

**Botschaft
über eine Änderung des Bundesgesetzes
über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

vom 17. September 1986

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende Motion abzuschreiben:

1983 M 83.922 Schwarzarbeit (N 23. 3. 84, Zehnder; S 19. 9. 84).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. September 1986

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Egli

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

In der vom Nationalrat am 23. März 1984 und vom Ständerat am 19. September 1984 angenommenen Motion wird eine Ergänzung der Strafbestimmungen im Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) verlangt, um der Schwarzarbeit vermehrt entgegenzuwirken.

Die von der Schweiz befolgte Ausländerpolitik begrenzt die Zulassung neueinreisender Ausländer und erleichtert die Eingliederung der Ausländer, die sich langfristig hier aufhalten. Die Schwarzarbeit steht zu dieser Politik im Widerspruch. Ihre Bekämpfung liegt auch im Interesse der im Asylbereich getroffenen und vorgesehenen Massnahmen, da immer wieder versucht wird, den Aufenthalt von Schwarzarbeitern in der Schweiz mit einem Asylgesuch zu verlängern.

Die bisher angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit genügen nicht. Die vorgeschlagene Ergänzung der Strafbestimmungen im ANAG ist deshalb notwendig und dringlich.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die rechtswidrige Einwanderung bildet ein weltweites Problem, mit dem sich insbesondere auch die westeuropäischen Industriestaaten auseinandersetzen haben. Anlass für die illegalen Wanderbewegungen bilden in erster Linie die fehlenden Arbeitsmöglichkeiten im Herkunftsstaat und die Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen in einem andern Land. Hinzu kommt, dass einschränkende Zulassungsvorschriften auf diese Weise umgangen werden können.

Die seit 1970 durchgeführte Zulassungsbegrenzung für neueinreisende erwerbstätige Ausländer sowie der Umstand, dass in einzelnen Erwerbszweigen für verschiedene offene Stellen keine Bewerber auf dem inländischen Arbeitsmarkt gefunden werden können, haben zur Folge, dass auch in der Schweiz Ausländer ohne Bewilligung arbeiten und beschäftigt werden. Da sich solche Ausländer der behördlichen Kontrolle entziehen, ist es nicht möglich, zahlenmässige Angaben über das Ausmass der Schwarzarbeit zu machen. Es ist lediglich davon auszugehen, dass die Zahl der ohne Bewilligung arbeitenden und beschäftigten Ausländer grösser ist als die Zahl der über Schwarzarbeiter verhängten Einreiseperrn.

Rechtswidrig beschäftigte Ausländer sind vielfach nur ungenügend gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall und Invalidität versichert. Durch Schwarzarbeit werden ferner die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen in Frage gestellt. Zudem kann der Schutz der einheimischen Arbeitnehmer in dieser Situation nicht mehr gewahrt werden, und schliesslich können der Öffentlichkeit dadurch Unterstützungs- und Ausreisekosten erwachsen.

Der Schwarzarbeiter kann nicht damit rechnen, eine Bewilligung zum Stellenantritt zu erhalten. Er muss vielmehr jederzeit eine Wegweisung und eine Einreiseperrre in Kauf nehmen. Während seines Aufenthalts in der Schweiz ist er isoliert. Um nicht entdeckt zu werden, wird er Kontakte zu seiner Umgebung möglichst meiden. Daraus ergeben sich zusätzliche menschliche Probleme für die betreffenden Ausländer.

Mit der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung werden die Begrenzungsvorschriften umgangen. Ebenso wird die qualitative Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur beeinträchtigt, wenn sich ein Teil der in der Schweiz beschäftigten Ausländer der behördlichen Kontrolle entzieht. Schliesslich würde sich eine Duldung der Schwarzarbeit auf unsere Aussenbeziehungen nachteilig auswirken.

