Absatz 2 (Beschluss des Ständerates)

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

*Proposition Engler**Renvoi du projet à la commission*

en l'invitant à réexaminer l'article 23, 2e alinéa (version du Conseil des Etats)

**Le président:** Je vous rappelle que le débat d'entrée en matière se limite au rapport de la commission.

**M. Maître-Genève, rapporteur:** Les travaux qui nous occupent maintenant ont pour origine la motion de M. Zehnder, qui fut acceptée par le Conseil national le 23 mars 1984 et par le Conseil des Etats le 19 septembre 1984. Cette motion demande au Conseil fédéral de rendre plus sévères les dispositions pénales applicables aux employeurs qui engagent de la main-d'oeuvre étrangère sans autorisation, d'une part, et de prendre des dispositions qui permettent de réprimer l'attitude des passeurs, d'autre part. Il s'agit donc, selon le vœu des Chambres fédérales, de procéder à une modification de l'article 23 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Comme le rappelle très opportunément le Conseil fédéral dans son message, notre politique concernant les étrangers vise à contrôler, à limiter l'admission de nouveaux arrivants, d'une part, et à faciliter l'intégration de ceux qui sont installés chez nous de manière durable, d'autre part. Dans cette perspective, il ne fait aucun doute que le travail clandestin entrave l'application de cette politique. Il faut donc prendre les mesures nécessaires pour le combattre.

Sur le plan juridique, la situation actuelle est la suivante. Il faut distinguer plusieurs hypothèses principales. Tout d'abord, l'article 23, dans sa teneur actuelle, précise que celui qui entre ou qui réside illégalement en Suisse peut être puni d'un emprisonnement pouvant atteindre six mois. A cette sanction, peut s'ajouter une amende dont le maximum peut atteindre 10 000 francs. Par ailleurs, celui qui aide ou qui facilite l'entrée illégale d'autrui est passible du même type de peine, avec les mêmes maxima. Il est prescrit, dans un cas comme dans l'autre, que lorsque la gravité du cas est minime on peut ne prononcer qu'une seule amende.

En ce qui concerne les employeurs fautifs, le Tribunal fédéral a jugé, dans un arrêt du 16 septembre 1982, que le simple fait d'occuper un étranger sans autorisation ne constituait qu'une contravention, en d'autres termes, que seule une amende pouvait être infligée en pareille hypothèse. En d'autres termes encore, ce n'est que si l'employeur facilite le séjour illégal de l'étranger, notamment en l'hébergeant, qu'il se rend coupable du délit qui est réprimé par l'article 23, alinéa premier, et qu'il peut alors être passible d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à six mois ou d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs.

Par conséquent, la situation devait être revue, dans le sens de la motion Zehnder, et c'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré des propositions que l'on peut classer en deux groupes distincts. Tout d'abord, et c'est un point fondamental de la réforme qui est proposée, il s'agit d'ériger en infraction autonome l'activité des passeurs, qui consiste soit à faciliter l'entrée ou le séjour illégal d'une personne, soit à lui apporter l'aide aux préparatifs qu'elle aurait engagés à cet effet. Le Conseil fédéral propose que les passeurs qui se trouvent dans cette situation soient punissables de l'emprisonnement et de l'amende, cette dernière pouvant atteindre un maximum de 100 000 francs.

Par rapport à la situation actuelle, il y a plusieurs différences. Tout d'abord, le maximum de la peine n'est plus fixé. Dans le droit actuel, la peine d'emprisonnement ne peut dépasser six mois. Aujourd'hui, la proposition du Conseil fédéral consiste à prévoir: «peut être puni de l'emprisonnement», ce qui signifie que l'on va se référer aux mécanismes généraux du code pénal. Je vous rappelle que l'article 36 du Code pénal suisse indique que «l'emprisonnement est la peine dont la durée est de trois jours au moins et de trois ans au plus». C'est donc dans cette fourchette-là que va désormais s'inscrire la marge d'appréciation du juge. Ce dernier pourra ainsi mieux tenir compte du degré réel de culpabilité de l'auteur. En outre, l'emprisonnement et l'amende vont être cumulés, alors qu'ils peuvent être envisagés à titre alternatif dans le système actuel. Selon la proposition du Conseil fédéral, le cumul des deux peines est donc obligatoire alors qu'il n'était que facultatif auparavant.

Ce premier volet de propositions du Conseil fédéral en ce

qui concerne les passeurs a été très largement débattu, tout d'abord au Conseil des Etats. Certains conseillers aux Etats ont trouvé la proposition peu claire, et ce d'autant que, à côté de la disposition spécifique relative aux passeurs qui était ainsi créée par le projet du Conseil fédéral, subsiste l'alinéa premier de l'article 23 qui, lui, n'est pas touché par la révision et qui comporte un paragraphe qui concerne aussi les passeurs. Des difficultés d'interprétation étaient à prévoir. Aussi le Conseil des Etats, en accord avec Mme Kopp, conseillère fédérale, a-t-il décidé de solliciter de nouvelles propositions. C'est la raison pour laquelle également le Conseil fédéral, respectivement l'administration, sont revenus devant la commission du Conseil des Etats avec des propositions remaniées dans le sens des vœux de cette dernière. Ces propositions remaniées tendent maintenant à proposer un délit qualifié pour les passeurs, en ce sens que l'on va retenir, d'une part, le dessein d'enrichissement illégitime et, d'autre part, la notion d'association ou d'organisation de passeurs. On pourra donc faire ainsi très clairement la distinction entre ce qui est prévu à l'alinéa premier de l'article 23, qui n'est pas touché par la révision, et que vous ne trouvez par conséquent pas sur le dépliant – il se trouve dans le texte de la loi actuellement en vigueur – et l'article 23, alinéa 2, qui propose un délit qualifié pour les passeurs, respectivement lorsqu'il y a dessein d'enrichissement illégitime et lorsqu'il y a association ou organisation de passeurs.

Dès lors, la situation se présente ainsi, et je crois qu'il est important de bien la saisir pour avoir une vision complète de ce qu'est aujourd'hui cet article 23. L'alinéa premier, qui n'est pas touché par la révision, représente en quelque sorte une situation de base. Il vise celui qui facilite ou aide à préparer un séjour illégal mais qui agit sans dessein d'enrichissement ou sans appartenir à une organisation de passeurs. L'alinéa 2, qui est nouveau, prescrit un délit qualifié. En d'autres termes, il prend en considération une situation aggravée, il tend à punir plus fortement celui qui agit comme passeur parce qu'il est mû par un dessein d'enrichissement illégitime ou parce qu'il appartient à une organisation constituée à cet effet. Bien évidemment, le degré de pénalité sera plus élevé puisque non seulement l'emprisonnement est prévu, c'est-à-dire trois jours à trois ans, mais également l'amende, à titre cumulatif, qui peut aller jusqu'à 100 000 francs. L'alinéa 3 est le texte actuel de l'alinéa 2 de la loi en vigueur; il règle la situation d'exemption de toute peine. Plusieurs hypothèses sont envisagées: le fait que l'intéressé est refoulé, le fait qu'il se réfugie en Suisse et que le genre de poursuites auxquelles il est exposé justifie qu'il passe notre frontière; d'autre part, on envisage que celui qui prête assistance à une personne qui se trouve dans les conditions que je viens de décrire n'est éventuellement pas punissable si ses mobiles sont honorables.

On voit donc que l'on a trois situations. Une situation de base que je qualifierai de standard: celui qui prête assistance, mais sans dessein d'enrichissement illégitime, sans appartenir à une organisation de passeurs. On a ensuite la situation d'un délit qualifié, c'est la nouveauté. C'est le dessein d'enrichissement illégitime, l'appartenance à une organisation de passeurs avec l'élévation du seuil des pénalités; on a, enfin, la situation que je qualifierai de privilégiée, c'est-à-dire l'exemption de peine.

Le deuxième volet de la réforme qui est proposée consiste à renforcer les dispositions pénales qui peuvent s'appliquer aux employeurs. Il s'agit, tout d'abord, de regarder ce qui se passe du point de vue du montant de l'amende. Le texte qui nous est proposé prescrit que, pour chaque étranger employé illégalement, l'amende peut atteindre 5000 francs ou un plafond de 3000 francs si l'auteur a agi par négligence. De même, le texte prescrit que le juge n'est pas lié par ces maximums si l'auteur a agi par cupidité. C'est aussi une nouveauté qui est proposée.

Par ailleurs – et c'est également une nouveauté par rapport à la situation existante – en cas de récidive, dans un délai de cinq ans, en plus de l'amende, le juge peut punir de l'emprisonnement jusqu'à six mois ou des arrêts.

Le Conseil des Etats et la Commission du Conseil national, qui a repris la proposition du Conseil des Etats, ont légèrement modifié les propositions du Conseil fédéral en ce sens que l'on a simplement supprimé les minimas relatifs aux amendes. Le Conseil fédéral prévoyait que l'amende, qui peut être infligée à l'employeur, est d'un minimum de 600 francs. La commission, suivant en cela le Conseil des Etats, a supprimé ce minimum. Elle a également supprimé le minimum de 100 francs d'amende en cas de négligence et, d'autre part, elle a prescrit que seuls les maximas sont mentionnés dans le texte. J'y ai fait allusion: 5000 francs d'amende en cas d'action intentionnelle et un plafond de 3000 francs d'amende en cas d'action par négligence. En outre, la commission, suivant en cela également le Conseil des Etats, a prescrit que dans les cas de très peu de gravité – j'insiste sur le très peu – le juge peut faire abstraction de toute peine.

Nous avons eu également une séance supplémentaire de la commission – et c'est peut-être une procédure légèrement inhabituelle – pour discuter des amendements qui avaient été déposés au plenum, lors de la session du mois de juin. Il nous a paru, en effet, préférable de pouvoir discuter tout à fait largement de ces amendements de façon à ce que, dans le cadre du débat qui s'engagera tout à l'heure à ce propos, nous puissions également valablement rapporter.

Voilà les raisons pour lesquelles la commission par 11 voix contre 6 vous recommande d'entrer en matière et de suivre les propositions qu'elle a adoptées.

**Allenspach, Berichterstatter:** Die Schweiz ist ein bevorzugtes Ziel legaler und illegaler Einwanderung. In der Schweiz herrscht Vollbeschäftigung, in vielen benachbarten und entfernten Ländern Arbeitslosigkeit in grossem Ausmass. Unsere Arbeits- und Lebensbedingungen sind auch weit besser als in den meisten europäischen Industriestaaten. Vergleiche mit entfernten, wenig industrialisierten Ländern sind überhaupt nicht mehr möglich. Deshalb ist der Wunsch, in die Schweiz einzureisen, hier zu leben und zu arbeiten, ausserordentlich weit verbreitet. Die Schweiz kann aber diese Wanderströme nicht aufnehmen. Dazu ist unser Land zu klein. Die Zahl der in der Schweiz wohnenden Ausländer hatte schon gegen Ende der sechziger Jahre politische Widerstände geweckt. Sie kennen die Diskussion um die sogenannte Ueberfremdung. Seit 1970 schränken zum Teil sehr einschneidende Zulassungsvorschriften die Einwanderung ein.

An sich ist es nicht unverständlich, dass Einwanderer die restriktiven Einwanderungsvorschriften zu umgehen suchen, illegal in die Schweiz einreisen, sich illegal in der Schweiz aufhalten und illegal in der Schweiz arbeiten. Zum Teil überschreiten arbeitssuchende Ausländer auch unter dem Vorwand, politisch Verfolgte zu sein, unsere Grenzen und begehren Asyl. Es ist nicht leicht, zwischen den aus politischen Gründen in unser Land einreisenden asylbegehrenden Ausländern und den sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen zu unterscheiden.

Die restriktiven Einwanderungsbedingungen dürfen nicht durch unsere Asylpolitik ausgehöhlt werden. Bei allem Verständnis können und dürfen Gesetzgeber und Behörden der illegalen Einwanderung nicht tatenlos zusehen, denn diese steht in diametralem Widerspruch zu der vom Bundesrat definierten und vom Parlament wiederholt gebilligten Ausländerpolitik. Diese will ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Wohnbevölkerung schweizerischer und ausländischer Nationalität herbeiführen, einerseits durch Begrenzung der Zulassung neu einreisender Ausländer, andererseits durch Integration der Ausländer, die sich langfristig in der Schweiz aufhalten.

Wir können sodann auch aus rechtsstaatlichen Gründen die illegale Einwanderung nicht dulden, denn Gesetz und Recht dürfen nicht ungestraft verletzt werden. Rechtswidrig in der Schweiz beschäftigte Ausländer sind zudem kaum gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall und Invalidität versichert. Sie erhalten, selbst unter Berücksichtigung ihrer oft wenig

schweizerischen Verhältnissen entsprechenden Arbeitsleistungen, nicht adäquate Löhne und Lohnnebenleistungen und leben häufig unter Bedingungen, die unserem Lande keine Ehre machen.

Aus staatspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen sind wir verpflichtet, der illegalen Einreise, dem illegalen Aufenthalt und der illegalen Arbeitsaufnahme von Ausländern in der Schweiz entgegenzutreten. Leider genügen die bis jetzt getroffenen Massnahmen nicht, um dieses Ziel zu erreichen. Zwar kennt das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in Artikel 23 Absatz 1 heute schon Strafbestimmungen. Diese Strafbestimmungen reichen aber nicht aus. Diese Vorlage will nun neu zwei qualifizierte Straftatbestände anfügen, nämlich:

1. Wer in der Absicht, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern, einem Ausländer die rechtswidrige Einreise in die Schweiz und das rechtswidrige Verweilen in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft, soll schwerer bestraft werden, nämlich mit Gefängnis – und zwar ohne oberen Strafrahmen – und mit Busse bis zu 100 000 Franken.

Anvisiert sind bei diesem qualifizierten Straftatbestand die sogenannten «Schlepper», die in Bereicherungsabsichten Ausländer illegal in die Schweiz einschleusen.

Solche Schlepper verdienen keine Nachsicht. Sie wissen um die Illegalität ihres Tuns; sie kennen zumeist auch die rechtlose Situation des illegal in der Schweiz lebenden Ausländers. Es ist ihnen bekannt, dass die illegal in der Schweiz Arbeitenden nicht nachträglich mit einer Arbeitsbewilligung rechnen können, sondern unnachsiglich zum Verlassen unseres Landes gezwungen werden. Dennoch versuchen sie den illegal Einwandernden das Blaue vom Himmel, um möglichst hohe Schlepper-Entschädigungen kassieren zu können. Qualifizierte Strafen gegen Schlepper sind deshalb gerechtfertigt.

Schlepper können einzeln oder in Gruppen arbeiten; arbeiten sie in Gruppen, ist es oft gar nicht einfach, jedem ins Recht gefassten Mitglied einer Schlepper-Organisation eine Bereicherungsabsicht nachzuweisen. Oft befinden sich die Drahtzieher im Ausland und sind damit dem schweizerischen Zugriff entzogen. Deshalb wird mit der vorliegenden Revision ein zweiter qualifizierter Straftatbestand geschaffen, nämlich:

2. Wenn der Täter, auch ohne dass ihm Bereicherungsabsicht nachgewiesen werden könnte, für eine Vereinigung oder eine Gruppe von Personen handelt, die fortgesetzt Hilfe zur illegalen Einreise bzw. zum illegalen Aufenthalt in der Schweiz leistet, ist ebenfalls eine härtere Strafe angedroht, und zwar wiederum Gefängnis ohne oberen Strafrahmen und Busse bis zu 100 000 Franken.

