

dodis.ch/65708

*Bericht in Erfüllung des Postulats I der Kommission für Rechtsfragen
vom 26. Mai 1992¹*

BERICHT DES BUNDESRATES ÜBER DIE KÜNFTIGE AUSLÄNDERPOLITIK
– INSBESONDERE DAS DREI-KREISE-MODELL – IM LICHT DES
INTERNATIONALEN ÜBEREINKOMMENS VON 1965 ZUR BESEITIGUNG
JEDER FORM VON RASSENDISKRIMINIERUNG

[Bern,] 20. Oktober 1993

1 Auftrag

In der Botschaft vom 2. März 1992 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (im folgenden Übereinkommen genannt) mit dem Antrag auf Zustimmung.² Hinsichtlich der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern zum schweizerischen Arbeitsmarkt schlug der Bundesrat einen Vorbehalt vor.³

Bei der Behandlung dieser Botschaft lud die nationalrätliche Kommission für Rechtsfragen am 26. Mai 1992 den Bundesrat mit dem Postulat I ein, die künftige Ausländerpolitik, insbesondere das Drei-Kreise-Modell, im Lichte des Übereinkommens zu überprüfen und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten.⁴ In seiner Sitzung vom 17. Dezember 1992 überwies der Nationalrat dieses Postulat an den Bundesrat.⁵

1 CH-BAR#E7175C-01#2001/54#145* (031.12). Dieser Bericht wurde vom Chef der Sektion Arbeitskräfte und Einwanderung der Abteilung Arbeitsmarkt des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) des EVD, Kurt Rohner, und dessen Mitarbeiter Martin Steiner verfasst. Für die französische und die italienische Übersetzung des Berichts vgl. das Faksimilie dodis.ch/65708. Der Bundesrat verabschiedete den Bericht mit einigen vom EDI in dessen Mitbericht eingebrachten Änderungen in der Sitzung vom 20. Oktober 1993 und beantragte die Abschreibung des Postulats I der Kommission für Rechtsfragen vom 26. Mai 1992, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1925, dodis.ch/65161, sowie für das Postulat das Teilprotokoll I der Sitzung Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 25. und 26. Mai 1992, dodis.ch/62246, Antrag Nr. 16.

2 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 269. Vgl. dodis.ch/60803.

3 Vgl. Abschnitt 54 der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992, dodis.ch/60803. Vgl. dazu auch DDS, Bd. 25, Dok. 184, dodis.ch/35730, sowie DDS 1992, Dok. 14, dodis.ch/62607.

4 Vgl. dazu das Sitzungsprotokoll, dodis.ch/62246, Antrag Nr. 16.

5 Vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, VI, S. 2673.

2 Ausländerpolitik

21 Gegenstand

Gegenstand der Ausländerpolitik bilden die Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen sowie die mit ihrer Anwesenheit in der Schweiz verbundene persönliche, familiäre und berufliche Stellung. Für die Gestaltung der Ausländerpolitik stehen staatspolitische, wirtschaftliche, demographische, soziale, kulturelle und wissenschaftliche Überlegungen sowie unsere Beziehungen zum Ausland und Gegenrechtserwägungen für die Auslandschweizer im Vordergrund. Die Ausländerpolitik gliedert sich in die Zulassungs-, Eingliederungs- und Arbeitsmarktpolitik.⁶

22 Herausforderungen der neunziger Jahre

Trotz steigenden Arbeitslosenzahlen haben verschiedene Branchen weiterhin einen Bedarf an zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften. Das Saisonierstatut ist umstritten. Die ausländische Wohnbevölkerung nimmt im laufenden Jahrzehnt voraussichtlich erstmals seit dem im Jahre 1934 erfolgten Inkrafttreten des ANAG⁷ wesentlich stärker zu als die schweizerische. Weltweit verstärkt sich der Migrationsdruck.

Eine weitere Herausforderung stellt die Realisierung des Binnenmarktes unter den EG- und EFTA-Staaten dar. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände ist möglichen negativen Folgen einer europäischen Isolation mit entsprechenden Massnahmen zu begegnen. Von der Ausgestaltung unserer Beziehungen zu den EG- und EFTA-Staaten wird es auch abhängen, in welchem Ausmass künftig Schweizer und Schweizerinnen Zugang zum Arbeitsmarkt dieser Staaten haben werden.⁸ Dieser Zugang ist – unter anderem wegen der Möglichkeit, im Ausland Know-how in Wissenschaft, Forschung und Entwicklung zu erwerben – für unsere Wirtschaft lebenswichtig. Die schweizerische Ausländerpolitik der neunziger Jahre wird dafür entscheidend sein, ob unser Arbeitsmarkt und der Standort Schweiz bezüglich Attraktivität mit den EG- und EFTA-Staaten bzw. der übrigen Welt künftig mithalten können.