12 Massnahmen gegen die Schwarzarbeit

121 Internationale Zusammenarbeit

Auf internationaler Ebene befassten sich bisher unter anderen die Internationale Arbeitsorganisation, der Europarat sowie das Zwischenstaatliche Komitee für Auswanderung mit der Frage der Schwarzarbeit. An den von diesen Organisationen durchgeführten Tagungen war die Schweiz ebenfalls vertreten. Zudem wurde mit unseren Nachbarstaaten ein Erfahrungsaustausch durchgeführt. Mit den dort erhaltenen Informationen will man der Schwarzarbeit auch international vermehrt entgegenwirken.

122 Ausdehnung der Visumpflicht

Da ein Drittel der Schwarzarbeiter auf türkische Staatsangehörige entfiel, wurde für diese Ausländer im Jahre 1982 die Visumpflicht eingeführt. Damit soll vermieden werden, dass sich türkische Staatsangehörige in der Annahme in unser Land begeben, sie könnten hier ohne weiteres eine Bewilligung zum Arbeiten erhalten.

123 Erschwerung der Voraussetzungen für die Visumerteilung

Die schweizerischen diplomatischen Missionen und konsularischen Posten im Ausland wurden ersucht, bei der Erteilung von Touristen- und Besuchsvisa eine strengere Praxis zu befolgen. Damit soll der Absicht von visumpflichtigen Ausländern, sich unter dem Vorwand einer Touristen- oder Besuchsreise zur Arbeitsaufnahme in unser Land zu begeben, entgegengewirkt werden.

124 Verschärfung der Vorschriften über die Grenzkontrolle

Die Grenzposten haben die Weisung erhalten, Pseudotouristen vermehrt an der Grenze zurückzuweisen. Zudem wird Ausländern die Einreise verweigert, wenn sie nicht die erforderlichen Dokumente besitzen oder aus der Schweiz nicht wieder ausreisen können. Im Hinblick auf den Umfang des Reisendenverkehrs ist indessen eine lückenlose Kontrolle an der Grenze nicht möglich.

125 Personelle Verstärkung der Grenzkontrollorgane

Die Personenkontrolle auf allen Strassenübergängen und teilweise auch im Schiffsverkehr sowie in den Zügen im Lokalverkehr ist Sache der Zollorgane (Grenzwachtkorps). Die Kantonspolizei besorgt die Personenkontrolle in den internationalen Bahnhöfen und Flughäfen. Ausserhalb der für den grossen Grenzverkehr geöffneten Grenzübergangsstellen obliegt die Grenzkontrolle ebenfalls dem Grenzwachtkorps.

Eine wirksamere Personenkontrolle an der Grenze setzt eine personelle Verstärkung der Grenzkontrollorgane voraus. Die von den eidgenössischen Räten beschlossenen Erhöhungen des Zoll- und Grenzwachtpersonals haben zum Zweck, die persönliche Sicherheit der Grenzkontrollbeamten zu erhöhen, die infolge der Verkehrsabgaben erwachsenden Aufgaben zu erfüllen und - zum

Teil – die Einführung der 42-Stunden-Woche zu ermöglichen. Sie reicht jedoch nicht aus, zu verhindern, dass weiterhin Ausländer ohne Bewilligung zur Arbeitsaufnahme einreisen.

126 Inlandkontrolle

Entsprechend der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Fremdenpolizei obliegt den Kantonen die Hauptverantwortung für die Erfassung der sich auf ihrem Gebiet aufhaltenden Ausländer. Die im Inland durchzuführenden Kontrollen tragen dazu bei, dem Stellenantritt und der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung entgegenzuwirken.

13 Sanktionen bei Schwarzarbeit

131 Administrative Sanktionen

Fehlbare Ausländer werden in der Regel weggewiesen. Gleichzeitig wird über sie wegen Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften eine Einreisesperre verhängt. Gesuche von fehlbaren Arbeitgebern für die Beschäftigung neu einreisender oder in der Schweiz anwesender, nichtniedergelassener Ausländer werden ganz oder teilweise abgewiesen. Diese Sanktion kann auch ange droht werden.