Mit dieser Gesetzesrevision soll das unmenschliche und unsoziale Schlepper-Unwesen bekämpft werden, entsprechend einer Motion unseres Kollegen Zehnder, die der Nationalrat am 23. März 1984 und der Ständerat am 19. September 1984 dem Bundesrat als bindenden Auftrag überwiesen haben.

Die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt in der Schweiz sind indessen zumeist nur Mittel zum Zweck. Ziel ist die illegale Arbeitsaufnahme in unserem Lande. Es gibt Arbeitgeber, die bereit sind, Ausländer auch ohne die notwendigen Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen in der Schweiz zu beschäftigen, zum Teil weil sie auf dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt trotz intensivem Bemühen keine einheimischen Arbeitskräfte finden, insbesondere für Arbeiten, die bei Schweizern und langjährig anwesenden Ausländern verpönt sind und von ihnen gemieden werden. Daneben gibt es auch Arbeitgeber, die illegal in der Schweiz lebende Ausländer in klarer Ausbeutungsabsicht beschäftigen.

Die blosse Beschäftigung eines Ausländers ohne Bewilligung ist nach Bundesgerichtsurteil vom 6. September 1982 nur Uebertretungstatbestand und kann lediglich mit Bussen bis maximal 2000 Franken bestraft werden. Das genügt ganz einfach nicht. Es ist angezeigt, auch Arbeitgebern, die illegal Ausländer beschäftigen, härtere Strafen anzudrohen, wie-

derum durchaus im Sinne der bereits erwähnten Motion Zehnder.

Wer vorsätzlich Ausländer beschäftigt, die nicht berechtigt sind, in der Schweiz zu arbeiten, soll nach unserem Vorschlag neu für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit einer Busse bis zu 5000 Franken bestraft werden. Dies ist eine sehr hohe Strafandrohung. Wer dies fahrlässig tut, hat mit einer etwas geringeren Strafe zu rechnen, nämlich mit einer Busse von bis zu 3000 Franken für jeden illegal beschäftigten Ausländer. Auf einen unteren Bussenrahmen soll nach Auffassung der Kommission verzichtet und damit die Möglichkeit geboten werden, in besonders leichten Fällen von einer Bestrafung Umgang zu nehmen.

Es gibt beispielsweise Ausländer, die sich durchaus legal in unserem Lande aufhalten, aber keine Arbeitsbewilligung besitzen. Solche Ausländer nehmen sehr häufig vorübergehend oder aushilfsweise eine Arbeit an, ohne dass sich jemand überhaupt der Unrechtmässigkeit einer solchen Arbeitsannahme bewusst ist. Strafbefreiung kann deshalb dergestalt unter Umständen zu einem Gebot der Verhältnismässigkeit werden.

Auf den ersten Blick scheinen die beiden Bussenmaxima von 3000 und 5000 Franken für jeden beschäftigten Ausländer tief zu sein. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass dann, wenn der Arbeitgeber aus Gewinnsucht handelt, der Richter an keinen oberen Bussenrahmen gebunden ist.

Arbeitgeber, denen die Androhung von Bussen keinen Eindruck macht, haben neu auch Gefängnisstrafen zu gewärtigen. Wer wegen vorsätzlicher illegaler Beschäftigung von Ausländern verurteilt ist und innert fünf Jahren erneut rechtswidrig Ausländer beschäftigt, kann zusätzlich zu den Bussen auch mit Haft oder Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft werden. Damit wird deutlich gemacht, dass die illegale Beschäftigung von Ausländern in der Schweiz nicht ein einfaches, nicht ein Kavaliersdelikt ist.

Der Ständerat hat die ursprüngliche bundesrätliche Vorlage wesentlich umgestaltet. Er wollte eine umfassende Aenderung der Strafbestimmungen vornehmen und nicht nur Stückwerk abliefern. Der Bundesrat hat sich der bereinigten ständerätlichen Vorlage angeschlossen, und diese Bestimmungen sind auch im Ständerat einstimmig angenommen worden.

Ihre Kommission hat die Vorlage an zwei Sitzungstagen beraten. Wir haben zuerst am 5. Mai einstimmig Eintreten auf den vom Ständerat verabschiedeten Text beschlossen und nach durchgeführter Detailberatung in der Schlussabstimmung damals ebenso einstimmig der Vorlage zugestimmt.

Die Beratungen im Nationalrat hätten damit in der Juni-Session erfolgen können. Aus Zeitgründen konnte die Vorlage damals nicht beraten werden. Die Kommission hat sich die Mühe genommen, die zuhanden der Plenumsdebatte in der Juni-Session eingereichten Anträge in einer Art zweiter Lesung zu erörtern, sie hat die ganze Vorlage daraufhin noch einmal gründlich durchberaten und ihr diesmal mit 11 gegen 6 Stimmen zugestimmt.

Von verschiedenen Kommissionsmitgliedern wurde versucht, diejenigen Schlepper-Organisationen, welche ohne Bereicherungsabsicht Asylsuchende in die Schweiz einschleusen, von der Bestrafung auszunehmen. Die Kommission war der Auffassung, dass eine solche Differenzierung im Gesetz nicht praktikabel sei. Im übrigen seien die neuen Vorschläge flexibel genug, um echten Asylbewerbern und ihren uneigennütigen Helfern keine unzumutbaren Bedingungen aufzuerlegen.

In diesem Sinne beantragt die Kommission, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

**Bundesrätin Kopp:** Ich möchte zunächst der vorberatenden Kommission, ganz speziell aber dem Präsidenten und dem deutschsprachigen Referenten, für die sorgfältige Arbeit und umfassende Darstellung der Vorlage meinen Dank aussprechen.

Die vorgeschlagene Aenderung der Strafbestimmungen im

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer geht auf eine von den eidgenössischen Räten im Jahre 1984 angenommene Motion zurück. Damit soll der Schwarzarbeit und den Schleppern vermehrt entgegen gewirkt werden. Der soziale Schutz der Schwarzarbeiter bildet dagegen nicht Gegenstand dieser Motion und wurde deshalb nicht in diese Revisionsvorlage miteinbezogen.

Die Vermittlung von Schwarzarbeitern und deren Beschäftigung sowie die Betätigung als Schlepper von Asylbewerbern bilden ein ernstzunehmendes Problem. Die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung führt zu einer Umgehung der Begrenzungsvorschriften und zu einer Störung auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere werden dadurch die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer unterlaufen. Zudem können der Öffentlichkeit Unterstützungs- und Ausreisekosten erwachsen. Nachteilige Auswirkungen ergeben sich vor allem für ausländische Arbeitnehmer selber, da sie vielfach ungenügend gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität usw. versichert sind.

Die Vorkehrungen, die hinsichtlich der Einreisevorschriften bei der Grenz- und Inlandkontrolle getroffen wurden, reichen für eine vermehrte Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht aus. Ebensowenig genügen die bestehenden administrativen Sanktionen wie Einreisesperre gegenüber fehlbaren Ausländern oder Abweisung von Gesuchen gegenüber Arbeitgebern, die Ausländer ohne Bewilligung beschäftigt haben.

Die von den eidgenössischen Räten beschlossene personale Verstärkung der Grenzkontrollorgane hat in erster Linie zum Zweck, die persönliche Sicherheit der Grenzkontrollbeamten zu erhöhen und die infolge der Verkehrsabgaben entstandenen zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen. Die vorgeschlagene Ergänzung des ANAG ist deshalb notwendig.

Nach geltendem Recht können die sogenannten Schlepper mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und mit einer Busse bis zu 10 000 Franken bestraft werden. Aufgrund der jetzt vorliegenden Fassung sollen Schlepper von Schwarzarbeitern und Asylbewerbern mit Gefängnis bis zu drei Jahren und mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft werden. Der qualifizierte Straftatbestand wurde so formuliert, dass sowohl der Einzeltäter, der in Bereicherungsabsicht handelt, als auch die Tätigkeit im Rahmen einer Schlepperorganisation – unabhängig von einer Bereicherungsabsicht – erfasst werden.

Der Arbeitgeber, der Ausländer ohne Bewilligung beschäftigt, kann im Hinblick auf die neuere Praxis des Bundesgerichts gegenwärtig lediglich mit einer Busse bis zu 2000 Franken bestraft werden. Eine strengere Bestrafung – nämlich Gefängnis bis zu sechs Monaten und Busse bis zu 10 000 Franken – ist nach dieser Praxis nur dann möglich, wenn der Arbeitgeber einem Ausländer über die Beschäftigung hinaus das rechtswidrige Verweilen im Land erleichtert. Beschäftigt ein Arbeitgeber erstmals und vorsätzlich Ausländer ohne Bewilligung, soll er künftig für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit einer Busse bis zu 5000 Franken bestraft werden. Handelt er fahrlässig, so ist eine Busse bis 3000 Franken vorgesehen. Wenn der Täter aus Gewinnsucht handelt, soll der Richter an diese Höchstbeträge nicht gebunden sein. Andererseits kann in besonders leichten Fällen von einer Bestrafung Umgang genommen werden.

Beschäftigt der Arbeitgeber innert fünf Jahren im Wiederholungsfall Ausländer ohne Bewilligung, soll er zusätzlich zur Busse mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Haft bestraft werden können. Da es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, ist es auch hier möglich, auf die besonderen Verhältnisse im Einzelfall Rücksicht zu nehmen.

Gesamthaft betrachtet bringt die jetzt vorliegende Fassung die geforderte Strafverschärfung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Schlepper.

Der Ständerat hat gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates Aenderungen vorgenommen, denen die Mehrheit Ihrer Kommission zustimmt. Der Bundesrat hat sich auf der gan-

zen Linie Ihrer Kommissionsmehrheit und der Fassung des Ständerates angeschlossen.  
Ich bitte Sie um Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu den Beschlüssen der Kommissionsmehrheit.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule, ch. I préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 23 Abs. 2 – 6**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit I*

(Engler, Landolt, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Wer zu Gewinnzwecken und in organisierter Form Ausländern die rechtswidrige Einreise .... bestraft. (Rest des Absatzes streichen)

*Minderheit II*

(Leuenberger-Solothurn, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Streichen

*Abs. 3 und 4*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Leuenberger-Solothurn, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Ruf-Bern*

*Abs. 1*

Wer falsche fremdenpolizeiliche Ausweispapiere herstellt oder echte verfälscht, sowie wer solche wissentlich gebraucht oder verschafft, wer wissentlich echte, aber ihm nicht zustehende Ausweispapiere verwendet, wer echte Ausweispapiere Unberechtigten zum Gebrauch überlässt, wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 30 000 Franken verbunden werden; in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden. Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird.

*Abs. 2*

Wer vorsätzlich einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wer insbesondere abgewiesene Asylbewerber rechtswidrig beherbergt, wer dazu öffentlich aufruft oder auf andere Weise dazu anstiftet, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten oder mit Zuchthaus bis zu drei Jahren und mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft; wer fahrlässig handelt, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft.

*Abs. 3*

Streichen

*Abs. 4*

.... mit einer Busse von 3000 bis 30 000 Franken bestraft. Handelt er fahrlässig, so beträgt die Busse 500 bis 10 000 Franken. Wenn der Täter aus Gewinnsucht handelt, ist der Richter an diese Höchstbeträge nicht gebunden.

*Abs. 6*

.... Busse bis zu 10 000 Franken ....

*Antrag Günter*

*Abs. 2*

.... mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. (Rest des Absatzes streichen)

*Antrag Gurtner*

*Abs. 2*

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 23 al. 2 à 6**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité I*

(Engler, Landolt, Leuenberger-Soleure, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Celui qui aura dans un but lucratif et de manière organisée facilité ou aidé .... à 100 000 francs. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Minorité II*

(Leuenberger-Soleure, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Biffer

*Al. 3 et 4*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Leuenberger-Soleure, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Zwygart)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 6*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Ruf-Berne*

*Al. 1*

Celui qui établit de faux papiers de légitimation destinés à être employés dans le domaine de la police des étrangers, ou qui en falsifie d'authentiques, ou celui qui sciemment emploie ou procure de tels papiers; celui qui sciemment emploie des papiers authentiques qui ne lui sont pas destinés; celui qui cède, aux fins d'usage, des papiers authentiques à des personnes n'y ayant pas droit; celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an. A cette peine pourra s'ajouter une amende 30 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra consister en une amende seulement. En cas de refoulement immédiat, il pourra être fait abstraction de toute peine pour entrée illégale.

*Al. 2*

Celui qui, intentionnellement, aura facilité ou aidé à préparer l'entrée illégale ou le séjour illégal d'un étranger; celui qui aura en particulier hébergé illégalement des demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée; celui qui aura invité publiquement ou incité autrui à agir de la sorte, sera puni d'au moins trois mois d'emprisonnement ou de la réclusion jusqu'à trois ans et d'une amende de 100 000 francs au plus; celui qui aura agi par négligence sera puni de l'emprisonnement et d'une amende de 50 000 francs au plus.

*Al. 3*

Biffer

**Al. 4**

.... d'une amende de 3000 à 30 000 francs. Celui qui aura agi par négligence sera puni d'une amende de 500 à 10 000 francs. Lorsque l'auteur a agi par cupidité, le juge peut infliger des amendes d'un montant supérieur à ces maximums.

**Al. 6**

.... punies de l'amende jusqu'à 10 000 francs; ....

**Proposition Günter****Al. 2**

Celui qui .... 100 000 francs. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Proposition Gurtner****Al. 2**

Biffer (= maintenir le texte actuel)

**Al. 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Abs. 2 – Al. 2**

**Engler**, Sprecher der Minderheit I: Erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen. Ich will keine Schuld zuweisen, auch keine Anklage erheben, aber was man nicht tun darf, das ist Schulterklopfen, wo kein Grund besteht.

1. Die Fahne, wie sie jetzt vorliegt, wurde zu spät zugestellt. Sie lag bei den Beratungen in den Fraktionen der Arbeit nicht zugrunde, und das ist zu bedauern.

2. Zum Zweiten, und da stimme ich mit Frau Bundesrätin Kopp nicht überein, bezeichne ich die Kommissionsarbeit als wenig effizient. In einer ersten Beratung wurde das Geschäft innert Kürze durchgepeitscht. Auf meinen Rückweisungsantrag in der Sommersession hin wurde das Geschäft stillschweigend von der Traktandenliste abgesetzt, weil eben zuviel Unbehagen vorhanden war. Man hat dann das Geschäft zwischen Sommer- und Herbstsession zum zweiten Mal in der Kommission durchberaten. Die Probleme sind geblieben. Noch immer sind viele Kommissionsmitglieder nicht zufrieden.

Auch der Minderheitsantrag I ist Ausdruck dieser Unzufriedenheit, ein Versuch, das Manko einer grundsätzlichen und systematischen Lösung kleinzuhalten und dem Ständerat die Möglichkeit zu geben, eine bessere Lösung zu erdauern. Ich komme zur Sache. Zu Artikel 23 Absatz 2 liegen nun verschiedene Vorschläge vor. Ich möchte zu den drei Anträgen Stellung nehmen:

Die Kommissionsmehrheit übernimmt die Version des Ständerates; die Kommissionsminderheit II den Antrag Leuenberger-Solothurn, die ursprüngliche Version des Bundesrates; die Minderheit I wird durch meinen Vorschlag gebildet. Alle drei Vorschläge sind eingebettet in ein bestehendes System, in ein Strafsystem. Es wurde bereits ausgeführt, dass gemäss Artikel 23 Absatz 1 bereits heute jene mit Gefängnis bis sechs Monaten und Busse bis 10 000 Franken bestraft werden können, die Unberechtigten rechtswidrig die Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen in der Schweiz erleichtern oder vorbereiten helfen. Gestützt darauf wurden bisher schon Arbeitgeber, Gewerbetreibende, Helfer von Asylanten bestraft. Insofern besteht keine Rechtslücke. Von diesem Grundtatbestand haben wir auszugehen; er ist unbestritten und in der Kommission unangestastet geblieben.

