

Bericht zur illegalen Migration

23. Juni 2004

IMES, BFF, fedpol und Grenzschutzkorps (EZV)

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung	4
1.1 Weshalb ein Bericht zur illegalen Migration?	4
1.2 Der Ist – Zustand	4
1.2.1 Die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt.....	4
1.2.2 Missbräuche im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht	5
1.2.3 Kriminalität und öffentliche Sicherheit	5
1.3 Die wichtigsten Probleme	6
1.3.1 Kriminalität.....	6
1.3.2 Schwarzarbeit.....	6
1.3.3 Missbräuche im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht	7
1.4 Sicht der Kantone	8
1.5 Gewichtung	9
2 Ist - Zustand: illegale Migration	10
2.1 Umgehung der geltenden Zulassungsbestimmungen	10
2.2 Schätzungen zum Umfang des illegalen Aufenthalts.....	10
2.3 Einreise in die Schweiz.....	12
2.3.1 Illegale Einreisen	12
2.3.2 Fälschung von Ausweisen.....	14
2.3.3 Asylgesuche bei der Einreise	14
2.3.4 Rückübernahmeabkommen	15
2.3.5 Einreise an den Flughäfen.....	16
2.4 Formen und Zweck des Aufenthalts in der Schweiz	16
2.4.1 Schwarzarbeit.....	16
2.4.2 Legaler Aufenthalt durch Missbrauch der gesetzlichen Vorschriften	19
2.4.3 Begehung von Straftaten.....	22
2.5 Massnahmen zur Verhinderung von illegalen Einreisen und Aufenthalten sowie von Gesetzesmissbräuchen.....	23

3	Probleme	24
3.1	Negative Auswirkungen der Schwarzarbeit	24
3.2	Probleme während des illegalen Aufenthalts.....	25
3.2.1	Integrationsprobleme während des illegalen Aufenthalts	25
3.2.2	Sozialversicherungen	25
3.2.3	Steuerpflicht	27
3.2.4	Einschulung.....	27
3.3	Politische Forderungen nach Regularisierung des illegalen Aufenthalts („Sans- papiers“)	28
3.3.1	Ausgangslage.....	28
3.3.2	Regelung in persönlichen Härtefällen.....	29
3.3.3	Aktuelle politische Forderungen	29
3.4	Probleme bei der Kriminalitätsbekämpfung	30
3.4.1	Kriminaltourismus.....	30
3.4.2	Terrorismus und gewalttätiger Extremismus	30
3.4.3	Menschenschmuggel (Schleppertätigkeit).....	30
3.4.4	Menschenhandel	31
3.4.5	Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität.....	32
3.5	Lückenhafte Kontrollen, unterschiedliche Praxis der Behörden und Gerichte	32
3.5.1	Kontrolle im Ausland	32
3.5.2	Grenzkontrollen	33
3.5.3	Personenkontrollen am Flughafen.....	34
3.5.4	Kontrollen im Inland.....	35
3.5.5	Fehlende Datenbekanntgabe	36
3.6	Probleme mit der Umgehung der Ausländer- und Asylgesetzgebung	36
3.6.1	Umgehung der Ausländergesetzgebung durch den Familiennachzug	36
3.6.2	Missbrauch des Asylrechts.....	37
3.7	Vollzugsprobleme nach einer Wegweisung.....	37
3.8	Internationale Zusammenarbeit	39
4	Ergebnis der Umfrage bei den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	40
4.1	Öffentliche Sicherheit / Ausländerkriminalität	41
4.2	Asylbereich	42
4.3	Missbrauch des geltenden Ausländerrechts	45
4.4	Vollzug und Kontrolle.....	47
4.5	Bemerkungen und Hinweise.....	48
5	Anhänge zum Bericht illegale Migration.....	49

1 Zusammenfassung

1.1 Weshalb ein Bericht zur illegalen Migration?

Bis heute sind aussagekräftige Angaben über die Ursachen, das Ausmass und die Auswirkungen der illegalen Migration nur teilweise vorhanden. Im Januar 2004 beauftragte der Vorsteher des EJPD die betroffenen Bundesämter seines Departements und das Grenzwachtkorps deshalb, den Ist-Zustand im Bereich der illegalen Migration zu erheben. Um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten, wurden auch die Kantone miteinbezogen und gebeten, zu konkreten Fragen Stellung zu nehmen.

1.2 Der Ist – Zustand

1.2.1 Die illegale Einreise und der illegale Aufenthalt

Über die Zahl, die Lebenssituation und die Aufenthaltsdauer der illegal anwesenden Personen sind zurzeit keine verlässlichen Angaben möglich. Schätzungen gehen von 50'000 bis 300'000 Personen aus. Illegal Anwesende arbeiten insbesondere in strukturschwachen Branchen wie der Landwirtschaft, dem Gast- und dem Baugewerbe sowie in Haushalten und als Prostituierte. Trotz Arbeitslosigkeit besteht eine Nachfrage nach „billiger“ Arbeit. Gemäss einer Studie von Prof. Schneider von der Universität Linz sind heute in der Schweiz rund 90'000 ausländische Arbeitskräfte illegal beschäftigt. Laut dieser Studie sind dies ein Drittel mehr als vor 10 Jahren.

Die Erfahrungen zeigen, dass illegale Einreisen und Aufenthalte insbesondere in folgenden Situationen vorkommen:

- **Selbständige Einreise** zur Suche und Aufnahme einer Schwarzarbeit.
- **Illegaler Nachzug von Verwandten und Bekannten:** Bereits anwesende Personen organisieren die illegale Einreise oder erschleichen ein Visum und vermitteln einen Arbeitsplatz (Kettenmigration).
- **Persönliche Voraussetzungen für den legalen Aufenthalt fehlen:** Die Einkünfte oder die Wohnung sind zu klein für den Familiennachzug; Personen verbleiben nach einer Scheidung; nicht bewilligter Aufenthalt beim Konkubinatspartner oder beim gleichgeschlechtlichen Partner.
- **Nach einem befristeten legalen Aufenthalt erfolgt keine Ausreise:** Zum Beispiel nach einem visumpflichtigen Besuch, nach einer abgeschlossenen Ausbildung, nach Ablauf einer Kurzaufenthaltsbewilligung. Der befristete Aufenthalt dient jährlich schätzungsweise in mehr als tausend Fällen auch lediglich als Vorwand, um legal einreisen und später ein Asylgesuch einreichen zu können.
- **Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt im Asylbereich:** Asylsuchende umgehen die Grenzkontrollen zu rund 90%, wie die Auswertung von Erstbefragungsprotokollen ergeben hat. Bei rund 60% der Abgänge aus den Asylstatistiken ist der weitere Verbleib unbekannt; viele Asylsuchende tauchen während des Verfahrens oder nach einem negativen Asylentscheid unter oder reisen unkontrolliert aus. Im Jahr 2003 waren dies rund 10'500 Personen.
- **Schlepperorganisationen ermöglichen die illegale Einreise.** Ein grosser Teil der Asylsuchenden nutzt die Dienste von Schleppern. Täter sind kriminelle Organisationen

wie auch Einzelpersonen mit Bereicherungsabsicht. Im Jahr 2002 wurden nach Angaben des Bundesamtes für Statistik 60 Schlepper verurteilt. 569 Personen wurden wegen Erleichterns der Einreise ohne Bereicherungsabsicht verurteilt. Im Jahr 2003 wurden vom Grenzschutzkorps 422 Personen aufgegriffen, die Beihilfe zur illegalen Einreise leisteten.

1.2.2 Missbräuche im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht

Zur Erschleichung eines legalen Aufenthalts werden verschiedene Wege beschritten:

- **Es werden falsche Angaben beim Visumgesuch und der Grenzkontrolle gemacht.** Zudem werden auch gefälschte Dokumente benutzt.
- **Unbegründete Asylgesuche werden gestellt.** Im Jahr 2003 wurde auf 28 Prozent der Asylgesuche nicht eingetreten. In mehr als 80 Prozent aller geprüften Fälle konnten die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller keine Gefährdung im Herkunftsstaat geltend machen.¹
- **An den Empfangsstellen legten im Jahr 2003 rund 80% der Asylsuchenden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise vor, die ihre Herkunft oder Identität belegen.** Nach einem negativen Entscheid kann die Wegweisung sehr oft nicht durchgesetzt werden. Derzeit müssen im Asylbereich in rund 12'000 Fällen Reisepapiere beschafft werden.
- **Scheinehen werden eingegangen im Hinblick auf eine erleichterte Einbürgerung.** 1996 gaben die kantonalen Migrationsbehörden an, in rund 400 Fällen ein Verfahren wegen Verdachts auf Scheinehe eröffnet zu haben. Die Kantone verweisen - wie in andern Ländern auch - auf eine Zunahme der Scheinehen; konkrete Zahlen fehlen jedoch. Das eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen hält heute Schätzungen von jährlich 500 bis 1'000 Verdachtsfällen für plausibel. Das Bundesgericht behandelt jährlich rund 100 Beschwerden im Zusammenhang mit Scheinehen.

1.2.3 Kriminalität und öffentliche Sicherheit

- **Einzelne Ausländergruppen sind überdurchschnittlich an kriminellen Taten beteiligt, insbesondere bei Drogenhandel, Diebstahl und Gewaltdelikten.** Die Kriminalstatistik für 2003 weist bei den Verzeigungen einen Ausländeranteil von 55,3% auf, was den höchsten Stand der letzten zehn Jahre bedeutet. Eine gesamtschweizerische Auswertung neuerer Datums, die auch den Status der Ausländer berücksichtigt, besteht nicht, da die entsprechenden Daten von den meisten Kantonen nicht erhoben werden. Anhaltspunkte liefert jedoch die Kriminalstatistik des Kantons Zürich für das Jahr 2003: Von allen 15'285 tatverdächtigen Ausländern in diesem Kanton hatten 60 Prozent einen festen Wohnsitz in der Schweiz. Dieser Anteil ist seit mehreren Jahren stabil. Weitere 28 Prozent waren Asylsuchende; deren Anteil an allen tatverdächtigen Ausländern hat sich seit 1996 verdreifacht. Rückläufig ist der Anteil der tatverdächtigen Kriminaltouristen und der illegal Anwesenden; ihr Anteil an allen tatverdächtigen Ausländern sank im Kanton Zürich seit 1996 von 23 Prozent um mehr als die Hälfte auf 11 Prozent.

¹ 81 Prozent der Asylgesuche wurden im Jahr 2003 abgewiesen, 12,2 Prozent der Personen vorläufig aufgenommen, und 6,8 Prozent der Asylsuchenden erhielten Asyl.

- **Opfer von Menschenhandel sind mehrheitlich illegal anwesende Migrantinnen, vor allem im Bereich der Prostitution.** Gemäss einer Umfrage des fedpol bei den Kantonen aus dem Jahr 2002 sind in der Schweiz schätzungsweise rund 6'000 Prostituierte zeitweise oder dauernd ohne ausländerrechtliche Bewilligung tätig. Ein kleinerer Teil von ihnen sind Opfer von Menschenhandel. Jährlich gibt es eine bis fünf Verurteilungen wegen Menschenhandels und durchschnittlich rund 20 Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution. Pro Fall und Verurteilung sind in der Regel mehrere Opfer betroffen (beim grössten Fall der letzten Jahre waren es 87). Es wird zudem eine erhebliche Dunkelziffer vermutet.
- **Den Aufenthalt im Rahmen des Asylverfahrens benutzen vereinzelt auch Anhänger extremistischer Organisationen für Aktivitäten,** die die innere oder äussere Sicherheit sowie die Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten gefährden können.
- Im vergangenen Jahr haben **Drohungen und Gewalttätigkeiten gegen Behördenmitglieder** um 51 Prozent zugenommen. Von den 1'161 ermittelten Tätern hatten fast die Hälfte, nämlich 530, einen ausländischen Pass.

1.3 Die wichtigsten Probleme

1.3.1 Kriminalität

Die wichtigsten Gründe für Straftaten von Ausländern:

- **der vergleichsweise hohe Wohlstand macht die Schweiz attraktiv** für Diebstahl, Raub und Drogenkriminalität;
- **eine geringe Integration fördert die Bereitschaft zur Kriminalität;**
- **zu milde Strafen und im Vergleich mit den Herkunftsstaaten grosszügige Haftbedingungen in den Gefängnissen;**
- **die verhältnismässig geringe Polizeidichte führt zu einem geringen Entdeckungsrisiko;**
- **die Vollzugsprobleme ermöglichen den Aufenthalt zur Ausübung von weiteren Straftaten auch nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid.**

Menschenhandel und Menschenschmuggel stehen in einem direkten Zusammenhang mit illegaler Migration. Menschenhändler und -schmuggler werden selten angezeigt, da die Opfer aus Angst vor Repressalien keine Aussagen machen. Die Aufklärung der Fälle wird zusätzlich erschwert, wenn die Opfer von Menschenhandel umgehend aus der Schweiz ausgewiesen werden.

1.3.2 Schwarzarbeit

Illegale Migration und Schwarzarbeit haben schädliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Bevölkerung:

- **Lohn- und Sozialdumping;**
- **Erhöhung der Arbeitslosigkeit;**
- **Konkurrenzvorteile gegenüber korrekten Unternehmen;**

- **auch längerfristig Anwesende können sich nicht integrieren.**

Illegal Anwesende und deren Arbeitgeber bezahlen sehr oft keine Beiträge für die Sozialversicherungen und keine Steuern. Wissenschaftliche Schätzungen sprechen von Verlusten in der Höhe von bis zu 10 Milliarden Franken pro Jahr.

1.3.3 Missbräuche im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht

Asylrecht

Die hohe Ablehnungsrate lässt generell den Schluss zu, dass in vielen Fällen das Ziel eines Asylgesuches nicht der Schutz vor Verfolgung ist.

Daraus ergeben sich folgende Probleme:

Lange Aufenthalte: Das geltende Recht schreibt vor, dass Asylgesuche auch dann behandelt werden müssen, wenn die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ihre Identität verschleiern und ihre Herkunft nicht bekannt geben. Die aufwändige Identitätsabklärung sowie der schwierige Vollzug von Wegweisungen führen zu langen Aufenthalten².

Während dieser Zeit ist der Zugang zu staatlicher Hilfe grundsätzlich offen; seit dem 1. April 2004 wird nach einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid nur noch eine Nothilfe ausgerichtet. Anreize für eine Zusammenarbeit der Asylsuchenden mit den Asylbehörden fehlen.

Hohe Sozialkosten: Das Budget von rund einer Milliarde Franken im Asylbereich ist im Verhältnis zu der Zahl der tatsächlich anerkannten Flüchtlinge unverhältnismässig hoch.

Schwieriges Verhalten: In den Empfangsstellen des Bundes und in den Unterkünften der Kantone und Gemeinden ist das renitente und manchmal gewaltbereite Verhalten eines Teils der Asylsuchenden eine schwere Belastung für das Betreuungspersonal. Geeignete Sanktionsmöglichkeiten fehlen.

Ausländer- und Bürgerrecht

Das Erschleichen von Bewilligungen, sei es durch falsche Angaben im Visumverfahren oder durch Scheinehen, bleibt angesichts der grossen Zahl von Gesuchen oft unentdeckt³. Das tatsächliche Ausmass der Missbräuche kann nicht beziffert werden, da entsprechende Statistiken fehlen. Der Nachweis von Scheinehen und anderer Missbräuche ist aufwändig und schwierig, da sie nur durch Indizien nachgewiesen werden können. Mit Scheinehen oder rechtsmissbräuchlichem Festhalten an gescheiterten Ehen kann nach fünf Jahren auch eine erleichterte Einbürgerung erschlichen werden.

1.3.4 Vollzug und Kontrolle

Für den Vollzug der Migrationsgesetze und für die Polizeikontrollen im Inland sind hauptsächlich die Kantone zuständig⁴.

² Ende 2003 waren von 64'650 Personen (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene) 10'600 Personen als erwerbstätig und 3'150 als arbeitslos gemeldet.

³ Jährlich werden rund 500'000 Visa ausgestellt, rund 12'000 schweizerisch-ausländische Ehen geschlossen, insgesamt rund 45'000 Familiennachzüge bewilligt.

⁴ Die Kantone prüfen die Gesuche im Ausländerbereich, vollziehen Wegweisungen und wenden Zwangsmassnahmen an. Auch die Kontrollen bei illegalem Aufenthalt und Schwarzarbeit obliegen ihnen. Für die Grenzkontrollen sind die Grenzpolizei und das Grenzwachtkorps zuständig.

- **Illegale Einreise:** Angesichts der 700'000 Grenzübertritte pro Tag können die Visum- und Bewilligungsverfahren⁵ sowie die heutigen stichprobenweisen Kontrollen an der Grenze und im Innern des Landes unerwünschte Aufenthalte nur beschränkt verhindern. Die Akzeptanz von zeitraubenden Kontrollen an den Grenzen besteht kaum.
- **Wegweisungsvollzug:** Ausser mit fehlenden Papieren und der nicht bekannten Identität haben die Vollzugsorgane vor allem damit zu kämpfen, dass einige Herkunftsländer zum Teil keine Dokumente ausstellen. Einzelne Kantone vollziehen die Wegweisungsentscheide zudem schlecht.
- **Internationale Zusammenarbeit:** Die Zusammenarbeit mit einigen Herkunftsstaaten ist unbefriedigend. Die Rückübernahme erfolgt gar nicht oder nur schleppend; zudem werden zum Teil unerfüllbare Gegenforderungen gestellt. Erschwerend kommt hinzu, dass die ausserpolitischen Aktivitäten zu wenig gut aufeinander abgestimmt sind.

Im Rahmen der bilateralen Abkommen über die Polizeizusammenarbeit besteht von Fall zu Fall ein indirekter Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS). Der Zugang zur Fingerabdruckdatenbank im Bereich Asyl (EURODAC) fehlt.

- **Kantonale Unterschiede:** Die Kantone erfüllen ihre Vollzugsaufgaben uneinheitlich und nicht immer konsequent. Die bestehenden Zwangsmassnahmen werden von den kantonalen Behörden unterschiedlich angewendet, vor allem bei der Ausschaffungshaft.
- **Zu geringe Strafen:** Die strafrechtlichen Konsequenzen bei illegaler Einreise, illegalem Aufenthalt und bei Schwarzarbeit schrecken nicht genügend ab. Die Schwarzarbeitgeber zahlen meistens eine Busse von rund 300 Franken; dieser Betrag ist tiefer als die eingesparten Bewilligungsgebühren. Zudem ist die Praxis der Strafgerichte in den Kantonen unterschiedlich.
- **Zusammenarbeit der Behörden:** Die Bewältigung der illegalen Migration ist eine Aufgabe, welche die Mitwirkung verschiedenster Behörden des Bundes und der Kantone erfordert. Insbesondere sind dies: IMES, BFF, fedpol, Grenzwachtkorps, Auslandsvertretungen sowie die Polizei-, Ausländer- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone. In gewissen Bereichen sind die Zusammenarbeit, die Koordination und der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen mangelhaft. Es fehlt zum Beispiel an bereichsübergreifenden, aktuellen Lageanalysen zur illegalen Migration, etwa bei einer Zunahme illegaler Einreisen aus einem bestimmten Land.
- **Zu wenig Personal:** Es fehlt heute unter anderem an Personal für umfangreichere Kontrollen. Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSP) spricht von einem Unterbestand von 1'600 Polizisten (bei einem Gesamtbestand von 15'000). Beim Grenzwachtkorps fehlen 290 Personen (bei einem Gesamtbestand von 2'012). Weiter ist die Ausbildung unzureichend, zum Beispiel für das Erkennen von gefälschten Dokumenten bei der Erteilung der Visa.

1.4 Sicht der Kantone

Die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurden gebeten, Fragen zur illegalen Migration zu beantworten. Es hat sich gezeigt, dass auch den kantonalen Behörden aussagekräftige Statistiken zu den im Bericht enthaltenen Problemfeldern fehlen.

⁵ Pro Jahr werden rund 500'000 Visa und rund 100'000 neue Aufenthaltsbewilligungen ausgestellt.

Übereinstimmend machen die Kantone auf folgende zentrale Probleme aufmerksam:

- **Das Verhalten der betroffenen Personen und die mangelnde Kooperation der Heimatstaaten schaffen ernsthafte Probleme beim Vollzug der Wegweisungen;**
- **Kriminalität und Gewalt auch gegenüber der Polizei wachsen; Drogendelikte nehmen zu;**
- **die ausländerrechtlichen Bestimmungen werden umgangen, insbesondere durch Scheinehen. Der Missbrauch kann aber nur schwer nachgewiesen werden.**

Die Schwarzarbeit mit illegalem Aufenthalt wird nur von einem kleineren Teil der Kantone als schwerwiegendes Problem geschildert.

Angesichts dieser schwierigen Probleme sowie des mehrfach angesprochenen mangelnden Personals und der fehlenden rechtlichen Möglichkeiten besteht bei den kantonalen Vollzugsbehörden sehr oft ein starkes Gefühl der Machtlosigkeit.

1.5 Gewichtung

Die aufgeführten Probleme beeinflussen sich gegenseitig und müssen daher auch als Gesamtes angegangen werden. Beispiele: Ein einfacher Zugang zu Schwarzarbeit fördert die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt. Die Möglichkeit eines langen Aufenthaltes in der Schweiz auch mit einem unbegründeten Asylgesuch kann Menschenschmuggel attraktiver machen. Dieser Aufenthalt kann für Straftaten missbraucht werden, und die Kriminalität steigt.

Die Gewichtung der einzelnen Bereiche:

1. Aus einer übergeordneten Sicht ist das schwerwiegendste Problem **die Ausländerkriminalität**, da sie die Sicherheit der Bevölkerung direkt bedroht.
2. Aus ökonomischer Sicht ist **die Schwarzarbeit** von illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern das grösste Problem. Sie führt zu sehr hohen Einnahmeverlusten⁶ bei den Sozialversicherungen und den Steuern und fördert die Arbeitslosigkeit. Der Asyl- und Ausländerrechtsmissbrauch verursacht erhebliche Verwaltungs- und Sozialhilfekosten.
3. Aus der Sicht der Bevölkerung steht **der Asylbereich** mit den damit verbundenen Problemen der **Sicherheit, der Integration, der hohen Kosten** und der Umgehung der Zulassungsvorschriften im Vordergrund.
4. Aus der Sicht der Verwaltung erscheinen die Probleme beim **Vollzug des geltenden Rechts und bei der internationalen Zusammenarbeit** zentral.

Die laufenden Gesetzesrevisionen werden die Finanzierungs- und Vollzugsinstrumente verbessern (Entlastungsprogramm 03, Teilrevision Asylgesetz, neues Ausländergesetz, Schwarzarbeitsgesetz).

⁶ Schätzungen gehen von jährlich rund 10 Milliarden Franken aus.

2 Ist - Zustand: illegale Migration

2.1 Umgehung der geltenden Zulassungsbestimmungen

Die aktuelle Zulassungspolitik ermöglicht es der Wirtschaft, die tatsächlich benötigten qualifizierten Arbeitskräfte aus der ganzen Welt zu rekrutieren.

Angesichts des weltweiten Migrationsdrucks und des Bedürfnisses in einzelnen Branchen nach wenig qualifizierten, insbesondere „billigen“ Arbeitskräften auch von ausserhalb des EU-/EFTA-Raums werden die restriktiven Zulassungsbestimmungen umgangen. Neben der Erwartung, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben zu können, ist auch eine Teilnahme am ausgebauten Sozialsystem attraktiv, oder der illegale Aufenthalt dient zur Begehung von Straftaten. Oft wird ein unbegründetes Asylgesuch gestellt, um den Aufenthalt (vorübergehend) zu legalisieren, oder die Bestimmungen etwa über den Familiennachzug werden zur Umgehung der Zulassungsbestimmungen missbraucht. Diese Tatsachen können in allen entwickelten Staaten festgestellt werden.

Das Ausmass der illegalen Migration ist abhängig von der (schlechten) Lage in den Herkunftsstaaten, aber auch von der Attraktivität des schweizerischen Arbeitsmarkts und den zu erwartenden Sozialleistungen. Ein sehr wichtiger Faktor sind aber auch bereits anwesende Verwandte und andere Landsleute, welche die Einreise und den Aufenthalt stark begünstigen (Kettenmigration). Die Einreise wird zu einem erheblichen Teil „privat“ organisiert (mit Besuchseinladungen, Einzelschmuggel, Scheinehen etc.). Zunehmend sind auch Schlepperorganisationen am Werk.

Die illegale Migration wird zudem von der Intensität der Kontrollmassnahmen im Ausland, an der Grenze und im Inland beeinflusst.

2.2 Schätzungen zum Umfang des illegalen Aufenthalts

In der öffentlichen Diskussion werden rechtswidrig anwesende Ausländerinnen und Ausländer etwas unpräzise als „Sans-Papiers“ umschrieben. Aus juristischer Sicht bilden sie jedoch keine besondere Gruppe.

Die Zahl der in der Schweiz illegal anwesenden Ausländer/innen ist naturgemäss nicht zuverlässig feststellbar. Die oft politisch beeinflussten Schätzungen gehen weit auseinander, plausible wissenschaftliche Untersuchungen dazu fehlen. Die Zahl der illegal anwesenden ausländischen Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter wurde in verschiedenen Studien und Umfragen geschätzt (zwischen 50'000 und 300'000)⁷. Dass es sich dabei um eine erhebliche Zahl handeln muss, ergibt sich aus verschiedenen Indizien:

- Jährlich werden rund 100'000 Personen an der Schweizergrenze zurückgewiesen, weil sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen.
- Im Jahr 2003 wurden rund 8'200 Personen bei der illegalen Einreise entdeckt (Zwischengelände, Verstecke in Fahrzeugen etc.).

⁷ Siehe Statistiken in den Anhängen 1 – 3, 12 und 22

- Über 90% der Asylsuchenden schaffen es gemäss den Befragungen trotz der Grenzkontrolle, illegal einzureisen (d.h. jährlich rund 20'000 Personen).
- Jährlich werden rund 9'000 Personen wegen Vergehen gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer verurteilt.
- Bei einem grossen Teil der abgewiesenen Asylsuchenden, die das Asylsystem verlassen, ist der Aufenthalt nicht mehr bekannt (sie werden als „unkontrolliert abgereist“ bezeichnet, teilweise halten sie sich aber illegal in der Schweiz auf).
- Bei IMES und im BFF sind seit 2001 für rund 2'500 illegal Anwesende („Sans-Papiers“) Gesuche um eine Härtefallbewilligung eingegangen; davon wurden bisher rund 1000 bewilligt (hauptsächlich aus der Westschweiz, Kanton Waadt).
- Illegal eingereiste Ausländerinnen und Ausländer wurden 2003 in rund 4'500 Fällen mit einer Einreisesperre belegt.

Das fehlende Wissen über die genaue Anzahl illegaler Ausländer/innen in der Schweiz und über ihre Zusammensetzung und Verteilung (Regionen, Arbeitsmarkt) verdeutlicht die Wichtigkeit einer wissenschaftlichen Abklärung.⁸

Die Erfahrungen zeigen, dass illegale Einreisen und Aufenthalte insbesondere in folgenden Situationen vorkommen:

- **Selbständige Einreise** zur Suche und Aufnahme einer Schwarzarbeit.
- **Illegaler Nachzug von Verwandten und Bekannten:** Bereits anwesende Personen organisieren die illegale Einreise oder erschleichen ein Visum und vermitteln einen Arbeitsplatz (Kettenmigration).
- **Persönliche Voraussetzungen für den legalen Aufenthalt fehlen:** Die Einkünfte oder die Wohnung sind zu klein für den Familiennachzug; Personen verbleiben nach einer Scheidung; nicht bewilligter Aufenthalt beim Konkubinatspartner oder beim gleichgeschlechtlichen Partner.
- **Nach einem befristeten legalen Aufenthalt erfolgt keine Ausreise:** Zum Beispiel nach einem visumpflichtigen Besuch, nach einer abgeschlossenen Ausbildung, nach Ablauf einer Kurzaufenthaltsbewilligung. Der befristete Aufenthalt dient jährlich schätzungsweise in mehr als tausend Fällen auch lediglich als Vorwand, um legal einreisen und später ein Asylgesuch einreichen zu können.
- **Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt im Asylbereich:** Asylsuchende umgehen die Grenzkontrollen zu rund 90%, wie die Auswertung von Erstbefragungsprotokollen ergeben hat. Bei rund 60% der Abgänge aus den Asylstatistiken ist der weitere Verbleib unbekannt; viele Asylsuchende tauchen während des Verfahrens oder nach einem negativen Asylentscheid unter oder reisen unkontrolliert aus. Im Jahr 2003 waren dies rund 10'500 Personen.
- **Schlepperorganisationen ermöglichen die illegale Einreise.** Ein grosser Teil der Asylsuchenden nutzt die Dienste von Schleppern. Täter sind kriminelle Organisationen wie auch Einzelpersonen mit Bereicherungsabsicht. Im Jahr 2002 wurden nach Angaben des Bundesamtes für Statistik 60 Schlepper verurteilt. 569 Personen wurden wegen

⁸ Das BFF und IMES beabsichtigen daher in Zusammenarbeit dem seco eine Studie über „Sans-papiers in der Schweiz“ durchzuführen, welche die offenen Fragen klären soll.

Erleichterns der Einreise ohne Bereicherungsabsicht verurteilt. Im Jahr 2003 wurden vom Grenzwachtkorps 422 Personen aufgegriffen, die Beihilfe zur illegalen Einreise leisteten.

2.3 Einreise in die Schweiz

2.3.1 Illegale Einreisen

- **Visum**

Die Visumpflicht stellt als vorgezogene Einreisekontrolle ein geeignetes Mittel dar, um die illegale Migration zu bekämpfen. Mit der vertieften Überprüfung der Einreisevoraussetzungen im Ausland wird einer gesuchstellenden Person, die sich mit zweifelhaften Absichten in die Schweiz begeben will, eine erste Hürde gesetzt. Kein Visum benötigen insbesondere die Angehörigen der meisten europäischen Staaten. Bei der Anpassung der Visumpolitik sind Kontroll- und Risikoaspekte zu beachten. Jährlich werden rund 500'000 Visa ausgestellt.

Ein wichtiges Kontrollinstrument ist das zentrale elektronische Visumausstellungssystem (EVA), das eine schnelle Überprüfung der vorgelegten Visa ermöglicht. Nach Einführung dieses Systems ging die Zahl der Totalfälschungen von Visa deutlich zurück; es erfolgten jedoch vermehrt Inhaltsverfälschungen.

- **Grenzkontrolle**

Beim Ziel, unerwünschte Ausländerinnen und Ausländer fernzuhalten, kommt der Personenkontrolle an der Grenze eine Schlüsselrolle zu. Während die Kantone für die Personenkontrolle in internationalen Zügen sowie an den Flughäfen verantwortlich sind, obliegt dem Grenzwachtkorps die Personenkontrolle im Strassen-, Schiffs- und regionalen sowie teilweise internationalen Bahnverkehr und im Gelände. Das Grenzwachtkorps legt seine Schwerpunkte auf die Grenzfehndung, die Erfassung grenzüberschreitender Kriminalität, den Bereich illegaler Migration sowie die Bekämpfung des organisierten Betäubungsmittelschmuggels.

Im Jahresdurchschnitt überqueren täglich rund 320'000 Fahrzeuge und ca. 700'000 Personen die Schweizer Grenze. Eine umfassende und lückenlose Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs ist somit nicht möglich. Sie wäre allerdings auch nicht angezeigt; die Kontrollbedürfnisse sind gegen zu lange Wartezeiten bei der Abfertigung abzuwägen. Als Ausgleich zu den reduzierten Kontrollen an den Grenzposten führt das Grenzwachtkorps seit einiger Zeit eine mobile Raumüberwachung durch, womit gute Resultate erzielt werden können.

