

Bundesrat ist auch bereit, den Abänderungsvorschlag Ihrer Kommission zu akzeptieren.

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

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress, Art. 11 Abs. 1 Bst. b**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, ch. I préambule, art. 11 al. 1 let. b**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 26 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

In ihren Fernsehprogrammen berücksichtigt die SRG neben der schweizerischen auch die europäische audiovisuelle Produktion.

**Art. 26 al. 3**

*Proposition de la commission*

Dans ses programmes de télévision, la SSR tient compte de la production audiovisuelle suisse ainsi que de la production européenne.

**M. Flückiger**, rapporteur: Nous avons donc sous les yeux les deux versions de l'article 26, alinéa 3, celle du Conseil fédéral dont voici la teneur: «Dans ses programmes de télévision, la SSR tient compte de la production audiovisuelle suisse et européenne», et celle de votre commission, à savoir: «Dans ses programmes de télévision, la SSR tient compte de la production audiovisuelle suisse ainsi que de la production européenne.» Comme je l'ai relevé tout à l'heure, il s'agit plutôt d'une modification d'ordre rédactionnel, en réalité, qui met quelque peu la prééminence sur les programmes suisses, sans toucher toutefois au principe de réciprocité qui doit régner par rapport au droit sur l'Espace économique européen. Nous sommes donc en parfaite adéquation avec ce droit si nous adoptons la proposition de la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31 Abs. 2 Bst. c; 35 Abs. 1 Bst. a; 42 Abs. 1 Bst. a, c, Abs. 2, 3; 47; 48; Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 31 al. 2 let. c; 35 al. 1 let. a; 42 al. 1 let. a, c, al. 2, 3; 47; 48; ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes

36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

92.057-20

**EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)**  
**Aufenthalt und Niederlassung der Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums.**  
**Bundesbeschluss**

**EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex)**

**Séjour et établissement des ressortissants des autres Etats de l'Espace économique européen.**  
**Arrêté fédéral**

Botschaft I und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1992 (BBI V 1)  
Message I et projet d'arrêté du 27 mai 1992 (FF V 1)

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Rhinow**, Berichterstatter: Im Teil III des EWR-Abkommens werden die Grundsätze und Ansprüche des freien Personenverkehrs innerhalb des EWR geregelt. Grundgedanke der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit der Selbständigerwerbenden ist folgender:

Erwerbstätigen soll die freie, d. h. die von der Staatsangehörigkeit unabhängige Standortwahl für die Ausübung ihrer Tätigkeit ermöglicht werden, um die Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit nicht zu behindern. Daneben sollen unter begrenzten Voraussetzungen auch Nichterwerbstätigen Freizügigkeitsrechte eingeräumt werden. Damit der freie Personenverkehr realisiert werden kann, müssen auch Hindernisse im Bereich der sozialen Sicherheit beseitigt und Diplome und andere Befähigungsnachweise gegenseitig anerkannt werden. Die erforderlichen Anpassungen beschlagen teils Bundesrecht, teils kantonales Recht und fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Staatspolitischen Kommission.

Die Freizügigkeitsrechte der Arbeitnehmer nach Artikel 28 des EWR-Abkommens und nach Anhang V umfassen das Gebot der Inländergleichbehandlung sowie verschiedene Begleitrechte. Das Gleichbehandlungsgebot verlangt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten in Bezug auf die Beschäftigung, die Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Dieses Gebot entfaltet auch eine sogenannte Drittwirkung, es gilt also auch für private Arbeitgeber. Als Begleitrechte erwähnt das EWR-Abkommen das Recht auf Zugang zu einer Beschäftigung sowie Reise-, Aufenthalts- und Verbleiberechte. Hinzu kommen Rechte von Familienangehörigen, deren Stellung von derjenigen des Arbeitnehmers abgeleitet ist, sowie gewisse Ansprüche auf Ausbildung. Das Freizügigkeitsrecht gilt freilich nicht unbeschränkt. Einmal besteht ausdrücklich ein sogenannter Ordre-public-Vorbehalt. Beschränkungen bleiben möglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit – so Artikel 28 Absatz 3 des Abkommens. Zudem bleibt die Beschäftigung in hoheitlichen Funktionen der einzelnen EWR-Staaten ausgeklammert.

Während sich das Freizügigkeitsrecht auf die Arbeitnehmer bezieht, regelt die Niederlassungsfreiheit die Freizügigkeit der Selbständigen, während die Dienstleistungsfreiheit die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs im Sinne der vorübergehenden Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit ausserhalb des Heimatstaates gewährleistet.

Als Dienstleistungen gelten dabei insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten.

Auch hier ist das Ziel die Inländergleichbehandlung, das heisst die diskriminierungsfreie Aufnahme und Ausübung von selbständigen Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, aber auch der freie Dienstleistungsverkehr über die Grenze. Wie bei der Freizügigkeitsregelung gelten auch hier der Ordre-public-Vorbehalt sowie die Ausklammerung von Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind.

Schliesslich gewährt das EWR-Abkommen auch Personen ohne Erwerbstätigkeit in einem engen Rahmen Freizügigkeitsrechte. Es betrifft dies einmal Personen, die vorgängig eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, Empfänger von vorübergehenden Dienstleistungen nach den Voraussetzungen des Protokolls 15 sowie weitere Personen, die über genügend finanzielle Mittel verfügen und eine Kranken- und Unfallversicherung abgeschlossen haben.

Im Bereich des freien Personenverkehrs erlaubt das Protokoll 15 der Schweiz, während einer maximalen Uebergangsfrist von 5 Jahren von der Freizügigkeit für erwerbstätige EWR-Angehörige abzuweichen, und zwar auf der Basis der Gegenseitigkeit. Nach drei Jahren soll eine gemeinsame Ueberprüfung erfolgen, ob Uebergangsfristen allfällig verkürzt werden können. Innerhalb dieser Uebergangsfrist sollen die Massnahmen zur zahlenmässigen Begrenzung der Erwerbstätigen schrittweise reduziert und die Rechtsstellung der Saisoniers, der Grenzgänger und der erwerbstätigen Kurzaufenthalter dem EWR-Recht angepasst werden.

Der vorliegende Bundesbeschluss über Aufenthalt und Niederlassung von Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums dient der Anpassung des schweizerischen Rechts an die neue EWR-Regelung. Er beruht auf folgenden drei Grundsätzen:

1. Er beschränkt sich auf Bestimmungen, die während der erwähnten Uebergangsfrist, vom Inkrafttreten des Vertrages bis Ende 1997, erforderlich sind. Nachher muss und soll das Ausländerrecht neu geregelt werden.

2. Diese Uebergangsordnung ist in einem separaten Bundesbeschluss geregelt. Das Anag wird also nicht revidiert. Es gilt weiterhin für alle Nicht-EWR-Ausländer sowie subsidiär auch für die EWR-Angehörigen. Dies erscheint gerechtfertigt, wenn auch die Unübersichtlichkeit des Ausländerrechts damit nochmals und nicht unerheblich zunimmt.