Die Motion Zehnder wünscht eine Strafverschärfung zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. In der Folge unterbreitete der Bundesrat einen qualifizierten, verschärften Tatbestand, der die Gefängnisstrafe nicht mehr nach oben beschränkt, also Gefängnisstrafe bis drei Jahre und Busse bis 100 000 Franken vorsieht, und zwar für jene, die die Erwerbstätigkeit erleichtern helfen. Qualifizierendes Tatbestandsmerkmal war die Erwerbstätigkeit.

Im Ständerat wurde nun dieser Tatbestand Erwerbstätigkeit fallengelassen und durch zwei neue Kriterien ersetzt, die alternativ entweder/oder vorhanden sein müssen. Der Ständerat hat gesagt: Einzeltäter, die in Bereicherungsabsicht handeln, sollen hart, sehr hart bestraft werden, oder in Gruppen Handelnde sollen auch bestraft werden, wenn sie

aus humanitären – also anderen Gründen als Gewinnstreben – handeln. Diese Aenderung hat zu einer völligen Verwässerung des geltenden Absatzes 1 geführt, der praktisch kaum mehr in Anwendung kommen kann. Es können gemäss Artikel 23 Absatz 1 nur mehr Leute bestraft werden, die als Einzeltäter und nicht aus wirtschaftlicher Motivation heraus handeln. Wollte man das so lösen, hätte man, wie das Herr Leuenberger Moritz vorgeschlagen hat, einfach in Absatz 1 den Strafrahmen heraufsetzen und dem Richter die Strafzumessung überlassen können. Diese Aenderung ist deshalb abzulehnen, weil sie die bestehende gesetzliche Lösung auf kaltem Wege abschafft und keine qualifizierenden Tatbestandsmerkmale anfügt, die ein Augenmass halten.

Ist Gewinnsucht nicht nötig, läuft jeder Arbeitgeber – ich denke vor allem an die kleinen Gewerbetreibenden – Gefahr, künftig – wenn er einen Ausländer in die Schweiz holt, ihm das In-die-Schweiz-Kommen ermöglicht – zu rigoros, zu stark bestraft zu werden. Ich möchte an einen Wirt erinnern, der beispielsweise ein oder zwei jugoslawische Serviertöchter rechtswidrig einstellt, ihnen ein Zimmer gibt, sie an der Grenze abholt; er hat sicherlich irgendeinen Vermögensvorteil und soll künftig nicht mit sechs Monaten und Busse bis 10 000 Franken, sondern mit drei Jahren Gefängnis und Busse bis zu 100 000 Franken bestraft werden können – so zumindest der Strafrahmen. Ich bin der Meinung, diesem qualifizierten Tatbestand fehlt das Augenmass.

Weiter führt die Aenderung des Ständerates auch zu einer Ausdehnung über die Erwerbstätigkeit hinaus auf den unberechtigten Familiennachzug und auf Asylanten. Zwei Beispiele: Eine Gruppe von Frauen hilft Frauen von Saisoniers, sich länger als drei Monate hier aufzuhalten; sie handeln in Gruppen, ohne Bereicherungsabsicht, sie werden qualifiziert, bestraft, Strafandrohung: drei Jahre, Busse bis zu 100 000 Franken.

Oder: Ein Pfarrer, der sich für Asylanten einsetzt und die Einreise und das Verweilen in unserem Lande unrechtmässig ermöglicht, soll künftig nicht mehr nach Absatz 1, sondern nach Absatz 2 bestraft werden, wenn er beispielsweise diese Asylanten an der Grenze durch zwei Studenten abholen lässt. Wenn er nur diese zwei Studenten zusätzlich einsetzt, ist das eine sinnlose Verschärfung.

Es ist auch schwierig, die Abgrenzung vorzunehmen, weil beispielsweise ein Jugoslawe, der andere Jugoslawen schwarz in die Schweiz bringt, natürlich sagen wird, er habe aus Kollegialität, aus verwandtschaftlichen Gründen gehandelt; dann wird die Bereicherungsabsicht nicht nachweisbar sein. Nicht leicht verständlich ist auch, wieso ein Teilnehmer, auch ein Mittäter oder gar nur ein Gehilfe, der in einer Gruppe nur eine untergeordnete Funktion ohne Bereicherungsabsicht ausübt, bestraft werden soll, und zwar qualifiziert bestraft werden soll.

Ungereimtheiten, schlechte Eingliederung der Strafnorm in das bestehende Recht, Verlust von Augenmass veranlassen mich, einen mässigeren Vorschlag vorzulegen und für diesen zu plädieren. Mein Antrag vermeidet eine totale Aushöhlung des Grundtatbestandes Absatz 1 und will nicht mit einem Rundschlag praktisch alle Fälle neu der verschärften Strafnorm unterstellen. Er möchte nur in wirklich qualifizierten Fällen diesen Strafrahmen erheblich erhöhen.

Obwohl der Sache verpflichtet, kommt mein Vorschlag zwei Seiten entgegen. Einmal will er nicht jeden Arbeitgeber, der Schwarzarbeiter in die Schweiz holt und einen gewissen Vermögensvorteil hat, bereits qualifiziert bestrafen. Zum zweiten will er Organisationen, die aus achtenswerten Gründen handeln und tätig sind, nicht qualifiziert bestrafen, wenn diese Asylanten beispielsweise keine echten Flüchtlinge sind.

Ich habe deshalb zwei Tatbestandsmerkmale eingefügt, die kumulativ – also beide gemeinsam – vorhanden sein müssen. Der Täter muss zu Gewinnzwecken und in organisierter Form handeln. Diese beiden Tatbestandsmerkmale müssen gemeinsam vorhanden sein. Sie lehnen sich – das wird eine der Kritiken sein – nicht an bestehende Begriffe an; dies bietet den Vorteil, dass diese Begriffe nicht bereits besetzt

und durch die Gerichte ausgelegt sind und dass man hier einen speziellen Tatbestand hat, der nicht dem Vermögensrecht angehört.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit nicht zuzustimmen und den Minderheitsantrag I zu unterstützen. Sie kommen damit dem Gewerbetreibenden, aber auch kirchlichen Gruppierungen entgegen.

**Leuenberger-Solothurn, Sprecher der Minderheit II:** Eigentlich hat alles ganz gut angefangen. Herr Zehnder hat eine Motion eingereicht, in der er den Bundesrat dazu aufforderte, die Strafbestimmungen gegen Arbeitgeber, welche ausländische Arbeitskräfte ohne Bewilligung beschäftigten, sowie gegen Schlepper durch eine Gesetzesrevision zu verschärfen. Jeder Sozialdemokrat – und ich vermute, auch jedermann in diesem Haus – ist im Prinzip mit dieser Motion einverstanden, weil wir alle finden, dass Schwarzarbeit sozial und auch wirtschaftlich schädlich ist, weil sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann.

Aufgrund dieser Motion hat nun der Bundesrat eine Vorlage ausgearbeitet, die Absatz 3 und 4 des Artikels 23 neu fasst, in einer Form, zu der jeder von uns Sozialdemokraten stehen kann, weil sie die Begehren der Motion vollumfänglich erfüllt.

Frau Bundesrätin Kopp hatte recht: der soziale Schutz der Schwarzarbeiter war nicht Gegenstand der Motion, folglich war das aus ihrer Sicht hier auch nicht zu regeln.

Aber ein Weiteres war auch nicht Gegenstand der Motion, und es ist deshalb sehr fragwürdig, weshalb man diesen Tatbestand hier jetzt plötzlich auch noch regeln will: Es geht darum, dass man in der ständerätlichen Debatte plötzlich begonnen hat, nicht nur die Schlepper von Schwarzarbeitern am Wickel zu packen, sondern Herr Hefti hat sich daran erinnert, dass es ja auch noch Schlepper von Asylbewerbern gibt und diese ebenfalls bestraft werden müssten.

Auch hier klipp und klar: Ich bin der Meinung, dass Schlepper von Asylbewerbern zu bestrafen sind. Dieser Tatbestand ist zu umschreiben und mit Strafe zu bedrohen – absolut und glasklar. Aber was der Ständerat nun in seinem Absatz 3 gemacht hat – er hat diese beiden Tatbestände miteinander verwurstet –, ist nicht zulässig, vor allem wenn man den zweiten Satz liest – ich bitte Sie, diesen zur Hand zu nehmen –, der wirklich unglücklich herausgekommen ist.

Da lobe ich mir die ursprüngliche Variante des Bundesrates, der in seinem Absatz 3 festhält: «Wer einem Ausländer, der in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben will ....» usw. Das Ziel der Einreise ist bei diesem bundesrätlichen Absatz 3 ganz eindeutig die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Jener, der ihm dazu verhilft, ist zu bestrafen, wie der Bundesrat das vorschlägt.

Die Schlepper von Schwarzarbeitern sind schön sauber gesondert im Absatz 4 erfasst, auch das ist in Ordnung. Die Botschaft gibt die nötigen Erklärungen dazu, schafft damit Rechtssicherheit.

Nun aber kommt der Ständerat – praktisch aus heiterem Himmel – und sagt: Das muss ergänzt werden, um auch die Schlepper von Asylbewerbern zu erfassen. Nach meinem bescheidenen juristischen Sachverstand müsste ein zusätzlicher Absatz eingeführt werden, der etwa lauten könnte: «Wer einem Ausländer, der in der Schweiz um Asyl nachsuchen will, die rechtswidrige Einreise ....» usw. Eine solche Formulierung würde diesen Tatbestand ganz klar erfassen und ihn von dem trennen, was für die Schwarzarbeiter hier vorgesehen ist. Der Ständerat hat aus unglücklichen Gründen – die Motive sind mir nicht bekannt – diese beiden Dinge, die wirklich nicht unter einen Hut zu bringen sind, vermischt und diesen Absatz 2 eingefügt, der kein juristisches Wunderwerk ist.

Ich muss Ihnen sagen: Ich hoffe sehnsüchtig, dass es uns gelingen möge, heute hier eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, damit auch die Damen und Herren der *Chambre de réflexion* – und namentlich die Juristen dort – Gelegenheit haben werden, sich mit ihrem Werk noch einmal sehr intensiv zu beschäftigen. Namhafte Juristen haben ausgeführt, dass dieser ständerätliche Absatz 2 juristisch nicht

über alle Zweifel erhaben ist. Im übrigen hat Herr Engler Ausführungen dazu gemacht.

Damit die Verwirrung nicht ins Unermessliche steigt, muss ich Sie darauf hinweisen, dass der Ständerat in seinem Absatz 3 den geltenden Absatz 2 aufgenommen hat. Mein Streichungsantrag, den ich im Namen einer Minderheit hier zu vertreten habe, geht darauf hinaus, dass wir auch in Absatz 2 bei der bundesrätlichen Fassung bleiben. Der ständerätliche Absatz 3 ist im Prinzip der bundesrätliche Absatz 2. Leider haben die Verfasser der Fahne das hier nicht aufgeführt. Dies hätte ein bisschen zur Klarheit beigetragen.

Noch ein Wort zum Abstimmungsmodus: Ich bin der Meinung, dass man zuerst die Mehrheit und die Minderheit I einander gegenüberstellt und das Obsiegende dann der Minderheit II gegenüberstellen wird. Ich muss Ihnen gestehen: Sollte die Minderheit II unterliegen, wäre selbstverständlich dann der Antrag zu Absatz 3 hinfällig; denn der Streichungsantrag zum ständerätlichen Absatz 2 wurde in der Absicht gestellt, nach dem bundesrätlichen Konzept zu fahren.

Ich bitte Sie – vor allem auch die Kronjuristen dieses Hauses – sich diesen ständerätlichen Text einmal ganz genau vor Augen zu führen und sich zu überlegen, ob es sich lohnt, hier so quasi im Schnellzugtempo schlechte Gesetzgebung zu schaffen, indem man verschiedene Tatbestände miteinander verwurstet – ich kann es nicht anders sagen.

Ich muss Ihnen gestehen: Es gab Augenblicke in dieser Kommissionsberatung, in denen ich den Eindruck nicht loswurde, die Wunden, die wir uns am 5. April gegenseitig geschlagen haben und die verheilt sind, sollten wieder neu aufgerissen werden, indem man in diese Schwarzarbeiter-Bekämpfungsvorlage plötzlich wieder einen asylpolitischen «Touch» hineinbringt, was der Bundesrat ursprünglich nicht gewollt hat, wozu er dann aber – meines Erachtens etwas vorschnell – Hand geboten hat.

Ich bitte Sie ganz dringend, sich vor allem den zweiten Satz des ständerätlichen Absatzes 2 vor Augen zu führen, um dann die Frage klipp und klar zu beantworten: Wer ist eigentlich hier gemeint? Ist das nun tatsächlich, wie die Kommissionssprecher feierlich verkündet haben, jener Schlepper – ich habe gesagt, dass Schlepper üble Gesellen sind –, dem man die Bereicherungsabsicht nicht nachweisen können, oder sind damit Leute und Gruppen gemeint, die beispielsweise schon während des Zweiten Weltkrieges, aber auch in jüngster Zeit, aus Gewissensgründen Leuten zum illegalen Eintritt und Verweilen in der Schweiz verholfen haben, aber aus Motiven, die eben durchaus achtenswert sind und für die eigentlich der bundesrätliche Absatz 3 dann Anwendung fände?

Ich fürchte, dass wir mit dieser ständerätlichen Fassung bloss Richterfutter schaffen und die Rechtssicherheit, leichtfertig wegschieben, die uns der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates gebracht hätte.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag II zuzustimmen. Persönlich werde ich auch dem Minderheitsantrag I (Engler) zustimmen.

**Ruf-Bern:** Wir begrüßen es sehr, dass der Ständerat in die vorliegende Gesetzesrevision auch verschärfte Sanktionen gegen perfide Schlepper nicht nur von Schwarzarbeitern, sondern auch von Scheinasylanten sowie gegen die illegale Beherrschung von abgewiesenen Scheinflüchtlern aufgenommen hat. Wir sind überzeugt, dass dieser Schritt nicht zuletzt unseren wiederholten politischen Forderungen – die, wie Sie wissen, im Volke auf viel Widerhall stossen – zu verdanken ist, auch wenn die Vorschläge des Ständerates zu wenig weit gehen.

Jedes Gesetz ist doch wertlos, wenn es nicht wirksame, generalpräventive Strafbestimmungen für den Wiederhandlungsfall enthält. Die alte Fassung von Artikel 23 ANAG entspricht der Realität und den heutigen Bedürfnissen in keiner Weise mehr. Die Strafen und Bussen aus dem Jahre 1949 tragen weder der Teuerung noch der mittlerweile aufgetretenen Schwere der Delikte Rechnung. Diese Strafbe-

stimmungen sind deshalb weitgehend illusorisch geworden und verfehlen ihre Wirkung. Man denke nur an die skrupellosen Schlepperorganisationen, die Menschen für viel Geld im eigentlichen Sinne weiterverkaufen. Sie verhalten sich wie Sklavenhändler. Mittels gefälschter Papiere und unwahrer Angaben fügen diese modernen Menschenhändler unserem Volke beträchtlichen Schaden zu. Solch rücksichtslose Kreise und Personen müssen eindeutig härter bestraft werden.

