

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2004) 5  
Version allemande  
German version

## Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

### Dritter Bericht über die Schweiz

angenommen am 27. Juni 2003

Straßburg, den 27. Januar 2004



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Weitere Auskünfte über die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und andere einschlägige Arbeiten des Europarats erteilt das ECRI-Sekretariat:

Secretariat of ECRI  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

Besichtigen Sie unsere Website: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORWORT</b> .....	<b>5</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>6</b>
<b>I. WEITERVERFOLGUNG DER EMPFEHLUNGEN DES ZWEITEN ECRI-BERICHTS</b> .....	<b>7</b>
INTERNATIONALE RECHTSVEREINBARUNGEN .....	7
VERFASSUNGSRECHT UND SONSTIGE GRUNDLEGENDE RECHTSVORSCHRIFTEN .....	8
STRAFRECHTLICHE VORSCHRIFTEN .....	8
BÜRGERLICHRECHTLICHE UND VERWALTUNGSRECHTLICHE VORSCHRIFTEN .....	9
BESONDERE GREMIEN .....	10
POLIZEI .....	11
ANTISEMITISMUS .....	13
MOSLEMISCHE GEMEINSCHAFTEN .....	14
DIE GEMEINSCHAFTEN DER JENISCH, SINTI UND ROMA .....	14
ASYLBEWERBER UND FLÜCHTLINGE .....	16
BILDUNGSWESEN .....	18
DIE ÜBERWACHUNG DER SITUATION BEOBACHTUNG DER ENTWICKLUNG .....	20
EINBÜRGERUNG .....	20
MEINUNGSKLIMA .....	21
<b>II. BESONDERE PROBLEME FRAGEN</b> .....	<b>23</b>
RASSISMUS UND DISKRIMINIERUNG GEGEN SCHWARZAFRIKANER IN DER SCHWEIZ ...	23
DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ LEBENDER AUSLÄNDER .....	24
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>27</b>
<b>ANHANG</b> .....	<b>31</b>



## **Vorwort**

*Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wurde vom Europarat ins Leben gerufen. Sie ist ein unabhängiges Kontrollorgan für Menschenrechte, spezialisiert in Fragen von Rassismus und Intoleranz. Ihre Mitglieder sind unabhängig und unparteiisch. Sie werden auf Grund ihrer moralischen Autorität und anerkannten Erfahrung in Sachen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz ernannt.*

*Einer der wichtigsten Aspekte der Arbeit von ECRI sind die Länderberichte, mit denen ECRI in jedem Mitgliedsstaat des Europarats die Lage bezüglich Rassismus und Intoleranz untersucht und Anregungen und Vorschläge zur Behandlung festgestellter Probleme formuliert.*

*Diese Länderberichte behandeln alle Mitgliedsstaaten des Europarats in gleicher Weise. Alle vier bis fünf Jahre werden solche Berichte für ein Land erstellt. Pro Jahr werden neun bis zehn Länder untersucht. Die erste Berichtsrunde wurde 1998 abgeschlossen, die zweite Ende 2002. Die Untersuchungen der dritten Runde haben im Januar 2003 begonnen.*

*Die Berichte der dritten Runde konzentrieren sich auf die Praxis. Sie untersuchen, inwieweit die hauptsächlichsten Empfehlungen früherer ECRI-Berichte beachtet und umgesetzt wurden und, falls ja, mit welchem Erfolg. Die Berichte der dritten Runde greifen ferner bestimmte Themen auf, die je nach der Lage in den verschiedenen Ländern ausgewählt und im Bericht eingehender behandelt werden.*

*Die Arbeitsmethoden bei Erstellung der Berichte beruhen auf dem Studium vorgelegter Unterlagen, Besuchen in den betreffenden Ländern und anschließenden vertraulichen Gesprächen mit den staatlichen Behörden.*

*Die ECRI-Berichte sind nicht das Ergebnis von Erkundigungen und Zeugenbefragungen. Sie analysieren vielmehr die Situation auf Grund zahlreicher und aus den verschiedensten Quellen gewonnener Informationen. Das Unterlagenstudium stützt sich auf die Auswertung einer Großzahl nationaler oder internationaler schriftlicher Quellen. Die Besuche vor Ort ermöglichen direkte Kontakte mit den betroffenen (staatlichen oder nichtstaatlichen) Stellen, um ein genaues Bild zu bekommen. Die vertraulichen Gespräche mit den staatlichen Behörden erlauben es diesen, notfalls Ergänzungen und Korrekturen am Berichtsentwurf vorzuschlagen, falls dieser bestimmte Tatsachen nicht richtig wiedergibt. Zum Abschluss des Dialogs können die staatlichen Behörden verlangen, dass ihr Standpunkt dem endgültigen ECRI-Bericht als Anhang beigegeben wird.*

***Der folgende Bericht wurde von ECRI in voller Eigenverantwortung erstellt. Er umschreibt die Situation bis zum 27. Juni 2003; Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt werden von der folgenden Analyse nicht erfasst und sind auch nicht Gegenstand der Schlussfolgerungen und Empfehlungen von ECRI.***

### **Zusammenfassung**

Seit dem zweiten ECRI-Bericht über die Schweiz ist eine Reihe von Fortschritten in den im Bericht aufgegriffenen Bereichen zu verzeichnen.

Die im Jahre 2000 in Kraft getretene neue Verfassung enthält ein Diskriminierungsverbot. Es ist geplant, Rassismus auch strafrechtlich zu verfolgen. Das Problem des Rechtsextremismus genießt verstärkte Aufmerksamkeit. Auf Bundesebene wurde eine Fachstelle für Rassismusbekämpfung geschaffen. Die Dienststelle ist Teil der öffentlichen Verwaltung und u.a. zuständig für die Vergabe von Zuschüssen an Vorhaben zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Ein neues Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden hat geholfen, die Lage der Bevölkerungsgruppe der Jenischen, Sinti und Roma zu verbessern. Es besteht die Hoffnung, dass ein neues Gesetz über das Bürgerrecht zur Erleichterung der Einbürgerung von Einwanderern der zweiten und dritten Generation verabschiedet wird.

Fortschritte auf anderen Gebieten halten sich jedoch in Grenzen. Was die Möglichkeit der Einführung umfassenderer gesetzlicher Vorschriften gegen Diskriminierung im bürgerlichen und im Verwaltungsrecht anbelangt, ist bisher nichts geschehen. Auch hinsichtlich der Situation der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz gibt es noch ungelöste Probleme. Fälle polizeilichen Fehlverhaltens und diskriminierender Behandlung gewisser Minderheiten, vor allem von Schwarzafrikanern, geben Anlass zur Sorge; das Gleiche gilt für die allgemeine Einstellung der Schweizer Öffentlichkeit gegenüber dieser Personengruppe. Auch die Asyl- und Flüchtlingsproblematik hat Anlass zu negativen und feindseligen Äußerungen in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen gegeben. Das Asylverfahren wirft weiterhin eine Reihe von Problemen auf. Das neue Ausländergesetz und die „duale“ Zulassungspolitik wurden von den beteiligten Gesellschaftskreisen kritisiert, weil dadurch neue Formen der Diskriminierung und Trennungslinien entstünden.

Im vorliegenden Bericht empfiehlt ECRI den Schweizer Behörden, in einer Reihe von Bereichen noch mehr als bisher zu tun. Der Bericht fordert unter anderem, im Zivil- und Verwaltungsrecht ein Verbot der Diskriminierung in den verschiedenen Lebensbereichen zu verankern und auf Bundes- sowie auf Kantonsebene Anlaufstellen zu bestimmen, die Beschwerden wegen Diskriminierung und Rassismus entgegennehmen und prüfen könnten. ECRI empfiehlt weitere Schritte zur Verbesserung der Lage der Jenischen, Sinti und Roma, vor allem, was die Bereitstellung von entsprechenden Stand- und Durchgangsplätzen für ihre Wohnwagen angeht. Die Behörden werden aufgefordert, energisch gegen diskriminierendes Fehlverhalten der Polizei gegenüber bestimmten Minderheiten vorzugehen. Der Bericht unterstreicht ferner die Notwendigkeit, etwas zur Verbesserung der öffentlichen Einstellung gegenüber bestimmten Gruppen wie Schwarzafrikanern und Asylbewerbern zu unternehmen. ECRI empfiehlt auch, dafür zu sorgen, dass neue Gesetze und Verordnungen zur Rechtslage von Asyl Suchenden und Personen, die nicht Staatsangehörige sind, die Situation dieser Gruppen nicht verschlechtern.

## I. WEITERVERFOLGUNG DER EMPFEHLUNGEN DES ZWEITEN ECRI-BERICHTS

### Internationale Rechtsvereinbarungen

1. Im zweiten Bericht empfahl ECRI der Schweiz, folgende völkerrechtliche Vereinbarungen zu unterzeichnen und zu ratifizieren: die Revidierte Europäische Sozialcharta, die UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen, das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeiter und das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben. ECRI empfahl der Schweiz ferner, eine Erklärung gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) abzugeben.
2. ECRI nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Schweiz nach Zustimmung beider Kammern des Parlaments am 2. Juni 2003 eine Erklärung gemäß Art. 14 des CERD- Übereinkommens abgegeben hat.
3. Die Schweiz hat die im zweiten ECRI-Bericht genannten völkerrechtlichen Vereinbarungen noch nicht unterzeichnet und ratifiziert. Was die Revidierte Sozialcharta angeht, wurde ein Bericht über die evtl. Ratifizierung der Charta erstellt. Er wird nunmehr den Kantonsbehörden zur Stellungnahme zugeleitet. Bei der UNESCO- Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen wird die Zuständigkeit der Kantone im Bildungsbereich als Hindernis für eine Ratifizierung gesehen. Die Behörden haben ECRI mitgeteilt, dass die Frage eines Beitritts zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeiter und zum Europäischen Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben nach dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes (vgl. Absatz 97 unten) erneut geprüft werde. Die Behörden sind der Ansicht, dass eine rasche Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Kriminalität im Internet, das Handlungen rassistischer oder fremdenfeindlicher Art im Rahmen von Computersystemen unter Strafe stellt, möglich sein dürfte, da die Schweiz bereits entsprechende Gesetzesbestimmungen kenne. Eine Ratifizierung des Protokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sei jedoch vorläufig nicht geplant.

### **Empfehlungen**

4. ECRI wiederholt seine Empfehlung, die Schweiz möge die Revidierte Sozialcharta, die UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen, das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeiter und das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben unterzeichnen und ratifizieren. Ferner empfiehlt ECRI die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen über Kriminalität im Internet, das Handlungen rassistischer oder fremdenfeindlicher Art im Rahmen von Computersystemen unter Strafe stellt, sowie des Protokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

## Verfassungsrecht und sonstige grundlegende Rechtsvorschriften

5. Art. 8 der im Jahre 2000 in Kraft getretenen neuen Verfassung enthält eine Bestimmung über die Gleichbehandlung und verbietet Diskriminierung unter – nicht erschöpfender - Aufzählung von Gründen. Mehrere in jüngster Zeit neu verfasste Kantonsverfassungen enthalten ebenfalls Nichtdiskriminierungsklauseln.