3. Der Bundesbeschluss enthält schliesslich Kompetenzdelegationen, die es dem Bundesrat gestatten, während der Uebergangsfrist Bestimmungen über die zahlenmässige Begrenzung zu erlassen und damit auch diese Begrenzung allmählich zu lockern.

Die Staatspolitische Kommission unseres Rates schliesst sich diesem Konzept an. Sie hat bei der Beratung des Bundesbeschlusses überdies festgestellt, dass das EWR-Recht in diesem Bereich praktisch keine legislatorischen Handlungsspielräume eröffnet, die von der Schweiz wahrgenommen werden könnten. Handlungsfreiheit in der Festlegung und Lockerung der Begrenzungsmassnahmen besitzt aufgrund der Delegation allein der Bundesrat.

In einem anderen, mit der Ausländerregelung eng verflochtenen Bereich stehen der Schweiz freilich Gestaltungsspielräume offen: bei den sozialen Ausgleichsmassnahmen. Sie sind zu erwägen und werden auch diskutiert, fallen aber nicht in den Zuständigkeitsbereich der Staatspolitischen Kommission. Sie werden sowohl im Nationalrat als auch in unserem Rat von der Kommission für Rechtsfragen behandelt. Diese Kommissionen stellen allfällige Anträge.

Wir haben in unserer Kommission eine Vernehmlassung bei folgenden Verbänden und Organisationen durchgeführt: beim Christlich-nationalen Gewerkschaftsbund, Schweizerischen Gewerbeverband, Schweizerischen Bauernverband, Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, Schweizerischen Gewerkschaftsbund und bei der Eidgenössischen Kommission für Ausländerprobleme. Von vier Organisationen haben wir eine Antwort erhalten, während zwei sich nicht vernehmen liessen.

Darüber hinaus hatten wir Einsicht in das Protokoll der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, welche zum selben Fragenkomplex Anhörungen durchgeführt hat. Dabei hat

sich ergeben, dass der vorliegende Bundesbeschluss akzeptiert wird. Kritische Vernehmlassungspunkte betreffen Anliegen, welche nicht zwingend vom EWR-Recht respektive der Uebergangsordnung verlangt werden, sondern allenfalls wünschbare Weiterentwicklungen des schweizerischen oder des ERW-Rechts darstellen. Ich werde bei der Detailberatung auf einzelne Punkte zurückkommen.

Als umstrittene Problemkomplexe erwiesen sich die Frage der erwähnten sozialen Ausgleichsmassnahmen, die aber nicht in den Zuständigkeitsbereich unserer Kommission fällt, sowie die Massnahmen zur Lockerung der Begrenzung, welche aber in der Kompetenz des Bundesrates liegen.

Welches sind nun die Auswirkungen des neuen EWR-Rechts in diesem Bereich?

Die Staatspolitische Kommission hat festgestellt, dass sich der vorgeschlagene Bundesbeschluss an die Uebergangsordnung zum EWR-Recht hält und dass dabei mit Ausnahme der bundesrätlichen Kompetenzen praktisch kein Handlungsspielraum besteht. Sie hat sich aber einlässlich mit den Auswirkungen des neuen Ausländerrechts befasst. Wir waren und sind uns bewusst, dass viele Bürgerinnen und Bürger gerade in diesem Bereich in Sorge sind, in Sorge vor einem massiven Zustrom von Ausländern und von damit verbundenen Folgeproblemen. Wir kamen zum Schluss, dass die bundesrätlichen Ausführungen in der Botschaft plausibel sind, das heisst, dass die neue Regelung für uns von grossem Nutzen, ja von entscheidender Bedeutung ist und dass allfällige Nachteile verkraftbar erscheinen, dass vor allem nach den heute zur Verfügung stehenden Indizien und Kenntnissen kein grosser Ausländerzustrom zu erwarten ist.

Warum ist diese neue Regelung für uns wichtig? Einmal, weil sie uns Schweizerinnen und Schweizern, Arbeitnehmern, Selbständigerwerbenden, Studierenden, Rentnern, den Zugang zum europäischen Ausland öffnet. Wir vergessen oft, dass wir während Jahrhunderten ein Auswanderungsland waren und dass gerade ein Kleinstaat auf diese Möglichkeiten des freien Verkehrs, der Studien- und Forschungsmöglichkeiten, des Erwerbs im Ausland angewiesen ist oder sein kann. Die Oeffnung ist aber auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz, für unsere Wettbewerbssituation von grosser Bedeutung. Unsere Wirtschaft braucht qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, die bei uns nicht in ausreichender Zahl verfügbar sind. Nach geltendem Recht können aber nur wenige hochqualifizierte Fachleute einwandern. Das behindert erfolgreiche Schweizer Unternehmen in ihrer Innovation und Expansion. Qualifikationsprofile von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage klaffen immer weiter auseinander, und dieser Umstand dürfte für die steigende Arbeitslosigkeit im Zuge des jüngsten Konjunkturerinbruchs mitverantwortlich sein. Nach heutiger Regelung ist der grösste Teil der Einwanderungen nicht mehr zu steuern. So stand 1991 für Fremdarbeiterbewilligungen ein Kontingent von 23 500 Personen zur Verfügung. Daneben aber mussten aufgrund gesetzlicher Ansprüche 17 000 Umwandlungen aus dem Saisonierstatut in den Jahresaufenthalt, 47 000 Bewilligungen für den Familiennachzug, 13 000 Einreisen zu Studienzwecken sowie 28 000 restliche Bewilligungen zugesprochen werden. Von den insgesamt 130 000 Einreisen waren somit nur gerade 23 500 über die Aufenthaltsbewilligung direkt zu kontrollieren.

Es darf nicht verschwiegen werden, dass das neue EWR-Ausländerrecht zu zusätzlichen Einwanderungen führen kann. Diese dürften jedoch nach seriösen Schätzungen nicht im Uebermass erfolgen, und dies nach Ansicht der Kommission aus folgenden Gründen:

Einmal zeigen die Erfahrungen innerhalb der EG, dass die Wanderungen vom Süden in den Norden, unter anderem wegen des Abbaus des Wohlstandsgefälles und der Verbesserung der Sozialnetze, stark zurückgegangen sind. Die Freizügigkeit hat keine zusätzlichen Wanderungen ausgelöst, obwohl heute zum Teil gravierende Unterschiede bezüglich Lohnniveau und Arbeitslosenquoten bestehen.

Sodann bestehen heute schon Rekrutierungsprobleme in Italien und Spanien, und auch in Portugal ist zumindest die Wanderungsbilanz rückläufig.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass sich in der Schweiz nur

niederlassen darf, wer über eine Arbeitsstelle verfügt oder für sich selbst aufkommen kann. Es gibt also keinen Zustrom von Arbeitslosen.

Unsere relativ hohen Lebenshaltungskosten und die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt dürften zudem auch eine eher abschreckende Wirkung ausüben.

Bei einem EWR-Beitritt werden nach dem bundesrätlichen Dreikreismodell die Einwanderungen aus den Ländern ausserhalb des EWR massiv eingeschränkt. Die fünfjährige Uebergangsfrist ermöglicht eine schrittweise Liberalisierung und schonungsvolle Anpassung. Und schliesslich erlaubt uns die allgemeine Schutzklausel im Notfall, vorübergehend wieder Begrenzungsmassnahmen einzuführen.

