



## Besprechung des Berichts des BFA „Ausländerbericht 1997 – Ausgewählte Fragen und Probleme im Ausländerbereich“

### Kritik

- Die Grundlage des Berichtes bildet laut Einleitung eine Umfrage bei den Fremdenpolizeibehörden. Ein bekanntes und oft besprochenes Problem im Zusammenhang mit Ausländern und Kriminalität ist die Tatsache, dass die zur Argumentation herbeigezogenen polizeiliche Kriminalstatistiken die Anzeigen und nicht die Urteile umfassen und damit Vermutungen und vorgegebene Kategorien das Bild verzerren. Der vorliegende Bericht geht noch einen Schritt weiter: Nicht Anzeigen, sondern vage Anschuldigungen, Vollzugsprobleme, oft einfach die Störung des normalen bürokratischen Ablaufs, werden zum Beleg der Kriminalität von Ausländern quantifiziert und rationalisiert.
- Datenerhebungen sind immer nur so gut wie ihr schwächstes Glied. Die hier zusammengestellten Äusserungen sind oft so ungleichartig, dass diese Unterschiedlichkeit (z.B. S. 19f, 24, 46, 50) zumindest thematisiert werden sollte (dies ist nur auf S. 46 der Fall). Daten von derart unterschiedlicher Qualität – konkrete Zahlenangaben, Schätzungen, Annahmen, Trendangaben ohne quantitative Referenz – sollten nicht in Tabellen und Text auf der gleichen Ebene gehandhabt werden.
- Begriffe, die zwar im Alltag von Vollzugsorganen gebräuchlich sind, in einem objektivierten Zusammenhang wie dem Vorliegenden aber falsche Eindrücke vermitteln, werden im Text unkommentiert und unrelativiert ohne quantitativen Bezug übernommen: z.B. *Beweisnotstand* (S. 19), *Scheinehen Tür und Tor öffnen* (S. 21), *massive Zunahme* (S. 22), *Beschwerdefreudigkeit* (S. 23), *Vollzugsnotstand* (S. 24), *„Russenmafia“* (S. 26), *eigentlicher „Kettennachzug“* (S. 30), *Beängstigende Anzahl unechter Dokumente* (S. 31). Ohne in einen seriösen, auch mit quantitativen Angaben abgestützten Rahmen gesetzt und auf ihre Repräsentativität geprüft zu werden, können die kolportierten Einzelfälle, Annahmen und Mutmassungen (z.B. S. 20, 22) dieselbe Wirkung haben, wie die punktuelle Berichterstattung und effekthascherischen Schlagzeilen gewisser Medien.
- Sowohl bei den erhobenen Daten als auch bei zitierten Meinungsumfragen oder dem Verweis auf „die Öffentlichkeit“ (z.B. S. 31, 65) werden Ursache und Wirkung nicht auseinandergehalten und kritisch hinterfragt. Im Meinungsbildungsprozess spielen Verwaltung und Behörden eine zentrale Rolle, ihr Einfluss muss in die Analyse miteinbezogen werden. Politisch bedeutet dies aber, dass Sie diese Rolle aktiv wahrzunehmen haben und sich nicht darauf berufen können, nur der öffentlichen Meinung oder gar den Leserbriefschreibern oder dem Stammtisch zu folgen.
- Auch wenn Umfragen belegen, dass sich die Stossrichtung der Ablehnung ausländischer Menschen zunehmend dem Drei-Kreise-Modell angleicht und insbesondere Bürger/-innen aus Ländern „Ex-Jugoslawiens“ von dieser Ablehnung betroffen sind, darf dies keinesfalls zum Anlass oder zur Bestätigung einer „volksnahen“ Politik genommen werden (z.B. S. 25,

31f). Es ist vielmehr davon auszugehen, dass diese Politik selbst die Haltung der Bevölkerung beeinflusst hat.

Der Bericht belegt in den Augen der EKR ihre damalige Stellungnahme zum Drei-Kreise-Modell: die bundesrätlichen Kategorien der Zuwanderungspolitik haben dazu beigetragen, Diskriminierungskategorien für in der Schweiz lebende Ausländer/innen zu bilden. Es sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass niemand etwa zur Zeit der Winterolympiade von Sarajevo und bis zu Beginn der 90er Jahre Menschen aus dem damaligen Jugoslawien als besonders „fremd“ betrachtet hat.