### Empfehlungen

6. ECRI fordert die Schweizer Behörden auf sicherzustellen, dass sowohl die Beamten des Bundes als auch der Kantone sowie die allgemeine Öffentlichkeit auf das in der neuen Verfassung enthaltene Diskriminierungsverbot hingewiesen werden

## Strafrechtliche Vorschriften

7. Im zweiten Bericht über die Schweiz forderte ECRI die Schweizer Behörden auf, sorgfältig auf die Einhaltung von Art. 261bis des Strafgesetzbuchs<sup>1</sup> (1) zu achten und vor allem sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene Angaben über die Zahl der gemeldeten Fälle, die nach Beschwerden unternommenen Schritte und etwaige gerichtliche Entscheidungen zu sammeln und zu veröffentlichen. ECRI nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass seit dem 1995 erfolgten Inkrafttreten von Art. 261bis das Amt des Leiters der eidgenössischen Staatsanwaltschaft sowie das Bundespolizeiamt Fälle von Beschwerden auf Grund dieser Bestimmung registriert haben. Diesbezügliche Gerichtsurteile werden in anonymisierter Form der Eidg. Kommission gegen Rassismus übermittelt, zu deren Aufgaben es gehört, über die Einhaltung von Art. 261bis des Strafgesetzbuchs zu wachen. Nach Meinung von ECRI sollten die Behörden des weiteren prüfen, ob Art. 261bis nicht in einigen Punkten verbessert oder klarer gefasst werden könnte. Zu klären wäre etwa, ob auch rassistische Beschimpfungen eines größeren Personenkreises wie z.B. der Asylbewerber und nicht nur einer bestimmten Gruppe darunter fallen, ferner, was genau unter einer Äußerung oder Handlung in der Öffentlichkeit zu verstehen ist und inwieweit der Artikel auch auf private Vertragsbeziehungen anwendbar ist.
8. ECRI verwies auch auf seine allgemeine politische Empfehlung Nr.1, in der es heißt, dass „Regierungen Maßnahmen, notfalls auch rechtlicher Art, ergreifen sollten, um rassistische Organisationen zu bekämpfen und sie gegebenenfalls, wenn das dem Kampf gegen Rassismus förderlich wäre, zu verbieten.“
9. In zahlreichen Fällen von Verstößen gegen Art. 261bis des Strafgesetzbuchs kam es sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene zu Gerichtsverfahren. Kantonale Gerichtsentscheidungen werden dem Bundespolizeiamt zur Erfassung mitgeteilt. Die bekannt gewordenen Fälle betrafen z.B. zum Rassenhass animierende Äußerungen im Internet, Compact Disc-Aufnahmen, Wandschmierereien, Wahlplakate, Leugnung des Holocausts, Äußerungen von

---

<sup>1</sup> Art. 261bis stellt die öffentliche Aufforderung zum Rassenhass oder zur Diskriminierung sowie die Verbreitung rassistischen Gedankenguts, die Leugnung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Verweigerung einer öffentlich angebotenen Dienstleistung unter Strafe.



Politikern, Leserbriefe in der Presse, das Tragen sichtbarer Abzeichen oder Symbole sowie die Veröffentlichung von Büchern rassistischen Inhalts. In vielen Fällen ging es um antisemitisches Material. Schätzungsweise die Hälfte der Fälle endet mit einer Verurteilung. Die Polizei wurde gebeten, Vorfälle mit vermutetem rassistischen Hintergrund zu melden. Das Bundesamt für Polizei veröffentlicht laufend auf den neuesten Stand gebrachte Richtlinien zur Anwendung von Art. 261bis durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte.

10. Als Reaktion auf gewisse Probleme mit rechtsradikalen Gruppen wurde eine Arbeitsgruppe zur „Koordinierung und Verwirklichung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Rechtsradikalismus“ eingesetzt. Die Gruppe schlug zwei neue Strafrechtsbestimmungen vor: eine Vorschrift gegen ostentative Zeichen diskriminierender Haltung aus rassistischen Gründen und Losungen, Gesten oder Grußformen rassistischen Inhalts in der Öffentlichkeit (Art. 261ter) sowie eine Vorschrift, mit der die Gründung von oder Teilnahme an Vereinen, die nach Art. 261bis strafbare Handlungen planen, unter Strafe gestellt wird (Art. 261quater). Die Arbeitsgruppe empfahl auch eine verwaltungsrechtliche Bestimmung zur Konfiszierung rassistischen Propagandamaterials. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden derzeit auf Regierungsebene geprüft und voraussichtlich im Jahr 2004 im Parlament eingebracht.
11. Das Bundesamt für Polizei geht auch verstärkt gegen Rechtsradikalismus vor und hat zu diesem Zweck die Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeibehörden intensiviert, um eine einheitliche Anwendung der geltenden Gesetze sicherzustellen und die Tätigkeit rechtsradikal gesinnter Personen und Gruppen einschließlich der Skinhead- und Rowdyszene strenger zu überwachen.

### **Empfehlungen**

12. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, auch weiterhin auf die Einhaltung von Art. 261bis zu achten. ECRI befürwortet das baldige Inkrafttreten der vorgeschlagenen neuen Bestimmungen zur Vervollständigung des strafrechtlichen Schutzes gegen Rassismus.

### **Bürgerlichrechtliche und verwaltungsrechtliche Vorschriften**

13. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI den Schweizer Behörden, im Zivil- und Obligationenrecht entsprechende Vorschriften gegen Diskriminierung in allen Lebensbereichen einschließlich diskriminierender Verträge im Wohnungs- oder Beschäftigungswesen zu erlassen.
14. Die Aufnahme von Diskriminierungsverboten in allen möglichen Lebensbereichen ins Zivil- und Obligationenrecht wird von den Behörden noch nicht ins Auge gefasst, obwohl Nichtregierungsorganisationen und internationale Gremien solche Bestimmungen gefordert haben. Die Behörden stehen auf dem Standpunkt, dass die Vertragsfreiheit im Privatrecht gewahrt bleiben muss. Es liegen keine Angaben darüber vor, wie groß die Diskriminierung im Wohnungswesen, auf dem Arbeitsmarkt und in anderen Schlüsselbereichen ist. Nichtregierungsorganisationen berichten allerdings von offenkundigen Problemen, etwa im Umgang mit moslemischen Frauen, die ein Kopftuch tragen, und mit Schwarzafrikanern. Probleme von Diskriminierung am

Arbeitsmarkt werden erst seit kurzem amtlich, z.B. von der neu geschaffenen Fachstelle für Rassismusbekämpfung untersucht.

### **Empfehlungen**

15. ECRI empfiehlt der Schweiz erneut, umfassendere zivil- und verwaltungsrechtliche Diskriminierungsverbote in Bereichen wie dem Wohnungswesen, dem Arbeitsmarkt, dem Zugang zu öffentlichen Orten und Dienstleistungen auszuarbeiten und zu verabschieden. Ferner fordert ECRI die Behörden dringend auf, Ausmaß und Form von Diskriminierung in den genannten Bereichen zu untersuchen. Gegebenenfalls sollte bei solchen Untersuchungen auch die Frage der Benachteiligung von Frauen geprüft werden.

### **Besondere Gremien**

16. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI der Schweiz, die Rolle und den Aufgabenbereich der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus im Einklang mit ECRI's allgemeiner politischer Empfehlung Nr. 2 über besondere Gremien zu verstärken.
17. ECRI empfahl auch die Schaffung einer Einrichtung wie der eines Ombudsmanns oder eines vergleichbaren Gremiums mit Vollmacht zur Prüfung von Beschwerden wegen Diskriminierung aus rassistischen Gründen, und zwar möglichst auch auf kantonaler Ebene.
18. Die 2002 erfolgte Schaffung einer Fachstelle für Rassismusbekämpfungnahm der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus verschiedene Aufgaben ab und ermöglichte dieser dadurch, deutlicher als regierungsunabhängiges Gremium aufzutreten. Die Möglichkeiten der Kommission zur Unterstützung im Einzelfall beschränken sich jedoch weitgehend auf Beratung und Weiterleitung an andere Stellen.
19. Zwei Vorschläge zur Schaffung einer allgemeinen Menschenrechtskommission werden derzeit vom Parlament geprüft. Noch ist nicht abzusehen, ob diese Vorschläge angenommen werden und wie sich die Schaffung einer solchen Kommission auf die Rolle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus auswirken würde. Die Schaffung eines Ombudsmann-Gremiums scheint derzeit in der Schweiz nicht auf der Tagesordnung zu stehen.
20. Die Eidg. Ausländerkommission EKA und die Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen nehmen auf den Gebieten, die in der Zuständigkeit solcher Gremien liegen wahr indem sie die Regierung beraten und und sich zu Gesetzesentwürfen vernehmen lassen.
21. Auf Kantonsebene sind mitunter bestimmte Beamten mit Rassismusfragen betraut. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus und andere haben jedoch auf regionale Lücken bei den Vorkehrungen zur Beratung von und Hilfeleistung für Opfer von Rassismus und Diskriminierung hingewiesen und betont, dass die bestehenden Dienste, vor allem durch personelle Fortbildungsmaßnahmen, verbessert werden könnten und dass eine landesweite Koordinierung solcher Maßnahmen angebracht wäre.

### **Empfehlungen**

22. ECRI empfiehlt den Behörden, dafür zu sorgen, dass die Stärkung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus im Einklang mit den in ECRI's allgemeiner politischen Empfehlung Nr. 2 über besondere Gremien zur Bekämpfung des Rassismus und rassistischer Diskriminierung auf nationaler Ebene niedergelegten Grundsätzen erfolgt, insbesondere was die Unabhängigkeit der Kommission sowie ihre Zuständigkeit zur Untersuchung und Behandlung individueller Beschwerden wegen Diskriminierung betrifft.
23. ECRI ist ferner der Ansicht, dass die Stellung der Eidg. Ausländerkommission und der Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen durch die Verleihung größerer Unabhängigkeit von staatlichen Stellen gestärkt werden könnte.
24. ECRI ruft die Behörden dazu auf sicherzustellen, dass auf kantonaler Ebene Gremien zur Beratung von und Hilfeleistung für Opfer von Rassismus und Diskriminierung geschaffen und landesweit koordiniert werden.

### **Polizei**

25. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI den Behörden, dafür zu sorgen, dass die Polizei jedes Individuum gleich behandelt und keinerlei von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zeugendes Verhalten an den Tag legt. ECRI empfahl ferner, formelle wie informelle Strukturen für das Gespräch zwischen Polizei und Minderheitengemeinschaften zu entwickeln und sicherzustellen, dass Zwischenfälle und Konfliktfälle zwischen Polizei und Minderheitsgruppen von unabhängigen Gremien untersucht werden können.
26. ECRI empfahl die Schaffung eines unabhängigen Gremiums zur Prüfung von Beschwerden wegen polizeilicher Misshandlung.
27. ECRI empfahl, das Problem von Rassismus und Diskriminierung in der Polizeiausbildung auf Kantonebene systematischer zu behandeln, und zwar sowohl in der Grundausbildung als auch in der Fortbildung. Außerdem sollte mehr getan werden, um auch Mitglieder untervertreter Minderheiten für die polizeiliche Laufbahn zu rekrutieren.
28. Die Ausbildung von Polizei- und Strafvollzugsbeamten wurde u.a. mit dem Ziel verbessert, Gewalt gegen Ausländer einzudämmen.
29. Nichtregierungsorganisationen berichten jedoch, dass das polizeiliche Verhalten gegenüber Mitgliedern von Minderheitsgruppen nach wie vor zu wünschen lässt. Es scheint, dass Schwarzafrikaner häufig ohne ersichtlichen Grund auf der Straße angehalten und durchsucht, oft auch einer Leibesvisitation unterzogen oder zum Verhör aufs Revier gebracht werden. Die Polizei scheint allgemein davon auszugehen, dass Schwarzafrikaner in Drogenhandel oder sonstige illegale Aktivitäten verwickelt sind. Es wird mitgeteilt, dass Polizeibeamte solche Leute aggressiv oder respektlos behandeln, beschimpfen, körperlich belästigen, demütigen und erniedrigen.