Seit dem Herbst 2002 sind die Grenzstellen an das Automatisierte Fingerabdruck-Identifikationssystem (AFIS) angeschlossen. 2003 wurden vom Grenzwachtkorps 15'000 Abfragen durchgeführt und 6'500 Fingerabdrücke gespeichert. In 5'000 Fällen konnte ein Treffer erzielt werden. Die Abspeicherung der biometrischen Daten durfte bisher nur vorgenommen werden, wenn die Identität nicht feststeht. Seit dem 1. Juni 2004 ist die Speicherung bei illegalen Grenzübertritten auch möglich, wenn die Personen über einen gültigen Pass verfügen.

Gelingt ihnen später die illegale Einreise und stellen sie ein Asylgesuch, werden die Fingerabdrücke nochmals elektronisch erfasst. Im Jahr 2003 hat das BFF so rund 720 Übereinstimmungen beim Abgleich der Fingerabdrücke festgestellt. In 220 Fällen enthielten die Grenzkontrollrapporte Kopien von Identitätspapieren oder von Aufenthaltstiteln aus

Drittstaaten, welche eine Rückführung dieser Personen ermöglichten. Dadurch können grosse Einsparungen erreicht werden (Asylverfahren, Sozialhilfe; siehe auch Ziffer 3.5).⁹

Seit Dezember 2002 steht das automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem AFIS auch 20 Auslandvertretungen zur Verfügung¹⁰.

- **Menschenhandel und Menschenschmuggel (Schleppertätigkeit)**

Menschenschmuggel und Menschenhandel können kombiniert auftreten und gehen ineinander über, wenn der Preis der Schleusung von den Kriminellen genutzt wird, um die betroffene Person in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu zwingen. Es liegt bis anhin kein umfassendes Bild über die Ausmasse des Menschenhandels und –schmuggels in der Schweiz vor. Entsprechend fehlt eine nationale Statistik über Aufgriffe und Anzeigen im Bereich der illegalen Migration.¹¹

Die Einreise von Frauen, die in der Schweiz als Prostituierte tätig werden (freiwillig oder unter Zwang), ist oft gut vorbereitet. Die kriminelle Organisation im Hintergrund ist in der Lage, die Frauen mit einwandfreien Papieren (z.B. auch Visa) und einer glaubhaften Legende auszustatten.

Im Bereich der organisierten Schleppertätigkeit (Menschenschmuggel) ist es für die Grenzkontrollbehörden schwierig, Beweise zu erheben und der Drahtzieher habhaft zu werden. Schlepper reisen oft legal in die Schweiz ein. In der Regel sind die geschleppten Personen auch nicht bereit, dazu Aussagen zu machen. Vielfach wird hier bereits im Vorfeld Druck ausgeübt, und sie haben dafür Geld bezahlt¹².

⁹ Die illegal eingereisten Personen kommen in der Regel nicht direkt aus ihrem Herkunftsland; sie hielten sich oft bereits während einiger Zeit in einem EU-Mitgliedstaat auf (v.a. als Asylsuchende). Die illegale Einreise erfolgt mit Hilfe von Bekannten, Verwandten oder anderen Personen. Ein grosser Teil dürfte auch durch organisierte Schlepperbanden in die Schweiz geschleust werden. Es zeigt sich, dass neben der Schleusung mittels Personenwagen und Wohnmobilen dem Lastwagenverkehr eine steigende Bedeutung zukommt.

¹⁰ In Abidjan, Addis Abeba, Akkra, Colombo, Dakar, Damaskus, Dhaka, Djeddah, Hanoi, Islamabad, Karachi, Kinshasa, Lagos, Maputo, Nairobi, New Delhi, Riad, Tiflis, Tunis. Demnächst wird Mumbai angeschlossen. Welche Vertretungen AFIS erhalten, wurde in der Arbeitsgruppe SWISS AFIS (Federführung fedpol) entschieden. Im Rahmen dieses Projekts wurden 25 AFIS-Stationen beschafft. Weitere Vertretungen können nur mit dem Einverständnis des EDA mit AFIS ausgerüstet werden (z.B. Skopje, Tirana). Es stehen noch 3 AFIS-Geräte zur Verfügung (2 werden zu Schulungszwecken bei IMES und im EDA benötigt). Die Beschaffung von weiteren Geräten ist problematisch (Budget, Zuständigkeit). Fingerprints machen nur in denjenigen Staaten Sinn, in denen Identitätsunsicherheiten bestehen.

¹¹ Definition **Menschenschmuggel**: bezeichnet die Beihilfe zur illegalen Einreise einer Person in ein anderes Land sowie zum illegalen Aufenthalt gegen Bezahlung. Die Schleppertätigkeit kann logistische Hilfe bei der Organisation der Reise sowie die Begleitung über die Grenze zu Fuss oder mit einem Strassenfahrzeug, Schiff oder Flugzeug umfassen. Oft beinhaltet sie auch die Beschaffung von gefälschten oder missbräuchlich erworbenen Dokumenten. - Definition **Menschenhandel**: zu unterscheiden vom Menschenschmuggel, obwohl beide in der Regel mit illegaler Migration verbunden sind. Während der Menschenhandel einen Zwang (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Nötigung zu Straftaten, Organhandel) und ein länger andauerndes Ausbeutungsverhältnis umfasst, erfolgt der Menschenschmuggel mit dem Einverständnis der geschleppten Person. Diese hat gegenüber dem Schmuggler – auch Schleuser oder Schlepper genannt – i.d.R. keine anderen Verpflichtungen einzugehen als die Bezahlung des Preises für den illegalen Schleusungsdienst.

¹² Das Grenzschutzkorps konnte zum Beispiel in einer grossen Aktion im Rheintal eine Schlepperbande stellen. Inzwischen ist dieselbe Bande in der französischen Schweiz aktiv.

Die Schleusungsrouten und -Methoden werden äusserst flexibel gestaltet und den neuen Einreisebestimmungen und Grenzkontrollen laufend angepasst.¹³ Zunehmend führen die Geschleusten gefälschte Papiere mit sich, die nicht leicht als solche erkannt werden können.

Es liegt kein umfassendes Bild über das Ausmass der Schleppertätigkeit in die Schweiz vor. Die Strafurteilsstatistik liefert dazu lediglich Indizien. Aus ihr geht hervor, dass in der Schweiz jährlich zwischen 50 und 100 strafrechtliche Verurteilungen wegen bandenmässiger Schleppertätigkeit oder mit Bereicherungsabsicht erfolgen.

Wegen Erleichterung der illegalen Einreise hat IMES im Jahr 2003 rund 50 Einreisesperren gegen Ausländerinnen und Ausländer verhängt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nur die gravierenden Fälle (insbesondere mit Bereicherungsabsicht) mit einer solchen Fernhaltungsmassnahme geahndet werden. Zudem sind in dieser Zahl Schlepper mit Wohnsitz in der Schweiz oder mit Schweizer Bürgerrecht nicht enthalten.

Das Problemfeld Menschenhandel und Menschenschmuggel wird seit 2003 von der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) behandelt. Die KSMM vereinigt die Behörden von Bund und Kantonen, welche an der Bekämpfung und Verhütung des Menschenschmuggels und – handels beteiligt sind. Sie hat eine Geschäftsstelle beim Bundesamt für Polizei. Ziele der KSMM sind eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden.

2.3.2 Fälschung von Ausweisen

Im Jahr 2003 wurden vom Grenzwachtkorps 1'934 gefälschte Ausweise sichergestellt. Die Qualität der Fälschungen ist weiterhin auf hohem Niveau. Die Aufgriffe erfolgten hauptsächlich an den grossen Grenzübergängen in den Regionen Basel, Rheintal, Chiasso und Genf. Seit der Mitwirkung des Grenzwachtkorps bei der Personenkontrolle im internationalen Bahnverkehr ist die Zahl der gefundenen gefälschten Dokumente massiv angestiegen (rund 25 % aller Fälle). Es betrifft dies insbesondere die Bahnposten in Basel, Chiasso und Brig.

Die Grenzpolizeien der Kantone haben zudem 1'751 gefälschte Ausweise im internationalen Luft- und Bahnverkehr sichergestellt. Damit ergibt sich für das Jahr 2003 ein Total von 3'685 sichgestellten gefälschten Ausweisen an der ganzen Grenze¹⁴.

2.3.3 Asylgesuche bei der Einreise

Im Jahr 2003 stellten insgesamt rund 20'000 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch. 1'703 Gesuche (rund 8 %) wurden bei der Einreise gestellt: bei den Auslandsvertretungen der Schweiz (1166), an den Grenzstellen (114) sowie an den Flughäfen (423). Bei 24,9 % dieser Gesuche wurde die Einreise in die Schweiz bewilligt, weil sie bei einer summarischen Prüfung nicht als offensichtlich unbegründet beurteilt wurden.

¹³ Es lassen sich drei Hauptrouten nach Europa ausmachen: die Balkanroute, die Wüstenrouten und die Mittelmeerroute. Die grösste Bedeutung für die Schweiz hat die Balkanroute.

¹⁴ Die vor und während des G-8 Gipfels verstärkten Grenzkontrollen brachten in 2 Wochen allein im Raume Genf 42 Aufgriffe gefälschter Dokumente. Verglichen mit einer normalen Bewachungsdichte ist dies ein Mehrfaches. Siehe auch Anhang 7 zu den vom Grenzwachtkorps aufgedeckten Ausweisfälschungen.

2.3.4 Rückübernahmeabkommen

Die Schweiz hat mit allen Nachbarstaaten Abkommen abgeschlossen, welche die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen sowie die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen regeln, denen die Einreise verweigert wurde. Das BFF überwacht die Anwendung der Rückübernahmeabkommen und behandelt Grundsatzfragen. Für die Abwicklung von Rückübernahmen in Einzelfällen besteht je ein Kooperationszentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit Frankreich (Genf) und mit Italien (Chiasso). Die diesbezüglichen Erfahrungen sind positiv. Praktische Schwierigkeiten ergeben sich im Hinblick auf die Anforderungen an den genügenden Nachweis der Einreise aus einem Nachbarstaat.¹⁵

Aus Sicht des Grenzwachtkorps bestehen Unterschiede in der Zusammenarbeit mit den einzelnen Nachbarstaaten:

- **Zusammenarbeit mit Deutschland**

Die Zusammenarbeit mit Bundesgrenzschutz und Zoll ist gut, auch bei der Rücknahme von abgewiesenen Personen an der Grenze. Der Informationsaustausch ist sehr wertvoll.

- **Zusammenarbeit mit Österreich**

Noch mangelhafte Zusammenarbeit bei Rückübernahmen. Das Verfahren ist etwas umständlich geregelt und wird von Österreich formalistisch angewandt. Es müssen genaue Angaben über den Zeitpunkt der Kontrolle, die Art der Einreise und den Anhalteort gemacht werden. Dies erschwert die Arbeit. Die Probleme sind erkannt; eine Verbesserung wurde informell vereinbart.

- **Zusammenarbeit mit Italien**

Unbefriedigende Umsetzung des Rückübernahmeabkommens durch die italienischen Grenzbehörden im Engadin. Teils abhängig von den persönlichen Beziehungen zu einzelnen Beamten. Positiv: Seit dem Inkrafttreten des Rückübernahmeabkommens übernehmen die italienischen Behörden 95 % der im Grenzraum Chiasso aufgegriffenen Personen. Die Zusammenarbeit ist für den übrigen Grenzraum mit Italien zu verbessern.¹⁶

- **Zusammenarbeit mit Frankreich**

Die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens durch die französischen Behörden ist teilweise formalistisch. Bei Personenkontrollen unmittelbar an den Grenzübergängen ist jedoch eine sofortige Rücküberstellung bei einer Einreiseverweigerung möglich. Nicht möglich sind solche Rückübergaben bei den zahlreichen von den französischen Behörden nicht mehr besetzten Grenzübergängen.

- **Informationen aus dem Schengener Informationssystem (SIS)**

Die Schweiz hat keinen direkten Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS), weil sie nicht Mitglied von Schengen ist. In den gemeinsamen Kooperationszentren sind teilweise

¹⁵ Zur Zahl der Rückübernahmegesuche für das Jahr 2003 siehe Anhang 8.

¹⁶ Italien schiebt gemäss Aussagen einvernommener Ausländerinnen und Ausländer Personen ohne Reisepapiere in die Schweiz ab (sie werden ausserhalb der Öffnungszeiten über die Schweizer Grenze geschickt). Im Bereich Rückübernahme besteht eine komplizierte Kompetenzregelung zwischen der kantonalen Polizei und dem Grenzwachtkorps. Dieses sollte diejenigen Fälle selber erledigen können, die nicht eine Polizeiübergabe erfordern.

im Einzelfall indirekte Auskünfte auf dem Dienstweg im Rahmen der bilateralen Polizeiabkommen möglich.

2.3.5 Einreise an den Flughäfen

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf den Flughafen Zürich. Der Einbezug der übrigen Flughäfen würde das Lagebild nicht wesentlich verändern. Im Jahr 2003 wurden im Flughafen Zürich 1699 Passagiere bei der Grenzkontrolle zurückgewiesen. Dies bedeutet eine Abnahme von rund 10% gegenüber dem Vorjahr. Damit setzte sich die seit 1996 abnehmende Tendenz fort.¹⁷

- **Sorgfaltspflicht der Flugunternehmen**

Ein- und ausreisende Passagiere unterstehen der Grenzkontrolle. Personen, welche die Einreisevoraussetzungen (vor allem gültige Reisedokumente und Visa) nicht erfüllen, sind zurückzuweisen.

Die Fluggesellschaften müssen noch vor dem Abflug kontrollieren, ob die Passagiere über die erforderlichen Dokumente und Visa verfügen. An Flughäfen mit besonderer Migrationsproblematik (Risikoprofile) soll die Dokumentensichtung im Rahmen der Möglichkeiten unmittelbar beim Einsteigen vorgenommen werden.

- **Flughafentransitvisum**

Passagiere aus visumpflichtigen Staaten können unter bestimmten Voraussetzungen ohne Visum weiterreisen (d.h. Ankunft und direkter Weiterflug sind ohne Visum möglich; Flughafentransitprivileg).

Im Jahr 2003 stellte die Flughafenpolizei Zürich insgesamt 38 (Vorjahr 43) Missbräuche des Flughafentransitprivilegs fest (Anreise aus anderen Gründen, Untertauchen nach der Zurückweisung).

- **Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten**

Der Staat, in dem die Flugreise begonnen hat, ist gemäss internationalen Vereinbarungen verpflichtet, zurückgewiesene Passagiere ohne weitere Bedingungen wieder zurückzunehmen (Ausnahmen: Transitpassagiere, Personen mit Einreiseverbot). Vereinzelt Staaten verhalten sich hier unkooperativ. Sie verlangen zuvor besondere Identitätsabklärungen und die Ausstellung von Reisedokumenten. Diese Vorkehren sind zeitaufwändig. Ist ein fristgemässer Vollzug nicht möglich, muss die Einreise gestattet werden.

2.4 Formen und Zweck des Aufenthalts in der Schweiz

2.4.1 Schwarzarbeit

- **Definition**

Schwarzarbeit ist eine Erwerbstätigkeit ohne Entrichtung der obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge oder Steuern. Bei Ausländerinnen und Ausländern liegt zudem Schwarzarbeit vor, wenn sie ohne die dafür notwendige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung erwerbstätig sind.

¹⁷ Weitere Zahlen und Grafiken in Anhang 9.

Über das Ausmass der Schwarzarbeit durch illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen (siehe Ziffer 1.2).

• **Ursachen der Schwarzarbeit**

Als **Hauptursachen** von Schwarzarbeit gelten:

- hohe Steuer- und Sozialabgaben; staatliche Eingriffspolitik (Überregulierungen, Interventionen); abnehmende Dauer der geregelten Arbeitszeit; sinkende Erwerbsquoten, erleichterter Ausstieg aus dem offiziellen Erwerbsleben; fehlendes Unrechtsbewusstsein, mangelnde Kontrollen und moderate Verurteilungspraxis; fehlender politischer Wille zur Durchsetzung des geltenden Rechts;
- bei Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung: restriktive Zulassungspraxis zum Schutz der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts bei gleichzeitiger Nachfrage nach unqualifizierten und „billigen“ Arbeitskräften in strukturschwachen Branchen. Bereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer, angesichts der schwierigen Situation im Herkunftsland auch schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.

Sind illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer versichert und bezahlen sie Steuern, wird auch von „Grauarbeit“ gesprochen. Solche Verhältnisse werden teilweise von den Behörden toleriert.¹⁸

• **Regionale Verteilung**

Schwarzarbeit wird in allen Regionen der Schweiz aufgedeckt. Meistens weisen behördliche Kontrollen, Gewerkschaften oder Medien auf die Spuren.¹⁹ Erfahrungsgemäss bleibt die Schwarzarbeit in den grösseren Orten eher unentdeckt als in kleinen, in denen die gegenseitige soziale Kontrolle stärker ist. Gemäss Auskunft der kantonalen Behörden haben die Verzeigungen wegen Schwarzarbeit in den letzten Jahren tendenziell abgenommen, da die personellen Mittel für regelmässige Kontrollen fehlen. Demgegenüber nimmt die Anzahl der von IMES verhängten Einreisesperren gegen Prostituierte in den grossen Agglomerationen derzeit stark zu; allerdings werden diese Massnahmen statistisch nicht besonders erfasst. Ebenfalls nicht separat erfasst werden Einreisesperren wegen Schwarzarbeit von Hauspersonal in diplomatischen Vertretungen; erfahrungsgemäss ist die Zahl dieser Einreisesperren jedoch sehr gering.²⁰

¹⁸ Z.B. durch das neu eingeführte System „Chèque service“ in Genf und das System „Top-relais“ seit 1999 in Martigny. Diese Systeme ermöglichen eine Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge ohne Angabe der Personalien.

¹⁹ Einige schwerer wiegende Fälle: In Zürich wird einer Person die Vermittlung von 32 Schwarzarbeitern aus Ungarn während der letzten Jahre nachgewiesen (2003). - Die Behörden der Stadt Bern finden 50 illegal anwesende Haushalthilfen und Prostituierte. Es wird von „moderner Sklaverei“ gesprochen (2003). - Die Behörden der Stadt Genf finden innerhalb der letzten drei Jahre 173 illegal anwesende Hausangestellte insbesondere von ausländischen Vertretungen. - In Wengen werden 50 illegale Angestellte aus Serbien-Montenegro und Albanien entdeckt; sie sind illegale Unterakkordanten einer deutschen Firma, die für eine schweizerische Gipserei tätig ist (2000). - Das im Hotelgewerbe tätige Unternehmen „Club Méditerranée“ unterschlägt während einigen Jahren die gesamtarbeitsvertraglich festgesetzten Mindestlöhne für ausländische Arbeitskräfte im Betrag von 15 Millionen Franken (Lohndumping, Grauarbeit; 2000).

²⁰ Auf politischer Ebene wird die Schwarzarbeit in der Romandie wesentlich häufiger diskutiert als in der Deutschschweiz. Es ist wahrscheinlich, dass das Phänomen auch dort besteht. Allerdings spielen gewisse Wirtschaftszweige, die einen hohen Anteil an unqualifiziertem und billigem Personal beschäftigen - beispielsweise das Gastgewerbe -, in gewissen Gebieten der Westschweiz eine wichtige Rolle, was diese Regionen möglicherweise für Schwarzarbeit anfällig macht. Gut vertreten sind hier auch gewisse

- **Betroffene Branchen**

Die gegen ausländische Schwarzarbeiter/innen von IMES im Jahr 2003 verhängten Einreisesperren betrafen insbesondere die Dienstleistungen (v.a. Haushalt, Reinigung, 370), das Gastgewerbe (240), die Land- und Forstwirtschaft (155) und das Baugewerbe (151).

Mehrere Studien und die Auswertung von Strafurteilen durch IMES ergeben das gleiche Resultat bezüglich der hauptsächlich betroffenen Branchen. Im Gastgewerbe und im Baugewerbe ist heute gleichzeitig eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit festzustellen.

- **Besondere Situation im Bereich der Cabaret-Tänzerinnen / Prostitution**

Die Zulassung von „Cabaret-Tänzerinnen“ aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA ist restriktiv geregelt. Wichtigste Rekrutierungsländer waren in den letzten Jahren die Ukraine, Russland, die Dominikanische Republik, Rumänien und Brasilien. Pro Jahr werden rund 1'300 Bewilligungen unter besonderen Bedingungen erteilt (Alter, Bewilligungsdauer, vorgeschriebener Arbeitsvertrag etc.). Die Bewilligungserteilung soll das Abgleiten in die Illegalität verhindern; das Risiko der Zwangsprostitution und des Menschenhandels wird damit verringert. Über das Ausmass der illegalen Prostitution und des Menschenschuggels in der Schweiz bestehen keine gesicherten Erkenntnisse.

Das Verbot der illegalen Prostitution von Ausländerinnen in den Cabarets wird in einigen Kantonen als nicht durchsetzbar erachtet. Sie scheint für viele Cabarets eine wichtige Erwerbsquelle und mitunter der Grund ihrer Existenz zu sein. Die gesetzliche Situation und die Realität klaffen hier auseinander.²¹

- **Besondere Situation im Bereich Hauspersonal von diplomatischen Vertretungen**

Namentlich im Kanton Genf wurde in mehreren Fällen festgestellt, dass das Hauspersonal von diplomatischen Vertretungen unter äusserst schlechten Arbeitsbedingungen illegal beschäftigt wurde²². Die Behörden des Kantons Genf gehen heute davon aus, dass die schwer wiegenden Fälle („Sklaverei“) heute nicht mehr zahlreich sind und dass sich die Lage etwas beruhigt hat.

arbeitsintensive Landwirtschaftszweige wie Früchte-, Gemüse- und Tabakanbau, die stärker auf billige Arbeitskräfte angewiesen sind als etwa die Milchbauern. - Eine Tatsache ist aber auch, dass die welschen Kantone beim Vollzug der Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden oder von illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen zurückhaltender agieren als viele Deutschschweizer Kantone. Dies fördert die tolerierte Schwarzarbeit nach Ablauf der Ausreisefrist.

²¹ Einige Hilfsorganisationen fordern, dass den Cabaret-Tänzerinnen der Berufs- und Stellenwechsel für den Zugang zum gesamten Arbeitsmarkt ermöglicht werden soll. Dies hätte jedoch sehr weitgehende Folgen für den Zugang aller andern nicht qualifizierten Arbeitskräfte aus Drittstaaten. Teilweise wird auch eine zusätzliche Bewilligung für die Cabaret-Tänzerinnen zur Ausübung der Prostitution verlangt. - Der grösste Teil der Prostitution wird nicht durch Cabaret-Tänzerinnen abgedeckt, sondern durch (eingebürgerte) Schweizerinnen, durch Ausländerinnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auch aus den EU- und EFTA-Staaten und durch ursprünglich legal eingereiste „Touristinnen“. - Es wurde festgestellt, dass insbesondere im Bereich der Prostitution und der Cabaret-Tänzerinnen kriminelle Organisationen und Einzelpersonen vom schlechten wirtschaftlichen Umfeld im Herkunftsland profitieren und Frauen auch in die Schweiz schleusen. Infolge des ausgeübten Drucks kommt es jedoch kaum zu Anzeigen in der Schweiz. Vereinzelte Strafurteile zeigen, dass in diesem Zusammenhang oftmals weitere Delikte begangen werden (Schleppertätigkeit, Drogendelikte etc.).

²² Die diplomatische Immunität bildet hier ein grosses Hindernis bei den Ermittlungen. Die Behörden des Kantons Genf haben eine unabhängige Stelle eingerichtet (Bureau de l'Amiable compositeur).

- **Erfahrungen des Grenzwachtkorps mit der Schwarzarbeit**

Das Grenzwachtkorps hat im Jahr 2003 1'496 Ausländerinnen und Ausländer wegen illegaler Erwerbstätigkeit aufgegriffen²³.

- **Strafrechtliche Verurteilungen wegen Schwarzarbeit**

Die Strafurteile gegen Schwarzarbeiter/innen und ihre Arbeitgeber werden IMES nicht vollständig zugestellt. Die im Anhang enthaltene Auswertung für die letzten Jahre ist daher nicht repräsentativ²⁴.

2.4.2 Legaler Aufenthalt durch Missbrauch der gesetzlichen Vorschriften

- **Missbrauch der Bestimmungen der Ausländergesetzgebung**

Nach der Praxis des Bundesgerichts gilt ein Aufenthalt nicht als rechtswidrig, wenn die Behörden im Gesuchsverfahren getäuscht oder ihnen wesentliche Umstände verschwiegen wurden. Dieses Verhalten stellt jedoch eine Umgehung der ausländerrechtlichen Zulassungsvorschriften dar (Rechtsmissbrauch), und die Bewilligung kann deshalb grundsätzlich wieder entzogen werden.

IMES und die kantonalen Behörden führen über diese Missbräuche keine Statistik.²⁵ Im Zentralen Ausländerregister (ZAR) werden nur die erteilten Bewilligungen, nicht aber Ablehnungen, Nichtverlängerungen und Widerrufe von Aufenthaltsbewilligungen oder Ausweisungen von Ausländerinnen und Ausländern erfasst.

Gewisse Anhaltspunkte ergeben sich lediglich aus den von IMES verfügbaren Einreisesperren und aus der Geschäftsstatistik des Bundesgerichts.²⁶

Die Kantone besitzen in der Regel ebenfalls keine genauen statistischen Angaben.²⁷

- **Missbrauch der Einbürgerungsvorschriften**

Jährlich werden rund 12'000 schweizerisch/ausländische Ehen eingegangen. Im Bereich des Bürgerrechts werden hier vor allem Missbräuche im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung der ausländischen Ehegatten nach fünf Jahren festgestellt. Über die

²³ Ausführlichere Zahlen siehe Anhang 10.

²⁴ siehe Anhänge 3 und 11.

²⁵ Erscheinungsformen des Missbrauchs des geltenden Ausländerrechts siehe Anhang 13.

²⁶ Das Bundesgericht erledigte im Jahr 2002 total 956 Verwaltungsgerichtsbeschwerden. Davon betrafen 306 Fälle das Bürgerrecht und das Ausländerrecht. Nach den Erfahrungen von IMES betreffen rund 200 dieser Fälle Missbräuche von ausländerrechtlichen Vorschriften und rund 100 Fälle die Ausweisung von straffälligen Ausländerinnen und Ausländern. Bei diesen vom Bundesgericht erledigten Verfahren dürfte es sich indessen nur um die Spitze des Eisberges handeln: Nur ein geringer Teil der Fälle wird überhaupt entdeckt, das Bundesgericht ist nicht immer zuständig, und nicht jeder Fall wird weitergezogen.

²⁷ Ausländerbehörde Kanton Aargau: Die Sektion Einreise und Arbeit führte im Jahr 2003 ein Verzeichnis der vermuteten Schein- und Aufenthaltsehen. Darin sind 55 Fälle aufgelistet. In 19 Fällen kam es zu einer Aufenthaltsregelung. In fünf Fällen wurden ablehnende Verfügungen bezüglich der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung erlassen, und in zwei Fällen wurde die Niederlassungsbewilligung widerrufen. Die übrigen Fälle sind noch hängig oder erledigten sich zum Beispiel durch Wegzug. Zudem wurde in 22 Fällen nach einer Trennung oder Scheidung eine Wegweisung verfügt.

tatsächliche Zahl der missbräuchlichen Bürgerrechtsehen bestehen keine seriösen Schätzungen; es ist jedoch davon auszugehen, dass hier eine erhebliche Dunkelziffer vorliegt.

IMES bekämpft den missbräuchlichen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch die Nichtigkeitsklärung der Einbürgerung.²⁸ Häufige Ausgangslage ist dabei eine Heirat zwischen einem oft jüngeren ausländischen Mann und einer deutlich älteren Schweizer Frau in zeitlicher Nähe zur Ablehnung eines Asylgesuches und einer angesetzten Ausreisefrist.

Ungefähr jedes zweite bis dritte Verfahren führt zu einer rechtskräftigen Nichtigkeitsklärung.²⁹

Dank dem verbesserten Informationsaustausch zwischen den kantonalen Behörden und den Bundesbehörden kann davon ausgegangen werden, dass zukünftig mehr Missbrauchsfälle bekannt werden und entsprechend mehr Verfahren eröffnet werden können.

- **Missbrauch der Bestimmungen des Asylgesetzes**

Rund 20% der Asylgesuche führen zu einer Anerkennung als Flüchtling oder zu einer vorläufigen Aufnahme insbesondere aus humanitären Gründen. Daher muss vermutet werden, dass in einem Teil der verbleibenden Fälle das Asylrecht zur Erlangung eines zumindest vorübergehenden Aufenthaltes zweckentfremdet wird.

Ein Asylgesuch ist rechtsmissbräuchlich, wenn die asylsuchende Person nicht Schutz vor Verfolgung sucht, sondern mit ihrem Gesuch einen anderen Zweck verfolgt, z.B. Aufenthalt und/oder Arbeit in der Schweiz. Beim Rechtsmissbrauch handelt es sich um eine innere Tatsache, die oft nur schwer durch Indizien nachzuweisen ist³⁰. Der Missbrauch muss klar in die Augen springen, unzweifelhaft und erheblich sein. Davon zu unterscheiden ist das gesetzeswidrige Verhalten einer Person.

Die Behauptung, dass es sich bei allen abgelehnten Asylgesuchen oder bei allen Asylgesuchen, auf die nicht eingetreten wird (rund 92% aller Gesuche), automatisch auch um rechtsmissbräuchliche Gesuche handelt, ist jedoch nicht zutreffend. Die Ablehnung des Asylgesuchs erfolgt, weil die asylsuchende Person nicht genügend glaubhaft machen kann, dass sie verfolgt wird, oder weil die Verfolgung nicht als schwerwiegend eingeschätzt wird.

Nichteintretensentscheide ergehen unter anderem, weil ein gesetzeswidriges Verhalten der Asylsuchenden vorliegt (nachgewiesene unentschuldigte Nichtabgabe von Reisepapieren, erwiesene Täuschung über die Identität und/oder Verletzung der Mitwirkungspflicht; rund 28% aller Asylgesuche wurden im Jahr 2003 mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen). Hier ist das gesetzeswidrige persönliche Verhalten des Asylsuchenden entscheidend und

²⁸ Im Jahr 2003 wurden 140 neue Verfahren eingeleitet; in 41 Fällen wurde die Nichtigkeit der Einbürgerung verfügt.

²⁹ Die Verfahren verursachen einen vergleichsweise hohen Arbeitsaufwand und sind oft langwierig (allein das Instruktionsverfahren dauert regelmässig mehrere Monate).

³⁰ Das Asylgesetz (AsylG) sieht zwei entsprechende Bestimmungen explizit vor: einerseits Artikel 32 Absatz 1 AsylG, der besagt, dass auf Gesuche, die die Voraussetzungen von Artikel 18 AsylG (= Gesuch um Schutz vor Verfolgung) nicht erfüllen, nicht eingetreten wird, und andererseits Artikel 33 AsylG, wonach vermutet wird, dass es nicht um den Schutz vor Verfolgung, sondern um die Vermeidung der Wegweisung geht, wenn eine illegal sich in der Schweiz aufhaltende Person erst dann ein Asylgesuch stellt, wenn ihr die Wegweisung droht. In diesen beiden Fällen liegt ein rechtsmissbräuchliches Asylgesuch vor.

wird entsprechend mit einem Nichteintretensentscheid beantwortet³¹. Dieses Verhalten ist in der Regel aber auch ein starkes Indiz für einen Rechtsmissbrauch.