Ich beantrage Ihnen deshalb eine wesentliche Verschärfung der vorgesehenen Strafmasse. Dazu drängt sich zunächst eine systematische Trennung der Straftatbestände auf. In Absatz 1 meines Antrages sind alle Tatbestände des bisherigen ersten Absatzes enthalten, ohne die Hilfeleistung bei der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie bei rechtswidrigem Verweilen. Diesen Straftatbestand möchte ich in Absatz 2 aufnehmen, weil er unseres Erachtens von besonderer Schwere ist.

Zu Absatz 1: Im Falle der Fälschung und der missbräuchlichen Verwendung von Ausweispapieren sowie bei rechtswidrigem Betreten des Landes sind heute nur Gefängnis bis zu 6 Monaten oder eine Busse bis zu 10 000 Franken als Strafe vorgesehen. Angesichts der rapiden Zunahme der illegalen Einreisen scheint mir eine Erhöhung der maximalen Gefängnisdauer auf ein Jahr nötig zu sein. Eine Anpassung der Maximalbusse auf 30 000 Franken ist vor allem auch wegen der eingetretenen Teuerung gerechtfertigt. In leichten Fällen kann wie bisher nur auf Busse erkannt werden.

Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird. Es wäre zu hoffen, dass diese schon heute gültige Bestimmung nicht fortlaufend durch die fragwürdige Asylgesetzgebung beziehungsweise deren viel zu extensive Auslegung unterlaufen, sondern auch für alle illegal eingereisten Asylanten gelten würde.

Zu Absatz 2: Wie bereits erwähnt, betrifft mein Antrag zu diesem Absatz sämtliche strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit Schleppertätigkeiten und der Hilfestellung beim rechtswidrigen Verweilen im Lande. Meine beantragte Formulierung lautet: «Wer vorsätzlich einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wer insbesondere abgewiesene Asylbewerber rechtswidrig beherbergt, wer dazu öffentlich aufruft oder auf andere Weise dazu anstiftet, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten oder mit Zuchthaus bis zu drei Jahren und mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. Wer fahrlässig handelt, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft.»

Im Gegensatz zum Ständerat wird also das Verstecken abgewiesener Scheinasylanten ausdrücklich als Straftatbestand formuliert, ebenso die Anstiftung und der Aufruf dazu. Es ist offensichtlich, dass an neue, letztlich in ihrer Konsequenz staatsgefährdende Aktivitäten beim Erlass der heute gültigen ANAG-Strafbestimmungen nicht ausreichend gedacht worden ist, nämlich an jene Gruppen, Organisationen und Einzelpersonen, die vom Staate abgewiesene Asylbewerber illegal verstecken und beherbergen beziehungsweise dazu aufrufen. Es betrifft dies nicht nur den inzwischen rechtskräftig zu einer allerdings leider nur zweimonatigen bedingten Gefängnisstrafe verurteilten notorischen «Asylanten-Zuber» und seine AAA, sondern leider auch vermehrt kirchliche Kreise, die aus falsch verstandener Humanität glauben, die geltende Rechtsordnung sei für sie nicht mehr in Kraft, und die sogar ein Widerstandsrecht im demokratischen Rechtsstaat propagieren! Denken Sie nur an die verschiedenen Fälle von sogenanntem «Kirchenasyl», wo die Behörden sich meist in höchst bedenklicher Weise nicht getraut haben einzugreifen! Vor allem auch diese Gruppen müssen – nebst den Schleppern, die ja meist, weil sie im Ausland sind, nicht gefasst werden können – entsprechend härter bestraft werden. Ich verweise Sie auf die Stimmen aus dem Volke, wie sie zum Beispiel in Leserbriefen, im «Blick» und in anderen Zeitungen, vernehmbar werden. Ich zitiere zwei Beispiele aus dem «Blick»: «Die Art und Weise, wie dieser Dr. Peter Zuber den Rückschaffungsbeschluss des Bundesrates

sabotieren will, ist schlicht gesagt gemein! Eine Zumutung dem einfachen Schweizer Bürger gegenüber, die nicht geduldet werden darf! Und wenn Zuber sagt, dass der Bundesrat bei seiner Entscheid dem innenpolitischen Druck nachgegeben hat, dann ist das richtig! Die schweigende Mehrheit des Schweizervolkes hat nämlich von den Asylanten und insbesondere von den Tamilen endgültig genug!»

Ein weiterer: «Fast kein Tag vergeht, ohne dass in den Medien über Tamilen berichtet wird, die gegen das Betäubungsmittelgesetz verstossen haben. Ich bin Vater eines dreijährigen Sohnes, und ich möchte eines gewiss nicht: dass mein Junge später drogenabhängig wird. Um so mehr erschreckt es mich, wenn ich lesen muss, was sich Doktor Zuber und seine Asylantenorganisation sowie katholische und protestantische Pfarreien einfallen lassen, um den Bundesratsbeschluss zu umgehen. Ja, das geht unter die Haut! Es wäre besser, die Kirche würde sich vermehrt für unsere drogengefährdete Jugend einsetzen.» Aehnliche Beispiele gäbe es viele. Der Unmut des Volkes kommt dort eindeutig zum Ausdruck. Es ist unverständlich, ja skandalös, wie sich die Behörden von Kreisen «à la Zuber» an der Nase herumführen lassen und nicht energischer handeln! Zahlreiche Anzeichen weisen darauf hin, dass das Treiben eines Zuber und Konsorten durch die Behörden mindestens teilweise toleriert worden ist, indem sie nicht härter eingegriffen haben, namentlich im Kanton Bern. Es betrifft dies selbstverständlich in erster Linie auch kantonale Behörden.

Anfang 1987 schrieb denn auch die AAA in einem Rundbrief: «Gegen Ende des vergangenen Jahres sind wir dazu übergegangen, uns in Härtefällen der Konfrontation mit den Behörden zu stellen, wenn wir ihr Einlenken auf andere Weise nicht erreichen konnten.» Meine Damen und Herren! Vielleicht sollten Sie sich den Inhalt dieses Zitates einmal genau überlegen! Wie auch die Schmierenskomödie bei der Ausschaffung von abgewiesenen Tamilen zeigt, haben solche Druckversuche leider offenbar mindestens indirekt Erfolg. Eine rechtsstaatlich unhaltbare Situation!

Zuber triumphiert denn auch im Zusammenhang mit den Zürcher Chilenen im gleichen Rundschreiben: «Im Herbst 1985 haben 52 abgewiesene Flüchtlinge (Chilenen) im Kirchenasyl der reformierten Gemeinde Zürich-Seebach Schutz gefunden. Keiner von ihnen ist rückgeschafft, viele bleiben – wieder legal – in der Schweiz.» Sie sehen, wohin diese unhaltbare Situation führt. Die Behörden sind dringendst aufgefordert – breiteste Volkskreise verlangen dies, unter anderem ist dieser Wunsch auch am 5. April im Ergebnis der Volksabstimmung über die Asylgesetzrevision sehr deutlich zutage getreten –, bei illegalen Versteckaktionen endlich energischer durchzugreifen. Für solche Delikte müssen die Strafen gemäss Artikel 23 ANAG massiv verschärft werden. Nach der alten Fassung verfehlen sie ihre Wirkung völlig. Auch hier sind bloss maximal sechs Monate Gefängnis oder 10 000 Franken Busse vorgesehen. Wer Asylanten einschleppt oder versteckt, soll aber unserer Meinung nach als Verbrecher verurteilt werden; denn Schweizer Bürger begehen durch ein solches Tun ein Verbrechen am eigenen Land und Volk, indem sie gegen den Willen der Mitbürger ganze Bevölkerungsgruppen illegal eingereister Asylbewerber aus falsch verstandener und in ihrer Konsequenz selbstzerstörerischer Humanität ihrem eigenen Volke aufzwingen wollen.

Ein letztes Zitat aus dem fraglichen «Zuber»-Rundschreiben: «Um die Rückschaffung delinquent abgewiesener Flüchtlinge zu verhindern, kann sich die AAA leider nicht öffentlich engagieren. Dafür haben wir eine 'kompetente Knastgruppe' von Fachleuten, welche sie verteidigt.» Vielleicht verstehen Sie nun, wenn Sie zur Kenntnis nehmen müssen, dass man dem Schweizervolk auch noch unbedingt kriminelle Ausländer aufzwingen will, unsere Auffassung, ein Zuber und Konsorten seien dem Geiste nach Landesverräter.

In keinem Falle darf es der Rechtsstaat zulassen, dass seine rechtsstaatlich einwandfreien Entscheide untergraben werden; denn sonst lässt sich der Rechtsstaat selbst in Zweifel ziehen, und wir stehen am Beginn der Anarchie. Nebst einer

wünschbaren verschärften Handlungsweise der Behörden gibt es wohl keine andere Möglichkeit, als die generalpräventive Strafandrohung gegen derartige Delikte zu erhöhen. Die Vorschläge des Bundesrates und auch der Kommissionmehrheit gehen uns natürlich zu wenig weit; sie sind auch viel zu wenig wirksam.

Noch ein letztes Wort zu meinem Antrag zu Absatz 3: Ich beantrage Ihnen, diesen Absatz zu streichen, vor allem wegen der vorgeschlagenen Formulierung, die bisher bereits in Absatz 2 des alten Gesetzes enthalten war. «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen. Hilfe hierzu ist ebenfalls straflos, soweit sie aus achtenswerten Beweggründen geleistet wird.»

Die Fassung der Kommission führt doch letztlich nur dazu, dass die neue Grenztorregelung des revidierten Asylgesetzes systematisch und mit Straffreiheit unterlaufen werden kann. Bekanntlich müssen sich vom nächsten Jahr an sämtliche Asylbewerber bei Grenztorren melden. Sie haben nicht den geringsten Grund zu einer illegalen Einreise, vor allem auch deshalb, weil sie in keinem unserer Nachbarländer verfolgt werden. Für einen rechtswidrigen Grenzübertritt gibt es demzufolge überhaupt keine Rechtfertigung, und es ist mir völlig unverständlich, wie die Kommission dazu kommen kann, uns diesen überholten Text aus dem alten Gesetz erneut vorzuschlagen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinen Anträgen.

**Günter:** Ich bin dem Präsidenten sehr dankbar, dass er Herrn Ruf gleich nach den Kommissionsminderheiten hat sprechen lassen. Frau Kopp hat uns erklärt, wie sie das Gesetz meint. Herr Ruf hat jetzt in verdankenswerter Weise klargemacht, was daraus geworden ist. Es ist ja noch nie vorgekommen, dass Herr Ruf Frau Kopp wie heute auf die Schulter geklopft hat. Ich danke Ihnen, Herr Ruf, dass Sie dem Gesetz die Maske vom Gesicht gerissen haben. Die meisten hier im Saal dürften jetzt wissen, was auf uns zukommt und was wir hier effektiv beschliessen.

Ich muss Ihnen sagen: Als ich im Juni die Fahne gesehen habe, ohne Vorschlag der Kommission, bin ich zuerst etwas erschrocken und habe mich gewundert, was da im Ständerat geschehen ist. Man ist dann in einer Gruppe zusammengesessen, die Sozialdemokraten haben Experten kommen lassen, Herr Engler hat den Rückweisungsantrag eingereicht, und ich danke der Kommission, dass sie rasch und ohne grosse Formalitäten das Gesetz von der Traktandenliste abgesetzt hat, um es noch einmal zu beraten.

Leider hat der Mut, der da bewiesen wurde, nicht lange angehalten. Man hat den Beruhigungen und Beschwichtigungen des Bundesrates und seiner Experten gelauscht und ist ihnen mehrheitlich gefolgt.

Frau Bundesrätin, ich will gar nicht bestreiten, dass man das Gesetz so auslegen kann, wie Sie es getan haben: dass der Richter Straffreiheit aussprechen kann für jemanden, der Asylbewerber bei sich beherbergt, weil er im Gegensatz zur Regierung sein Asylgesuch für begründet hält. Aber eben: Der Richter kann dies tun, aber er kann auch anders entscheiden.

Als das Asylgesetz geschaffen wurde – ich erinnere mich noch gut –, hat Herr Bundesrat Furgler gesagt: «Zweck dieses Gesetzes ist es, dass nie mehr passiert, was im Zweiten Weltkrieg mit den Juden passiert ist. Es soll nie mehr vorkommen, dass Leute zurück und in den Tod geschickt werden.» Wir haben dann immer wieder – bei den sukzessiven Aenderungen des Asylgesetzes unter politischem Druck – auf diesen Grundsatz hingewiesen; man hat uns vom Bundesrat versichert, dass man an diesem Grundsatz festhalten werde. Heute sind wir soweit, dass wir möglicherweise das Gesetz in sein Gegenteil verkehren.

Herr Leuenberger hat richtig gesagt: Gegen die Bekämpfung der «Schlepperei» hat wahrscheinlich niemand in diesem Saal etwas, wenn sie aus Gewinnsucht betrieben wird, wenn den Leuten ein «Paradies Schweiz» vorgegaukelt wird, das nicht existiert; denn diese Schlepper bereichern sich an den Aermsten der Welt und führen sie in ein um so

grösseres Elend, weil diese Träume ja nicht wahr werden können. Das muss bekämpft werden, da sind wir uns alle einig.

Wir wissen auch alle, dass zur Bekämpfung der «Schlepperei», vor allem bei den Asylbewerbern, international zusammengearbeitet werden muss. Auch das scheint mir wichtig. Unsere Fraktion hat sogar vorgeschlagen, dafür einen eigenen Straftatbestand zu schaffen; der Vorschlag wurde damals als Postulat überwiesen. Ich meine, das hätte den richtigen Weg gewiesen: ganz klar abzugrenzen und nicht zwei derartig verschiedene Dinge wie die Schwarzarbeit und die Asylpolitik miteinander zu vermischen; das konnte nicht gut kommen.

Ich stelle fest: Wenn der Polizeikommandant Grüninger aus St. Gallen unter dieses Gesetz gefallen wäre, wäre er noch wesentlich härter bestraft worden, als er die Juden beschützte, oder er hätte zumindest wesentlich schärfer bestraft werden können, als es damals der Fall war. Wir sind heute alle froh, dass es Leute wie ihn gegeben hat, die in einer schwierigen Zeit Mut bewiesen haben.

Ein Gesetz wird für schlimme Zeiten gemacht, nicht für Schönwetter. Wir müssen ein Gesetz machen, das unter noch schwierigeren politischen Verhältnissen einen minimalen Schutz gewährt. Es gibt in diesem Lande verschiedene Auffassungen darüber, ob Asylbewerber bei einer Rückführung gefährdet seien oder nicht: Die Vergangenheit hat zur Genüge bewiesen, dass die Warner nur zu oft klarer sehen als die Regierung, die unter dem tagespolitischen Druck steht. Es geht doch darum, dass diese Gruppen, die aus Humanität handeln, auch wenn es gegen das Gesetz ist, unter Umständen für die Regierung politisch unbequem, vielleicht sogar gefährlich sind, wenn sie gegen den Strom schwimmen. So war es doch auch im Zweiten Weltkrieg.