Wir müssen uns auch bewusst sein, dass unsere Ausländerpolitik so oder so aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen geändert werden müsste. Auch ohne EWR wäre etwa das Saisonierstatut, wie wir es heute kennen, nicht zu halten. Eine demographische Untersuchung des Bundesamtes für Statistik mit Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz bis ins Jahr 2040 kommt denn auch zum Ergebnis, dass der zu erwartende Ausländeranteil im Rahmen des EWR bis ins Jahr 2010 gleichermassen steigt, wie er ohne EWR steigen würde, sofern das Saisonierstatut abgeschafft wird. Allerdings würde sich nach 2010 der Ausländeranteil im EWR stärker zurückbilden als ohne EWR.

Die Staatspolitische Kommission hat nach ihren einlässlichen Untersuchungen einstimmig beschlossen, Ihnen Eintreten auf diesen Bundesbeschluss zu beantragen.

**Bisig:** Die Freiheit, unbehindert zu reisen, dorthin zu gehen, wohin man gerne möchte, und sich dort auch aufhalten zu können, ist wohl ein zentrales Recht einer zivilisierten Gesellschaft. Dieser Freiheit steht das elementare Bestreben gegenüber, Herr in eigenen Hause zu sein. Je nach Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung wird dieser Anspruch als gefährdet beurteilt. Die Schweiz befindet sich in dieser Beziehung seit vielen Jahren in einem labilen Zustand, und die Bürgerinnen und Bürger sind entsprechend sensibilisiert.

Der freie Personenverkehr sichert uns nun das Recht zu, den Wohn- und Arbeitsplatz in irgendeinem der EG- oder Efta-Staaten frei zu wählen, dies unter der Voraussetzung, dass wir Gegenrecht halten. Damit beginnt für viele ein Problem, das weder bagatellisiert noch überbewertet werden darf. Berechtigte oder unberechtigte Angst um den Arbeitsplatz, die Gefahr von Lohndumping und Kostenexplosion im Wohnungsbereich, aber auch Preisgabe von bisherigen Privilegien des Sonderfalls Schweiz sind Argumente, die nicht auf die leichte Schulter genommen werden dürfen.

Wenn wir im Abstimmungskampf bestehen wollen, darf vor allem dieser Bundesbeschluss keinen Ausrutscher enthalten. Hüten wir uns darum vor Schönfärberei und vor Panikmache! Wir müssen dafür besorgt sein, dass die neuen Freiheiten nicht missbraucht werden können, weder durch Ausländer noch durch Schweizer. Beim Fehlen anderer Möglichkeiten ist mit Schutzklauseln zu operieren, auch wenn damit in Kauf genommen werden muss, dass man uns nicht mehr gibt, als wir zu geben bereit sind.

Davon auszugehen, dass die neuen Freiheiten nicht missbraucht werden, ist blauäugig. Der Schweizer reagiert bekannterweise äusserst ungehalten, wenn er annehmen muss, dass er schlechter behandelt wird als der Ausländer. Die Asylproblematik zeigt dies mit aller Deutlichkeit. Besonders gefährlich wird es dann, wenn bewusst oder unbewusst geradezu zum Missbrauch aufgefordert wird, wie dies meines Erachtens zum Beispiel bei Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe c geschehen könnte. Die Staatspolitische Kommission beantragt darum zu Recht, dass dieser Buchstabe gestrichen wird, dass der Widerruf von Bewilligungen im Falle des Fehlens einer angemessenen Wohnung nach dem Familiennachzug somit möglich ist. Es stimmt zuversichtlich, dass vor kurzem ein Postulat des erweiterten Familiennachzugs in der EG-Kommission gescheitert ist. Die EG-Staaten haben die damit verbundene Problematik offenbar auch erkannt.

Ein stärkeres Anwachsen des Ausländeranteils in der Schweiz infolge des EWR oder auch infolge des anhaltenden Migrati-

onsdruckes darf sicher nicht ausgeschlossen werden. Immerhin ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass bekannterweise Italien und Spanien dank der EG heute selber gesuchte Arbeitgeberländer sind und gegenüber der Schweiz eine positive Rückwanderungsbilanz aufweisen. Als wirksame flankierende Massnahmen helfen die Uebergangsfrist und danach die Schutzklausel, aber auch das Dreikreismodell des Bundesrates mit, einem eventuellen Ueberfremdungstrend entgegenzuwirken.

Der freie Personenverkehr findet nicht unkontrolliert statt, und er bietet neben philosophischen Höhenflügen handfeste materielle Vorteile. Auch wenn wir Schweizerinnen und Schweizer zu den sesshaften Volksgruppen gehören und den Sprung über die Grenzen mehrheitlich nur für wenige Ferienwochen wagen, ersehnen viele von uns, vor allem die sich in der Ausbildung befindende Jugend und die Vertreter von Wissenschaft und Forschung, die neuen Freiheiten. Die neuen Dimensionen faszinieren und mahnen gleichzeitig zur Vorsicht. Bei mir persönlich überwiegt die Faszination.

Ich votiere darum für Eintreten und Zustimmung unter Berücksichtigung der beiden Streichungsanträge der Staatspolitischen Kommission.

**Plattner:** Auch ich votiere für Eintreten, im Wissen, dass dieser Bundesbeschluss im Rahmen des Eurolex-Paketes im Hinblick auf die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 einer der kritischen Punkte ist. Ich danke dem Präsidenten der Kommission für sein sehr differenziertes und ausgewogenes Votum, das die Probleme und auch die Ueberlegungen von Bundesrat und Kommission im Detail und sehr korrekt wiedergegeben hat.

Immerhin möchte ich als Vertreter eines Grenzkantons einen Punkt noch besonders hervorheben. Grenzkantone wie der Kanton Basel-Stadt, aber eben auch viele andere – die Schweiz besteht wegen ihrer Kleinheit fast nur aus Grenzkantonen – werden mit der neuen Freizügigkeit in Europa zufolge der Möglichkeit des Aufnehmens von Grenzgängern besondere Probleme haben. So sehr die Freizügigkeit als Grundrecht der Menschen zu begrüssen ist – sie entspricht eigentlich einem natürlichen Zustand; die Nichtfreizügigkeit, die heute existiert, muss dagegen als etwas Unnatürliches angeschaut werden –, so sehr muss man die Äengste ernstnehmen, die in diesem Zusammenhang jene Leute treffen, die sich um ihren Arbeitsplatz Sorgen machen.

Es ist klar – der Präsident hat es schon gesagt –, dass diese Vorlage nicht der Ort ist, wo man flankierende Massnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze und vor allem zur Sicherung eines gerechten Einkommens aus der Arbeit treffen muss. Der richtige Ort dafür wird das Obligationenrecht sein. Diese Aenderungen werden wir erst in der Herbstsession behandeln; sie werden in dieser Session vom Nationalrat behandelt.