Dieser Umstand, aber auch die Tatsache, dass aufgrund der schweizerischen Ausländerpolitik unqualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb der EU- / EFTA-Staaten - trotz einer gewissen Nachfrage in strukturschwachen Branchen - nur illegal oder über das Asylverfahren auf den schweizerischen Arbeitsmarkt gelangen können, hat dazu geführt, dass die Glaubwürdigkeit des Asylverfahrens in den Augen der Öffentlichkeit Schaden genommen hat.

Die vom Schweizerischen Forum für Migrationsstudien im Auftrag des BFF durchgeführte Determinantenstudie zeigt, dass sich zahlreiche Asylsuchende vom Exil auch eine wirtschaftliche Verbesserung für sich selbst und ihre Familien versprechen. Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten nimmt gemäss dieser Studie bezüglich der wirtschaftlichen Vorteile keine fundamentalen Unterschiede zwischen westlichen Aufnahmestaaten wahr. Die Anzahl der Asylsuchenden, welche schwarz beschäftigt werden, wird von den in der Studie befragten Unternehmen auf einige Tausend beziffert³².

Ist bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, ordnet das Bundesamt für Flüchtlinge im Sinne einer Ersatzmassnahme die vorläufige Aufnahme an.

Eine vorläufige Aufnahme kann angeordnet werden, wenn der Vollzug der Wegweisung die Ausländerin oder den Ausländer in eine konkrete Gefahr³³ bringt oder bei der betroffenen ausländischen Personen zu einer schwerwiegenden persönlichen Notlage führt, sofern vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist³⁴.

Nach der grossen Zahl freiwilliger Ausreisen und Rückführungen im Rahmen der Aktion Rückkehr Kosovo bewegen sich die Abgänge in den letzten drei Jahren absolut und anteilmässig auf stabilem Niveau.

Der Anteil der „unkontrollierten Abreisen“ (Bezeichnung BFF bei unbekanntem Aufenthalt: unkontrolliert ausgereist oder illegal anwesend) an der Gesamtzahl der Abgänge aus dem Asylbereich ist derzeit mit 58,5 % leicht höher als in den letzten beiden Jahren. Je nach Herkunftsregion sind dabei grosse Unterschiede zu beobachten, beträgt doch dieser Anteil für die Länder Guinea, Nigeria oder Algerien zwischen 75 und 90%, während die vergleichbaren Werte für Bosnien und Herzegowina, Bulgarien oder die Ukraine zwischen 24 und 28 %

³¹ Anzahl Nichteintretensentscheide aus den erwähnten Gründen siehe Anhänge 14 und 15.

³² Zahlen der legal arbeitenden Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen siehe Anhang 16.

³³ Eine konkrete Gefährdung wird angenommen, wenn die allgemeine politische Lage im Heimatland der asylsuchenden Person durch eine akute Kriegssituation bzw. durch einen Zustand allgemeiner Gewalt geprägt ist oder wenn infolge Fehlens medizinischer Infrastruktur im Heimatland eine notwendige medizinische Behandlung der betreffenden Person nicht gewährleistet ist.

³⁴ Bei Personen, welche sich nach einem rechtskräftigen negativen Asylentscheid noch längere Zeit in der Schweiz befinden und deren Wegweisung trotz des illegalen Aufenthalts nicht vollzogen wurde, kann es Gründe geben, aus denen heraus sich der Vollzug der Wegweisung zu einem späteren Zeitpunkt in schwerwiegenden persönlichen Härtefällen als unzumutbar erweist. In solchen Fällen kann das BFF ausnahmsweise auf Antrag der Kantone die vorläufige Aufnahme anordnen. Seit Inkrafttreten des Rundschreibens vom 21. Dezember 2001 wurden insgesamt für 440 Personen solche vorläufige Aufnahmen durch das BFF angeordnet (Stand 18. Juni 2004). - Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 1.3.2000 wurden rund 15'000 Personen insbesondere aus dem Asylbereich, welche vor dem 31. Dezember 1992 eingereist waren, infolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs kollektiv vorläufig aufgenommen (sog. HUMAK 2000).

liegen. Wie viele Personen aus dem Asylbereich nach Ablauf der Ausreisefrist die Schweiz tatsächlich verlassen oder sich illegal in der Schweiz aufhalten, ist nicht bekannt.

Aussagen sind hingegen über jene Personen möglich, welche nach einem abgeschlossenen Asylverfahren die Schweiz verlassen haben und anschliessend erneut ein Asylgesuch stellen. Von den 20'543 neuen Asylgesuchen im Jahr 2003 betrafen 2'201 Fälle Personen, welche bereits früher in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen haben. Der Anteil von 10,7 % aller Gesuche entspricht den Werten der letzten Jahre.³⁵

Auf Grund der elektronischen Überprüfung der Fingerabdrücke an den Empfangsstellen können Zweit- oder Mehrfachgesuche festgestellt werden, sofern die erste Speicherung nicht mehr als 10 Jahre nach Rechtskraft des ersten Entscheids zurückliegt. Daraufhin wird u.a. auch überprüft, ob die Person bereits einmal Rückkehrhilfe bezogen hat. Solche Personen werden registriert, und es erfolgt die Rückforderung der vom Bund erbrachten Leistungen.

Grundsätzlich ist der Anteil dieser Personen sehr gering. Innerhalb des Rückkehrprogramms Kosovo von 1999 - 2002 wurden 33'000 Personen bei der Rückkehr unterstützt, und lediglich 0,6 % davon sind - zumeist aus familiären Gründen - wieder in die Schweiz eingereist. Dies bestätigt, dass Personen, die mit einem Wiedereingliederungsprogramm zurückkehren, in viel kleinerer Zahl in der Schweiz ein erneutes Gesuch stellen. Die Quote bei anderen Rückkehrprogrammen variiert je nach Herkunftsland und liegt im Durchschnitt unter 5 %.

2.4.3 Begehung von Straftaten

- **Kriminaltourismus**

Kriminaltouristen sind Ausländerinnen und Ausländer ohne Anwesenheitsrecht, die in der Schweiz Straftaten begehen. Teilweise reisen sie legal ein, angeblich als Touristen, Besucher oder zu geschäftlichen Zwecken. Auch illegale Einreisen werden festgestellt.

- **Organisierte Kriminalität**

Durch die Globalisierung der organisierten Kriminalität ist die Schweiz von Aktivitäten durch Gruppen verschiedenster Provenienz betroffen. Zu den wichtigsten zählen: kriminelle Organisationen aus den GUS-Staaten, Netzwerke aus Südosteuropa und Westafrika sowie italienische Mafiaorganisationen. Diese betätigen sich in verschiedenen Deliktfeldern: Geldwäscherei, Drogen- und Waffenhandel, Menschenhandel und –schmuggel.

Die Überlappung der verschiedenen Deliktformen hat einen kriminellen Kreislauf zur Folge, der die Gruppen immer professioneller agieren lässt. Mit schärferen internationalen Grenzkontrollen und strengeren Zulassungsvoraussetzungen geht eine steigende Nachfrage nach professioneller Beihilfe zur illegalen Migration in die europäischen Staaten einher. Die Schweiz fungiert dabei als Transit- und Zielland.

- **Einreisesperren wegen Straftaten**

Im Jahr 2003 wurden mehr als 2'500 Einreisesperren gegen Ausländerinnen und Ausländer verhängt, die Straftaten begangen haben, davon rund 740 wegen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Generell ist festzuhalten, dass Einreisesperren nur in den

³⁵ Grafiken und Zahlen zum Wegweisungsvollzug siehe Anhang 22.

Fällen verfügt werden, in denen die Wegweisung der Ausländerin oder des Ausländers erfolgt (allenfalls nach Verbüßung der Strafe).³⁶

- **Statistiken zu den Straftaten von Ausländerinnen und Ausländern**

Die Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität I (AGAK I; beteiligt sind der Bund und die Kantone) setzte sich in ihrem Bericht aus dem Jahr 2001 mit dem Problem der Statistiken auseinander.

Bei den *Polizeistatistiken* (polizeiliche Verzeigungen) sind wegen kantonale uneinheitlicher Erhebung und Erfassung der Daten keine differenzierten Auswertungen möglich. Eine Ausnahme bildet die Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA).³⁸

Anders sieht die Situation bei der *Verurteiltenstatistik* aus. Ein Abgleich mit Registerdaten von IMES und BFF zur Ermittlung des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer ist hier möglich. Dadurch können differenzierte Auswertungen nach Geschlecht, Alter, Straftatenarten, Nationalität, Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsdauer, Sanktionen und Kanton vorgenommen werden. Ein Vergleich mit der Schweizer Wohnbevölkerung ist ebenfalls möglich.³⁹

- **Terrorismus und gewalttätiger Extremismus**

Die Schweiz ratifizierte die beiden Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und gegen terroristische Bombenanschläge. Damit hat sie alle zwölf UN-Zusatzprotokolle zur Bekämpfung des Terrorismus ratifiziert. Auf den 1. Oktober 2003 traten die notwendigen Änderungen im Strafgesetzbuch in Kraft.

Der Bundesrat hat am 5. Dezember 2003 die befristete Verordnung zum Verbot der Al Qaïda und verwandter Organisationen sowie die befristete Auskunfts- und Meldeverordnung bis zum 31. Dezember 2005 verlängert. Verboten sind nicht nur sämtliche Aktivitäten der Organisation selber, sondern auch alle Aktionen, die deren Unterstützung dienen (beispielsweise Propaganda).

Im Falle des Verdachtes der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit können Ausweisungen, Einreisesperren, der Widerruf einer ausländerrechtlichen Regelung sowie der Asylwiderruf verfügt werden.

2.5 Massnahmen zur Verhinderung von illegalen Einreisen und Aufhalten sowie von Gesetzesmissbräuchen.

Die wichtigsten rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung der geltenden Zulassungsbestimmungen bestehen bereits: Visumpflicht, Transitvisumpflicht für Passagiere aus Risikostaat, Einreisekontrollen, Bewilligungspflicht für längere Aufenthalte, Inlandkontrollen, Weg- und Ausweisungen, Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, Ein- und Ausgrenzungen, Einreisesperren, strafrechtliche Sanktionen, Polizeiabkommen mit Nachbarstaaten. Diese Massnahmen sollen durch laufende Projekte verstärkt werden:

³⁶ Wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtmG) sowie wegen anderer strafrechtlicher Verurteilungen wurden im Jahr 2003 total 2'526 Einreisesperren verfügt, gegen Personen aus Europa 1'617 (davon 435 BtmG); aus Afrika 373 (davon 144 BtmG); aus Amerika 241 sowie aus Asien 286 (davon 70 BtmG). Betroffene Nationalitäten sind insbesondere Serbien und Montenegro mit 325 (117 BtmG), Nigeria mit 70 (44 BtmG) sowie Brasilien mit 112 (31 BtmG) Einreisesperren.

³⁸ Für das Jahr 2003 siehe Anhang 17.

³⁹ Siehe Anhang 18.

Neues Ausländergesetz: Verschärfung der Strafbestimmungen insbesondere für Schlepper (Menschenschmuggel), illegaler Aufenthalt, Schwarzarbeit, Carrier-Sanctions, Datenaustausch, Strafbarkeit, Täuschung der Behörden, Mitwirkungspflicht bei Papierbeschaffung, Erfassung biometrischer Daten, Verstärkung der Zwangsmassnahmen.

Neues Schwarzarbeitsgesetz: Einfacheres Anmeldesystem bei den Sozialversicherungen, verstärkte Kontrollen, Sanktionen gegen Arbeitgeber, Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden.

Teilrevision Asylgesetz: Verstärkung der Zwangsmassnahmen, kürzere Verfahren (v.a. dank Drittstaatenregelung).

Entlastungsprogramm 2003: Entzug der ordentlichen Sozialhilfe nach rechtskräftigem Nichteintretensentscheid und vorgezogene Verstärkung der Zwangsmassnahmen.

Beitritt zu Schengen und Dublin: Zugang zu den Instrumenten der EU zur Bekämpfung der illegalen Migration und des Asylmissbrauchs.

3 Probleme

3.1 Negative Auswirkungen der Schwarzarbeit

Die Schwarzarbeit ist mit strafbaren Handlungen verbunden, begangen von Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und von Arbeitgebern. Sie ist von nicht zu unterschätzender gesellschaftspolitischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung und tritt in allen entwickelten Ländern auf. Im internationalen Vergleich dürfte sie in der Schweiz verhältnismässig schwach verbreitet sein.

Die Beschäftigung von Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeitern (Lohndumping, Hinterziehung von Sozialabgaben und Steuern, fehlende ausländerrechtliche Bewilligungen) beeinträchtigt den einheimischen Arbeitsmarkt und den fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen. Inländische Arbeitslose (Empfänger/innen von Leistungen der Arbeitslosenversicherung) haben weniger Chancen auf eine Anstellung zu den gesetzlich vorgeschriebenen und branchenüblichen Bedingungen.

Für die illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer ist die Schwarzarbeit mit Integrationshindernissen und oft mit einem verminderten Arbeitnehmerschutz und einer mangelhaften Versicherungsdeckung (AHV/IV, Kranken- und Unfallversicherung) verbunden. Sie begünstigt auch die Kriminalität (Schleppertätigkeit, Kleinkriminalität). Die Steuer- und Sozialversicherungsausfälle im gesamten Bereich der Schwarzarbeit belaufen sich jährlich schätzungsweise auf sechs Milliarden Franken. Betroffen sind die AHV/IV/EO, die Unfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die berufliche Vorsorge (Schneider, Arbeitsmarkt).⁴⁰

Die Chance, als Schwarzarbeiter/in von einem inländischen Arbeitgeber beschäftigt zu werden, ist neben der Aussicht auf einen legalen Aufenthalt aufgrund eines Asylgesuchs der Hauptantrieb für die illegale Migration. Das Migrationspotenzial der Stellensuchenden ist

⁴⁰ Aktuelle Schätzungen für 2004 beziffern das Ausmass der gesamten "Schattenwirtschaft" in der Schweiz auf über 37 Milliarden Franken (Prof. Schneider, Uni Linz, Anhang 12). Das sind über 9 % des Sozialprodukts. Allerdings dürfte nur rund ein Drittel davon auf die Schwarzarbeit von illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern zurückzuführen sein (Prof. Frey, SNF). Schwarzarbeit begünstigt auch eine volkswirtschaftlich unerwünschte künstliche Strukturerhaltung (v.a. Gastgewerbe und Landwirtschaft).

weltweit praktisch unerschöpflich. Gemäss einer Statistik der International Labour Organization (ILO, Genf) beträgt die Zahl der registrierten Arbeitslosen weltweit für 2003 gegen 190 Millionen Personen. Darunter nimmt die Zahl junger, arbeitsfähiger Männer und Frauen zwischen 15 und 24 Jahren laufend zu. Auf solche potenzielle Auswandernde und ihre Familien kann die Vorstellung einer gut bezahlten Erwerbsarbeit in reichen Ländern des Nordens besonders anziehend wirken: Lässt sich keine rechtmässige Zulassung als Arbeitnehmer/in beschaffen, bleibt notfalls der Asylweg oder ein illegaler Aufenthalt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht werden der Schwarzarbeit aber auch positive Eigenschaften nachgesagt.⁴¹

3.2 Probleme während des illegalen Aufenthalts

3.2.1 Integrationsprobleme während des illegalen Aufenthalts

Die Integrationspolitik des Bundes richtet sich an Ausländerinnen und Ausländer, die "längerfristig und rechtmässig" anwesend sind. Personen ohne die notwendigen Bewilligungen gehören also nicht zur Zielgruppe von Integrationsmassnahmen. Es ist indes zu vermuten, dass die bei den rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern vorhandenen Integrationsdefizite bei den illegal Anwesenden noch verstärkt auftreten, da sie vornehmlich in strukturschwachen Bereichen arbeiten und aus bildungsfernen Milieus stammen. Es ist also anzunehmen, dass der Anteil von rund 50% der legal anwesenden ausländischen Jugendlichen, welche bei Schulaustritt über keine oder nur rudimentäre Lesekompetenzen verfügen, von den illegalen Jugendlichen noch übertroffen wird. Niedrig qualifizierte Ausländerinnen sind vier Mal häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als der Durchschnitt der Wohnbevölkerung in der Schweiz.

Von den Ausländerinnen und Ausländern aus Südeuropa (inkl. ehem. Jugoslawien, Griechenland, Türkei) haben 51% keine nachobligatorische Bildung.

Es ist anzunehmen, dass die Bilanz der illegal Anwesenden in allen diesen Punkten aus den oben genannten Gründen noch schlechter ausfällt. Auch eine Regularisierung in Einzelfällen hebt die bestehenden Integrationsprobleme nicht auf (Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt; Sprachdefizite).

3.2.2 Sozialversicherungen

a) Probleme bezüglich der Sozialversicherungen

Es kann grundsätzlich festgestellt werden, dass auch illegal arbeitende Personen den verschiedenen Versicherungsobligatorien unterstehen. Allgemein können sie in der Schweiz auch dann Leistungen beziehen, wenn keine Versicherungsbeiträge einbezahlt wurden (Ausnahme Arbeitslosenversicherung: Hier wird für den Leistungsbezug eine Aufenthaltsbewilligung vorausgesetzt). Allerdings müssen in diesem Fall die ausstehenden Beiträge (unter Berücksichtigung der jeweiligen Verjährungsfristen) nachbezahlt werden.

⁴¹ Sie ermöglicht bei einem überregulierten Arbeitsmarkt einen individuellen Ausgleich und hat eine Auffangwirkung als Konjunkturpuffer. Ein Teil dieser „informellen“ Leistungen würde wegen der damit verbundenen höheren Kosten legal überhaupt nicht oder zumindest nicht in der Schweiz erbracht. Die hier zusätzlich getätigten Ausgaben fliessen früher oder später wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf zurück und „ölen“ so die Wirtschaft. Die illegale Tätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern führt aber mindestens teilweise dazu, dass die legal Beschäftigten in einem erhöhten Ausmass von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Dieser voraussetzungslose Leistungsanspruch dient einerseits dem sozialen Schutz der Schwarzarbeiter. Andererseits erleichtert er aber die Situation der Arbeitgeber von Schwarzarbeitern und führt zu Einnahmeverlusten bei den Sozialversicherungen. Problematisch ist auch der heute fehlende Datenaustausch zwischen den Versicherern und den Behörden.

Das geschätzte Volumen der Schwarzarbeit (inkl. Schweizer) beträgt für das Jahr 2004 rund 40 Milliarden Franken. Würde davon 1 Milliarde Franken neu deklariert, würden sich bei der AHV/IV/EO rund 100 Millionen und bei der ALV rund 20 Millionen Franken Mehreinnahmen ergeben. Dazu kämen die zusätzlichen Einnahmen für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern.

b) Krankenversicherung

Gemäss Artikel 3 KVG muss sich „jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz innert drei Monaten nach der Wohnsitznahme in der Schweiz für Krankenpflege versichern“ lassen. Im Fall von illegal anwesenden Personen, die über keine Aufenthaltsberechtigung verfügen und deshalb keinen offiziellen Wohnsitz haben, gelangt Artikel 24 Absatz 2 ZGB zur Anwendung, welcher besagt: „Ist ein früher begründeter Wohnsitz nicht nachweisbar oder ist ein im Ausland begründeter Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz kein neuer begründet worden, so gilt der Aufenthaltsort als Wohnsitz.“

Illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer, die sich im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 ZGB in der Schweiz aufhalten, unterstehen demnach der Versicherungspflicht gemäss KVG. In der Praxis weigert sich ein grosser Teil der Versicherer, illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer zu versichern.

c) Unfallversicherung (UV)

Alle Arbeitnehmer/innen in der Schweiz sind obligatorisch gegen Berufsunfall und Berufskrankheit sowie unter bestimmten Voraussetzungen gegen Nichtberufsunfälle versichert (Art. 1a Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 UVG). Der Wohnsitz, die Staatsangehörigkeit, der ausländerrechtliche Status oder die Bezahlung der Prämien sind keine Voraussetzungen für den Beitritt zur Versicherung und den Bezug von Leistungen. Sofern illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer nachweisen können, dass sie in der Schweiz arbeiten oder gearbeitet haben, sind sie gegen Unfall versichert und zum Bezug entsprechender Leistungen berechtigt.

d) AHV

Erwerbstätige, illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer sind wie alle übrigen in der Schweiz erwerbstätigen Personen obligatorisch bei der AHV versichert (Art. 1a Abs. 1 AHVG und BGE 118 V 79). Sie und ihre Arbeitgeber sind verpflichtet, die entsprechenden Beiträge zu leisten. Ausländerinnen und Ausländer können nur dann eine Rente (eine Leistung der AHV) beziehen, wenn sie während mindestens einem Jahr beitragspflichtig waren und zudem Angehörige eines Staates sind, der mit der Schweiz ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, oder wenn sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 18 AHVG).

Wie bei der Unfallversicherung ist also auch für die AHV nicht die tatsächliche Bezahlung der Beiträge, sondern die Versicherungspflicht eine der ausschlaggebenden Bedingungen für einen Leistungsbezug. Wurden für eine obligatorisch versicherte Arbeitnehmerin oder einen obligatorisch versicherten Arbeitnehmer keine Beiträge einbezahlt, muss der Arbeitgeber

rückwirkend die geschuldeten Beiträge einzahlen, sofern die oder der Betroffene einen Anspruch darauf geltend macht.

e) Berufliche Vorsorge (BV)

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 macht grundsätzlich keinen Unterschied zwischen Schweizern und Ausländern. Die Kriterien für die Unterstellung unter die obligatorische berufliche Vorsorge sind die AHV-Versicherteneigenschaft, die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und die Erzielung eines jährlichen Lohnminimums (Art. 2 Abs. 1 BVG). Diese Kriterien können auch Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung erfüllen. Der Anspruch auf Leistungen ist an keinerlei Bedingungen hinsichtlich der Nationalität oder des Wohnsitzes gebunden. Wie bei der UV und der AHV haben obligatorisch BV-versicherte Personen einen Leistungsanspruch, auch wenn die Arbeitgeber keine Beiträge bezahlt haben. In diesen Fällen müssen die Arbeitgeber als Schuldner rückwirkend die Beiträge sowie Verzugszinsen und einen Zuschlag als Schadenersatz bezahlen.

f) Invalidenversicherung

Bei der Invalidenversicherung gelten sowohl für die Versicherungspflicht als auch für den Leistungsbezug weitgehend die gleichen Regelungen wie für die AHV. Das bedeutet, dass alle Erwerbstätigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, im Falle einer Invalidität versichert und leistungsberechtigt sind – die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen wird dabei vorausgesetzt.

g) Arbeitslosenversicherung

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem AHV-Obligatorium unterstehen, müssen auch Beiträge an die obligatorische Arbeitslosenversicherung leisten (Art. 2 Abs. 1 AVIG). Ein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung besteht, wenn die oder der Versicherte in der Schweiz wohnt, vermittlungsfähig ist und sich beim Arbeitsamt zur Vermittlung angemeldet hat (Art. 8 AVIG). Da illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der fehlenden Aufenthaltsbewilligung keine Arbeitsbewilligung besitzen, sind sie nicht vermittelbar. Sie haben deshalb keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Im Falle einer nachträglichen Regularisierung wird denjenigen Personen, die ALV-Beiträge einbezahlt haben, die frühere Beitragszeit angerechnet.⁴²

3.2.3 Steuerpflicht

Alle Personen, die arbeiten, sind für ihr Einkommen steuerpflichtig. Auch erwerbstätige illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer müssen deshalb Quellensteuer zahlen. Zahlungspflichtig sind die Arbeitgeber, welche den Lohn unter Abzug der Einkommenssteuer auszahlen. Diese sind auch gegenüber der Steuerbehörde für den zurückbehaltenen Betrag verantwortlich. Die Organisation der Quellensteuer ist kantonale unterschiedlich geregelt. Der Steuerausfall wegen Schwarzarbeit ist erheblich.

3.2.4 Einschulung

In einem Rundschreiben vom 19. März 1991 des damaligen Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) an die Fremdenpolizeichefs der Kantone betreffend die „Einschulung von

⁴² Statistiken zur Arbeitslosigkeit siehe Anhang 23.

ausländischen Kindern ohne gültige Aufenthaltsbewilligung“ wird den Kantonen eine grosszügige Praxis nahe gelegt.

Eine Empfehlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Schulung der fremdsprachigen Kinder vom 24. Oktober 1991 bekräftigt das Anliegen, „(...) alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren. Jede Diskriminierung ist zu vermeiden“.

Ein Schreiben des EDK-Präsidenten und des EDK-Generalsekretärs vom 11.4.2003 an die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK) wiederholt dieses Anliegen und hebt hervor, dass der Bildungsauftrag der Schule und der Schutz der Kinder und Jugendlichen in diesem Fall Vorrang haben müssten und Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus deshalb den Ausländerbehörden von den Schulbehörden nicht gemeldet werden sollen. Das Schulwesen scheint der einzige Bereich zu sein, in dem sich Ansätze zu einer gesamtschweizerisch koordinierten Politik gegenüber illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern abzeichnen. Das Recht auf Schulbesuch auch für illegal anwesende Kinder wurde allerdings nur in wenigen Kantonen gesetzlich verankert. Problematischer als der Besuch der obligatorischen Schule ist der Übertritt in eine weiterführende Schule oder Berufslehre.

Die heutige Praxis liegt sicher im berechtigten Interesse der Kinder. Allerdings trägt auch sie zu einer Tolerierung des illegalen Aufenthalts und der Zunahme des Anteils der ausländischen Schulkinder bei. Die betroffenen Personen erhalten von den unterschiedlichen Behörden auch unterschiedliche Signale bezüglich der Akzeptanz ihres Aufenthalts.

3.3 Politische Forderungen nach Regularisierung des illegalen Aufenthalts („Sans-Papiers“)

3.3.1 Ausgangslage

Insbesondere im Jahr 2001 fanden verschiedene Aktionen zugunsten von illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländern statt. Diverse Bewegungen zur Unterstützung der so genannten „Sans-Papiers“ wurden gegründet; Gewerkschaften, linke Parteien und Hilfsorganisationen nahmen die Anliegen auf; u.a. kam es zu Demonstrationen und zu Kirchenbesetzungen. Hauptforderung war und ist heute noch eine Amnestie (Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen und Verzicht auf strafrechtliche Massnahmen).⁴³

Wie die Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen, lässt sich die Zahl rechtswidrig anwesender Ausländerinnen und Ausländer durch eine einmalige Amnestie nicht nachhaltig eindämmen; die illegale Migration kann sogar noch zunehmen, da die illegal Anwesenden auf einen Wiederholungsfall hoffen (vor allem in Italien wurden Amnestien in den letzten Jahren mehrfach durchgeführt; es gab sie auch in Spanien, Frankreich und Belgien). Die legalisierten ehemaligen Schwarzarbeiter/innen wandern zu besseren Arbeitsplätzen ab und werden durch neue ersetzt, die weiterhin bereit sind, schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Eine

⁴³ In der Folge wurden auch viele parlamentarische Vorstösse eingereicht. Der Bundesrat hat bei deren Beantwortung eine generelle Amnestie für rechtswidrig in der Schweiz anwesende Personen abgelehnt. Er ist jedoch damit einverstanden, dass Einzelfallgesuche für eine Regularisierung geprüft werden. In schwerwiegenden persönlichen Härtefällen soll eine Anwesenheitsregelung durch die kantonalen Behörden möglich sein. Das Parlament ist dieser Auffassung mehrheitlich gefolgt.

Amnestie wäre ein falsches Signal; die heute praktizierte Einzelfallregelung in Härtefällen ist sachgerechter.

3.3.2 Regelung in persönlichen Härtefällen

Am 21. Dezember 2001 erliessen das BFF (für ehemalige Asylsuchende, die nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid nicht ausgereist sind) und IMES (für alle übrigen illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer) ein gemeinsames Kreisschreiben. Es umschreibt die Kriterien für eine Anwesenheitsregelung in Härtefällen. Massgebend sind insbesondere die Dauer des Aufenthalts (vertiefte Prüfung eines Gesuchs nach vierjährigem Aufenthalt), die familiäre und gesundheitliche Situation sowie der Stand der Integration.

Die Gesuche werden von IMES und dem BFF nur geprüft, wenn der zuständige Kanton ausdrücklich mit einer Anwesenheitsregelung einverstanden ist. Nach Inkrafttreten des Rundschreibens zeichnete sich ab, dass einzelne Kantone aus der Westschweiz (namentlich der Kanton Waadt) die Härtefallregelung als Globallösung für ihre langjährigen Vollzugspendenzen insbesondere im Asylbereich nutzen möchten. Nur wenige Gesuche stammten aus den Kantonen der deutschen Schweiz.⁴⁴

3.3.3 Aktuelle politische Forderungen

Von einzelnen Unterstützerguppen wird weiterhin eine globale Amnestie gefordert; allerdings besteht Uneinigkeit bezüglich der dafür notwendigen Bedingungen (v.a. bezüglich der Dauer des nachzuweisenden Voraufenthalts). Während Einzelne eine praktisch voraussetzungslose Amnestie fordern, betrachten andere Gruppen einen mehrjährigen Voraufenthalt, eine feste Arbeitsstelle, eine gute soziale Integration sowie die Straflosigkeit als angemessene Bedingungen⁴⁵.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit der Forderung nach einer Amnestie oft auch eine (fundamentale) Kritik an der aktuellen Zulassungspolitik verbunden ist. Aus der Tatsache, dass es illegale Beschäftigungsverhältnisse gibt, wird geschlossen, dass die Zulassungspolitik gegenüber wenig qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten wesentlich zu streng ist.

Neben der Forderung nach einer Amnestie bestehen heute zunehmend Bestrebungen, die „Grauarbeit“ zu einem akzeptierten Status zu erheben (illegaler Aufenthalt, aber Bezahlung von Sozialabgaben und Steuern, mit Förderung der Integration). Insbesondere sollen Behörden und private Stellen die Ausländerbehörden nicht informieren dürfen, wenn sie von einer solchen Situation Kenntnis erhalten. Dadurch wird erreicht, dass längerfristig eine Bewilligungserteilung aus Härtefallgründen nicht verweigert werden kann.

Die zuständigen Behörden insbesondere auf Bundesebene werden auch in Zukunft mit diesen politischen Forderungen konfrontiert sein. Andere politische Gruppen wiederum fordern eine möglichst restriktive Zulassungspolitik.

⁴⁴ Statistik zu Härtefällen „Sans-papiers“ in Anhang 20.

⁴⁵ Nach einer Flut von Vorstössen im Jahr 2001 wurde das Thema in den eidgenössischen Räten nicht mehr häufig aufgegriffen.

3.4 Probleme bei der Kriminalitätsbekämpfung

3.4.1 Kriminaltourismus

Die hohe Attraktivität der Schweiz für Kriminaltouristen und für die organisierte Kriminalität ist nach Ansicht des Bundesamtes für Polizei unter anderem auch eine Folge des entschärften Strafgesetzbuches.

Nach Ansicht von fedpol ist es problematisch, dass in den letzten Jahren Straftatbestände abgeschafft wurden, welche in der Praxis sinnvoll waren, um das bandenmässig organisierte Verbrechen wirkungsvoll zu verfolgen. Insbesondere bedauert fedpol die Abschaffung des Zuhältereiarikels. Die Hürde der Beweislast in der Strafverfolgung von Menschenhandel sei dadurch erschwert worden. Zudem bestehe generell die Gefahr, dass das Hauptziel des Strafrechts, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, in den Hintergrund tritt.