30. Es liegen auch Berichte vor, dass in mindestens einer Stadt die Tendenz besteht, gewisse Stadtbezirke für Mitglieder bestimmter Gruppen zu sperren (sog. Rayonverbot). Asylsuchenden und besonders jungen Schwarzen werden so davon abgehalten, bestimmte Stadtbezirke zu betreten, und werden, wenn sie dies dennoch tun, scharf kontrolliert. Diese Praxis beruht offenbar auf den Vorschriften über Zwangsmaßnahmen, die es gestatten, gewisse Bezirke unter bestimmten Bedingungen für gewisse Personen zu sperren. In anderen Bezirken richteten sich verstärkte Polizeieinsätze zur Eindämmung des Drogenhandels in der Praxis gezielt gegen bestimmte Gruppen wie junge Männer schwarzer Hautfarbe .
31. Derzeit gibt es noch kein unabhängiges Gremium zur Untersuchung von behaupteten Fällen polizeilichen Fehlverhaltens oder Übergriffen, wenn auch Fälle, an denen Ausländer beteiligt waren, dem Bundesamt für Polizei gemeldet werden. Nichtregierungsorganisationen berichten, dass die Opfer polizeilichen Fehlverhaltens oder von Übergriffen keine wirkliche Möglichkeit haben, sich zu beschweren oder Abhilfe zu erlangen, vor allem auch, weil sie den Ordnungskräften ganz allgemein misstrauen. Es wird auch berichtet, dass Personen, die sich über polizeiliche Misshandlung beschweren wollen, damit rechnen müssen, dass die Polizei mit Gegenklage oder mit der Entziehung der Aufenthaltserlaubnis droht. Wenn es aber zur Prüfung von Beschwerden kommt, so wird berichtet, dass das derzeitige Prüfungsverfahren grundsätzlich die Polizei begünstigt, da die betroffenen Polizeibeamten Gelegenheit hätten, sich untereinander abzusprechen, um eine einheitliche Darstellung des Tathergangs geben zu können. Die Opfer und ihre Anwälte werden oftmals nicht zu Anhörungen geladen; die Strafverfolgungsbehörden stünden in engem Kontakt mit der Polizei, was ihrer Unparteilichkeit schade. Hinzu kommt, dass zahlreiche Opfer polizeilichen Fehlverhaltens gar nicht die Mittel haben, sich für ihre Beschwerde einen Rechtsbeistand leisten zu können.
32. Was das Problem polizeilicher Misshandlung von Personen in Abschiebehaft (in der Schweiz: Ausschaffungshaft) angeht, so haben internationale Gremien sich in den letzten Jahren wiederholt über die Anwendung von Zwangsmaßnahmen besorgt gezeigt, die offensichtlich das Risiko unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung mit sich bringen. Ende 2000 wurde unter Beteiligung von Bundes- und Kantonsbehörden eine Arbeitsgruppe zum Vollzug von Ausweisungsbeschlüssen eingesetzt und ein Projekt mit dem Titel „Passagier Zwei“ wurde in Angriff genommen um sicherzustellen, dass Abschiebungen in allen Kantonen auf einheitliche Weise erfolgen. Derzeit haben 23 von 26 Kantonen diese einheitliche Praxis übernommen. Von 2004 an müssen alle mit zwangsweiser Abschiebung befassten Personen einen besonderen Fortbildungslehrgang absolviert und eine entsprechende Prüfung bestanden haben. Außerdem ist der Entwurf eines Bundesgesetzes zur Regelung von Abschiebungen geplant.

### **Empfehlungen**

33. ECRI empfiehlt, strenge Maßnahmen gegen polizeiliche Misshandlung von Angehörigen von Minderheiten zu treffen. Der erste Schritt dazu wäre die Schaffung eines Systems auf Bundes – und Kantonebene zur Untersuchung behaupteter Fälle von Misshandlung.

34. Es sollten auch Vorkehrungen getroffen werden, um den Opfern polizeilicher Mishandlung Beschwerden zu ermöglichen. Zu denken wäre z.B. an die Benennung von Anlaufstellen die von der Polizei unabhängig sind und die Beschwerde entgegennehmen und weiter verfolgen, ferner an kostenlose Rechtshilfe, falls nötig, sowie die Schaffung formeller und informeller Strukturen für den Dialog zwischen der Polizei und Vertretern von Minderheiten und Nichtregierungsorganisationen. Um das Vertrauen von Minderheitengruppen in die Polizei zu stärken, ist es wichtig, dass sich die obersten Polizeibehörden des Problems ernsthaft annehmen und energisch gegen jedes unkorrekte Verhalten vorgehen.
35. Sowohl in der Grundausbildung als auch in der Fortbildung der Polizei sollte mehr Gewicht auf eine faire und gleiche Behandlung aller Personen, auch der Ausländer, gelegt werden. Vor allem sollte mit eindeutig diskriminierenden Polizeipraktiken wie dem ohne ersichtlichen Anlass erfolgenden Anhalten und Durchsuchen von Angehörigen gewisser Gruppen von Minderheiten wie Schwarzafrikanern Einhalt geboten werden.
36. ECRI fordert die Behörden dringend auf, dafür zu sorgen, dass die Praxis beendet wird, mit welcher gewisse Stadtbezirke für bestimmte Gruppen von Minderheiten durch gezielt auf diese Gruppen angesetzte Polizeikontrollen *de facto* gesperrt werden.
37. ECRI empfiehlt ferner, Maßnahmen zu ergreifen, um verstärkt Angehörige von Minderheitengruppen, vor allem aus dem Einwandererumfeld, für den Polizeidienst anzuwerben. Formen des Dialogs zwischen der Polizei und Minderheitengruppen sollten gleichfalls gefördert werden, um Konfliktherde festzustellen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

### Antisemitismus

38. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI, die Entwicklung des Antisemitismus in der Schweiz genau zu beobachten. Im Kampf gegen Antisemitismus sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, insbesondere durch spezifischen Unterricht in den Schulen und über die Bereitschaft der Politiker, jede Äußerung von Antisemitismus in der Politik und im öffentlichen Leben scharf zu verurteilen.
39. Vertreter der jüdischen Gemeinschaft haben angesichts der gegenwärtigen Entwicklung in der Welt und besonders im Nahen Osten eine wachsende Tendenz zu ungenierterer Bekundung von Antisemitismus festgestellt. Die jüngste öffentliche Diskussion über das Schächten (rituelles Schlachten) in der Schweiz hatte ebenfalls antisemitische Untertöne. Das zeigt sich auch in der Art, wie die Presse über gewisse aktuelle Ereignisse der Weltpolitik berichtet, in Leserbriefen und in Vorfällen wie jüngst Wandschmierereien an Synagogen. Die Polizei hat den jüdischen Gemeinden geraten, die Sicherheitsmaßnahmen um ihre Schulen und Synagogen zu verstärken. Es wird ferner berichtet, dass Juden, die öffentliche Zeichen ihrer Religion wie die Kippa zur Schau tragen, sich derzeit bedroht fühlen. Wie schon oben erwähnt, haben zahlreiche Verstöße gegen Art. 261bis des Strafgesetzbuchs einen antisemitischen Hintergrund.

### **Empfehlungen**

40. ECRI empfiehlt den Behörden, die Lage bezüglich Antisemitismus genau zu beobachten und Maßnahmen zu ergreifen, um sowohl die Schuljugend als auch die Öffentlichkeit auf das Problem aufmerksam zu machen und zur Bekämpfung von Antisemitismus aufzurufen.

### **Moslemische Gemeinschaften**

41. Derzeit leben über 300 000 Moslems in der Schweiz; nach dem Christentum ist der Islam somit die zweitstärkste Religionsgemeinschaft im Lande. Vertreter moslemischer Gemeinschaften haben darauf hingewiesen, dass Moslems zwar in der Regel keinen Anfeindungen in der Öffentlichkeit ausgesetzt sind, dass es aber Probleme gibt, wenn Moslems Gebetsräume oder Begräbnisstätten einrichten wollen, da etliche Gemeinden solche Vorhaben nur ungern genehmigen. Infolgedessen fehlt es an Gebets- und Begegnungsstätten für Moslems. Anscheinend wirkt sich dies besonders ungünstig auf moslemische Frauen aus, da die vorhandenen Gebets- und Begegnungsräume (Zimmer in Wohnungen, Garagen usw.) zu klein sind, um neben den Männern auch den Frauen Platz zu bieten.
42. Es wird ferner berichtet, dass moslemische Frauen, die das Kopftuch tragen, es schwer haben, Arbeit zu finden oder eine Wohnung zu mieten, und oft auf der Straße angepöbelt werden. Vorurteile und Klischeevorstellungen treten auch zutage, wenn Gemeinden über Einbürgerung zu entscheiden haben.

### **Empfehlungen**

43. ECRI empfiehlt den Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, um Vorurteile und Fälle von Diskriminierung gegenüber islamischen Gemeinschaften zu bekämpfen, vor allem, wenn es um ihre Religionsausübung geht. ECRI weist auf seine allgemeine politische Empfehlung Nr. 5 zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Moslems hin, in der Richtlinien für diesen Bereich enthalten sind.

### **Die Gemeinschaften der Jenisch, Sinti und Roma**

44. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI den Behörden, nach Möglichkeiten zu suchen, um sicherzustellen, dass die Praxis der Kantone nicht zu einer Diskriminierung von Fahrenden wie den Jenischen führt, vor allem, was Arbeitsmarkt und Schulwesen angeht.
45. Am 1. Januar 2003 trat ein neues Bundesgesetz über das Reisendengewerbe in Kraft, das die verschiedenen recht unterschiedlichen Kantonsvorschriften ersetzte und vereinheitlichte. Die Situation der Fahrenden hat sich insoweit gebessert, als sie nun eine auf fünf Jahre befristete und in allen Kantonen gültige Gewerbeerlaubnis erhalten können statt wie bisher in jedem Kanton erneut eine Gewerbeerlaubnis beantragen zu müssen.

46. Die Bereitstellung von Stand- und Durchgangsplätzen für Wohnwagen der Fahrenden ist nach wie vor ein Problem, während diese Gemeinschaften von einem zunehmenden Interesse ihrer jungen Leute an einer Fortsetzung der traditionellen Lebensweise berichten. Vertreter der betroffenen Gemeinschaften weisen ferner darauf hin, dass die neue Regelung der Gewerbeerlaubnis zwar begrüßt wird, aber die Gefahr birgt, dass künftig mehr Fahrende aus anderen Ländern in die Schweiz kommen, was zu noch größeren Engpässen bei den Stellplätzen führt.
47. Zwar haben einige Kantone in jüngster Zeit Standplätze eingerichtet, andere Kantone oder Gemeinden haben jedoch die Genehmigung dazu verweigert. In vielen Fällen ist der politische Wille zur Einrichtung solcher Stellplätze wohl vorhanden, jedoch stemmen sich die Einheimischen dagegen. Der gegenwärtige Mangel an Stellplätzen führt dazu, dass den Fahrenden oft nichts anderes übrig bleibt als wild an Orten, an denen es keine sanitären Anlagen gibt, zu kampieren. Die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ schätzt, dass 30 Stand- und dazu 30 Durchgangsplätze benötigt würden, um den Bedarf zu befriedigen. Die Stiftung selbst bemüht sich um die Schaffung von Stellplätzen und die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fahrenden bei der Raumnutzungs- und Zonenplanung.
48. Die Situation hinsichtlich der Einschulung von Kindern fahrender Familien scheint sich in den letzten Jahren gebessert zu haben. Eine wachsende Zahl von Schulen ist bereit, zu akzeptieren, dass die Kinder nur den Winter über zur Schule kommen und von März bis Oktober Fernunterricht erhalten. Derartige Vereinbarungen hängen jedoch vom guten Willen der Schule ab und beschränken sich auf Einzelfälle; die Schulen sind keinesfalls dazu verpflichtet. Keinerlei Schulunterricht in den Sprachen der Jenischen, Sinti oder Roma findet statt. Nach dem Ende der Schulpflicht, so wird berichtet, finden Jugendliche auf Grund der Vorurteile auf Arbeitgeberseite nur schwer eine Lehrstelle.