Hier wollten wir einen Riegel schieben. Diesen Riegel hat der Ständerat weggenommen. Es ist ganz typisch, dass der Vorschlag von Herrn Hefti gekommen ist, der schon mehrfach versucht hat, im Asylbereich mit dem Zweihänder «Ordnung» zu schaffen, auch wenn dabei unsere humanitäre Tradition in die Binsen geht. Wir haben schon einmal die Ehre gehabt, eine Motion von ihm abzulehnen, weil sie mit ihren einfachen Ansichten nicht durchführbar war.

Der Nationalrat hat damals Einsicht gezeigt; ich hoffe, er zeigt sie auch hier. Der Vorschlag der Kommission geht ja noch über das hinaus, was Herr Ruf mit seiner Initiative, seinem Multipack, das wir noch behandeln werden, vorschlägt. Diese Tatsache allein spricht Bände.

Wir sollten Herrn Engler oder Herrn Leuenberger-Solothurn folgen. Weil diese Sache so wichtig ist, habe ich meinen im Juni eingereichten Antrag aufrechterhalten. Danach soll in Absatz 2 der zweite Satz gestrichen werden. Dort ist die Rede von Gruppen, die diese Tat – nämlich Leute hereinbringen und im Land behalten – ohne Gewinnabsicht begehen. Diese Gruppen sollen nach dem Ständerat auch unter diesen Straftatbestand fallen können. Das war nie die Absicht, zumindest nicht die unserer Fraktion. Wir wollten die Schlepper aus Gewinnabsicht, die miesen Geschäftemacher, bekämpfen, aber ganz sicher nicht humanitär orientierte Gruppen.

Herr Ruf hat in verdankenswerter Weise ganz genau gesagt, wer hier anvisiert wird. Frau Kopp meint das jetzt nicht so, aber das Gesetz lässt leider diese Auslegung zu. Wir müssen uns auf jede mögliche Entwicklung vorbereiten, sonst stehen wir schlimmer da, als wir im Zweiten Weltkrieg dagestanden sind. Später hat sich männiglich gesagt: So etwas darf nie mehr passieren.

Ich bitte Sie sehr, den Minderheitsanträgen in der einen oder anderen Form zuzustimmen.

**Frau Gurtner:** Ich habe meinen Antrag auch in der letzten Sondersession eingereicht. Ich kann ihn heute zurückziehen, denn er liegt Ihnen auf der Fahne vor. Er ist identisch mit dem Antrag der Minderheit II und bei Absatz 3 mit der Minderheit I. Wir wollen die völlige Streichung von Absatz 2 und Festhalten am bundesrätlichen Vorschlag von Absatz 3. Die vorliegende Aenderung des Bundesgesetzes über Auf-

enthalt und Niederlassung der Ausländer geht – das wurde mehrmals erwähnt – auf die Motion Zehnder zurück, die eigentlich eine Ergänzung der Strafbestimmungen verlangte, um vermehrt der Schwarzarbeit entgegenzuwirken. Man wollte also Arbeitgeber, die Schwarzarbeiter beschäftigen, stärker bestrafen, so dass Schwarzarbeit den Arbeitgebern nicht mehr rentiert.

Die POCH/PdA/PSA-Fraktion plädiert trotz Bedenken für Festhalten am bundesrätlichen Vorschlag, weil eben nur dieser – zumindest ansatzweise – die Forderungen der Motion Zehnder erfüllt.

Ganz entschieden wenden wir uns aber gegen den Vorschlag des Ständerates, dem die Kommissionsmehrheit zugestimmt hat. Dabei geht es nicht mehr rein um die Beschäftigung von Schwarzarbeitern und Schwarzarbeiterinnen, sondern vor allem um Asylpolitik, einmal mehr um abschreckende Asylpolitik.

Als ich dieses Gesetz durchgesehen habe, war für mich sofort klar: Aus der Motion Zehnder wird eine Lex contra Peter Zuber gemacht. Herr Ruf-Bern hat uns das vorhin in aller Deutlichkeit dargelegt, nur ist für ihn dieses Gesetz eben noch zu wenig scharf formuliert. Unsere Fraktion wendet sich entschieden gegen die Absicht, Personen zu bestrafen, die Menschen auf der Flucht, Menschen, die in Gefahr sind, beherbergen.

Mit dieser Revision soll mit hohen Strafen Schleppern das Handwerk gelegt werden. Auch das wurde heute schon mehrmals erwähnt; ich kann mich dem anschliessen. Gegen diese Bestimmung hat wohl niemand im Saal etwas. Mit dieser Revision sollen nun aber auch Personen bestraft werden, die ohne Bereicherungsabsicht Menschen auf der Flucht helfen. Ganz deutlich wird dies in Artikel 23 Absatz 2. Darin werden für Personen, die ohne Bereicherungsabsicht das Verweilen von Ausländern und Ausländerinnen erleichtern, sehr hohe Strafen gefordert, also für Menschen, die aus höheren ethischen Motiven handeln. Bereits für ein erstmaliges Vergehen werden Gefängnis oder Bussen bis zu 100 000 Franken angedroht.

Dass sich dieser Vorschlag nicht unbedingt gegen diejenigen richtet, die von der Schwarzarbeit profitieren, sondern gegen Vertreter der «anderen» Schweiz, die in Zeiten dauernder Aushöhlung des Asylrechts Menschen auf der Flucht konkrete Hilfe anbieten, kam übrigens bereits in der Ständeratsdebatte sehr deutlich zum Ausdruck. Ständerat Kändler meinte zum Beispiel, es würde seines Erachtens zu Recht kein Unterschied gemacht, ob es sich nun bei den fraglichen Ausländern um Schwarzarbeiter oder um Asylanten handle. Das Bild vom Wirtschaftsflüchtling, der sich auf Kosten der Schweiz bereichern will, prägte im Hintergrund ganz offensichtlich die Debatte.

In Artikel 23 Absatz 2, nach bundesrätlicher Vorlage, werden ebenfalls sehr hohe Strafen für Schlepperorganisationen angedroht. Aber zumindest werden hier nur diejenigen Fälle erfasst, bei denen es um Ausübung einer Erwerbstätigkeit geht. Deshalb beantragen wir Festhalten an der ursprünglichen Vorlage.

Ich möchte ganz grundsätzlich noch etwas zur vorliegenden Revision sagen. Die Motion Zehnder entspricht unserer Auffassung über die Notwendigkeit verstärkter Strafbestimmungen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In Artikel 4 wird das Bussenmaximum generell erhöht. Im Wiederholungsfall wird die Möglichkeit von Haft oder Gefängnis vorgesehen. Die ausgesetzten Höchststrafen genügen jedoch nicht, um zu verhindern, dass das Einstellen von Schwarzarbeitern nicht mehr rentiert.

Da Schwarzarbeitende oft zu sehr tiefen Löhnen sowie häufig ohne Bezahlung von Steuern und Sozialleistungen beschäftigt werden, ist der vom Arbeitgeber erzielte Gewinn in vielen Fällen immer noch grösser. Damit wird ein zentrales Anliegen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Arbeitsgemeinschaft «Mitenand», die sich in der Vernehmlassung dazu geäußert haben, nicht erfüllt. In Artikel 23 Absatz 5 wird für Arbeitgeber Gefängnis erst bei einem Rückfall angefordert. Obwohl dies eine zu begrüs-

sende Strafverschärfung für Arbeitgeber darstellt, wird demgegenüber in Artikel 23 Absatz 3 ganz eindeutig mit zweierlei Ellen gemessen. Im übrigen schliesse ich mich der Argumentation des Gewerkschaftsbundes und der Arbeitsgemeinschaft «Mitenand» an, die besagt, dass, wer Schwarzarbeit wirksam bekämpfen will, vor allem der Ausbeutung der Schwarzarbeiter und Schwarzarbeiterinnen entgegenzutreten muss. Das heisst, dass auch den Schwarzarbeitenden die Garantie der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen unter Einschluss von Sozialleistungen gewährt werden muss.

Ich finde es bedauerlich, dass dieses Postulat bei der vorliegenden Revision nicht berücksichtigt wurde. Die Interessen der schweizerischen Profiteure der Schwarzarbeit wurden eher geschützt und die Stellung von deren Opfern nicht verbessert. Damit wird das ursprüngliche Ziel der Revision weitgehend verfehlt.

**Zwygart:** Im Namen der LdU/EVP-Fraktion unterstütze ich die Minderheitsanträge der Kommission, das heisst den ursprünglichen Antrag des Bundesrates oder den Antrag von Paul Günter.

Meine Bemerkungen stützen sich zum Teil auf Aussagen von Professor Saladin. Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, damit die schweizerischen Bemühungen um Stabilisierung der Zahl von Ausländern in der Schweiz und auch die schweizerische Asylpolitik nicht unterlaufen werden. Sie bezweckt auch einen besseren Schutz ausländischer Arbeiter. Nicht zuletzt will sie das Schleppen von arbeitsuchenden Ausländern bekämpfen und darum Personen, die einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erleichtern oder vorbereiten helfen, einer besonderen, qualifizierten Strafdrohung unterstellen.

Bemerkenswerterweise ist der entsprechende Artikel 23 Absatz 3 erst durch den Ständerat so aufgenommen worden. Die Zielsetzung des bundesrätlichen Antrages ist klar: Das Schleppen von ausländischen Arbeitern soll bekämpft werden.

Tatbestandsmerkmale sind entsprechend die Hilfeleistungen an Ausländer. Man dachte wohl an Schlepper, die mit dem Schleppen Geld verdienen. Die Sachverhaltsmerkmale sind nun vom Ständerat entscheidend ausgeweitet worden. In seinem Vorschlag zu Absatz 2 fehlt zunächst das Tatbestandsmerkmal des Schwarzarbeiters. Der qualifizierten Strafdrohung werden also Helfer unterstellt, gleichgültig ob sie einem Ausländer zu Schwarzarbeit oder zu ganz anderen Dingen – zur rechtswidrigen Einreise oder rechtswidrigen Verweilen im Lande – verhelfen.

Dagegen wird neu im ersten Satz ausdrücklich die Bereicherungsabsicht aufgenommen. Satz 2 ergänzt aber diesen ersten Tatbestand, indem er auch Personen ohne Bereicherungsabsicht derselben qualifizierten Strafdrohung unterstellt. Weil nicht nur Hilfe für Schwarzarbeiter strenger bestraft werden soll, genügt tatsächlich irgendein Motiv, irgendeine Zielsetzung der Vereinigung oder Gruppe, für die der zu Bestrafende handelt; also fallen auch rein humanitäre Zwecke darunter. Herr Günter führte dies vorhin aus.

Sie bedroht mit strenger Strafe auch Personen, die Ausländern völlig unabhängig von ihren Arbeitsabsichten zu rechtswidriger Einreise oder zu rechtswidrigem Verweilen im Lande verhelfen. Einziges qualifizierendes Merkmal ist dann, wenn nicht arbeitsuchende Ausländer geschleppt werden, das Handeln für eine Vereinigung oder Gruppe von Personen, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden haben. Wer weiss, ob nicht plötzlich die Freiplatzaktion auch noch unter diese Strafdrohung fällt! Dass dies im Ständerat nicht wahrgenommen wurde, ist in höchstem Masse erstaunlich. Die Vorlage segelt somit unter falscher Flagge.

Noch problematischer wird aber der Beschluss des Ständerates, wenn man ihn in Beziehung zum geltenden Strafrecht setzt. Bis heute haben für die Beurteilung von Delikten im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 humanitäre Motive strafmildernd gegolten. Sie sind als mildernde Umstände im Sinne

von achtenswerten Gründen gemäss Strafgesetzbuch zu betrachten. Nach dem Beschluss des Ständerates sollen aber humanitäre Motive, falls sie zur Bildung von Vereinigungen geführt haben, gerade strafverschärfend wirken. Artikel 23 Absatz 3 des ANAG bedroht zwei Tatbestände mit der gleichen Strafe, die sich in subjektiver Hinsicht gewaltig unterscheiden. Der erste Satz erwähnt die Bereicherungsabsicht des Täters; der zweite Satz will einen Verhalt ohne Bereicherungsabsicht bestrafen. Dabei ist eine einheitliche Strafdrohung gerade im Hinblick auf die Busse bis 100 000 Franken geradezu skandalös.

Im Strafgesetzbuch Artikel 48 ist der bestimmte Höchstbetrag der Busse auf 40 000 Franken festgesetzt. In diesem systematischen Zusammenhang ist es verständlich, wenn der Gesetzgeber den Schlepper mit einer tendenziell hohen Busse bedroht. Hingegen ist es höchst unangebracht, den Täter ohne Bereicherungsabsicht dieser erhöhten Strafdrohung zu unterstellen.

Diese Ueberlegungen führen uns zum eindeutigen Resultat: Der Beschluss des Ständerates ist geradezu skandalös! Wir bitten Sie deshalb, den Minderheitsanträgen zuzustimmen und die Anträge von Herrn Ruf abzulehnen.

**Zehnder:** Zuerst möchte ich Frau Bundesrätin Kopp, dem Departement und dem Bundesrat dafür danken, dass verhältnismässig rasch auf die Motion reagiert worden ist und wir jetzt über eine Vorlage diskutieren können.

Weiter möchte ich den beiden Kommissionsprechern für ihre sachliche Darlegung der Situation herzlich danken. Das gibt mir die Möglichkeit, kürzer zu sprechen als beabsichtigt.

Ich stelle fest, dass in bezug auf Schwarzarbeit und Schlepptum überhaupt keine Differenzen bestehen. Hier sind wir uns einig; deshalb haben seinerzeit beide Räte die Motion überwiesen.

Die Einigkeit wurde auch im breiten Vernehmlassungsverfahren dokumentiert. Hier besteht kein Streitpunkt. Wir streiten um die Auslegung von Artikel 23 Absatz 2. Wir befürchten, dass mit diesem Absatz 2, insbesondere mit dem letzten Satz, ein Einbruch in die Flüchtlingspolitik getan werde. Ob das so ist, haben wir an zwei Sitzungen diskutiert. Ich finde es nicht ganz fair, Kollege Engler, der Kommission Vorwürfe zu machen, sie hätte die Sache nicht sorgfältig behandelt, es sei überstürzt worden. Die Sitzungen werden jeweils geschlossen, wenn die Rednerliste zu Ende ist. Also kann man im nachhinein keine Vorwürfe machen, das Geschäft sei unsorgfältig behandelt worden. Das weise ich als Mitglied der Kommission in aller Form zurück.

Noch eine andere Bemerkung: Aufgrund der Voten hier und aufgrund der Diskussion in der Kommission habe ich festgestellt, dass sich viele im Alltag zu wenig mit Schleppern und mit Schwarzarbeitern beschäftigen müssen. Wenn Sie das so müssten, wie ich persönlich in meinem Beruf das tun muss, würden Sie vermutlich ganz anders urteilen; Sie würden auch verstehen, warum der Ständerat zu dieser Korrektur gekommen ist.

Es geht bei der ständerätlichen Fassung von Artikel 23 Absatz 2 darum, diejenigen höher zu bestrafen, die sich an den Ausländern, die in die Schweiz einreisen oder hier bleiben wollen, bereichern. Es sollen auch diejenigen strenger angefasst werden, die organisiert Menschenhandel betreiben. Anvisiert werden die Schlepperorganisationen, die in arbeitsteiligem Zusammenwirken mit Mittelsleuten an Ort und Stelle – mit Transporteuren usw. – Ausländer wie irgendwelche Ware hierher bringen und verquanten. Dies wird wohl in der Regel gegen teures Geld gemacht. Das können Sie mir glauben. Wir besitzen Zahlen, und wir haben Erfahrung.