Die grenzüberschreitende Kriminalität (vor allem Drogenhandel, Einbruch, Diebstahl, Prostitution) wird in einem erheblichen Ausmass von Personen aus Mittel- und Osteuropa ausgeübt. Da für einige Länder dieser Region die Visumpflicht abgeschafft wurde, ist die Kontrolle der Einreisevoraussetzungen schwieriger. So werden nach Angaben des Grenzwachtkorps beispielsweise vermehrt bulgarische Staatsangehörige festgestellt, die keinen plausiblen Einreisegrund nachweisen können (z.B. angeblicher Kauf von Gebrauchtwagen ohne Geld, angebliche Musiker ohne Musikinstrumente).

3.4.2 Terrorismus und gewalttätiger Extremismus

Vereinzelt versuchen Aktivisten gewaltextremistischer Gruppen, einen Aufenthalt über den Asylweg zu erreichen. Extremismusrelevante Aktivitäten in der Schweiz (z.B. logistische Unterstützung) können nicht nur eine Beeinträchtigung der inneren Sicherheit darstellen, sondern auch zu politischem Druck auf die Schweiz durch Staaten führen, die in direktem Konflikt mit entsprechenden Organisationen stehen. Legal wie illegal anwesende Angehörige solcher Gruppierungen agieren meist verdeckt, was deren Aufdeckung sehr erschwert. Meist ist es nicht möglich, erkannte aktive Exponenten gewaltextremistischer Organisationen wegzuweisen, da sie nicht in ihr Heimatland ausgewiesen werden können. Auch kein Drittland ist bereit, sie aufzunehmen. Dies stellt eine Schwachstelle im Sicherheitsdispositiv dar und bindet polizeiliche Kräfte.

Unter dem Erwartungsdruck, dem sich die präventive Extremismus- und Terrorismusbekämpfung ausgesetzt sieht, hat die Frage einer Anpassung der Gesetzgebung an Bedeutung gewonnen. Die Arbeiten im Rahmen der umfassenden Überprüfung des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und der Umsetzung der Schlussfolgerungen aus der „Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001“ vom 26. Juni 2002 dauern an.

3.4.3 Menschenschmuggel (Schleppertätigkeit)

Die „private“, teilweise legale Organisation der Einreise (missbräuchliche Besuchseinladungen, Einzelschmuggel, Scheinehen etc.) wird durch Lücken im derzeitigen Ausländerrecht, durch die unterschiedliche kantonale Praxis bei der Anwendung sowie durch objektive Schwierigkeiten im Vollzug erleichtert.

Beim Menschenschmuggel mit Bereicherungsabsicht hat die gegenwärtige Strafandrohung von maximal drei Jahren Gefängnis eine geringe abschreckende Wirkung; eine Erhöhung der Strafandrohung ist mit dem neuen Ausländergesetz vorgesehen. Die Qualifizierung der Straftat lediglich als Vergehen schränkt heute zudem die Möglichkeiten der polizeilichen Ermittlungen ein.

Jährlich erfolgen rund 50 – 100 Verurteilungen wegen Schleppertätigkeit mit Bereicherungsabsicht. Die Gründe für diese geringe Zahl kantonaler Strafurteile wegen Schleppertätigkeit liegen namentlich darin, dass Ausweise sehr professionell gefälscht werden und genügende Beweise für eine Schleppertätigkeit und eine damit verbundene Bereicherungsabsicht oft nur sehr schwer zu erbringen sind. Im Übrigen machen die Urteile deutlich, dass unter den Justizbehörden der Kantone Unterschiede in der Strafzumessung bestehen.⁴⁶

3.4.4 Menschenhandel

Die föderalistischen Strukturen erschweren auch hier ein einheitliches Vorgehen insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität, welche meist überkantonale operiert.

Verschiedene Behörden auf den Ebenen des Bundes und der Kantone sind beteiligt. Die Kooperation von Ermittlungs-, Strafverfolgungsbehörden, Opferberatungsstellen und anderen betroffenen Ämtern ist mangelhaft. Informationen gelangen nur bis an die Kantonsgrenze, werden von einer Behörde nicht an die andere weitergeleitet und von niemandem ausgewertet (ähnliche Problematik wie beim Menschenschmuggel).

Werden die Opfer von Menschenhandel schnell aus der Schweiz weggewiesen, lassen sich keine oder nur wenig Informationen über Routen, Vorgehensweisen und Drahtzieher gewinnen. Die Opfer sind oft auch nicht bereit, Aussagen über die Täter zu machen. Sie werden von ihnen eingeschüchtert und bedroht. Dies kann nach einer Zeugenaussage insbesondere bei einer Wegweisung in das Herkunftsland sehr problematisch werden.

Menschenhandel kann in den meisten Fällen nur durch behördliche Kontrollen aufgedeckt werden. Es fehlt jedoch an Personal für regelmässige Kontrollen, insbesondere im Bereich

⁴⁶ In der Schweiz befassen sich sehr unterschiedliche Behörden mit der Bekämpfung des Menschenschmuggels (die Grenzkontrollorgane, die Polizei- und Ausländerbehörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Zivilstandsbehörden sowie die schweizerischen diplomatischen Auslandvertretungen). - Es ist schwierig, die Massnahmen dieser Behörden zu koordinieren. Eigene Prioritäten und Ressourcen bestimmen weitgehend das Handeln. So muss immer wieder festgestellt werden, dass die Polizei an der Aufnahme von Ermittlungen kein Interesse hat. - Die Inventarisierung der Informationsquellen und -kanäle weist Doppelspurigkeiten und Lücken auf. Zudem werden Quellen und Kanäle zurzeit kaum verarbeitet und ausgewertet (z.B. Strafurteile). Ohne systematisches Studium der Einzelfälle sind fundierte Schlussfolgerungen über Hintergründe und Vorgehensweisen aber nicht möglich, und es können keine zeit- und sachgerechten Massnahmen erfolgen. Zudem fehlen einheitliche Statistiken. - Das Grenzwachtkorps hat keinen Zugriff auf die Datenbanken der Kantonspolizeien (ABI): Die Erfolge des Grenzwachtkorps in der ereignisunabhängigen Personenfahndung basieren auf den Fahndungsdaten im RIPOL. Das RIPOL ist die wichtigste Informationsquelle des Grenzwachtkorps. Bei Kontrollen wird immer wieder festgestellt, dass eine Person im RIPOL nicht verzeichnet ist, aber von einem Kanton (auf Nachfrage hin) trotzdem aktuell gesucht wird. Eine generelle Meldepflicht besteht nicht; Einträge ins RIPOL finden nur auf Anweisung des Untersuchungsrichters statt, sodass nicht sämtliche gesuchten Personen in der Datenbank erfasst werden. Es fehlt ein Datenverbund zwischen den Sicherheitsbehörden. - Die Qualifizierung des Menschenschmuggels als Vergehen hat zur Folge, dass das Delikt nicht im Deliktverzeichnis des Bundesgesetzes über die Post- und Fernmeldeüberwachung (BüPF) aufgeführt ist. Der Polizei sind daher nur beschränkte Möglichkeiten der Ermittlung gegeben, gerade z.B. was den Beweis der Bereicherungsabsicht anbelangt.

der Prostitution. Die Strafverfolgung von Menschenhandel und Menschenschmuggel erfordert komplexe, langandauernde und kostenintensive Ermittlungen, teilweise auch im Ausland.

3.4.5 Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität

Die im Jahre 1999 eingesetzte Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK I) hielt fest, dass zahlreiche von ihr untersuchte Problemfelder keinen ausländerspezifischen Charakter aufweisen, sondern für die Kriminalitätsproblematik generell von Bedeutung sind. Diese Tatsache darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ausländer im Vergleich mit den Schweizern eine höhere Kriminalitätsrate aufweisen.

Den grössten Handlungsbedarf sah die AGAK I u.a. bei der Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern, bei einer verstärkten Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Inland, bei einer Optimierung der behördlichen Zusammenarbeit sowie beim Vollzug der Ausländergesetzgebung⁴⁷.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität aus dem Jahr 2001 ist bezüglich der grundsätzlichen Erkenntnisse nach wie vor aktuell. Die Arbeiten wurden nach der Kenntnisnahme des Berichts durch die KKJPD und die damalige Departementsvorsteherin EJPD weitergeführt. Zurzeit befasst sich eine gemischte Arbeitsgruppe Bund/Kantone unter dem Co-Präsidium von Regierungsrat Tschudi (Basel-Stadt) und Direktor E. Gnesa, IMES, mit der Festlegung, Initiierung, Überwachung und Auswertung der konkreten Umsetzungsarbeiten. Sie hat auch die Aufgabe, Optimierungsvorschläge zu machen. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe ist für die Herbstversammlung 2004 der KKJPD vorgesehen.

3.5 Lückenhafte Kontrollen, unterschiedliche Praxis der Behörden und Gerichte

3.5.1 Kontrolle im Ausland

Visumpraxis

Die Visumpflicht ermöglicht eine vorgelagerte, vertiefte Kontrolle der Einreisevoraussetzungen. Kein Visum benötigen insbesondere die Angehörigen der meisten europäischen Staaten. Bei der Anpassung der Visumpolitik sind Kontroll- und Risikoaspekte sowie die Praxis der anderen europäischen Staaten zu beachten.

Das für eine Visumerteilung notwendige Einladungsschreiben aus der Schweiz wird von den kantonalen Behörden zu wenig konsequent überprüft. Es ist später oft nicht nachvollziehbar, wer wen und wann eingeladen hat und ob die betreffenden Personen danach wieder fristgemäss ausgereist sind.

Die Konsularangestellten sind bei der Visumerteilung auf die Migrationsprobleme der Schweiz sensibilisiert. Zudem steht ihnen mit dem System EVA (elektronische Visa ausstellung; angeschlossen sind auch diverse Behörden in der Schweiz) ein gutes Hilfsmittel zur Verfügung. Sie stehen jedoch von Seiten lokaler Behörden, von Antragstellerinnen und Antragstellern, Anwälten und Gastgebern in der Schweiz unter einem enormen Druck, Visa rasch auszustellen. Dasselbe gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von IMES, die bei einer Visumverweigerung eine formelle Verfügung erlassen müssen.

⁴⁷ Anhänge 18 und 19.

Zudem ist das Personal in den Auslandvertretungen bezüglich Visumerteilung und Dokumentenprüfung oft zu wenig ausgebildet. Zum Teil fehlen Prüfgeräte, oder die vorhandenen Geräte werden oftmals nicht benutzt. Konsularische Angestellte werden erst mit längerer Erfahrung zu guten „Visumbeamten“. Heute ist die Abnahme und Speicherung der Fingerabdrücke bei Visumanträgen in einer Auslandvertretung wegen der fehlenden technischen Einrichtungen nur beschränkt möglich.

- **Tätigkeiten im Ausland**

Zur Bearbeitung von Asylgesuchen und Hilfestellung bei Rückführungen setzt das Bundesamt für Flüchtlinge an wichtigen Rückkehrdestinationen Migrationsattachés ein. Solche sind zurzeit bei den schweizerischen Vertretungen in Colombo, Pristina, Ankara und Luanda (Angola) tätig. Angehörige des Grenzwachtkorps unterstützen die schweizerischen Vertretungen bei der Visumausstellung in Moskau, Tunis, Algier, Lagos und Bukarest. Sie können auch für die Personen- und Urkundenüberprüfung eingesetzt werden.

Polizeiattachés des Bundesamts für Polizei sind bei den ausländischen Polizei-Zentralstellen in Washington, Frankfurt/Wiesbaden, Prag, Rom, Bangkok und Lyon (Interpol) zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Einsatz.

Die Schweiz hat, im Gegensatz zu den meisten westlichen Staaten, keine Migrationsattachés an ausländische Flughäfen detachiert. Dies entgegen dem Wunsch der Kantonspolizei Zürich und der SWISS. Es gelingt deshalb relativ vielen Passagieren, mit gefälschten Dokumenten einen Flug in die Schweiz anzutreten.

Im Moment fehlt jedoch ein einheitliches Konzept, weil die Tätigkeiten, die Rechtsgrundlagen und die beruflichen Anforderungsprofile der verschiedenen Bundesstellen unterschiedlich sind.

3.5.2 Grenzkontrollen

Die grösste Schwachstelle ist die tiefe Kontrolldichte, die auf das hohe Verkehrsaufkommen und auf die prekäre Personalsituation des Grenzwachtkorps zurückzuführen ist. Der Unterbestand von 290 Grenzwachtern ist anerkannt. Insbesondere in den Bereichen der illegalen Migration und des Schlepperwesens sind die Kontrollen zeitintensiv.

Eine weitere Schwachstelle ist das unterschiedliche Vorgehen der Kantone bei der Ahndung der unerlaubten Einreise wie auch beim Verdacht der unerlaubten Erwerbstätigkeit. Die Bundesbehörden können eine einheitliche Praxis wegen der fehlenden Kompetenz nicht durchsetzen.

Einige kantonale Behörden begleiten weggewiesene Personen nicht bis an die Grenze; diese werden mit einer „Ausreisekarte“ allein auf den Weg geschickt. Ein Untertauchen dieser Personen ist absehbar („vielleicht kümmert sich dann ein anderer Kanton darum“).⁴⁸

Bezüglich der Rückübernahme durch Nachbarstaaten besteht keine zweckmässige Kompetenzregelung zwischen der Polizei der Grenz Kantone und dem Grenzwachtkorps. Die Rückübernahme wird dadurch kompliziert. Die selbständige Erledigung durch das Grenzwachtkorps sollte dort möglich sein, wo keine Übergabe an die Polizei notwendig ist.

⁴⁸ Zudem fehlen Rückmeldungen der kantonalen Behörden (v.a. Ausländerbehörden) über die getroffenen Massnahmen und über allenfalls ausgesprochene Einreisesperren. Diese Rückmeldungen würden es den Grenzwachtern erlauben, erneut festgestellte Einreisen zu stoppen und den zuständigen Behörden zu melden.

Ein illegaler Grenzübertritt muss vor Ort gesehen und festgehalten werden, damit die Nachbarstaaten die Person zurücknehmen (Rückübernahmeabkommen). Dies ist nicht immer möglich.

Von den 8'000 letztes Jahr festgestellten illegal eingereisten Personen verfügten rund 2'000 über einen gültigen heimatlichen Pass. In diesen Fällen dürfen die Fingerabdrücke abgefragt und neu in der zentralen Datenbank (AFIS) gespeichert werden. Die betroffenen Personen werden in den Nachbarstaat zurückgewiesen. Melden sie sich nach einem weiteren, diesmal gelungenen illegalen Einreiseversuch bei einer Empfangsstelle des BFF, ist die Identifizierung möglich.

Bei einer legalen Einreise an einem Grenzübergang dürfen bei gesicherter Identität keine Fingerabdrücke gespeichert werden. Dies führt zu Problemen. Beispiel: nigerianische Staatsangehörige weisen sich beim Grenzübertritt mit ihrem gültigen Pass und einem gültigen Aufenthaltstitel eines EU-Staates aus. Sie können so ohne Visum einreisen. Nach dem Grenzübertritt sind die Papiere angeblich nicht mehr vorhanden, und es wird ein Asylgesuch eingereicht.

Das Grenzwachtkorps hat Personen festgestellt, die bereits vor 1993 ein Asylgesuch stellten. Diese Feststellung war nur möglich, weil die betroffenen Personen beim ersten Aufenthalt straffällig wurden und die Polizeidaten während 30 Jahren gespeichert sind. Bei Asylsuchenden werden die Fingerabdrücke bereits 10 Jahre nach dem rechtskräftigen Entscheid automatisch gelöscht. Damit besteht die Möglichkeit, dass die gleiche Person nach 10 Jahren ein zweites Asylverfahren durchlaufen und unter Umständen wieder längere Zeit in der Schweiz verbleiben kann.

Während des Asylverfahrens begeben sich zahlreiche Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene unerlaubt über die Grenze, um Verwandte und Bekannte zu besuchen oder einzukaufen. Dabei wurde festgestellt, dass ihre Ausweise auch zur Schleusung anderer Personen benutzt werden. Dies kann mit einem Vergleich der Fingerabdrücke (AFIS) geprüft werden. Es wurde auch festgestellt, dass einige Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene gleichzeitig einen geregelten Aufenthaltsstatus in einem Nachbarstaat besitzen.

3.5.3 Personenkontrollen am Flughafen

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Personenkontrollen an den Flughäfen im Vergleich zu den Kontrollen an den Landesgrenzen wesentlich systematischer und vollständiger durchgeführt werden können. Lediglich 2 Prozent aller Asylgesuche werden am Flughafen Kloten gestellt. Trotzdem ergeben sich auch hier spezifische Probleme.

In den letzten Jahren sanken die Zahl der Passagiere und diejenige der Rückweisungsfälle. Die Zahl der Passagiere ohne Reisedokumente nahm ebenfalls ab, aber nicht im selben Ausmass. Zur Überprüfung der Reisedokumente und der übrigen Voraussetzungen für die Einreise genügen im Normalfall Stichproben. Bei Flügen mit besonderer Migrationsproblematik (Risikoprofile) müssen jedoch verstärkte Kontrollen durchgeführt werden. Dazu müssen auch vermehrt technische Hilfsmittel für die Erkennung von Fälschungen und missbräuchlicher Verwendung von Reisedokumenten und Visa eingesetzt werden.

Sanktionen gegen Fluggesellschaften, die ihrer Sorgfaltspflicht nicht in genügender Weise nachkommen, sind heute nicht möglich, da die nötigen Rechtsgrundlagen fehlen.

An migrationsträchtigen Abgangsdestinationen mangelt eine flächendeckende Kontrolle. Die Zusammenarbeit zwischen den Fluggesellschaften und den zuständigen schweizerischen Behörden soll verstärkt und schriftlich fixiert werden. Der Bund (Federführung IMES) steht mit der Swiss in Verhandlungen über eine Zusammenarbeitsvereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU). Diese Verhandlungen wurden im November 2002 aufgenommen und stehen kurz vor dem Abschluss. Die Zusammenarbeit mit den übrigen Fluggesellschaften wird anschliessend geregelt.⁴⁹

Aus Sicherheitsgründen und zur Kontrolle der Migration verlangen immer mehr Staaten von den Fluggesellschaften, dass die Passagierdaten vor dem Abflug zugestellt werden. Manche verlangen darüber hinaus einen elektronischen Zugang zu den Passagierdatensätzen in den Buchungs- und Abfertigungssystemen. Dadurch besteht die Gefahr, dass vermehrt Passagiere im Transit stecken bleiben.

Im Februar 2003 startete die Flughafenpolizei einen Pilotversuch mit dem biometrischen Gesichtserkennungssystem *FAREC* (face recognition). Dieses System ergänzt die vorgelagerte Grenzkontrolle und ist ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration. Für einen weiteren Versuch mit dem *FAREC* fehlen zurzeit die entsprechenden Rechtsgrundlagen. Eine solche Grundlage soll mit dem neuen Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer geschaffen werden.

Die Grenzkontrollen an den verschiedenen Flughäfen der Schweiz sind sehr unterschiedlich organisiert. Probleme bereiten oft die vielen Rotationen bei den zuständigen kantonalen Polizeibeamten. Darunter leidet die Qualität der Kontrolle. Zudem steht teilweise nur eine mangelhafte Ausrüstung zur Verfügung. Ein Anschluss an das elektronische Visumsausstellungssystem (EVA) ist noch nicht überall vorhanden (z.B. Basel-Mülhausen).

3.5.4 Kontrollen im Inland

Wie an der Grenze, sind auch im Inland umfassende Personenkontrollen technisch und wegen der fehlenden Akzeptanz nicht möglich. Aber auch hier erhöhen die Kontrollen die Schwelle für einen illegalen Aufenthalt⁵⁰.

Insbesondere in den Bereichen Schwarzarbeit und Prostitution mussten die Kontrollen in den letzten Jahren wegen mangelnder Ressourcen auf ein Minimum beschränkt werden. Wurden beispielsweise vor rund zehn Jahren im Kanton Zürich noch regelmässig Grossbaustellen oder bekannte Anheuerungsplätze von der Polizei auf Schwarzarbeiter/innen kontrolliert, handelt es sich heute bei solchen Überprüfungen um Einzelfälle.

Ein besonderes Problem stellt der heute leicht fälschbare Ausländerausweis dar. Er soll demnächst ersetzt werden.

Die Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) hat sich speziell auch dem Problem der Kontrollen im Inland gewidmet. Sie ist zum Schluss gekommen, dass dieser Kontrollbereich bezüglich Prävention und Repression von besonderer Bedeutung ist.⁵¹

⁴⁹ Die Flughafenpolizei führt bei ankommenden Flügen aus migrationsträchtigen Abgangsdestinationen seit Jahren eine vorgelagerte Dokumentenkontrolle direkt am Flugzeug durch, um Passagiere mit gefälschten Reisedokumenten oder ohne Dokumente rechtzeitig zu erkennen und damit illegale Einreisen zu verhindern und Schleppertätigkeiten zu erschweren.

⁵⁰ Aufgrund fehlender Ressourcen finden im Inland kaum Kontrollen der Aufenthaltsberechtigung statt, wenn die Gültigkeit eines Visums abgelaufen ist. Personen, die sich ein Visum erschlichen haben, können auf diese Weise unentdeckt in der Schweiz verbleiben.

Es wurde auch der fehlende politische Wille festgestellt. Die Inlandkontrollen erfolgen nicht koordiniert, Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorkommnissen werden nicht weiterverfolgt (Schlepperwege, Schlepperbanden etc.). Die beteiligten Polizeibehörden sind oft nicht sehr motiviert, weil bei einem illegalen Aufenthalt milde Strafurteile gefällt werden und im Falle fehlender Papiere eine Ausschaffung sowieso unmöglich ist.

Aus den IMES zugestellten Strafurteilen ist ein grosser Unterschied bei der Strafzumessung im Bereich der Schwarzarbeit durch die einzelnen Richter festzustellen; dies sowohl gegenüber Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeitern als auch gegenüber Arbeitgebern. Unbefriedigend ist auch die Einschränkung, wonach selbst bei mehrmaliger Schwarzarbeit nur eine auf maximal drei Jahre befristete Einreisesperre verhängt werden kann.⁵²

Sehr wichtig ist insbesondere eine konsequentere Anwendung der geltenden Vorschriften und Strafbestimmungen durch die zuständigen kantonalen Behörden und Gerichte. Der Bund kann hier keinen direkten Einfluss ausüben.

3.5.5 Fehlende Datenbekanntgabe

Gemäss der heutigen Regelung sind Vertreter von Polizei- und Gerichtsbehörden prinzipiell verpflichtet, der kantonalen Ausländerbehörde Mitteilung zu machen, wenn nach ihrer Meinung die Anwesenheit einer Ausländerin oder eines Ausländers unerwünscht ist oder im Widerspruch zum Ausländerrecht steht. Zusätzlich bestehen kantonale strafprozessuale Regelungen zur Datenbekanntgabe.

Für bestimmte Bereiche existieren jedoch spezifische Schweigepflichten, die den Meldepflichten und den kantonalen Strafprozessordnungen übergeordnet sind. Dies gilt insbesondere im Bereich der Sozialversicherungen, damit dort keine Versicherungslücken entstehen. Dies fördert allerdings die Grauarbeit.

3.6 Probleme mit der Umgehung der Ausländer- und Asylgesetzgebung

3.6.1 Umgehung der Ausländergesetzgebung durch den Familiennachzug

Die Bestimmungen über den Familiennachzug für Ehegatten und Kinder sehen im Vergleich zu den übrigen Zulassungsvoraussetzungen (z.B. Zulassung zur Erwerbstätigkeit) aus humanitären und völkerrechtlichen Gründen wesentliche Erleichterungen vor. Damit ist auch die Gefahr von Missbräuchen verbunden. Diese werden in der Praxis oft erst im Nachhinein - zum Teil erst nach erfolgter Einbürgerung - erkannt. Meistens sind mehrere Indizien für eine Scheinehe vorhanden: z.B. grosser Altersunterschied, keine gemeinsamen Interessen, rasche Aufgabe des Zusammenlebens sowie weitere Umstände der Eheschliessung.

Vertiefte Kontrollen sind nur dann sinnvoll, wenn sehr klare Indizien auf einen Missbrauch hindeuten. Ein anderes Vorgehen ist angesichts der grossen Zahl der jährlichen Gesuche und der beschränkten Mittel nicht realistisch (jährlich werden in der Schweiz rund 45'000

⁵¹ Dazu gehören Kontrollen in der Hotellerie und Parahotellerie, im Bereich der Schwarzarbeit, in Ausländer- und Asylunterkünften, im Bahn- und Lastwagenverkehr, im Rotlichtmilieu sowie generell in besonders gefährdeten Gebieten und Stadtteilen. Mit einer erhöhten Präsenz von Kontrollorganen lässt sich auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erhöhen. Vermehrte Bedeutung sollte der Kontrolle der als gefährlich erkannten Ausländerinnen und Ausländer beigemessen werden; Mittel dazu sind die Eingrenzung und die strikte Kontrolle der Massnahme beispielsweise durch elektronische Überwachung.

⁵² Diese Beschränkung wird im geplanten neuen Bundesgesetz für Ausländerinnen und Ausländer aufgehoben.

Bewilligungen für den Familiennachzug – Ehegatten und Kinder – ausgestellt). Es ist hier mit einer erheblichen Dunkelziffer zu rechnen; seriöse Schätzungen sind nicht möglich.

Die Auslandsvertretungen weisen immer wieder darauf hin, dass in der Schweiz offenbar auch Ehen geschlossen werden, bei denen gefälschte Dokumente im Spiel sind.

3.6.2 Missbrauch des Asylrechts

Rund 80% der Asylsuchenden werden weggewiesen, ohne dass eine Anerkennung als Flüchtling oder eine vorläufige Aufnahme aus humanitären Überlegungen erfolgt. Viele von ihnen haben ihr Asylgesuch mit dem alleinigen Ziel eingereicht, zumindest während einer gewissen Zeit in der Schweiz bleiben zu können und eine Arbeit zu finden oder Sozialleistungen zu erhalten. Zudem besteht das Risiko von Straftaten.

Die restriktive Zulassungspolitik der Schweiz für unqualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb des EU-/EFTA-Raums sowie eine gewisse Nachfrage in strukturschwachen Branchen nach billiger Arbeit führen teilweise zu einer Zweckentfremdung des Asylverfahrens.

Die Notwendigkeit, jedes nicht offensichtlich missbräuchliche Gesuch materiell auf seine Berechtigung hin zu überprüfen (einschliesslich einer Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanz) hat eine lange Verfahrensdauer zur Folge. Dies führt nicht nur zu einer Verzerrung der Asylproblematik in der öffentlichen Wahrnehmung, sondern zieht auch eine zusätzliche Belastung des Asylverfahrens mit schwerwiegenden Kostenfolgen nach sich. Während der Dauer des Verfahrens besteht ein Zugang zur Asylfürsorge.

Die hohen Kosten für Personen aus dem Asylbereich, die keinen Schutz benötigen, stossen zunehmend auf Widerstand. Dabei spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle, dass die Mentalität jugendlicher Asylsuchender, die hinsichtlich einer Arbeitsintegration in der Schweiz keine Ambitionen hegen, von demjenigen Verhalten abweichen, welches von "Schutzsuchenden" erwartet wird. Zusammen mit der vermeintlichen - und teilweise tatsächlichen - Besserstellung von Asylsuchenden gegenüber sozial benachteiligten Schweizerinnen und Schweizern wird dadurch die gesamte Migrationspolitik (z.B. die erleichterten Einbürgerungen) in Frage gestellt.

Sowohl in den Empfangsstellen des Bundes als auch in den Asylzentren der Gemeinden stellt das renitente und manchmal gewaltbereite Verhalten eines Teils der Asylsuchenden eine schwere Belastung dar. Geeignete Sanktionsmöglichkeiten fehlen.

3.7 Vollzugsprobleme nach einer Wegweisung

Die durchschnittliche Behandlungsdauer im Asylverfahren betrug im letzten Jahr rund 250 Tage. Dabei konnten 60% der eingehenden Asylgesuche innert 120 Tagen entschieden werden. Die übrigen Fälle wiesen aufgrund der folgenden Problembereiche eine längere Behandlungsdauer auf:

- zeitaufwändige Abklärungen in den Herkunftsländern;
- zeitaufwändige Abklärungen bei Herkunftsverschleierung bzw. ver- und gefälschte Beweismittel und Identitätspapiere;
- Engpässe in der Rekrutierung geeigneter Dolmetscher/innen;
- Aufarbeitung von Altfällen;
- formelle Sistierung (z.B. Irak-Moratorium).

Das Rechtsmittelverfahren bei der Asylrekurskommission (ARK) dauerte durchschnittlich 230 Tage.

Nach rechtskräftig abgeschlossenem Asylverfahren dauerte die durchschnittliche Bearbeitungszeit im Vollzugsprozess letztes Jahr rund 310 Tage. Die Ursache für diese lange Dauer liegt darin, dass für den Vollzug der Wegweisungen nach einem abgelehnten Asylgesuch (aber auch nach einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme oder nach einem illegalen Aufenthalt) vom Herkunftsland ausgestellte und für die Rückreise anerkannte Identitätspapiere unbedingt erforderlich sind.

Von den Asylsuchenden, welche sich an der Empfangsstelle meldeten, besaßen nur gerade 21,7 % Reisepapiere oder Identitätsausweise.

Stossend ist, dass die Verweigerung der Mitwirkung von Asylsuchenden bei der Feststellung der Nationalität respektive der Identität für diese in aller Regel keinen Nachteil nach sich zieht. Im Gegenteil: Asylsuchende, die in diesem Punkt mit den Behörden kooperieren und vollzugsgenügende Identitäts- und Reisedokumente einreichen, müssen damit rechnen, dass ihre Verfahrens- und Aufenthaltsdauer in der Schweiz wesentlich kürzer ausfällt als bei einer Nicht-Kooperation. Anreize für eine Kooperation bestehen keine.

Hartnäckige Kooperationsverweigerung des Gesuchstellers oder der Herkunftsstaaten führen dazu, dass der weitere Aufenthalt geduldet werden muss. Dies ist auch den betroffenen Personen wohlbekannt. Je länger der Aufenthalt in der Schweiz andauert, desto geringer werden die Chancen für einen erfolgreichen Vollzug der Wegweisung. Während der gesamten Anwesenheitsdauer stehen zudem dem Asylsuchenden - ungeachtet seiner Kooperationswilligkeit - Sozialhilfeleistungen zu. Hinzu kommt, dass in zahlreichen Aufenthaltskantonen Kurse und Programme zur Förderung der beruflichen und sozialen Kompetenzen angeboten werden, welche sich integrativ und damit vollzugshindernd auswirken. Wie eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien (FSM) aufzeigt, steigt zudem nach Ablauf des sechsmonatigen Arbeitsverbotes die Chance für abgewiesene Asylsuchende, auf Grund ihrer verbesserten Integration eine Arbeitsstelle zu finden.

Unter diesen Umständen stellt es keine Seltenheit dar, dass das gesamte Asylverfahren bis hin zum rechtskräftigen Asylentscheid durchgeführt wird, ohne dass die Identität des Gesuchstellers feststeht. Ist eine entsprechende Identitätsabklärung während des Asylverfahrens nicht oder nicht erfolgreich abgeschlossen worden und weigert sich der Gesuchsteller auch nach Abschluss des Verfahrens, die Personalien und/oder das Herkunftsland bekannt zu geben, müssen entsprechende Papiere im Rahmen des Vollzugsprozesses beschafft werden.

