



22.067

**Ausländer- und Integrationsgesetz.
Zulassungserleichterung
für Ausländerinnen und Ausländer
mit Schweizer Hochschulabschluss****Loi fédérale sur les étrangers
et l'intégration. Admission facilitée
pour les étrangers titulaires
d'un diplôme d'une haute école suisse***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.23 (FORTSETZUNG - SUITE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.06.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten*Antrag der Minderheit*
(Mazzone, Jositsch, Zopfi)
Eintreten*Proposition de la majorité*
Ne pas entrer en matière*Proposition de la minorité*
(Mazzone, Jositsch, Zopfi)
Entrer en matière

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Die Vorlage basiert auf der Motion Dobler 17.3067 aus dem Jahr 2017, die die Räte angenommen haben. Der Nationalrat hat die Umsetzung im März angenommen. Inhaltlich geht es um eine neue Ausnahme bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern: Für Personen aus Drittstaaten, die in der Schweiz einen qualifizierten Abschluss erlangt haben, sollen die Höchstzahlen neu nicht mehr gelten. Der Inländervorrang für diese Gruppe wurde schon 2011 abgeschafft.

Das Ziel der Vorlage ist auch aus Sicht Ihrer Kommissionsmehrheit an sich grundsätzlich unterstützenswert bis hin zu lobenswert, denn hochqualifizierte, in der Schweiz ausgebildete Personen sollen hier als gefragte Fachkräfte grundsätzlich arbeiten können. Aber der vorgeschlagene Weg führt aus Sicht Ihrer Kommissionsmehrheit in den Sumpf verfassungswidriger Kontingentierungsausnahmen.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen deshalb mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf die Vorlage nicht einzutreten, dies aus zwei Gründen: Zum einen ist sie verfassungswidrig, zum andern sind die Kontingente per se gar nicht das Problem.

1. Die Vorlage ist manifest verfassungswidrig. Sie steht im Widerspruch zu Artikel 121a Absatz 2 der Bundesverfassung, der für alle Ausländerkategorien "Höchstzahlen und Kontingente" verlangt. Zwar hat das Parlament diese Bestimmung dem Freizügigkeitsabkommen untergeordnet, und der Souverän hat dies mit der Ablehnung der Kündigungs-Initiative implizit auch getan, aber bei Drittstaaten – das war und ist klar – gilt die Regelung an sich voll. Das sieht auch der Bundesrat so, wie er in der Botschaft klar festhält. Auf Seite 20 der Botschaft heisst es: "Den Höchstzahlen unterstellt sind heute auch Drittstaatsangehörige, die gemäss den Anforderungen der Motion in der Schweiz einen Hochschulabschluss erworben haben und hier anschliessend eine Er-





werbstätigkeit aufnehmen wollen. Ihre Ausnahme von den bestehenden Höchstzahlen widerspricht somit den Anforderungen von Artikel 121a Absatz 2 BV." Auf der nächsten Seite der Botschaft steht im gleichen Sinne: "Der Bundesrat ist sich jedoch bewusst, dass die Vorlage der Auslegung von Artikel 121a BV in der Botschaft vom 7. Dezember 2012 zur Volksinitiative 'Gegen Masseneinwanderung' sowie der Botschaft vom 4. März 2016 zur Umsetzung von Artikel 121a BV widerspricht und somit seiner Auffassung nach nicht rechtskonform ist."

Dass der Bundesrat dem Parlament die Vorlage nun gleichwohl unterbreitet, kann man angesichts der angenommenen Motion noch nachvollziehen. Für etwas Stirnrunzeln hat in der Kommission allerdings gesorgt, dass der Bundesrat dies sogar mit dem Antrag auf Zustimmung tut. Angesichts der manifesten Verfassungswidrigkeit hätte man bundesrätlicherseits vielleicht auf diesen Antrag auch verzichten können. Für Ihre Kommission war jedenfalls klar, dass wir die Verfassung hier nicht sehenden Auges verletzen wollen, umso mehr, als wir die Verfassungsgerichtsbarkeit erst jüngst abgelehnt haben, unter anderem mit der Begründung, dass wir diese Aufgabe hier in diesem Rate ja selber wahrnehmen können und sollen. Das Augenfälligste ist indes, dass es sich im Gespräch sowohl mit dem Motionär wie auch mit den dahinterstehenden Verbänden gezeigt hat – und Sie sehen es auch am Schreiben, das wir jüngst erhalten haben –, dass selbst diese Kreise an dieser verfassungswidrigen Lösung nicht festhalten wollen. Das waren meine Kommentare zur Verfassungswidrigkeit. 2. Nun komme ich zur Frage, ob es an sich überhaupt eine gute Lösung wäre. Wenn das jemand wollte, könnte man zwar durchaus auf die Idee kommen, für eine bahnbrechende Lösung eine Verfassungsverletzung in Kauf nehmen zu wollen. Ihre Kommission sieht jedoch beim ganzen Thema der Kontingente keinen Handlungsbedarf. Gestützt auf die heutige Regelung, erfolgen jährlich einige hundert Zulassungen dieser Personenkategorie. Formell unterstehen diese Personen heute zwar den Höchstzahlen, aber gemäss Auskunft der Verwaltung haben wir keine Hinweise darauf, dass die bestehenden Höchstzahlen hierfür nicht genügen würden, im

AB 2023 S 449 / BO 2023 E 449

Gegenteil: Die Höchstzahlen werden gar nicht ausgeschöpft. Ich kann Ihnen dazu am Beispiel der B-Bewilligungen – bei den L-Bewilligungen sieht es ähnlich aus – auch ein paar Zahlen des SEM geben: 2019 wurden 16 Prozent nicht ausgeschöpft; 2020 wurden 32 Prozent nicht ausgeschöpft, wobei man da sagen muss, dass damals Corona herrschte; 2021 wurden 20 Prozent nicht ausgeschöpft; 2022 wurden immerhin noch 9 Prozent nicht ausgeschöpft.

