

von 14 Bundesbehörden mit Unterstützung der Kantonsorgane umgesetzt werden. Laut einer Anfang 2009 veröffentlichten Beurteilung werden diese Maßnahmen von den betreffenden Einrichtungen umgesetzt. Auf einige wird in anderen Teilen dieses Berichts eingegangen.⁴⁵ Diese Maßnahmen werden in den regulären Strukturen umgesetzt und belaufen sich jährlich auf CHF 50.000.000.

153. Eine der Maßnahmen besteht in der Entwicklung eines Systems, mit angeschlossener Datenbank, zur Überwachung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Rechtsextremismus und Gewalt.⁴⁶ Diese Maßnahme wird offensichtlich gerade umgesetzt. Allerdings wurde diese laut Beurteilungsbericht verzögert und die Finanzierung steht noch nicht 100%ig. ECRI hält es nichtsdestotrotz für wesentlich, alle Integrationsmaßnahmen zu verstärken, welche die Prävention von Diskriminierung und Rassismus einschließen.
154. Am 20. Januar 2009 initiierte die „Tripartite Agglomerationskonferenz“, die den Bundesrat, die Kantonsregierungen und Bürgermeister der Städte und Gemeinden an einen Tisch bringt, eine nationale Integrationsdebatte und erklärte, „Ziel der Integration sei, den Schweizern und Ausländern ein Leben in Frieden zu ermöglichen und die Werte der Verfassung in gegenseitigem Respekt und gegenseitiger Toleranz im Hinblick auf die Gewährleistung der Chancengleichheit zu teilen“. Die Konföderation, die Kantone und die Gemeinden sowie Vertreter aus Handel, der Gewerkschaften, der akademischen Welt, den NRO und Migrantenverbände nehmen an der Debatte teil, die ermöglichen soll, Erfordernisse zu bestimmen und die Maßnahmen zu beurteilen, die bereits in diesen Bereichen ergriffen wurden.
155. Art. 54 des neuen Gesetzes besagt, dass die Kantonsbehörden eine vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung oder eine kurzzeitige Aufenthaltsgenehmigung ausstellen können, unter der Auflage, im Rahmen einer „Integrationsvereinbarung“, die von dem Migranten und den Behörden unterzeichnet wird, einen Sprachkurs oder einen Integrationskurs zu besuchen. Nur von Ausländern, die aus Staaten stammen, die nicht zur EU/EFTA gehören, kann eine Unterzeichnung dieser Vereinbarungen verlangt werden. Neuankömmlinge sind Zielgruppe dieser Maßnahmen, vor allem jene, die im Kontext einer Familienzusammenführung einreisen. Migranten, die bereits seit langer Zeit in der Schweiz leben, aber Gefahr laufen, ihre Aufenthaltsgenehmigung aufgrund ihres Verhaltens oder aufgrund besonderer Umstände zu verlieren, sind eine andere Zielgruppe. Schließlich finden die Vereinbarungen auch Anwendung auf Ausländer, die in die Schweiz einreisen wollen, um die Sprache und die Kultur ihres Herkunftslandes zu unterrichten oder eine Rolle bei der religiösen Leitung übernehmen wollen. Das Versäumnis, die in einer Entscheidung durch die für Migrationsfragen zuständige kantonale Behörde aufgeführte Bedingung einzuhalten, die von der Person den Besuch eines „Sprachkurses“ oder eines „Integrationskurses“ verlangt, kann dazu führen, dass die Behörde eine Verlängerung einer vorübergehenden Aufenthaltsgenehmigung verweigert.
156. Viele Spezialisten, die im Bereich Integration von Nichtbürgern arbeiten, sei es für NRO oder staatliche Dienste, haben ECRI ihre Bedenken im Hinblick auf Sanktionen mitgeteilt, wie z. B. die Weigerung, eine Aufenthaltsgenehmigung wegen versäumter Integration zu verlängern. Die vorgebrachten Hauptargumente sind, dass diese Vorkehrungen ineffektiv sind oder sogar kontraproduktiv und dass die Integration ein komplexes Phänomen sei, dass nicht allein vom Willen

⁴⁵ Siehe insbesondere „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: - Arbeit, Wohnen, medizinische Versorgung.“

⁴⁶ Siehe auch unten: „Überwachung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung“.