23 Grundsätze der Ausländerpolitik der neunziger Jahre

Der Bundesrat hat im Rahmen des Revitalisierungsprogrammes am 20. Januar 1993 seinen Willen bekundet, nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Stände eine Politik zu verfolgen, mit der eine Isolation der Schweiz vermieden, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft wieder verstärkt und die entsprechenden notwendigen Reformen verwirklicht werden.⁹

Im aussenpolitischen Bereich hat der Bundesrat seinen Entscheid bekräftigt, alle Optionen offenzuhalten.¹⁰ Diese Politik der offenen Optionen erfordert, dass

6 *Anmerkung im Original:* Art. 1, Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer; SR 823.21. *Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 1664 vom 6. Oktober 1986, dodis.ch/59912.*

7 *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931, AS, 1933, S. 279–288 und BS, 1947, S. 121–130.*

8 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Bilaterale I: Personenfreizügigkeit (1993–1999), dodis.ch/T2459.*

9 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 59 vom 20. Januar 1993, dodis.ch/64227.*

10 *Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 10, dodis.ch/64545, sowie Dok. 53, dodis.ch/61212.*

die Schweiz ihre Stellung innerhalb Europas durch intensive Kontakte mit den EG- und EFTA-Staaten stärkt und eine aktive und solidarische Zusammenarbeit mit diesen Ländern sicherstellt.

Im innenpolitischen Bereich sind Massnahmen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung an die Hand zu nehmen, um negative Auswirkungen der Ablehnung des EWR-Abkommens zu begrenzen und den steigenden globalwirtschaftlichen Herausforderungen zu genügen. Dazu gehört auch die vermehrte Ausrichtung der Ausländerpolitik auf die neuen wirtschaftlichen, demographischen und gesellschaftlichen Bedürfnisse sowie vorab auf die Entwicklung der umliegenden europäischen Staaten und wichtigsten Handelspartner.¹¹

Die Ausländerregelung ist zunächst in arbeitsmarktlicher Hinsicht zu reformieren unter Beibehaltung der bestehenden Rahmenbedingungen der Höchstzahlen für die erstmalige Einreise erwerbstätiger Ausländer und Ausländerinnen, der grundsätzlichen Priorität der einheimischen Arbeitskräfte sowie der Einhaltung des Grundsatzes der gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen. Entsprechend dem Grad unserer tatsächlichen wirtschaftlichen, bildungsmässigen und kulturellen Verflechtungen werden die EG- und EFTA-Staaten weiterhin und wieder vermehrt den primären Herkunftsraum für die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften bilden müssen.

Zur Schaffung günstiger Ausgangspositionen für eventuelle bilaterale Verhandlungen über die Gewährung sektorieller Reziprozität und zur Bewahrung und Stärkung der schweizerischen Standortattraktivität ist eine Öffnung und Annäherung unserer Ausländerpolitik an die EG- und EFTA-Ausländerregelungen vorzunehmen.¹² Die Schweiz hat ein eminentes Interesse daran, die Europafähigkeit ihrer Ausländerregelung zu verstärken, um sich wirtschaftspolitisch keine zentralen Optionen zu verbauen. Dabei ist auch zu beachten, dass sich das Gesicht und die Bedeutung der EFTA in ihrer heutigen Form durch die EG-Erweiterung stark verändern bzw. verringern werden.¹³

Nach dem EWR-Nein ist die Schweiz noch vermehrt auf die Verbesserungen der Rahmenbedingungen des Welthandels angewiesen. Sie wird die Beziehungen zu den übrigen traditionellen Herkunftsländern der hier erwerbstätigen Ausländer und Ausländerinnen zu pflegen und Erleichterungen, wenn immer möglich und sinnvoll, auf gegenseitiger Basis zu prüfen haben.

Im Bereiche der ausländerrechtlichen Regelungen des Arbeitsmarktes bedeutet dies insbesondere Liberalisierungen für den konzerninternen Personalaustausch, für hochqualifizierte Arbeitskräfte und Kader multinational tätiger Firmen sowie flexible innovations- und wirtschaftsfreundliche Ausnahmeregelungen für Spezialisten und Forscher, die neu auch ausserhalb des Kadertransfers erleichtert zugelassen werden.¹⁴ Das Saisonierstatut ist durch ein europaverträgliches Statut mit der Möglichkeit zu vorübergehendem Aufenthalt zu ersetzen. Liberalisierungen

11 Vgl. dazu die Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, dodis.ch/64684, Abschnitt 132.2 Arbeitsmarkt.

12 Zur Eröffnung der Verhandlungen über sektorielles bilaterales Abkommen mit der EU vgl. DDS 1993, Dok. 57, dodis.ch/65349, sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T2239.