- Die Tatsache, dass das Drei-Kreise-Modell die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verletzt, kann nicht mit dem Verweis auf das angeführte Bundesgerichtsurteil (BGE 123 II 472ff) entkräftet werden (S. 25). Dieses bezog sich ausschliesslich auf die Zulässigkeit einer selektiven Ausländerpolitik, es behandelte nicht die u.a. auch von der EKR kritisierte Unterscheidung zwischen dem 2. und dem 3. Kreis. Auch führte die Kritik der EKR nicht juristische, sondern allein gesellschaftspolitische und ethische Argumente an. Das UNO-Komitee zur Überwachung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) stützte ausdrücklich die Kritik der EKR am Drei-Kreise-Modell und verlangte von der Schweiz dessen Abschaffung (Schlussbemerkungen, Punkt 5/CERD/304/Add. 44). Die offizielle Schweizer Delegation hat diese Kritik akzeptiert. Es geht daher nicht an, in einem offiziellen Text hinter diese Einsichten zurückzufallen.
- Die Daten werden nicht miteinander in Zusammenhang gesetzt. Als Beispiel sei die Frage der Scheinehen aufgeführt (S.17ff): Selbst wenn man von den maximal geschätzten Zahlen ausgeht (S.19), kommt man auf rund 500 vermutete Fälle. Das ist statistisch gesehen nicht „recht bedeutend“ (S. 20) sondern das sind 4,5 % der rund 11'000 jährlich bewilligten Zulassungen zum Zweck der Ehe bzw. 0,5 % der jährlichen Gesamtzulassung. Selbst bei der Maximalannahme sind somit nur 1,5 % der auf S. 65 aufgeführten 33'000 Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen von Familienzusammenführung und Eheschliessung in die Schweiz kommen, „suspekt“ (es sei noch darauf hingewiesen, dass eine Quantifizierung des Missbrauchs bei Familiennachzug fehlt). Solche Grössenordnungen können kaum zum „Missbrauchsnotstand“ erklärt werden.
- Die vorliegende Darstellung verstärkt die Vorurteile und kriminalisiert undifferenziert ganze Gruppen von Personen und Menschen aus bestimmter Regionen. „Missbräuche“ wie Identitätsverschleierung, illegaler Aufenthalt, Scheinehe etc. sind nicht „paradox“ (S. 25), sondern eine logische Folge dieser Politik.
- Während in der Fussnote 19 und der Tabelle auf S. 31 präzise Angaben gemacht werden, wird im Text pauschal von Ex-Jugoslawien gesprochen (S. 29, 31). Selbst wenn auf Grund der eingegangenen Daten pauschal über Bürger eines Landes geurteilt werden soll (S. 29, 31), sollte es inzwischen möglich sein, Staaten wie Slowenien, Kroatien, Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien sowie Bosnien-Herzegowina auseinanderzuhalten – immerhin sind diese Länder seit 1992 von der Schweiz offiziell anerkannt.
- Fehlende Identitätspapiere werden allein den schlechten Absichten der Asylsuchenden zugeschrieben, nirgends wird in Erwägung gezogen, dass diese Situation auch auf die Verfolgungssituation zurückführbar sein könnte. Desgleichen wird illegale Einreise auf die gleiche Ebene gesetzt wie „kriminelle Machenschaften“ (S. 66), dabei führen Fluchtsituation und immer abschreckendere Massnahmen der europäischen Länder dazu, dass oft kein anderer Weg als die illegale Einreise mehr offen scheint, um in Sicherheit und Würde leben zu können.
- Die angesprochenen „Missbräuche“ sind nicht oder nur zum Teil ausländer-spezifisch:

