

**Konferenz der Kantonalen
Justiz- und Polizeidirekto-
rinnen und - direktoren
(KKJPD)**

**Eidgenössisches
Justiz- und Polizei-
departement (EJPD)**

Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität (AGAK)

Schlussbericht

5. März 2001

Inhaltsverzeichnis

1. AUSGANGSLAGE

- 1.1 Der Auftrag
- 1.2 Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe
- 1.3 Gang der Arbeiten

2. ZUM BEGRIFF DER "AUSLÄNDERKRIMINALITÄT"

3. DAS SICHERHEITSEMPFINDEN IN DER BEVÖLKERUNG

4. DAS AUSLÄNDERPOLITISCHE UMFELD

- 4.1 Die ausländerpolitischen Zielsetzungen des Bundesrates
- 4.2 Das aktuelle Instrumentarium im Ausländerrecht
- 4.3 Die Ausländerpräsenz in der Schweiz
 - 4.3.1 Die ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung
 - 4.3.2 Bestandesentwicklung und aktuelle Zahlen
 - 4.3.2.1 Der Ausländerbereich im allgemeinen
 - 4.3.2.2 Der Asylbereich im besondern

5. DAS WEITE SPANNUNGSFELD VON PROBLEMEN UND DEFIZITEN (UEBERSICHT)

6. DIE ERGEBNISSE DER STATISTIKANALYSE

- 6.1 Das vorhandene Statistikmaterial
 - 6.1.1 Die polizeilichen Statistiken des Bundes
 - 6.1.2 Die polizeilichen Kriminalstatistiken der Kantone
 - 6.1.3 Die Strafurteilsstatistik des Bundes
 - 6.1.4 Die Strafvollzugsstatistik des Bundes
 - 6.1.5 Folgerungen
- 6.2 Verurteilungen von ausländischen und Schweizer Personen 1998
 - 6.2.1 Definitionen und Abkürzungen
 - 6.2.2 Ueberblick
 - 6.2.3 Die Aufenthaltsdauer verurteilter Personen
 - 6.2.4 Straftaten
 - 6.2.4.1 Gesamtdarstellung im Ueberblick
 - 6.2.4.2 Kernaussagen für die einzelnen Personenkategorien
 - 6.2.4.3 Die Deliktsstruktur
 - 6.2.4.4 Die Deliktsarten bei Schweizern und Ausländern
 - 6.2.5 Zur Staatszugehörigkeit der ausländischen Verurteilten
 - 6.2.6 Hauptbetroffene Kantone
 - 6.2.7 Personen im Strafvollzug
 - 6.2.8 Zeitliche Entwicklung gemäss Urteilsstatistik

6.3 Kernaussagen der Polizeistatistiken sowie internationaler Statistiken

- 6.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes
- 6.3.2 Polizeiliche Kriminalstatistiken der Kantone
- 6.3.3 Betäubungsmittelstatistik des Bundes
- 6.3.4 Ein internationaler Vergleich
 - 6.3.4.1 Die INTERPOL-Statistik
 - 6.3.4.2 Nationale Statistiken

6.4 Das Fazit der statistischen Untersuchungen

7. ERKENNTNISSE AUS OPFERBEFRAGUNGEN

- 7.1 Einige grundsätzliche Aspekte
- 7.2 Ausländerspezifische Erkenntnisse
 - 7.2.1 Von den Opfern vermutete Herkunft der Täterschaft
 - 7.2.2 Gründe für die Zuordnung der Täterschaft
 - 7.2.3 Einige Schlussfolgerungen

8. TRENDS DER AUSLÄNDERKRIMINALITÄT IM BENACHBARTEN AUSLAND

9. DIE WICHTIGSTEN PROBLEMFELDER UND DEFIZITE

- 9.1 Uebersicht
 - 9.1.1 Fernhalten krimineller Personen aus dem Ausland
 - 9.1.2 Verhinderung und Verfolgung strafbarer Handlungen von Ausländern im Inland
 - 9.1.3 Rückfallverhinderung und Wegweisungsvollzug
 - 9.1.4 Präventive Aspekte im besondern
 - 9.1.5 Generelle Aspekte
- 9.2 In laufenden Projekten bereits bearbeitete Themen

10. INTEGRATIONSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

- 10.1 Hearings mit Vertretern einiger Ausländergruppierungen
 - 10.1.1 Erwähnte Gründe für die gestiegene Ausländerkriminalität
 - 10.1.2 Georteter Handlungsbedarf
- 10.2 Hearings mit Vertretern von schweizerischen Institutionen/Hilfswerken
 - 10.2.1 Die Beurteilung der Eidg. Kommission für Jugendfragen
 - 10.2.2 Die Beurteilung der Zentralstelle für Familienfragen / BSV
 - 10.2.3 Die Beurteilung der Asylorganisation Zürich
 - 10.2.4 Die Beurteilung der Eidg. Ausländerkommission
 - 10.2.5 Die Beurteilung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe
- 10.3 Fazit

11. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 11.1 Grundsätzliches
- 11.2 Handlungsbedarf

12. MASSNAHMENKATALOG (BEILAGE ZUM SCHLUSSBERICHT)

13. ANTRÄGE

I. Zusammenfassung

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 Vertretern einschlägig betroffener Behörden von Bund, Kantonen und Städten 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 vorzuschlagen. Die Leitung der Arbeitsgruppe wurde im Co-Präsidium Herrn Regierungsrat Roland Eberle, damals Chef des Departementes für Justiz- und Sicherheit des Kantons Thurgau, und Herrn Dr. Peter Huber, 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 Oeffentlichkeitsarbeit 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 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 schwergewichtig mit den Fragen des verfügbaren Statistikmaterials und dem dadurch indizierten Kriminalitätspotential, 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.

3. Arbeitsergebnis

Als Ergebnis der umfangreichen Arbeiten kann zusammengefasst folgendes festgehalten werden:

3.1 Grundsätzliches

Straftaten werden in der Bevölkerung unterschiedlich wahrgenommen und empfunden. Diese **subjektive Wahrnehmung** hängt u.a. von der Art und Weise der Berichterstattung in den Medien sowie davon ab, wie stark und unmittelbar jemand von einer Straftat, namentlich einem Gewaltdelikt betroffen ist; auch die regionale Deliktshäufigkeit und -intensität spielt eine Rolle. Dabei gilt das Augenmerk erfahrungsgemäss in besonders hohem Mass den von Ausländerinnen und Ausländern verübten strafbaren Handlungen und Missbräuchen.

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 und die Widerhandlungen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen und Militärstrafgesetz ausgeklammert, betragen die Anteile an der Schweizer Bevölkerung 0,3% (15'576 Verurteilte), an der ausländischen Bevölkerung 0,6% (5'958 Verurteilte) und für Asylsuchende 4% (2'289 Verurteilte; Belastung rund 12mal höher als bei Schweizern).

Als Fazit der statistischen Untersuchungen kann sodann folgendes festgehalten werden:

- 46% der im Jahr 1998 Verurteilten waren Ausländer/-innen. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilten beträgt rund 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine zweimal höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. Die höchste Verurteiltenrate ergibt sich bei jenen männlichen Asylsuchenden, welche unter 30 Jahre alt sind und sich weniger als zwei Jahre in der Schweiz aufhalten (15%, inklusive der ANAG-Verurteilten sind es 28%); relativ häufig kommen hier Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte vor.
- 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. Davon wurden 32% ausschliesslich wegen ANAG-Delikten verurteilt. Umfang und Struktur der Bezugspopulation dieser Gruppe sind unbekannt.
- Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine etwas höhere Verurteiltenrate als Schweizer auf (durchschnittlich 30%). Die Rate ist bei Personen, welche sich länger in der Schweiz aufhalten, auf Grund unterschiedlicher soziostruktureller Zusammensetzung höher. Die Deliktsstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der Schweizer Verurteilten; Gewaltdelikte sind jedoch häufiger erfasst.
- Insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82%), Betäubungsmittelhandel (80%) und (geschätztem¹) Einbruch (64%) ausgewiesen.
- Grosse Unterschiede der Verurteiltenraten der ausländischen Wohnbevölkerung und der Asylsuchenden existieren auch nach Nationalität. So weist die westeuropäische Bevölkerung insgesamt niedrigere Raten auf als die osteuropäische. Neben kulturellen Einflüssen ist ein Zusammenhang mit den Lebenslagen der entsprechenden Gruppen als Erklärungsansatz plausibel.
- Bei einer gleich bleibenden Gesamtzahl der angezeigten Fälle hat sich der Anteil der *polizeilich angezeigten* ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt, während bei den ermittelten Tatverdächtigen die Kriminalitätsbelastungsrate der Schweizer Bevölkerung um 1/3 gesunken ist.
- Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hohen Ausländeranteilen an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.