Der Vollzug der Wegweisung stellt denjenigen Prozessabschnitt dar, in welchem der Bund über eine eingeschränkte Handlungsautonomie verfügt. Neben den Kantonen, die für die Anordnung und Durchführung der Zwangsmassnahmen sowie für die eigentlichen Vollzugshandlungen zuständig sind (und diese Aufgaben unterschiedlich konsequent erfüllen), stellt auch die Rückübernahmebereitschaft der Herkunftsstaaten eine *conditio sine qua non* für den Wegweisungsvollzug dar. Hier stösst die Vollzugsunterstützung des Bundes namentlich auf die folgenden Probleme:

- Ausstellung eines Reiseersatzpapiers nur für eine freiwillige Rückkehr;
- Keine Akzeptanz des Herkunftsstaates für Rückführungen mit Sonderflügen;
- Fehlende diplomatische Vertretungen in der Schweiz;

- Grundsätzliche Weigerung der Rückübernahme oder Verknüpfung derselben mit Gegenforderungen.⁵³

Dieser Problematik versucht die vorgezogene Gesetzesrevision im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 in dem Sinne entgegenzuwirken, dass Asylsuchende, deren Gesuch in der Empfangsstelle mit einem Nichteintretensentscheid abgelehnt wird, fortgewiesen und gleichzeitig von weiteren Fürsorgeleistungen ausgeschlossen werden.

Von Anfang Januar bis Ende Dezember 2003 reisten insgesamt 8'546 weggewiesene Ausländerinnen und Ausländer behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz aus. Davon reisten 3'436 Personen (Asylbereich 3'055, Ausländerbereich 381) selbständig aus, und bei 5'110 Personen (Asylbereich 2'236, Ausländerbereich 2'874) erfolgte die Ausreise mittels einer begleiteten Rückführung. Die Ausreisezahlen entsprechen in etwa denjenigen des Vorjahres.

Der technische Vollzug wird von den Kantonen unter Mithilfe des BFF durchgeführt. Für IMES besteht bei einem Wegweisungsentscheid insbesondere die Schwierigkeit festzustellen, ob der Vollzug möglich, zumutbar und zulässig ist. Insbesondere für die kantonalen Ausländerbehörden ist es oft schwer nachzuvollziehen, dass nach einem aufwändigen kantonalen und eidgenössischen Verfahren der weitere Verbleib einer Person aufgrund einer vorläufigen Aufnahme toleriert werden muss.

In den vergangenen Jahren haben die Vollzugspendenzen nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid insbesondere im Asylbereich stark zugenommen. Diese Entwicklung ist einerseits auf die Verfahrensbeschleunigung und den damit verbundenen Abbau der erstinstanzlichen Pendenzen und andererseits auf die Verlagerung der wichtigsten Herkunftsregionen zurückzuführen.⁵⁴

Neben der Weigerung gewisser Herkunftsstaaten, beim Vollzug und der Rückführung abgewiesener Asylsuchender zu kooperieren, stellt sich ein entsprechendes Problem auf der innenpolitischen Ebene. So unterscheidet sich die Bereitschaft der Kantone zum Vollzug der vom Bund verfügten Wegweisungen teilweise beträchtlich.

Die zunehmende Gewaltbereitschaft von Zurückgewiesenen, insbesondere aus bestimmten afrikanischen Staaten, erschwert oder verunmöglicht zudem die Rückführung mit Linienflügen. In diesen Fällen besteht als letzte Möglichkeit die Rückführung mit einem kostenaufwändigen Sonderflug.⁵⁵

3.8 Internationale Zusammenarbeit

Die Verhandlungen mit den Herkunftsstaaten über Abkommen zur Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern sind in der Regel schwierig und

⁵³ Probleme beim Wegweisungs-vollzug im Einzelnen siehe Anhang 21.

⁵⁴ Der Anteil der Personen aus denjenigen afrikanischen Ländern, welche sich unter dem Gesichtspunkt des Vollzuges als besonders schwierige Destinationen erweisen, ist in den letzten Jahren stark angewachsen und beträgt derzeit etwa 44 Prozent aller Pendenzen, während er vor vier Jahren noch bei ca. 10 Prozent lag. Die markanteste Zunahme betrifft Personen aus der Region Westafrika; diese machen heute bereits einen Sechstel aller Pendenzen aus. – Von den Asylsuchenden, welche sich an einer Empfangsstelle meldeten, besaßen nur gerade 21,7 % Reisepapiere oder Identitätsausweise. Im Jahr 2003 wurden insgesamt 957 Wegweisungen ab einer Empfangsstelle vollzogen. Diese Anzahl macht 4,6% der gesamthaft eingereichten Asylgesuche oder 33,5% aller in den Heimat- oder in einen Drittstaat weggewiesenen Personen aus.

⁵⁵ Grafiken und Zahlen zum Wegweisungs-vollzug vergleiche Anhang 22.

zeitaufwändig. Die Erfahrung zeigt, dass hier – im Gegensatz zu den Verhandlungen mit den entwickelten Staaten – kein paritätischer Interessenausgleich besteht. Die Verhandlungspartner machen in der Regel geltend, dass die angestrebten Rückführungen in erster Linie den Interessen der Schweiz dienen. Daher wird bereits in einer frühen Verhandlungsphase eine Reihe von Gegenleistungen gefordert, die dem Herkunftsstaat zugute kommen sollen.

Die Einstellung schweizerischer Leistungen (z.B. der Entwicklungszusammenarbeit) gegenüber Staaten, welche sich in höchstem Mass unkooperativ verhalten, ist nach der heutigen Doktrin nur als *ultima ratio* möglich (Bundesratsentscheid über die Konditionalität vom 9. April 2003). In der Praxis erweist es sich als sehr schwierig, eine kohärente Haltung gegenüber diesen Staaten einzunehmen, da die unterschiedlichen mitbetroffenen Ämter und Departemente auch unterschiedliche Interessen und Aufgaben verfolgen.

Der Dubliner Besitzstand bezweckt die Verhinderung von Zweitgesuchen von Asylbewerberinnen und -bewerbern. Dank dem europäischen Daktyloskopie-System (Eurodac) können Personen, die in mehr als einem Dublin-Staat ein Gesuch stellen, identifiziert und ins zuständige Erstgesuchsland zurückgeführt werden. Umgekehrt steigt die Attraktivität der Schweiz als Land, in dem in der EU abgewiesene Asylsuchende ein zweites Gesuch stellen können. Solange die Schweiz dem Dublin-System nicht angehört, rechnet das BFF deshalb mit einer deutlichen Zunahme von Zweitgesuchen.

Das Schengener Abkommen sieht eine Aufhebung der Grenzkontrolle zwischen den Mitgliedstaaten vor. Zum Ausgleich der damit verbundenen polizeilichen Kontrollverluste wurden diverse Kompensationsmechanismen geschaffen. Die Nichtbeteiligung der Schweiz an der Kooperation von Schengen hat im Hinblick auf die illegale Einwanderung hauptsächlich ein Informationsdefizit auf der Ebene des Schengener Informationssystems/SIS (unerwünschte Personen, Einreisesperren) und auf der Ebene der konsularischen Zusammenarbeit (Benachrichtigung über erteilte Visa, gefälschte Dokumente, von Schlepperbanden benutzte Routen und Hilfsmittel, usw.) zur Folge. So kann es vorkommen, dass einer Person, gegen die ein Mitgliedstaat der EU eine Einreisesperre ausgesprochen hat, ein schweizerisches Visum erteilt wird. Heute werden die Schweizer Vertretungen nur selten zu den Lageanalysen der Vertretungen der Schengen-Staaten in den wichtigen Migrationsländern eingeladen.

4 Ergebnis der Umfrage bei den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Im Ausländer- und Asylbereich sind die Kantone mit vielen wichtigen Vollzugsaufgaben betraut. Mit Schreiben vom 23. Februar 2004 forderte der Vorsteher des EJPD die Mitglieder der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) deshalb auf, Fragen zur illegalen Migration im polizeilichen und rechtlichen Bereich zu beantworten. Die Erkenntnisse aus der täglichen Praxis der kantonalen Behörden sind für das Erfassen des Ist-Zustandes und für die Darstellung der Probleme wichtig. Allerdings hat sich gezeigt, dass auch die kantonalen Behörden keine aussagekräftigen Statistiken zu den in diesem Bericht dargestellten Problemfeldern besitzen.

Insgesamt sind die Antworten von 25 Kantonen eingegangen. Sie bestätigen die in diesem Bericht enthaltenen Feststellungen. Übereinstimmend machen die Kantone auf folgende zentrale Problemfelder aufmerksam:

- Das Verhalten der betroffenen Personen und die mangelnde Kooperation der Heimatstaaten schaffen ernsthafte Probleme beim Vollzug der Wegweisungen.
- Kriminalität und Gewaltbereitschaft auch gegenüber der Polizei wachsen; Drogendelikte nehmen zu.
- Die ausländerrechtlichen Bestimmungen werden umgangen, insbesondere durch Scheinehen. Der Missbrauch kann aber nur schwer rechtlich genügend nachgewiesen werden.

Angesichts dieser schwierigen Probleme, des mehrfach angesprochenen mangelnden Personals und der fehlenden rechtlichen Möglichkeiten besteht bei den kantonalen Vollzugsbehörden sehr oft ein starkes Gefühl der Machtlosigkeit.

Nachstehend die Fragen und eine Zusammenfassung der wesentlichsten Aussagen der Kantone:

4.1 Öffentliche Sicherheit / Ausländerkriminalität

Frage 1:

- Welche Formen der Kriminalität, an der Ausländer beteiligt sind, bedrohen zurzeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Ihrem Kanton am meisten?
- Welche Erkenntnisse (insbesondere Anzahl Verfahren, Urteile und Höhe der ausgefallten Strafen gegen Ausländer) haben Sie betreffend:
 - a) Menschenschmuggel (Schlepperei);
 - b) Menschenhandel sowie Förderung und Ausnützung der Prostitution;
 - c) Kriminaltourismus;
 - d) illegalen Aufenthalt mit Schwarzarbeit und/oder Prostitution;
 - e) Gewaltdelikte durch schlecht integrierte Ausländer;
 - f) Betäubungsmitteldelikte?
- Können Sie Angaben machen über die Zahl der Straftäter ohne ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung oder von Personen aus dem Asylbereich? Bestehen hier besondere Probleme?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Untersuchungs- und Gerichtsbehörden?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

In allen Kantonen sind die grössten Herausforderungen für die Polizei zurzeit die folgenden: Betäubungsmitteldelikte, Vermögensdelikte (Einbrüche, Diebstähle, Hehlerei) und Gewaltdelikte (Drohungen, Körperverletzungen, Tötlichkeiten, häusliche Gewalt). Ausländische Staatsangehörige sind vor allem in Betäubungsmitteldelikte, Basis- und Kleinkriminalität sowie Tötlichkeiten verwickelt. Bei den ermittelten Tätern liegt der Anteil ausländischer Staatsangehöriger gesamtschweizerisch bei rund 55 Prozent.

Die meisten Kantone haben weder Zahlenmaterial noch konkrete Erkenntnisse zu den Bereichen Menschenschmuggel, Menschenhandel (inklusive Ausnützung sexueller Handlungen und Förderung der Prostitution) sowie Kriminaltourismus, illegaler Aufenthalt mit Schwarzarbeit und/oder Prostitution sowie Gewaltdelikte durch Ausländerinnen und Ausländer.

Die Mehrheit der Kantone weist darauf hin, dass sie über keine detaillierten und einheitlichen Kriminalitätsstatistiken verfügen, die auch verlässliche Aussagen über den aufenthaltsrechtlichen Status von Ausländerinnen und Ausländer enthalten. Davon ausgenommen ist einzig der Kanton Zürich.

Menschenschmuggel und Menschenhandel waren in verschiedenen Kantonen in den letzten Jahren nur in einzelnen Fällen vorgekommen. Nur in wenigen Kantonen lag die Zahl der Fälle über einem Dutzend pro Jahr. Der Kanton Luzern beispielsweise verzeichnete im Jahr 2003 72 Fälle von Menschenschmuggel, je 6 Fälle von Menschenhandel und Förderung der Prostitution und 200 bis 250 Fälle von illegalem Aufenthalt mit Schwarzarbeit und/oder Prostitution (der Kanton rechnet hier mit einer grossen Dunkelziffer). Die letzte grössere Aktion zur Bekämpfung von Menschenschmuggel und Menschenhandel im Kanton Bern wurde 1999 durchgeführt. Insgesamt waren 34 Personen vorwiegend albanischer Abstammung in den Fall involviert. Der Kanton Schaffhausen registrierte im Jahr 2003 total 19 Fälle von Menschenschmuggel; im Jahr 2002 waren es 26 Fälle gewesen. Zwischen 1993 und 2003 verzeichnete Schaffhausen insgesamt 15 Fälle von Menschenhandel sowie Ausnützung sexueller Handlungen/Prostitution.

Mehrfach wird in den Antworten betont, dass diese geringen Zahlen auch darauf zurückzuführen sind, dass diese Delikte aus Mangel an Geld und Personal in vielen Kantonen nicht prioritär geahndet werden.

Unter den ermittelten Tätern bei Betäubungsmitteldelikten finden sich immer wieder illegal anwesende Personen oder Asylsuchende. Ihr Anteil ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. Nicht alle Kantone erfassen in ihrer Kriminalstatistik den Aufenthaltsstatus der ermittelten ausländischen Straftäter. Generelle Aussagen über den Aufenthaltsstatus sind deshalb nicht möglich.

Die Zusammenarbeit zwischen Polizei-, Untersuchungs- und Gerichtsbehörden ist in den kantonalen Strafprozessordnungen geregelt. Die meisten Kantone beurteilen die Zusammenarbeit als gut bis sehr gut. Verschiedentlich wird aber bemängelt, dass der gesetzlich gegebene Strafrahmen von den Gerichten nicht genügend ausgeschöpft würde.

Zur Schwarzarbeit:

Die Anzahl Verfahren wegen Schwarzarbeit variiert in den einzelnen Kantonen sehr stark. Während in einzelnen Kantonen praktisch gar keine Verfahren an die Hand genommen werden (siehe Antworten zu Frage 3), hat der Kanton Basel-Stadt deren 100-120 pro Monat (inklusive Verfahren gegen legal anwesende Personen, die keine Sozialabgaben oder Steuern bezahlen). Im Kanton Zug bereiten beispielsweise Absolventen von Hotelfachschulen Probleme, die nach Erhalt des Diploms nicht ausreisen. Im Kanton Zürich sind es generell Auszubildende, die nach Abschluss der Ausbildung ohne Bewilligung in der Schweiz bleiben. Kritisiert werden die üblichen tiefen Bussen bei Schwarzarbeit; sie haben keine abschreckende Wirkung (BE, ZH).

4.2 Asylbereich

Frage 2:

- Welche Schwierigkeiten im Asylbereich, namentlich in den Bereichen Verfahren, Wegweisungsvollzug und Anwendung von Zwangsmassnahmen, stellen derzeit für Ihren Kanton die grössten Probleme dar?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Zum Asylverfahren:

Als grösstes Problem im Asylverfahren nennen die Kantone den Wegweisungsvollzug, insbesondere die Identitätsbestimmung und/oder die Papierbeschaffung (ZG, AR, SZ, BL, OW, JU, VS, BS, BE, TG, GR, AG, SH, VD, SO, NE, FR, GE). Dabei wird die mangelnde Kooperationsbereitschaft sowohl gewisser Auslandvertretungen und Heimatstaaten als auch der Weggewiesenen selber angeprangert, die zu einem hohen Aufwand bei den Behörden führt (AR, BL, JU, VS, BE, TG, SG, SH, GR, VD, SO, GE). Gefordert werden zusätzliche Rückübernahmeabkommen (BL, JU, NE). In Frage gestellt wird auch der Nutzen der vom BFF durchgeführten Sprachanalysen (LINGUA- Expertisen), wenn deren Ergebnisse von allen diplomatischen Vertretungen der Herkunftsstaaten gar nicht anerkannt werden (SG). Ferner haben die attestierten psychischen Leiden zugenommen, die einen Vollzug ebenfalls verunmöglichen (SO). Werden Verfügungen nicht befolgt, dann wird dies nur ungenügend geahndet. Ungenügende Ahndung moniert der Kanton St. Gallen auch im Falle von unkooperativem Verhalten im Rahmen des Asylverfahrens, namentlich bei der Identitätsfeststellung. Bemängelt wird vom Kanton Basel-Landschaft, dass die verstärkten Befragungen an den Empfangsstellen die Personal- und Mittelplanung der Kantone erschweren oder verunmöglichen.

Einige Kantone bemängeln, dass die Verfahrenszeiten bei Asylgesuchen immer noch zu lang seien (BS, BE, ZH, GR, TG, VD). Dabei wird teilweise unterschieden zwischen dem BFF, welchem diesbezüglich bedeutende Fortschritte attestiert werden, und der Asylrekurskommission, deren Verfahrensabwicklung und –dauer als unbefriedigend eingestuft wird (NW, ZG, AI, UR, OW, JU, GR, VD, GE). Insbesondere wird bemängelt, dass Gesuche um eine raschere Behandlung von bestimmten Fällen bei der ARK keine Beachtung finden (GR) und dass die ARK die Behörden in der Regel auffordert, sämtliche Vollzugshandlungen einzustellen, auch wenn die eingereichten Rechtsmittel von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung haben (SG, GR, ZH, VS).

Als unbefriedigend wird ferner der Umstand eingestuft, dass das BFF negative Asylentscheide trifft, welche mangels klarer Identitäts- oder Nationalitätsfeststellung nicht vollzogen werden können (ZG, BL, GR). Gerügt wird (ZG, SG), dass bei der zentralisierten Befragung durch das BFF fremdenpolizeiliche Aspekte zu wenig berücksichtigt werden (frühere Zuweisungen, Ausschreibung im RIPOL).

Die Arbeit der Abteilung Vollzugsunterstützung des EJPD wird als gut bewertet (NW, ZG, AI, BL, OW, JU, BE, GR, SH, SO). Bemängelt wird hier zum Teil, dass die Abteilung über zu wenig Personal verfüge (GR). Auf Grund der Entfernung der Westschweizer Kantone vom Flughafen Zürich ergeben sich Probleme bezüglich Transport, Unterbringung etc.. Es wird daher ein SwissREPAT-Schalter am Flughafen Genf gefordert (VD).

Als nicht nachvollziehbar wird z.T. das unkoordinierte Vorgehen verschiedener aussenpolitischer Akteure in der Schweiz bei Kontakten mit den Herkunftsstaaten von Asylbewerbern kritisiert (FR).

Zu den Zwangsmassnahmen:

Die heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bei der Anwendung der Zwangsmassnahmen werden als ungenügend erachtet (AI, UR, BS, BE, NE, TG, SG, GL, GR, AG, SO, FR, LU, GE). Gefordert werden sowohl neue, objektive Hafttatbestände wie auch eine generell längere Haftdauer. Die Umsetzung der Zwangsmassnahmen wird z.T. als sehr aufwändig bezeichnet punkto Personal und Administration (GR). Zwangsweise

Ausschaffungen nach Level 4 (mit besonderen Schutzvorkehrungen und intensiver Betreuung) werden als sehr teuer und ineffizient angesehen (AG).

Das Instrument der Aus- und Eingrenzung wird teilweise als weitgehend wirkungslos eingestuft (JU, GR). Mit den heutigen Massnahmen ist renitentem Verhalten nicht beizukommen (SO).

Die meisten Kantone berichten von Schwierigkeiten im Umgang mit einzelnen abgewiesenen Asylsuchenden.

Frage:

- Wie beurteilen Sie die Resultate der im Rahmen der Arbeitsgruppe Wegweisungsvollzug beschlossenen und umgesetzten Massnahmen (Papierbeschaffung, Identitätsbefragungen, Sonderflüge, Professionalisierung von Ausreisen auf dem Luftweg im Asyl- und Ausländerbereich, Controlling)?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Allgemein

Die Massnahmen der Arbeitsgruppe Wegweisungsvollzug werden als gut und wegweisend beurteilt (NW, UR, SZ, ZG, BL, TG, AG, GR, VD, GE). Die Professionalisierung bei der polizeilichen Rückführung wird als gute Massnahme gewertet. Das in Aussicht genommene "Bundesgesetz über die Anwendung polizeilicher Zwangsmassnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes" wird als dringend erforderliche Rechtsgrundlage für eine koordinierte polizeiliche Rückführung begrüsst (BL, GR).

Zu den Identitätsbefragungen und der Papierbeschaffung:

Der Identitätsbefragung und Papierbeschaffung durch das BFF sollte höchste Priorität eingeräumt werden. Zum Teil werden die Identitätsfeststellungen an den Empfangsstellen als ungenügend erachtet (GL). Die Befragungen durch das BFF sind für die Kantone mit hohem Aufwand bei der Begleitung der Asylsuchenden zum BFF verbunden (BE).

Die Identitätsbefragungen zeigen - wie bereits erwähnt - nur beschränkte Wirkung, da ihre Ergebnisse von den Herkunftsstaaten häufig nicht anerkannt werden (FR).

Zu den Sonderflügen:

Die Durchführung von Sonderflügen gestaltet sich kosten- und planungsintensiv (ZH, NE), lässt sich jedoch mit Blick auf die hohen Fürsorgekosten rechtfertigen (BE). Gewisse Herkunftsstaaten verweigern bei Sonderflügen die Landebewilligung (ZH, FR). Die Bewilligung von Sonderflügen durch das BFF erfolgt problemlos, die Auslastung dieser Flüge und die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen werden als effizient bezeichnet (SO).

Zur Professionalisierung der Ausschaffungen auf dem Luftweg:

Die professionell begleiteten Ausreisen auf dem Luftweg haben positive Auswirkungen (NW, BL, BS, SO, SG, FR, BE). Schwierigkeiten ergeben sich aus dem renitentem Verhalten der Auszuschaffenden, da sich die Fluggesellschaften weigern (allen voran die Swiss), solche Passagiere zu transportieren (SZ, FR, SG). SwissRepat sollte vermehrt auf die speziellen Aspekte des Einzelfalles eingehen und das Vorgehen besser mit der Vollzugsunterstützung des BFF koordinieren (SG).

Zum Controlling:

Das Verfahrens- und Vollzugscontrolling (VVC) ist als Führungs- und Controllinginstrument grundsätzlich erwünscht (SO), wird aber in seiner Ausgestaltung als zu kompliziert betrachtet (BS, GR, GL, GE). In anderen Fällen wird das Controlling so lange als sinnlos erachtet, als der Vollzug unabhängig vom Willen der Kantone nicht durchführbar ist (FR).

Frage:

- Welches sind Ihre Erfahrungen mit renitenten Asylsuchenden?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Die Kantone fühlen sich gegenüber renitentem Verhalten der Asylsuchenden, insbesondere aus den afrikanischen Staaten und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, zunehmend machtlos. Dementsprechend werden bei der Ausschaffungshaft neue Haftgründe und schärfere Haftbedingungen gefordert.

4.3 Missbrauch des geltenden Ausländerrechts**Frage 3:**

- Welche Erfahrungen haben Sie in Bezug auf Scheinehen, verspätete Familiennachzüge, Verbleib in der Schweiz nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Bewilligung u.a.?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Alle Kantone gehen davon aus, dass die Umgehungstatbestände im Zusammenhang mit Scheinehen, dem Festhalten an faktisch nicht mehr bestehenden Ehen und dem Nachzug von Kindern kurz vor Ablauf des 18. Altersjahrs zunehmen.

Die Bekämpfung von Missbräuchen insbesondere im Bereich des Familiennachzugs wird generell als schwierig und aufwändig eingestuft, da der Nachweis nur mit Hilfe von Indizien erbracht werden kann. Aussagekräftige Statistiken bestehen in keinem Kanton. Ebenfalls keine Zahlen liegen darüber vor, wie viele Personen nach Ablauf der Gültigkeitsdauer ihrer Bewilligung in der Schweiz verbleiben.

Es wird von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen (LU). Im Bereich des missbräuchlichen Familiennachzugs werden beispielsweise im Kanton Zug pro Jahr rund 2-3 Fälle aufgedeckt und im Kanton Genf rund 12 Fälle. In Basel-Stadt wurden im Jahre 2003 in 45 Fällen und im Kanton Bern in 54 Fällen Verfahren eingeleitet; im Kanton Freiburg wurde in 21 Fällen die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert. Arrangierte Heiraten von abgewiesenen Asylsuchenden, die auf diese Weise versuchen, eine Ausschaffung zu verhindern, werden erwähnt (LU, GL). Es werden neue Strafbestimmungen und eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Zivilstandsbeamten gefordert (BE, SG, TG, VS, GE).

Fälle von Kettenmigration werden vermehrt festgestellt: Nach einer Scheidung von einer Schweizerin oder einem Schweizer erfolgt eine neue Heirat mit einer Person aus dem Herkunftsland, oder in der Schweiz lebende ausländische Kinder der ersten Einwanderungsgeneration heiraten wiederum eine Person aus dem Heimatstaat (BE, ZH, SG, TG, ZH, VS).

Sechs Kantone kritisieren die Regelungen für Cabaret-Tänzerinnen. Die Regelungen können die illegale Prostitution nicht verhindern. Kritisiert wird ebenfalls, dass die bewilligungs- und anmeldefreie 8-Tage-Frist für selbständig Erwerbstätige und Dienstleistungserbringer aus

dem Ausland auch im Bereich der Prostitution angewendet wird. Die Einhaltung dieser Frist kann bei Personen, die kein Visum benötigen, nicht kontrolliert werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass im Ausländerbereich - wie im Asylbereich - mit der Ausschöpfung aller Gesuchsmöglichkeiten und Rechtsmittel versucht wird, die Verfahren massiv zu verzögern (ZH, VS, TG). Der Vollzug von Wegweisungen stellt im Ausländerbereich (im Gegensatz zum Asylbereich) kein grösseres Problem dar, da in der Regel die Personalien bekannt und Reisepapiere vorhanden sind.

Frage:

- Welche Erfahrungen haben Sie bezüglich rechtswidrig anwesender Ausländerinnen und Ausländer ("Sans-Papiers"; Ausmass, Erscheinungsformen)?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Bei den Branchen mit Schwarzarbeit (= Erwerbstätigkeit ohne ausländerrechtliche Bewilligung) werden neben der Prostitution und den Haushalten das Bau-, Gast- und Reinigungsgewerbe, die Landwirtschaft sowie die Verkaufsbranche genannt.

Probleme bereiten - wie bereits erwähnt - beispielsweise Absolventen von Hotelfachschulen, die nach Erhalt des Diploms nicht ausreisen (ZG), und allgemein Auszubildende, die nach Abschluss der Ausbildung ohne Bewilligung in der Schweiz bleiben (ZH). Kritisiert werden die üblichen tiefen Bussen bei Schwarzarbeit; sie haben insbesondere bei den Arbeitgebern keine abschreckende Wirkung (BE, ZH u.a.).

Folgende Kantone geben an, derzeit keine oder nur geringe Probleme mit erwerbstätigen, rechtswidrig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern („Sans Papiers“ gemäss dem Rundschreiben IMES / BFF vom Dezember 2001) zu haben: AG, AI, AR, SO, SZ, BL, UR, JU, OW, GR, SH, TG, GL, SG, VS, ZG. Die Kantone betonen vielmehr, dass sie erhebliche Probleme mit rechtswidrig anwesenden Straftätern (Kriminaltouristen) haben.

Im Kanton Luzern benutzten 51 Personen (31 Fälle) die bis Ende Januar 2003 befristete Möglichkeit, sich bei einer Beratungsstelle (FABIA) anonym über eine mögliche Regularisierung beraten zu lassen. Zwei Personen erfüllten letztlich die Kriterien gemäss dem Kreisschreiben IMES / BFF vom 21. Dezember 2001 und erhielten eine Aufenthaltsbewilligung. Im Kanton Solothurn ersuchen jährlich 3 – 4 Personen um eine solche Bewilligung.

Der Kanton Waadt gibt an, dass gemäss Studien rund 10'000 – 20'000 rechtswidrig anwesende Ausländerinnen und Ausländer im Kanton wohnen, davon rund 5'000 in der Stadt Lausanne. Sie würden in den oben erwähnten Branchen arbeiten und sich möglichst unauffällig verhalten. Daneben bestehen gewisse Probleme im Bereich der illegalen Prostitution und der Kriminalität sowie der Schwarzarbeit von Personen, deren Wegweisung nicht vollzogen werden kann.

Der Kanton Genf weist auf Schätzungen hin, wonach im Kanton zwischen 5'000 und 16'000 rechtswidrig anwesende Ausländerinnen und Ausländer wohnen. Gemäss den Gesuchen um einen regulären Aufenthalt stammen sie aus rund 50 verschiedenen Ländern, insbesondere aber aus Südamerika (Brasilien und Kolumbien). Sie arbeiten vor allem im Haushaltsbereich (68%) und im Gastgewerbe (15%) und hätten in der Regel ein relativ hohes Ausbildungsniveau, auch im Vergleich mit Asylsuchenden.

Ein besonderes Problem stellen dabei ehemalige Hausangestellte von Diplomaten und internationalen Funktionären dar, die oft nach einem längeren Aufenthalt ihre Stelle verloren haben und weiterhin illegal in Genf bleiben.

Im Kanton Freiburg wurden im Jahr 2002 rund 20 Personen ausgeschafft, welche die Bedingungen des Rundschreibens IMES / BFF offensichtlich nicht erfüllten (Mitglieder des „collectif des sans papiers“). 16 Fälle wurden IMES zum Entscheid über einen Härtefall unterbreitet. Rechtswidrige Aufenthalte werden im Kanton Freiburg nicht toleriert. Die Wegweisung wird umgehend angeordnet, sofern nicht ein klarer Härtefall vorliegt. Die Ursachen für die rechtswidrigen Aufenthalte (Migrationspolitik) müssten auf Bundesebene angegangen werden.

In den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg werden heute sehr wenige Härtefallgesuche für die Bewilligungserteilung an rechtswidrig anwesende Ausländer eingereicht. Diese erfüllen in der Regel die dafür notwendigen Bedingungen (Rundschreiben IMES / BFF) nicht.

Der Kanton Zürich kann keine Fallzahlen angeben, weist aber darauf hin, dass die Behörden hier konsequent handeln müssen. Es dürfe nicht im Ermessen dieser Personen selber liegen, mit einer längeren illegalen Anwesenheit letztlich ein ständiges Aufenthaltsrecht zu erzwingen. Es bestehe ein genereller Trend, die Probleme im Migrationsbereich nicht anzusprechen oder mit irreführenden oder beschönigenden Begriffen zu umschreiben.

4.4 Vollzug und Kontrolle

Frage 4:

- Welche Erfahrungen haben Sie hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps?
- Bestehen in Ihrem Kanton Konzepte zur polizeilichen Bekämpfung von Schwarzarbeit, unerwünschter Prostitution, Menschenhandel, Menschen schmuggel, Betäubungsmittelkriminalität sowie illegalem Aufenthalt und Kriminaltourismus?
- Wie gewichten Sie diese Problemfelder in Bezug auf Bekämpfungsprioritäten und den Einsatz von Personal und Finanzen?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Von einer Mehrheit der Stellungnahmen wird die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps als gut oder problemlos bezeichnet (15 Kantone). Zwei Grenzkantone weisen auf die bestehenden Zusammenarbeitsvereinbarungen hin. Einige Kantone haben kaum Kontakt mit dem Grenzwachtkorps und können deshalb keine Aussagen machen.

Für die Mehrheit der antwortenden Kantone sind die genannten Problemfelder von mittlerer bis geringer Priorität. Allerdings weisen die Kantone darauf hin, dass sie zur nachhaltigen Bekämpfung dieser Probleme zu wenig Personal hätten. Ein Kanton, der Kanton Appenzell Ausserrhoden, stuft die erwähnten Bereiche als nicht prioritär ein.

Nur ein kleiner Teil der Kantone hat eigentliche Konzepte, um Schwarzarbeit, unerwünschte Prostitution, Menschenhandel, Betäubungsmittelkriminalität sowie illegalen Aufenthalt und Kriminaltourismus zu bekämpfen. Alle Kantone führen in sämtlichen Bereichen periodische Aktionen durch. Die Bekämpfung richtet sich grundsätzlich nach der Schwere der Straftaten.

Am ehesten bestehen konkrete Konzepte zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie in geringerem Masse zur Bekämpfung der illegalen Prostitution und der Betäubungsmittelkriminalität. Ein einheitliches, koordiniertes Vorgehen ist nicht erkennbar.

4.5 Bemerkungen und Hinweise

Frage 5:

- Haben Sie weitere Bemerkungen und Hinweise anzubringen, die für die Ermittlung des Ist-Zustandes von Bedeutung sind?

Zusammenfassung der Antworten der Kantone:

Mehrere Kantone (BL, GR, LU, SG, SO) sind der Ansicht, neun Monate als maximale Dauer der Ausschaffungshaft seien zu kurz, und die Haftbedingungen werden als zu gut erachtet. Insbesondere seien die Identitätsabklärung und die Papierbeschaffung als Voraussetzung für die Rückführung bei Problemfällen in dieser Frist kaum durchführbar.

Von einzelnen Kantonen werden zudem folgende Punkte erwähnt (Aufzählung nicht abschliessend):

- keine einheitliche Kriminalstatistik in der Schweiz;
- mangelnder nationaler und internationaler Datenaustausch;
- für Straftaten im mittleren und unteren Bereich stehen zu wenig griffige ausländerrechtliche Massnahmen zur Verfügung;
- generell würden bedingte Strafen und geringe Geldbussen die Täter aus entfernten Ländern nicht beeindrucken;
- ein Strafvollzug im Herkunftsland wäre wünschbar;
- einzelne anerkannte Flüchtlinge sind als islamische Extremisten tätig;
- anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung insbesondere aus der Türkei verzichten auf ihren Flüchtlingsstatus, damit sie im Herkunftsland Ferien machen können;
- zu milde Gerichtsurteile bei Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz (ANAG);
- eine Aufhebung der Visumpflicht kann zu zusätzlichen Sicherheitsproblemen führen (Bsp. Rumänien und Bulgarien);
- eine bessere Koordination zwischen den Partnern im Asyl- und Ausländerbereich ist notwendig. Es bestehen zersplitterte Zuständigkeiten im Ausländerbereich;
- das Rückübernahmeabkommen mit Italien funktioniert nicht immer einwandfrei.

5 Anhänge zum Bericht illegale Migration

Inhaltsverzeichnis

Schätzungen zur Zahl der Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter	Anhang 1
Einreiseperrren von IMES und fedpol gegen Ausländerinnen und Ausländer	Anhang 2
Verurteilungen wegen Menschenhandels und wegen Verstössen gegen das ANAG, 2000 bis 2002	Anhang 3
Statistiken Grenzposten	Anhang 4
Zahl der vom Grenzwachtkorps festgestellten illegalen Einreisen	Anhang 5
Anzahl formeller Rückweisungen an der Grenze	Anhang 6
Vom Grenzwachtkorps aufgedeckte Ausweislefälschungen	Anhang 7
Zahl der Rückübernahmegesuche für das Jahr 2003	Anhang 8
Lagebild Einreise Flughafen Zürich	Anhang 9
Vom Grenzwachtkorps im Jahr 2003 im Zusammenhang mit der illegalen Erwerbstätigkeit aufgegriffene Ausländerinnen und Ausländer	Anhang 10
Strafrechtliche Verurteilungen wegen Schwarzarbeit	Anhang 11
Unterlagen zur Schwarzarbeit	Anhang 12
Erscheinungsformen des Missbrauchs des geltenden Ausländerrechts	Anhang 13
Darstellung zu den rechtsmissbräuchlichen Asylgesuchen	Anhang 14
Darstellung der Nichteintretensentscheide	Anhang 15
Erwerbstätige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene	Anhang 16
Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA) für das Jahr 2003	Anhang 17
Zusammenfassung der Resultate Bericht AGAK (Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität)	Anhang 18
Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) vom 5. März 2001 (Informationsnotiz des EJPD)	Anhang 19
Härtefallgesuche, die dem BFF und IMES gemäss Rundschreiben vom 21.12.2001 unterbreitet wurden (Stand: 18. Juni 2004)	Anhang 20
Probleme des Wegweisungsvollzugs	Anhang 21
Vollzug der Wegweisungen	Anhang 22
Arbeitsuchende und Arbeitslosigkeit Ende 2003	Anhang 23

ANHANG 1

Schätzungen zur Zahl der Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter:

- Schwarzarbeitsstudie der Uni Zürich (Nationalfonds-Projekt) 1986: rund 50'000
- Umfrage der Gewerkschaft Bau und Industrie 1990: 120'000 bis 180'000
- Migrationsbericht Arbenz 1995: zwischen 50'000 und 100'000
- Schweizerisches Forum für Migrationsstudien: Umfrage aus dem Jahr 2001 bei 1'000 Arbeitgebern, welche den Anteil der Erwerbstätigen ohne Aufenthaltsbewilligung in ihrer Branche zu schätzen hatten: zwischen 70'000 und 180'000.
- Prof. F. Schneider, Universität Linz (Januar 2004): Schweiz 90'000, Österreich 114'000, Deutschland 1'205'000 (geschätzt auf Grund der Geldmenge).
- Diverse Unterstützerguppen der „Sans-Papiers“ gehen von rund 300'000 aus, allerdings ohne nähere Begründung. Allein im Genferseegebiet werden 60'000 illegal anwesende Schwarzarbeiter/innen geschätzt; viele davon sollen Haushalthilfen sein.

ANHANG 2**Einreisesperren von IMES gegen Ausländerinnen und Ausländer**

	Total	davon illegaler Aufenthalt <i>mit</i> Schwarzarbeit:
1998	6'000	900
2000	10'000	2'200
2002	8'700	1'700
2003	8'500	1'600

Einreisesperren von fedpol

	2001	2002	2003
<u>Gründe</u>			
- Terrorismus / Extremismus	82	77	59
- Nachrichtendienst	8	28	7
- andere Gründe	2	1	2
- Zugehörigkeit zum ehemaligen - irakischen Regime			72
Total	92	106	140

Zudem kurzfristige Einreisesperren im Zusammenhang mit WEF und G-8 Gipfel 2003

	2003	2004
WEF	602	246
G-8 Gipfel	502	

ANHANG 3**Verurteilungen wegen Menschenhandels und wegen Verstößen gegen das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), 2000 bis 2002**

Straftatbestände	Bestimmungen	2000		2001		2002	
			davon Schweizer		davon Schweizer		davon Schweizer
Verurteilungen nach dem ANAG insgesamt*	ANAG	8943	678	9174	666	9121	652
	Art. 23 Abs. 1 ANAG alle Tatbestände	3285	215	3348	224	3271	273
Fälschung oder Verfälschung von Ausweispapieren	Art. 23 Abs. 1, Satz 1 ANAG	281	2	404	3	278	0
Missbrauch von echten Ausweispapieren	Art. 23 Abs. 1 Satz 2 ANAG	111	1	109	0	163	1
überlassen von echten Ausweispapieren zum Gebrauch	Art. 23 Abs. 1 Satz 3 ANAG	8	0	5	0	0	0
Rechtswidrige Einreise / rechtswidriger Aufenthalt	Art. 23 Abs. 1 Satz 4 ANAG	4368	30	4523	20	4459	30
Erleichtern der rechtswidrigen Einreise/ des rechtsw. Aufenthalts/ der rechtsw. Ausreise	Art. 23 Abs. 1 Satz 5 ANAG	794	294	698	288	569	235
Erleichtern rechtsw. Einreise /rechtsw. Aufenthalt mit Bereicherungsabsicht	Art. 23 Abs. 2 ANAG	49	22	60	21	39	13
Beschäftigen von Ausländern ohne Bewilligung	Art. 23 Abs. 4 ANAG	385	255	418	250	370	217
Beschäftigen von Ausländern ohne Bewilligung (Wiederholungsfall)	Art. 23 Abs. 5 ANAG	59	35	60	35	65	37
Andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften	Art. 23 Abs. 6 ANAG	1124	78	981	59	954	61
Missachtung einer Ein- oder Ausgrenzung	Art. 23a ANAG	156	0	258	2	495	0
Menschenhandel	Art. 196 StGB	5	3	1	0	3	1

Da sich eine Verurteilung auf verschiedene Artikel beziehen kann, sind die Summen grösser als das Total

Verurteilungen wegen Beihilfe zur illegalen Einreise bzw. zum illegalen Aufenthalt nach Kantonen. Total der Jahre 1998-2001:

	Art. 23 Abs. 1 Satz 5 ANAG ohne Bereicherungsabsicht	Art. 23 Abs. 2 ANAG mit Bereicherungsabsicht
AG	436	19
AI	10	0
AR	14	0
BE	349	40
BL	16	2
BS	566	16
FR	219	6
GE	14	12
GL	8	1
GR	71	5
JU	21	1
LU	136	3
NE	2	1
NW	8	0
OW	5	0
SG	340	19
SH	96	1
SO	84	2
SZ	41	2
TG	187	23
TI	65	76
UR	0	0
VD	59	2
VS	7	10
ZG	27	3
ZH	743	36
Total	3524	280

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik, Stand Sept. 2003
 Grafik: KSMM

Menschenhandel

Polizeistatistik (Anzahl Fälle, die zur Anzeige gebracht wurden)

Jahr	1997	1998	1999	2000
Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB)	49	71	69	81
Menschenhandel (Art. 196 StGB)	20	43	25	33

Quelle: Bundesamt für Polizei, Bericht Innere Sicherheit 2002; Graphik KSMM

Strafurteilstatistik (Anzahl Verurteilungen)

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001
Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB)	14	34	20	17	16
Menschenhandel (Art. 196 StGB)	4	1	7	5	1

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik; Graphik KSMM

Strafmasse bei Verurteilungen nach Art. 23 Absatz 2 ANAG (gewerbsmässiger und/oder organisierter Menschenschmuggel)

	Total	Busse	Massnahme			Bed. Freiheitsstrafe			Unbed. Freiheitsstrafe		
			Urteile	Mean	Median	Urteile	Mean	Median	Urteile	Mean	Median
1998	90	6	1	244	244	77	71	30	6	976	168
1999	82	11	.	.	.	58	57	18	13	523	91
2000	49	7	.	.	.	34	64	25	8	307	107
2001	59	8	.	.	.	43	87	21	8	543	76

Mean = Durchschnittliches Strafmass; Median = 50% der Strafen liegen darüber, 50% darunter

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik, Stand: Januar 2004/ Graphik: KSMM

Bemerkungen:

- Bei der Statistik ist zu bedenken, dass pro verurteilten Täter in aller Regel mehrere Opfer betroffen sind.
- Art. 195 und 196 können nicht einfach addiert werden, da sie oft in Kombination auftreten.

ANHANG 4

Statistiken Grenzposten

Das Grenzwachtkorps unterhält derzeit an der Grenze 126 Grenzposten, davon 30 mobile. Nur 29 Grenzübergänge, die besonders rege benutzt werden, sind rund um die Uhr besetzt; die restlichen Übergänge sind zeitweise besetzt, mit Schwergewicht auf den Hauptverkehrszeiten.

Das Grenzwachtkorps stellte 2003 14'758 Einreise- und 1'435 Transitvisa an der Grenze aus. Es handelte sich hauptsächlich um Chauffeurinnen und Chauffeure.

Im Jahr 2003 wurden 101'219 Personen an der Grenze formlos zurückgewiesen, weil sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllten.

ANHANG 5**Zahl der vom Grenzwachtkorps festgestellten illegalen Einreisen**

<i>Art der Intervention des Grenzwachtkorps</i>	1999	2000	2001	2002	2003
Übergabe von Personen an die Polizei	30'970	26'456	26'732	32'290	34'063
<u>Illegal eingereiste Personen</u>	10'489	5'668	4'967	7'405	8'181
Ausweisfälschungen	1'762	1'684	1'864	1'986	1'934
Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz	2'806	3'657	4'302	4'823	3'535
zurückgewiesene Personen (Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt)	108'247	109'518	105'734	110'127	101'219

ANHANG 6

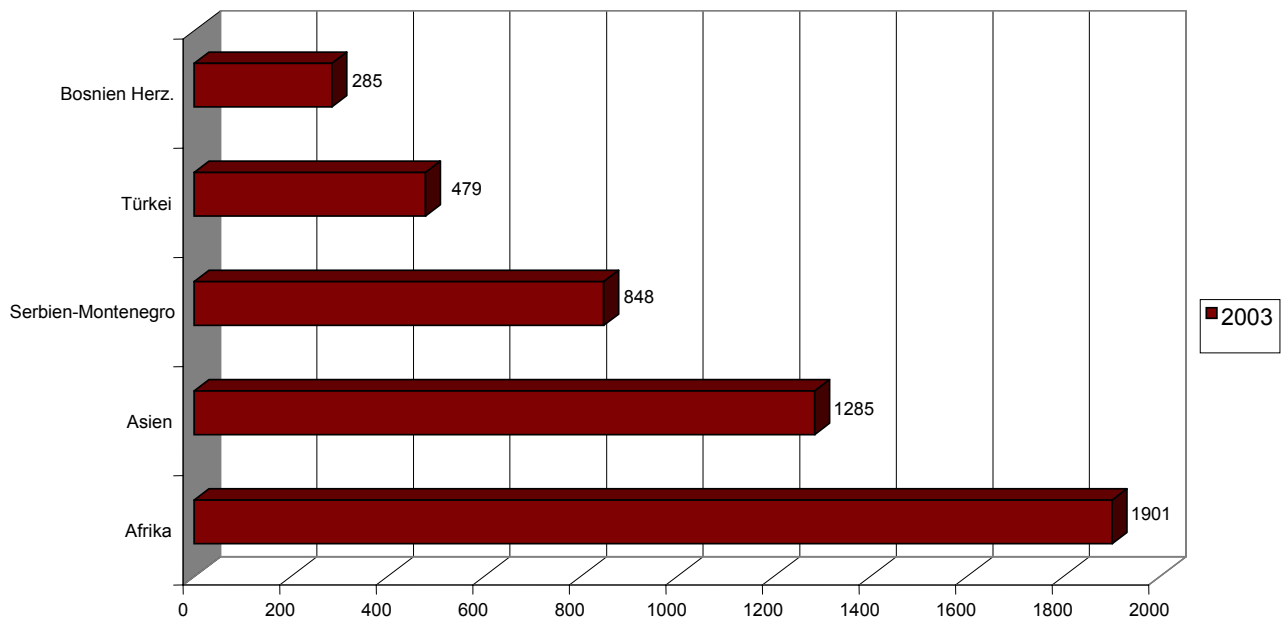
Anzahl formeller Rückweisungen

Bei 28'671 Personen erfolgten formelle Rückweisungen mit Grenzkontrollrapport (Meldung an IMES, BFF, Polizei, teilweise mit Übergabe). Diese Zahl ist wie folgt zusammengesetzt:

- 10'182 Personen ohne Reisedokumente; 758 mit abgelaufenem Ausweis, 1'246 mit von der Schweiz nicht anerkannten Reisedokumenten; 1'028 waren im RIPOL wegen Fernhaltungsmassnahmen ausgeschrieben; 2'198 waren aus einem anderen Grund im RIPOL ausgeschrieben; 4'388 wegen Umgehung der Grenzkontrolle; 2'578 wegen nicht gesicherter Wiederausreise; 1'832 wegen ungenügender finanzieller Mittel; 1'826 wegen illegalen Aufenthalts oder illegaler Erwerbstätigkeit (Ausreisekontrolle).



Illegale Einreisen 2003, häufigste Nationalitäten



Die Zahl dieser Grenzkontrollrapporte (inkl. Flughäfen) an IMES nimmt zu. Gestützt darauf wurden 2003 mehr als 600 Einreisesperren verhängt.

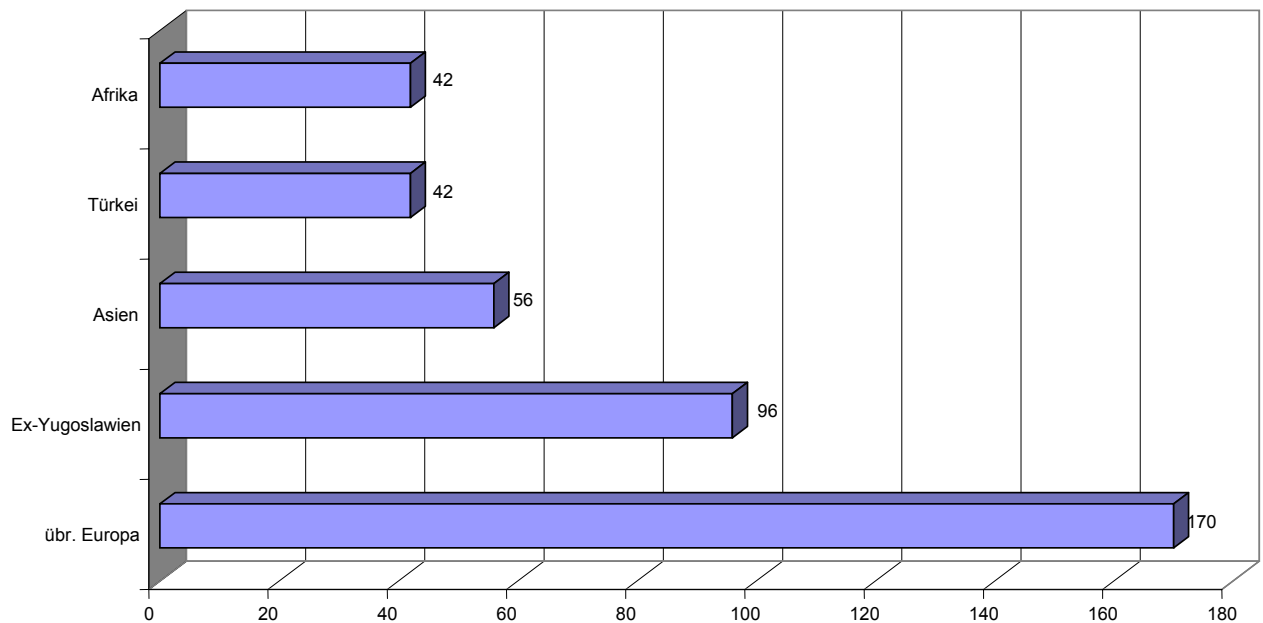
Zusätzlich erfolgten 2'440 Meldungen an die kantonalen Ausländerbehörden, und es wurden 285 nicht eröffnete Einreisesperren bearbeitet.

In dieser Statistik nicht enthalten sind die entsprechenden Zahlen der kantonalen Grenzpolizeien (Grenzkontrollen auf Bahnhöfen und Flughäfen).

Insgesamt wurden 2003 rund 8'200 Personen vom Grenzwachtkorps bei einer illegalen Einreise angehalten (Aufgriff im Zwischengelände und Grenzgebiet, versteckt in Fahrzeugen etc.). Die Mehrzahl der Fälle betraf Personen aus Afrika, Asien und dem Balkan. Es wurde nicht erfasst, ob die Personen Schlepper benutzten und ob sie im Besitz von Reisedokumenten waren.



Angehaltene „Schlepper“ 2003 (häufigste Nationalitäten)



ANHANG 7

Vom Grenzwachtkorps aufgedeckte Ausweisfälschungen im Jahr 2003

- *Landesgrenze*: Frankreich 736, Italien 699, Deutschland 326 und Österreich 149.
- *Nationalität der Inhaber/innen gefälschter Dokumente*: Bundesrepublik Jugoslawien (281), Albanien (114), Nigeria (89), Italien (69), Türkei (55), Frankreich (50), Rumänien (45), Kroatien (40), Mazedonien (37).
- *Herkunftsland der gefälschten Dokumente*: Italien (283 Ausweise), Bundesrepublik Jugoslawien (161), Frankreich (140), Spanien (108), Griechenland (107), Kroatien (81), Belgien (76), Deutschland (73), Albanien (60), Nigeria (41).
- *Fälschungsart*: Der Trend bei der Zunahme der Totalfälschungen von Reisepapieren hält unvermindert an (1'178). Daneben gab es Inhaltsverfälschungen (609) und Blankofälschungen (147). Zudem wurden 285 echte, aber der einreisenden Person nicht zustehende Reisedokumente sichergestellt.
- *Ausweisart*: Es werden am häufigsten Führerscheine (612), Pässe (581), Aufenthaltsbewilligungen (257) und Identitätskarten (256) gefälscht. Die 83 festgestellten gefälschten Visa (73 ausländische und 10 schweizerische) nahmen um 40 % zu.

Im Post- und Kurierverkehr wurden 1'454 Dokumente überprüft. Davon waren 114 gefälscht, 215 wurden dem BFF zugestellt, und 15 Ausweise stammten von im Fahndungssystem RIPOLO ausgeschriebenen Personen. Personen mit Asylverfahren lassen sich häufig ihren Pass per Post oder Kurier zustellen.

ANHANG 8**Zahl der Rückübernahmegesuche für das Jahr 2003**

- Total Rückübernahmegesuche der Schweiz an D/A/F/I: 1475
- Davon von D/A/F/I *gutgeheissene* Rückübernahmegesuche: 982

- Total Rückübernahmegesuche von D/A/F/I an die Schweiz: 337
- davon von der Schweiz *gutgeheissene* Rückübernahmegesuche: 162

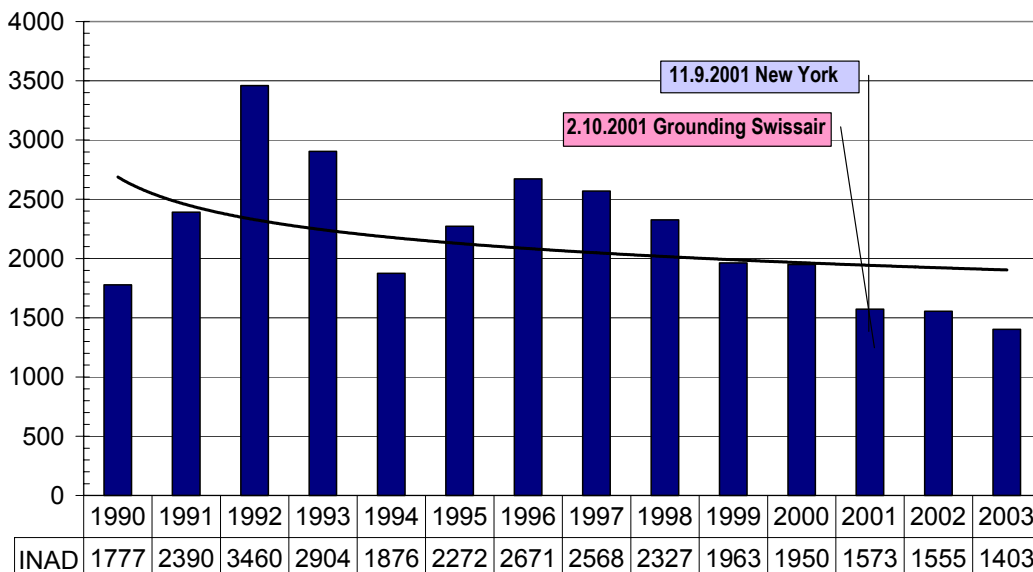
ANHANG 9

Quelle für diesen Anhang: Flughafenpolizei Zürich

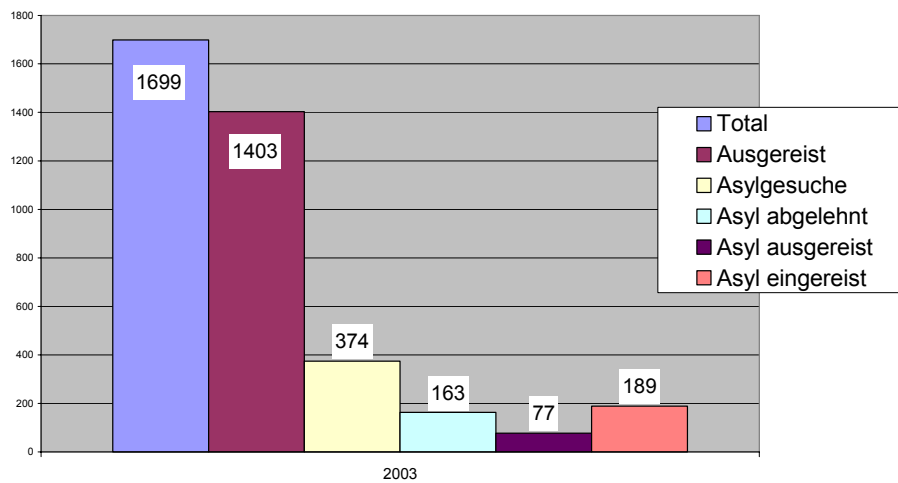
Lagebild Einreise Flughafen Zürich

Im Jahr 2003 wurden 47 (Vorjahr 70) zurückgewiesene Passagiere mit 80 Polizeibegleitern (Vorjahr 119) zurückbefördert.

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1990 - 2003

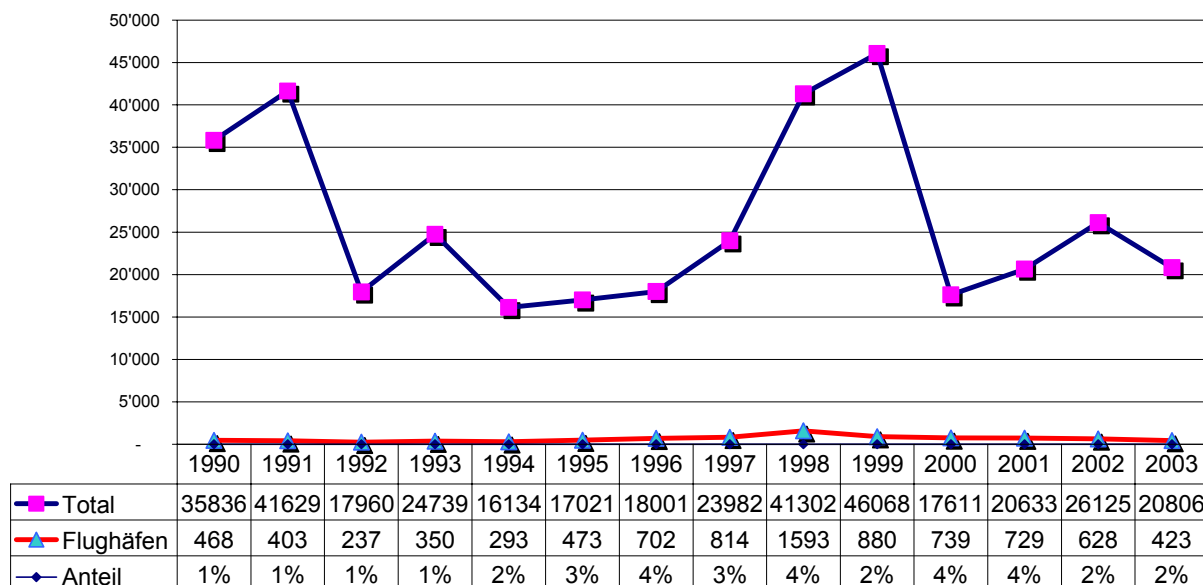


Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003



Asylgesuche Schweiz 1990 - 2003

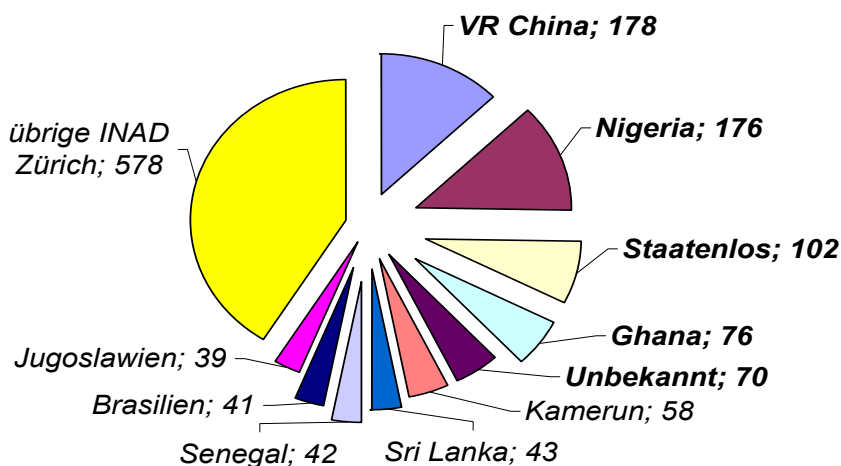
Asylgesuche Flughäfen Schweiz



Bei den zurückgewiesenen Staatsangehörigen stehen die VR China (178), Nigeria (176), Staatenlose (102), Ghana (76) und Unbekannte (70) an der Spitze (vgl. Grafik unten).

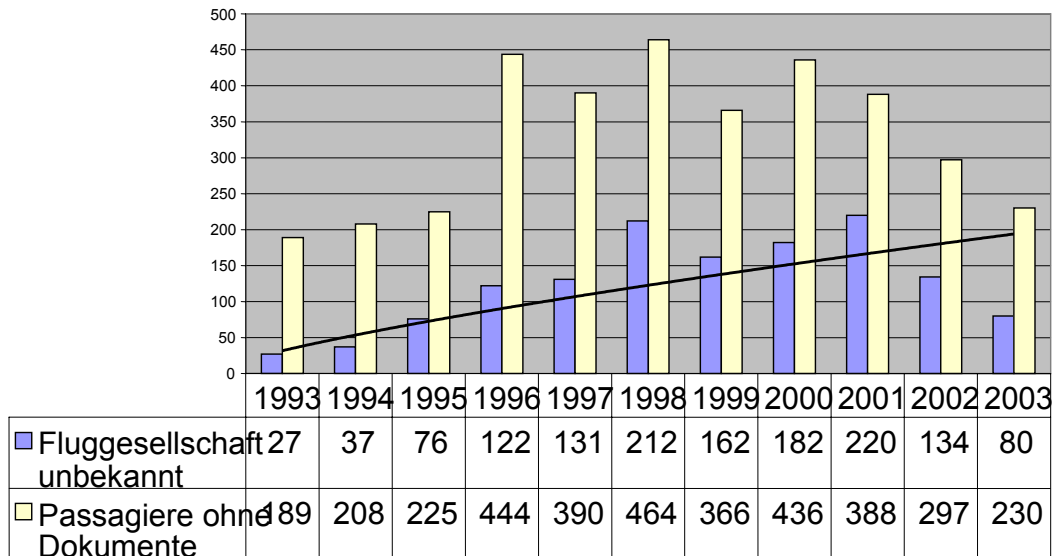
Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003

Total 1403



230 Passagiere besaßen bei ihrer Ankunft in Zürich-Flughafen keine Dokumente (Vorjahr 297). Die Passagiere ohne Dokumente stammten in erster Linie aus Liberia (34), Kamerun (30), Somalia (26), Eritrea (16) und Burundi (12).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1993 - 2003

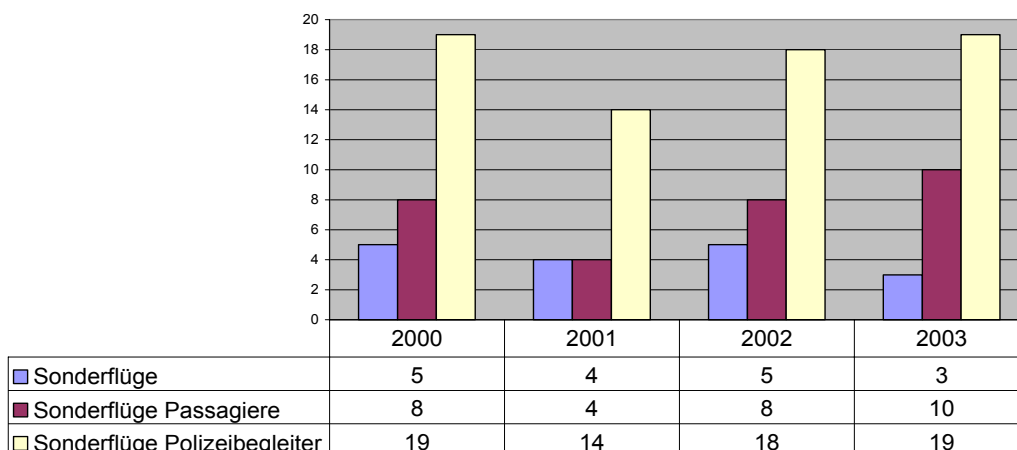


Im Jahr 2003 wurden 3 (Vorjahr 5) Sonderflüge für insgesamt 10 zurückgewiesene Passagiere (Vorjahr 8) durchgeführt. Die Swiss bestreitet eine Kostenhaftung für Sonderflüge, die wegen des Verhaltens der zurückgewiesenen Passagiere nötig sind (zur Zeit ist ein Beschwerdeverfahren hängig).