Nun könnten zwar die Kontingente in einem Kanton vielleicht ausgeschöpft worden sein, aber dann hätte dieser Kanton aus der Bundesreserve, die eben dem Ausgleich dient, solche beziehen können. Doch auch diese Bundesreserve wurde nicht ausgeschöpft. Auf unsere Frage hin hat uns das SEM gesagt, dass sie keine Kenntnis von auch nur einem Fall hätten, wo jemand in einem Kanton eine solche Bewilligung aus Kontingentsgründen nicht erhalten hätte. Wenn das der Fall gewesen wäre, hätte der Kanton die Bewilligung via Bundesreserve bekommen.

Nun könnte man noch überlegen, dass die Bundesreserve zwar zahlenmässig vorhanden sei, es für den Kanton aber zu mühsam sei, diese anzuzapfen. Doch auch das trifft offenbar nicht zu, wie zumindest die Abklärungen des SEM mit meinem Kanton ergeben haben. Per Ende April dieses Jahres sind die Verfahren, wie ein Kanton aus der Bundesreserve einfach und gebündelt solche Kontingente beziehen kann, offenbar sogar noch vereinfacht worden.

Das Fazit nach diesen beiden Argumentationen ist also: Es ist ein verfassungswidriger Weg, der hier für ein hehres Ziel vorgesehen wurde. Er ist unnötig, weil er eben das falsche Problem adressiert. Wenn schon, dann müsste man also, um im Verfassungsrahmen zu bleiben, Wege verfolgen, wie sie vielleicht der Bundesrat in seiner Botschaft als Alternativen skizziert. Dann müsste man allenfalls eine separate Kontingentsgruppe oder eine erhöhte Kontingentierung vorsehen. Das wurde in der Kommission kurz andiskutiert, war aber nicht Teil der vom Bundesrat ausgearbeiteten Vorlage. Noch viel zielführender wäre es wohl – und damit komme ich zum Ende –, nicht an den Höchstzahlen zu operieren, die gar nicht das Problem sind, sondern zu schauen, ob die individuellen Verfahren zu kompliziert sind. Es geht also nicht um die Frage, wie der Kanton zu seinen Kontingenten kommt, sondern vielmehr darum, wie das Individuum, das Unternehmen dann zu seiner Bewilligung kommt.

Eine Option, die es auf der Welt offenbar schon gibt, bestünde darin, dass solche Leute bereits während ihres Ausbildungsganges einen Stempel abholen könnten, um sich für später zu qualifizieren. Damit könnte man vielleicht etwas Zeit gewinnen. Dies konnte aber im Rahmen dieser Vorlage, die eine andere Stossrichtung hat, so nicht diskutiert werden.

Am naheliegendsten und saubersten und im Einklang mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit ist es also,



hier reinen Tisch zu machen, die Vorlage, die im Jahr 2017 so bestellt wurde, abzutischen. Sie ist verfassungswidrig und geht am Problem vorbei. Dann kann man, wenn schon, ein neues Geschäft starten, bei dem man die Frage aufwerfen und prüfen kann, ob es bei den individuellen Verfahren allenfalls Verbesserungspotenzial gibt. Ich denke, sollte der Rat jetzt dennoch auf die Vorlage eintreten, müsste sich die Kommission diese Gedanken selber machen und sich auch überlegen, ob man die Vorlage dann an den Bundesrat zurückweisen will. Wenn man das Verfahrensproblem diskutieren will, braucht es eine neue Vorlage.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt Ihnen Ihre Kommission, wie gesagt mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Mazzone Lisa (G, GE): C'est pratique, M. Caroni vient de clore son propos avec ce par quoi je voulais commencer le mien, à savoir qu'aujourd'hui, il ne s'agit pas de savoir si ce projet-là est le bon, mais s'il y a une nécessité d'intervenir sur cette question et si, pour cette raison, on doit entrer en matière, puis renvoyer le projet en commission, en demandant à cette dernière de faire des travaux complémentaires. Je me rallie à ce qui a été dit sur la constitutionnalité: cette question, on peut trouver d'autres voies pour y répondre, et ces autres voies, on va les trouver en commission. Mais pour cela, il faut entrer en matière.

Je pense que notre commission, et j'assume aussi ma part de la faute, aurait dû mener des auditions qui nous auraient permis de mieux cibler la problématique et de mieux savoir comment intervenir. Cela étant posé, de mon point de vue, il y a deux solutions: soit notre commission travaille sur des options alternatives, soit elle renvoie le projet au Conseil fédéral. Peut-être que de travailler sur des solutions alternatives serait le plus rapide. C'est pourquoi je plaide pour un renvoi en commission. Parce que si nous n'entrons pas en matière, que se passera-t-il? Cela revient à dire: "Il n'y a pas de problème. Circulez, il n'y a rien à voir!" Et on continue comme avant. Or, il y a une nécessité d'intervenir.

Le deuxième point sur lequel je voudrais revenir, et sur lequel ma position diffère un peu de celle de M. Caroni, est celui des contingents. Est-ce que les contingents fonctionnent suffisamment bien ou est-ce qu'il est nécessaire de revoir leur fonctionnement, en particulier pour les personnes concernées qui se trouvent ici, que l'on a formées et sur lesquelles on a donc investi des fonds publics? L'enjeu est de savoir comment valoriser cela sur le marché du travail, en Suisse aussi.

Alors, il y a deux éléments que l'on peut donner sur les contingents. Le premier est que les chiffres qui ont été donnés sur le fait d'épuiser ou non les contingents sont à prendre avec des pincettes en raison de la pandémie. Il est encore dur de voir quelle est l'évolution. La question qui demeure est la suivante: que se passe-t-il quand les contingents sont épuisés pour les personnes qui ont un diplôme de degré tertiaire en Suisse et quelles solutions a-t-on?