Gerade hier liegt aber für den Strafrichter die Schwierigkeit, wenn man die Bereicherungsabsicht auch bei diesem Tatbestand fordert. Einem professionellen Schlepper Bereicherungsabsicht nachzuweisen, wird nie einfach sein. Wenn ein Profi Geld für die Schlepperdienste bekommen hat, ist es für ihn keine Kunst, es postwendend reinzuwaschen und als legales Einkommen zu tarnen. Soll er dann aber nur nach

Absatz 1 für den einfachen Tatbestand bestraft werden? Wir finden: nein! Denn das wäre gegenüber demjenigen höchst ungerecht, der in einem einzelnen Fall einen Schwarzarbeiter bei sich beschäftigt oder unterbringt. Qualifizierte Strafe für Schlepper ist angebracht. Sie von der Bereicherungsabsicht abhängig zu machen, würde den qualifizierten Tatbestand aber zum vornherein unpraktikabel machen. Das muss man einsehen und dem Ständerat zubilligen, dass er in seiner Beratung diese Ueberlegungen gemacht hat.

Die verschärfte ständerätliche Fassung – ich persönlich begrüsse sie – hat in der SP-Fraktion ernsthafte Befürchtungen aufkommen lassen. Es herrscht die Ansicht, dass die Aenderungen des Ständerates neben dem eigentlichen Ziel (Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schlepperdienst) zusätzlich eine ungerechtfertigte Verschärfung in unsere Flüchtlingspolitik bringen werden.

Frau Bundesrätin Kopp: Wenn Sie nicht darlegen und zuhänden der Gesetzesmaterialien festlegen können, dass es sich nicht um einen Einbruch in die Flüchtlingspolitik handelt, wird unsere Fraktion dem Minderheitsantrag II zustimmen, also der ursprünglichen Fassung des Bundesrates.

Ich persönlich stimme dem Ständerat zu.

**Mme Pitteloud:** Je viens soutenir la proposition de la minorité II de la commission. Mais, auparavant, je dirai deux mots de cette révision de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Effectivement, le but initial de cette révision était de tenter de rendre le travail au noir plus dissuasif pour les employeurs, les employés étant jusqu'ici pratiquement seuls à être sanctionnés – même très durement – par un renvoi immédiat. Sur cet objectif nous étions d'accord, bien que le projet du Conseil fédéral ne répondait que partiellement à ce problème important du travail clandestin, dont les aspects politiques et humains ne se laissent pas réduire uniquement par des sanctions. La présence en Suisse de dizaines de milliers d'étrangers, sans permis, est non seulement connue, mais officiellement tolérée par des pouvoirs publics qui veulent concilier deux objectifs contradictoires, soit: stabiliser le nombre des étrangers résidant en Suisse, tout en assurant à certains secteurs économiques, où les conditions de travail sont inacceptables ou non conformes aux normes usuelles, de la main d'oeuvre prête à accomplir les travaux les plus pénibles et cela aux meilleures conditions possibles. Cette tolérance des autorités a abouti à ce que les entreprises qui ont recours aux travailleurs clandestins jouissent des avantages d'une concurrence déloyale et font pression sur les conditions et les droits de l'ensemble des salariés de la branche concernée dans le sens d'une dégradation. Que dire également des cantons qui prélèvent tranquillement des impôts sur les revenus de ces travailleurs et les expulsent ensuite sans ménagement.

C'est pourquoi, dans cette situation, nous aurions attendu du Conseil fédéral qu'il prenne des mesures, non seulement dans le but de pénaliser les employeurs plus fortement, ce qui en soit ne fait que rétablir quelque peu l'équilibre des sanctions, mais qu'il fasse en sorte de diminuer fortement l'attrait que représente pour certains employeurs la possibilité d'engager des travailleurs sans droit. Le Conseil fédéral n'a pas voulu, pour des raisons bien peu convaincantes, inclure dans cette révision la garantie pour le travailleur clandestin expulsé du droit au salaire et aux prestations sociales qui lui sont dus, comme le demandait une motion de M. Miville qui se fondait sur l'article 320 du code des obligations qui accorde tous les avantages découlant du droit civil aux travailleurs de bonne foi, même si son contrat se révèle nul, en fin de compte.

Malheureusement, en plus de cet oubli important à nos yeux, on a assisté, en cours de révision, à un véritable dérapage par rapport à l'objectif de la motion Zehnder, lorsque les Etats et la majorité de la commission ont introduit des peines d'emprisonnement, et d'amende pour des personnes qui, dans le cadre d'un groupe, auraient facilité l'entrée ou le séjour illégal dans le pays, même s'ils n'avaient

pas le dessein de s'enrichir. On effectue ici un amalgame entre des organisations de passeurs qui pratiquent un commerce humain scandaleux, guidés par la cupidité, et des associations qui pourraient, avec des objectifs humanitaires, aider des requérants d'asile à pénétrer ou séjourner illégalement dans notre pays. Heureusement, de nombreux orateurs se sont, ici, indignés à ce sujet. Bien sûr, on nous rétorque que la distinction est dans la pratique difficile à effectuer, car de nombreuses personnes déposeraient des demandes d'asile pour éviter de tomber sous le coup de l'accusation de travail au noir. Nous pensons que seule une procédure correctement menée permet de définir si les motifs de l'entrée illégale en Suisse sont contestables ou acceptables. A plus forte raison, il nous paraît injustifiable de sanctionner ceux qui, pour des motifs honorables auraient facilité des entrées. Prenons un exemple: Madame Kopp a mentionné hier le fait que ses services étaient confrontés à de nombreuses arrivées de requérants d'asile libanais, via des filières de passeurs. Leur déniant *a priori* la qualité de requérants, ses services refoulent ces demandeurs par procédure expéditive. Mais, selon M. Stöckli, le juriste de l'Office central d'aide aux réfugiés, il s'agit d'un abus manifeste, car rien ne permet de prétendre qu'il n'y a pas parmi eux, des personnes ayant des raisons valables de recevoir l'asile en Suisse et M. Stöckli a rappelé que, durant la deuxième guerre mondiale, des juifs avaient dû tenter à plusieurs reprises d'entrer illégalement en Suisse. C'est pourquoi nous constatons que seule une disposition permettant de punir ceux qui ont une activité de passeurs avec des motifs de cupidité, évite les amalgames indignes et les erreurs de jugement. C'était le cas de la version initiale du Conseil fédéral, c'est pourquoi nous demandons que l'on revienne à cette version ou, tout au moins, que l'on biffe la seconde phrase de l'alinéa 2, comme le propose M. Engler.

**Mme Friedli:** J'interviens ici pour soutenir la proposition de minorité Leuenberger. La modification de l'article 23 de la loi sur le séjour des étrangers qui nous est proposée par le Conseil fédéral est destinée à réaliser la motion Zehnder, comme il a déjà été dit, adoptée par les deux conseils en 1984, motion demandant des mesures pénales plus sévères à l'encontre des employeurs de travailleurs clandestins et des passeurs. Le conseil des Etats a décidé d'étendre l'application de ces mesures pénales aux personnes qui pourraient porter aide à des parents, par exemple, ou à des réfugiés et, notamment, aux personnes qui hébergent des requérants d'asile dont la demande a été refusée, en vue de préparer un départ honorable de notre pays, dans les meilleures conditions possibles. Nous n'approuvons pas cette extension inadmissible, qui mélange allègrement des délinquants et des militants des droits de l'homme.

Je ferai encore quelques remarques à propos des travailleurs clandestins. Les peines proposées ne réalisent toutefois pas l'égalité de traitement entre l'employeur et l'employé fautif, puisque ce dernier peut être puni d'une amende de 10 000 francs et d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à six mois, alors que l'amende infligée à l'employeur ne dépasse pas 5000 francs et l'emprisonnement n'entre en considération qu'en cas de récidive. Toutefois c'est déjà un progrès! Le problème des travailleurs clandestins ne sera pas résolu pour autant. La présence en Suisse de plus de 100 000 travailleurs étrangers, sans permis de travail, est en fait tolérée par les autorités et considérée comme une soupe aux contraintes politiques de la stabilisation de la main d'oeuvre étrangère. Pour enrayer véritablement le phénomène des travailleurs clandestins et combattre les problèmes sociaux qu'il soulève: salaire, protection sociale, il faut absolument rendre le coût du travail au noir aussi élevé que celui d'un Suisse ou d'un étranger avec permis. Il s'agirait en fait de reconnaître la validité du contrat de travail conclu entre un employeur et un travailleur clandestin au sens du code des obligations. C'est ce que demandait la motion Miville, acceptée en 1986 au Conseil des Etats sous forme de postulat. Madame Kopp, au nom du Conseil fédéral, avait alors déclaré que le travailleur clandestin devrait

effectivement avoir droit au salaire et aux prestations sociales en usage dans la branche concernée, mais qu'un arrêt du Tribunal fédéral était nécessaire pour clarifier la situation, la loi suisse ne prévoyant pas expressément la nullité d'un contrat de travail conclu avec un étranger sans permis de travail. Il faudra donc attendre qu'un cas précis soit soumis au Tribunal fédéral pour être au clair à ce sujet. Je vous recommande de soutenir la proposition de minorité qui reprend le texte clair et concis du Conseil fédéral.

**Cincera:** Nach diesen Minderheitssprechern ist es wohl sinnvoll, einmal auf das Ziel hinzuweisen, das wir mit dieser Gesetzesänderung erreichen wollen. Wir wollen ein Gesetz griffiger machen, um einem ernsten Uebelstand beizukommen. Wir wollen die unwürdige Schleppermethode verhindern. Wir wollen sicherstellen, dass man Schlepper besser ins Recht fassen kann, damit über diesen Weg dieser menschenunwürdigen Methode ein wirklich wirksamer Riegel geschoben werden kann.

Der einzelne Helfer hat so, wie das jetzt in der ständerätlichen Fassung steht, wirklich nichts zu befürchten. Es geht darum, auch Gruppentäter, die fortgesetzt Schleppertätigkeit betreiben, fassen zu können. Ich sehe die Schwierigkeiten, die sich ergeben, auch. Aber wenn wir das Gesetz nicht griffiger machen, können wir überhaupt nie wirksam eingreifen.

Darum bitte ich Sie, den Mehrheitsbeschlüssen zuzustimmen. Denn alles, was in rechtlicher Hinsicht von Herrn Engler gesagt wurde und was in diesem Interpretationsbereich – wo ist Schleppertätigkeit, wo ist humanitäre Hilfe? – liegt, betrifft dieses Gesetz so, wie es vorliegt, nicht.

Es braucht – das darf ich als Gewerbevertreter mit einem guten Gewissen sagen – auch keinen Schutz der kleinen Gewerbler. Wer gegen dieses Gesetz verstösst, soll bestraft werden können, ganz gleichgültig, wie gross sein Betrieb ist.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit (Fassung des Ständerates) zuzustimmen.

**Bürer-Walenstadt:** Als letzter Einzelsprecher zu diesem Thema ist das sehr wahrscheinlich zugleich mein letzter Auftritt hier in diesem Hause. Ich wünsche Ihnen weiterhin alles Gute.

Was Herr Cincera vorhin gesagt hat, ist richtig. Im Prinzip geht es um das Ziel, das wir erreichen wollen. Das ist wohl fast allen klar geworden. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, ist etwas differenziert beurteilt worden.

Ich hätte mich nicht zu Wort gemeldet, wenn nicht mein lieber Freund und Nachbar Herr Engler, dessen Name ja mit Engel ziemlich verwandt ist, die Arbeit der Kommission kritisiert hätte. Er war zum ersten Mal in einer Kommission mit dabei und ist ein eifriger Jurist und ein guter CVP-ler, der alles ganz von Grund auf erforschen will.

Es geht aber um folgendes: Es sind zwei Angelegenheiten, die mich bewegen haben, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Und zwar bin ich einerseits mit ihr der Auffassung, dass es beim qualifizierten Tatbestand vor allem darum geht, dass er alternativ und nicht kumulativ bewertet wird. Das Kumulative kommt im Antrag Engler folgendermassen zum Ausdruck: «Wer zu Gewinnzwecken und in organisierter Form ....» Das darf man nicht so handhaben, sondern man muss diese Tatbestände alternativ behandeln. Andererseits wird ein Ausdruck verwendet, der mich eindeutig bewegen hat, dem Antrag von Freund Engler nicht zuzustimmen. Es stehen sich zwei Ausdrücke gegenüber, nämlich «Gewinnzweck» und «Bereicherungsabsicht». Unter den Juristen scheint man sich auch nicht ganz einig zu sein, welcher Ausdruck der richtige sei.

Als Unternehmer sind mir beide Ausdrücke fremd. Im Zweifelsfall aber würde ich dem Bundesrat und dem Ständerat zustimmen, der für Bereicherung einsteht, was mir etwas näher liegt.

**M. Maitre-Genève,** rapporteur: Un certain nombre de propositions ont été développées ici et il convient que je vous

indique quelle fut la réflexion de la commission à ce propos puisque nous avons eu l'occasion d'en débattre de manière très complète au cours d'une deuxième séance qui a été expressément consacrée à leur examen.

Tout d'abord, la minorité I, représentée par M. Engler, propose de modifier l'article 23, alinéa 2. En substance, M. Engler reprend les propositions de la commission en matière de délit qualifié – enrichissement illégitime, organisation formée dans le but de commettre les actes qui sont ceux des passeurs – mais la différence entre la proposition Engler et celle de la commission est que M. Engler leur donne un caractère cumulatif, alors que pour la commission il est alternatif. En d'autres termes, pour M. Engler, respectivement pour la minorité I, les conditions de l'article 23, alinéa 2 ne sont réunies que si l'on agit à la fois dans un dessein d'enrichissement illégitime ou avec un but lucratif, et de manière organisée. Cela conduit évidemment à un résultat particulièrement surprenant et qu'à certains égards on peut même qualifier de choquant. En effet, celui qui agit seul mais avec un dessein d'enrichissement illégitime n'est absolument pas punissable à ce titre. C'est tout à fait absurde. Cela ne va pas dans le sens ni de la motion Zehnder, ni de la proposition du Conseil fédéral, ni de celle du Conseil des Etats et de votre commission. Je vous prie donc, au nom de la commission, de rejeter la proposition de minorité I, Engler.