13 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 23, dodis.ch/64498.

14 Anmerkung im Original: ausserordentliche BVO-Revision vom 21. April 1993. Vgl. das BR-Prot. Nr. 720 vom 21. April 1993, dodis.ch/64270.

sind auch im Bereiche der beruflichen Flexibilität und geographischen Mobilität notwendig, um den Arbeitsmarkt nicht unnötigerweise künstlich zu segmentieren und dadurch zu behindern. Daneben sind weitere Vereinfachungen und Beschleunigungen der Bewilligungsverfahren sowie eine Reduktion der Vielfalt in den Bewilligungsarten vorgesehen.

Im Rahmen dieser Vorkehrungen sind die Zielsetzungen der heutigen Ausländerpolitik, nämlich die Schaffung und Erhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung, die Eingliederung der hier lebenden Ausländer und Ausländerinnen sowie die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer möglichst ausgeglichenen Beschäftigungslage weiterhin aktuell und daher beizubehalten.

24 Instrumentarium und Ziele

241 Zulassungspolitik

Im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung ist die Zulassung neu einreisender Ausländer und Ausländerinnen beschränkt. Für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen werden Höchstzahlen festgesetzt (Kontingentierung). Nichterwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen, die in der Schweiz wohnen wollen, unterstehen ebenfalls einschränkenden Zulassungsvorschriften.

242 Eingliederungspolitik

Die Eingliederungspolitik will günstige Rahmenbedingungen schaffen, um den hier wohnenden und arbeitenden Ausländern und Ausländerinnen ihre Eingliederung in unsere Verhältnisse unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart zu erleichtern. Erfahrungen auch in anderen europäischen Staaten zeigen, dass die Akzeptanz der einheimischen gegenüber der ausländischen Bevölkerung nicht nur von deren Zahl, sondern ebenso von der Wirtschaftslage und den Möglichkeiten und Fähigkeiten abhängt, wie sich Ausländer und Ausländerinnen am Wohn- und Arbeitsort eingliedern. Vielfältige Massnahmen des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete der Erziehung und Kultur stehen ebenfalls im Dienste der Eingliederungspolitik. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, alle integrationspolitischen Massnahmen des Bundes und der Kantone aufzulisten. Einige Massnahmen werden in der Botschaft zum Übereinkommen unter Ziffer 8 ff. aufgezählt.¹⁵

243 Arbeitsmarktpolitik

Mit der im Rahmen der Ausländerpolitik befolgten Arbeitsmarktpolitik soll die Arbeitsmarktstruktur verbessert und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung erhalten bzw. wieder erreicht werden. Anforderungen an die berufliche Qualifizierung der im Ausland zu rekrutierenden Arbeitskräfte und an die Flexibilität der Arbeitgeber bilden eine wesentliche Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Die grundsätzliche Priorität der einheimischen Arbeitskräfte bei der Einstellung sowie die Einhaltung ort- und berufsüblicher Lohn- und

¹⁵ Anmerkung im Original: BBl 1992 III 317. Vgl. dodis.ch/60803.

Arbeitsbedingungen sind zentrale Instrumente der ausländerrechtlichen Arbeitsmarktpolitik.

3 Das Drei-Kreise-Modell

31 Anlass

Im Jahre 1964 ergänzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die vom Bundesrat eingeleiteten Massnahmen zur Begrenzung neu einreisender ausländischer Arbeitskräfte mit Weisungen über die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern.¹⁶ Damit sollte angesichts gewisser Schwierigkeiten, Arbeitskräfte in unseren Nachbarländern zu rekrutieren, dem Bestreben entgegengewirkt werden, neue Rekrutierungsmärkte in immer entfernteren Ländern zu suchen.¹⁷ Zudem sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Betreuung und Eingliederung von ausländischen Arbeitskräften aus Staaten mit ganz andersartigen wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder kulturellen Verhältnissen mit entsprechend grösseren Schwierigkeiten verbunden ist.¹⁸

Diese Weisungen wurden im Jahre 1986 als Grundsatz, wonach ausländische Arbeitskräfte in erster Linie in den traditionellen Rekrutierungsgebieten anzuwerben sind, mit Artikel 8 in die Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986¹⁹ über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) aufgenommen.²⁰

Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören gegenwärtig die EG- und EFTA-Staaten, die USA und Kanada. Mit diesen Ländern und Staatengruppen verbinden die Schweiz enge Beziehungen in politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht. In diesen Gebieten rekrutieren schweizerische Arbeitgeber seit Jahrzehnten erfolgreich in grossem Umfang Arbeitskräfte.