Le deuxième élément que l'on a – ma position diffère un peu –, d'après les retours que j'ai eus, car j'ai pris des contacts avec différentes associations professionnelles, notamment le Groupement des entreprises multinationales ou la Fédération des entreprises romandes, est que les processus d'embauche sont actuellement tellement compliqués qu'il est difficile pour des PME ou pour des start-up de les maîtriser et d'avoir recours aux contingents, notamment en raison des conditions posées. Ces procédures sont relativement longues et, d'ailleurs, la preuve que ces procédures sont compliquées est qu'il existe des services qui offrent aux entreprises de prendre en charge l'ensemble de la procédure. Si cela était si simple, il n'y aurait pas d'entreprises qui développeraient des services dans ce domaine et qui, justement, en tant que consultants, accompagneraient les entreprises dans ces procédures.

D'ailleurs, dans la lettre de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique – il y a eu une lettre conjointe des deux conférences –, il est mis en avant le fait qu'une autre solution, pas forcément celle-là, permettrait aussi de réduire les frais administratifs à charge des cantons, parce que l'on pourrait avoir une procédure plus légère, donc moins bureaucratique.

C'est dans cette direction que l'on devrait travailler en commission, avec des conditions simplifiées par rapport à ce qui existe aujourd'hui. Cela me permet de vous signaler que je représente ici à la fois la position d'Economiesuisse, comme je l'ai dit, du Groupement des entreprises multinationales, de Scienceindustries, de Swissmem, de Swiss start-up association, etc. Vu que ce n'est peut-être pas courant et que c'est étonnant au vu de qui représente quelle position, je tiens à le souligner.

Pourquoi un tel engagement des associations économiques pour ce projet? Parce que, évidemment, on est dans une situation de pénurie aiguë de main-d'oeuvre qualifiée, et que, en matière de main-d'oeuvre qualifiée, on est dans une concurrence en tout cas européenne assez féroce pour attirer ces personnes. Du coup, il y a un intérêt à ce que les personnes qui passent un diplôme en Suisse puissent avoir un accès facilité pour mettre leurs compétences à disposition des entreprises et, donc, de notre économie et de notre prospérité.



Je termine par là où j'ai commencé: je pense que l'enjeu est de montrer qu'il y a une nécessité d'intervenir en entrant en

AB 2023 S 450 / BO 2023 E 450

matière et que, ensuite, en commission, nous pourrions discuter de solutions alternatives qui n'ont malheureusement pas été abordées dans le cadre des travaux de la commission. Les contacts que j'ai pu prendre à la suite du refus de la commission soulignent le fait que le système des contingents pose actuellement des défis en matière de procédure, notamment aux entreprises qui y ont recours.

Dans cette perspective, je vous invite fortement à entrer en matière. Qu'est-ce que cela aura pour conséquence? Le projet retournera en commission, on pourra mener des auditions, on pourra réfléchir à la meilleure façon de procéder: est-ce que l'on renvoie au Conseil fédéral? Fait-on nous-mêmes un projet? Ensuite, on pourra adopter une solution qui soit en accord avec la Constitution.

Je vous invite à suivre ma minorité.

Minder Thomas (V, SH): Dass der Bundesrat uns eine Vorlage unterbreitet, die bewiesenermassen verfassungswidrig ist, ist eigentlich starker Tobak. Wir haben vor Kurzem in diesem Rat die Verfassungsgerichtsbarkeit debattiert. Ich war damals hin- und hergerissen. Warum? Weil wir genau das nicht machen dürfen: die Bundesverfassung je nach unserem Gusto auslegen. Ohne Verfassungsgerichtsbarkeit sind wir die Hüter der Bundesverfassung. Dass der Bundesrat, der Nationalrat und nun auch eine Minderheit der Kommission sich über die Bundesverfassung hinwegsetzen, ist eigentlich unglaublich. Was soll denn das ganze Getue mit der Vereidigung im Rat, wenn die Bundesverfassung zum Wunschzettel wird? Warum haben wir dann überhaupt eine Bundesverfassung? Wir schreiben etwas in die Bundesverfassung, um es danach einfach zu ignorieren. Wenn wir unsere Gesetzesarbeit so machen, verstehe ich die grosse Politverdrossenheit im Volk und das Fernbleiben von der Abstimmungsurne.

Ich bin enttäuscht vom Bundesrat, dass er uns eine nicht konforme Gesetzgebung vorlegt, welche die Bundesverfassung missachtet. Ja, ich würde heute der Verfassungsgerichtsbarkeit noch deutlicher zustimmen als damals. Wir leisten mit solchen Vorlagen und mit solchem Verhalten dem Thema Verfassungsgerichtsbarkeit geradezu Schützenhilfe. Es ist bekanntlich nicht das erste Mal, dass wir unseren Gesetzgebungsauftrag nicht verfassungsgetreu umsetzen.

Vielleicht erwidern Sie mir nun, der Bundesrat sei schliesslich vom Parlament beauftragt worden, diesen Erlass auszuarbeiten, dies mittels der Motion Dobler, welche beide Räte angenommen haben. Das stimmt, einen Bericht müsste der Bundesrat tatsächlich vorlegen. Doch anstatt eine illegale Gesetzesvorlage zu unterbreiten, hätte er durchaus diverse elegantere Vorlagen unterbreiten können.

Er hätte zum Beispiel zunächst eine Vorlage bringen können, welche gleichzeitig die Verfassungswidrigkeit behebt, indem sie die entsprechende Grundlage in der Bundesverfassung schaffen würde, also beispielsweise einen Zusatzartikel 121a. Das hätte zwar ein obligatorisches Referendum nach sich gezogen, wäre aber rechtsstaatlich der korrekte Weg gewesen.

Eine zweite Möglichkeit: Der Bundesrat hätte einen Antrag auf Ablehnung der Motion stellen müssen. Wenn er schon so klar zum Schluss gelangt, dass etwas dem übergeordneten Recht widerspricht – egal, ob Verfassung oder Völkerrecht –, dann darf er doch diesen Unsinn nicht auch noch zur Annahme empfehlen.