Ich möchte jetzt schon ganz klar sagen, dass meiner Meinung nach die Abstimmung vom Dezember sehr belastet würde, wenn es uns nicht gelänge, glaubhaft darzutun, dass wir im Sozialbereich wirklich flankierende Massnahmen ergreifen wollen. Ich glaube nicht, dass wir sie am 6. Dezember 1992 schon vollzogen haben werden; das halte ich nicht für möglich. Aber der Bundesrat wie auch das Parlament müssen klar zu erkennen geben, dass solche flankierenden Massnahmen willkommen sind, dass ihre Notwendigkeit gesehen wird und dass sie in den Uebergangsfristen, die uns der hier behandelte Beschluss gewährt, auch zustande kommen werden.

Durch die jetzt als wahrscheinlich anzusehende Möglichkeit, gegen einzelne Vorlagen des Eurolex-Paketes ein nachträgliches Referendum zu ergreifen, ist ein gewisser zeitlicher Druck auf die Durchsetzung dieser flankierenden Massnahmen gewichen. Es bestünde die Möglichkeit, dass nach einem allfälligen Ja zu EWR-Vertrag und Eurolex zum Beispiel gegen diesen Beschluss oder gegen die Aenderung des Obligationenrechts das Referendum ergriffen würde, um mittels dieses Volksrechtes klar darzutun, welche Wichtigkeit einer geeigneten Revision dieser Vorlage beigemessen wird. Das wäre nicht elegant, und es ist zu vermeiden, wenn es irgendwie möglich ist. Das kann aber nur vermieden werden, wenn

wir in der Zeit bis zum 6. Dezember 1992 unseren Willen unter Beweis stellen, den Leuten, die um ihre Arbeitsplätze Angst haben, und den Leuten, die um ihr Lohnniveau Angst haben, mit flankierenden Massnahmen zu helfen.

Nach diesen Ueberlegungen – sie sind sozusagen eine Ankündigung von Anträgen bei der Revision des Obligationenrechts – plädiere ich für Eintreten und stimme der vorgeschlagenen Anpassung als einer ausgewogenen und adäquaten Lösung zu.

**Gadient:** In seiner Botschaft hält der Bundesrat dafür, dass die Liberalisierung unserer Ausländerpolitik nach heutigen Indizien zu keiner massiven Einwanderung von EWR-Bürgern führen wird. Dabei sind auch die Familienmitglieder in recht grosszügiger und liberaler Art und Weise in den Anwendungsbereich der Freizügigkeitsregeln einbezogen. In der Botschaft steht, dass Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren sowie Verwandte in auf- und absteigender Linie, die unterstützt werden, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Wohnsitznahme beim Arbeitnehmer haben. Der Ehegatte und die Kinder haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Wir haben uns in der Kommission mit diesen Fragen befasst und versucht, die in der Botschaft etwas summarisch begründete Annahme, es sei kein massiver Ausländerzustrom zu erwarten, noch etwas mehr zu belegen. Der Kommissionspräsident hat unsere Ueberlegungen im wesentlichen dargelegt.

Mit Blick auf die öffentliche Diskussion und die darin immer wieder zum Ausdruck kommenden Bedenken in diesem Umfeld scheint es mir wünschenswert, dass der Bundesrat heute noch die Gelegenheit wahrnimmt, seine Auffassung, die ihn zur erwähnten Schlussfolgerung führte, auch in diesem Rate noch näher zu begründen und zu schildern.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die Auswirkungen der Freizügigkeit auf das Lohnniveau. In der Botschaft (92.052, Bd. 1) steht dazu auf Seite 230: «Die Gewährung der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Ablauf der Uebergangsfrist könnte daher gewisse Auswirkungen auf das Lohnniveau (wie umgekehrt eine günstige Entwicklung der Preise erwartet werden kann) und die übrigen Arbeitsbedingungen haben.»

Ich bin Herrn Bundesrat Koller dankbar, wenn er uns näher erläutert, welche Ueberlegungen den Bundesrat zu dieser Aussage führten.

**Bundesrat Koller:** Ich verstehe die Sorgen, die Sie bei der Beratung dieses Bundesbeschlusses zum Ausdruck bringen. Auch dem Bundesrat ist klar, dass die Frage des freien Personenverkehrs – neben der Lockerung der Lex Friedrich und den Fragen der Gentechnologie – im Zusammenhang mit der Ratifikation des EWR-Vertrages die politisch brisanteste Frage ist. Ich möchte Sie dringend bitten, auch die positiven Seiten des freien Personenverkehrs zu sehen. Vergleichen Sie ihn vor allem mit den Folgen der Alternative des Alleingangs. Der freie Personenverkehr wird nach Ablauf der Uebergangsfrist allen Schweizerinnen und Schweizern den freien Zugang zu 18 andern westeuropäischen Staaten bringen. Das ist wichtig, vor allem in einer Zeit, in der sich viele abschliessen, in der der Zugang zu ausländischen Lehranstalten für die Entwicklung unserer Jugend ganz zentral und wichtig ist. Es ist aber nicht nur für unsere studentische Jugend wichtig, sondern auch für unsere Handwerker und für unsere Kaufleute, denn heute kann in seinem Beruf fast nur noch bestehen, wer auch die Möglichkeit hat, sich im Ausland auf das Berufsleben vorzubereiten. Wir müssen diese positiven Seiten des freien Personenverkehrs sehen. Ohne EWR-Vertrag wären die diesbezüglichen Zukunftsaussichten unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger sehr schlecht. Wir könnten unserer Jugend diesen Zugang zum Ausland in keiner Weise garantieren. Wir wären auf sehr mühsame bilaterale Verhandlungen angewiesen, deren Erfolg von Anfang an sehr, sehr unsicher wäre. Das ist doch die Wirklichkeit.

Und wenn Sie mir vielleicht noch eine historische Bemerkung erlauben: Gerade bei der Gründung unseres eigenen Bundesstaates im Jahre 1848 war ja die Realisierung der Niederlassungsfreiheit der entscheidende Durchbruch. Ähnlich wird

es zweifellos auch im Rahmen dieses EWR-Vertrages nach Ablauf der Uebergangsfrist sein.

Nun gebe ich zu, dass in unserem Volk offensichtlich diesbezüglich Ängste bestehen. Das ist an sich auch verständlich, vor allem nach den Erfahrungen, die wir mit dem Ueberfremdungsproblem in den siebziger Jahren gemacht haben. Ich glaube, ich muss Sie nicht im einzelnen daran erinnern. Aber der Bundesrat ist davon überzeugt, dass auch dieser freie Personenverkehr nicht zu einer übermässigen Einwanderung in die Schweiz führen wird. Einerseits, weil wir ein entsprechendes juristisches Instrumentarium haben, und zweitens, weil mehrere faktische Gegebenheiten dagegen sprechen, dass es wegen der Einführung des freien Personenverkehrs zu einer übermässigen Einwanderung in unser Land kommen wird.