### **Empfehlungen**

49. ECRI empfiehlt den Behörden, mehr zu unternehmen, um sicherzustellen, dass den Fahrenden in der gesamten Schweiz genügend Stand- und Durchgangsplätze zur Verfügung stehen. Es kommt vor allem darauf an, dass die Bedürfnisse der Fahrenden bei der Ausarbeitung von Raumnutzungs- und Zonenplänen berücksichtigt werden. Grundsätzlich sollte die Entwicklung nicht zu einer Trennung der Fahrenden von der Mehrheitsbevölkerung und damit zu deren Gettoisierung führen.
50. ECRI ist der Ansicht, dass noch mehr getan werden könnte, um Kindern der Fahrenden eine gute Schulbildung zu gewährleisten. Man könnte z.B. die Kinder in den Sommermonaten durch mobile Lehrer unterrichten zu lassen. Es sollte ferner geprüft werden, wie sich Hindernisse einer weiteren Schul- und Berufsbildung der Jugendlichen abbauen ließen und ihr Zugang zum Lehrstellenangebot verbessert werden könnte.

## Asylbewerber und Flüchtlinge

51. Im zweiten Bericht über die Schweiz betonte ECRI, dass Einwanderer und Asylbewerber auch dann nicht als Kriminelle angesehen werden sollten, wenn sie sich unberechtigt in der Schweiz aufhielten. Davon sollten sämtliche Maßnahmen gegenüber diesem Personenkreis ausgehen.
52. ECRI empfahl ferner, abgewiesenen Asylbewerbern für die Ergreifung etwaiger Rechtsmittel gegen die Ablehnung ihres Asylantrags notfalls von Staats wegen kostenlosen Rechtsbeistand zu gewähren.
53. ECRI wies darauf hin, wie wichtig es sei, sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den betroffenen Dienststellen wie der Polizei das Bewusstsein der Problematik zu schärfen und entsprechende erzieherische Maßnahmen zu ergreifen, um falschen Vorstellungen zu begegnen und Vorurteile gegenüber Asylbewerbern und Flüchtlingen abzubauen.
54. Unter anderem führte die Revision des Asylrechts von 1999 den Begriff der „schutzbedürftigen Personen“ für bestimmte Gruppen von Kriegsflüchtlingen ein, denen befristete Aufenthaltserlaubnis in der Schweiz gewährt wird.
55. Personen, die vor einer nicht von einem Staat oder einem Staatsorgan ausgehenden Bedrohung und Verfolgung geflohen sind, können nach der jetzigen Regelung kein Asyl beanspruchen. Sie können allerdings befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, doch weisen Nichtregierungsorganisationen darauf hin, dass dieser Status die Betroffenen für lange Zeit in einer recht prekären Situation lassen kann: Es ist ihnen nicht gestattet, die Schweiz zu verlassen, sie sind von Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen und auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt.
56. Die Frage der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist in der politischen und öffentlichen Diskussion umstritten. Der Vorschlag einer rechtsgerichteten Partei, das Asylrecht drastisch einzuschränken, wurde in einer Volksabstimmung am 24. November 2002 nur mit knapper Mehrheit verworfen. Weitere Änderungsvorschläge zum Asylrecht sind derzeit Gegenstand der parlamentarischen Debatte. Nichtregierungsorganisationen berichten, dass diese Vorschläge allgemein auf eine Verschärfung des Asylrechts hinauslaufen. Das Bundesamt für Flüchtlinge bemüht sich, das Bewusstsein der Problematik in der Öffentlichkeit und den Medien zu stärken und Vorurteile und feindselige Einstellung gegenüber Asylbewerbern abzubauen. Nichtregierungsorganisationen haben allerdings darauf hingewiesen, dass die Art, in der das Bundesamt statistische Angaben über die Zahl von Asylbewerbern in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern veröffentlicht, die Lage falsch wiedergibt und gewisse politische Kreise dazu veranlasst hat, schärfere Bestimmungen zu fordern. Nichtregierungsorganisationen bemerken, dass die allgemeine Tendenz bestehe, das Asylrecht negativ zu bewerten, als ein System, das missbraucht wird und zunehmend eingeschränkt werden sollte.
57. Was das Asylverfahren angeht, äußern sich Nichtregierungsorganisationen besorgt über die Art und Weise, wie Asylbewerber bei ihrer Ankunft von den Beamten behandelt werden, vor allem am Zürcher Flughafen, wo die Flughafenpolizei sich angeblich gegenüber Personen, die einen Asylantrag stellen möchten, feindselig und abweisend verhält. Weiter wird berichtet, dass das sog. Schnellverfahren, das in manchen Fällen am Flughafen oder an



anderen Anlaufstellen praktiziert wird, nicht genügend Zeit (nur 24 Stunden) lässt, um sich in korrekter Weise Rechtsbeistand für die etwaige Einlegung von Rechtsmitteln zu beschaffen. Das Schnellverfahren führt auch leicht zu Entscheidungen, welche die persönlichen Umstände des Einzelfalls nicht hinreichend berücksichtigen. Die Praxis, für Rechtsmittel, die der Richter für unbegründet oder nicht für Erfolg versprechend erachtet, eine Gebühr von 600 Schweizer Franken zu verlangen, wurde ebenfalls als eine Schwächung des Rekursrechts beanstandet.

58. Nach Veröffentlichung des zweiten ECRI-Berichts wurden bestimmte Haftzentren zur Unterbringung von Personen, die auf ihre Abschiebung warten, eingerichtet. Für solche "Ausschaffungszentren" sind die Kantone zuständig. Unter den Insassen finden sich: Personen, die Gefängnisstrafen abgesessen haben und deren Aufenthaltserlaubnis deshalb aufgehoben wurde; Asylbewerber, deren Angaben zur Person unklar waren und deren Anträge aus diesem Grund bereits unmittelbar in den Anlaufstellen für Asylbewerber abgelehnt worden waren; abgelehnte Asylbewerber, die das Land nicht freiwillig verlassen wollten, und schließlich Personen, die ohne Aufenthaltsberechtigung aufgegriffen worden waren. Manche Personen bleiben nur eine Nacht in diesen Heimen, andere warten dort mehrere Monate auf eine endgültige Entscheidung in ihrem Fall. Die Bundesbehörden versuchen zwar, die kantonalen Abschiebeentscheidungen zu beeinflussen, vor allem, indem sie die Übernahme der Abschiebekosten für Minderjährige ablehnen, die ohne ordnungsgemäße richterliche Kontrolle festgehalten wurden, jedoch haben Nichtregierungsorganisationen darauf aufmerksam gemacht, dass es schwer sei, Informationen über die tatsächliche Praxis und die Bedingungen in diesen Zentren zu erlangen.
59. Die Schweiz hat in den letzten Jahren Verfahren zur Erlangung kostenlosen Rechtsbeistands eingeführt. Dabei müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein: der Antragsteller muss bedürftig sein, der Antrag darf nicht völlig aussichtslos sein, und Rechtsberatung muss tatsächlich erforderlich erscheinen. Asylbewerbern ist es freigestellt, ob sie Rechtsbeistand beantragen möchten, aber es liegen keine Angaben darüber vor, wie viele davon Gebrauch machen und wie viele Anträge den oben aufgezählten Bedingungen entsprachen.

### **Empfehlungen**

60. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, Schritte zu unternehmen, um der allgemein als negativ empfundenen Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen entgegenzuwirken. Vor allem sollten Politiker und Medien dahingehend sensibilisiert werden, dass man in ausgewogener Weise an die Dinge herangehen und Äußerungen propagandistischer Art, welche die Vorurteile und feindselige Einstellung in der Öffentlichkeit bestärken könnten, vermeiden sollte.
61. Was das Asylverfahren betrifft, betont ECRI die Notwendigkeit, darauf zu achten, dass die Einführung des Schnellverfahrens zu keiner Schwächung der Rechte von Asylbewerbern führt. Sie müssen auch weiterhin das Recht haben, darauf zu bestehen, dass ihr Fall einzeln und unter Berücksichtigung aller Umstände geprüft wird. Ferner muss es ihnen gestattet sein, gegen einen ablehnenden Bescheid in angemessener Frist Beschwerde einzulegen und sich zu dessen Begründung rechtlichen Beistands zu versichern.

62. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die Praxis in Ausschaffungszentren für abgelehnte Asylbewerber und sonstige auf ihre Abschiebung wartende Personen genau zu beobachten. ECRI hält die Schaffung einer Kontrollinstanz auf Bundesebene zur Überwachung solcher Zentren für äußerst angebracht. Nichtregierungsorganisationen sollten außerdem verstärkt die Möglichkeit erhalten, über die Ordnungsmäßigkeit von Entscheidungen über Abschiebehaft zu wachen. ECRI ist der Ansicht, dass Abschiebehaft so wenig wie möglich angeordnet und die Aufenthaltsdauer in Abschiebezentren auf das absolut Notwendige begrenzt und richterlich überwacht werden sollte. ECRI empfiehlt ferner, das Personal dieser Ausschaffungszentren an Fortbildungsmaßnahmen zu Fragen von Rassismus und Diskriminierung teilnehmen zu lassen.

### **Bildungswesen**

63. Im zweiten Bericht über die Schweiz unterstrich ECRI die Auffassung, dass Bestrebungen zur Einführung getrennten Schulunterrichts für Kinder mit unzureichenden Kenntnissen der Unterrichtssprache dem internationalen Recht zuwiderlaufen und daher davon abgeraten werden sollte. ECRI empfahl vielmehr zusätzliche Maßnahmen zur Lösung aufgetretener Probleme im Schulbereich, die Anlass zu derartigen Vorstößen gegeben hatten.
64. Derzeit scheinen keine Sonderklassen für Kinder aus Einwandererfamilien zu bestehen, wie es sie während der Jahre 1997 – 2001 in einigen Grundschulen mancher Kantone auf Wunsch von Schweizer Eltern gegeben hatte. ECRI stellt mit Befriedigung fest, dass die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und andere Gremien sich für eine so rasch als möglich vorzunehmende Einschulung von Einwandererkindern in die Regelklassen ausgesprochen haben. Um den Erfolg dieser Politik zu sichern, wurde dabei empfohlen, die Kinder von Einwanderern schon möglichst früh in den Kindergarten zu schicken, ihnen zusätzlichen Sprachunterricht anzubieten und die Lehrer für den Unterricht in heterogenen Klassen besonders auszubilden.
65. Die Politik der Kantone hinsichtlich der schulischen Betreuung von Einwandererkindern ist recht unterschiedlich. In einigen Kantonen kommen die Kinder von erst kürzlich eingetroffenen Einwanderern in Integrationsklassen, die sie für den Übergang in die Regelklasse im zweiten Jahr vorbereiten. Andere Kantone schicken Kinder von Einwandererfamilien in Klassen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen, wo sie dann im Erlernen der örtlichen Sprache gefördert werden. Es wird allerdings behauptet, dass, obwohl das Ziel solcher Klassen Hilfe beim möglichst raschen Übergang in die Regelklassen sei, die Kinder von Einwandererfamilien manchmal in Sonderklassen zusammen mit lernbehinderten Kindern gesteckt würden oder unnötig lange in besonderen Klassen festgehalten würden; was zur Folge habe, dass sie gegenüber ihren Altersgenossen zurückblieben und nachher beim Übergang in die Regelklasse nicht mitkämen. Eine Untersuchung hat aufgezeigt, dass 50 % der Kinder in Sonderklassen für lernbehinderte Kinder aus Einwandererfamilien stammen.
66. Auch wenn es für die Schweiz insgesamt keine verlässlichen Angaben gibt, so haben doch verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass Kinder von Einwandererfamilien in der Schule schlechter als ihre Schweizer Altersgenossen abschneiden und dass man sie eher überproportional vertreten in berufsbildenden Sekundarschulen der unteren Stufe als in Gymnasien findet. Bestimmte Anstrengungen wurden gemacht, um der wachsenden Zahl von

Quereinsteigern über 16 eine Berufsausbildung anzubieten. Es hat sich jedoch gezeigt, dass sich solche Jugendlichen trotz allem bei ihrer Weiterbildung schwer tun. Eine Arbeitsgruppe der Erziehungsdirektorenkonferenz hat sich mit dem Problem der schulischen Leistung und Integration von Ausländerkindern befasst.

67. Es gab Fälle, in denen Kindern von Asylbewerbern die Einschulung verwehrt wurde. Die Erziehungsdirektorenkonferenz ist in solchen Fällen eingeschritten. Kinder, deren Eltern sich unberechtigt in der Schweiz aufhalten, sind gleichwohl zum Schulbesuch berechtigt. Auch hier ist die Erziehungsdirektorenkonferenz in Fällen eingeschritten, in denen Kantone die Schulen aufgefordert hatten, es den Behörden zu melden, wenn Kinder von Eltern ohne Aufenthaltsberechtigung die Schule besuchen.
68. Unterricht in Sprache und Kultur des Heimatlands solcher Kinder ist in etwa einem Drittel der Kantone im Lehrplan vorgesehen, doch liegt die Organisation dieses Unterrichts in den Händen der Vereine und Heimatbehörden der betreffenden Minderheit und wird von den Schweizer Behörden nicht bezuschusst. Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Landessprachung und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften sieht Bundeszuschüsse für die Kantone vor, um Kindern, deren Muttersprache keine der Schweizer Staatssprachen ist, in ihrer Muttersprache Unterricht in Sprache und Kultur des Heimatlands zu bieten.
69. Die Lehrpläne sehen vor, dass die Schüler zur Achtung der Menschenrechte und zur Toleranz erzogen und Fragen des Rassismus und der Diskriminierung behandelt werden. Allerdings wird gemeldet, dass der Unterricht in den einzelnen Kantonen dies nur in sehr unterschiedlichem Maße berücksichtigt. Die Erziehungsdirektorenkonferenz ist bemüht, die Lehrerbildung in Sachen Rassismus und Menschenrechte zu verbessern.

### **Empfehlungen**

70. ECRI empfiehlt weitere Bemühungen um schulische Chancengleichheit von Einwandererkindern. ECRI empfiehlt, das Problem der Einschulung von Einwandererkindern in Sonderklassen besonders im Auge zu behalten, um auftretende Probleme zu prüfen und die geeignetsten Lösungen zu finden, damit die Einwandererkiner so rasch als möglich in die Regelklassen übertreten können. Es sollten auch die Leistungsunterschiede zwischen Schweizer Kindern und ausländischen Kindern noch näher untersucht werden. ECRI empfiehlt, die Lehrerfortbildung für den Unterricht in heterogenen Klassen zu verstärken.
71. ECRI ist der Ansicht, dass die Behörden den Zusatzunterricht in der Sprache und Kultur des Heimatlands finanziell und materiell fördern sollten.
72. Was die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte und zum Eintreten gegen Rassismus und Diskriminierung angeht, ist ECRI der Meinung, dass man um die Qualität dieses Unterrichts in in sämtlichen Schulen und auf allen Schulstufen besorgt sein sollte. Lehrerfortbildung in diesem Bereich sollte ernst genommen werden.

## Die Überwachung der Situation Beobachtung der Entwicklung

73. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI den Schweizer Behörden statistische Erhebungen zur besseren Beurteilung und Einschätzung der Situation und Erfahrung von Gruppen, die besonders unter Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu leiden haben.
74. Immer wieder wird erwähnt, dass es in der Schweiz nicht genügend Informationen und statistische Angaben über das Ausmaß von Rassismus und Diskriminierung und die Situation von Minderheitsgruppen in verschiedenen Lebensbereichen gebe. Erhebungen dieser Art werden durch die Zuständigkeit der Kantone erschwert, die dazu führt, dass etwaige Angaben unvollständig und kaum vergleichbar sind. Auf Bundesebene wurde einiges getan, um Straftaten mit rassistischem Hintergrunde in den Kantonen zu erfassen und zu vergleichen. Auf den meisten Gebieten fehlt es jedoch an systematischen Erhebungen und Vergleichen.

### **Empfehlungen**

- 75.. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, Erhebungen zur besseren Beurteilung und Einschätzung der Situation und Erfahrungen von Gruppen, die besonders unter Rassismus und Diskriminierung zu leiden haben, anzustellen und dabei die Erfordernisse des Datenschutzes und der Freiwilligkeit der Angaben zu berücksichtigen. Eine derartige Überwachung der Situation sollte auch ein Auge darauf haben, dass Frauen unter Umständen in doppelter oder mehrfacher Hinsicht benachteiligt werden.

## Einbürgerung

76. Im zweiten Bericht über die Schweiz empfahl ECRI den Schweizer Behörden, in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen und kommunalen Behörden dafür zu sorgen, dass die Verleihung der Staatsbürgerschaft auf allen drei Ebenen des Schweizer Rechtssystems in klarer, einheitlicher und nicht diskriminierender Weise erfolgt und dass Rechtsmittel vorgesehen sind, falls sich jemand ungerechtfertigt diskriminiert fühlt, etwa wegen seiner Herkunft oder seiner Religion.
77. ECRI forderte die übrigen Kantone auf, dem guten Beispiel bestimmter Kantone zu folgen, wo nötig Jugendlichen die Einbürgerung zu erleichtern und dies notfalls durch Bemühungen um Erziehung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu unterstützen, um die Bevölkerung dazu zu bringen, diese Reformen anzunehmen. ECRI forderte die Bundesbehörden auch auf, in ihren Bemühungen um leichtere Einbürgerung von jugendlichen Ausländern und schon lange im Land lebenden Ausländern fortzufahren.
78. Ein neues Bürgerrechtsgesetz ist derzeit in Vorbereitung. Es zielt darauf ab, die Einbürgerung von Ausländern der zweiten und dritten Generation zu erleichtern. In diesem Gesetz ist vorgesehen, Angehörigen der zweiten Generation von Einwanderern die Staatsbürgerschaft unter gewissen Bedingungen zu verleihen; eine dieser Bedingungen wäre ein mindestens fünfjähriger Schulbesuch in der Schweiz. Angehörige der dritten Einwanderergeneration bekämen die Staatsbürgerschaft mit ihrer Geburt. Es ist geplant, dieses Gesetz, falls es die Billigung des Parlaments findet, im Jahre

2004 dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich dann gewisse Kreise in Politik und Öffentlichkeit gegen jede weitere Erleichterung der Einbürgerung stemmen werden.

79. Eine der Schwierigkeiten bei der Verleihung der Schweizer Staatsbürgerschaft ergibt sich aus deren Dreifastufigkeit, nämlich über die Gemeinde, den Kanton und den Bund. Von Gemeinde zu Gemeinde und Kanton zu Kanton gelten unterschiedliche Vorschriften zur Einbürgerung. Umstritten bleibt auch die Regelung mancher Gemeinden, der zufolge Gesuche um Einbürgerung per Volksabstimmung gebilligt werden müssen. Es sei hier auf das Beispiel einer Gemeinde verwiesen, in der die Bürger sich vor kurzem grundsätzlich gegen jede Einbürgerung von Personen aus dem Balkan, wohl aber für eine Einbürgerung von Antragstellern aus westeuropäischen Staaten ausgesprochen hatten. Derzeit sind keine Rechtsmittel gegen die Ablehnung durch Volksentscheid möglich. Der Entwurf des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes sieht die gerichtliche Überprüfung solcher Entscheide auf Kantons- wie auf Bundesebene vor.

### **Empfehlungen**

80. ECRI hofft, dass die revidierte Fassung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, mit der die Einbürgerung von Einwanderern der zweiten und dritten Generation erleichtert werden soll, möglichst schnell die parlamentarischen Hürden nimmt. Angesichts der offenkundigen Bedenken mancher Bevölkerungskreise gegenüber der geplanten Erleichterung der Einbürgerung ist ECRI der Meinung, dass die Behörden jede nur erdenkliche Anstrengung unternehmen sollten, um die Öffentlichkeit vom Sinn einer solchen Erleichterung der Einbürgerung von Einwanderern im Hinblick einer vollen Integration in die Gesellschaft zu überzeugen.
81. ECRI fordert die Behörden auch dringend auf, weiterhin Möglichkeiten einer Verbesserung des bestehenden Einbürgerungsverfahrens zu prüfen, um sicherzustellen, dass das Verfahren keinen Spielraum für diskriminierende und willkürliche Entscheidungen lässt. In dieser Beziehung hält ECRI es für erforderlich, mindestens die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsmitteln zu schaffen, damit Antragsteller die Rechtmäßigkeit der Ablehnung ihres Antrags durch Volksentscheid oder durch die örtlichen Behörden überprüfen lassen können.
82. Die meisten Ausländer haben mit langen Wartezeiten zu rechnen, um die Schweizer Staatsbürgerschaft zu erhalten. ECRI hält es deshalb für sinnvoll, Ausländern, die schon sehr lange in der Schweiz leben, das Wahlrecht auf kommunaler und kantonaler Ebene zu gewähren, wie das bereits in einigen Kantonen der Fall ist. Diese begrüßenswerte Praxis sollte ausgedehnt werden.

### **Meinungsklima**

83. Im zweiten Bericht über die Schweiz forderte ECRI die Politiker und sonstigen Meinungsmacher auf, davon abzusehen, Asyl- und Ausländerfragen politisch auszuschlachten, und allen Bekundungen von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit gegenüber Ausländern energisch entgegenzutreten. Vertreter öffentlicher Gremien, die mit Ausländerfragen befasst sind, sollten sich ebenfalls mit Äußerungen und Anspielungen zurückhalten, die Vorurteile

erzeugen oder ein Klima der Intoleranz gegenüber Ausländern begünstigen könnten.

84. ECRI vertrat ferner die Ansicht, dass viele der im zweiten Bericht genannten Probleme sich lösen ließen, wenn man anerkennen würde, dass die heutige Schweiz eine multikulturelle Gesellschaft ist, in der neben traditionellen Lebensweisen neue Formen des Nebeneinanders unterschiedlicher Gruppen ihre Daseinsberechtigung haben.
85. In den letzten Jahren haben die Behörden manches unternommen, um der Schweizer Gesellschaft die Probleme von Rassismus und Diskriminierung bewusst zu machen. Die 2002 erfolgte Schaffung einer Fachstelle für Rassismusbekämpfung auf Bundesebene ist ein positives Zeichen. Damit erkennen die Behörden an, dass es in der Schweiz Probleme mit Rassismus und Diskriminierung gibt, denen es von Seiten der Behörden entgegenzutreten gilt. Die neue Fachstelle ist unter anderem für die Verwaltung von Zuschüssen zu Projekten gegen Rassismus zuständig. Dabei wurden besonders Projekte in Schulen und Fortbildungsveranstaltungen für besonders mit dem Problem befasste Gesellschaftskreise wie Sozialarbeiter, Lehrer und Bedienstete des Gesundheitswesens gefördert. Die Aufnahme von Integrationsmaßnahmen ins neue Ausländergesetz unter Betonung der diesbezüglichen gesamtgesellschaftlichen Verantwortung zeigt ebenfalls die Erkenntnis an, dass die Ausländer als Teil der Schweizer Gesellschaft behandelt werden müssen. Auch der Vorschlag im Gesetzesentwurf, Ausländern der zweiten und dritten Generation den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu erleichtern, ist ein Schritt in die richtige Richtung.
86. Wie bereits mehrfach im vorliegenden Bericht erwähnt, gibt es nach wie vor Anzeichen von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in politischen und öffentlichen Äußerungen, vor allem, was das Problem der Asylbewerber und die Stellung von Ausländern in der Schweiz angeht. Nichtregierungsorganisationen haben den Eindruck, dass die Behörden dazu neigen, auf Anzeichen von Fremdenfeindlichkeit in der Gesellschaft mit einer Verschärfung der Gesetze und Vorschriften in Bezug auf Asylbewerber und Ausländer zu reagieren.

### **Empfehlungen**

87. ECRI ist der Ansicht, dass die Behörden auch weiterhin bemüht sein sollten, der Bevölkerung die bestehenden Probleme mit Rassismus und Diskriminierung bewusst zu machen und ihr nahezu legen, solchen Erscheinungen entgegenzutreten. ECRI fordert die Behörden dringend auf, energisch gegen jegliche Bekundung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen, egal, ob es sich um Äußerungen gewisser Politiker und politischer Parteien oder das Verhalten öffentlicher Amtsträger handelt. Die Behörden sollten auch davon absehen, auf Anzeichen von Ausländerfeindlichkeit in bestimmten Bevölkerungskreisen mit einer Verschärfung der Gesetze und Vorschriften zu reagieren und dadurch den Eindruck zu erwecken, solche Haltungen zu billigen.

## II. BESONDERE PROBLEME Fragen

### Rassismus und Diskriminierung gegen Schwarzafrikaner in der Schweiz

88. In jüngster Zeit gibt die wachsende Zahl von Fällen rassistischen oder diskriminierenden Verhaltens gegenüber Schwarzafrikanern in der Schweiz Anlass zu Besorgnis. Feindselige Einstellung dieser Art zeigt sich in der öffentlichen Meinung, in Äußerungen von Politikern und in den Medien und auch im Verhalten von Beamten, vor allem der Polizei. Es scheint, dass Schwarzafrikaner ganz allgemein verdächtigt werden, mit Drogen zu handeln und anderen unerlaubten Tätigkeiten wie der Prostitution nachzugehen – eine Haltung, die sich äußerst negativ auf das Alltagsleben von Personen schwarzer Hautfarbe in der Schweiz auswirkt. Die Lage hat sich in dieser Hinsicht seit der Volksabstimmung vom November 2002 über weitere Einschränkungen des Asylrechts und seit der Zuspitzung der öffentlichen Diskussion zu diesem Thema auf die behauptete Verwicklung schwarzer Asylbewerber ins Drogengeschäft verschlechtert.
89. Besorgnis über das Verhalten der Polizei gegenüber Schwarzafrikanern, besonders gegenüber jungen Männern, wurde bereits weiter oben im vorliegenden Bericht geäußert (vgl. oben unter der Überschrift Polizei). Nichtregierungskreise sehen darin ein grosses Problem. Schwarze werden in der Schweiz offensichtlich nur ihrer Hautfarbe wegen von der Polizei angehalten und müssen dabei Beschimpfungen und Misshandlungen ertragen. Sie werden auch unverhältnismäßig oft auf Bahnhöfen und Flughäfen stichprobenweise kontrolliert; es wird z.B. behauptet, dass Schwarze auf Flughäfen besonders oft zu Fotoaufnahmen zwecks Identitätskontrolle per Computer ausgesondert werden. Auf die Praxis, bestimmte Stadtbezirke für Schwarzafrikaner, vor allem junge Männer schwarzer Hautfarbe, praktisch zu sperren, wurde bereits oben hingewiesen.
90. Es scheint auch, dass Schwarzafrikaner bei der Weiterbildung und bei der Arbeitssuche benachteiligt werden, zum Teil auf Grund ihrer Schwierigkeiten, ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse anerkannt zu bekommen.
91. Die Gemeinschaften der Schwarzen haben in jüngster Zeit begonnen, sich zusammenzuschließen, um die Öffentlichkeit auf ihre Situation aufmerksam zu machen und ihre Rechte einzufordern. Vertreter solcher Zusammenschlüsse berichten jedoch von Schwierigkeiten, für ihre Initiativen und Projekte öffentliche Zuschüsse zu erhalten, weil öffentliche Gelder vorzugsweise an bereits länger bestehende Nichtregierungsorganisationen vergeben würden.

### **Empfehlungen**

92. ECRI empfiehlt den Behörden, gezielt etwas zu unternehmen, um der Feindseligkeit gegenüber Schwarzafrikanern in der Schweiz und ihrer Benachteiligung entgegenzutreten. Besonders sollte darauf geachtet werden, dass öffentliche Amtsträger, insbesondere Polizisten, Angehörige dieser Gruppe nicht in irgendeiner Weise benachteiligen oder sie diskriminierend behandeln und bei der Bekämpfung des Drogenhandels und sonstiger strafbarer Handlungen nicht pauschal ganze Personengruppen verdächtigen oder diskriminieren. Wichtig ist, dass Verfahren wie Identitätskontrollen, Verbringung in Polizeigewahrsam und Leibesvisitationen – oft auf offener Straße vorgenommen – nicht allein auf Grund der Hautfarbe des Betroffenen

vorgenommen werden. Wie oben angeregt, sollten Vorkehrungen, etwa in Gestalt örtlicher Anlaufstellen, getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Opfer von Misshandlungen Beschwerden vorbringen können und dass unabhängige Stellen mit der ordnungsgemässen Überprüfung solcher Beschwerden beauftragt werden. In der Polizeiausbildung sollte auch verstärkt darauf hingewirkt werden, diskriminierende Vorgehensweisen der beschriebenen Art zu unterlassen.

93. ECRI hält es ferner für wichtig, die Autonomie und die Förderung der schwarzen Gemeinschaften zu unterstützen, so dass diese selbst Initiativen ergreifen können. ECRI ist der Ansicht, dass die schwarzen Gemeinschaften mithelfen könnten, die Probleme zu überwinden, denen schwarze Asylbewerber ausgesetzt sind; denn viele davon sind noch minderjährig und erliegen leicht der Verführung zu strafbaren Handlungen.

### **Die Situation in der Schweiz lebender Ausländer**

94. Im zweiten Bericht über die Schweiz stellte ECRI fest, dass die alte, auf drei Kreisen beruhende Politik der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an verschiedene Kategorien von Ausländern je nach Herkunftsland und „Integrationsfähigkeit“ inzwischen aufgegeben und durch eine „duale Zulassungspolitik“, die sich auf EU- und Nicht-EU-Staatsbürger bezieht, ersetzt wurde. Es wurde jedoch die Sorge geäußert, dass die zugrunde liegende Philosophie der „Integrationsfähigkeit“ unverändert fortbesteht, was dazu führen kann, dass bestimmte Ausländer möglicherweise weiterhin benachteiligt werden.
95. ECRI forderte die Schweizer Behörden dringend auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Aufenthaltserlaubnis von Ausländern, die schon längere Zeit in der Schweiz ansässig waren, nur unter außergewöhnlichen und genau umrissenen Umständen widerrufen werden kann und dass entsprechende Rechtsmittel gegen den Widerruf eingelegt werden können.
96. Mit dem 1. Juni 2002 ist ein Abkommen über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Kraft getreten. Dieses Abkommen regelt die Rechtsstellung von Bürgern der Europäischen Union in der Schweiz. Dieser Personenkreis genießt nunmehr eine günstigere Stellung als früher, was z.B. Arbeitserlaubnis und Familienzusammenführung angeht.
97. Eine Neufassung des Ausländergesetzes liegt dem Parlament seit dem Frühjahr 2002 vor. Folglich gilt zum jetzigen Zeitpunkt zwar das alte Ausländergesetz von 1931 noch, doch gilt auf Grund des Abkommens mit der Europäischen Union eine sog. „duale Zulassungspolitik“.
98. Wenn auch das Abkommen mit der Europäischen Union (EU) allgemein als positiver Schritt zugunsten der Bürger der Europäischen Union in der Schweiz begrüßt wird, so haben Nichtregierungsorganisationen und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus doch Bedenken gegen dieses neue „duale Zulassungssystem“ gezüglich EU und Nicht-EU-Angehörigen geäußert, weil es Diskriminierung, Ausschlusstendenzen und Rassismus in der Schweizer Bevölkerung verstärken könnte.



99. Das neue Ausländerrecht beschränkt die mit Arbeitserlaubnis verbundene Aufenthaltsgenehmigung für die Schweiz hauptsächlich auf hochqualifizierte Spezialisten. Arbeitgeber, die solche ausländischen Spezialisten einstellen möchten, stellen bei der Kantonsbehörde einen Antrag auf kurz- oder langfristige Arbeitserlaubnis. Die Kantonsbehörde entscheidet sodann in Abstimmung mit dem Bundesamt für Einwanderung, Integration und Auswanderung auf der Basis eines Quotensystems über die Arbeitserlaubnis. Es wird behauptet, dass auch hier der unerschwellige Begriff der „Integrationsfähigkeit“ bei der Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis eine Rolle spielt. Das neue Ausländerrecht spricht in der Tat ausdrücklich von Integrationsmaßnahmen und definiert Integration als einen zweiseitigen Prozess, an dem auch die Gesellschaft insgesamt mitzuwirken habe.
100. Das neue „duale Zulassungssystem“ wurde vor allem deswegen beanstandet, weil es die verschiedenen Gruppen in der Schweiz lebender Ausländer unterschiedlich behandelt. Für Bürger der Europäischen Union z.B. ist die Familienzusammenführung leichter als für andere Ausländer zu erreichen. Verheiratete Ausländer, die nicht EU-Bürger sind, bekommen die Aufenthaltserlaubnis nur dann verlängert, wenn die Ehegatten mindestens fünf Jahre zusammen gelebt haben. EU-Bürger haben es leichter, ihren Arbeitsplatz zu wechseln und in einen anderen Kanton zu ziehen als Ausländer, die nicht EU-Bürger sind. Hinzu kommt, dass die Frage der „Integrationsfähigkeit“ bei EU-Bürgern nicht gestellt wird.
101. Ganz allgemein ist darauf hingewiesen worden, dass das „duale Zulassungssystem“ zur Verstärkung der Vorurteile gegenüber Ausländern, die unter das Ausländergesetz fallen, sowie zu Frustrationen dieses Personenkreises beitragen könnte.
102. Die im zweiten ECRI-Bericht vorgebrachten Bedenken gegen die verschiedenen Arten von Aufenthaltsgenehmigungen bestehen auch weiterhin. Insbesondere verfügt das Bundesamt für Einwanderung, Integration und Auswanderung nach wie vor über einen grossen Ermessensspielraum beim Widerruf der Aufenthaltserlaubnis für Personen, die straffällig geworden oder lange sozialfürsorgeabhängig sind. Nichtregierungskreise weisen ferner darauf hin, dass Personen mit nur kurzfristiger Aufenthaltserlaubnis den Entzug dieser Aufenthaltserlaubnis befürchten, was sie davon abhält, Beschwerden gegen die Behörden vorzutragen. In diesem Zusammenhang nimmt ECRI zur Kenntnis, dass eine Verfassungsänderung das Recht, Rechtsmittel einzulegen, in die Verfassung aufgenommen hat. Dies garantiert die Anrufung eines Gerichts auch in Fällen, die unter das Ausländergesetz fallen. Allerdings sind die entsprechenden Ausführungsbestimmungen noch nicht in Kraft getreten.
103. Die Situation von Personen, die sich ohne die erforderliche Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in der Schweiz aufhalten („sans papiers“), gibt ebenfalls Anlass zu Beanstandungen. In einer Untersuchung wird deren Zahl auf 100 – 200 000 geschätzt. Viele davon arbeiten in Privathaushalten oder im Dienstleistungsgewerbe, am Bau, in der Landwirtschaft oder im Rotlichtmilieu. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes, das hauptsächlich hochqualifizierten Spezialisten die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz ermöglichen will, dazu führen könnte, dass noch mehr Ausländer illegal in der Schweiz arbeiten. Es lässt sich nämlich nicht leugnen, dass die meisten der auf dem Arbeitsmarkt angebotenen Stellen für einfache und schlecht bezahlte Arbeiten mit Ausländern besetzt sind.

104. Das Problem der Ausländer, die sich ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in der Schweiz aufhalten, ist erst in den letzten Jahren zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung geworden. Es stellte sich heraus, dass die Kantone sehr unterschiedlich mit dem Problem umgehen. Ganz allgemein weisen Nichtregierungsorgane darauf hin, dass dieser Personenkreis sich in einer recht prekären Lage befindet. Solche Personen haben nur begrenzt Zugang zur Gesundheitsfürsorge und werden auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt und ausgenutzt. Ganz besonders gilt dies für Frauen.

#### **Empfehlungen**

105. ECRI empfiehlt den Behörden, die Auswirkungen des „dualen Zulassungssystems“ auf die Behandlung der verschiedenen Ausländergruppen, die sich schon im Land befinden, besonders auf Gebieten wie dem der Familienzusammenführung, erneut zu prüfen.
106. ECRI empfiehlt den Behörden abermals, dafür zu sorgen, dass der Widerruf der Aufenthaltserlaubnis streng geregelt und gerichtlich nachprüfbar gemacht wird. ECRI vertritt besonders die Auffassung, dass der Entzug der Aufenthaltserlaubnis im Fall von Personen, die übermäßig lange der Sozialfürsorge zur Last gefallen oder straffällig geworden sind, nur in möglichst eng umgrenztem Rahmen und nach genauen Vorschriften erfolgen sollte. Es ist zu berücksichtigen, dass der Entzug der Aufenthaltserlaubnis für straffällig gewordene Ausländer eine doppelte Bestrafung darstellt.
107. ECRI ermutigt die Behörden, Schritte zu unternehmen, um das Los der Ausländer zu erleichtern, die sich unerlaubt im Lande aufhalten.

## BIBLIOGRAPHIE

*Die nachstehende Bibliographie gibt die zur Prüfung der Schweizer Situation hauptsächlich herangezogenen Veröffentlichungen wieder. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine erschöpfende Liste aller Informationsquellen, die ECRI bei der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts zur Verfügung standen.*

1. CRI (2000) 6: Second rapport sur la Suisse, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 21 mars 2000
2. CRI (98) 27: Rapport sur la Suisse, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
3. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
4. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
5. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
7. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000
9. CRI (2003) 8 : Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002
10. CRI (98) 80 rev : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 2000
11. ACFC/SR (2001) 2: Rapport soumis par la Suisse conformément à l'Article 25, paragraphe 1, de la Convention-Cadre pour la protection des minorités nationales (reçu le 16 mai 2001)
12. CDMG (2002) 26: "Current Trends in International Migration in Europe", John Salt for European Committee on Migration, Council of Europe, 2002
13. CDMG (99) 7 final : « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
14. ECRML (2001) 7: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires . Application de la Charte en Suisse, 23 novembre 2001
15. MIN/LANG/PR (2003) 3: Deuxième rapport périodique de la Suisse présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conformément aux dispositions de l'article 15 de la Charte, 14 janvier 2003
16. Loi fédérale instituant des mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence, Rapport explicatif
17. Position de la Commission fédérale contre le racisme sur le système binaire d'admission de la politique des étrangers en Suisse, 2 mai 2003

18. Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers, Barbara Boner, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Eidgenössische Ausländerkommission, Bundesamt für Ausländerfragen, décembre 1999
19. Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden, Pascale Steiner, Hans-Rudolf Wicker, Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Commission fédérale contre le racisme), December 1999
20. Des classes séparées ? : Dossier sur les demandes politiques de ségrégation des enfants parlant une langue étrangère à l'école, Commission fédérale contre le racisme, août 1999
21. Musulmans en Suisse, Tangram N° 7, Commission fédérale contre le racisme, octobre 1999
22. Un monde du travail sans discrimination : mesures de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi », Service de lutte contre le racisme, Berne, April 2003
23. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer, Schweizerischen Bundesrates, 8 März 2002
24. Fahrende und Raumplanung ("travellers and zone planning"): Gutachten, Eigenmann Rey Rietmann BSP/FSU, St. Gallen, 30 Mai 2001
25. Das Mitteilungsverfahren der UNO-Konvention gegen Rassendiskriminierung, Dr. iur. Christoph A. Spenlé, Advokat, LL.M. (Bern)
26. Integration der anerkannten Flüchtlinge – Bericht 2001, Sabine Schoch, Bertrand Cottet, Organisation Suisse d'aide aux réfugiés, Office fédéral des réfugiés, 2001
27. Asyl in der Schweiz – ein Überblick über den Asyl und Flüchtlingsbereich, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern 2001
28. Asylgewährung, Bundeskanzlei, Bern, 2002
29. Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, 4 September 2002
30. Décision de renvoi et acceptation – Recommandations et rapport de la Commission fédérale pour les questions des réfugiés à l'adresse du Conseil fédéral, Berne, novembre 1999
31. Position de la Commission fédérale contre le racisme sur les débats autour de l'extrême droite, septembre 2000
32. National research programme : Right-wing Extremism – Causes and Countermeasures : Implementation plan, Swiss National Science Foundation, 2003
33. Réforme de la Constitution fédérale, message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996
34. CERD/C/SR.1508: Compte rendu analytique de la 1508e séance : Denmark, Switzerland. 25/06/2002
35. CERD/C/60/CO/14: Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Switzerland. 21/05/2002
36. CERD/C/SR.1509: Summary record of the 1509th meeting: Belgium, Switzerland. 18/03/02
37. CERD/C/SR.1496: Compte rendu analytique de la 1496e séance : Switzerland. 23/05/2002
38. CERD/C/351/Add.2: Troisièmes rapports périodiques que les Etats parties doivent présenter en 1999 : Switzerland. 22/05/2001
39. CRC/C/15/Add.182: Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Switzerland. 13/06/2002.
40. CRC/C/78/Add.3. Comité des droits de l'enfant- examen des rapports présentés par les états parties en application de l'article 44 de la Convention. Rapport initial devant être soumis en 1999. Switzerland. 19/10/2001.
41. CCPR/CO/73/CH: Observations finales du Comité des droits de l'homme : Switzerland. 12/11/2001.

42. CCPR/C/SR.1964 : Compte rendu analytique de la 1964e séance : Switzerland. 08/07/2002.
43. CAT/C/27/D/156/2000 (Jurisprudence). Communication No 156/2000: Switzerland. 13/11/2001
44. Amnesty International préoccupations en Europe: janvier-juin 2002: Suisse. Septembre 2002
45. Amnesty International préoccupations en Europe: juillet-décembre 2001: Suisse. Mai 2002
46. Amnesty International rapport 2002 (couvrant l'année 2001): Suisse
47. Amnesty International Report 2001 (couvrant l'année 2000): Suisse
48. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2001
49. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 2000
50. US Department of State: Country Reports on Human Rights Practices – 1999
51. US Department of State: International Religious Freedom Report 2002
52. US Department of State: Background Note: Switzerland, March 2002
53. Commission Fédérale contre le Racisme, Revue de Presse 2001
54. Commission Fédérale contre le Racisme, Revue de Presse 2000
55. Switzerland and the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: NGO report on Switzerland's second and third periodic report to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Anni Lanz and Ruedi Tobler, Forum against Racism, February 2002
56. « Swiss reject tougher asylum laws, BBC News, 24 November 2002
57. "Interview de Raymond Hall, directeur du bureau européen du HCR: "Cela serait inquiétant si la Suisse devenait le pays le plus fermé aux réfugiés de l'Europe », Le Temps/Suisse 14/11/02
58. « Suisse : Interview de Jean-Daniel Gerber, directeur de l'Office fédéral des réfugiés sur la révision de la loi d'asile », Le Temps/Suisse 08/10/02
59. « Tziganes roumains : la Suisse paie le durcissement français » Le Temps/Suisse, 25/09/02
60. « Suisse : l'étrange afflux balkanique » Le Temps/Suisse 21/08/02
61. « Droits politiques communaux des étrangers », Codapement Vôtre, 2001, n° 1
62. « La Suisse doit-elle poser des limites à la liberté religieuse », 10/10/02 – Le Temps/Suisse
63. 'Attitudes des Suisses vis-à-vis des Juifs et de la Shoah », CICAD, Mars 2000
64. Suisse. Allégations d'usage abusif de la force par des membres de la police municipale de Berne : le cas de Cemal Gömeç, Amnesty International, septembre 2001
65. Suisse - Décès dans le cadre d'une expulsion forcée – échange de lettres consécutif à la mort de Samson Chukwu, Amnesty International, mai 2001
66. Switzerland – Alleged ill-treatment during an attempted deportation: the case of "Karim", Amnesty International, March 2001
67. Alleged ill-treatment of a 17 year-old Angolan by Geneva Police – the case of "Didier", Amnesty International, July 2000
68. Switzerland: the case of Clement Nwankwo from "Failures at Fifty: Impunity for torture and ill-treatment on the 50<sup>th</sup> anniversary of ECHR, Amnesty International November 2000



## ANHANG

**Der nachfolgende Anhang ist nicht Teil der Bestandsaufnahme und Empfehlungen von ECRI bezüglich der Situation in der Schweiz.**

ECRI weist darauf hin, dass die Bestandsaufnahme im dritten Bericht über die Schweiz das Datum des 27. Juni 2003 und spätere Entwicklungen folglich nicht berücksichtigt sind.

In Übereinstimmung mit dem von ECRI bei der Erstellung von Länderberichten praktizierten Verfahren wurde der Entwurf des Berichts über die Schweiz in vertraulichen Gesprächen mit den Schweizer Behörden durchgesprochen. Eine bestimmte Anzahl der dabei gemachten Anmerkungen wurden von ECRI berücksichtigt und in den Bericht eingearbeitet.

Auf Grund der stattgefundenen Gespräche haben die Schweizer Behörden jedoch darum gebeten, dass ihre im Folgenden wiedergegebene Stellungnahme dem ECRI-Bericht als Anhang beigegeben wird.





**ECRI - Dritter Bericht über die Schweiz 2003  
Bemerkungen der Schweizer Regierung**

Entsprechend der länderweisen Vorgehensweise der ECRI konnte die von den Schweizer Behörden bezeichnete nationale Verbindungsperson einen vertraulichen Dialog mit der ECRI führen. Aufgrund einer detaillierten Analyse des Textentwurfs über die Schweiz wurde auf einige Ungenauigkeiten und mehrere Unstimmigkeiten bei der Einschätzung der Problematik hingewiesen.

Leider wurde nur ein kleiner Teil der vorgeschlagenen Korrekturen und Ergänzungen berücksichtigt. Wir betrachten es daher als wichtig, die Stellungnahme der Schweizer Regierung zu einzelnen Punkten des Berichts ausdrücklich festzuhalten.

**Ad „Polizei“ (28-36) und „Rassismus und Diskriminierung gegenüber Schwarzafrikanern in der Schweiz“ (88-93)**

Wir weisen die dem Berichtsentwurf zu Grunde liegende Auffassung, wonach sich die schweizerischen Polizeikräfte grundsätzlich rassistisch, diskriminierend und misshandelnd gegenüber Minderheiten, insbesondere gegenüber Schwarzafrikanern, verhielten, zurück.

Bei den behaupteten Missständen handelt es sich um pauschale Vorwürfe, die weder substantiiert noch mit nachprüfbaren Quellenangaben versehen sind und Fälle betreffen, welche von der berichterstellenden Kommission nicht vertieft abgeklärt wurden. Die von den kantonalen Polizeibehörden vollzogenen Anhaltungen von Personen - darunter auch Schwarzafrikaner -, welche sich im Drogenhandel betätigen, erfolgen ausschliesslich auf begründeten Verdacht. Alle Verfahrensabläufe stützen sich auf entsprechende gesetzliche Grundlagen. Es handelt sich bei diesen Massnahmen auf keinen Fall um willkürlich verhängte Anordnungen oder um polizeiliche Praktiken, die hauptsächlich auf Asyl Suchende und Schwarzafrikaner ausgerichtet sind und gezielt bezwecken, diese auszuschliessen, fernzuhalten oder sie zu demütigen. Die im Berichtsentwurf erwähnten „Zwangsmassnahmen“ (Ziff. 30, 31) - das „Rayonverbot“ (Verbot für spezifische Gruppen, bestimmte Gegenden zu betreten), die Zwangsausschaffungen, Aufenthalte im Ausschaffungsgefängnis für Personen, die auf ihre Ausschaffung warten, usw. - erfolgen aufgrund von (richterlichen oder behördlichen) Anordnungen und stützen sich auf gültige Gesetze. Das Handeln der Beamten ist dokumentiert, nachvollziehbar und kontrollierbar. Gegen alle Amtshandlungen kann Beschwerde geführt werden. Gleiches gilt auch für die im Berichtsentwurf beanstandete Vorgehensweise der Flughafenpolizei gegenüber (möglicherweise) Asyl Suchenden. Diese Verfahrensschritte und -fristen basieren ebenfalls auf entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Die Polizei ist sich durchaus bewusst, dass es bei den zahlreichen polizeilichen Verrichtungen, die täglich rund um die Uhr vorgenommen werden, auch zu Fehlleistungen kommen kann. Themen wie Fremdenfeindlichkeit und polizeiliche Gewaltausübung finden jedoch sowohl in der polizeilichen Grundausbildung als auch in der Weiterbildung systematische Beachtung. In der Aus- und Weiterbildung der kantonalen Polizeien werden diese Bereiche eingehend und mit der notwendigen Sorgfalt behandelt. In einzelnen Kantonen sind auch spezifische Bemühungen im Gang, um Polizeibeamte besser auf die schwierigen Situationen vorzubereiten, denen sie sich in ihrem Alltag vermehrt gegenübergestellt sehen.

**Ad 48**

Neben ein paar Rom- bzw. Manush-Familien gehört die grosse Mehrheit der Schweizer Fahrenden zu den autochthonen Jenischen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Jenisch ein Soziolekt mit deutscher grammatikalischer Struktur ist. Die Fahrenden in der Schweiz benützen diese Sprache nur unter sich, und es ist ihnen im Allgemeinen nicht daran gelegen, dass Aussenstehende diese beherrschen.

Ein Jenischunterricht in der Schule wird daher in keiner Weise nachgefragt. Der Schwerpunkt wird zur Zeit auf die Herstellung von - wenn möglich spielerischen - Lehrmitteln gelegt, die den Kindern der Fahrenden das Erlernen des Jenischen im Rahmen ihrer Familien ermöglichen.

Es muss beachtet werden, dass die Position der Fahrenden in Bezug auf den Schulbesuch der Kinder nicht einheitlich ist. Die Vertreter der Fahrenden sind im Wesentlichen zufrieden mit der aktuellen Situation, die es den Kindern erlaubt, ihre fahrenden Eltern während des Sommers zu begleiten, indem sie mittels Fernunterrichts von Lehrern begleitet und betreut werden.

**Ad 56**

Der Behauptung, das BFF stelle Statistiken zum Vergleich mit anderen Ländern „auf verzerrende Weise“ dar, muss widersprochen werden. Tatsächlich unterscheiden sich die Praktiken der Erstellung der Asylstatistiken je nach Aufnahmeland, was internationale Vergleiche erschwert. In Anbetracht dieser Situation zieht es das BFF vor, die unterschiedlichen Praktiken, auf denen die gelieferten Zahlen beruhen, klar und offen darzulegen, statt auf jeglichen internationalen Vergleich zu verzichten.

**Ad „Situation der in der Schweiz niedergelassenen Ausländer“ (94, 98, 99)**

Mit dem dualen Zulassungssystem hat der Bundesrat 1998 das kritisierte „Drei-Kreise-Modell“ auf dem Verordnungsweg abgelöst. Im Entwurf des neuen Ausländergesetzes wird diese Politik nun auf Gesetzesstufe geregelt. Mit dem Inkraft-Treten des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den EU-Staaten am 1. Juni 2002 ist die Zulassung von Arbeitskräften aus anderen Staaten grundsätzlich Personen vorbehalten, deren Qualifikationen auf dem heimischen und europäischen Arbeitsmarkt nicht vorhanden sind. Ausnahmen sind beim Familiennachzug, für Ausbildungsaufenthalte sowie aus wichtigen humanitären Gründen möglich. Diese Ausnahmen bilden den überwiegenden Teil der jährlichen Zulassungen (im Jahr 2002 rund 65'000 Personen oder 63% der gesamten Zuwanderung). Das Personenfreizügigkeitsabkommen ist integraler Bestandteil eines umfassenden Vertragssystems, das die Vertragsstaaten verpflichtet, die Angehörigen der anderen Vertragsstaaten vorrangig zuzulassen und sie gleich zu behandeln wie die eigenen Staatsangehörigen. Es besteht keine verfassungsmässige oder völkerrechtliche Verpflichtung, diese gegenseitigen vertraglichen Verpflichtungen auch auf Angehörige von Drittstaaten auszudehnen, mit denen die Schweiz weder durch einen Vertrag noch durch Gegenrecht verbunden ist. Die Zulassungsvorschriften gelten für sämtliche Angehörigen von Drittstaaten in gleichem Umfang, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Die erhobenen Vorwürfe werden von den Experten im Bereich des Staats- und Völkerrechts nicht gestützt. Die Rechtsprechung des EGMR (Abulaziz, Cabales, und Balkandali c. Vereinigtes Königreich, Sér. A Nr. 94, § 84) bestätigt ebenfalls, dass die Praxis von Staaten, die ihren eigenen Staatsangehörigen oder solchen von Ländern, mit denen sie enge Beziehungen pflegen, eine bevorzugte Behandlung

einräumen, keine unzulässige rassistische Diskriminierung darstellt. Auch das Komitee der Vereinten Nationen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung hat keine Einwände gegen das duale Zulassungssystem vorgebracht.

Sämtliche EU- und EFTA-Staaten kennen Zulassungs- und Anwesenheitsregelungen, die stark von den Grundsätzen des freien Personenverkehrs abweichen. Dies gilt auch für die Vorschläge der EU-Kommission für eine gemeinschaftliche Regelung der Zulassung und Anwesenheit von Personen aus Drittstaaten. Sie sind mit der Regelung im Entwurf des neuen Ausländergesetzes vergleichbar. In diesem Entwurf wird überdies die Rechtsstellung der zugelassenen Ausländer aus Drittstaaten - gerade auch in Anlehnung an das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU - gegenüber dem heute geltenden Ausländergesetz deutlich verbessert. Dies gilt insbesondere für den Familiennachzug sowie für die geografische und berufliche Mobilität.

Die Zulassung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten ist auf Personen beschränkt, deren Qualifikationen weder auf dem heimischen Arbeitsmarkt noch in den EU-Vertragstaaten vorhanden sind. Diese Bestimmung soll zu einer ausgeglichenen Beschäftigungssituation und einer Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur führen. Darüber hinaus gilt es als erwiesen, dass sich qualifizierte Personen schneller auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft integrieren. Die Selektion basiert daher auf dem Kriterium der Qualifikation und nicht auf der Staatsangehörigkeit. Beim Familiennachzug und bei anderen besonderen Einwanderungsgründen, welche zusammen zum grössten Teil der jährlichen Einwanderung führen, wird dieses Kriterium jedoch nicht angewendet.

#### **Ad 95**

Rund 75 % der in der Schweiz ansässigen Ausländer besitzen eine unbefristete und an keine Bedingungen gebundene Niederlassungsbewilligung, die ihnen einen hohen Grad an Rechtssicherheit und umfassende Wirtschaftsfreiheit gewährt. Diese Bewilligung kann nur in Ausnahmefällen, die vom Gesetz abschliessend geregelt sind, entzogen werden. Für Entscheidung im Zusammenhang mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen bestehen wirksame Rekursmöglichkeiten. Kann eine betroffene Person ein Anwesenheitsrecht geltend machen, ist zudem eine Beschwerde bis vor Bundesgericht zulässig (z. B. bei der Ausweisung von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung oder bei einem Anspruch auf Familiennachzug).

#### **Ad 100**

Bei der heutigen Regelung hängt das Aufenthaltsrecht des Ehegatten bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung vom Fortbestand der Ehe (bei Ehegatten von Schweizern oder Schweizerinnen) oder vom Fortbestand der ehelichen Gemeinschaft (bei Ehegatten von Ausländern oder Ausländerinnen) ab. Scheitert die Ehe und ist die Rückkehr in das Herkunftsland nicht zumutbar (Härtefall), kann die Aufenthaltsbewilligung jederzeit verlängert werden. Nach fünf Jahren besteht in der Regel ein Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Ausgenommen hiervon sind Ehegatten von Personen, die eine Aufenthalts-, aber keine Niederlassungsbewilligung haben. Auch in diesem Fall werden nach fünf Jahren keine Wegweisungen mehr beschlossen.

Der Entwurf des neuen Ausländergesetzes sieht für die Rechtsstellung der zugelassenen Ausländer aus Drittstaaten - gerade auch in Anlehnung an das Personenfreizügigkeitsabkommen - gegenüber der heutigen Regelung im ANAG deutliche Verbesserungen vor. Dies gilt insbesondere für den Familiennachzug sowie für die berufliche und geografische Mobilität. So besteht für Ausländer mit

*Aufenthaltsbewilligung, inkl. Studierende, neu ein Anspruch auf Familiennachzug. Ebenso soll die Möglichkeit des Familiennachzugs neu für Kurzaufenthalter eingeführt werden. Auf eine Regelung analog zum Personenfreizügigkeitsabkommen wurde indessen v. a. wegen des föderalistischen Aufbaus der Schweiz, der demografischen und integrationspolitischen Auswirkungen und nicht zuletzt wegen des fehlenden Gegenrechts verzichtet. Die Unterschiede in der Rechtsstellung basieren somit auf sachlichen Grundlagen und stellen daher keine Diskriminierung im Sinn von Artikel 8 BV dar (siehe zudem Bemerkungen ad 98).*

*Der Entwurf des neuen Ausländergesetzes ist für Angehörige der EU-/EFTA-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen nur noch in wenigen Fällen subsidiär anwendbar, wenn das Personenfreizügigkeitsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthält oder wenn die Regelung im Gesetzesentwurf günstiger ist. Angehörige der EU-/EFTA-Mitgliedstaaten kommen somit analog zu den Angehörigen von Drittstaaten in den Genuss von Integrationsförderungsmassnahmen.*

**Ad 103**

*Das duale Zulassungssystem ist bereits heute in Kraft (wie im Bericht unter 97 aufgeführt). Das In-Kraft-Treten des neuen Ausländergesetzes wird deshalb keine Auswirkungen auf die Zahl der illegal in der Schweiz anwesenden Ausländer haben.*

*Bern, den 24. November 2004*