Die dritte Möglichkeit: Schliesslich hätte der Bundesrat, gestützt auf Artikel 122 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes, mit einem besonderen Bericht die Abschreibung der Motion beantragen können. Das wäre sehr wohl legitim gewesen. Denn die Frage der Verfassungskonformität, die sich nun stellt, war anlässlich der Debatte zur Überweisung der Motion Dobler – ich habe im Amtlichen Bulletin nachgeschaut – praktisch nicht thematisiert worden. Dies ist eine Ideenskizze für die nächsten Fälle verfassungswidriger Gesetzesaufträge.

Abschliessend noch zwei Worte inhaltlicher Natur: Wir haben es gehört, die Drittstaatenkontingente von 8500 Einheiten sind 2022 gar nicht voll ausgeschöpft worden. Von den 4500 Aufenthaltsbewilligungen der Kategorie B sind lediglich 91 Prozent und von den 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen gar nur 80 Prozent ausgeschöpft worden.

Es gibt also nur einen richtigen Entscheid heute: Nichteintreten.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ich glaube, wir müssen uns zunächst die Frage stellen, worum es hier eigentlich geht. Es geht darum, dass in ausgewählten Fällen Ausländerinnen oder Ausländer mit einem in der Schweiz erworbenen Hochschulabschluss unter der Voraussetzung in der Schweiz verbleiben können, dass die Tätigkeit, die sie ausüben, von hohem wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Wert ist. Das sind also die Leute, die wir brauchen: Spezialistinnen und Spezialisten, die im Rahmen unserer Wirtschaft und der Wissenschaft wichtige Beiträge leisten. Das sind Leute, die dann zum Beispiel an der ETH Nobelpreise gewinnen oder die



Spin-offs in der Schweiz gründen und neue Arbeitsplätze schaffen; das sind ohne Zweifel also Leute, die wir hier wollen. Das sind keine Leute, die arbeitslos sind oder sich in die Sozialwerke flüchten – nein, das sind die Spezialistinnen und Spezialisten, die unter dem Stichwort Fachkräftemangel von uns benötigt werden.

Jetzt sagt Herr Caroni, das möge sein, aber die Bundesverfassung verbiete uns das kategorisch. Herr Minder hat glanzvoll und rhetorisch brillant, wie immer, ausgeführt, warum jetzt – wenn ich ihm richtig zugehört habe – die Schweiz gewissermassen untergeht, wenn wir diese Ausnahmebestimmung machen.

Jetzt muss ich Ihnen allerdings sagen: Schauen Sie die Verfassung an. Sie haben ja gemerkt, Herr Caroni ist Anwalt. Als ich zum Anwalt ausgebildet wurde, hat mein Chef mir immer gesagt: Wenn jemand so vehement auf Grundsätzen herumreitet, dann zeigt er, dass er eigentlich weiss, dass sie nicht niet- und nagelfest sind. Das ist hier natürlich auch der Fall.

Worum geht es bei Artikel 121a der Bundesverfassung? Es geht darum, dass die Zuwanderung geregelt wird. Selbstverständlich wird hier im Grundsatz – und es geht in der Verfassung immer um Grundsätze – ausgeführt, es solle Kontingente über alle Kategorien hinweg geben. Aber gibt es heute keine Ausnahmen? Wenn ich, lieber Herr Kollege Caroni, Artikel 30 Absatz 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes lese, bei dem wir ja jetzt Buchstabe m ändern wollen, dann stelle ich fest, dass es auch noch die Buchstaben a bis l gibt – das sind alles Ausnahmen. Sie würden alle gegen die Verfassung verstossen. Wir machen jetzt einfach eine weitere Kategorie. Der Grundsatz bleibt.

Herr Caroni und Herr Minder, ich kann Sie beruhigen, Sie werden von niemandem der Verfassungswidrigkeit verdächtigt. Wir müssen deshalb auch keinen Verfassungsgerichtshof einführen, obwohl ich diesen auch befürwortet habe. Sie lassen das Prinzip der Kontingente weiterhin gelten. Das Einzige, was Sie machen, ist, dass wir eine weitere Ausnahme zulassen. Diese betrifft dann vielleicht – Sie haben es selber gesagt –, ich weiss nicht, fünf, zehn, fünfzehn Leute pro Jahr, die wir brauchen, die in der Wissenschaft gebraucht werden, die in der Wirtschaft gebraucht werden. Das bedeutet nicht, dass wir hier entgegen Artikel 121a der Bundesverfassung die Schleusen öffnen und Myriaden von Wissenschaftlern zuströmen werden oder sonst irgendetwas passiert. Nein, denn es ist die Idee dieser Bestimmung im Ausländer- und Integrationsgesetz, und das ist auch in der Verfassung immer so: Wir sagen, wir haben einen Grundsatz, die Kontingentierung, aber – aber! – in Ausnahmefällen, in Einzelfällen, dort, wo es uns wichtig ist, wollen wir Ausnahmen schaffen können. Das ist alles, was hier passiert.

Deshalb glaube ich, dass die wichtige Entscheidung, die Sie treffen müssen, diejenige ist, ob Sie eine weitere Ausnahme schaffen wollen – es gibt andere Ausnahmen. Sie müssen sich fragen: Wollen wir zugunsten unserer Wirtschaft, zugunsten unserer Forschung hier eine Ausnahme in ausgewählten Fällen haben oder nicht? Das ist die Frage. Verstecken Sie sich also nicht hinter juristischen Diskussionen über die Verfassungsmässigkeit.