des Ausländers abhängt. Die Eidgenössische Kommission für Ausländer (CFE), heute die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, hat ihre Skepsis über einen detaillierten Bericht zu den Integrationsvereinbarungen geäußert. Sie erklärte, sie sei „skeptisch im Hinblick auf die Umsetzung dieses Instruments und seine Effektivität. Sie fürchtet, dass die Vereinbarungen eine diskriminierende, willkürliche Wirkung haben könnten. Sie dürfen keine Hürden für die Familienzusammenführung sein.“⁴⁷

157. ECRI hat zufrieden festgestellt, dass die Schweizer Behörden gegenwärtig nicht erwägen, diese Integrationsvereinbarungen als systematische, allgemein anwendbare Lösung einzuführen. Integrationsvereinbarungen werden vielmehr als separate Maßnahmen betrachtet, die auf individueller Basis aufgesetzt und umgesetzt werden. Gegenwärtig testen mehrere Kantone dieses Instrument in Pilotprojekten, die dann ausgewertet werden. Außerdem fordert das Bundesamt für Migration in seinen Empfehlungen zu diesen Vereinbarungen, diese fallabhängig zu behandeln und dabei die Umstände und Fähigkeiten eines Migranten sowie seine/ihre Vorkenntnisse zu berücksichtigen. Die Ziele müssen realistisch und erreichbar sein. Um die Erfolgsaussichten zu verbessern, wird empfohlen, so weit wie möglich die Migranten selbst in diesen Prozess einzubeziehen. Allerdings hat ECRI bemerkt, dass dies nur Empfehlungen sind und die Entscheidung bei den Kantonsbehörden liegt, ob diese Vereinbarungen angewendet werden oder nicht; sie haben auch die Ermessensfreiheit bei der Anwendung von Sanktionen. Sicherungen müssen etabliert werden, um Diskriminierung oder willkürliche Behandlungen im Hinblick auf die Auferlegung von Sanktionen zu vermeiden, die schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben können, vor allem auf ihr Privat- und Familienleben.
158. ECRI wiederholt, dass die Integration ein zweigleisiger Prozess ist, der sowohl die Mehrheitsbevölkerung als auch die Minderheitengemeinschaften betrifft. Sie weist darauf hin, dass die Auflagen in diesem Bereich auch auf die Gesellschaft als Ganzes ausgeweitet werden müssen und nicht ausschließlich die Immigranten betreffen dürfen, um Letztere nicht zu stigmatisieren und um den Eindruck zu vermeiden, eine erfolgreiche Integration hänge allein von ihren Bemühungen ab. Es ist des Weiteren wichtig, dass die Behörden weiterhin einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Rassismus legen. Das Problem von Stigmatisierung, Verallgemeinerungen, Stereotypen und Vorurteilen seitens der Mehrheitsbevölkerung im Hinblick auf Immigranten muss ebenfalls gelöst werden, wenn der Integrationsprozess erfolgreich verlaufen soll.⁴⁸ ECRI denkt u.a., die Behörden sollten, um die Pflichten der Mehrheitsbevölkerung stärker hervorzuheben, sicherstellen, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung immer ausdrücklich der Öffentlichkeit als Teil der Integrationspolitik zu präsentieren.⁴⁹
159. ECRI betrachtet Sprache als Schlüssel für die Integration. Es ist daher unerlässlich, den Immigranten Sprachkurse zu vertretbaren Kosten anzubieten und zu Bedingungen, die ihnen die Teilnahme erlauben, z. B. im Hinblick auf den Zeitpunkt der Kurse und die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. ECRI hat erfreut festgestellt, dass die Kurse in der lokalen Sprache ein Angebot in vielen Kantonen und Gemeinden sind, obwohl sie noch in keiner Weise den realen Bedarf abdecken, wie im oben erwähnten Bericht des Bundesamtes für

⁴⁷ Pressemitteilung der CFE: "Conventions d'intégration : la CFE est sceptique" (CFE skeptisch über Integrationsvereinbarungen), Bern, 11.09.2007.

⁴⁸ Siehe oben: „Rassismus in der öffentlichen Debatte: Rassismus im politischen Diskurs und Rassismus in den Medien“.