Unmittelbarer Anlass für die Einführung des Drei-Kreise-Modells waren die europäischen Bestrebungen, einen die EG- und EFTA-Staaten umfassenden Binnenmarkt Europa mit vollständiger Freizügigkeit auch des Personenverkehrs zu schaffen. Mit Inkrafttreten der Revision vom 16. Oktober 1991 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)²¹ wurden die bisherigen traditionellen Rekrutierungsgebiete mit Hilfe dieses Modells in zwei Kreise mit einer unterschiedlichen Prioritätenordnung für die Rekrutierung von Arbeitskräften durch Arbeitgeber unterteilt. Alle übrigen Länder fielen in den dritten Kreis der nichttraditionellen Rekrutierungsgebiete.²²

16 Vgl. *das BR-Prot. Nr. 561 vom 13. März 1964*, dodis.ch/31940.

17 *Anmerkung im Original*: Geschäftsbericht des Bundesrates 1964, S. 166.

18 *Anmerkung im Original*: Geschäftsbericht des Bundesrates 1971, S. 110.

19 Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), AS, 1986, S. 1791–1815, hier S. 1794. Vgl. auch *das BR-Prot. Nr. 1664 vom 6. Oktober 1986*, dodis.ch/59912.

20 *Anmerkung im Original*: SR 823.21.

21 *Anmerkung im Original*: AS 1991 III 2236. Vgl. auch *das BR-Prot. Nr. 2013 vom 16. Oktober 1991*, dodis.ch/57460.

22 Vgl. *den Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991*, dodis.ch/57212, S. 302, sowie *das BR-Prot. Nr. 919 vom 15. Mai 1991*, dodis.ch/58876. Für die Zuordnung Jugoslawiens zum dritten Kreis vgl. *DDS 1991, Dok. 38*, dodis.ch/57954.

32 Innerer Kreis

Der innere Kreis umfasst entsprechend den engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen und Verflechtungen die Angehörigen der EG- und EFTA-Staaten.

33 Mittlerer Kreis

Zum mittleren Kreise gehören namentlich die traditionellen Rekrutierungsgebiete USA und Kanada. Die Zuordnung von Ländern zu diesem Kreis ist flexibel. Entsprechend der Intensität und Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen und Verflechtung mit den Ländern Mittel- und Osteuropas ist auch denkbar, dass diese Staaten längerfristig zum zweiten Kreis und damit zu den traditionellen Herkunftsgebieten von Arbeitskräften hinzustossen.

34 Äusserer Kreis

Im äusseren Kreis der nichttraditionellen Rekrutierungsgebiete verbleiben alle übrigen Staaten, die nicht traditionelle Rekrutierungsgebiete sind.

Arbeitskräfte aus diesen Ländern werden unter strengeren arbeitsmarktlichen Anforderungen zugelassen. Beruflich Qualifizierte können eine Bewilligung erhalten, wenn besondere Gründe vorliegen. Solche Gründe sind beispielsweise gegeben, wenn der Arbeitgeber intensive geschäftliche Kontakte mit dem Herkunftsland der Arbeitskraft nachweist. Ebenso sind mit Erwerbstätigkeit verbundene Aufenthalte zu Weiterbildungszwecken im Rahmen schweizerischer Hilfs- und Entwicklungsprojekte über die wirtschaftliche oder technische Zusammenarbeit möglich. Darunter fallen die klassische Entwicklungshilfe oder Projekte im Rahmen des Massnahmenpaketes zur verstärkten Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten.

4 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung²³

41 Inhalt und Zweck

Ziel und Zweck des Übereinkommens erhellt bereits sein geschichtlicher Werdegang. Als Reaktion auf antisemitische Vorfälle in verschiedenen Teilen der Welt verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1960 eine Resolution,²⁴ die alle Manifestationen rassistischen, religiösen und nationalen Hasses im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, erzieherischen und kulturellen Bereich des gesellschaftlichen Lebens als Verletzung der Menschenrechte verurteilte.²⁵

Zwei Jahre später beauftragte die Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat bzw. dessen Menschenrechtskommission mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für eine Erklärung und zu einem Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung. In der Folge verabschiedete die Generalversammlung am 23. November 1963 die Erklärung der Vereinten Natio-

23 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Beitritt zur UNO-Antirassismuskonvention (1992), dodis.ch/T2226.