Fässler Daniel (M-E, AI): Kollege Jositsch, Sie haben die rhetorischen Fähigkeiten von Kollege Minder gerühmt. Ich mache das Gleiche mit Ihrem Votum. Wie immer haben Sie

AB 2023 S 451 / BO 2023 E 451

sich rhetorisch brillant an den Rat gewendet – inhaltlich bin ich nicht in allen Teilen einverstanden mit Ihnen. Ich meine, die Verfassungsnorm von Artikel 121a sei eigentlich klar. Ich bin mit vielen in diesem Haus der Meinung, dass das Parlament bei der Umsetzung der Verfassungsnorm bereits sehr, sehr weit gegangen ist und wahrscheinlich die Grenzen wirklich auch überschritten hat. Der Bundesrat stellt in seiner Botschaft die Verfassungswidrigkeit fest. Mich überzeugen die Argumente des Bundesrates. Wie es der Bundesrat ausgeführt hat, ist allein die Tatsache, dass das Parlament selber schon Entscheide gefällt hat, die im Widerspruch zur Verfassung stehen, kein Argument, sich verfassungswidrig zu verhalten. Dies ist deshalb nicht damit vereinbar, jetzt hier nochmals eine Ausnahme zu machen. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen zusammen mit der Mehrheit, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Ich möchte den Bundesrat aber noch etwas in Schutz nehmen. Herr Ständerat Minder hat dem Bundesrat ein wenig den Vorwurf gemacht, dass er uns hier eine Gesetzesvorlage unterbreitet. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Herr Minder, haben Sie auch ausgeführt, der Bundesrat habe damals nicht die Ablehnung der Motion 17.3067 beantragt. Nach meiner Feststellung hat damals der Bundesrat sehr wohl die Ablehnung der Motion beantragt. Es war das Parlament, welches dem Bundesrat den Auftrag gegeben hat, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, und zwar mit sehr deutlichen Mehrheiten. Vielleicht ist das auch ein Fall, der uns wieder einmal in Erinnerung rufen sollte, dass wir uns bereits bei der Beurteilung von Motionen die Frage stellen sollten, ob es diesen Auftrag an den Bundesrat wirklich braucht. Wir sollten uns die Sache nicht erst dann genauer überlegen, wenn der Entwurf auf dem Tisch liegt, um dann Nichteintreten zu beschliessen. Ich



glaube, das wäre eine Lehre, die wir daraus ziehen sollten.

Bauer Philippe (RL, NE): Je dois dire que la situation est très inconfortable, parce que le besoin de main-d'oeuvre qualifiée dans notre pays est avéré. Le nombre de lettres que nous avons reçues et le nombre de contacts que nous avons pu avoir avec des associations professionnelles en atteste. De plus, ces personnes, à savoir les étrangers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse, seraient sans aucun doute utiles dans notre pays, et si on se réfère aux chiffres de l'Union patronale suisse, on voit qu'il manque déjà à peu près 300 000 personnes qualifiées de notre pays.

Face à cela, il convient de se souvenir, comme c'était écrit sur le cadran de la pendule du défunt tribunal du Locle, qu'"A toute heure le sage est soumis à la loi". Dans le cas d'espèce, c'est: "A toute heure le sage est soumis à la Constitution". C'est-à-dire que la Constitution, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, qu'on l'ait votée ou qu'on ne l'ait pas votée, qu'on l'apprécie ou qu'on ne l'apprécie pas, régit nos décisions, et aujourd'hui je ne vois pas comment je pourrais avec conscience et volonté prendre la décision de la violer et d'entrer en matière.

C'est pour cela que, compte tenu de tout ce côté très compliqué de la décision, je ne peux que vous suggérer de ne pas entrer en matière.

Mazzone Lisa (G, GE): Ich würde sehr gerne etwas auf Deutsch sagen. Man kann auf die Vorlage eintreten und in der Kommission eine neue Vorlage erarbeiten. Ich sehe den Punkt mit der Verfassung; das hat mich selber gestört, ich habe das in der Kommission sogar gesagt. Es ist schade, dass die anderen Lösungen nicht verfolgt bzw. dass sie aufgegeben wurden. Ich glaube aber, es wäre kontraproduktiv, jetzt nicht einzutreten. Man kann die Kontingente erhöhen, man kann aber auch andere Bedingungen für die von der Vorlage Betroffenen festlegen. Damit ich gut verstanden werde: Ich sage nicht, dass das jetzt die Lösung ist. Ich sage nur, dass es einen Bedarf gibt, etwas zu verbessern.

Noser Ruedi (RL, ZH): Ich habe jetzt, wie es im Ständerat üblich ist, der ganzen Debatte zugehört und habe einfach zwei Ergänzungen, die zu machen sind. Die erste ist eine Klarstellung, die zweite ist eine Bitte.

1. Dass es im Moment nicht sehr viele studentische Absolventen gibt, die Plätze in Drittstaatenkontingenten nutzen, liegt einfach in der Logik der Drittstaatenkontingente. Das muss man einfach klar und deutlich sagen. Die Anforderungen für Plätze in Drittstaatenkontingenten sind sehr, sehr hoch. Sie müssen zuerst belegen, dass Sie in der Schweiz und in der EU niemanden gefunden haben, der diese Qualifikationen erfüllt. Wenn Sie das getan haben, dann dürfen Sie international jemanden suchen – erst dann. Das ist die Anforderung.

Ich kann Ihnen ein Beispiel von einer Firma machen, deren Namen ich hier nicht sagen darf. Eine Firma wollte das Verkaufs-Headquarter für Afrika in der Schweiz eröffnen und suchte einen Spezialisten, der den Markt Afrika bearbeitet. Sie hat weltweit gesucht, sie hat ihn nicht gefunden. Dann hat sie einen Studenten gefunden, der alles mitbringt und den sie über drei, vier Jahre ausbilden kann, damit er das dann übernehmen kann. Notabene hat er nicht in der Schweiz studiert, er hat in der EU studiert. Die Firma hat dann für diesen Studenten einen Kontingentsplatz beantragt, und sie hat ihn nicht erhalten. Das ist die juristische Situation im Moment, dessen muss man sich einfach bewusst sein. Das müssten Sie noch ergänzen, Herr Kommissionsprecher, wenn Sie über die Kontingente sprechen.