Quant à la proposition de minorité II, c'est-à-dire la proposition Leuenberger-Solothurn, qui se confond – en tout cas en ce qui concerne les alinéas 2 et 3 – avec la proposition Gurtner, il convient de dire ceci: la minorité II souhaite en revenir au texte du Conseil fédéral et nous invite à envisager de supprimer la qualification de dessein d'enrichissement illégitime d'une part et, d'autre part, celle d'organisation formée pour commettre des actes destinés à faciliter l'entrée ou le séjour illégal d'un étranger. L'un des buts essentiels de la révision est de punir plus lourdement les passeurs et les organisations de passeurs, et je remercie M. Zehnder de l'avoir rappelé car on semble donner à la motion Zehnder une portée partielle. La motion Zehnder a effectivement pour but de réprimer plus sévèrement le travail au noir, mais elle a aussi pour but de réprimer les passeurs et les organisations de passeurs. De ce point de vue, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats se sont bien rendu compte que la première proposition du gouvernement était insuffisante. A certains égards, elle pouvait même sembler en contradiction avec le texte actuel et nous entraîner dans des difficultés d'interprétation importantes. Je précise en effet que la version du Conseil fédéral, à l'article 23, alinéa 2, tend à punir celui qui aura facilité ou aidé à préparer l'entrée illégale ou le séjour illégal d'un étranger venant exercer une activité lucrative en Suisse. Or, le texte actuel de l'article 23, alinéa premier, qui – je le rappelle – n'est pas touché par la révision, dit aussi: «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 .....». Il y avait donc une «cohabitation» – pour utiliser un terme à la mode chez nos amis français – difficile entre l'alinéa premier de l'article 23 et l'alinéa 2 de la proposition du Conseil fédéral et nous nous serions trouvés face à de sérieuses difficultés d'interprétation. C'est la raison pour laquelle le Conseil des Etats a accueilli les nouvelles propositions du Conseil fédéral tendant à distinguer plusieurs situations, d'une part la situation que l'on peut qualifier de «standard» qui est celle de l'article 23, alinéa premier, d'autre part la situation aggravée qui est celle de l'article 23, alinéa 2, où là on réprime les passeurs qui sont animés par un dessein d'enrichissement illégitime ou qui agissent en organisation, et enfin, troisième situation, celle des mobiles honorables qui ont, à un moment donné, poussé quelqu'un à accueillir ou à préparer l'accueil d'un étranger qui avait des raisons suffisantes – notamment parce qu'il se sentait menacé dans son pays – de franchir notre frontière. Il est donc évident qu'il y a un désir de clarifier la situation pour réprimer plus durement les passeurs. En outre, l'article 23, alinéa 3, n'étant pas touché, il n'y a aucune volonté de durcir la politique à l'égard des

requérants d'asile. Cela doit être dit tout à fait clairement. C'est pourquoi la majorité de la commission vous demande également de rejeter la proposition de minorité II, soit la proposition de Mme Gurtner.

La proposition de M. Günter tend à supprimer de l'article 23, alinéa 2, ce qui est seulement pertinent à la circonstance aggravante de l'organisation. Encore une fois, il faut distinguer deux situations bien différentes afin de ne pas donner à cette loi une portée qu'elle n'a pas et ne veut pas avoir. Il faut distinguer le cas de celui qui aide à préparer une entrée ou un séjour illégal du cas de celui qui cherche à éviter le renvoi hors de Suisse d'une personne qui s'y trouverait illégalement, respectivement d'un requérant d'asile qui arriverait en fin de procédure et à qui on aurait dit de partir. Ces deux situations doivent être très clairement distinguées, elles ressortent d'ailleurs du texte explicite de la loi. L'article 23, alinéa 2, stipule bien que «Celui qui pour se procurer ou procurer à un tiers un enrichissement illégitime aura facilité ou aidé à préparer l'entrée ou le séjour ..», cette même définition étant d'ailleurs applicable à l'organisation agissant dans un dessein d'enrichissement illégitime. On voit donc que l'on se trouve dans la situation de la préparation d'un séjour ou d'une entrée, en d'autres termes, dans une situation qui est celle de l'étranger qui n'est pas encore dans notre pays. La situation de l'étranger qui est dans notre pays et dont on veut empêcher le départ n'est pas couverte par ces dispositions-là.

Autrement dit, la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ne permettra pas de punir la paroisse, par exemple, qui voudrait maintenir un réfugié chez elle pour l'empêcher de partir. Reste évidemment réservée dans ces circonstances l'application d'autres dispositions du Code pénal, notamment l'article 286 qui réprime l'opposition aux actes de l'autorité, et l'article 292 qui réprime l'insoumission à une décision de l'autorité.

Mais la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, respectivement l'article 23, alinéa 2, a pour but de réprimer exclusivement celui qui, agissant dans un dessein d'enrichissement illégitime ou, n'agissant pas dans ce dessein, mais dans le cadre d'une organisation de passeurs, cherche à faire venir dans notre pays quelqu'un de l'étranger. Tel est le cadre de l'article 23, alinéa 2, et cela nous conduit très sereinement, au nom de la majorité de la commission, à vous suggérer de rejeter la proposition de M. Günter.

Reste enfin la proposition présentée par M. Ruf. Celle-ci, qui a fait l'objet d'un rejet de la commission unanime, cherche en réalité à atteindre plusieurs objectifs. D'une part, à l'article 23, alinéa premier, M. Ruf reprend le texte actuel et tente de le remanier dans sa forme et d'augmenter le degré de pénalité. D'autre part, à l'alinéa 2, la proposition de M. Ruf vise exclusivement à rendre plus dure la pratique en matière d'asile, puisque cet alinéa 2 concerne principalement la situation de l'asile.

Que faut-il en dire? Il faut simplement relever qu'à l'alinéa premier M. Ruf cherche à augmenter bien au-delà de ce que propose la commission le plafond des pénalités possibles. En ce qui concerne l'alinéa 2, M. Ruf nous invite à créer un délit spécial, soit le «délit d'hébergement», en ce sens que M. Ruf voudrait faire punir celui qui aura hébergé illégalement des demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée. Le fait que la proposition de M. Ruf soit débattue ici montre bien que le but de la révision, telle qu'elle ressort des travaux de la commission, n'est précisément pas de durcir la politique en matière d'asile. En effet, si ce but était atteint par la version de la commission, M. Ruf n'aurait pas eu besoin de présenter sa proposition, par laquelle il vise expressément à durcir la situation à l'égard de ceux qui aident les requérants d'asile en leur accordant refuge.

En outre, M. Ruf aimerait créer un autre délit particulier, que j'appellerai le «délit d'incitation»; il estime en effet que doivent être réprimés celui ou ceux qui auront publiquement invité autrui à agir dans le sens réprimé par la loi. Il faut donc être bien clair. Le débat que soulève M. Ruf à propos de l'alinéa 2 de l'article 23 tel qu'il le propose est

différent de celui qui a été engagé par la motion de M. Zehnder. C'est une des raisons essentielles pour lesquelles la commission unanime propose de rejeter cette suggestion. De plus, M. Ruf voudrait supprimer l'alinéa 3 qui, je le rappelle, figure déjà dans le droit d'aujourd'hui puisqu'il s'agit de l'alinéa 2 de la loi actuellement en vigueur. En d'autres termes, M. Ruf estime que celui qui agit avec des mobiles honorables doit néanmoins être puni, et que l'on ne doit pas tenir compte de ces mobiles chez une personne qui désire éviter qu'un requérant d'asile soit expulsé. Là encore, cette proposition démontre bien que la commission n'a pas voulu durcir la politique en matière d'asile sur ce point précis, puisqu'elle veut maintenir expressément l'alinéa 3 qui correspond au texte actuel, en ce sens que l'on doit effectivement admettre que celui qui prête assistance à une personne qui fait valoir des justifications suffisantes de franchir nos frontières en raison de la menace qui est la sienne ne doit pas être puni si ses mobiles sont honorables. Telles sont les raisons pour lesquelles la commission vous invite également à rejeter les propositions présentées par M. Ruf.

**Allenspach, Berichterstatter:** Es haben viele Minderheits-sprecher gesprochen. Dabei wurde der Eindruck erweckt, es handle sich bei den verschiedenen Minderheiten nur um Nuancen. Ich möchte versuchen, die Unterschiede zwischen den Minderheitsanträgen herauszuschälen.

Artikel 23 Absatz 2 – ich erinnere Sie daran – sieht zwei qualifizierte Straftatbestände vor. Mit qualifizierten, also härteren Strafen hat zu rechnen: einmal, wer mit Bereicherungsabsicht als Schlepper tätig ist, gleichgültig, ob es sich um einen Einzel- oder um einen Gruppentäter handelt. Mit den gleichen qualifizierten Strafen hat zu rechnen: wer als Täter einer Gruppe angehört, die fortgesetzt Schlepperdienste ausübt, auch dann, wenn diesem Täter keine persönliche Bereicherungsabsicht nachgewiesen werden kann. Das sind die beiden qualifizierten Straftatbestände.

Der Antrag Günter will nur den ersten der genannten qualifizierten Straftatbestände gelten lassen, den zweiten jedoch fallenlassen. Jemand also, der unbestritten als Mitglied einer Schlepperorganisation handelt – und zwar einer Schlepperorganisation, die fortgesetzt illegale Schlepperei ausübt –, könnte nicht qualifiziert bestraft werden, wenn ihm die Bereicherungsabsicht nicht nachgewiesen werden kann. Das beinhaltet der Antrag von Herrn Günter.

Damit würde eine klare Verwässerung der Absicht, das Schlepperunwesen hart anzugehen, vorgenommen. Es genügt nicht, einfach nur über die Schlepperei zu schimpfen. Man muss auch ausreichende Strafnormen haben. Die Bevölkerung würde es kaum verstehen, wenn der Nationalrat wieder zurückbuchstabieren würde, nachdem der Ständerat und der Bundesrat im Auftrag der Motion unseres Kollegen Zehnder einen mutigen Schritt gegen das Schlepperunwesen getan haben.

Wir wissen, wie schwierig es bisweilen ist, die Bereicherungsabsicht im einzelnen nachzuweisen. Deshalb sollte es bei den Gruppentätern genügen, wenn ihnen die Zugehörigkeit zu einer solchen – gewissermassen professionellen – Schlepperorganisation nachgewiesen werden kann. Die Kommission hat den Antrag Günter klar mit 11 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Der Antrag der Minderheit I, vertreten durch Kollege Engler, schwächt den qualifizierten Straftatbestand noch weiter ab, weil nur noch qualifiziert bestraft würde, wer zu Gewinnzwecken und in organisierter Form Schlepperei betreibt. Gruppentäter, denen keine Gewinnabsicht nachgewiesen werden kann, würden also nicht mehr qualifiziert bestraft. In diesem Teil deckt sich der Antrag Engler mit dem Antrag Günter.

Ich habe bereits darauf hingewiesen: Gewinnsucht nachzuweisen, ist ausserordentlich schwer. Dazu kommt beim Antrag Engler, dass der Einzeltäter, der sich durchaus dafür bezahlen lässt und in Bereicherungsabsicht handelt, nicht qualifiziert bestraft würde, wenn er nicht «in organisierter Form» Ausländer illegal in die Schweiz schleppt. «Organi-

sierte Form» bedeutet planmässige Vorbereitung: planmässig vorausbestimmter Transport, vorbereitete illegale Grenzübergänge, vorbereiteter illegaler Aufenthalt in der Schweiz. Man müsste also den Einzeltätern diese organisierte Form nachweisen können. Die meisten Schlepper könnten, weil man diese organisierte Form den Einzeltätern nur schwer nachweisen kann, nach dem Antrag Engler nur noch einfach und nicht mehr qualifiziert bestraft werden.

Es ist schon schwierig, jeden dieser Einzeltatbestände nachzuweisen. Herr Engler geht aber noch weiter; er verlangt den kumulativen Nachweis. Sobald also bei einem der Tatbestände der Nachweis nicht gelingt, ist eine qualifizierte Bestrafung nicht mehr möglich. Damit würde soviel zurückbuchstabiert, dass von einer wesentlichen Verschärfung der Strafbestimmungen gegenüber der Schlepperei und den Schlepperorganisationen kaum mehr die Rede sein könnte. Wir wollen mit dem Ständerat ein abgerundetes System von Strafbestimmungen erlassen, von denen man sich eine abschreckende Wirkung versprechen kann. Ein einziger und zudem eingeschränkter qualifizierter Straftatbestand, den man schwierig nachweisen kann und den ein Schlepper, insbesondere ein professioneller Schlepper, ohne grosse Schwierigkeiten umgehen könnte, ist zu wenig. Die Kommissionsmehrheit hat sich für umfassende Strafbestimmungen ausgesprochen und den Antrag der Kommissionsminderheit I mit 13 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit darauf hinweisen, dass die Argumentation, die Herr Engler bezüglich der kleinen Gewerbetreibenden angeführt hat, von den verantwortlichen Organisationen von Industrie, Gewerbe und Handel nicht geteilt wird. Wir sind der Auffassung, dass jemand, der aktiv Ausländer illegal in die Schweiz hereinholt und sie hier illegal beherbergt und beschäftigt, von der Schärfe des Gesetzes getroffen werden soll. Wir wollen ihn nicht schützen, auch dann nicht, wenn es sich um einen Arbeitgeber handelt. Arbeitgeberpolitik soll glaubwürdig bleiben. Deshalb ist in diesem Bereiche die Argumentation von Herrn Engler in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit II, identisch mit dem Antrag von Frau Gurtner. Die Minderheit II will ein völlig anderes System einführen, ein System, das der Bundesrat ursprünglich auch vorgesehen hatte, aber aufgrund der Gespräche im Ständerat wieder verworfen hat. Gemäss Kommissionsmehrheit werden in erster Linie die Schlepper und das Gewinnstreben der Schlepper qualifiziert bestraft. Gemäss Minderheit II ist die Schlepperei an sich nicht mit einer qualifizierten Strafe bedroht. Eine qualifizierte Strafe kann nur dann ausgesprochen werden, wenn die in die Schweiz eingeschleusten Arbeitnehmer eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen.

Wir wissen alle, wie schwierig es ist, zwischen echten und unechten Flüchtlingen zu unterscheiden. Von dieser schwierigen Unterscheidung sollte nicht auch noch abhängig gemacht werden, ob ein Schlepper qualifiziert oder nur einfach bestraft werden soll. Es wäre für mich ganz einfach stossend, wenn eine Schlepperorganisation, die gegen hohes Entgelt und durchaus aus Gewinnsucht beispielsweise Tamielen oder Libyer in die Schweiz hineinschleust, gewissermassen exkulpiert würde, weil den illegal eingeschleusten nur schwer nachgewiesen werden kann, dass sie in der Absicht in die Schweiz kommen, hier eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Schlepper und Schlepperorganisationen, die aus Gewinnsucht handeln, verdienen keine schonende Behandlung, gleichgültig wen sie illegal in die Schweiz einschleusen.

Die Kommission hat den Antrag von Herrn Leuenberger-Solothurn mit 11 zu 8 Stimmen abgelehnt. Wir bitten Sie, sich der Kommissionsmehrheit anzuschliessen. Es wäre unlogisch, wenn man das illegale Einschleusen von Ausländern nur milde bestrafen, jedoch die illegale Beschäftigung, die Schwarzarbeit – die ja nur möglich wird, weil zuvor Ausländer illegal in die Schweiz hereingeschafft wurden – mit Maximalstrafen belegen würde.

Zum Antrag Leuenberger-Solothurn noch: Absatz 3 bleibt bestehen. In Absatz 3 ist folgender Satz zu finden: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und

Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen; Hilfe hierzu ist ebenfalls straflos, soweit sie aus achtenswerten Beweggründen geleistet wird.»

Damit kann den Anliegen echter Flüchtlingspolitik Rechnung getragen werden. Es ist ja bezeichnend, dass Herr Ruf-Bern gerade diese beiden Sätze aus dem Gesetz eliminieren will. Es ist deshalb perfide zu behaupten, die Intentionen der Revision deckten sich mit den politischen Anliegen von Herrn Ruf.

Zum Antrag Ruf-Bern noch: Herr Ruf hat eine parlamentarische Initiative eingereicht, die fast identisch ist mit seinem Antrag, aber nur fast. Herr Ruf wird sich gelegentlich entscheiden müssen, welchen der beiden Anträge er aufrechterhalten will, denn wenn er hier Anträge stellt, die in Form und Inhalt recht unterschiedlich sind, sollte man einmal wissen, was Herr Ruf überhaupt will.