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

¹ Das StGB kennt keinen separaten Tatbestand "Einbruchsdiebstahl"; vielmehr erfolgt i.d.R. eine Verurteilung wegen Diebstahls sowie auf Antrag zusätzlich wegen Hausfriedensbruchs und Sachbeschädigung. Der Sachverhalt "Einbruchsdiebstahl" kann deshalb nur geschätzt werden.

Ausländern mit einschlägigen Massnahmen einem späteren "Abgleiten" in die Kriminalität entgegengewirkt werden sollte².

Für den Bereich des **Kriminaltourismus** ist festzustellen, dass die Schweiz wegen ihres hohen Lebensstandards für Kriminaltouristen offensichtlich attraktiv ist. Dabei dürften das ausgebaute Rechtsmittelsystem und ein vergleichsweise hoher Gefängnisstandard namentlich für potentielle Kriminelle aus Drittweltstaaten wenig abschreckend wirken.

3.2 Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund kommt den Massnahmen, welche zu einer besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Gesellschaft³ 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** 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 (vgl. Bericht Ziff. 10.1.2).

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 Bosnien-Herzegowina oder Kosovo) fliehen zwecks Schutzsuche meist ganze Familien.

Das Bundesamt für Flüchtlinge weist nun aufgrund von Statistikklage und eigenen Erkenntnissen darauf hin, dass die Kriminalität bei asylsuchenden jungen Männern am höchsten ist, wobei schon rasch nach der Einreise vor allem Personen aus der ehemaligen Sowjetunion, im späteren Verlauf des Verfahrens Asylsuchende aus Albanien, Kosovo und Westafrika auffallen (namentlich hohe Aktivität im Drogenhandel).

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 alleinstehende männliche Asylsuchende kriminell werden, müssen Betreuungsstrukturen und Beschäfti-

² In der Gesamtbeurteilung darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass die Personen des Asylbereiches einen Gesamtbestand von rund 100'000 ausmachen, während der übrige Ausländeranteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung nahezu 1,4 Mio Personen beträgt (vgl. Bericht Ziff. 4.3.2).

³ Je nach Blickwinkel wird dabei der Integration in die eigene Bevölkerungsgruppe eine mindestens so hohe Bedeutung beigemessen wie der Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft (vgl. Bericht Ziff. 10.1.2).

gungsprogramme, 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 Ueberwachung 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, Auswertung und Erkenntnisverbreitung** auf. Hier unterstützt die AGAK insbesondere die Zielsetzungen bereits pendenter 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 Ueberstellungsübereinkommen sowie bilaterale Abkommen aufdrängen. Zudem müssen die Anstrengungen des Bundes und der Kantone zur Vermeidung der Probleme bei der Papierbeschaffung und zwangsweisen 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 auch angespannte Finanzlage, in der

Ueberzeugung aber auch, dass ein angemessener Mitteleinsatz bei der Prävention alleweil günstiger zu stehen kommt als die Folgekosten von Versäumnissen.