Zunächst zum juristischen Instrumentarium: Sie wissen, wegen dieser Befürchtungen haben wir uns in sehr harten Verhandlungen, die erfolgreich waren – ich möchte in diesem Punkt auch einmal unserer Verhandlungsdelegation ein Kompliment machen –, eine Uebergangsfrist ausbedungen. Zu Beginn der Verhandlungen war es alles andere als selbstverständlich, dass wir uns auf dem Gebiete des freien Personenverkehrs diese Uebergangsfrist von fünf Jahren würden aushandeln können. Die Position der EG war es anfänglich, die Uebergangsfrist auf weniger Jahre zu beschränken. Die fünfjährige Frist hingegen erlaubt uns, Erfahrungen zu sammeln. Und das scheint mir – ganz ähnlich wie bei der Lex Friedrich – das Entscheidende zu sein.

Als weiteres juristisches Mittel haben wir die Schutzklausel. Sie dient nur als Ultima ratio, d. h., wenn es wider Erwarten nach Ablauf der Uebergangsfrist aufgrund des freien Personenverkehrs tatsächlich zu ernsthaften wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten käme, ermöglichen uns das EWR-Abkommen die Anrufung der entsprechenden Schutzklausel.

Schliesslich darf ich auch darauf hinweisen – Ihr Präsident hat dies schon getan –, dass es bei den Arbeitslosen juristisch eindeutig keine Freizügigkeit gibt, sondern dass der Nachweis einer Arbeitsstelle Voraussetzung des freien Personenverkehrs ist.

Und schliesslich stimme ich im Sinne des Votums von Herrn Bisig auch dem Antrag Ihrer Kommission auf Streichung von Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe c zu. Im Rahmen des Familiennachzugs werden wir bei der Frage der angemessenen Wohnung in der Vollzugsverordnung eine ausdrückliche Missbrauchsnorm aufnehmen. Sie wird etwa folgenden Wortlaut haben: «Ein Widerruf der Bewilligung ist jedoch möglich, wenn die Bedingung der angemessenen Wohnung innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung der Bewilligung wegfällt und den Umständen nach anzunehmen ist, dass diese Voraussetzung nur kurzfristig zur Erlangung der Bewilligung erfüllt werden sollte.»

Wir werden also in der Vollzugsverordnung eine ausdrückliche Missbrauchsbestimmung etwa mit diesem voraussichtlichen Gehalt aufnehmen.

Zu diesen juristischen Erwägungen gehört schliesslich auch noch unser Dreikreismodell. Sie wissen, das Dreikreismodell ist – sowohl im Nationalrat wie vereinzelt auch hier im Ständerat – kritisch beurteilt worden, vor allem mit der Aussage, es würde zu einer Benachteiligung der Drittstaaten führen. Der Bundesrat hat dieses Dreikreismodell ganz bewusst im Hinblick auf seine Integrationspolitik gewählt. Weil wir wissen, dass wir den EWR-Angehörigen im Rahmen des EWR-Abkommens diese Präferenz einräumen müssen, haben wir gesagt, wir würden alle Drittstaaten im zweiten oder dritten Kreis einordnen. Wir werden entsprechende Flexibilität zeigen. Wenn wider Erwarten die Zuwanderung aus EWR-Staaten grösser ist, als wir annehmen – ich werde darauf zurückkommen –, dann haben wir im Rahmen des Dreikreismodells die Möglichkeit der Kompensation.

Nun aber noch zu den nicht minder wichtigen faktischen Gegebenheiten, aufgrund derer der Bundesrat überzeugt ist, dass es nicht zu einer übermässigen Einwanderung kommt. Einmal – ich glaube, das darf ich Ihnen hier in Erinnerung rufen – hat die Schweiz schon heute zunehmend Mühe, über-

haupt Arbeitskräfte aus den EWR-Staaten zu rekrutieren. Die Wanderungsbilanz mit mehreren EG- und EWR-Staaten ist heute schon eindeutig negativ, d. h. schon heute kehren ständig mehr Italiener und Spanier in ihr Heimatland zurück, als neue zu uns in die Schweiz kommen. Umgekehrt ist es meines Wissens eigentlich nur mit Portugal.

Eine weitere faktische Gegebenheit: Die Einführung des freien Personenverkehrs in der EG selber hat gezeigt, dass es dort nicht zu grossen Wanderungsbewegungen gekommen ist, obwohl bekanntlich der Lebensstandard in den einzelnen EG-Staaten und auch die Arbeitsmöglichkeiten und die Arbeitslosenquoten in den verschiedenen EG-Staaten sehr, sehr unterschiedlich sind. Es ist nicht zu dieser massiven Wanderung beispielsweise aus den südlichen EG-Staaten in die nördlichen, wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen EG-Staaten gekommen. Kommt dazu, dass das Arbeits- und Wohnungsangebot und vor allem die Lebenskosten in unserem Land zweifellos auch ein natürliches Hindernis gegenüber übermässigen Einwanderungen, beispielsweise durch Studenten, durch Rentner, darstellen. All diese Gründe rechtfertigen die Aussage des Bundesrates in der Botschaft, dass wir keine übermässige Einwanderung aufgrund dieser schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs in unserem Land erwarten müssen.

Herr Gadiant hat noch die Frage der Auswirkungen auf das Lohnniveau aufgeworfen. Wir müssen ehrlich sein: Präzise Angaben kann Ihnen niemand machen, aber wir können auch zu diesem Problem einige Ueberlegungen anstellen. Einmal dürfen wir – nach eigentlich allen ökonomischen Gutachten – davon ausgehen, dass das EWR-Abkommen Anlass für ein zusätzliches Wirtschaftswachstum sein wird. Das bekannteste Gutachten, jenes von Professor Hauser in St. Gallen, geht davon aus, dass das EWR-Abkommen pro Jahr ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von etwa einem halben Prozent mit sich bringen wird.

Die Zahl mag gering sein, aber sie ist sehr erheblich, wenn man bedenkt, dass die Nationalökonomien allgemein davon ausgehen, dass ein Gleichgewichtswachstum unserer Volkswirtschaft höchstens noch im Rahmen von etwa 2 Prozent möglich ist. Bei einer Wachstumschance von 2 Prozent ist eine zusätzliche Wachstumschance von einem halben Prozent zweifellos nicht zu unterschätzen. Wirtschaftswachstum bedeutet natürlich grundsätzlich auch entsprechendes Lohnwachstum, wenigstens in der Regel.

Nun befürchten die Gegner, dass es innerhalb des gesamten EWR zu einer Lohnnivellierung kommt. Auch dieser Behauptung stehen eindeutig die Erfahrungen der EG entgegen. Es ist in der EG, obwohl diese bekanntlich im Jahr 1958 von sechs Staaten gegründet wurde, in keiner Weise zu einer Lohnnivellierung gekommen; trotz bald vierzigjährigem Zusammensein stellen wir heute noch zwischen den EG-Ländern Lohnunterschiede im Verhältnis von 1 zu 6 fest. Aus diesen jahrzehntelangen Erfahrungen dürfen wir wohl mit gutem Grund ableiten, dass es auch im Rahmen des EWR-Vertrages nicht zu einer Lohnnivellierung kommt; für die Höhe des Lohnniveaus wird auch in Zukunft in erster Linie die Produktivität der Arbeit entscheidend sein. Dort, wo die Produktivität der Arbeit besser ist als in anderen Ländern, werden wir nach wie vor höhere Löhne bezahlen können.