Er will in allen Anträgen – das scheint mir das Wichtigste zu sein – diesen Satz aus der Gesetzgebung eliminieren, nämlich: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.»

Wenn wir den Anträgen von Herrn Ruf folgen würden, würde jeder echte Flüchtling in der Schweiz kriminalisiert. Das widerspricht unserer Asylpolitik, das widerspricht aber auch den ethischen und den humanitären Grundlagen unseres Staates.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag von Herrn Ruf-Bern abzulehnen.

**Bundesrätin Kopp:** Gestatten Sie mir, die Vorlage wieder an den rechten Ort zu rücken. Wenn ich an die verschiedenen Voten der Vertreter der Minderheiten denke, wurden Gedanken geäußert, die in keiner Art und Weise in dieser Vorlage Platz haben.

Darf ich zunächst auf den bestehenden Absatz 1 hinweisen. An dem wurde nichts geändert. Ich zitiere nur den wesentlichen Teil: «Wer im In- oder Ausland die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 10 000 Franken verbunden werden.»

Dieser Absatz 1 gilt selbstverständlich nach wie vor. Die Formulierung zeigt, dass unter den Begriff Ausländer sowohl der Fremdarbeiter wie auch der Asylbewerber fallen kann. Die Gerichte haben diesen Absatz 1 auch bereits angewendet, indem sie jemanden, der einen abgewiesenen Asylbewerber versteckt hat, zu zwei Monaten Gefängnis bedingt verurteilt haben.

Der Bundesrat hat bei seinem Vorschlag die Motion Zehnder berücksichtigt, aber in der Beratung des Ständerates der ständerätlichen Fassung den Vorzug gegeben, und zwar weil diese viel logischer ist als diejenige des Bundesrates. Der Ständerat hat einen qualifizierten Tatbestand geschaffen, indem er den Einzeltäter, der aus Bereicherungsabsicht handelt, und die Tätigkeit im Rahmen einer Schlepperorganisation schärfer bestrafen will, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Schlepper von Schwarzarbeitern oder von Asylbewerbern handelt.

Das ist auch aus folgendem Grund richtig: In der Praxis – da werden mir all diejenigen zustimmen, die sich in der Praxis auskennen – ist sehr oft überhaupt kein Unterschied auszumachen, ob es sich um Schlepper von Schwarzarbeitern oder von Asylbewerbern handelt. Ich könnte Ihnen Beispiele bringen namentlich von Türken, die zuerst mit einer Schlepperorganisation als Schwarzarbeiter kamen, aufgegriffen und weggewiesen wurden und dann ein paar Monate später mit der gleichen Schlepperorganisation als Asylbewerber wieder in unser Land einreisten. Das sind die Tatsachen, mit denen wir uns konfrontiert sehen.

Schleppertätigkeit ist in jedem Fall verwerflich, ob es sich nun um Schwarzarbeiter oder um Asylbewerber handelt. Jedesmal geht es darum, dass armen Menschen das letzte Geld abverlangt wird, indem man ihnen vorgaukelt, in der Schweiz das Paradies zu finden, obwohl diese Schlepper genau wissen, dass diese Leute, werden sie nun als

Schwarzarbeiter oder als abgewiesene Asylbewerber aufgegriffen, unser Land wieder verlassen müssen.

Zum Minderheitsantrag von Herrn Engler: Danach soll bestraft werden, wer zu Gewinnzwecken und in organisierter Form handelt. Das heisst also, dass qualifiziert nur bestraft werden kann, wer sowohl aus Gewinnsucht als auch im Rahmen einer Schlepperorganisation gehandelt hat. Das ist eine Erschwerung, die nicht gewollt ist. Wir finden es verwerflich, wenn jemand aus Gewinnsucht handelt, aber ebenso verwerflich, wenn jemand innerhalb einer Schlepperorganisation tätig ist. Deshalb bitte ich Sie zusammen mit der Mehrheit der Kommission, den Antrag von Herrn Engler abzulehnen.

Das gleiche gilt für den Antrag der Minderheit II, vertreten durch Herrn Leuenberger, der zum ursprünglichen Text des Bundesrats zurückkehren will. Ich habe Ihnen bereits die guten Gründe dargelegt, aus denen sich der Bundesrat der ständerätlichen Fassung angeschlossen hat.

Völlig verblüfft hat mich der Antrag von Herrn Günter. Er will den zweiten Satz – also Schlepperorganisationen – streichen und nur noch denjenigen qualifiziert bestrafen, der als Einzeltäter aus Bereicherungsabsicht handelt. Herr Günter, ich weiss nicht, ob Sie sich daran erinnern, dass Sie im Jahre 1984 folgende Motion eingereicht haben: «Der Bundesrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Ergänzung des Strafgesetzbuches vorzulegen, wonach die Schlepperei, d. h. das illegale Einschleusen von Ausländern in die Schweiz in der Absicht, Gewinn zu erzielen, zum selbständigen Delikt erklärt wird.» Ich möchte nun nicht im einzelnen auf Ihre Begründung zurückkommen, aber Sie halten darin fest, dass das Unwesen der Schlepper im Asylbereich ein Ausmass angenommen habe, das dringend der Bekämpfung bedürfe. Sie werden verstehen, dass ich mit Ihrer Logik einigermaßen Mühe habe.

Zum Antrag von Herrn Ruf-Bern möchte ich folgendes bemerken: Es geht bei dieser Vorlage nicht um die Verschärfung asylrechtlicher Bestimmungen, sondern um die Erfüllung der Motion von Herrn Zehnder. Herr Ruf-Bern will nun aber daraus eine asylrechtliche Vorlage machen. Er will speziell diejenigen Leute unter Strafe stellen, die abgewiesene Asylbewerber beherbergen. Das ist nicht notwendig, denn bereits Absatz 1 deckt diesen Tatbestand ab.

Dazu kommt, dass die Strafen, die Herr Ruf-Bern vorschlägt, jedes Mass sprengen; ein Strafmass hat in einem gewissen Verhältnis zu den Strafen in anderen Straftatbeständen zu stehen. Kommt dazu, dass Herr Ruf-Bern die Bestimmung streichen will, wonach jemand straflos ausgeht, der aus achtenswerten Beweggründen handelt. Wir legen Wert darauf, dass diese Bestimmung im ANAG enthalten bleibt. Ich möchte Sie also bitten, Ihrer Kommissionsmehrheit und damit Bundesrat und Ständerat zu folgen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Le président:** Avant que nous passions à la décision, je vous propose la procédure de vote suivante. Concernant l'alinéa 2, nous examinerons tout d'abord la première phrase en opposant la proposition de la majorité à celle de la minorité I. Puis nous prendrons la deuxième phrase en opposant la proposition de la majorité à celle de la minorité I et celle de M. Günter qui consiste à biffer. Dans un troisième vote, nous opposerons le résultat obtenu en ce qui concerne ces deux phrases à la proposition de la minorité II (biffer). Le vote sur l'alinéa 2 implique une décision sur l'alinéa 3, les propositions de la minorité Leuenberger-Solothurn formant un tout. Ensuite nous examinerons l'alinéa 4, majorité (Conseil des Etats) contre minorité (Conseil fédéral). Enfin, nous opposerons les propositions de M. Ruf à l'article mis au point précédemment.

**Ruf-Bern:** Ich habe verschiedene Anträge zu den einzelnen Absätzen gestellt, die nur teilweise miteinander etwas zu tun haben. Eine Einheit bilden die Anträge zu den Absätzen 1 und 2; alle übrigen sind aber separat zu behandeln, weil sie verschiedene Dinge betreffen, etwa die Bussenhöhe bei der illegalen Beschäftigung von Schwarzarbeitern oder die

Höchstgrenze für die Busse bei anderen Uebertretungen dieses Gesetzes. Das sind völlig verschiedene Dinge. Wir können unter keinen Umständen alles zusammen der Abstimmung vorlegen, sondern müssen abschnittsweise vorgehen, wobei Absatz 1 und 2 gemäss meinem Antrag eine inhaltliche Einheit bilden.

**M. Maître-Genève, rapporteur:** Je serai très bref. La proposition de procédure qui vous est présentée par notre président est correcte, en ce sens que la proposition de M. Ruf forme manifestement un tout et qu'il n'est pas possible de la dissocier ou de la disséquer. Dès lors, c'est toute la proposition de M. Ruf qui doit être soit acceptée, soit rejetée, mais il est impossible maintenant de «tailler» dans cette proposition au risque de voir le projet devenir tout à fait incohérent.

**Allenspach, Berichterstatter:** Der Antrag von Herrn Ruf-Bern ist als ein Ganzes gestellt worden. Die einzelnen Abschnitte stehen miteinander in Beziehung, und deshalb ist es gerechtfertigt, den Antrag von Herrn Ruf in diesem Bereich als ein Ganzes zur Abstimmung zu bringen.

**Ruf-Bern:** Ich möchte dieser Auffassung mit aller Entschiedenheit widersprechen. Wenn Sie so vorgehen, verletzen Sie nicht nur unser Ratsreglement – meine Anträge sind separat gestellt worden, zu jedem Absatz ein neuer, abgesehen von den Absätzen 1 und 2 –, sondern Sie wollen offensichtlich einem Vertreter einer Minderheitenpartei wieder einmal eins auswaschen und damit Machtpolitik demonstrieren. Ich protestiere.

**Le président:** Nous votons sur la proposition qui vous est faite par le président, avec l'appui des rapporteurs, quant à la procédure.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Präsidenten	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf-Bern	Minderheit

#### Abstimmung – Vote

#### Eventuell – A titre préliminaire

##### 1. Satz – 1ère phrase

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	47 Stimmen

##### 2. Satz – 2e phrase

Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I/Güter	36 Stimmen

#### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	42 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité

#### Abs. 4 – Al. 4

**Ruf-Bern:** Dadurch, dass mir der Präsident jetzt das Wort erteilt, um meinen Antrag zu Absatz 4 zu begründen, anerkennt er auch, dass es eben verschiedene Anträge sind, wie Sie vielleicht auch auf dem ausgeteilten Blatt lesen können. Es steht dort «Anträge» und nicht «Antrag». Ich möchte meinen Antrag zu diesem Absatz und zu Absatz 6 noch kurz begründen. Zunächst einleitend einige grundsätzliche Bemerkungen.

Die Nationale Aktion ist mit der Zielrichtung der vorgesehenen Verschärfung der Strafbestimmungen über die rechtswidrige Beschäftigung von Ausländern grundsätzlich sehr einverstanden. Wir bezweifeln allerdings, ob die vorgeschlagene Verschärfung genügen wird, um die besonders in den

letzten Jahren eingerissene Beschäftigung von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern wirksam bekämpfen zu können. Denn durch diese Beschäftigung sind grosse Gewinne zu erzielen: durch Nichtbeachtung des landesüblichen Lohnniveaus und von Lohntarifvereinbarungen, durch die Einsparung von Steuern und Sozialabgaben, durch Umgehung sozialer Schutzbestimmungen. Entsprechend häufig wird diese bedenkliche und unwürdige Praxis auch geübt. Die «Schweizerische Handelszeitung» hat 1986 die Zahl der in der Schweiz beschäftigten ausländischen Schwarzarbeiter auf 138 000 geschätzt.

Die Entwicklung ist gefährlich wegen der Unterwanderung der an sich schon viel zu schwachen Bremseinrichtung des Bundesrates gegen die Einwanderung, welche die tatsächlich vorhandene Uebervölkerung noch verschlimmert, wegen des drohenden Verlustes der polizeilichen und verwaltungstechnischen Kontrolle über die in der Schweiz lebenden Ausländer durch die Behörden, wegen der Korruption der wirtschafts-, steuer- und staatspolitischen Moral der Bürger durch die Ungerechtigkeit für die ehrlichen Unternehmer und Steuerzahler, wegen der Einnahmehausfälle für die öffentliche Hand und die Sozialwerke, schliesslich wegen volkswirtschaftlicher Fehlentwicklungen durch Wachstum von Wirtschaftszweigen, die bei Anwendung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Marktes gar nicht konkurrenzfähig wären und technisch veraltet sind.

Eine wirksame Bekämpfung der Beschäftigung illegal in der Schweiz sich aufhaltender Ausländer durch die Behörden erachten wir deshalb als äusserst dringlich. Die vorgeschlagenen Strafbestimmungen müssen allerdings noch um einiges verschärft werden, wenn die gewünschte Wirkung erzielt werden soll. Bussenrahmen um 600 bis 5000 und von 100 bis 3000 Franken sind doch wirklich für vorsätzlich delinquierende Unternehmer, die meist aus entsprechender Profitgier handeln, praktisch ohne abschreckende Wirkung. Seien wir doch ehrlich. Das hat sich auch bei bisherigen Bussenurteilen wegen ANAG-Uebertretungen ganz klar gezeigt. Eine präventive Wirkung kann nur dann erreicht werden, wenn das angedrohte Strafmass entsprechend hoch ist. Bleibt es bei den Anträgen der Kommission, ist die ganze Gesetzesrevision in dieser Beziehung nur ein halbpatziges Flickwerk.

Noch ein Wort zu Absatz 6, der andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften mit Busse bis zu 2000 Franken bedroht. Ich erinnere Sie nochmals daran, dass dieser Betrag im Jahre 1949 festgelegt wurde, damals also noch ein ganz anderes Gewicht hatte als heute. 2000 Franken haben wegen der eingetretenen Teuerung mittlerweile eine viel geringere Bedeutung und damit eine wesentlich kleinere Präventionswirkung. Es wäre auch von der Systematik her durchaus sinnvoll, wenn wir in Absatz 2 einen Bussenrahmen von 100 000 Franken festgelegt haben, den Bussenhöchstbetrag auf 10 000 Franken, wie ich Ihnen dies vorschlage, heraufzusetzen.

Sie werden ja darüber nicht separat abstimmen, weil Sie – ich sage dies nochmals – in reglementswidriger und sehr willkürlicher Weise beschlossen haben, meine verschiedenen Anträge als einen einzigen zu betrachten; das ist etwas ausserordentlich Unfares, was Sie hier einer Minderheit gegenüber praktiziert haben. Ich bin sicher, dass sich ein Parlamentarier aus einer Bundesratspartei so etwas nicht gefallen lassen müsste.

**Le président:** Ici s'opposent la proposition de la majorité – version du Conseil des Etats – et celle de la minorité – version du Conseil fédéral.

M. Leuenberger annonce qu'il retire la proposition présentée par la minorité. Aucune autre proposition n'est formulée. Vous avez donc suivi la majorité et le Conseil des Etats.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité

#### Abs. 5 – Al. 5

Angenommen – Adopté

*Abs. 6 – Al. 6*  
*Angenommen – Adopté*

**Le président:** Nous opposons enfin les propositions de la majorité, qui sont celles qui viennent d'être adoptées à chacun des alinéas à celle de M. Ruf qui concerne les alinéas 1 à 4 et 6.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag Ruf-Bern	3 Stimmen

**Art. 24 Abs. 3, Ziff. II**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 24 al. 3, ch. II**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	76 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*Abschreibung – Classement*

**Le président:** Le Conseil fédéral propose selon page 1 du message de classer la motion suivante:  
83.922 (Zehnder).

*Zustimmung – Adhésion*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr*  
*La séance est levée à 13 h*

## **Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Aenderung**

## **Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.049
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1240-1256
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 724

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.