4. Anträge

Den Auftraggebern (KKJPD und EJPD) werden folgende Anträge gestellt:

Die Arbeitsgruppe stellt folgende Anträge:

- **Kenntnisnahme** des Berichtes
- **Definition des politischen Handlungsbedarfes**, namentlich bezüglich Ressourcen und als wichtig erachteter Kontrollen
- **Initiierung der Umsetzungsarbeiten** bezüglich der vorgeschlagenen Massnahmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich
- **Entscheid über eine Orientierung der Oeffentlichkeit** und eine allfällige Veröffentlichung des Berichtes

II. Darstellung der gewonnenen Erkenntnisse im Detail

1. Ausgangslage

1.1 Der Auftrag

Ende der 90er Jahre wurden verschiedene Personen des öffentlichen Dienstes (Kantons- und Gemeindepolitik, Verwaltung, Grenzwachtkorps und Polizei sowie Schule) Opfer von Straftaten und Drohungen, zunehmend begangen durch Ausländer. Im Kreise der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde deshalb die Frage aufgeworfen, ob die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen sowie die präventiven und repressiven Instrumente genügen, um eine Eskalation von Drohung und Gewalt zu verhindern oder ob zusätzliche Mittel erforderlich seien. Es wurde auch angeregt, eine breit angelegte Aufklärungs- und Informationskampagne zur aufgeworfenen Problematik zu prüfen.

In ersten Gesprächen zwischen Vertretern von Bundes- und kantonalen Behörden zu Fragen der Kriminalität von Ausländern und Personen aus dem Asylbereich im besondern zeigte sich in der Folge, dass sich eine über den Bereich von Drohungen und Gewaltdelikten hinausgehende Analyse der aktuellen Lage aufdrängt. KKJPD und EJPD kamen deshalb überein, eine über den ursprünglich diskutierten Themenkreis hinausgehende Analyse erstellen zu lassen. Deshalb wurde mit gemeinsamer Verfügung des Präsidenten der KKJPD und der Vorsteherin des EJPD vom 13. September 1999 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welcher folgender *Auftrag* erteilt wurde:

- ❖ *Analyse der aktuellen Bedrohung von Sicherheit, Ordnung und behördlicher Tätigkeit durch kriminelles Verhalten, Gewaltakte und Missbräuche von Ausländern unter besonderer Berücksichtigung der Situation bei Asylbewerbern und vorläufig Aufgenommenen;*
- ❖ *Beurteilung des gegenwärtigen rechtlichen und tatsächlichen Instrumentariums und Definition des Handlungsbedarfes für die Bereiche Justiz, Polizei und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung von Nachrichtenbeschaffung, Nachrichtenauswertung und Ergebnisverbreitung sowie der Kooperation in der Praxis;*
- ❖ *Beurteilung von geltender Kompetenzordnung, bestehenden Strukturen und praktizierten Verfahrensabläufen sowie der verfügbaren Ressourcen auf Bundes- und kantonaler Ebene;*
- ❖ *Unterbreiten von Vorschlägen für konkrete Massnahmen auf der Basis des geltenden Rechts sowie de lege ferenda unter besonderer Berücksichtigung bestehender Informationsbedürfnisse bei Behörden, bestimmten Ausländergruppierungen und Bevölkerung.*

1.2 Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Die Leitung der AGAK wurde im Co-Präsidium Herrn Regierungsrat Roland Eberle, damals Chef des Departementes für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau

(heute Vorsteher des Departementes für Finanzen und Soziales), und Herrn Dr. Peter Huber, Direktor des Bundesamt für Ausländerfragen im EJPD, übertragen.

Als Mitglieder haben sich zur Mitarbeit bereit erklärt und wurden eingesetzt:

- Herr Hubert Schlegel, Stadtrat St. Gallen, als Vertreter der städtischen Polizeidirektoren;
- Herr Kurt Niederhauser, Kommandant der Kantonspolizei Bern, als Vertreter der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS);
- Herr Dr. iur. Markus Hohl, Staatsanwalt des Kantons Zürich, als Vertreter der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz;
- Frau Françoise Gianadda, Vorsteherin des Service de l'état civil et des étrangers des Kantons Wallis, als Vertreterin der Vereinigung Kantonaler Fremdenpolizeichefs;
- Frau Renate Storz, wissenschaftliche Adjunktin der Sektion Rechtspflege, Bundesamt für Statistik (BFS);
- Herr Hanspeter Wüthrich, Chef Grenzwachtkorps (GWK), der Eidg. Zollverwaltung im EFD;
- Herr Dr. Roland Burkhard, Stellvertreter des Chefs der Bundespolizei (heute Dienst für Analysen und Prävention), Bundesamt für Polizei (BAP) im EJPD;
- Herr Dr. Jörg Frieden, Chef „Direktionsbereich Finanzen und Soziales“, Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) im EJPD;
- Herr Fürsprecher Christoph Häni, Sicherheitskoordinator im Generalsekretariat des EJPD (heute Direktionssekretär im Bundesamt für Ausländerfragen);
- Herr Fürsprecher Heinz Sutter, Chef Sektion Strafrecht I, Bundesamt für Justiz (BJ) im EJPD.