Herr Plattner hat auf die Probleme der Grenzregionen hingewiesen. Auch bei diesem Problem möchte ich Sie bitten, die andere Seite zu betrachten. Wenn man beispielsweise die Immobilienpreise in der Schweiz und im angrenzenden Ausland vergleicht, wird dieser freie Personenverkehr auch zu schweizerischen Grenzgängern führen. Es wird selbstverständlich Schweizer geben, die es gerade wegen günstigen Eigentumsenerwerbs vorziehen, sich in Grenzregionen des Auslands niederzulassen, aber nach wie vor in der Schweiz zu arbeiten. Auch hier muss man neben den Nachteilen auch die Vorteile sehen.

Gesamthaft darf ich festhalten, dass der Bundesrat mit guten Gründen von der Ueberzeugung ausgeht, dass wir mit diesem juristischen Dispositiv, das wir aushandeln konnten und das wir im Dreikreismodell entwickelt haben, und dass wir angesichts der faktischen Gegebenheiten, die gegen eine über-

mässige Einwanderung sprechen, die bei einem Teil des Volkes bestehenden Ueberfremdungsängste mildern können. Wir können unserem Volk aus Ueberzeugung sagen, dass mit diesem Abkommen keine «Ueberschwemmung» unseres Landes durch Ausländer zu befürchten ist. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

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

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

**Rhinow**, Berichterstatter: Wie ich im einleitenden Votum ausgeführt habe, sieht Protokoll 15 eine stufenweise Anpassung des schweizerischen Rechts an die Bestimmungen des freien Personenverkehrs während der Uebergangsfrist vor.

Sie finden in Artikel 2 Absatz 2 Bundesbeschluss die Ermächtigungsnorm, welche dem Bundesrat die Kompetenz überträgt, das bestehende System der Kontingentierung für erwerbstätige EWR-Angehörige weiterzuführen und die zahlenmässigen Beschränkungen allmählich zu reduzieren. Damit kann der Bundesrat auch mit flexiblen Lösungen auf die Entwicklung während dieser Zeit reagieren.

In Absatz 3 wird das sogenannte Meistbegünstigungsprinzip verankert, welches besagt, dass die Rechtsstellung der EWR-Angehörigen nie schlechter sein darf und kann als die Rechtsstellung der übrigen Ausländer.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 4–6**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

**Rhinow**, Berichterstatter: Sie finden hier die Regelung des Aufenthaltes ohne Erwerbstätigkeit. Hier lassen sich drei Kategorien unterscheiden, die in den Artikeln 4, 5 und 6 normiert werden: das Verbleiberecht nach Beendigung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz, das Aufenthaltsrecht der Empfänger von Dienstleistungen sowie das Aufenthaltsrecht anderer EWR-Angehöriger, gestützt auf jüngere Richtlinien der EG.

In Artikel 4 wird das Recht von EWR-Angehörigen geregelt, in der Schweiz zu verbleiben, wenn ihre Erwerbstätigkeit wegen der Erreichung des Rentenalters oder wegen dauernder Arbeitsunfähigkeit endet oder wenn eine Erwerbstätigkeit in einem anderen EWR-Staat unter Beibehaltung des Wohnsitzes in der Schweiz aufgenommen wird. Hierzu ist festzuhalten, dass Ausländer heute schon in den meisten Fällen nach der Aufgabe der Erwerbstätigkeit wegen Erreichung des Renten-

alters oder aus gesundheitlichen Gründen in der Schweiz verbleiben können, auch wenn heute noch kein Rechtsanspruch besteht. Meistens besitzen die Ausländer in diesem Falle die Niederlassungsbewilligung, die eine Ausweisung wegen der Aufgabe der Erwerbstätigkeit ausschliesst.

Bei Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b ist im Rahmen der Vernehmlassung gerügt worden, dass bei Arbeitsunfähigkeit als Folge von Krankheit und Nichtbetriebsunfall ein zweijähriger Aufenthalt in der Schweiz gefordert wird. Der Text des Entwurfes hält sich aber an das EG-Recht und ist deshalb so gutzuheissen. Damit wird nicht ausgeschlossen, dass künftig auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg eine grosszügigere Lösung gesucht wird.

Bei Artikel 6 wird EWR-Angehörigen auch dann ein Aufenthaltsrecht gewährt, wenn sie sich nicht zu wirtschaftlichen Zwecken in der Schweiz aufhalten wollen. Es ist aber zu unterstreichen, dass dabei genügend finanzielle Mittel vorhanden sein müssen, und eine Kranken- und Unfallversicherung muss alle Risiken abdecken. Die Existenzmittel sind ausreichend, wenn sie einen Betrag übersteigen, unterhalb dessen der Aufnahmestaat seinen Staatsangehörigen aufgrund der persönlichen Situation des Antragstellers und seiner bei ihm lebenden Familienangehörigen Fürsorgeleistungen gewähren kann.

Die Kantone als zuständige Gebietskörperschaften werden in Zusammenarbeit mit den Gemeinden das notwendige Mindesteinkommen festzulegen haben. Hierunter fällt auch das Aufenthaltsrecht für Studierende, jedoch lässt sich kein Anspruch auf Zulassung an einer anerkannten Lehranstalt oder auf die Ausrichtung von schweizerischen Stipendien ableiten. Vorbehalten bleiben allerdings besondere Uebereinkommen im Rahmen des Erasmus-Programmes. Und schliesslich ist im Sinne einer Klarstellung festzuhalten, dass gemäss Artikel 6 sowohl Studierende wie auch Lehrlinge während der Ausbildung zum Aufenthalt in der Schweiz berechtigt sind.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 7**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow**, Berichterstatter: In diesem 4. Abschnitt wird das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen geregelt. Einen Anspruch auf Familiennachzug besitzen alle EWR-Angehörigen, welche ein Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen können, also Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende, Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen sowie auch Nichterwerbstätige. Dieses abgeleitete Aufenthaltsrecht ist in seinem Bestand und in seiner Dauer von der Person abhängig, von der die Rechte hergeleitet werden.

In Artikel 8 Absatz 2 werden die Familienangehörigen definiert. Der Kreis dieser nachzugsberechtigten Familienangehörigen wird dabei weiter gefasst als in der geltenden Gesetzgebung der Schweiz. Bei der Niederlassungsbewilligung EWR, die nach Artikel 15 dieses Beschlusses unter den gleichen Voraussetzungen und Bedingungen erteilt wird wie die Niederlassungsbewilligung nach dem Anag, besteht ein unbedingtes Recht auf Familiennachzug. Demgegenüber verlangt Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b bei der Aufenthaltsbewilligung EWR die Voraussetzung der angemessenen Wohnung. Es wird Aufgabe der kantonalen oder kommunalen Behörden sein, die Mindestgrösse der Wohnung für den Familiennachzug festzulegen. Schon die heutige Regelung in der Schweiz setzt für die Gewährung des Familiennachzugs eine angemessene Wohnung voraus. Wegen der unterschiedlichen Vor-

aussetzungen in der Schweiz sollen keine einheitlichen Vorschriften erlassen werden.