2. Ich möchte der Kommission für Rechtsfragen und dem Kommissionsprecher auf keinen Fall dreinreden; Herr Caroni, Sie und ich kennen uns schon seit Jahrzehnten. Ich habe einen Riesenrespekt vor Ihrer Arbeit, und ich hoffe, Sie haben auch einen Riesenrespekt vor meiner Arbeit. Wenn ich Ihnen als einer, der zwanzig Jahre im Parlament ist, richtig zugehört habe, haben Sie die Begründung für Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat vorgebracht. Das war die Begründung, die ich gehört habe.

Denn für Eintreten spricht, dass ein Bedarf da ist. Vertreter aus der ganzen Wirtschaft haben Ihnen geschrieben, dass man das Problem lösen muss. Es gibt noch den gesunden Menschenverstand, der besagt: Wieso soll jemand, der in der Schweiz studiert hat, nicht gegenüber jemandem bevorzugt werden, den wir dann aus Indien, aus China oder aus Japan holen und der unsere Kultur gar nicht kennt? Wieso soll man diese Personen gleich behandeln? Der eine hat immerhin in der Schweiz studiert.

Sie haben ja selbst verfassungsrechtlich vernünftige Vorschläge gemacht, wie man das umsetzen könnte. Der Vorschlag der Motion Dobler und des Bundesrates ist vielleicht nicht die schlaueste Variante – ich sage es jetzt einmal so. Sie könnten doch einfach eine Rückweisung dahin gehend machen und sagen, man solle Sinn und Geist der Motion mit einer verfassungsrechtlich korrekten Umsetzung erreichen. Das ist doch der Rückweisungsantrag, den man stellen muss. Hier im Rat kann man ihn nicht stellen, denn die Kommission hat den Inhalt gar nicht beraten. Sie ist an und für sich gar nicht eingetreten. Würden Sie eintreten und diese Debatte hier führen, um die Vorlage in der Gesamtabstimmung abzulehnen, würde ich Ihnen die Rückweisung



beantragen, damit man eine verfassungsrechtliche Umsetzung macht. Das ist doch der Prozess, in welchem wir sind.

Ich schaue jetzt zu Ihnen, Herr Caroni, und sage von Ingenieur zu Jurist das alte Sprichwort: "Machen ist wie wollen, nur krasser." Also machen wir doch das. Treten wir ein, und dann soll die Kommission die Rückweisung an den Bundesrat machen, wenn sie nicht in der Lage ist, selbst eine verfassungsrechtliche Umsetzung zu machen. Das ist doch die Hausaufgabe, die wir lösen müssen.

In dem Sinn bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Vielen Dank auch meinerseits für die Debatte. Ich möchte nur noch zwei, drei Punkte anfügen.

Zuerst zu Herrn Kollege Jositsch: Es ist ein etwas unterschiedliches Grundverständnis gegenüber der Verfassung, das hier zum Ausdruck kommt. Einerseits gibt es jenes von Herrn Minder und von mir und eigentlich auch von der Minderheitssprecherin, wonach wir die Verfassung ernst nehmen und wir sie mindestens so weit, wie es mit dem internationalen Recht vereinbar ist, umsetzen wollen. Andererseits haben

AB 2023 S 452 / BO 2023 E 452

Sie jetzt zum Ausdruck gebracht, die Verfassung eher so als lockere Leitschnur nehmen zu wollen, bei der man halt auch noch Ausnahmen hinzufügen kann.

Zu diesen Ausnahmen muss ich noch etwas sagen. Natürlich, es gibt einen Katalog von Tatbeständen, die nicht unter die Kontingente fallen. Sie wurden alle eingeführt, bevor der neue Artikel 121a in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Das Parlament hat es nun unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten versäumt, auch dort überall Kontingente einzuführen, also nach dem strengsten Wortlaut sogar im Asylwesen – da haben wir aber wieder Staatsverträge –, bei den Nichterwerbstätigen und bei den Personen in Aus- und Weiterbildung. Es stimmt, die Tatbestände, bei denen man nicht verschärft hat, waren einfach jene, die es schon gab. Aber es ist doch eine ganz andere Qualität, wenn Sie post festum hingehen und sagen: Okay, wir haben jetzt nicht überall nachträglich verschärft, aber wir führen noch eine neue Ausnahme ein. Es wäre das erste Mal, dass man das täte. Es wäre die erste neue Ausnahme von Kontingenten, die man hier einführen würde. Das hat quasi punkto Vorsatz schon noch einmal eine andere Qualität.

Was Sie auch nicht angesprochen haben, Herr Kollege Jositsch, ist der Nutzen. Wenn man schon die Verfassung ausdehnen, verletzen will, sage ich, ist die Frage: Wäre es überhaupt am richtigen Ort? Damit sind wir bei der Frage, welches die richtige Lösung wäre. Ich glaube, es wurde jetzt breit anerkannt, dass diese Vorlage nicht die richtige Lösung ist. Sie ist erstens verfassungswidrig, und zweitens sind die Kontingentsplätze zahlenmässig ja vorhanden. Die Frage, die in meinen Augen auch Herr Noser aufgeworfen hat, ist: Ist es zu kompliziert, sie dann zu erhalten? Der Inländervorrang, Kollege Noser, wenn ich etwas richtigstellen darf – Sie haben ja etwas richtigstellen wollen –, ist hier schon ausgenommen. Wir haben die Ausnahme schon in Artikel 21 des Ausländer- und Integrationsgesetzes drin. Diese Kategorie ist vom Inländervorrang schon ausgenommen. Der Inländervorrang wird in der Verfassung auch nicht gleich streng verlangt. Aber diese Kategorie ist nicht von den Kontingenten ausgenommen. Das wäre nun der zusätzliche Schritt.