132 Strafrechtliche Sanktionen

Fehlbare Ausländer werden in der Regel nach Artikel 23 Absatz 1 ANAG bestraft. Mit Bezug auf fehlbare Arbeitgeber hat das Bundesgericht mit Urteil vom 16. September 1982 in Sachen Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich gegen Ernst Meier entschieden, dass die bloss e Beschäftigung eines Ausländers ohne Bewilligung nur eine Übertretung im Sinn von Artikel 23 Absatz 3 ANAG bilde. Ein Vergehen nach Absatz 1 dieser Bestimmung liege erst dann vor, wenn der Arbeitgeber einem Ausländer über die Beschäftigung hinaus das rechtswidrige Verweilen im Land erleichtert, insbesondere indem er ihn beherbergt.

133 Sanktionen gegenüber gewerbsmässigen Passeuren (Schleppern)

Gegenüber Schleppern wird stets eine Einreisesperre angeordnet. Soweit sie in der Schweiz erfasst werden können, werden sie nach Artikel 23 Absatz 1 ANAG bestraft.

134 Sanktionen in andern westeuropäischen Staaten

Bei Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung sind in Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Schweden ausser Bussen ebenfalls Freiheitsstrafen vorgesehen. In der Bundesrepublik Deutschland wird ein entsprechender Gesetzesentwurf vorbereitet. Die Dauer der Freiheitsstrafe kann in diesen Staaten bis ein Jahr betragen.

14 **Motion der eidgenössischen Räte**

Mit der vom Nationalrat am 23. März 1984 und vom Ständerat am 19. September 1984 angenommenen Motion Zehnder betreffend Schwarzarbeit wird der Bundesrat aufgefordert, die Strafbestimmungen im ANAG zu ergänzen, um der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung vermehrt entgegenzuwirken.

2 **Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

21 **Einleitung**

Ausgehend von der im verworfenen Ausländergesetz enthaltenen Strafbestimmung über die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung (Art. 79; BBl 1981 II 568 591), die im Abstimmungskampf über dieses Gesetz nicht bestritten war, wurde den Kantonsregierungen, den politischen Parteien sowie den Spitzenverbänden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Entwurf für eine Ergänzung der Strafbestimmungen im ANAG zur Vernehmlassung unterbreitet. Am Vernehmlassungsverfahren haben sich noch weitere Organisationen beteiligt.

22 **Stellungnahmen**

221 **Kantonsregierungen**

Sämtliche Kantone sprechen sich für eine Ergänzung der Strafbestimmungen im ANAG zur Bekämpfung der Schwarzarbeit aus. Mit Ausnahme der Kantone Zürich, Bern und Schaffhausen, die eine umfassende Regelung der Strafbestimmungen im ANAG vorziehen, wurde dem vorgelegten Konzept zugestimmt. Unterschiedliche Auffassungen bestehen dagegen hinsichtlich der Strafandrohung zu einzelnen Tatbeständen.

So beantragen die Kantone Zürich und St. Gallen eine Erhöhung des Bussenminimums bei vorsätzlicher Begehung, damit die Busse in das Strafregister eingetragen werden kann (vgl. Art. 9 Ziff. 2 der V vom 21. Dez. 1973 über das Strafregister; SR 331). Bei fahrlässiger Begehung oder in leichten Fällen sollte dagegen nach Ansicht der Kantone Solothurn, Basel-Landschaft und Graubünden auf ein Bussenminimum verzichtet werden.

Die Kantone Zürich und Aargau vertreten den Standpunkt, dass der Richter bei Rückfall stets eine Gefängnis- oder Haftstrafe aussprechen sollte. Noch einen Schritt weiter geht der Kanton Bern: Da der Ausländer bereits bei erstmaliger Betätigung als Schwarzarbeiter mit Gefängnis bestraft werden kann, sollte eine solche Strafandrohung auch für den Arbeitgeber von Anfang an in Aussicht genommen werden. Die Kantone Basel-Landschaft und Neuenburg treten für eine Strafverschärfung ein, wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht eingehalten werden. Der Kanton Waadt würde es andererseits begrüßen, dass beim Rückfall anstelle einer Gefängnisstrafe eine dreimonatige Haftstrafe ausgesprochen werde.