24 UN doc. A/RES/1514.

25 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 276. Vgl. dodis.ch/60803.

nen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung.²⁶ Die Erklärung hält fest, dass die Diskriminierung von Menschen aus Gründen der Rasse, der Farbe oder des ethnischen Ursprungs einen Angriff auf die Menschenwürde darstelle. Die Rassendiskriminierung müsse als Missachtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, als Verletzung der Menschenrechte, als Hemmnis freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen und als Gefährdung von Frieden und Sicherheit der Völker verurteilt werden.²⁷

Am 21. Dezember 1965 verabschiedete die Generalversammlung das Übereinkommen, welches am 4. Januar 1969, nach 27 Ratifikationen, in Kraft getreten ist.²⁸ 130 Staaten sind bis heute dem Übereinkommen beigetreten und haben es damit auf universeller Ebene zu einem der Übereinkommen mit den meisten Vertragsstaaten gemacht.²⁹

42 Konventionswidriges Verhalten

Das internationale Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verbietet die Rassendiskriminierung in allen möglichen Erscheinungsformen³⁰ und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Ergreifung konkreter Massnahmen zur aktiven Bekämpfung von Rassendiskriminierung und zu deren Verhinderung.³¹ Die Vertragsstaaten haben rassendiskriminierende Handlungen und Praktiken gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und lokalen Behörden und Institutionen in diesem Sinne handeln. Zudem sind alle Rechtsvorschriften abzuändern, welche sich rassendiskriminierend im Sinne des Übereinkommens auswirken.³²

43 Begriff der Rassendiskriminierung, Geschützte Rechte

Das Abkommen gibt in Artikel 1 eine umfassende Definition des Begriffs der Rassendiskriminierung. Darunter wird «jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird», verstanden.³³

Als rassendiskriminierendes Verhalten kommt somit jede Handlung oder Unterlassung in Betracht, die gezielt andere Menschen in der Ausübung ihrer Grundrechte beschränkt. Es kommen aber auch Handlungen und Unterlassungen in Betracht, die sich im Ergebnis in dieser Weise auswirken. Geschützt sind alle

26 UN doc. A/RES/1904.

27 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 276/277. Vgl. dodis.ch/60803.

28 *Für das Übereinkommen vgl.* dodis.ch/18263.

29 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 277. Vgl. dodis.ch/60803.

30 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 280. Vgl. dodis.ch/60803.

31 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 272. Vgl. dodis.ch/60803.

32 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 281. Vgl. dodis.ch/60803.

33 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 279. Vgl. dodis.ch/60803.

im Völkerrecht anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten bzw. deren gleichberechtigter Genuss.³⁴

44 Unterscheidung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen

Nach seinem Wortlaut «findet das Übereinkommen keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschlüssungen, Beschränkungen oder Bevorzungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt».³⁵ Diese Formulierung scheint fremde Staatsangehörige generell vom Geltungsbereich des Übereinkommens auszunehmen, was jedoch der Zielsetzung des Übereinkommens klar widersprechen würde.³⁶

Einige Bestimmungen des Übereinkommens sind denn auch ihrem Wortlaut nach grundsätzlich auf die Anwendung gegenüber allen Menschen auf dem Territorium ausgerichtet. Die Vertragsstaaten sind sich heute einig, dass das Übereinkommen auch auf fremde Staatsangehörige anwendbar ist. Allerdings sind die Vertragsstaaten berechtigt, eigene und fremde Staatsangehörige unterschiedlich zu behandeln, solange diese Unterscheidung nicht rassendiskriminierende Ziele verfolgt oder solche Folgen zeitigt. Nach der überwiegenden Meinung des Sachverständigenausschusses ist zudem eine unterschiedliche Behandlung (im Sinne der Meistbegünstigung) von Angehörigen fremder Staaten aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen zulässig, da die Bevorzugung von bestimmten Staaten und deren Angehörigen der Zielsetzung des Übereinkommens nicht widerspricht.³⁷

Die schweizerische Ausländerpolitik unterscheidet generell zwischen Ausländern und eigenen Staatsbürgern. Unabhängig von den angewandten ausländerrechtlichen Zulassungskriterien ist die arbeitsmarktliche Stellung der Ausländer und Ausländerinnen während der Dauer ihres Aufenthaltes untereinander gleich, aber unterschiedlich zu derjenigen der Schweizer und Schweizerinnen, geregelt. Mit zunehmender Anwesenheitsdauer verbessert sich die Stellung der Ausländer und Ausländerinnen, bis ihnen schliesslich mit Erlangung der Niederlassung dieselbe arbeitsmarktliche und soziale Stellung gewährt wird wie den eigenen Staatsangehörigen.