- „Working poors“, die trotz Vollbeschäftigung nicht mehr für ihre Familien aufkommen können und deswegen fürsorgeabhängig werden, sind das Resultat von Gehältern, welche die minimalsten Lebenskosten nicht decken (S. 16).
- Arbeitslosigkeit, Fürsorgeabhängigkeit, Verschuldung (S. 30) sind Probleme unserer Gesellschaft. Die Tatsache, dass sie verstärkt Ausländer/innen betreffen, kann nicht ihnen angelastet werden, sondern sind Ausdruck ihrer unterprivilegierten Stellung in unserer Gesellschaft.
- Der Bezug von Arbeitslosengeldern bei gleichzeitiger Schwarzarbeit (S.22) ist kein ausländerspezifisches Problem. Bei Schwarzarbeit (S. 49ff) sind es hauptsächlich die Arbeitgeber, die zur Rechenschaft gezogen werden müssten.  
Geht man aber von den Schwarzarbeiter/innen aus, so erstaunt die Behauptung, dass die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung ein Hauptproblem darstelle (S. 67), wenn nur eine Zeile davor eine wissenschaftliche Studie zitiert wird, die zum Schluss kommt, dass 2/3 der Schwarzarbeit von Schweizerinnen und Schweizern geleistet wird.
- Alle aufgeführten Rechtsbrüche im „Nachtclubwesen“ (S. 45ff) betreffen die Arbeitgeberseite. Es ist daher nicht einsichtig, warum diese als „Ausländerproblem“ zu bezeichnen sind. Dass die betroffenen Frauen sich nicht gegen die Missbräuche wehren können, hängt nicht nur damit zusammen, dass es sich beim „einschlägigen Milieu um eine geschlossene Gesellschaft handelt“ (S. 47), sondern auch damit, dass sie im Fall einer Klage den Arbeitsplatz verlieren und schutzlos ausgeschafft würden. Wenn man die Ausländerinnen als Teil des Problems darstellen will, muss diese Problematik ausdrücklich angesprochen werden, eine Fussnote mit Verweisen auf nicht weiter erläuterte parlamentarische Vorstösse reicht in einem ansonsten ausdrücklich lesefreundlich gestalteten Bericht nicht.
- Massnahmen gegen die aufgeführten Missbräuche seien kaum möglich, weil, so wird geklagt, übergeordnete Mächte wie die Wirtschaft oder die internationalen Verpflichtungen die Hände binden (S. 69ff).  
Die fehlende Bereitschaft „der Wirtschaft“, restriktive Massnahmen zu übernehmen, ist aber ganz einfach auf die Tatsache zurückzuführen, dass die ausländischen Arbeitskräfte für unser Wirtschaftssystem und die Wahrung unseres Wohlstands unentbehrlich sind.
- Auf der anderen Seite hat die Schweiz internationale Verträge ratifiziert bzw. ist internationalen Konventionen beigetreten, um aktiv zur Verteidigung von Menschenrechten, zum Schutz von Verfolgten und Diskriminierten, zur Sicherung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Errungenschaften im In- und Ausland beizutragen. Die Verteidigung von Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und Menschenrechten gerade in schweren Zeiten ist Zeugnis der Reife und Menschlichkeit eines Staatswesens. Es ist daher bedauerlich, wenn internationale Verpflichtungen einzig unter dem Aspekt behandelt werden, inwiefern sie die Handlungsfreiheit einer repressiveren Politik beschränken (S. 8, 16, 70ff).
- An keiner Stelle findet sich ein Hinweis auf Fluchtgründe, Verfolgungssituation, Anrecht auf Schutz etc., nirgends ein Verweis auf den ideellen, aber vor allem auch volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Nutzen, den die Schweiz aus der Anwesenheit der Zugewanderten zieht. Kontrolle, restriktive Ausreizung der Rechtsprechung, Repression, Abschottung und Ausweisung lauten die gewünschten Lösungen.

Zusammenfassend muss aus den oben dargestellten Gründen gefolgert werden, dass die Grundhaltung des Berichts Abwehr ist. Er suggeriert, Ausländern und Ausländerinnen sei grundsätzlich mit Vorsicht und Argwohn zu begegnen. Diese trügen die Hauptschuld an weiten Teilen unserer gesellschaftlichen Probleme und seien vorwiegend auf die Erschleichung materieller Vorteile auf Kosten der einheimischen Bevölkerung aus.

Das Zusammenspiel dieser Vorwürfe kriminalisiert weite Lebensbereiche der Ausländer und öffnet unter einem rationalisierendem Deckmantel und sozusagen mit behördlichem Segen fremdenfeindlichen Parolen Tür und Tor.

### **Vorschläge**

- Ausgangspunkt des Berichts sollte die Erkenntnis sein, dass der Ausländeranteil keinen oder einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz von und Toleranz gegenüber Ausländern hat, wie dies Abstimmungen über Einbürgerung oder zur Antirassismus-Strafnorm belegen (S. 71). Das heisst, Fremdenfeindlichkeit wird nicht durch die Anwesenheit von Fremden ausgelöst.
- Zweitens sollte ein Ausländerbericht auf der Erkenntnis beruhen, dass historisch und gesamtgesellschaftlich gesehen nicht die Missbrauchbekämpfung wesentlich zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit beigetragen hat und beiträgt (wie auf Seite 11 behauptet wird), sondern die erfolgreichen Integrationsleistungen der schweizerischen Gesellschaft einerseits und der Ausländer/innen andererseits.
- Das eine Standbein eines solchen Berichtes muss daher der Beitrag der Ausländer und Ausländerinnen zum wirtschaftlichen Wohlstand und sozialen Frieden, zur Bildung und Forschung, kultureller Vielfalt und allgemeinen Lebensqualität, internationalen Vernetzung, zur Sicherung der Sozialwerke und der Altersvorsorge sein.
- Das zweite Standbein muss die quantitative und qualitative Darstellung der Integrationsleistungen sein, die Ausländer und schweizerische Institutionen wie Schule, Kirche, Sozialwerke und die Wirtschaft erbringen.
- Wenn Missbräuche dargestellt werden, sollten sie mit konkreten Daten belegt und in einen erklärenden und interpretierenden Rahmen gesetzt werden.
- Geht es um die Bekämpfung von Missbräuchen, muss die Darstellung und Besprechung jener Massnahmen im Mittelpunkt stehen, die von Experten/-innen unbestritten als zentral betrachtet werden, um Missbräuchen und Kriminalisierung von Ausländern/-innen entgegenzutreten: Die Möglichkeit eines Familienlebens unabhängig vom rechtlichen Status, gezielte Weiter- und Berufsbildung, Beschäftigungsprogramme, Beteiligung an politischer Entscheidungsfindung auf Gemeinde- und Kantonsebene, Erleichterung der Einbürgerung.