Sie haben vorhin noch ein Beispiel von Leuten erwähnt, die die Posten nicht bekommen haben. Die Kantone hätten die Kontingente aber gehabt und hätten sie gewähren können. Sonst hätten sie sie beim Bund abholen können, weil es immer welche übrig hatte. Wenn schon, dann wäre das eine Frage auf Stufe Kanton. Es würde also um die Frage gehen, ob der Kanton die Kontingente in seinem Verfahren nicht gewähren wollte, weil er andere Vorlieben hatte. Gesamthaft waren die Kontingente aber vorhanden, ich habe ja die Zahlen für jedes Jahr der letzten fünf Jahre erwähnt; irgendwo waren sie vorhanden.

Jetzt, zum Schluss der Debatte, ist es für mich und vielleicht auch für die Minderheitssprecherin erstaunlich zu sehen, wie nahe wir einander eigentlich sind und wie nahe wir auch bei Herrn Noser sind. Wir sehen, dass es schön wäre, diese Verfahren noch zu vereinfachen. Wir wollen das nicht verfassungswidrig tun, da sind wir uns ebenfalls einig. Jetzt ist eigentlich die einzige Frage, wie man zum richtigen Resultat kommt, also wie man nämlich verfassungskonform für bessere Verfahren sorgen kann. Die Lösung liegt nicht im Bereich der Kontingente, wie wir gesehen haben. Jetzt ist die Frage, wenn wir eine neue Lösung – also bessere Verfahren – wollen, wie wir das tun und welches der richtige Weg ist.

Einen Weg haben Sie skizziert, Herr Kollege Noser: Man könnte sagen, man weist das Geschäft zurück an den Bundesrat. Das hätten Sie auch beantragen dürfen, aber die Kommission hat das nicht getan. Das ist der eine Weg. Der andere Weg ist, dass man nicht eintritt; dann kann der Nationalrat das anschauen. Der dritte Weg – das ist das, was die Kommission jetzt beantragt – ist, zu sagen, man tischt dieses Geschäft ab, weil man damit auf dem Holzweg ist, weil man damit die Kontingente aufheben will, was man nicht tun darf und



auch nicht tun muss. Damit wäre die Bühne frei für bessere, neue Lösungen.

Das sind die verfahrensmässigen Wege. Welchen Weg Sie für den besseren halten, um schneller und einfacher zum Ziel zu kommen, ist natürlich Ihnen in der Abstimmung anheimgestellt. Es ist jedenfalls der Antrag der Mehrheit der Kommission, hier reinen Tisch und dann die Bühne frei zu machen für bessere Ideen.

Jositsch Daniel (S, ZH): Es tut mir leid, dass ich noch einmal spreche, aber ich muss doch in zwei Punkten vehement widersprechen.

1. Herr Kollege Caroni, bei aller Sympathie und bei aller Härte der Debatte: Unterstellen Sie mir nicht einfach eine lasche Interpretationsweise der Bundesverfassung. Sie ist vielleicht nicht deckungsgleich mit derjenigen von Ihnen, aber das muss ja nicht unbedingt ein Qualitätsunterschied sein.

2. Unterstellen Sie dem Gesetzgeber nicht einfach, er habe Fehler gemacht bei der Gesetzgebung, ohne dass Sie es beweisen. Die sinnvollste Interpretation ist, dass der Bundesgesetzgeber gesagt hat: Wir haben eine Norm, aber die Norm ist ein Grundsatz, wir lassen Ausnahmen zu.

Wenn wir jetzt eine weitere Kategorie hinzufügen, muss ich leider auch der Minderheitssprecherin widersprechen, die indirekt gesagt hat, sie anerkenne die Verfassungswidrigkeit. Ich bin auch in der Minderheit, ich anerkenne sie nicht. Wir haben bisher, in der jetzigen Gesetzgebung, ein Dutzend Ausnahmekategorien. Das wird als verfassungskonform erachtet. Das heisst, der Grundsatz ist ganz klar: Es gibt ein Konzept, die Kontingente, aber es gibt in Ausnahmefällen Ausnahmen, und es spricht nichts dagegen, hier eine weitere Kategorie hinzuzufügen.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Il s'agit à nouveau d'un débat juridique extrêmement passionnant par rapport à notre fidélité à la Constitution. Cette question comporte une dimension juridique, et également une dimension relative à la mise en oeuvre, sans du tout être infidèle à la Constitution. Du point de vue économique et des procédures au niveau des cantons et de la Confédération, tout n'est en effet pas réglé comme sur du papier à musique. Les chiffres qui ont été mentionnés sont exacts: en 2022, 80 pour cent des contingents ont été mis en oeuvre et utilisés pour les "Kurzaufenthaltsbewilligungen". Pour les "Aufenthaltsbewilligungen", c'était 91 pour cent. Mais ce n'est pas une question de pourcentage, c'est une question de principe sur la mise en oeuvre d'un dispositif.

Le Conseil national a effectivement accepté la motion Dobler 17.3067 en 2018 et il a chargé le Conseil fédéral de mettre en oeuvre une modification d'ordonnance. A ce moment-là, le Conseil fédéral a estimé que l'on ne pouvait pas agir au niveau de l'ordonnance et qu'il fallait intervenir au niveau de la loi. Je pense que c'est cohérent de ne pas simplement bricoler au niveau d'une ordonnance, mais de proposer une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration.

Selon le projet du Conseil fédéral, cette motion doit donc être mise en oeuvre dans la continuité de l'initiative parlementaire Neirynek 08.407, "Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse". Cette dernière a été mise en oeuvre afin que le principe de la priorité accordée aux travailleurs présents en Suisse et aux ressortissants d'Etats tiers membres de l'Union européenne ou de l'AELE ne s'applique pas aux ressortissants d'Etats tiers diplômés d'une haute école suisse, si leur activité relève un intérêt scientifique ou économique prépondérant. En fait, c'est le coeur de ce débat: le respect de la Constitution, mais aussi la question de l'intérêt scientifique et/ou économique prépondérant d'une activité lucrative en Suisse, qui peut constituer une condition pour obtenir une exception au nombre maximum ou au plafond des contingents.