⁴⁹ Die Frage der rassistischen Diskriminierung wird in anderen Teilen dieses Berichts behandelt. Siehe oben: „Gesetzgebung, die rassistische Diskriminierung verbietet“ und „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen“.

Migration aufgeführt. In diesem Zusammenhang betont ECRI die besondere Aufmerksamkeit, die der Frage schweizerdeutscher Dialekte gewidmet werden sollte, die in einigen Regionen gesprochen werden, da diese Dialekte sich in den einzelnen Regionen unterscheiden und sich sehr vom Standarddeutsch unterscheiden. Diese Dialekte stellen eine zusätzliche Schwierigkeit für Erwachsene dar, die nicht Deutsch sprechen und Standarddeutsch lernen. Personen, die aus deutschsprachigen Teilen der Schweiz stammen, benutzen Standarddeutsch ausschließlich schriftlich und mündlich den vor Ort gesprochenen Dialekt. In diesem Zusammenhang könnten die Behörden das Bewusstsein der Bevölkerung und von Beamten für die Bemühungen schärfen, die unternommen werden sollten, wenn Deutsch mit Nichtbürgern gesprochen wird, die nach Erlernen guter Sprachkenntnisse ggf. nicht den lokalen Dialekt beherrschen oder zumindest nicht so gut. Der Deutschunterricht für Ausländer könnte unter Berücksichtigung dieses Hinweises entwickelt werden.

160. Schließlich lenkt ECRI die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass eine vollständige Integration die Möglichkeit einschließt, am politischen Leben des Landes mitzuwirken, insbesondere bei relevanten Themen eines Landes wie der Schweiz, wo die Demokratie eine wesentliche Rolle spielt. Da die Bevölkerung der Schweiz zu 21% aus Ausländern besteht, kann daraus abgeleitet werden, dass ein Fünftel der Bevölkerung nicht in der Lage ist, am politischen Leben teilzunehmen, weder als gewählte Vertreter noch als Wähler. Eine wachsende Zahl an Kantonen und Gemeinden haben für Menschen, die seit langer Zeit dort leben, die Möglichkeit geschaffen, an Kommunalwahlen teilzunehmen, eine Maßnahme, die ECRI begrüßt. Trotzdem ist sie der Meinung, dass Personen mit Migrantenhintergrund, die schon seit einiger Zeit in der Schweiz leben, diesbezüglich ein Mitspracherecht haben sollten, entweder indem man ihnen die Einbürgerung erleichtert⁵⁰ oder ihnen das Kommunalwahlrecht verleiht.⁵¹

161. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihre Bemühungen zur Förderung einer Integrationspolitik weiterzuverfolgen, die auf dem Konzept der Integration als reziprokalem Prozess beruht und sowohl die Mehrheitsbevölkerung als auch die Minderheitengruppen einschließt. Zu diesem Zweck empfiehlt sie, weitere Schritte für einen aufrichtigen gegenseitigen Respekt für die Vielfalt und das Wissen über verschiedene Kulturen und Traditionen zu fördern und stereotype Behandlungen und Vorurteile über Kulturen und Werte zu beenden. Zum selben Zweck empfiehlt sie darüber hinaus, ihre Aktionen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung im Kontext der Integrationspolitik zu behandeln und systematisch diese Initiativen der Öffentlichkeit zu vermitteln.

162. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die ergriffenen Integrationsmaßnahmen zu bewerten, um zu bestimmen, welche zusätzlichen Maßnahmen verabschiedet werden sollten, um die Integration zu fördern und Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen entgegenzuwirken. Während dieser Bewertung sollte den Integrationsvereinbarungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um zu prüfen, ob die anwendbaren Sanktionen keinen kontraproduktiven Effekt auf die Integration der betroffenen Personen oder auf den Ton der öffentlichen Meinung und Debatte bezüglich der Zielgruppen haben. Sollte die Bewertung zu dem Ergebnis kommen, dass die Integrationsverträge ineffektiv und kontraproduktiv sind, müssen umgehend alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um diese Situation zu ändern.

163. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine besondere Betonung auf Mittel zur Förderung des Unterrichts der lokalen Sprache für Nichtbürger zu legen, die

⁵⁰ Siehe oben „Diskriminierung in zahlreichen Bereichen: - Einbürgerung“.

⁵¹ Siehe auch die Empfehlung bezüglich der Ratifizierung des Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben unter „Internationale Rechtsvorschriften“.

diese bereits ausreichend beherrschen, indem sie die erforderlichen zusätzlichen Anreize schaffen und die Angebote, diese Sprache zu lernen, ausweiten, was notwendigerweise finanzielle und andere Bemühungen seitens der Behörden erfordert. Die Behörden sollten außerdem Schritte unternehmen, um in der Gemeinschaft als Ganzes und insbesondere bei Beamten und staatlichen Mitarbeitern den Gedanken zu festigen, dass sie selbst sich bemühen müssen, Nichtbürgern zu helfen, die die Sprache erlernen wollen, insbesondere in Regionen, in denen Dialekte gesprochen werden.

Asylsuchende und Flüchtlinge

164. In ihrem dritten Bericht hat ECRI eine Reihe von Empfehlungen bezüglich Asylsuchenden und Flüchtlingen ausgesprochen, insbesondere dahingehend, dass der allgemein negativen Atmosphäre in der Öffentlichkeit in Bezug auf sie entgegengewirkt werden sollte, die Rechte von Asylsuchenden nicht unterminiert werden sollten und dass so wenig wie möglich auf die Haft von Asylsuchenden und anderen Personen, deren Abschiebung ansteht, zurückgegriffen werden sollte.
165. ECRI stellt mit großem Bedauern fest, dass die meisten ihrer Empfehlungen bezüglich Asylsuchenden nicht befolgt wurden und dass ihre Situation sich im Hinblick auf die öffentliche Meinung über sie verschlechtert hat und die Gesetzgebung verschärft wurde. Diese zwei Phänomene sind darüber hinaus miteinander verbunden. Das Asylgesetz wurde 2005 geändert und die neuen Bestimmungen traten 2008 in Kraft. Das erklärte Ziel dieser Revision war ein eingeschränkter Zugang zum Asyl, indem die Schweiz weniger attraktiv für Nichtbürger gemacht wurde, die ohne Grund Asyl suchen, um die Wirkung zu verbessern und einen behaupteten Missbrauch zu verhindern und Einsparungen zu machen, indem man das Verfahren änderte und gleichzeitig das Recht auf Asylantrag in der Schweiz aufrecht erhielt. ECRI hat von den Behörden erfahren, dass sie weitere Einschränkungen den Zugangs auf Asylanträge in der Zukunft planen.
166. Die NRO, die in diesem Bereich tätig sind, vertreten allgemein die Ansicht, dass Asylsuchende nach wie vor in einer sehr schwierigen Lage sind. In diesem Bereich unterscheiden sich die Probleme erheblich zwischen den einzelnen Kantonen und in diesem Bericht ist es möglich, die Aufmerksamkeit der Behörden auf einige der Probleme zu lenken, die ECRI mitgeteilt wurden. Laut einiger Quellen verbringen Asylsuchende nur einige wenige Tage in einem Auffangzentrum und müssen dann in ein anderes wechseln. Ihre Möglichkeiten, diese Auffangzentren zu verlassen, die keine Haftanstalten sind, sind zeitlich und räumlich sehr begrenzt, in dem Maße, dass einige NRO den Ausdruck „de facto-Haftanstalten“ benutzen, um das Problem zu unterstreichen. Der Zugang zu einer Rechtsberatung ist nach wie vor schwierig und die Fristen für die Antragstellung oder die Einreichung eines Einspruchs werden als zu kurz erachtet, vor allem angesichts der strikten Auflage der Behörden in Bezug auf die Nachweisdokumente, die vorzulegen sind, insbesondere in der Entscheidungsphase, ob ein Antrag für eine Sachprüfung eingereicht wird.⁵²
167. ECRI stellt fest, dass laut einer Entscheidung des Bundesgerichts vom 18. März 2005 Asylsuchenden, für die eine Entscheidung vorliegt, ihren Antrag keiner Sachprüfung zu unterziehen, nicht die Soforthilfe entzogen werden kann. Allerdings haben die NRO und das UN-Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) praktische Schwierigkeiten bei der Gewährung dieser Hilfe in einigen Kantonen festgestellt-

⁵² Siehe für weitere Maßnahmen, die Nichtbürger und auch Asylsuchende oder bestimmte Asylsuchende betreffen, oben: „Schutzbedürftige/Zielgruppen: Ausländer.“