Die Regelung der mit einer Anwesenheit in der Schweiz verbundenen persönlichen, familiären und beruflichen Stellung der Ausländer und Ausländerinnen kennt keine Unterscheidungen nach Staatsangehörigkeiten oder Rekrutierungsgebieten. Die Ausländer und Ausländerinnen sind unter sich gleichgestellt. Die Anwesenheitsregelungen, die zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsbürgern unterscheiden, sind mit dem Übereinkommen vereinbar.

45 Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen

451 Anwendbarkeit des Übereinkommens

Das Übereinkommen schützt die vom Völkerrecht anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten. Weder das allgemeine Völkerrecht noch die Men-

34 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 279. Vgl. dodis.ch/60803.

35 Anmerkung im Original: Art. 1 Abs. 2 Übereinkommen. Vgl. dodis.ch/18263.

36 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 280. Vgl. dodis.ch/60803.

37 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 280. Vgl. dodis.ch/60803. Vgl. dazu auch die Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 1. April 1993, dodis.ch/67424.

schenrechtskonventionen der Vereinten Nationen oder des Europarates noch das nationale Recht der Vertragsstaaten sehen indessen ein Recht von Ausländern und Ausländerinnen auf Zulassung in einen anderen Staat vor.

Das Übereinkommen will in erster Linie rassische Diskriminierungen zwischen Bürgern und Bürgerinnen eines Staates beseitigen. Es richtet sich namentlich gegen die Verweigerung von Grund- und Menschenrechten, gegen den Kolonialismus und seine Praktiken, gegen Apartheid und rassische Trennung in Schule, Ausbildung und Gesellschaft. Es stellt sich in den Dienst des ethnischen Friedens zwischen den Völkern und soll das harmonische Zusammenleben der Menschen innerhalb eines Staates schützen.

Angesichts dieser Thematik des Übereinkommens scheint die Frage der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen in einen Vertragsstaat bei der Ausarbeitung des Übereinkommens durch die Vereinten Nationen von eher untergeordneter Bedeutung gewesen zu sein.

Die Vertragsstaaten berichten dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassen-diskriminierung heute jedoch regelmässig über ihre Ausländerpolitik und anerkennen damit die Geltung des Übereinkommens auch auf die Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum Arbeitsmarkt.

452 Steuerung der Zulassung

Mit dem heute geltenden Begrenzungssystem, das im Jahre 1970 eingeführt wurde,³⁸ erfolgt die Steuerung der Zulassung mit Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen (Kontingentierung). Diese Höchstzahlen erfassen gegenwärtig noch 17 Prozent der erstmals an alle einreisenden Ausländer und Ausländerinnen erteilten Jahresaufenthaltsbewilligungen (Tabelle 1).³⁹ Von den Höchstzahlen ausgenommen werden insbesondere Familienangehörige, Saison-niers, die eine Jahresbewilligung erhalten sowie Flüchtlinge und Härtefälle aus dem Asylbereich.

453 Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung

Weder die Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer und Ausländerinnen noch die differenzierte Zulassung nach Rekrutierungsgebieten haben verhindert, dass sich der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem ersten Kreis (EG- und EFTA-Staaten) seit 1970 bis Ende 1992 von 90 auf 67 Prozent zurückgebildet hat (Tabelle 2),⁴⁰ was einem durchschnittlichen jährlichen Rückgang von einem Prozent entspricht. Der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem zweiten Kreis (USA, Kanada) blieb nahezu konstant. Dementsprechend hat der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen aus dem dritten Kreis im gleichen Zeitraum indessen von 10 auf 23 Prozent d. h. um mehr als das Doppelte zugenommen. Im Hinblick auf das weltweite Migrationspotential wird sich diese Tendenz noch ver-

38 Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 16. März 1970, AS, 1970, S. 305–313. Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 505 vom 16. März 1970, dodis.ch/36175.