Le projet vise ainsi le même groupe que celui qui bénéficie actuellement des conditions d'admission facilitée avec, à la clé, une application simple et cohérente – cela a été relevé: les procédures ne sont de loin pas simples, donc il y a des dispositions ad hoc à prévoir.

Le nouveau régime s'appliquera aux personnes diplômées des hautes écoles universitaires, à savoir les universités cantonales, les EPF, les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques et les institutions universitaires subventionnables.

AB 2023 S 453 / BO 2023 E 453

Le Conseil national a approuvé le projet de manière significative, par 135 voix contre 51. Il a même élargi le dispositif, en prenant en considération les postdoctorants, de même que les étudiants du tertiaire B, ce que ne souhaitait par ailleurs pas le Conseil fédéral.

La majorité de votre commission souhaite désormais proposer la non-entrée en matière, considérant que le projet enfreint l'article 121a de la Constitution fédérale. Elle estime que les règles d'admission prévues par le droit en vigueur sont suffisantes pour atteindre l'objectif de la motion.

Le Conseil fédéral s'est exprimé en détail, et, cela, je tiens à le dire – je remercie la protection de M. le conseiller aux Etats Fässler, les critiques de M. le conseiller aux Etats Minder. En tout cas, le Conseil fédéral a fait les



choses de manière transparente, parce qu'il a indiqué dans son message du 19 octobre 2022 – je cite son point 7.1, je reprends les termes de l'époque: "L'article 121a alinéa 2 de la Constitution oblige le législateur à gérer l'immigration en limitant le nombre d'autorisations de séjour par des plafonds et des contingents annuels. Les nombres maximums concernent tous les types d'autorisations de séjour de longue durée, et ce, quel que soit le motif d'admission considéré. Le Conseil fédéral a présenté un projet de loi en ce sens (message du 4 mars 2016 relatif à la mise en oeuvre de l'article 121a de la Constitution). Le Parlement a mis en oeuvre cet article par une obligation d'annoncer les postes vacants et s'est abstenu de contingerer complètement l'immigration, notamment dans le domaine de l'asile, du regroupement familial ou de l'admission sans activité lucrative. Les séjours en vue de l'exercice d'une activité lucrative étaient déjà soumis aux nombres maximums avant l'entrée en vigueur de l'article 121a de la Constitution." M. Caroni l'a relevé: il y avait la situation avant l'acceptation de l'article 121a et la situation après.

"Par conséquent, seuls les ressortissants d'Etats tiers qui exercent une activité lucrative et les prestataires de services d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE dont le séjour dépasse 90 jours par année civile sont encore soumis aux nombres maximums, pour autant qu'aucune dérogation ne soit prévue. L'article 30 de la loi sur les étrangers et l'intégration permet déjà d'autoriser, pour diverses raisons, l'exercice d'une activité lucrative sans imputation sur les nombres maximums." Donc, il existe déjà des exceptions. "Cette règle s'applique notamment aux requérants d'asile, aux cas individuels d'une extrême gravité et aux conjoints de personnes titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour. Sont aujourd'hui également soumis aux nombres maximums les ressortissants d'Etats tiers visés par la motion qui ont obtenu un diplôme d'une haute école suisse et souhaitent démarrer une activité dans notre pays. Exclure cette catégorie de personnes des nombres maximums irait à l'encontre des exigences de l'article 121a alinéa 2 de la Constitution.

En termes d'effectifs, les ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un diplôme d'une haute école suisse qui remplissent les conditions qualitatives prévues par la motion 17.3067 Dobler ne représentent sans doute que 200 à 300 personnes par an." Aujourd'hui, on estime ce nombre à 400 ou 500 personnes. Il n'y aurait donc pas des hordes de personnes qui viendraient de l'étranger. "En général, ils séjournent déjà depuis plusieurs années en Suisse et sont bien intégrés" – dans le cadre de leurs études ou des travaux de recherche qu'elles effectuent. "En outre, ils ont bouclé avec succès un cursus financé par des fonds publics et disposent de qualifications professionnelles élevées et très demandées sur le marché du travail suisse. Il faut donc clairement distinguer la situation particulière de ce groupe de celle des autres personnes qui immigreront pour exercer une activité lucrative."

Et toujours dans le message de 2022, le Conseil fédéral continue en disant: "Dans ce contexte, créer une nouvelle exception aux nombres maximums en apportant à la loi la modification proposée semble raisonnable. Cette démarche est compatible en particulier avec les décisions prises jusqu'à présent par le Parlement, qui, lors de la mise en oeuvre de l'article 121a alinéa 2 de la Constitution avait renoncé à introduire des plafonds et des contingents dans de nombreux autres domaines beaucoup plus vastes. Il n'y a donc pas de changement de paradigme." Le Parlement a d'ailleurs accepté avec enthousiasme et transmis la motion au Conseil fédéral en connaissance de cause et en connaissance de cette problématique.

Le Conseil fédéral est néanmoins conscient que le projet est contraire à une certaine interprétation de l'article 121a de la Constitution qui avait été faite dans le message de 2012. Il est vrai que l'on doit voir à quelle époque on se situe: dans le message de 2012, il y avait une autre perspective par rapport à l'immigration de masse que celle adoptée en 2022 dans une discussion portant sur 400 ou 500 personnes, qui seraient une exception par rapport à des besoins de l'économie et de la recherche.

Pour autant, créer une nouvelle disposition d'exception dans l'article 121a alinéa 2, pour cette catégorie de personnes restreinte, serait disproportionné. Il serait disproportionné d'indiquer, comme M. Minder le disait, une modification de la Constitution. Estimer que l'on peut modifier la loi semble, aux yeux du Conseil fédéral, possible et conforme à la Constitution.

Il vous propose donc d'entrer en matière sur le projet, et de décider ensuite des stratégies que vous choisirez: soit de nous renvoyer le dossier, soit de trouver d'autres options.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Mazzone ab.



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.067/5829)

Für Eintreten ... 24 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht zur Vorberatung des Erlasses zurück an die Kommission.

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté