



STELLUNGNAHME DER EKR ZUM DUALEN ZULASSUNGS- SYSTEM DER SCHWEIZER AUSLÄNDERPOLITIK

2. Mai 2003

1) Einführung: Der Blickwinkel der EKR liegt auf den Auswirkungen der Politik im Landesinnern

Gemäss des ihr vom Bundesrat am 25. August 1995 erteilten Mandats befasst sich die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) mit „Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jegliche Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung“.

Der Blick der EKR auf die Ausländer-, Zulassungs- und auch auf die Asylpolitik ist nicht ausländer- oder asylpolitisch ausgerichtet. Das Anliegen der EKR ist vielmehr das friedliche Zusammenleben und die vorurteilsfreie Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher nationaler und ethnischer Herkunft, Religion oder Hautfarbe im Innern unseres Landes.

In der vorliegenden Stellungnahme befasst sich die EKR mit dem sogenannten Dualen Zulassungssystem, das entstanden ist durch die Ratifizierung der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union und dem dazu gehörigen Freizügigkeitsabkommen einerseits und dem Fortbestand des bisherigen ANAG, resp. seiner revidierten Fassung in Form des neuen Ausländergesetzes AuG, das für alle Ausländer und Ausländerinnen aus nicht EU-Staaten weiterhin Gültigkeit hat.

Die vorliegende Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus untersucht die Auswirkung dieses Dualen Systems auf das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten in unserem Land. Es geht der EKR dabei nicht um eine Analyse der Zulassung an sich. Sie ist der Meinung, dass eine Zulassungspolitik, die im Landesinnern zu bestimmten Auswirkungen führt, dahingehend überprüft werden muss, ob die Auswirkungen dieser staatlichen Politik Ungleichbehandlung, Ausgrenzung und eventuell Rassismus fördern.

Das Freizügigkeitsabkommen FZA beruht auf bilateralen Verträgen, die völkerrechtskonform und unter Wahrung der Reziprozität (gegenseitige Garantie der Gültigkeit für die jeweiligen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger) abgeschlossen wurden. Sie verbessern

die Stellung der EU-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz und jene der Schweizerinnen und Schweizern in den europäischen Ländern. Die EKR befürwortet diese Verträge prinzipiell, weil diese einen grossen Fortschritt in der Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Schweiz darstellen. Diese Gleichbehandlung ist der gültige Parameter für die Betrachtung der EKR.

Die grundsätzliche Kritik der EKR richtet sich gegen die Tatsache, dass zwei völlig unterschiedliche Rechtssysteme nebeneinander existieren. Diese Parallelität entsteht dadurch, dass zum einen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen EU-Staatsangehörige den Schweizerinnen und Schweizern (ausser in den politischen Rechten) weitgehend gleichgestellt werden, während für alle anderen Zugewanderten die Normen des ANAG resp. des neuen Ausländergesetzes Gültigkeit haben.

Der Blick der EKR ist dabei auf die Respektierung der Grundrechte und auf die Einhaltung der Menschenrechte gerichtet, die für alle Menschen, ungeachtet ihrer nationalen Herkunft und ihrer Staatsangehörigkeit, auf Schweizer Territorium gelten.

Die EKR stellt fest, dass die Bilateralen Verträge und damit das Freizügigkeitsabkommen eine vollendete Tatsache sind. Es stellt sich nun die Frage, was mit den anderen ausländerpolitischen Regelungen geschehen soll. Die EKR äussert sich dazu in ihren Empfehlungen (Kap.9).¹

2) Vorgeschichte: Kritik der EKR am „Drei-Kreise-Modell“

Entsprechend ihrem Mandat, u.a. auch behördliche Massnahmen auf die Frage hin zu prüfen, ob sie eine Rassismus fördernde Wirkung haben könnten, veröffentlichte die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) 1996 eine Stellungnahme zum damaligen „Drei-Kreise-Modell“ der Zulassungspolitik und dessen Wirkung auf mögliche rassistische Ausgrenzungen bestimmter Gruppen. Sie hielt die für das „Drei-Kreise-Modell“ verwendeten Begriffe und Begründungen für bedenklich. So stellte sie fest, dass dem Konzept „problematische, weil sachlich nicht fundierte und leichtfertig diskriminierende Begriffe und Kategorien wie ‚kulturelle Distanz‘, ‚europäischer Kulturkreis‘, ‚Integrierbare‘ und ‚Unintegrierbare‘ zugrunde liegen. Diese teilen Menschen in statische, homogene und abgrenzbare Einheiten ein und bieten sich zu einer Unterscheidung auf rassistischer Basis an. Die Bezeichnung ‚traditionelle Rekrutierungsländer‘ wird unscharf und historisch manipulierend verwendet, um Zulassungsbegrenzungen zu begründen.“

Ferner führte die EKR aus: „Die symbolische Wirkung einer behördlichen, immer wieder in der Öffentlichkeit zitierten Einteilung der Welt in Nähe und Ferne, in integrierbare und

¹ Man mag geneigt sein, die EKR zu fragen, welchem Zulassungssystem sie den Vorzug geben würde. Unsere Antwort auf diese Frage muss sein: Ein Zulassungssystem zu entwerfen, ist nicht Aufgabe einer Eidg. Kommission gegen Rassismus. Die Kommissionsmitglieder äusserten sich in der internen Debatte eher positiv zu einem Quotensystem, welches für alle Länder gültig wäre. Dies ist jedoch nach den Verträgen mit der EU obsolet geworden. Die Überlegung im Sinne der Prinzipien der EKR sind folgende: Ein Quotensystem hätte eine rein numerische Begrenzung des Immigrationszuflusses bedeutet, ohne jeglichen Bezug auf die Herkunft, die Bildung, das „Integrationspotenzial“, das Geschlecht oder andere persönliche Merkmale der Zuwanderungswilligen.

nichtintegrierbare Menschen schafft gesellschaftliche Realitäten, die negative und diskriminierende Auswirkungen auf einen Teil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung haben. Dies widerspricht den Intentionen des Übereinkommens gegen jede Form von Rassendiskriminierung, verletzt die Menschenwürde und gefährdet letztlich den sozialen und öffentlichen Frieden in unserem Land.“

2.1. Zwei Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern

Die EKR kam damals zum Schluss, dass neben den „guten“ EU-Angehörigen und jenen aus dem Zweiten „westlichen“ Kreis das Bild von den Ausländerinnen und Ausländern aus dem „Dritten Kreis“, d.h. dem Rest der Welt, als Negativbild stehe, deren Anwesenheit häufig als Problem dargestellt werde. Dies wiederum habe eine direkte Auswirkung auf die Akzeptanz der rund 430'000 Personen aus diesem Kreis, die in der Schweiz lebten. Besonders betroffen von Ausgrenzung seien die Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien, und es bestehe die Gefahr der Identifikation des Islam als einem neuen Feindbild.

Die EKR forderte den Bundesrat auf, die Folgen des „Drei-Kreise-Modells“ zu überdenken und zu einem Migrationsmodell zu finden, welches Rassismus nicht Vorschub leiste. Die EKR war damals der Meinung, als Alternative sei ein „Zwei-Kreise-Modell“ vorzuziehen, in welchem nur zwischen der Zulassung der Bürgerinnen und Bürger aus EU- und aus Nicht-EU-Staaten unterschieden werde.

Im Oktober 1998 hob der Bundesrat das „Drei-Kreise-Modell“ der Zulassung in der Ausländerpolitik zugunsten des Übergangs zu einem „Dualen System“ auf.

2.2. Vorbehalt der Schweiz bezüglich des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung

Beim Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung auf den 29. Dezember 1994 brachte die Schweiz einen Vorbehalt zu Art. 2. Abs. 1a an: „Die Schweiz behält sich ihre Gesetzgebung über die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum schweizerischen Arbeitsmarkt vor.“

1998 kritisierte das Internationale Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung der UNO CERD in seinen Empfehlungen zum Ersten Länderbericht der Schweiz das „Drei-Kreise-Modell“ der Schweizer Ausländerpolitik und forderte die Schweiz auf, ihren bezüglich ihrer Ausländerpolitik geäusserten Vorbehalt zur Konvention aufzuheben. Anlässlich der Präsentation des Zweiten/Dritten Länderberichts vor dem CERD im Frühjahr 2002 äusserten die Mitglieder des Komitees ihre Befriedigung darüber, dass das „Drei-Kreise-Modell“ abgeschafft worden sei. Sie gaben aber auch ihrer Befürchtung Ausdruck, dass ein „Zwei-Kreise-Modell“ ebenfalls diskriminierende Auswirkungen haben könnte. In ihrem Schattenbericht zum Zweiten/Dritten Länderbericht hatten die Nichtregierungsorganisationen auf diese Gefahr hingewiesen. Zum neuen Dualen Zulassungsmodell hatte sich die EKR bisher erst dahin gehend geäussert, dass sie sich genauer damit befassen werde.

In seiner Botschaft zum neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 8. März 2002 hält es der Bundesrat für angebracht, auch jetzt den Vorbehalt bezüglich Art. 2 Abs. 1a des Übereinkommens gegen Rassismus aufrecht zu erhalten.²

Die EKR würde es begrüßen, wenn die Schweiz ihre Ausländerpolitik so gestalten würde, dass sie mit dem Übereinkommen gegen Rassismus kompatibel ist und der Vorbehalt fallen gelassen werden kann. Die in der Botschaft des Bundesrats genannte Begründung³, dass man einen Handlungsspielraum (wofür, gegen wen?) haben müsse, erscheint der Kommission fragwürdig. Entweder ist eine Massnahme begründbar und gerechtfertigt – dann braucht es keinen Vorbehalt gegenüber der Konvention; oder aber sie steht auf wackeligen Füßen und tangiert Verpflichtungen aus der Konvention – dann sollte man die Massnahme anpassen oder aufheben.

3) Das neue Duale System hat Auswirkungen auf die gesamte Anwesenheitsregelung aller Zugewanderten

Der Blick der EKR richtet sich auf die Auswirkungen gesetzlicher Massnahmen auf das friedliche Zusammenleben von Mehrheit und Zugewanderten in unserem Land.

Das neue System der Schweizerischen Ausländerpolitik nach dem Abschluss der Bilateralen Verträge heisst dem Namen nach Duales Zulassungssystem. Die EKR stellt aber fest, dass die neuen Regelungen weit über ein Zulassungssystem hinausgehen und deshalb auch Wirkung im Inland entfalten. In der Tat besteht das neue Duale System aus dem Freizügigkeitsabkommen für EU-Angehörige und seinen Auswirkungen auf deren Verbleib im Inland einerseits und dem revidierten Ausländergesetz andererseits, das für alle anderen Einwanderer/Einwanderinnen Gültigkeit hat.

Neben dem präferenziellen Zulassungssystem für Bürgerinnen und Bürger aus dem EU-Raum, das am 1. Juni 2002 in Kraft trat, ist weiterhin für alle anderen das Ausländergesetz in Kraft. Bis anhin ist dies das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) aus dem Jahre 1931. Im Herbst 2001 ging der Entwurf für ein neues Ausländergesetz (AuG) in Vernehmlassung. Das momentan noch gültige ANAG und das darauf folgende neue AuG haben seit dem 1. Juni 2002 nur noch für alle Migrantinnen und Migranten aus dem Nicht-EU-Raum (im Verwaltungssprachgebrauch: Drittstaatsangehörige) Gültigkeit.

² Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (Nr. 02.024), S. 3745: „Im Zeitpunkt der Ratifizierung hielt es die Schweiz für angebracht, bezüglich der arbeitsmarktlichen Zulassungsgesetzgebung einen Vorbehalt anzubringen. Die derzeitige arbeitsmarktliche Zulassungspolitik der Schweiz beruht auf einem Dualen System, das zwischen den Angehörigen der EU-Staaten und denjenigen der anderen Staaten unterscheidet. Diese Unterscheidung steht nicht in Widerspruch zum Übereinkommen, soweit sie auf einem Abkommen mit den betroffenen Ländern beruht. Da das bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit diesen Verpflichtungen nachkommt, könnte die Schweiz ihren Vorbehalt zurückziehen. Damit aber in Zukunft ein gewisser Handlungsspielraum bestehen bleibt, erscheint es jedoch angebracht, diesen Vorbehalt beizubehalten.“

³ S. oben Anm. 2.

Die Freizügigkeit gilt stufenweise für die Bürgerinnen und Bürger aus EU-Ländern. Demgegenüber sollen weiterhin alle Angehörige von „Drittstaaten“ gemäss neuem AuG nur begrenzt zugelassen werden. Neu soll sich die Zulassung gemäss AuG strikte auf Führungskräfte, Spezialisten und andere qualifizierte Arbeitskräfte beschränken.⁴

Anders als vor dem Abschluss des Freizügigkeitsabkommens bestimmen jetzt zwei völlig unterschiedliche Rechtssysteme alle Modalitäten des Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern im Inland. Bis zum Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens waren im Inland alle Zugewanderten prinzipiell dem ANAG unterstellt. Ungleichbehandlungen nach der Herkunft – westliche Länder gegenüber Ländern des Südens – betrafen etwa die Sicherheitsleistung für allfällig entstehende Kosten beim Besuchsrecht usw.

4) Durch die Parallelität von FZA und AuG wird die Ungleichbehandlung im Inland zementiert

Das Freizügigkeitsabkommen geht vom Gedanken der Gleichbehandlung aus. EU-Staatsangehörige dürfen nach diesem Prinzip „nicht mehr diskriminiert werden“, wie es in der Broschüre „EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz“ des Integrationsbüros EDA/EVD von 2002⁵ heisst. Zuwandernde aus der Europäischen Union werden nach dem Prinzip der Inländerbehandlung in vielen essenziellen Bereichen mit den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt und können den Anspruch auf diese gleichen Rechte geltend machen. Durch den Rechtsanspruch für EU-Staatsangehörige ist ein Gleichstellungsprinzip verwirklicht, das sich auch in der Sprache der oben genannten Broschüre und der Präsentation des FZA widerspiegelt.

Die oben erwähnte Broschüre führt auf S. 5 auf, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz in Zukunft ein Recht haben

- auf geografische und berufliche Mobilität;
- auf gleiche Arbeitsbedingungen;
- auf koordinierten Sozialversicherungsschutz;
- auf gleiche soziale Unterstützung und steuerliche Vergünstigungen;
- auf selbständigen Erwerb;

⁴ Die EKR hat, wie unter Kap. 1 ausgeführt, nicht die Zulassung im Fokus ihrer Argumentation. Nur so viel sei hier angemerkt: Die Schweiz fördert mit der Zulassung nur hochqualifizierter Arbeitskräfte aus der nichteuropäischen Welt den Brain Drain von Spitzenkräften, z.B. aus Ländern wie Indien; gleichzeitig unterstützt die Schweiz Entwicklungsmassnahmen in diesen Ländern. Die Qualifikationsbedingungen wirken sich auf Frauen eher negativ aus, da sie im allgemeinen über weniger hohe berufliche Qualifikationen verfügen als Männer und eher in niedriger eingestuft und Dienstleistungsbereichen tätig sind. Es ist störend, dass vor allem Kabarett-Tänzerinnen, für welche Kurzaufenthalte vorbehalten sind, aus nicht EU-Ländern gesucht sind. Damit wird einer sexuellen Ausbeutung und unter Umständen einer multiplen Diskriminierung dieser Frauen auf Grund der Herkunft und des Geschlechts Vorschub geleistet.

⁵ „EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz. Was ändert sich mit dem bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit?“, Hg.: Integrationsbüro EDA/EVD, Bundesamt für Ausländerfragen (BfA), Direktion für Arbeit/seco; Bern 2002.

- auf Diplomanerkennung;
- auf Familiennachzug;
- auf Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen;
- auf den Verbleib im Lande auch nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit;
- und schliesslich auf gewissen Immobilienerwerb.

Hinzu kommt der Anspruch auf marktkonforme Lohn- und Arbeitsbedingungen ohne staatliche Kontrolle.

4.1. Unterschiedliche Rechte im Inland gemäss FZA und AuG

Eine Liste⁶ der wichtigsten Ungleichbehandlungen, die aus dem FZA einerseits und dem neuen AuG resultieren, soll die augenfälligen Unterschiede aufzeigen:

EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA	Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG
<p>Familiennachzug</p> <p>Rechtsanspruch auf Familiennachzug: Ehegatte; Kinder unter 21 Jahren oder, wenn Unterhalt gewährt wird, auch später; Verwandte beider Ehegatten in auf- und absteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird.</p> <p>Bedingung angemessene Wohnung.</p> <p>Ausreichende finanzielle Mittel bei Arbeitnehmer/innen nicht erforderlich (Grundsatz der Inländergleichbehandlung auch bei der Sozialhilfe).</p> <p>Familienangehörige von Schweizer/innen grundsätzlich gleiche Regelung wie FZA.</p>	<p>Familiennachzug</p> <p>Nachzug Ehegatte und Kinder unter 18 Jahren von Aufenthalt mit Rechtsanspruch und Kurzaufenthalt ohne Rechtsanspruch, wenn angemessene Wohnung und genügend finanzielle Mittel vorhanden sind; von Niedergelassenen mit Rechtsanspruch.</p> <p>Rahmenfrist von 5 Jahren für Geltendmachung des Familiennachzugs.</p>
<p>Familienwohnsitz</p> <p>Zusammenleben nicht erforderlich [entspricht schweizerischem Eherecht].</p>	<p>Familienwohnsitz</p> <p>Zusammenleben immer erforderlich.</p> <p>Ausnahme bei wichtigen Gründen und Weiterbestand der Familiengemeinschaft.</p> <p>Weiterbestand des Aufenthaltsrechts nach Trennung, wenn Rückkehr nicht zumutbar.</p>
<p>Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen</p> <p>Anspruch Ehegatte und Kinder auf Erwerbstätigkeit (auch wenn Ehegatte nicht EU-Staatsbürgerschaft hat).</p>	<p>Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen</p> <p>Anspruch Ehegatte und Kinder auf Erwerbstätigkeit (Ausnahme Familienangehörige von Kurzaufenthalt).</p>

⁶ Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen, 8.3.02: „Wichtigste Elemente im Vergleich: Bisherige Regelung (ANAG/BVO), Entwurf Ausländergesetz (AuG), Freizügigkeitsabkommen EU/EFTA (mit Übergangsfristen)“. Ergänzungen eingefügt durch EKR (z.B. Diplomanerkennung).

EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA	Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG
<p>Bewilligungsarten</p> <p>Kurzaufenthaltsbewilligung Aufenthaltsbewilligung Niederlassungsbewilligung Grenzgängerbewilligung</p>	<p>Bewilligungsarten</p> <p>Kurzaufenthaltsbewilligung Aufenthaltsbewilligung Niederlassungsbewilligung (gemäss ANAG und Vereinbarungen) Grenzgängerbewilligung</p>
<p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Bewilligungsdauer: 5 Jahre bei überjährigem oder unbefristetem Arbeitsverhältnis.</p> <p>5 Jahre mit Anspruch auf Verlängerung, wenn Arbeitsnachweis erbracht oder keine freiwillige Arbeitslosigkeit. Bei nicht Erwerbstätigen müssen weiterhin genügend finanzielle Mittel vorhanden sein. Anspruch erlischt, wenn schwerwiegende Straftaten vorliegen.</p>	<p>Aufenthaltsbewilligung</p> <p>Bewilligungsdauer grundsätzlich 1 Jahr.</p> <p>Verlängerung: grundsätzlich möglich für jeweils ein weiteres Jahr. Anspruch auf Verlängerung nach 5 Jahren, wenn keine Widerrufsgünde bestehen (v.a. keine Straftaten und keine Sozialhilfe).</p>
<p>Kurzaufenthalt</p> <p>Nur noch Kurzaufenthalter bei weniger als einem Jahr Aufenthalt. Aneinanderreihen von Kurzaufenthalten ohne Unterbruch jederzeit möglich.</p>	<p>Kurzaufenthalt</p> <p>Nur noch Kurzaufenthalter: max. 1 Jahr; verlängerbar bis max. 2 Jahre. Danach angemessener Unterbruch.</p>
<p>Verbleiben im Land nach Kurzaufenthalt</p> <p>Während 5 Jahren Umwandlung der Kurzaufenthaltsbewilligung in Aufenthaltsbewilligung, wenn die Voraufenthalte total 30 Monate (ohne festen Zeitrahmen). Danach Wechsel zum Daueraufenthalt jederzeit möglich, wenn überjähriger oder unbefristeter Arbeitsvertrag vorliegt.</p>	<p>Verbleiben im Land nach Kurzaufenthalt</p> <p>Nach max. 2 J. muss die Schweiz verlassen werden. Kurzaufenthaltsbewilligung kann nicht in Daueraufenthalt umgewandelt werden.</p>
<p>Niederlassungsbewilligung</p> <p>Niederlassung nicht in Abkommen geregelt; wird aber erteilt, da sie bessere Rechtsstellung gewährt als FZA. Kontrollfrist 5 Jahre.</p>	<p>Niederlassungsbewilligung</p> <p>Erteilung gemäss Praxis. Anspruch nach 10 Jahren für alle, wenn keine Widerrufsgünde (v.a. Verurteilungen und Sozialhilfe).</p> <p>Bei guter Integration kann Niederlassungsbewilligung generell nach 5 Jahren erteilt werden. Kontrollfrist 5 Jahre.</p>
<p>Zulassung zum Arbeitsmarkt</p> <p>Zulassungsanspruch gemäss Übergangsfristen.</p> <p>Nach fünf Jahren Freizügigkeit, d.h. Anspruch auf Zulassung zum Arbeitsmarkt ohne Bedingungen, wenn eine Beschäftigung nachgewiesen werden kann.</p>	<p>Zulassung zum Arbeitsmarkt</p> <p>Im Ermessen der Behörden.</p> <p>Kontingentierung; Vorrang Inländer und EU-/EFTA-Angehörige. Kontrolle Lohn- und Arbeitsbedingungen (wie ANAG).</p> <p>Die zusätzlichen notwendigen Qualifikationen werden im AuG näher umschrieben. (ermessensleitende Gesetzesbestimmungen).</p> <p>Keine Branchenbeschränkung für Kurzaufenthalter.</p>

EU-Bürgerinnen und Bürger nach FZA	Bürgerinnen und Bürger aus anderen Staaten gemäss rev. Version des neuen AuG
<p>Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit</p> <p>Zulassungsanspruch gemäss Übergangsfristen. Nach 5 Jahren Anspruch, wenn entsprechende Tätigkeit nachgewiesen werden kann.</p>	<p>Zulassung zur selbständigen Erwerbstätigkeit</p> <p>Im Ermessen der Behörden für Aufenthaltler, Kurzaufenthalter, Grenzgänger möglich, wenn im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Kontingentierung, genügende Wohnung, Erhaltung/Schaffung Arbeitsplätze, Investoren.</p>
<p>Zulassung ohne Erwerbstätigkeit</p> <p>Keine Übergangsfrist. Anspruch auf Zulassung, wenn genügend finanzielle Mittel; Krankenversicherungsschutz. Gilt auch für Studierende. Anspruch bei Familiennachzug.</p>	<p>Zulassung ohne Erwerbstätigkeit</p> <p>Nach Ermessen der Behörden. Unter gewissen Voraussetzungen möglich: Anspruch bei Familiennachzug, ausgenommen Kurzaufenthalter.</p>
<p>Diplomanerkennung</p> <p>Diplome werden anerkannt, wenn sie gewissen Minimalstandards entsprechen. Voraussetzung ist die inhaltliche, formale und zeitliche Vergleichbarkeit der Ausbildungen. Genügt ein in einem EU-Mitgliedsstaat ausgestelltes Diplom den schweizerischen Standards nicht, können zusätzliche Anforderungen gestellt werden.</p>	<p>Diplomanerkennung</p> <p>Im AuG nirgends erwähnt / festgeschrieben.</p>
<p>Berufliche und geografische Mobilität</p> <p>Umfassender Anspruch auf berufliche und geografische Mobilität, einschliesslich Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit.</p>	<p>Berufliche und geografische Mobilität</p> <p>Aufenthalter und Niedergelassene: Anspruch auf Berufs- und Stellenwechsel ohne Bewilligung. Anspruch auf Kantonswechsel, wenn keine Widerurgründe (keine Straftaten, keine Sozialhilfe); Aufenthaltler dürfen zudem nicht arbeitslos sein; Stellensuche in der ganzen Schweiz möglich.</p> <p>Für Kurzaufenthalter Beruf-, Stellen- und Kantonswechsel immer bewilligungspflichtig. Keine Rechtsansprüche.</p>
<p>Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen</p> <p>Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen sind grundsätzlich möglich. Massgebend ist die bisherige Praxis des EuGH: Demnach müssen die betroffenen Personen auch in der Zukunft eine „echte Gefahr für die Gesellschaft“ darstellen.</p>	<p>Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen</p> <p>Grundsätzlich wie ANAG/BVO: Ausländerinnen und Ausländer, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben, sie gefährden oder die innere oder äussere Sicherheit gefährden, können aus der Schweiz weg- oder ausgewiesen werden. Zudem kann gegen sie eine Einreisesperre verhängt werden.</p> <p>Bei der Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern mit Niederlassungsbewilligung gelten höhere Anforderungen an solche Massnahmen.</p> <p>Die möglichen Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen wurden im AuG klarer gefasst und neu strukturiert.</p>

Wie oben ausgeführt, geht das Freizügigkeitsabkommen von einem Anspruch aller EU-Staatsangehörigen auf Gleichbehandlung aus. Zuwandernde aus dem EU-Raum sollen prinzipiell den Inländern gleichgestellt sein. Inländer und Ausländer sind damit beide Rechtssubjekte mit berechtigten Ansprüchen.

Demgegenüber waltet im neuen AuG noch immer der fremdenpolizeiliche Geist der Abwehr- und Begrenzungsmaßnahmen. Der Zuwanderer/die Zuwanderin aus dem Nicht-EU-Raum steht unter der Beweispflicht, dass er/sie persönlich alle Bedingungen, welche das AuG stellt, erfüllt und keinen Missbrauch betreibt. In den Papieren des Amtes zur Gesetzesrevision ist oft von vermutetem und zu bekämpfendem Missbrauch die Rede.⁷

Die EKR kritisiert, dass beim Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens und der gleichzeitigen Revision des ANAG keine Bestrebungen unternommen wurden, die Regelung der Inlandbehandlung im neuen AuG an die Bestimmungen des FZA anzugleichen und damit die Ungleichbehandlung im Inland zwischen Ausländerinnen und Ausländern unterschiedlicher Nationalität möglichst aufzuheben. Ganz im Gegenteil: Der Blick auf die beiden unterschiedlich definierten Gruppen von Zuwandernden ist prinzipiell ein anderer, was nach Meinung der EKR eine gravierende Auswirkung auf das Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Personen haben wird und menschenrechtlich nicht begründbar ist.

5) Eine präferenzielle Behandlung auf Grund von Verträgen ist völkerrechtlich zulässig

Seit dem 1. Juni 2002 ist das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit den Ländern der EU/EFTA in seiner ersten Phase in Kraft. Damit bekommen Bürgerinnen und Bürger aus EU-Ländern schrittweise freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt.

Diese präferenzielle Behandlung der jeweiligen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger basierend auf völkerrechtlichen Verträgen, welche hier eine Reziprozitätswirkung auf beide Vertragsparteien haben, ist zulässig. Daraus resultiert eine mittelbare Ungleichbehandlung nach Staatsbürgerschaft aller Nicht-EU-Angehörigen. Dies ist völkerrechtlich per se nicht verpönt.⁸

Das FZA geht von einem Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung mit den Inländern aus und schafft damit erstmals die Grundlage für eine echte und weit gehende Gleichberechtigung zwischen In- und Ausländern. Dies bedeutet in der Meinung der EKR einen grossen Schritt vorwärts, weil Gleichbehandlung das Ziel jeder Massnahme gegen Diskriminierung sein muss.

Die EKR ist überzeugt, dass das Prinzip der Gleichbehandlung gemäss dem FZA positive gesamtgesellschaftliche Auswirkungen auf das Verhältnis von Inländern und Ausländern aus dem Raum der Europäischen Union haben wird. Bekanntlich beeinflusst behördliche Politik das politische Klima im Land. Allerdings könnte das FZA in Zukunft auch eine andere Auswirkung haben: Eine wachsende Konkurrenz zwischen Inländern und Zuwan-

⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 8. März 2002 (Nr. 02.024); S. 3730; S. 3755-3758 zu „Scheinehen“.

⁸ S. Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Bern 2000, Para. 85.; BGE 123 II 472 (1997).

dernden aus dem EU-Raum. Konkurrenzgefühle (ob real oder angenommen) dürfen aber nicht in Rückweisung, Ausgrenzung und Negativstereotypisierung ausarten.

Die Gleichbehandlung aller ist das Ziel menschenrechtlicher Bestrebungen. So kann man betreffend des Dualen Zulassungssystems von begründbaren Unterscheidungen bei der Zulassung in die Schweiz sprechen. Nach Zutritt ins Land sollte jedoch die Gleichbehandlung aller hier Anwesenden primäres Ziel der Politik sein.

Die EKR teilt deshalb die Interpretationen im Kapitel 1.3.4.1. („Die multilateralen Abkommen auf europäischer Ebene“) in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer⁹, soweit sie die Menschenrechte betreffen, nicht. Sie stellt diesen Überlegungen ihre eigene Position gegenüber: Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung aus den Konventionen und Pakten, welche die Schweiz ratifiziert hat, ist gegenüber allen Menschen auf Schweizer Territorium einzuhalten.

Die Eidg. Ausländerkommission (EKA) hat sich zu diesem Punkt im gleichen Sinne wie die EKR geäußert. Sie postulierte, dass bei der Zulassung von Ausländern eine Ungleichbehandlung begründbar sei, dass aber eine möglichst umfassende Gleichbehandlung aller hier lebenden Ausländer und Ausländerinnen zu garantieren sei.¹⁰

6) Ungleichbehandlungen in Bereichen, wo Menschen- und Grundrechte eine Gleichbehandlung verlangen, sind aufzuheben

Wie die in Kap. 4.1 aufgeführte Liste zeigt, führt das Duale System zu Ungleichbehandlungen in verschiedenen menschenrechtlich relevanten Bereichen: u.a. beim Familiennachzug, dem gemeinsamen Familienwohnsitz, dem Fortbestand des Aufenthalts nach Aufgabe des beruflichen Erwerbs, der Beeinflussung der Bewilligung durch mögliche Abhängigkeit von Sozialhilfe und bei der Anerkennung von Diplomen. Aus der Sicht der Menschenrechte und der Grundrechte sind diese Ungleichbehandlungen zu kritisieren, insbesondere deshalb, weil die Ungleichbehandlung sachlich nicht begründbar ist. Bei einer Güterabwägung muss deshalb das Gebot der Gleichbehandlung Priorität haben.

6.1. Widerspruch zum Gleichbehandlungsgebot in der Bundesverfassung

Nach Meinung der EKR verletzen diese sachlich nicht begründbaren Ungleichbehandlungen zwischen Menschen aus den Ländern der Europäischen Union und allen anderen Zugewanderten das

⁹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, S. 3737-3747.

¹⁰ Medienorientierung der EKA 27. Mai 2002, Punkt 1/5: „Zugelassene EU- und Nicht-EU-Angehörige sind gleich zu behandeln. Bei der Frage der Zulassung lässt sich eine unterschiedliche Behandlung von Angehörigen aus EU/EFTA-Staaten und Angehörigen aus Drittstaaten mit dem Freizügigkeitsabkommen begründen. Bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung von rechtmässig und längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern sollte das neue Gesetz aus gesellschafts- und integrationspolitischen Gründen eine weitest mögliche Gleichstellung- und Gleichbehandlung herstellen.“

- Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8,1 und 2 BV.¹¹

Dieses Gleichbehandlungsgebot gilt für alle Menschen innerhalb unserer Landesgrenzen.

6.2. Nichtbeachtung des Diskriminierungsverbots menschenrechtlicher Übereinkommen

Die ungleiche Behandlung betr. verschiedener Aufenthaltsbestimmungen für EU- und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, welche die Familie, die Kinder, die Niederlassungsfreiheit, den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Wegweisung usw. tangieren, verletzen nach Meinung der EKR das Diskriminierungsverbot folgender menschenrechtlicher Übereinkommen:

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 2; Art. 7.¹²
- UNO Pakt (I) zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, Art. 2,2; Art. 6.¹³
- UNO-Pakt (II) zu den bürgerlichen und politischen Rechten, Art. 2,1; Art. 26.¹⁴
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Art. 2,1.¹⁵
- Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Art. 2.¹⁶
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Art. 2, 1; Art. 3,1; Art. 4, Art. 10.¹⁷
- ILO-Konvention Nr. 111, Art. 1,1; Art. 2,c,d,f.¹⁸
- Europäische Menschenrechtskonvention (1950), Art. 14.¹⁹

6.3. Empfehlung der Berichtsorgane der Vereinten Nationen an die Schweiz, die Ausländerpolitik genau auf die Garantie von Vertragsrechten hin zu prüfen

Die Vertragsorgane der Vereinten Nationen gehen in ihren Stellungnahmen zu den Länderberichten und in ihren Empfehlungen auf die Situation im gegebenen Land ein.

¹¹ S. Liste im Anhang.

¹² S. Liste im Anhang.

¹³ S. Liste im Anhang.

¹⁴ S. Liste im Anhang

¹⁵ S. Liste im Anhang.

¹⁶ S. Liste im Anhang.

¹⁷ S. Liste im Anhang.

¹⁸ S. Liste im Anhang.

¹⁹ S. Liste im Anhang.

In seinen Schlussbemerkungen vom 12. November 2001 zum Zweiten Länderbericht der Schweiz, Para. 15, empfiehlt das Komitee für Menschenrechte der UNO der Schweiz, im Ausländerrecht genauer auf mögliche Verletzungen des Paktes zu zivilen und politischen Rechten (UNO Pakt II) zu achten²⁰.

Eine weitere für die EKR gewichtige Ungleichbehandlung ergibt sich daraus, dass der Rechtsanspruch der EU-Angehörigen überall und jederzeit gilt und damit für die EU-Bürgerinnen und -Bürger die Rechtsgleichheit (in den Bereichen, in denen sie ihnen gemäss FZA zusteht) auf dem gesamten Territorium der Schweiz hergestellt ist.

Im AuG ist dies hingegen nicht so. Hier besteht ein grösserer Spielraum für die kantonalen Behörden. Dieser wird durch die recht häufigen „Kann-Formulierungen“ in den Ausführungsverordnungen gewährt (s. auch oben in der Liste: „im Ermessen der Behörden“²¹). Diese durch den Föderalismus bedingte Ungleichbehandlung ist aus der Sicht der Wahrung der Menschenrechte abzulehnen. Sie wird von den betroffenen Individuen nicht verstanden und als staatliche Willkür empfunden.

Erwähnenswert ist schliesslich die Ungleichbehandlung, welche durch die Sonderrechte entsteht, die Menschen aus aussereuropäischen Staaten in Anspruch nehmen können, die einen EU-Ehepartner haben. Sie geniessen teilweise Vorrechte, welche den Ehepartnern von Schweizern, die dem AuG unterworfen sind, nicht gewährt werden. So sind Schweizerinnen und Schweizer mit einem Ehepartner aus einem Nicht-EU-Staat unter Umständen als Inländer schlechter gestellt als EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz.²²

²⁰ « Le Comité est préoccupé par les conséquences des distinctions faites, dans différents textes législatifs, entre citoyens et non-citoyens, ces derniers constituant une fraction considérable des effectifs de la main-d'œuvre. Les étrangers sans permis de travail risquent en particulier d'être victimes d'exploitation et d'abus. Une autre catégorie de personnes vulnérables concerne les conjoints étrangers d'étrangers titulaires d'un permis de séjour, qui risquent d'être expulsés si cesse la cohabitation de fait et peuvent donc être contraints de ne pas quitter un conjoint qui les maltraite.

L'État partie devrait examiner sa politique concernant les distinctions entre citoyens et étrangers et entre différentes catégories d'étrangers, en particulier ceux qui n'ont pas de papiers et les conjoints d'étrangers titulaires de permis de séjour, pour veiller à ce que les droits de ces personnes consacrés par le Pacte soient respectés et garantis (art. 2, 3, 9, 12, 17 et 23). »

²¹ S. die Liste in Kap. 4.1.

²² Rundschreiben BfA an die Kantone zur Umsetzung des FZA vom 8. Juli 2002, 124.5-1; Para. 9.1.: „Es können somit beispielsweise auch die ausländischen Grosseltern oder Kinder über 21 Jahren des Schweizer oder seines ausländischen Ehegatten nachgezogen werden, sofern ihnen Unterhalt gewährt wird. Damit wird sichergestellt, dass Schweizer bis zum Inkrafttreten des neuen [AuG] beim Familiennachzug gleich behandelt werden *können* [Heraushebung im Original] wie Angehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung liegt in diesen Fällen aber im Ermessen der kantonalen Behörden.“ Es gibt also keinen Rechtsanspruch.

7) Dem Gleichstellungsanspruch der EU-Angehörigen wird das „Integrationspotenzial“ von Menschen aus dem Rest der Welt gegenübergestellt

Wie oben erwähnt, ist der Blick des Gesetzgebers und der Schweizer Öffentlichkeit auf die zwei Gruppen von Zuwandernden prinzipiell und rechtlich ein anderer. Dies hat einen Einfluss auf die Wahrnehmung und Akzeptanz dieser Gruppen im Zusammenleben der Bevölkerung unseres Landes.

Das Duale System zeitigt Folgen auf das Konzept der Integration der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Mit dem Rechtsanspruch des FZA können gleichzeitig auch keine Integrationsmassnahmen von dieser Gruppe der rechtlich Begünstigten mehr beansprucht werden. Ein EU-Bürger, eine EU-Bürgerin hat einerseits Anspruch auf Gleichbehandlung, andererseits ist es nicht mehr von Bedeutung, ob eine Integration im politischen, sozialen und sprachlichen Sinne erfolgt sei oder nicht. So kann ein Zuwanderer, eine Zuwanderin aus der Europäischen Union hier leben, ohne dass er oder sie die lokale Sprache lernt – etwa in einem angelsächsisch geprägten Businessumfeld.

Ganz anders ist die Optik des AuG bezüglich der Integration. Hier sind seit dem Jahr 2000 zu Recht Integrationsmassnahmen ein Thema. Das neue AuG enthält neu Artikel zur Integration, was zu begrüßen ist. Integration wird darin als ein gegenseitiger Prozess definiert.²³ Prinzipiell kommen die Integrationsmassnahmen allen ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern und, wo angebracht, auch Einheimischen zu. Dies schlägt sich vor allem in umfassenden Integrationsmassnahmen der grossen Städte nieder, die ganze Quartiere und nicht nur einzelne Gruppen in- oder ausländischer Provenienz erfassen.

Es gibt also auch bezüglich der Integration neu ein Duales System, nämlich Rechtsanspruch für die Einen (EU) ohne Integrationszwang – ein System der Bewilligungen, gekoppelt mit Integrationsmassnahmen für die Anderen. Damit werden für die beiden Gruppen von der Politik wiederum ungleiche Bilder entworfen. Ein seit Jahren in der Schweiz lebender Familienvater aus einem Nicht-EU-Staat, z.B. aus der Türkei, der sprachlich und beruflich integriert ist und dessen Kinder hier aufgewachsen sind, wird mit dem Stigma einer supponierten Nicht-Integriertheit belegt. Ein Portugiese/eine Portugiesin hingegen, der/die vielleicht Mühe hat, sich in der Schweiz zu integrieren, wird diesem Vorwurf nicht ausgesetzt sein.

Ein Merkmal der „Drei-Kreise“-Argumentation war gewesen, aus einer „kulturellen Distanz“ ergebe sich eine verminderte „Integrationsfähigkeit“. Sprach man damals von der „kulturellen Distanz“, welche die Integrationsfähigkeit der Menschen aus dem Dritten Kreis herabsetze, so soll heute das „Integrationspotenzial“ der Kandidaten (und evt. Kandidatinnen!) aus Nicht-EU-Ländern ausschlaggebend für eine Einreiseerlaubnis sein. Unter „Integrationspotenzial“ wird ein Setting von beruflicher Qualifikation, Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnissen usw. verstanden. Wurde im „Drei-Kreise-Modell“ die Integrationsfähigkeit der Menschen aus nichtwestlichen Ländern pauschal bezweifelt, so muss im Dualen System jeder einzelne Bewerber seine Qualifikation für eine erfolgreiche

²³ Entwurf AuG, Art. 53-56.

Integration glaubhaft machen.²⁴ Verschärfend kommt hinzu, dass ohnehin nur spezialisierte Arbeitskräfte aus dem Rest der Welt willkommen sind und zureisen dürfen.²⁵

Aus rechtlichen Gründen gehören auch EU-Bürger aus den ehemaligen Kolonialgebieten, z.B. den Departements d'outre-mer Frankreichs, zu den Privilegierten des FZA.²⁶ Sie sind französische Staatsbürger, auch wenn sie aus einem aussereuropäischen Kontext stammen, wo Zuwanderungswillige sonst den Anforderungen des Ausländergesetzes AuG Genüge tun müssen. Ist hier die Integrationskapazität bereits durch die französische Staatsbürgerschaft gegeben? Die Überschneidung von behördlichen Zuordnungen in diesem Fall zeigt deutlich auf, dass diese der individuellen Realität nicht gerecht werden. Die Integrationskapazität ist politisch definiert, aber nicht faktisch beweisbar. Gerade die politische Definition entbehrt jedoch nicht der Willkür.

Sprachliche und schulische Integration zu fördern ist sicher positiv: Der Förderung der Integration ist deshalb prinzipiell zuzustimmen. Kritisch ist die EKR aber dort, wo schwache Integration dem einzelnen Individuum zum Vorwurf gemacht wird und zu Kürzungen staatlicher Leistungen führen kann.

7.1. Auswirkung des Dualen Systems auf die Erlangung des Schweizer Bürgerrechts

Eine Gleichstellung mit den Inländern war für alle Zugewanderten in der Schweiz bis anhin nur über den langwierigen Prozess des Erwerbs des Bürgerrechts zu erreichen.

Der Rechtsanspruch auf weitgehende Gleichstellung der EU-Angehörigen betrifft eine Reihe von Grundrechten, nicht jedoch die politischen Rechte. Diese sind weiterhin an den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts geknüpft. Neu ist aber, dass seit dem Freizügigkeitsabkommen auf Grund der neuen weitgehenden Inländergleichstellung EU-Angehörige leichter auf den Erwerb des Bürgerrechts verzichten können, da sie auch ohne Schweizer Bürgerrecht in den Genuss dieser Rechte kommen. Nicht so für eine aus dem Nicht-EU-Raum zugewanderte Person: Ihr steht weiterhin nur der Weg über ein Einbürgerungsgesuch mit gleichzeitiger Bindung an einen Aufenthaltsort offen, um eine Gleichstellung in fundamentalen Grundrechten zu verwirklichen!

Die EKR hat bereits verschiedentlich darauf hingewiesen, dass mit den ablehnenden Entscheidungen von Einbürgerungsgesuchen allein auf Grund der Herkunft, die an der Urne gefällt werden, die Rassismuskonvention und das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV verletzt wird. Es ist zu befürchten, dass sich die ablehnende Haltung gegenüber Gruppen von Nicht-EU-Angehörigen im Zusammenhang mit der oben erläuterten Zweiteilung noch verstärken wird und sich diese in weiteren ablehnenden Bürgerrechtsentscheiden, die Menschen aus dem Balkan, der Türkei usw. betreffen, niederschlagen wird.

²⁴ Entwurf AuG, Art. 23.

²⁵ Entwurf AuG, Art. 17; Art. 23.

²⁶ Rundschreiben BfA an die Kantone zur Umsetzung des FZA vom 8. Juli 2002, 124.5-1; Para. 1.

8) Positive und negative Auswirkungen des Dualen Systems auf das Klima zwischen Einheimischen und Zugewanderten in der Schweiz

Die EKR hält die Auswirkungen der Verträge mit der EU für positiv, indem für einen Teil der ausländischen Bevölkerung eine weitgehende Gleichstellung angestrebt wird. Dieses Konzept der Gleichstellung wird kommuniziert und wird damit eine positive Auswirkung auf die Wahrnehmung dieses Bevölkerungsteils haben. Andererseits eröffnet das Duale System einen tiefen Graben und schafft zwei Kategorien von Zuwanderern und Zuwanderinnen, d.h. zweierlei Recht nicht nur in der Zulassung, sondern in der Aufenthaltsregelung in der Schweiz schlechthin. Damit wird sich in der Wahrnehmung der lange Eingesessenen auch die ausländische Bevölkerung zerteilen.

Dies kann zum Beispiel negative Auswirkungen auf die grosse Gruppe der Zugewanderten aus der Türkei und aus Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien haben. Diese gehören nicht zu der Europäischen Union, ihre Staatsangehörigen können also von den Erleichterungen nicht profitieren, obwohl sie seit vielen Jahren hier leben und arbeiten. Menschen aus diesen Ländern sind in der Schweiz gegenüber den EU-Angehörigen diskriminiert und fühlen sich zu Recht benachteiligt.

Für Einwanderungswillige aus Nicht-EU-Ländern bestehen äusserst hohe Hürden der Zulassung. Die Erfüllung der hoch gesetzten Bedingungen muss von jedem einzelnen Individuum nachgewiesen werden. Zudem muss jeder einzelne den latenten Verdacht des Missbrauchs ausräumen.

Eine Wirkung des Dualen Systems wird sein, dass alle Einwanderungswilligen aus Nicht-EU-Ländern, welche die Zulassungskriterien als spezialisierte Arbeitskräfte nicht erfüllen, den Weg über den humanitären Status, d.h. ein Asylgesuch, oder die Illegalität wählen, um sich den Weg ins Zielland Schweiz zu eröffnen – mit all den daraus resultierenden Konsequenzen wie „Missbrauch“ des Asyls (d.h. keine rein politischen Asylgründe), Schwarzarbeit, Aufenthalt als „Sans Papiers“ ohne soziale Absicherung.

Genau dies: Zunahme der Asylgesuche, Fürsorgeabhängigkeit von Asylsuchenden mit daraus resultierenden Kosten, illegale Anwesenheit, Kleinkriminalität, Drogenhandel usw. stossen in der Schweizer Bevölkerung auf Ablehnung. Sie fördern Fremdenfeindlichkeit und Rassismus und dienen unter Umständen als Vehikel zur politischen Stimmungsmache.

Die Abgrenzung einer „europäisch-westlichen Welt“ vom Rest der Welt widerspiegelt sich im Dualen System und wird rechtlich festgeschrieben. Die Gefahr besteht, dass weiterhin Menschen aus nichteuropäischen Ländern, insbesondere aus den Ländern des Südens, von den Angehörigen der Mehrheit in der Schweiz als unerwünscht, als missbräuchlich anwesend, als potenziell kriminell etc. betrachtet werden. Dies konnte man neulich in der Abstimmungsdebatte zur Asylinitiative feststellen. Eine solche Wahrnehmung kann sich rasch an sichtbaren Merkmalen wie der Hautfarbe festmachen. Dunkelhäutige Menschen werden umgehend mit „aussereuropäisch“ oder „afrikanisch“ assoziiert und damit als unerwünscht angesehen. Dies kann unter Umständen aber auch Angehörige eines EU-Staates oder eine Person schweizerischer Nationalität treffen, die auf Grund visueller Merkmale einer bestimmten „unerwünschten“ Gruppe zugeordnet werden.

9) Empfehlungen der EKR

Die Eidg. Kommission gegen Rassismus richtet diese Stellungnahme an den Bundesrat und an die Eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Sie hält die Debatte in den Räten zum revidierten Ausländergesetz für den richtigen Moment, sich grundsätzlich Gedanken zur Verwirklichung der Gleichstellung von Zugewanderten in unserem Land zu machen und das Duale System prinzipiell zu überprüfen.

Damit will die EKR nicht das Freizügigkeitsabkommen stürzen, sondern wünscht eine Angleichung des Ausländergesetzes an die Regeln der Gleichbehandlung, wie sie das FZA nun verwirklicht.

Die EKR kritisiert, dass ein Konzept wie das Freizügigkeitsabkommen, welches der Gleichbehandlung verpflichtet ist, grössere Ungleichbehandlung für Menschen, die davon nicht erfasst werden, mit sich bringt. Das Freizügigkeitsabkommen sollte nach Meinung der EKR nicht neue Kategorien der Ungleichbehandlung schaffen, sonst ist es unglaubwürdig. Angesichts der vielen Unterschiede in den unterschiedlichsten Bereichen des Aufenthaltsrechts muss von einer staatlich sanktionierten systemischen Ungleichbehandlung, ja gar Diskriminierung gesprochen werden. Auch beim einzelnen Zugewanderten aus einem Nicht-EU-Land muss in der Schweiz ein Gefühl der systemischen Benachteiligung entstehen. Menschenwürde und Menschenrechte sind jedoch unteilbar.

Die EKR stösst sich insbesondere daran, dass es keine Bestrebungen gab, bei der Revision des alten ANAG den Gedanken einer möglichst weitgehenden Gleichbehandlung aller Menschen im Inland zu verwirklichen und das neue AuG den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU anzupassen.

Damit lebt die alte „Drei“- bzw. neue „Zwei-Kreise-Optik“ weiter.

Die Empfehlungen der EKR sind die folgenden:

- 9.1 Die EKR begrüsst das Freizügigkeitsabkommen dahin gehend, dass es (mit Ausnahme der politischen Rechte) vom Gedanken der Gleichberechtigung von Einheimischen und Zugewanderten ausgeht.**
- 9.2 Die EKR empfiehlt eine möglichst weit gehende Gleichstellung aller Zugewanderten, die sich legal in der Schweiz aufhalten, gemäss den Rechten, die mit dem FZA den EU-Bürgerinnen und Bürgern gewährt werden.**
- 9.3 In diesem Sinne sind alle Regelungen des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, welche die Rechtsstellung im Inland betreffen, der präferenziellen Behandlung des Freizügigkeitsabkommens in diesem Bereich anzupassen.**
- 9.4 Bezüglich der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens ist der Fokus vom völkerrechtlichen Vertrag weg auf die Frage der aktuellen Gleichstellung aller Menschen auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz zu lenken.**

- 9.5 Die Schweiz sollte ihre Ausländerpolitik nach den Verpflichtungen, die sie in den internationalen Verträgen und Pakten eingegangen ist, ausrichten.**
- 9.6. Die Schweiz sollte ihren Vorbehalt gegenüber dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD, Art. 2 Abs. 1a, zurückziehen.**

10) Anhang: Zitate aus Bundesverfassung, EMRK und UNO-Konventionen

Anmerkung 11:

Schweizerische Bundesverfassung, Art. 8, Abs. 1 und 2: Rechtsgleichheit

- 1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- 2) Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Anmerkung 12:

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Art. 2, Abs. 1:

- 1) Jeder Mensch hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach der Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 7:

Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf den gleichen Schutz gegen jede unterschiedliche Behandlung, welche die vorliegende Erklärung verletzen würde, und gegen jede Aufreizung zu einer derartigen unterschiedlichen Behandlung.

Anmerkung 13:

UNO-Pakt I zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, Art. 2, Abs. 2:

- 2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

UNO-Pakt I zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, Art. 6, Abs. 1 und 2:

- 1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.
- 2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen.

Anmerkung 14:

UNO-Pakt II zu den bürgerlichen und politischen Rechten, Art. 2, Abs. 1:

- 1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

UNO-Pakt II zu den bürgerlichen und politischen Rechten: Art. 26:

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Anmerkung 15:**Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Art.2, Abs. 1, lit. a, b und c:**

1) Die Vertragsstaaten verurteilen die Rassendiskriminierung und verpflichten sich, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen; zu diesem Zweck

- a) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln,
- b) verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, eine Rassendiskriminierung durch Personen oder Organisationen weder zu fördern noch zu schützen noch zu unterstützen,
- c) trifft jeder Vertragsstaat wirksame Massnahmen, um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung – oder dort, wo eine solche bereits besteht, ihre Fortsetzung – bewirken.

Anmerkung 16:**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Art. 2, lit. c und d:**

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;
- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;

Anmerkung 17:**Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Art. 2, Abs. 1:**

1) Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.

Übereinkommen über die Rechte des Kindes Art. 3, Abs. 1:

1) Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Übereinkommen über die Rechte des Kindes Art. 4:

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Massnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit

Übereinkommen über die Rechte des Kindes Art. 10, Abs. 1 und 2:

(1) Entsprechend der Verpflichtung der Vertragsstaaten nach Artikel 9 Absatz 1 werden von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet. Die Vertragsstaaten stellen ferner sicher, dass die Stellung eines solchen Antrags keine nachteiligen Folgen für die Antragsteller und deren Familienangehörige hat.

(2) Ein Kind, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, hat das Recht, regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen. Zu diesem Zweck achten die Vertragsstaaten entsprechend ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 1 das Recht des Kindes und seiner Eltern, aus jedem Land einschliesslich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen. Das Recht auf Ausreise aus einem Land unterliegt nur den gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen, die zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volks-

gesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig und mit den anderen in diesem Übereinkommen anerkannten Rechten vereinbar sind.

Anmerkung 18:

ILO-Kovention Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Art. 1, Abs. 1, lit. a:

1) Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als «Diskriminierung»

- a) jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen.

ILO-Kovention Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Art. 2:

Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepasst sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten.

Anmerkung 19:

Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) Art. 14: Diskriminierungsverbot

Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.