Obwohl für den Familiennachzug der selbständig Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen die Voraussetzung der angemessenen Wohnung im EWR-Abkommen nicht ausdrücklich geregelt ist, verlangt der Bundesbeschluss diese Voraussetzung in diesen beiden Fällen ebenfalls. Dies unseres Erachtens mit Recht, denn es besteht aus sozial- und gesundheitspolitischen Gründen ein öffentliches Interesse an der Verhinderung von Obdachlosigkeit und der Ueberbelegung von Wohnraum. Die deutsche Gesetzgebung fordert in jedem Fall ebenfalls eine angemessene Wohnung. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzung dieses Erfordernisses nicht dem EWR-Abkommen widerspricht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow**, Berichterstatter: Ich beschränke mich bei diesem Artikel auf eine Vernehmlassung, die geltend gemacht hat, es fehle eine Bestimmung, die das Verbleiberecht der nichterwerbstätigen oder nicht voll erwerbstätigen Partner oder Partnerinnen nach einer Scheidung regelt. Nach der Scheidung bestünde offenbar kein Verbleiberecht. Der Entwurf des Bundesbeschlusses hält sich aber auch hier an das EG-Recht, an den Acquis pertinent. Eine weitere Regelung für geschiedene Partner oder Partnerinnen würde darüber hinausgehen. Dies wurde bewusst nicht getan, um so mehr, als eine einseitige Regelung auch ohne Gegenrecht durch andere Staaten erfolgen müsste. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass auch in diesem Bereich Bewilligungen nach freiem Ermessen durch die Kantone möglich sind und auch künftig möglich sein werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10, 11**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow**, Berichterstatter: Für in der Schweiz erwerbstätige EWR-Angehörige gelten im Rahmen der Uebergangsordnung die Begrenzungsmaßnahmen des Bundesrates. Bewilligungen können weiterhin nur in diesem Rahmen erteilt werden. Die entsprechenden Aufenthaltsbewilligungen EWR sind befristet und werden für die Dauer von fünf Jahren erteilt, sofern der vorgesehene Aufenthalt länger als ein Jahr dauert. Sie werden um weitere fünf Jahre verlängert, wenn kein Widerrufsgrund vorliegt. Speziell hinzuweisen ist auf Absatz 3: Hier wird der Bundesrat ermächtigt, die Erteilung, die Geltungsdauer und die Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung EWR, der Saisonbewilligung EWR und der Grenzgäμβewilligung EWR zu regeln. Der Bundesrat wird nach seiner Verlautbarung grundsätzlich die geltende Bestimmung der Begrenzungsverordnung übernehmen.

**Bundesrat Koller**: Wie wir zum Anag die Begrenzungsverordnung haben, werden wir zu diesem Bundesbeschluss im Rahmen, den Sie uns hier als Gesetzgeber vorgeben, eine entsprechende Verordnung EWR erlassen, in der wir die Ermessensspielräume ausnützen können, die Sie uns hier gewäh-

ren. Wir werden also während der Uebergangszeit in bezug auf die EWR-Angehörigen praktisch das gleiche System handhaben können, wie wir es heute gegenüber allen Ausländern und auch künftig aufgrund der Begrenzungsverordnung gegenüber den Angehörigen der Drittstaaten realisieren.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13–16**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow**, Berichterstatter: Das EWR-Abkommen lässt in verschiedenen Artikeln zu, dass der freie Personenverkehr aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden kann. Eine Richtlinie konkretisiert und koordiniert entsprechende Massnahmen. Im hier zur Diskussion stehenden 6. Abschnitt (Art. 17–19) wird diese Richtlinie umgesetzt. Es ist festzuhalten, dass mit diesen Vorschriften keine wesentlichen Aenderungen der bestehenden fremdenpolizeilichen Praxis bewirkt werden. Heute schon erfolgt eine Abwägung zwischen dem persönlichen Interesse des Ausländers und dem öffentlichen Interesse an einer Entfernungsmassnahme.

In Artikel 17 werden die Massnahmen aufgeführt, welche nach den Bestimmungen des Anag getroffen werden können. Neu dürfen diese Massnahmen aber nur noch im Rahmen des EWR-Abkommens sowie der entsprechenden Verordnung und der Richtlinien der EG ergriffen werden. Massnahmen zur Beendigung des Aufenthalts aus arbeitsmarktlichen Erwägungen sind nicht möglich. Schliesslich gilt die kantonale Wegweisungsverfügung für das ganze Gebiet der Schweiz, mit Ausnahme der in Absatz 3 erwähnten Kategorien, welche bekanntlich während der Uebergangsordnung noch unter dem alten Regime stehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Streichen

**Art. 18**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Biffer

**Rhinow**, Berichterstatter: Dieser Artikel hat in der Kommission Anlass zu Diskussionen und zu einem Aenderungsantrag gegeben. Unbestritten blieb der Grundsatz von Absatz 1, dass die Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nur getroffen werden dürfen, wenn das persönliche Verhalten dazu Anlass gibt, mit anderen Worten: generalpräventive Erwägungen dürfen keine Rolle spielen.

Weniger klar schien uns der Absatz 2 zu sein. Einmal ist dieser Absatz schon rein sprachlich mehrdeutig. Offenbar besteht nicht die Meinung, dass eine strafrechtliche Verurteilung allein keine Massnahme zu rechtfertigen vermag. Vielmehr sollte ausgedrückt werden, dass eine strafrechtliche Verurteilung für sich allein genommen, unabhängig vom Charakter und der

Schwere der Straftat, nicht automatisch zu einer entsprechenden Massnahme führen darf. In der Botschaft des Bundesrates heisst es aber, dass eine Gesetzesverletzung (nicht eine Verurteilung) für sich allein keine fremdenpolizeilichen Massnahmen zu begründen vermöge, obwohl eine Gesetzesverletzung an sich auch eine Verletzung der öffentlichen Ordnung darstellt.

Nach der ständigen Praxis des Europäischen Gerichtshofes muss zusätzlich eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Allerdings besteht nach dieser Praxis für die Behörden des einzelnen EWR-Staates ein gewisser Beurteilungsspielraum bei der Auslegung dessen, was eine schwere Gefährdung darstellt und inwiefern ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist.

Jedenfalls ist es unbestritten – auch für uns –, dass die Anzahl, die Art oder die Schwere von strafrechtlichen Verurteilungen – ich denke an Gewaltdelikte oder Drogendelikte – eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen kann. Somit kann die zuständige Behörde weiterhin Entfernung- und Ausweisungsmassnahmen ergreifen, wenn eine gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens vorliegt. Zusätzlich zu diesem Tatbestand muss aber eine Gefährdung von wichtigen gesellschaftlichen Interessen gegeben sein. Dabei sind die Gesamtpersönlichkeit der betreffenden Person und das Gefährdungspotential im konkreten Fall zu berücksichtigen.

Aus diesen Gründen hat die Kommission entschieden, Ihnen zu beantragen, Absatz 2 zu streichen. Mit dieser Streichung soll keine materielle Aenderung erreicht werden, sondern es soll den Behörden der Spielraum gelassen werden, der ihnen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und nach der schweizerischen Gesetzgebung zusteht.

**Bundesrat Koller:** Ich kann mich mit dieser Streichung einverstanden erklären.

Ich gebe zu, dass der Absatz 2 eine nicht ganz geglückte Uebernahme des Acquis und der dazugehörigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes darstellt, wonach für Entfernungsmassnahmen eine bloss strafrechtliche Verurteilung nicht genügt. Es müsste immer auch – wie Herr Rhinow Ihnen dargelegt hat – eine Gefährdung von wesentlichen, grundlegenden Interessen des Staates oder der Gesellschaft gegeben sein.

Nun liegt es in der Natur der Strafrechtsurteile, dass einige diese zusätzliche Bedingung nicht erfüllen, andere aber wohl. Um vielleicht das politisch Aktuellste zu nennen: Es ist ganz klar, dass ein Strafurteil wegen Verletzung des Betäubungsmittelgesetzes – mindestens, wenn es sich um eine schwerere Verletzung handelt – dieses Erfordernis erfüllt. Es ist damit durchaus EWR-konform, wenn wir solche Leute künftig wegweisen.

In diesem Sinne bin ich mit der Streichung, die Ihre Kommission vorschlägt, einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 19**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow**, Berichterstatter: Im 7. Abschnitt (Art. 20, 21) werden das Erlöschen der Bewilligungen und die Folgen des Wegfalls der Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht geregelt.

Artikel 20 führt die Erlöschungsgründe auf und entspricht zu einem grossen Teil den Bestimmungen von Artikel 9 des Anag.

Die in Absatz 1 aufgeführten Bewilligungen erlöschen, wenn deren Verlängerung bei der Abmeldung ins Ausland, bei der Ausweisung oder Heimschaffung sowie bei einer mehr als sechs Monate dauernden Landesabwesenheit verweigert wurde.

Hier wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vorgebracht, die Möglichkeit für die Fristverlängerung bei einer tatsächlichen Abwesenheit im Ausland sei zu unverbindlich oder zu restriktiv formuliert. Inhaber von EWR-Bewilligungen sollten einen Anspruch auf einen Auslandsaufenthalt von ein bis zwei Jahren haben. Auch hier entspricht Artikel 20 dem EWR-Recht, und es ist unseres Erachtens mit Recht darauf verzichtet worden, im Rahmen dieser Vorlage weiter gehende Erleichterungen zu schaffen, die dann auch ohne Gegenrecht eingeführt werden müssten.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 21

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 3 Bst. a, b*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3 Bst. c*

Streichen

#### Art. 21

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 3 let. a, b*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3 Bst. c*

Biffer

**Rhinow**, Berichterstatter: Bei Artikel 21 unterbreiten wir Ihnen in Absatz 3 wiederum einen Streichungsantrag.

In Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b wird festgehalten, dass EWR-Angehörige ihre Familienangehörigen nachziehen lassen können, wenn sie eine Aufenthaltsbewilligung EWR besitzen und eine angemessene Wohnung zur Verfügung steht. An sich wäre es selbstverständlich, dass bei Wegfall dieser Bedingung der allgemeine Grundsatz von Artikel 21 Absatz 1 Anwendung findet, d. h. der Widerruf möglich ist, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Nun hat aber der Europäische Gerichtshof entschieden, dass der Wegfall der angemessenen Wohnung nach erfolgtem Familiennachzug nicht automatisch zum Widerruf der Aufenthaltsbewilligung Anlass geben darf. Dies hat dazu geführt, dass in Absatz 3 Buchstabe c ein eigener Passus verankert wurde, mit welchem diese Rechtsprechung festgehalten werden soll.

Die Kommission war hier nicht der Meinung des Bundesrates. Wohl ist diese Praxis für die Schweiz verbindlich. Es steht jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht fest, ob sie in dieser Absolutheit fortgeführt wird. Zudem dürfte sich die in der Verordnung angestrebte 6-Monats-Frist – wie wir auch heute von Herrn Bundesrat Koller gehört haben – nicht unbedingt und nicht zweifelsfrei mit der vorliegenden Formulierung von Absatz 3 Buchstabe b vertragen. Es schien deshalb der Kommission nicht zweckmässig, diese Ausnahme nur gestützt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes so zu verankern und damit auch ein Stück weit zu verfestigen. Sie möchte diese Ausnahme daher streichen.

Es ist aber festzuhalten, dass diese Streichung nicht eine Abweichung von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes signalisieren will, sondern eine der Entwicklung der Praxis adäquate Handhabung durch die schweizerischen Behörden.

**Bundesrat Koller**: Ich bin mit der Streichung einverstanden. Ich habe in der Eintretensdebatte in Beantwortung der Frage von Herrn Bisig darauf hingewiesen, wie wir dieses Problem zu lösen gedenken.

Im übrigen verweise ich auf die Ausführungen Ihres Kommissionspräsidenten.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 22–28

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

Dagegen

30 Stimmen  
1 Stimme

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

92.057-22

### EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)

#### Beamtengesetz. Aenderung

#### EEE. Adaptation du droit fédéral

### (Eurolex)

#### Statut des fonctionnaires. Modification

Botschaft I und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1992 (BBI V 1)  
Message I et projet d'arrêté du 27 mai 1992 (FF V 1)

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Frick**, Berichterstatter: Die Artikel 4 und 28 des EWR-Abkommens verlangen die volle Freizügigkeit für die Arbeitnehmer des ganzen EWR. Absatz 4 von Artikel 28 des Abkommens hingegen schliesst diese Freizügigkeit für Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus. Nun fällt aber unter den Begriff des öffentlichen Dienstes nicht jede Beamtung, sondern nur die eigentliche Hoheitsverwaltung. Der Begriff ist also leider missverständlich. Unter die Hoheitsverwaltung fallen nach Auffassung der EG-Kommission – diese Meinungsäusserung ist massgebend, solange der Europäische Gerichtshof nicht anders geurteilt hat – im wesentlichen Militär, Polizei, Justiz, Diplomatie und eigenartigerweise, Herr Bundesrat, auch die Finanzverwaltung. Alle übrigen Beamtungen, also die ganze Dienstleistungsverwaltung wie PTT, Bahn, Forst, Wissenschaft usw., stehen allen EWR-Bürgerinnen und -Bürgern offen.

Aus diesem Grunde ist der Grundsatz von Artikel 2 des Beamtengesetzes, der als Regelfall bisher nur für Schweizer Bürger die Beamtungen zur Verfügung stellte, abzuändern. Er ist auf alle EWR-Bürger auszudehnen; davon auszunehmen sind nur die Hoheitsaufgaben des Staates.

Eintreten ist zwingend. Das EWR-Abkommen lässt hier keinen Spielraum offen. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten.

Den Antrag auf Aenderung von Artikel 2 Absatz 2 werde ich Ihnen im Rahmen der Detailberatung erläutern.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**EWR. Anpassung des Bundesrechts (Eurolex) Aufenthalt und Niederlassung der  
Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums. Bundesbeschluss**

**EEE. Adaptation du droit fédéral (Eurolex) Séjour et établissement des ressortissants des  
autres Etats de l'Espace économique européen. Arrêté fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Augustsession
Session	Session d'août
Sessione	Sessione di agosto
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.057-20
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.08.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	659-666
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 537

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.