Hinsichtlich der Straftatbestände schlägt der Kanton Zürich eine ergänzende Bestimmung für Schlepper vor. Der Kanton Waadt vertritt den Standpunkt, das bei erstmaliger Begehung auf die vorgesehene Ergänzung «Handeln aus Gewinnsucht» verzichtet werden sollte. Der Kanton Basel-Stadt möchte auch die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit ohne Bewilligung und die Tätigkeit in einem andern Kanton ohne sein Einverständnis in den vorgesehenen neuen Straftatbestand der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung einbeziehen.

222 Politische Parteien

Auch die politischen Parteien befürworten vermehrte strafrechtliche Sanktionen bei Schwarzarbeit, wobei die Vorschläge über deren Ausgestaltung ebenfalls auseinandergehen. So sollte sich nach Auffassung der Christlichdemokratischen Volkspartei bei Rückfall die Anordnung einer Gefängnisstrafe auf Fälle beschränken, in denen der Täter aus Gewinnsucht und vorsätzlich handelt. Die Sozialdemokratische Partei setzt sich insbesondere für eine Teilrevision des Obligationenrechts ein, um dem Schwarzarbeiter seine Lohn- und Sozialansprüche zu sichern. Die Schweizerische Volkspartei lehnt bei Rückfall mehrheitlich eine Gefängnisstrafe ab. Nach Ansicht der Liberalen Partei ist auf ein Bussenminimum zu verzichten und anstelle der Gefängnisstrafe lediglich eine Haft oder Busse vorzusehen, bei gleichzeitiger Herabsetzung der Frist für den Rückfall auf drei Jahre. Der Landesring der Unabhängigen spricht sich unter anderem für eine Erhöhung der Bussenmaxima aus. Die Fédération des partis écologistes möchte die Strafverschärfung auf besonders schwerwiegende Fälle beschränken.

223 Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

Die Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind, mit Ausnahme des Schweizerischen Gewerbeverbandes und der Fédération romande des syndicats patronaux, grundsätzlich damit einverstanden, dass für Schwarzarbeit ergänzende Bestimmungen erlassen werden. Über deren Inhalt bestehen auch hier unterschiedliche Ansichten. Insbesondere schlagen der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen vor, schärfere Strafen auf die vorsätzliche und fortgesetzte rechtswidrige Beschäftigung einer grösseren Zahl von Ausländern sowie auf die Vermittlung von Schwarzarbeitern zu beschränken. Nach Auffassung des Schweizerischen Gewerbeverbandes sollten vor Erlass neuer Bestimmungen die bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Insbesondere sei bei Rückfall höchstens eine Haft- und nicht eine Gefängnisstrafe vorzusehen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund setzt sich namentlich dafür ein, dass der orts- und berufsübliche Lohn und alle Beiträge an die Sozialversicherung bezahlt werden. In gleicher Weise äussert sich die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände.

224 **Andere Organisationen**

Die Römisch-Katholische Bischofskonferenz der Schweiz, der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme und die Arbeitsgemeinschaft Schweizer-Ausländer setzen sich für strengere Sanktionen sowie für den Schutz des Schwarzarbeiters in zivilrechtlicher, fürsorglicher und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht ein. Der Wirteverein des Bezirks und der Stadt Zürich beantragt andererseits Streichung der Bestimmung über den Rückfall.

23 **Folgerungen aus den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens**

Zur Frage des Sozialschutzes ausländischer Arbeitnehmer, die in der Schweiz ohne Bewilligung arbeiten, haben wir uns im Anschluss an die beiden von Herrn Ständerat Miville in diesem Zusammenhang eingereichten Motionen vom 28. November 1984 und 3. Juni 1985 geäußert (Amtl. Bull. S 1985 109 ff. und 590 ff.). Man kann davon ausgehen, dass ausländische Schwarzarbeiter den Schutz der Sozialversicherung geniessen und ihres Lohnanspruchs nicht verlustig gehen. Der weggewiesene Schwarzarbeiter kann noch vor der Ausreise jemanden beauftragen, seine rechtmässigen Ansprüche geltend zu machen. Für die Durchsetzung seiner Ansprüche ist seine Anwesenheit nicht erforderlich. Der Ständerat hat die erste Motion Miville am 11. März 1985 auch in der Form eines Postulats abgelehnt und die zweite Motion Miville, die auf eine Teilrevision des Obligationenrechts zielt, am 3. Oktober 1985 als Postulat überwiesen. Die von den eidgenössischen Räten angenommene Motion Zehnder, die für die vorliegende Revision Anlass gibt, beschränkt sich indessen auf eine Verschärfung der Strafbestimmungen im ANAG.

Eine umfassende Revision der Strafbestimmungen im ANAG, wie dies einige wenige Kantone vorschlagen, setzt eine entsprechend ausführliche Regelung der Bestimmungen über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer auf Gesetzesstufe voraus, was im geltenden ANAG nicht zutrifft. Eine solche Revision würde praktisch zu einem neuen Ausländergesetz führen. In Übereinstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 ist indessen nur die notwendigste und dringlichste Ergänzung des ANAG vorzunehmen.

Dem geltend gemachten Einwand, bei Schwarzarbeit werde der Ausländer strenger bestraft als sein Arbeitgeber, ist entgegenzuhalten, dass der Ausländer sich ohne Bewilligung hier aufhält und ohne Bewilligung eine Stelle antritt, während sein Arbeitgeber sich darauf beschränkt, ihn ohne Bewilligung zum Antritt der Stelle zuzulassen, sofern er ihm nicht gleichzeitig über die Beschäftigung hinaus das rechtswidrige Verweilen im Land erleichtert. Unter diesem Gesichtspunkt sind – entgegen dem Antrag des Kantons Basel-Stadt – die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit ohne Bewilligung und die Betätigung in einem andern Kanton ohne sein Einverständnis sowohl für den Ausländer als auch für dessen Arbeitgeber in der Regel als eine andere Zuwiderhandlung ge-

gen fremdenpolizeiliche Vorschriften im Sinn des geltenden Artikels 23 Absatz 3 ANAG zu betrachten.

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, einen besonderen Straftatbestand für Schlepper aufzunehmen und die heute nach Artikel 23 Absatz 1 ANAG vorgesehene Strafandrohung zu verschärfen. Diesem Begehren ist zu entsprechen. Massgebend ist die Überlegung, dass Personen, die einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erleichtern oder vorbereiten helfen, nicht strenger bestraft werden könnten als ein Arbeitgeber, der im Rückfall Ausländer ohne Bewilligung beschäftigt, nach dem vorgesehenen neuen Recht. Die anlässlich der letzten ANAG-Revision (1948) vorgenommene Strafverschärfung gegen gewerbmässige Passeure (BBl 1948 I 1300) reicht unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr aus.

In verschiedenen Vernehmlassungen wird auf den Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und der restriktiven Fremdarbeiterregelung hingewiesen. Die Begrenzungsmassnahmen werden heute ausschliesslich auf Verordnungsstufe festgelegt. Wir halten es deshalb nicht für angezeigt, die gegenwärtige Verordnungsbestimmung, wonach bei einem wiederholten oder schweren Verstoß gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften Gesuche um Zulassung neuer ausländischer Arbeitnehmer oder um Verlängerung ihrer Bewilligung ganz oder teilweise abzuweisen sind, in das ANAG einzubeziehen, wie dies im Vernehmlassungsverfahren verlangt wurde. Die sodann von der Partei der Arbeit vorgeschlagene Amnestie bestehender Schwarzarbeitsverhältnisse würde die Entstehung neuer solcher Verhältnisse nicht verhindern. Schliesslich würden auch alle andern Begehren, die letzten Endes auf eine Gleichstellung des Schwarzarbeiters mit dem rechtmässig hier anwesenden und arbeitenden Ausländer hinauslaufen, die Attraktivität der Schwarzarbeit erhöhen und können deshalb nicht in Betracht gezogen werden.

Mit Bezug auf die Strafandrohungen bei Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung ist die von uns vorgeschlagene Gesetzesänderung als mittlere Lösung zwischen den weitergehenden und den weniger weit gehenden Anträgen zu betrachten.

Die im Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellte Bestimmung über die Anwendung des neuen Rechts auf hängige Strafverfahren wird ersatzlos gestrichen. Damit wird den erhobenen Einwänden Rechnung getragen.

3 Besonderer Teil

31 Änderung von Artikel 23 ANAG

Hinsichtlich der strafrechtlichen Sanktionen unterscheidet das ANAG in Artikel 23 zwischen Vergehens- und Übertretungstatbeständen. Als Vergehen gelten die in Absatz 1 erwähnten Tatbestände; die Sanktion ist Gefängnis bis zu sechs Monaten, womit Busse bis zu 10 000 Franken verbunden werden kann. Andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften bilden eine Übertretung; sie werden mit einer Busse bis zu 2000 Franken geahndet.

311 **Schlepper** (Abs. 3)

Absatz 3 bezieht sich auf Schlepper; das sind Personen, die der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung Vorschub leisten, indem sie Schwarzarbeitern die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtern oder vorbereiten helfen. Entscheidend ist, dass die Gefängnisstrafe in dieser neuen Bestimmung nicht befristet wird, so dass der Richter bei deren Bemessung dem Verschulden von Schleppern mehr Rechnung tragen kann als nach dem geltenden Artikel 23 Absatz 1 ANAG.

312 **Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung** (Abs. 4 und 5)

In Änderung der im verworfenen Ausländergesetz enthaltenen Strafbestimmung (Art. 79 Abs. 2; BBl 1981 II 568 591) über die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung unterscheidet der vorliegende Entwurf zwischen vorsätzlicher und fahrlässiger Begehung mit entsprechend unterschiedlichem Bussenminimum und Bussenmaximum. Mit dem vorgesehenen Bussenrahmen soll eine Koordination der Gerichtspraxis unter Berücksichtigung der im allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) erwähnten Strafzumessungsgründe ermöglicht werden. Auf eine Unterscheidung nach «leichten» oder «besonders leichten» Fällen wie im geltenden Artikel 23 ANAG wird dagegen verzichtet. Durch ein Bussenminimum von 100 Franken bei fahrlässiger Begehung kann diesen Fällen Rechnung getragen werden. Im übrigen sind gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 ANAG die im allgemeinen Teil des StGB erwähnten Bestimmungen über die Strafbarkeit auch im vorliegenden Zusammenhang anwendbar. Ebensowenig wäre eine Formulierung wie «schwere» Fälle geeignet. Stattdessen wird in Absatz 4 dritter Satz eine Bussenerhöhung in Aussicht genommen, wenn der Täter aus Gewinnsucht handelt. Diese Formulierung wird auch im allgemeinen Teil des StGB verwendet (Art. 48 Ziff. 1 Abs. 2, 50 Abs. 1 und 106 Abs. 2). Andererseits kann der Umstand, dass die Beschäftigung des Ausländers nicht zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt, nicht durch eine Strafbestimmung im ANAG berücksichtigt werden. Dazu würde eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage fehlen.

Hinsichtlich der beim Rückfall vorgesehenen Gefängnisstrafe ist daran zu erinnern, dass in der seinerzeitigen Fassung des verworfenen Ausländergesetzes der Bundesrat eine Bestimmung vorsah, wonach in einem solchen Fall stets zusätzlich zur Busse eine Gefängnisstrafe hätte ausgesprochen werden können (Art. 84 Abs. 3; BBl 1978 II 262). Um auch beim Arbeitgeber besondere Verhältnisse berücksichtigen zu können, haben die eidgenössischen Räte in der Folge beschlossen, in diesem Zusammenhang lediglich eine Kann-Vorschrift aufzunehmen (Art. 79 Abs. 3; BBl 1981 II 591). Der vorliegende Entwurf geht noch einen Schritt weiter: Die Gefängnisstrafe wird auf sechs Monate beschränkt, und sie kann nur angeordnet werden, wenn eine erneute vorsätzliche Begehung vorliegt. Zusätzliche einschränkende Voraussetzungen für die Anordnung einer Gefängnisstrafe oder die Herabsetzung der Frist für den Rückfall

würden dagegen die Zielsetzung der vorliegenden Gesetzesrevision zu wenig berücksichtigen. Ebenso würde im Hinblick auf BGE 107 IV 119 der Anwendungsbereich dieser Bestimmung allzusehr eingeschränkt, wenn bei Rückfall die Anordnung einer Gefängnisstrafe davon abhinge, dass der Täter aus Gewinnsucht handelt. Ein gänzlicher Verzicht auf eine Gefängnisstrafe würde dem Sinn und Zweck der von den eidgenössischen Räten angenommenen Motion Zehnder widersprechen, bildete doch der unmittelbare Anlass für diese Motion die neuere Praxis des Bundesgerichts, wonach die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung nicht mehr nach Artikel 23 Absatz 1 ANAG geahndet werden kann. Zudem ist erneut darauf hinzuweisen, dass eine Verschärfung der Strafbestimmungen bei Schwarzarbeit Artikel 6 der Übereinkunft Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Wanderbewegungen unter missbräuchlichen Verhältnissen sowie über die Förderung der Chancen- und Behandlungsgleichheit der Wanderarbeitnehmer entspricht. Danach sind gegen die illegale Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern insbesondere Bestimmungen über strafrechtliche Sanktionen, einschliesslich der Anordnung von Gefängnisstrafen, zu erlassen (BBl 1978 II 233).

32 Änderung von Artikel 24 ANAG

Artikel 24 Absatz 3 ANAG kann aufgehoben werden, weil diese Bestimmung künftig in der Verordnung vom 12. November 1984 über die Mitteilung kantonalen Strafsentscheide (SR 312.3) enthalten sein wird.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Weder für den Bund noch für die Kantone und die Gemeinden ergeben sich aus der vorliegenden Gesetzesrevision finanzielle oder personelle Auswirkungen.

5 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 nicht angekündigt.

Der Auftrag für eine Ergänzung von Artikel 23 ANAG wurde von den eidgenössischen Räten erst nach der Verabschiedung der Regierungsrichtlinien erteilt. Die Vorlage beschränkt sich auf die notwendigste Ergänzung des ANAG. Sie ist dringlich, weil die Schwarzarbeit im Widerspruch zu der von der Schweiz befolgten Ausländerpolitik steht und andere Vorkehren nicht genügen. Zudem wird immer wieder versucht, den Aufenthalt von Schwarzarbeitern in der Schweiz mit einem Asylgesuch zu verlängern. Eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit liegt deshalb auch im Interesse der im Asylbereich getroffenen und vorgesehenen Massnahmen.

6 Verfassungsmässigkeit

Die Gesetzesänderung stützt sich, wie das ANAG selber, auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung.

1490

Bundesgesetz
über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
(ANAG)

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. September 1986¹⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 23 Abs. 3 sowie 4–6 (neu)

³ Wer einem Ausländer, der in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben will, die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereiten hilft, wird mit Gefängnis und mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft.

⁴ Wer vorsätzlich Ausländer beschäftigt, die nicht berechtigt sind, in der Schweiz zu arbeiten, wird für jeden rechtswidrig beschäftigten Ausländer mit Busse von 600–5000 Franken bestraft. Handelt er fahrlässig, so beträgt die Busse 100–3000 Franken. Wenn der Täter aus Gewinnsucht handelt, ist der Richter an diese Höchstbeträge nicht gebunden.

⁵ Wer nach Absatz 4 wegen vorsätzlicher Begehung rechtskräftig verurteilt wurde und innert fünf Jahren erneut rechtswidrig einen Ausländer beschäftigt, kann zusätzlich zur Busse mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Haft bestraft werden.

⁶ *(Bisheriger Abs. 3)*

Art. 24 Abs. 3

Aufgehoben

¹⁾ BBl 1986 III 249

²⁾ SR 142.20

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

1490

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 17. September 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.049
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.10.1986
Date	
Data	
Seite	249-262
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 148

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.