Ist eine Rückführung undurchführbar oder innert der gesetzlichen Fristen nicht möglich, muss die Einreise in die Schweiz gestattet werden.

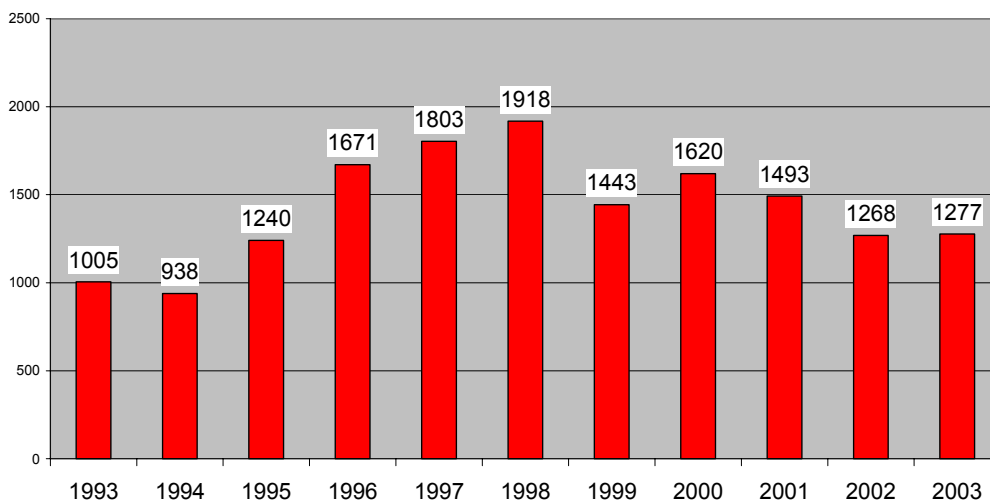
Um eine Rückführung zu verhindern, wenden Transit- und Einreiseschleuser ständig raffiniertere Methoden an (Vertuschen der Reiseroute, Zerstören, Verheimlichen und Substituieren der Reisedokumente, usw.).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen Sonderflüge 2000 - 2003

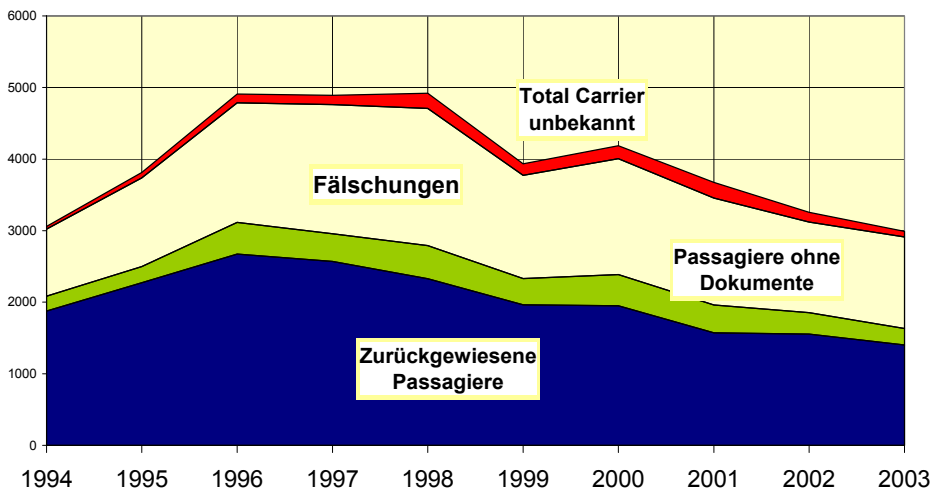


Die Flughafenpolizei untersuchte im Jahr 2003 3596 (Vorjahr 3869) verdächtige Dokumente. Dabei wurden 1277 Fälschungen festgestellt (Vorjahr 1268). Trotz sinkender Passagierzahlen verharren die Fälschungen seit 1999 praktisch auf dem gleichen hohen Niveau. Zudem hat die Fälschungsqualität zugenommen. Die Dunkelziffer ist vermutlich wesentlich höher, weil die Fälscher immer professioneller vorgehen, viele Dokumente ungenügend gegen Fälschungen und Missbrauch geschützt sind und mangels genügender personeller und geeigneter technischer Mittel nur ein kleiner Teil der Dokumente / Dokumenteninhaber/innen einigermaßen seriös überprüft werden kann.

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1993 - 2003 Entdeckte Ausweisfälschungen



Die Fluggesellschaften sind für die Betreuung und Rückbeförderung zurückgewiesener Passagiere verantwortlich. Im Jahr 2003 konnte die Flughafenpolizei Zürich insgesamt in 80 Fällen (Vorjahr 134) nicht eruieren, welche Fluggesellschaft einen zurückgewiesenen Passagier befördert hatte. Die Verpflichtung zur Rückbeförderung kann nur durchgesetzt werden, wenn die Fluggesellschaft bekannt ist.

Illegale Migration Zürich-Flughafen 1994 - 2003

ANHANG 10**Vom Grenzwachtkorps im Jahr 2003 im Zusammenhang mit der illegalen Erwerbstätigkeit aufgegriffene Ausländerinnen und Ausländer**

• <i>Illegale Erwerbstätigkeit (Total)</i>	1496
• <i>Davon Übergabe an die Polizei</i>	1050
• <i>Davon Rückweisungen mit Grenzkontrollrapport</i>	372
• <i>Davon Rückweisungen ohne Grenzkontrollrapport</i>	74

ANHANG 11

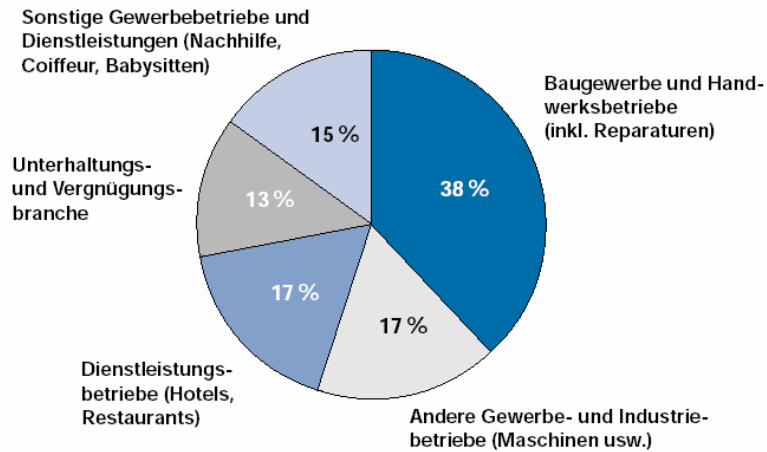
Strafrechtliche Verurteilungen wegen Schwarzarbeit

- Die meisten Strafurteile betreffen das Gastgewerbe, das Baugewerbe, die Haushalts- und die Reinigungsbranche sowie die Landwirtschaft.
- Ein grösserer Teil der erstmaligen Bussen liegt tiefer als die Bewilligungsgebühren, die mit dem illegalen Aufenthalt „eingespart“ wurden.
- Die häufigste Busse für unterjährige Schwarzarbeitsverhältnisse in Verbindung mit illegalem Aufenthalt liegt bei 300 – 400 Franken, Verwaltungsgebühren eingeschlossen.
- Die wiederholte Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung führt zu höheren Bussen (500 - 800 Franken).
- Seit Mitte 2003 ist eine Tendenz zu höheren Bussen und teilweise bedingten Gefängnisstrafen (1-2 Wochen) feststellbar, jedoch immer auf relativ tiefem Niveau.
- Vereinzelt werden höhere Strafen gegen Schwarzarbeitgeber ausgefällt (rund 25'000 Franken), insbesondere wenn die Schwarzarbeit mit andern Delikten in Verbindung steht oder wenn es sich um Prostitution handelt.

ANHANG 12

Unterlagen zur Schwarzarbeit

Schattenwirtschaft nach Sektoren



(Quelle: Prof. Schneider, Universität Linz)

Umfang der Schwarzarbeit

Quelle: Stagnieren der Schattenwirtschaft, Schneider. Januar 2004, gleiche Aussage für das Jahr 2001:
<http://www.treffpunkt-arbeit.ch/seco/site/de/M4/20020124083328/navContent>

Tabelle 5: Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in Deutschland, Österreich und der Schweiz über den Zeitraum 1995 bis 2004¹⁾

Jahr	Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in 1.000 Personen					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte
1995	7.320	878	575	75	391	55
1996	7.636	939	617	83	426	61
1997	7.899	987	623	86	456	67
1998	8.240	1.039	634	89	462	69
1999	8.524	1.074	667	93	484	74
2000	8.621	1.103	703	99	517	79
2001 ¹⁾	8.909	1.149	734	104	543	84
2002	9.182	1.194	746	109	556	88
2003 ²⁾	9.420	1.225	769	112	565	90
2004 ²⁾	9.267	1.205	789	114	568	90

¹⁾ Erläuterungen: **Inländische Vollzeitschwarzarbeiter sind eine fiktive Größe**, die aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden, berechnet werden. Die illegal ausländischen Beschäftigten stellen eine erste Abschätzung der illegal (für Schattenwirtschaftsaktivitäten) beschäftigten Ausländer dar.

²⁾ Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Arbeitsamt-Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ANHANG 13

Erscheinungsformen des Missbrauchs des geltenden Ausländerrechts

Eine Statistik der aufgedeckten Fälle besteht nicht. Folgende hauptsächlichen Erscheinungsformen sind bekannt:

1. Täuschung der Behörden über den Aufenthaltszweck im Rahmen des Visumverfahrens oder der Einreise

- Angabe eines falschen Aufenthaltszwecks (z.B. vorübergehender und daher bewilligungsfreier Besuchs- oder Tourismusaufenthalt). Es besteht die Absicht, die Pflicht zur Wiederausreise zu missachten und in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (z.B. Hilfskraft in der Landwirtschaft, Prostitution) oder bei bereits anwesenden Familienangehörigen zu verbleiben.
- Vorweisen von gefälschten Einladungsschreiben oder Gefälligkeitseinladungen, um ein Visum zu erschleichen.

2. Eingehen einer Scheinehe und rechtsmissbräuchliches Festhalten an gescheiterter Ehe

- Heirat trotz fehlendem Ehemillen (fehlende Ehegemeinschaft); die Ehe dient lediglich dem Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung und damit der Umgehung der ausländerrechtlichen Zulassungsbestimmungen. Oft erfolgt die Heirat auch gegen Bezahlung.
- Aufrechterhaltung einer gescheiterten Ehe nur aus aufenthaltsrechtlichen Überlegungen.

3. Nachträglicher (verspäteter) Nachzug von Kindern

- Gesuche um Nachzug von Kindern werden nach langer Trennung erst kurz vor Erreichen des erwerbsfähigen Alters gestellt (nach Abschluss der Schulausbildung im Herkunftsland oder kurz vor der Volljährigkeit). Das Gesuch dient nicht der Familienvereinigung, sondern nur dem wirtschaftlichen Fortkommen der Kinder. Da diese Kinder ihre Schulzeit nicht in der Schweiz verbracht haben, bestehen grosse Integrationsprobleme.

4. Einreichen falscher Urkunden oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen

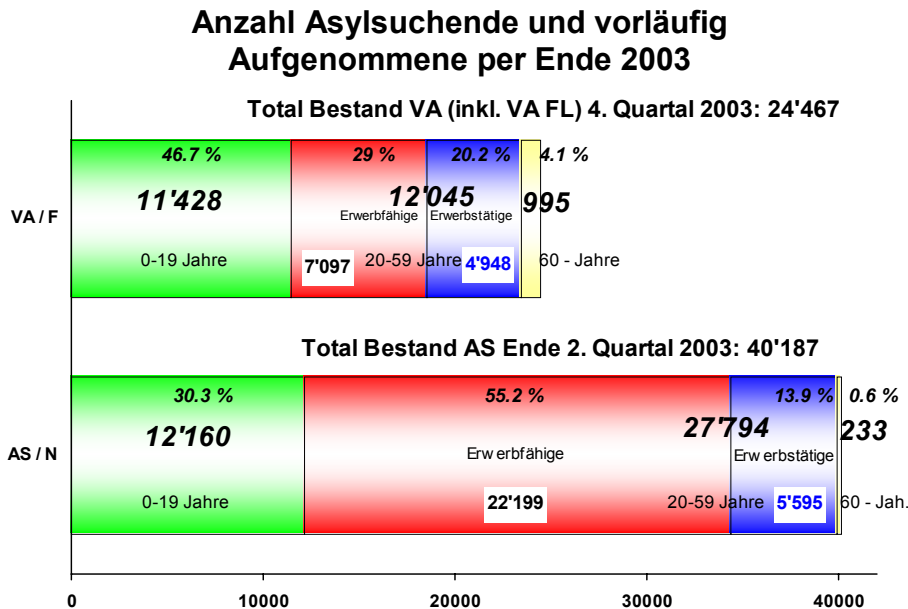
- Falsche Geburtsregistereinträge, die im Zusammenhang mit dem Familiennachzug ein Kindesverhältnis belegen sollen.
- Falsche Zivilstandsregistereinträge, um eine im Heimatland bereits bestehende Ehe zu verschweigen (z. T. auch nur religiöse Ehen: so genannte Imam-Ehen) und so in der Schweiz nochmals heiraten zu können.
- Verschweigen von Kindern, die z.B. während einer Ehe mit einer Schweizerin im Ausland mit einer Landsfrau gezeugt wurden.

ANHANG 14**Darstellung der rechtsmissbräuchlichen Asylgesuche**

Entscheid Artikel Asylgesetz.	2000	2001	2002	2003
Art.32 Abs.1	225	205	376	252
Art.33	81	90	94	118
TOTAL	306	295	470	370

ANHANG 15**Darstellung der Nichteintretensentscheide**

Entscheid Art.	2000	2001	2002	2003
Nichtabgabe von Reisepapieren	1'270	763	1'080	2'971
Identitätstäuschen	818	677	676	755
Verletzung der Mitwirkungspflicht	1'679	1'184	1'818	1'349
TOTAL	3'767	2'624	3'574	5'075

ANHANG 16**Erwerbstätige Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene**

Die vorliegenden Zahlen belegen, dass die vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt stärker vertreten sind als die Asylsuchenden. Dies lässt sich aus den folgenden Umständen erklären:

- ⇒ Von insgesamt 40'187 Asylsuchenden durchlaufen ca. 13'000 die Wegweisungsphase, und ca. 10'000 verbringen ihre ersten drei Monate in der Schweiz: Diese beiden Personenkategorien sind grundsätzlich vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.
- ⇒ Im ersten Aufenthaltsjahr sind 4% der Asylsuchenden erwerbstätig, nach dem zweiten Jahr 23% und nach dem vierten Jahr 38%. Bei denjenigen Personen, die sich seit über fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, steigt der Anteil der Erwerbstätigen auf 83%. („Die Asylsuchenden auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt“, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, SFM, 1996-2000)
- ⇒ Die Bevölkerungsgruppe der vorläufig Aufgenommenen bleibt länger in der Schweiz als die Asylsuchenden und hat daher grössere Chancen, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die Bevölkerungsgruppe setzt sich in einem höheren Ausmass aus Familien zusammen, weshalb der Anteil der Kinder und Jugendlichen zwischen 0 bis 19 Jahren (in der Statistik nicht mit eingerechnet) grösser ist als bei den Asylsuchenden.

Die Zahl der auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt beschäftigten Personen (Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene) nimmt von Jahr zu Jahr ab. Aber während sich seit 1999 die Bestände im Asylbereich auf beinahe die Hälfte vermindert haben, fällt die Verminderung des auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt tätigen Anteils dieser Personenkategorie deutlich geringer aus.

Im Jahr 2003 endeten 19% der abgeschlossenen Asylverfahren mit einer vorläufigen oder definitiven Aufenthaltsregelung. 6,8% oder 1'638 Personen erhielten aufgrund der erwiesenen Flüchtlingseigenschaft Asyl in der Schweiz, die übrigen 12,2% (oder 3'414 Personen) wurden vorläufig aufgenommen.

ANHANG 17

Kriminalstatistik des Kantons Zürich (KRISTA) für das Jahr 2003:

Tatverdächtige nach Straftatengruppen und Aufenthaltsstatus (Schweizer / Ausländer):

Kernaussagen:

Die Statistik bezieht sich auf insgesamt 31'371 Tatverdächtige; davon waren 51.3% Schweizer und 48.7% Ausländer

Schwere Delikte gegen Leib und Leben:

Tatverdächtig sind mehr Ausländer (51.5 %) als Schweizer (48.5 %), insbesondere bei den vorsätzlichen Tötungsdelikten (Ausländer: 64.3 %); Rund die Hälfte der ausländischen Tatverdächtigen besitzen die Niederlassungs- und etwa ein Viertel besitzen die Aufenthaltsbewilligung. Rund 12 % der ausländischen Tatverdächtigen sind Asylsuchende.

Diebstahl und Raub:

Tatverdächtig sind mehr Ausländer (über 60 %) als Schweizer (weniger als 40 %), dies insbesondere beim Raub (Ausländer: 69.6 %). Bei Diebstahlsdelikten (ohne Einbruch und Entreissdiebstahl) sind Asylsuchende mit 40.1 % vertreten. Rund 10 % der ausländischen Tatverdächtigen beim Einbruchdiebstahl halten sich illegal in der Schweiz auf.

Sexualdelikte:

Tatverdächtig sind mehr Schweizer (56.6 %) als Ausländer (43.4 %). Ausländische Tatverdächtige besitzen in der Regel eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (zusammen 79.8 %).

Betäubungsmitteldelikte:

Tatverdächtig sind mehr Schweizer (61.5 %) als Ausländer (38.5 %). Wird jedoch nur der Handel betrachtet, sind 61.8 % der Tatverdächtigen Ausländer (Schweizer 38.2 %). Auffallend ist beim Betäubungsmittelhandel der hohe Anteil der Asylsuchenden (29.3 %) und der illegal anwesenden Personen (16.6 %) an den ausländischen Tatverdächtigen.

ANHANG 18

Zusammenfassung der Resultate Bericht AGAK (Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität)

46% der im Jahr 1998 Verurteilten (total 66'117) waren Ausländerinnen und Ausländer. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilungen betrug rund 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine zweimal höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. 37% aller wegen Betäubungsmitteldelikten Verurteilten waren Asylsuchende.

Die höchste Verurteiltenrate ergibt sich bei männlichen Asylsuchenden unter 30 Jahren mit einem Aufenthalt in der Schweiz von weniger als zwei Jahren (15% von ihnen wurden verurteilt; berücksichtigt man auch die Verurteilungen wegen ausländerrechtlichen Vergehen, beträgt dieser Anteil 28%).

20% aller Verurteilten hatten keinen Wohnsitz in der Schweiz (bewilligungsfreier Aufenthalt, illegaler Aufenthalt, „Kriminaltouristen“). Ein Drittel dieser Verurteilungen erfolgte auf Grund von Verstössen gegen das Ausländerrecht. Der Anteil dieser Gruppe an den Verurteilungen ist besonders hoch bei Geldwäscherei (43% aller Verurteilungen), Drogenschmuggel (44%), Mord und vorsätzlicher Tötung (36%), geschätztem Einbruch (32%), Diebstahl (30%) und Drogenhandel (29%).

Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer (durchschnittlich 30%). Die Deliktstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der verurteilten Schweizer; die genannten Ausländer begehen allerdings häufiger Gewaltdelikte.

Grosse Unterschiede ergeben sich nach der Nationalität der Verurteilten. Angehörige westeuropäischer Staaten wurden weniger häufig verurteilt als Angehörige osteuropäischer Staaten. Dafür dürften kulturelle Einflüsse und die unterschiedlichen Lebenssituationen der beiden Gruppen verantwortlich sein.

Insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82% aller Verurteilungen), Betäubungsmittelhandel (80% aller Verurteilungen) und (geschätztem Einbruch (64% aller Verurteilungen) ausgewiesen.

Bei einer gleich bleibenden Gesamtzahl hat sich der Anteil der *polizeilich angezeigten* ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt, während gleichzeitig die Zahl der unter der Schweizer Bevölkerung ermittelten Tatverdächtigen um ein Drittel gesunken ist. Laut polizeilicher Kriminalstatistik 2002 waren 53,4% der ermittelten Täter ausländische Staatsbürger mit geregelter Aufenthalt (Höchststand 1998: 54,8%).

Es ist festzustellen, dass die Schweiz wegen ihres hohen Lebensstandards für Kriminaltouristinnen und –touristen offensichtlich attraktiv ist. Dabei dürften das ausgebaute Rechtssystem und ein vergleichsweise hoher Gefängnisstandard namentlich für potenzielle Kriminelle aus Drittweltstaaten wenig abschreckend wirken.

Angehörige extremistischer Gruppierungen können einen Aufenthalt zum Aufbau logistischer Strukturen ihrer Gruppe in der Schweiz missbrauchen.

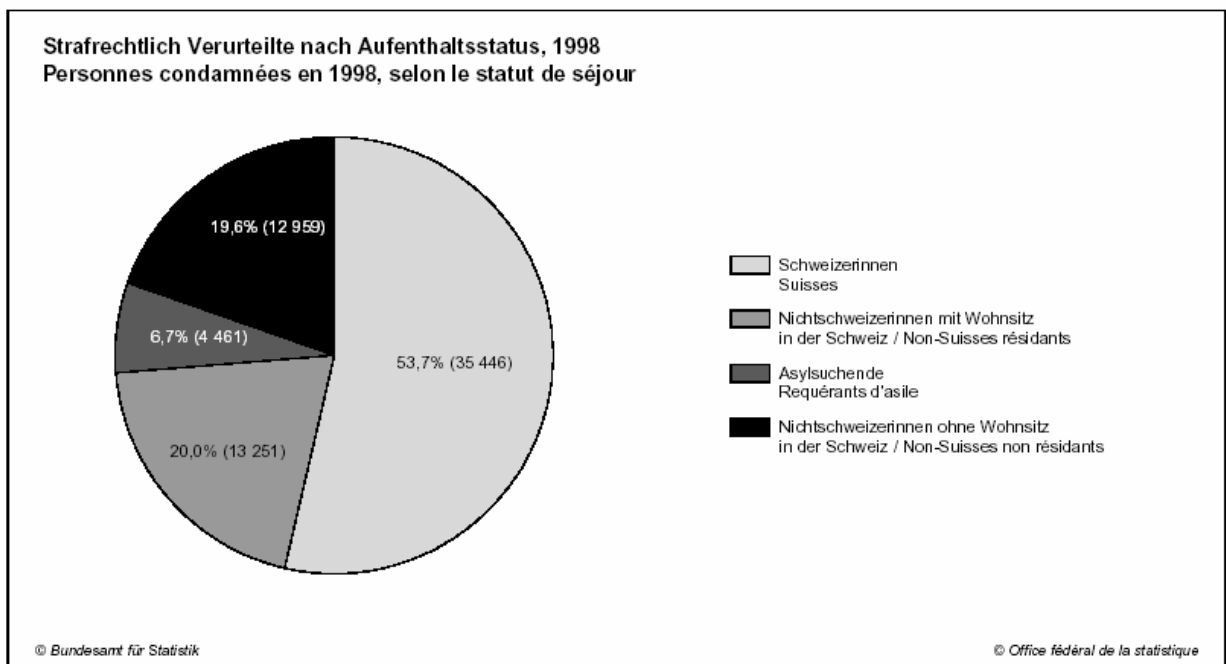
Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hoher Ausländeranteile an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung immer noch eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.

Erkenntnisse des Grenzwachtkorps

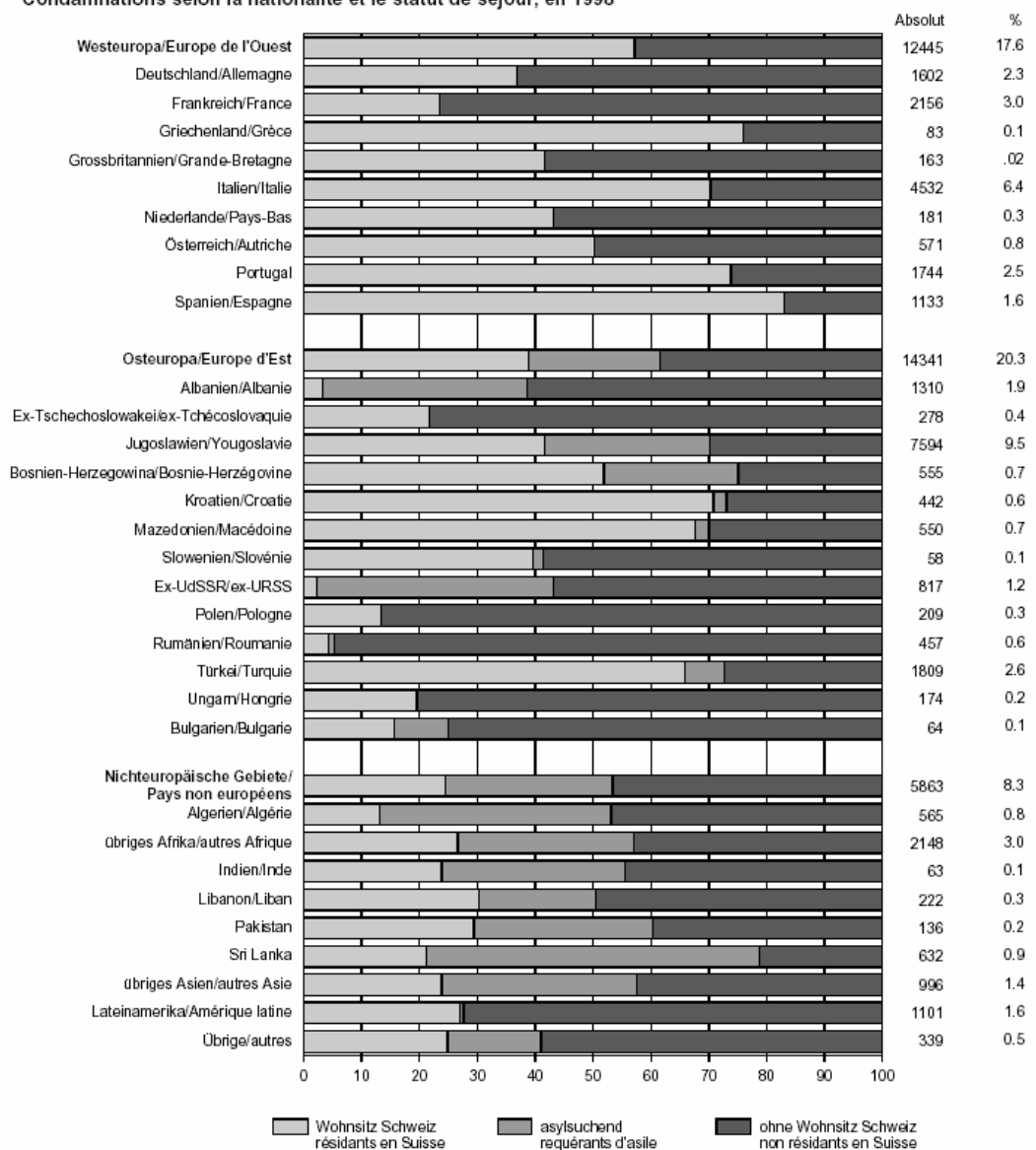
Bei Kontrollen an der Grenze wird aufgrund der mitgeführten Gegenstände (z.B. Einbruchswerkzeuge) oder der Gesamtumstände immer wieder festgestellt, dass Personen zu deliktischen Zwecken in die Schweiz einreisen wollen (keine Statistik vorhanden). Im Jahr 2003 wurde in 490 Fällen bei Grenzkontrollen Diebesgut festgestellt, wovon in 155 Fällen bei der Ausreise aus der Schweiz.

Bei den Tätern handelte es sich vorwiegend um Personen aus osteuropäischen Staaten und um Fahrende.

Statistische Angaben



Verurteilungen nach Nationalität und Aufenthaltsstatus, 1998
Condamnations selon la nationalité et le statut de séjour, en 1998



ANHANG 19

Schlussbericht der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK) vom 5. März 2001 (Informationsnotiz des EJPD)

1. Ausgangslage und Auftrag

Nachdem Ende der 90er Jahre verschiedene Personen des öffentlichen Dienstes (Kantons- und Gemeindepolitik, Grenzwachtkorps, Polizei, Verwaltung und Schule) Opfer von Straftaten und Drohungen geworden waren, wurde die Frage nach dem Genügen bestehender Rechtsgrundlagen sowie der verfügbaren Instrumente und Mittel aufgeworfen, und im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde angeregt, die Durchführung einer breit angelegten Aufklärungs- und Informationskampagne zu prüfen. Daraus resultierte schliesslich der Einsatz einer speziellen Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern einschlägig betroffener Behörden von Bund, Kantonen und Städten (gemeinsame Verfügung des Präsidenten der KKJPD und der Vorsteherin des EJPD vom 13. September 1999) mit dem erweiterten Auftrag, eine Analyse der aktuellen Bedrohungslage im Bereich der Ausländerkriminalität vorzunehmen, die gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Instrumente zu beurteilen, Zuständigkeits-, Struktur- und Verfahrensfragen zu prüfen und Vorschläge für Massnahmen zu unterbreiten. Die Leitung der Arbeitsgruppe wurde im Co-Präsidium Herrn Roland Eberle, damals Chef des Departementes für Justiz- und Sicherheit des Kantons Thurgau, und Herrn Dr. Peter Huber, damaliger Direktor des Bundesamtes für Ausländerfragen im EJPD, übertragen.

2. Tätigkeitsschwerpunkte

Die Arbeiten zeigten rasch, dass das Thema "Ausländerkriminalität" einen Fragen- und Problemfelder von ausserordentlicher Spannweite beschlägt. Als wesentliche Stichworte seien genannt:

- Gestaltung und Aussagekraft statistischer Unterlagen,
- Verhältnis zwischen effektiver Gefährdung und subjektiver Wahrnehmung,
- Struktur- und Kompetenzaspekte,
- Informations-, Analyse-, Kooperations- und Koordinationsfragen,
- Kontroll- und Schutzaspekte,
- Ressourcenprobleme,
- Probleme von Öffentlichkeitsarbeit und Medienberichterstattung,
- Fragen der Integration und vertrauensbildender Massnahmen.

Dabei gilt es festzuhalten, dass zahlreiche Problemfelder keinen ausländer-spezifischen Charakter aufweisen, vielmehr für die Kriminalitätsproblematik generell von Bedeutung sind. Diese Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kriminalität von Ausländern angesichts ihres insgesamt höheren Vorkommens im Vergleich zu Schweizern, aber auch mit Blick auf einen besonders hohen Anteil an Gewalt- und schweren Betäubungsmitteldelikten ein Phänomen darstellt, welches nach bereichsspezifischen Massnahmen ruft. Andererseits besteht aus rechtsstaatlichen Erwägungen die Pflicht zu

möglichst grosser Objektivität und sind Beurteilungsansätze zu vermeiden, welche den Eindruck einer Diskriminierung erwecken.

Die AGAK hat sich schwer gewichtig mit den Fragen des verfügbaren Statistikmaterials und des dadurch indizierten Kriminalitätspotentials, dem Bestimmen und der Analyse der wichtigsten Problemfelder und Defizite, dem Handlungsbedarf aus der Sicht schweizerischer Institutionen/Hilfswerke einerseits und hauptsächlich betroffener Ausländergruppierungen andererseits sowie den sich daraus aufdrängenden Massnahmen befasst. Erkenntnisse aus Opferbefragungen und ausländischen Statistiken wurden in die Arbeiten einbezogen, konnten indes nicht vertieft bearbeitet werden.

Es lässt sich feststellen, dass sowohl auf Stufe Bund als auch auf kantonaler Ebene in Bereichen, die einen Bezug zur Sicherheit im weiteren Sinne, zur Kriminalität und ihrer Bekämpfung im Allgemeinen sowie zu Ausländerfragen im Speziellen aufweisen, in jüngster Zeit vieles in Bewegung geraten ist. Es wurden zahlreiche Projekte lanciert, die sowohl materielle Aspekte der einschlägigen Problemfelder als auch Zuständigkeits- und Vollzugsfragen zum Gegenstand haben und in denen Fragen geprüft werden, welche die AGAK als besonders wichtig einstuft. Mindestens teilweise wird es also darum gehen, in Angriff genommene Arbeiten zielstrebig weiterzuführen, womit auch Forderungen der AGAK entsprochen werden kann.

Aus der umfangreichen Analyse des zur Zeit vorhandenen statistischen Materials seien hier lediglich folgende Erkenntnisse wiedergegeben:

Die **statistischen Untersuchungen** zeigen zwar eine noch sehr unterschiedliche und im Ergebnis unbefriedigende Erfassung und Bearbeitung kriminalitätsrelevanter Daten, machen aber deutlich, dass Nichtschweizer nicht nur in der verdächtige Personen erfassenden Polizeilichen Kriminalstatistik (1999: 54,3%), sondern auch in der Verurteiltenstatistik (1998: 46,3%) mit einem hohen Anteil registriert sind. Dabei ist der Anteil an Asylsuchenden besonders hoch. Bezogen auf die mittlere erwachsene Bevölkerung innerhalb der jeweiligen Kategorie beträgt der Anteil an verurteilten Schweizern 0,8%, während dieser bei Nichtschweizern 1,3% und bei Asylsuchenden sogar 7,8% (rund zehnmal höhere Belastung als bei Schweizern und rund sechsmal höhere als bei den übrigen Ausländern) ausmacht. Werden die Strassenverkehrsdelikte, die Widerhandlungen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen und das Militärstrafgesetz ausgeklammert, betragen die Anteile für Schweizer 0,3% (15'576 Verurteilte), für Ausländer 0,6% (5'958 Verurteilte) und für Asylsuchende 4% (2289 Verurteilte; Belastung rund 12-mal höher als bei Schweizern).

Was auffällt, ist die (nicht unbedingt erwartete und ohne vertiefte weiterführende Abklärungen kaum erklärbare) Tatsache, dass vor allem **ausländische Männer, weniger ausgeprägt auch Ausländerinnen, welche sich seit langer Zeit in der Schweiz aufhalten, häufiger verurteilt** werden, wobei allerdings in der Schweiz geborene Personen in keiner Alterskategorie am stärksten belastet sind. Demgegenüber werden Asylsuchende in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthaltes am häufigsten verurteilt, worauf die Belastungsrate deutlich abnimmt. Daraus lässt sich folgern, dass bei Asylbewerbern unmittelbar nach der Einreise Massnahmen zur Kriminalitätsverhinderung ergriffen werden sollten und dass bei den übrigen Ausländern mit einschlägigen Massnahmen einem späteren "Abgleiten" in die Kriminalität entgegengewirkt werden sollte.

3. Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund kommt den Massnahmen, welche zu einer besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Gesellschaft führen können, eine zentrale Bedeutung zu. Diese Beurteilung der AGAK steht im Einklang mit den Aussagen der angehörten Vertreter von Institutionen, Hilfswerken und Ausländergruppierungen, welche eine **mangelnde Integration von Ausländerinnen und Ausländern** übereinstimmend als **Hauptgrund für eine hohe Ausländerkriminalität** bezeichnet haben. Als damit im Zusammenhang stehend und ebenso wichtig erscheint der Arbeitsgruppe eine **bessere Orientierung der Ausländerinnen und Ausländer** über Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Funktionsweise der Behörden sowie über die in der Schweiz geltende Rechtsordnung, die hier üblichen Gepflogenheiten und vorgesehene Sanktionen bei Fehlverhalten. Dabei kommt dem Einbezug von Personen der gleichen Bevölkerungsgruppe hohe Bedeutung zu.

Für den **Asylbereich** drängt sich eine *Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen* auf. Erstere entfliehen ihrer Heimat oft aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen; vielfach sind es Männer, die entweder unverheiratet sind oder ihre Familien zurücklassen. Wo hingegen ganze Bevölkerungsteile bedroht sind (Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen wie in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo), fliehen zwecks Schutzsuche meist ganze Familien.

Im Asylbereich handelt es sich in erster Linie darum, Personen mit krimineller Vergangenheit schon in den Empfangsstellen zu entdecken und sicherzustellen, dass deren Gesuche sowohl beim BFF wie bei der Asylrekurskommission prioritär behandelt werden. Um zu verhindern, dass vor allem junge allein stehende männliche Asylsuchende kriminell werden, müssen Betreuungsstrukturen und Beschäftigungsprogramme, wie sie schon in einigen Kantonen vorhanden sind, gefördert werden. Zudem muss in den Kollektivunterkünften rund um die Uhr eine angemessene Zutrittskontrolle sichergestellt werden, um zu verhindern, dass diese Unterkünfte für kriminelle Aktivitäten missbraucht werden und um eine präventiv wirkende Präsenz zu markieren. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Sozialbehörden ist zwingend notwendig, um diese Kontrolle sicherzustellen. Für diejenigen Personen des Asylbereichs, die längere Zeit in unserem Land bleiben, insbesondere für die vorläufig Aufgenommenen, sind präventive Massnahmen zur besseren Integration notwendig, um eine soziale Randständigkeit zu verhindern, die zu Delikten führen kann.

Von besonderer Bedeutung ist sodann der gesamte Kontrollbereich mit seinen präventiven und repressiven Komponenten. Dazu gehören Kontrollen an der Grenze, in Hotel- und Parahotellerie, in Ausländer- und Asylunterkünften, im Bahn- und Lastwagenverkehr, im Rotlichtmilieu sowie generell in besonders gefährdeten Gebieten und Stadtteilen. Mit einer erhöhten Präsenz von Kontrollorganen lässt sich auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erhöhen. Vermehrte Bedeutung sollte der Kontrolle als gefährlich erkannter Ausländer mittels Eingrenzung und strikter Kontrolle der Massnahme beispielsweise durch elektronische Überwachung beigemessen werden. Unter Kontroll- und Risikoaspekten sind auch Anpassungen bei der Visumpolitik und -praxis zu sehen.

Sodann drängen sich **Vorkehren für eine Optimierung behördlicher Zusammenarbeit sowie namentlich von Informationsaustausch, Lageanalyse und**

Erkenntnisverbreitung auf. Hier unterstützt die AGAK insbesondere die Zielsetzungen bereits pender Projekte wie USIS, EffVor, StruPol, SWISS-AFIS, der polizeilichen Kooperationsverträge und der "Alpeninformationspartnerschaft" mit den Nachbarstaaten, aber auch gesetzgeberische Arbeiten vorab zum Erlass einer schweizerischen Strafprozessordnung und zur definitiven Regelung einer Personenidentifizierung mittels DNA-Profilen. Im Zuge der Umsetzung beantragter Massnahmen mag sich noch die eine oder andere **Anpassung geltenden Rechtes** (EDV- und Datenschutzbereich, Opfer- und Zeugenschutz, Verfahrensgarantien) aufdrängen; die AGAK vertritt jedoch die Auffassung, dass in erster Linie geltendes Recht konsequent angewendet und gesetzlich vorgesehene Strafrahmen besser ausgenutzt werden sollten.

Für den Bereich des **Kriminaltourismus** dürfte die Möglichkeit des Strafvollzuges im Heimatstaat einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Attraktivitätsverminderung leisten, womit sich eine rasche Unterzeichnung des Zusatzübereinkommens zum europäischen Überstellungsübereinkommen sowie bilaterale Abkommen aufdrängen. Zudem müssen die Anstrengungen des Bundes und der Kantone zur Vermeidung der Probleme bei der Papierbeschaffung und zwangsweise Rückführung in die Heimatstaaten konsequent fortgesetzt werden. Wenn immer möglich sind mit den betroffenen Staaten auch Rückübernahmeabkommen abzuschliessen.

Schliesslich bleibt die Feststellung, dass es **Sicherheit ohne Preis nicht** gibt. Die allgemein angespannte Ressourcenlage bei den von der Gesamtproblematik betroffenen Behörden von Bund, Kantonen und Städten gibt zu Bedenken Anlass. Die AGAK plädiert deshalb mit Nachdruck dafür, dass auf allen Stufen erkannte Ressourcendefizite - in personeller und materieller Hinsicht - so rasch als möglich behoben werden, im Wissen um die oft angespannte Finanzlage, in der Überzeugung aber auch, dass ein angemessener Mitteleinsatz bei der Prävention immer noch günstiger zu stehen kommt als die Folgekosten von Versäumnissen.

4. Weiteres Vorgehen

Der Bericht, welcher für die verschiedenen Handlungsfelder insgesamt 32 Massnahmen, zum Teil repressiver und zum Teil präventiver Natur vorschlägt, wurde am 21. Mai 2001 anlässlich einer ausserordentlichen Konferenz der KKJPD vorgestellt. Die KKJPD beschloss folgendes weiteres Vorgehen, dem sich das EJPD angeschlossen hat:

- Die Konferenz erklärte sich damit einverstanden, dass eine AG unter Leitung von Beat Hegg (KKJPD-Generalsekretär), in welcher kantonsseitig die hauptbetroffenen Handlungsbereiche vertreten sein sollen, ein Umsetzungskonzept erarbeitet. Erste Ergebnisse sollen wenn möglich bis zur Herbstkonferenz anfangs November vorliegen. Der Generalsekretär der KKJPD wird die Arbeitsgruppe zusammenstellen. In dieser Gruppe werden zwei Verbindungspersonen aus dem EJPD bzw. aus dem Grenzschutzkorps vertreten sein. Dies deshalb, weil sehr viele Bezüge zu Projekten des Bundes (z.B. USIS, EffVor, Grenzkontrollen etc.) bestehen.
- Die Konferenz hat sich einstimmig für eine Veröffentlichung des Berichts ausgesprochen.

ANHANG 20

Alle Härtefallgesuche, die dem BFF und IMES gemäss dem Rundschreiben vom 21.12.2001 unterbreitet wurden (Stand: 18. Juni 2004).

Kt.	Dossiers.	Personen.	Dossiers in %	Personen. in %
VD	687	1'784	69.3%	69.6%
GE	130	361	13.1%	14.1%
FR	43	124	4.3%	4.8%
BE	52	114	5.2%	4.4%
NE	24	52	2.4%	2.0%
TI	14	44	1.4%	1.7%
BL	9	18	0.9%	0.7%
BS	9	16	0.9%	0.6%
SO	6	16	0.6%	0.6%
JU	5	15	0.5%	0.6%
VS	3	10	0.3%	0.4%
LU	2	2	0.2%	0.1%
SH	2	2	0.2%	0.1%
ZG	2	2	0.2%	0.1%
ZH	1	1	0.1%	0.0%
AG	1	1	0.1%	0.0%
SZ	1	1	0.1%	0.0%
Total	991	2'563	100%	100%

Die Gesuche umfassten insgesamt 2'563 Personen; bei 1002 (39.1%) von ihnen wurde die Anwesenheitsregelung bisher gutgeheissen.

Rund 70% aller Gesuche (IMES und BFF) betrafen den Kanton Waadt.

IMES wurden aus 13 Kantonen Härtefälle unterbreitet (für insgesamt 720 Personen); bei 562 Personen stimmte es einer Härtefallregelung zu. Bei 155 Personen war der Entscheid negativ; bisher wurden alle beim Beschwerdedienst EJPD und beim Bundesgericht dagegen erhobenen Beschwerden abgelehnt. Viele Gesuche wurden von Personen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien eingereicht. Darunter waren viele ehemalige Saisoniers, die die Bedingungen für eine Umwandlung ihrer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung nach dem Ende der Balkankriege nicht erfüllten. An zweiter Stelle folgen die Gesuche von Personen aus Südamerika (v.a. Ecuador und Kolumbien).

Von IMES gutgeheissene persönliche Härtefälle (*Total*)(Art. 13 Bst. f BVO)

(gerundet)	Insgesamt:	davon abgewiesene Asylsuchende/vorläufig Aufgenommene:
1998	3'600	2'700
2000	2'100	1'500
2002	5'400	4'400
2003	4'200	3'400

ANHANG 21

Probleme des Wegweisungsvollzugs

Im Einzelnen ergeben sich beim Wegweisungsvollzug folgende Probleme:

Nicht-Mitwirkung bei der Papierbeschaffung

Eine Vielzahl von Personen weigert sich beharrlich, bei der Reisepapierbeschaffung mitzuwirken. Die fehlende Identifikation hat zur Folge, dass die Vertretungen der mutmasslichen Herkunftsstaaten keine Ersatzreisedokumente ausstellen. Bei algerischen Ausreisepflichtigen beispielsweise gelingt die Identifizierung de facto bei 70-80 % der bearbeiteten Fälle nicht. Die Nicht-Kooperation der Ausreisepflichtigen hat für die Betroffenen keine nachteiligen Folgen: Sie erhöht im Gegenteil die Chancen, in der Schweiz bleiben zu können.

Ausstellung eines Reiseersatzpapiers für Freiwillige

Staaten wie Eritrea (453 Personen im Vollzug hängig, Stand jeweils 30.4.2004), Äthiopien (1227 Personen) oder Iran (321 Personen) stellen nur ein Reiseersatzdokument aus, wenn die ausreisepflichtige Person freiwillig in das Heimatland zurückkehren will. Eine zwangsweise Rückführung ist in diesen Fällen nicht möglich. Einige ausländische Vertretungen (z.B. Kamerun, Nigeria, Eritrea, Äthiopien) anerkennen zwar die Staatsangehörigkeit, sind jedoch nicht bereit, ein Ersatzreisedokument auszustellen, insbesondere wenn ihre Staatsangehörigen bereits seit längerem in der Schweiz leben oder aus der Sicht des Heimatstaates andere Gründe (z.B. Krankheit, Alter, fortgeschrittene Integration) gegen die Rückkehr sprechen. Das Verhalten dieser Heimatstaaten verletzt sowohl die völkerrechtliche Rückübernahmeverpflichtung als auch die schweizerische Souveränität, zu der auch die Ausländergesetzgebung gehört.

Keine Rückführung mit Sonderflügen

Algerien akzeptiert keine Rückführungen mit Sonderflügen, was die Rückführung renitenter und gewaltbereiter Personen verunmöglicht, da die Fluggesellschaften (inkl. Swiss) sich mehrheitlich weigern, entsprechende Personen auf Linienflügen zu transportieren. Dies hat indirekt zur Folge, dass sich die Anzahl algerischer Staatsangehöriger im Vollzugsprozess trotz teilweise vorhandener Reisedokumente jährlich erhöht. Am 30. April 2004 waren in der Abteilung Vollzugsunterstützung des BFF 1150 algerische Staatsangehörige im Vollzugsprozess hängig.

Keine diplomatische Vertretung in der Schweiz

Staaten wie Guinea-Conakry verfügen über keine diplomatische oder konsularische Vertretung in der Schweiz, was eine zielgerichtete Zusammenarbeit bei der Papierbeschaffung erheblich erschwert (Guinea-Conakry: 1212 Personen im Vollzug hängig).

Grundsätzliche Weigerung – Gegenforderung der Herkunftsstaaten bei Rückübernahmeabkommen

Alle Bemühungen um eine Papierbeschaffung stossen dort an Grenzen, wo die Herkunftsstaaten sich grundsätzlich weigern, die eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, oder im Rahmen von Verhandlungen für ein Rückübernahmeabkommen Gegenforderungen stellen, auf welche die Schweiz nicht eingehen will oder kann (z.B.

Zugang zum Arbeitsmarkt, Bekanntgabe von Personendaten, Zusammenarbeit im Bereich Rechtshilfe und Datenaustausch).

Zwangsmassnahmen

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht umfassen im Wesentlichen die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft sowie die Ein- und Ausgrenzung. Mit Abstand die grösste praktische Bedeutung hat dabei die Ausschaffungshaft: Jährlich wird gegen 7'000 Personen Ausschaffungshaft angeordnet. Bei rund 80% aller von einer Ausschaffungshaft betroffenen Personen konnte die Wegweisung vollzogen werden, im Durchschnitt nach einer Haftdauer von 23 Tagen.

Die Anordnung der Ausschaffungshaft obliegt der kantonalen Gerichtsbarkeit. Dies hat zur Folge, dass jeder Kanton in diesem Bereich eine eigene Gerichtspraxis entwickelt hat, was zu grossen Unterschieden bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen führt. In manchen Kantonen ist es gegenwärtig nicht möglich, eine ausreisepflichtige Person zur Sicherstellung der Zuführung zu einer ausländischen Vertretung oder zum Flughafen in Haft zu nehmen. Damit besteht die Gefahr, dass ausreisepflichtige Personen untertauchen, nachdem die Reisedokumente beschafft worden sind.

Der Bundesrat zog in der Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer (AuG) insgesamt den Schluss, dass die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ein taugliches Mittel zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzuges sind.

Bei den Hafttatbeständen bereitet den Vollzugsbehörden der Nachweis subjektiver Elemente oft Probleme (Nachweis der Untertauchensgefahr). Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz enthält hier eine objektivere Umschreibung (v.a. Nichtmitwirkung bei der Papierbeschaffung). Diese neue Umschreibung des Tatbestands wurde bereits mit dem Entlastungsprogramm 2003 am 1. April 2004 in Kraft gesetzt.

Die maximale Dauer der Ausschaffungshaft von neun Monaten ist immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen (in der Botschaft beantragte der Bundesrat eine Dauer von zwölf Monaten). Der Bundesrat hat eine Verlängerung der maximalen Haftdauer bisher abgelehnt, weil weder der Bedarf für eine solche Verlängerung statistisch erwiesen ist noch klar gesagt werden kann, welcher zusätzliche Erfolg von einer Verlängerung zu erwarten wäre. Schliesslich stünden einer wesentlichen Verlängerung sowohl der Grundsatz der Verhältnismässigkeit als auch völkerrechtliche Bestimmungen (Art. 5 EMRK) entgegen.

Zusammenarbeit mit den Kantonen und Sozialhilfe

Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid und abgelaufener Ausreisefrist werden in einigen Kantonen weiterhin betreut. Selbst bei einer Verweigerung der Mitwirkung seitens der betroffenen Person erstattet der Bund diese Sozialhilfekosten zurück. Eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen und dem eidgenössischen Sozialhilfe- und Fürsorgebereich einerseits und dem Vollzugsbereich andererseits besteht nicht. Einzelne Kantone (z.B. der Kanton Waadt) weigern sich aus politischen Gründen, die rechtskräftigen Wegweisungsverfügungen des Bundes zu vollziehen.

Hohe Annullationsquote bei swissREPAT

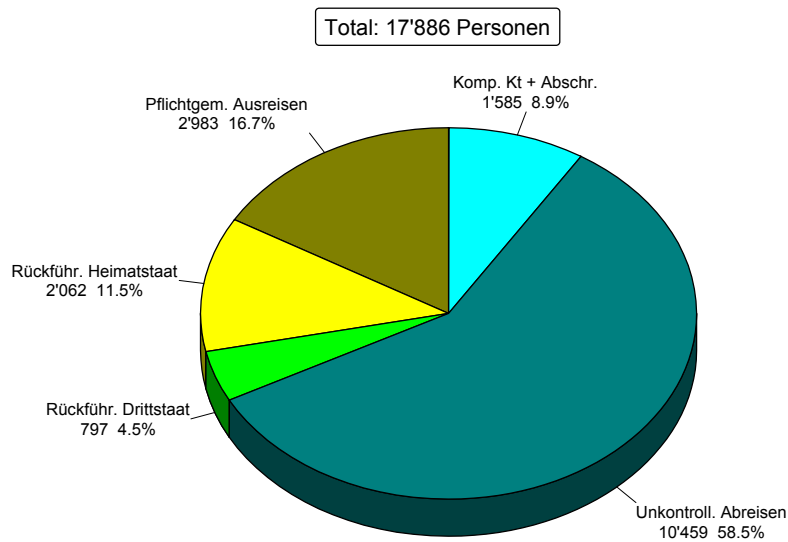
Die von der Vollzugsunterstützung des Bundes (swissREPAT im BFF) tatsächlich gebuchten Ausreisen auf dem Luftweg fallen um rund ein Viertel tiefer aus als die Fluganmeldungen der Kantone. Die Annullationsquote des vergangenen Jahres betrug damit rund 25%. Die hohe Zahl der Annullationen verursacht einen unverhältnismässigen – auch finanziellen – Aufwand

und erschwert die Position von swissREPAT im Hinblick auf Tarifverhandlungen mit den Fluggesellschaften. Entsprechende Massnahmen wurden eingeleitet.

ANHANG 22

Vollzug der Wegweisungen

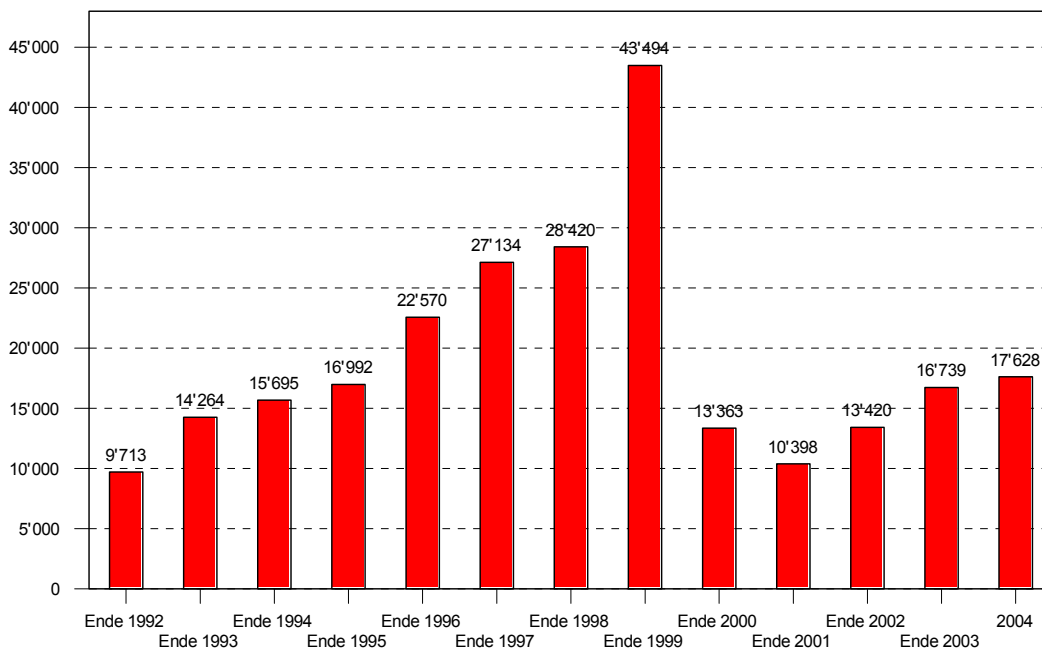
Vollzug der Wegweisungen und andere Abgänge 1. Januar bis 31. Dezember 2003



Bundesamt für Flüchtlinge

Statistikdienst, Januar 2004

Personen im Wegweisungsvollzug Bestand Ende 1992 - 30.4.2004



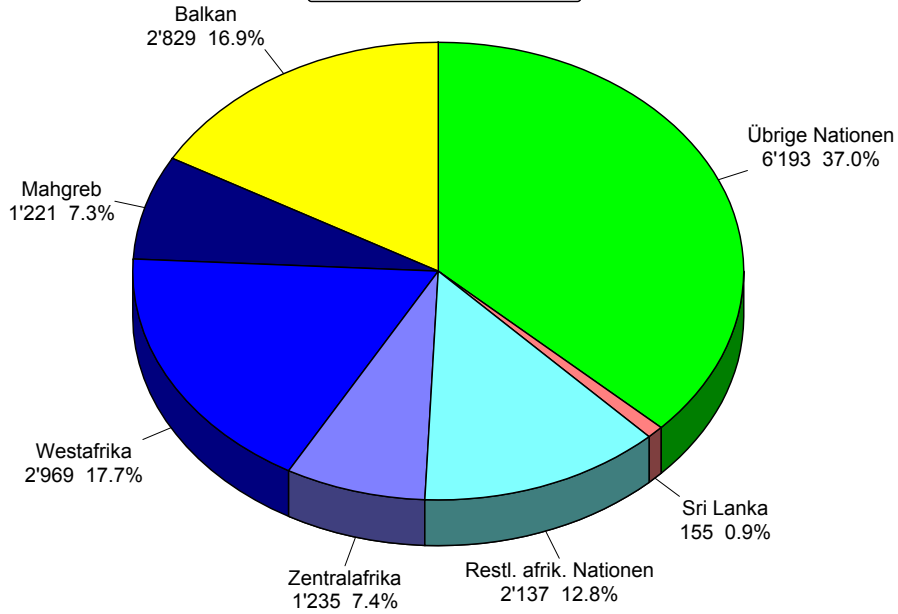
BFF, Statistikdienst

p4 / 19. Mai 2004

Vollzugspendenzen: Wichtigste Nationen im Überblick

Bestand am 31. Dezember 2003

Total: 16'739 Personen

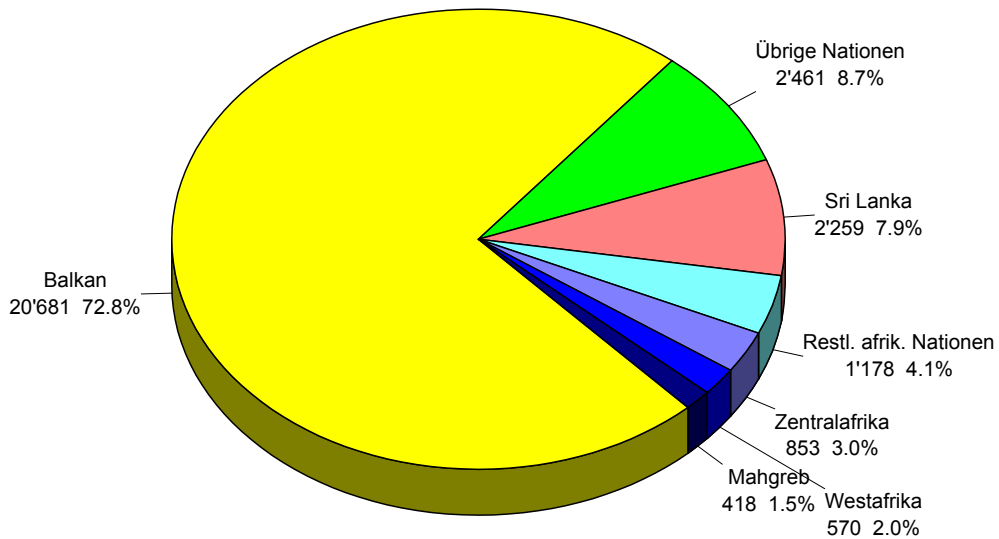


BFF, Statistikdienst

Vollzugspendenzen: Wichtigste Nationen im Überblick

Bestand am 31. Dezember 1998

Total: 28'420 Personen

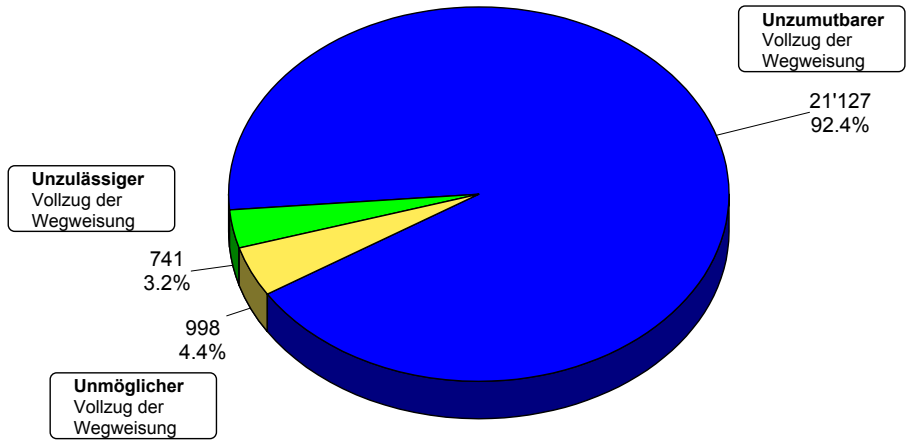


BFF, Statistikdienst

Bestand.pr4 / 22 Oktober 2002

**Vorläufige Aufnahmen nach Art des Vollzugshindernisses;
Stand 15. Januar 2004**

100% = 22'866 Personen



ANHANG 23

Arbeitsuchende und Arbeitslosigkeit Ende 2003

- **163'000 Arbeitslose** (wie letztmals 1998) **davon: 95'000 Schweizer; 58 %**
68'000 Ausländer; 42 %
Anteil Ausländer an der Gesamtbevölkerung: 20 %

- **Arbeitslosenquote Ende Dezember 2003: 4,1 %**
 (Basis Volkszählung 2000: knapp 4 Mio. Erwerbstätige)
- **durchschnittliche Arbeitslosenquote ganzes Jahr 2003: 3,7 %.**
(Schweizer/innen 2,8%; Ausländer/innen = 6,9%)

- rund 350'000 Teilzeiterwerbstätige, die länger arbeiten möchten

Kantonale Quoten:	GE 6,9 %	UR 1,5 %
	TI 5,1 %	AI 1,8 %
	ZH 5,0 %	OW 1,9 %

- Arbeitslosenquote Männer: 4,2 %
 Frauen: 4,0 %

Am meisten registrierte **Arbeitslose nach Branchen:**

- Handel	23'500	Quote: 4,5 %
- Beratung, Planung, Informatik	20'000	9,9 %
- Gastgewerbe	18'000	11,7 %

Nach internen langjährigen Beobachtungen hatten im Allgemeinen:

- Schweizer/innen die tiefste Arbeitslosenquote,
- Angehörige der EU-/EFTA-Mitgliedstaaten die relativ tiefste Arbeitslosenquote der Ausländer,
- Erwerbstätige aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei die relativ höchste Arbeitslosenquote.

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit im Asylbereich Ende 2003

Bestand Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene:	64'700
- davon erwerbstätig:	10'600
- als <i>arbeitslos</i> registriert:	3'150

Total der Erwerbstätigen in der Schweiz = 4 Millionen

- davon Personen aus dem Asylbereich = 10'600 = nur 0,25% aller Erwerbstätigen

In der letzten Zeit sinkt die Erwerbstätigenquote bei den Asylsuchenden und den vorläufig Aufgenommenen.