39 Für die Tabelle vgl. das Faksimile dodis.ch/65708.

40 Für die Tabelle vgl. das Faksimile dodis.ch/65708.

stärken. Dazu kommt, dass im laufenden Jahrzehnt die ausländische Wohnbevölkerung stärker zunehmen wird als die schweizerische (Tabelle 3).⁴¹

454 Massnahmen auf den Gebieten des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information

Artikel 7 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, unmittelbare und wirksame Massnahmen – insbesondere auf den Gebieten des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information – zu ergreifen, um Vorurteile zu bekämpfen und um Verständnis zwischen den Völkern und ethnischen Gruppen zu fördern.⁴² Damit wird der bereits im verworfenen Ausländergesetz enthaltene Grundsatz bestätigt, wonach die Eingliederung der Ausländer und Ausländerinnen unter Wahrung ihrer kulturellen Eigenart erfolgt.⁴³ Mit einer Zunahme von Ausländern und Ausländerinnen aus andern Kulturkreisen können einwanderungsbedingt multikulturelle Gesellschaften entstehen. Der Vertragsstaat wird seine Anstrengungen daher noch verstärken müssen, um der Verwirklichung der Anliegen von Artikel 7 des Übereinkommens Nachachtung zu verschaffen, und darauf achten, dass die Aufnahmebereitschaft der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung nicht erlahmt.⁴⁴

455 Rechtsgleicher Genuss von Rechten

Artikel 5 des Übereinkommens garantiert einen rechtsgleichen Genuss von Rechten, welche die Rechtsordnung des Vertragsstaates seinen Bürgern und Bürgerinnen verbürgt. Buchstabe e von Artikel 5 erwähnt im speziellen wirtschaftliche und soziale Rechte, also auch den rechtsgleichen Genuss der Beschäftigungsmöglichkeiten.⁴⁵ Die Erfahrungen während der Rezession Mitte der siebziger Jahre und die gegenwärtig rückläufige Beschäftigungsentwicklung erhärten die These, dass Ausländer und Ausländerinnen infolge nicht genügender oder nicht nachgefragter allgemeiner und beruflicher Vorbildung und eingeschränkter sprachlicher Verständigung tendenziell von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen werden. Wie jüngste Beobachtungen belegen, gilt dies in erhöhtem Masse für Erwerbstätige aus Ländern, die sich wirtschaftlich-kulturell stärker von mitteleuropäischen Standards unterscheiden, und zwar selbst dann, wenn sie schon seit längerem hier niedergelassen sind (vgl. auch Tabelle 4).⁴⁶

Die arbeitsmarktliche Eingliederung der Ausländer und Ausländerinnen bildet indessen eine wesentliche Voraussetzung für eine gesellschaftliche Eingliederung im Aufnahmestaat.⁴⁷ Da die Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung – das heisst unter anderem die Sicherung der in Art. 5 des Übereinkommens aufgeführten Rechte – ein zentrales Ziel unserer Ausländerpolitik ist, drängt sich eine

41 Für die Tabelle vgl. das Faksimile dodis.ch/65708.

42 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 283. Vgl. dodis.ch/60803.

43 Anmerkung im Original: Art. 43 AuG; BBl 1981 II 580.

44 Anmerkung im Original: Hoffmann-Nowotny, Chancen und Risiken multikultureller Gesellschaften, Schweizerischer Wissenschaftsrat, Bern, 1992.

45 Anmerkung im Original: BBl 1992 III 291. Vgl. dodis.ch/60803.

46 Für die Tabelle vgl. das Faksimile dodis.ch/65708.

47 Anmerkung im Original: Geschäftsbericht des Bundesrates 1990, S. 209.

Beschränkung der Zulassung auf diejenigen Ausländer und Ausländerinnen auf, bei denen sich dieses Ziel erfolgsversprechender verwirklichen lässt.

456 Vorzugsbehandlung von Angehörigen bestimmter Staaten

Nach Artikel 1 Absatz 3 ist die Zulässigkeit einer Vorzugsbehandlung von Angehörigen bestimmter Staaten auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge unbestritten.⁴⁸ Die Schweiz kennt enge, traditionelle Beziehungen zu den EG- und EFTA-Staaten (erster Kreis) sowie zu den USA und Kanada (zweiter Kreis und zugleich ehemalige Einwanderungsgebiete für schweizerische Auswanderer), die sich auch in zahlreichen bilateralen Abkommen (Niederlassungsabkommen, Rekrutierungsabkommen etc.) widerspiegeln und die über beabsichtigte weitere Abkommen intensiviert werden sollen. Im Hinblick darauf aber auch mit Rücksicht auf die Stellung der zahlreichen in diesen Ländern wohnenden und arbeitenden Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen kommt schon aus Gegenrechtserwägungen einer prioritären Abstufung bei der Einräumung von Beschäftigungsmöglichkeiten wesentliche Bedeutung zu.

Das Modell der drei Kreise unterscheidet Länder, denen gegenüber eine weitgehende Liberalisierung des Personenverkehrs angestrebt wird, von Ländern, denen gegenüber eine Politik der Zulassungsbegrenzung weitergeführt werden soll. Die Länder des mittleren und insbesondere des äussersten Kreises unterstehen somit einer allgemeinen Begrenzungspolitik, bezüglich deren Tragweite allerdings folgende Differenzierungen möglich sind:

Die Bedürfnisse von Wissenschaft und Forschung und Lehre, die Förderung der Entwicklung demokratischer Strukturen, aber auch der Wille, den weltweiten Handel und insbesondere den internationalen Dienstleistungsverkehr von hemmenden Schranken zu befreien, führen besonders im Bereich hochqualifizierter Arbeitskräfte und Spezialisten immer mehr dazu, dass trotz einer grundsätzlich strengen Begrenzungspolitik im Einzelfall personen- oder sachbezogenen Ausnahmen zugestanden werden, was sich vereinzelt auch in multilateralen Abkommen niederschlägt (z. B. in den diskutierten Vereinbarungen im Bereiche von GATT/GATS oder der Europäischen Energiecharta).⁴⁹

Mit Blick auf die Zukunft müsste diese Begrenzungspolitik zudem nicht gegenüber allen Ländern zwingend gleich streng gehandhabt werden. Mögliche Kriterien für einen begünstigten Handlungsspielraum in Einzelfällen wären beispielsweise:

- die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern;
- bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen;
- traditionell gute Beziehungen bezüglich der Rekrutierung von Arbeitskräften;
- die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Spezialisten, die ihr Know-How vorzugsweise in bestimmten Ländern erworben haben.

48 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 280. Vgl. dodis.ch/60803.

49 *Zum GATT vgl. die Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) vom 19. September 1994, dodis.ch/66128, S. 278–280. Zur Europäischen Energiecharta vgl. die Botschaft über die Genehmigung des Vertrags über die Energiecharta und des Energiechartaprotokolls über Energieeffizienz und damit verbundene Umweltaspekte vom 24. Mai 1995, dodis.ch/58861, S. 952.*

457 Schlussfolgerung

Mit der zahlenmässigen Begrenzung als solcher, nicht aber mit den zusätzlichen Zulassungskriterien des Drei-Kreise-Modells, wird die Zahl der zur Erwerbstätigkeit einreisenden Ausländer und Ausländerinnen eingeschränkt. Mit dem Drei-Kreise-Modell wird den unterschiedlichen Eingliederungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und -erwartungen von Ausländern und Ausländerinnen aus unterschiedlichsten Herkunftsgebieten nach möglichst objektiven Kriterien Rechnung getragen. Diese Unterscheidung verfolgt keinerlei rassendiskriminierenden Ziele.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Schweiz wie die meisten Staaten, welche wirtschaftlich überdurchschnittlich entwickelt sind, an ihrer Begrenzungs politik im Bereiche der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum Arbeitsmarkt grundsätzlich festhalten können muss. Es gilt ferner zu bedenken, dass auch zahlreiche andere Vertragsstaaten entsprechende Prioritäten bei der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen kennen. Ein Grossteil der europäischen Staaten nimmt – mit anderen, eher ermessensorientierten Kriterien – Unterscheidungen vor, welche zu vergleichbaren Ergebnissen wie das Drei-Kreise-Modell führen sollen.

Das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene bundesdeutsche Ausländerrecht stellt die Integration von bereits im Lande lebenden Ausländern und Ausländerinnen in die deutsche Gesellschaft sowie umgekehrt eine konsequente Begrenzung des weiteren Zugangs ausländischer Staatsbürger und Bürgerinnen mittels eines allgemeinen Anwerbestopps ausserhalb des EG-Raumes in den Vordergrund.⁵⁰ Grossbritannien andererseits hat sich anlässlich der Ratifikation des Übereinkommens das Recht vorbehalten, die Commonwealth Immigrant Acts von 1962 und 1968 weiterhin anzuwenden.

Der Bundesrat betrachtet daher die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften im Rahmen des Drei-Kreise-Modells mit den zentralen Anliegen des Übereinkommens als vereinbar. Die schweizerische Zulassungspolitik bzw. das Drei-Kreise-Modell verfolgt keine rassendiskriminierenden Ziele. Die Schweiz soll ihre Handlungsfreiheit bei der Zulassung von Ausländern und Ausländerinnen zum schweizerischen Arbeitsmarkt indessen auch in Zukunft behalten. Aus diesem Grunde rechtfertigt sich der Vorbehalt unseres Landes im Hinblick auf seinen Beitritt zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁵¹ zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt.

50 *Anmerkung im Original*: BGBl. I S. 1341, Auslandskurier 2/90; Weisungen der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, vom 5. März 1993.

51 *Anmerkung im Original*: BBl 1992 III 332. Vgl. dodis.ch/60803.