1.3 Gang der Arbeiten

1.3.1 Zwecks **Erfassung der Ausgangslage** skizzierten die Mitglieder der Arbeitsgruppe gestützt auf einen detaillierten Kick-off-Fragebogen die wichtigsten Handlungsfelder und hauptsächlichsten Defizite sowie den Handlungsbedarf in den verschiedenen Problembereichen, und es wurden schwergewichtig Fragen des verfügbaren statistischen Materials und seiner Bewertung erörtert.

1.3.2 Im Verhältnis zwischen effektiver Gefährdung und subjektiver Wahrnehmung spielt die **Erfassung der Ausländerkriminalität in der Statistik** eine bedeutende Rolle. Das zur Zeit verfügbare Statistikmaterial wird aber nach sehr unterschiedlichen Kriterien erhoben und aufgearbeitet, wodurch verlässliche Schlussfolgerungen und eine den Realitäten gerecht werdende Gesamtbeurteilung wenn nicht gar verunmöglicht, so doch ausserordentlich erschwert werden. Zwecks Analyse des verfügbaren Statistikmaterials und Beurteilung seiner Aussagekraft wurde deshalb am 25. Januar 2000 eine „Unterarbeitsgruppe Statistik“ (UAST) unter Leitung der Vertreterin des BFS in der AGAK eingesetzt, in welche Experten des BAP, der KKPKS und des BFS beigezogen wurden. Die UAST hatte den Auftrag, bis zum 30. April 2000 eine Detailanalyse mit Schlussfolgerungen für die weiteren Arbeiten der AGAK zu erstellen. Im vierten Quartal 2000 lagen neue Erkenntnisse basierend auf den Statistikdaten des BFS (Verurteiltenstatistik) für das Jahr 1998 vor, was eine

aktualisierte Auswertung mit entsprechenden Schlussfolgerungen ermöglichte (vgl. dazu Ziff. 6).

- 1.3.3 Da im Rahmen einer effizienten Bekämpfung der Ausländerkriminalität den **Präventivmassnahmen**⁴ ein bedeutender Stellenwert zukommt, wurden einerseits Vertreter einiger von der einschlägigen Problematik besonders betroffenen Organisationen und Institutionen (Eidg. Ausländerkommission, Zentralstelle für Familienfragen, Eidg. Kommission für Jugendfragen, Amt für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich und Schweizerische Flüchtlingshilfe) zu folgender Fragestellung angehört:

Welche erfolgversprechenden Präventivmassnahmen zur Eindämmung kriminellen Verhaltens, namentlich bestimmte Formen der Gewaltkriminalität, für die Bereiche Familie, bestimmte ethnische Gruppierungen und Schule würden Sie unter besonderer Berücksichtigung der Jugendkriminalität vorschlagen?

Andererseits sollten im Rahmen der vorliegenden Arbeiten auch die direkt Betroffenen, nämlich die in unserem Lande lebenden Ausländerinnen und Ausländer, zu Wort kommen. Es wurden deshalb mit Vertretern der Länder Italien, Türkei, Kosovo und Sri Lanka⁵ Anhörungen zu folgender Fragestellung durchgeführt:

Welche Probleme stehen für Angehörige Ihres Heimatlandes unter kriminalitäts- und integrationspolitischen Aspekten im Vordergrund?

Welche erfolgversprechenden Präventivmassnahmen zur Eindämmung kriminellen Verhaltens, namentlich bestimmter Formen der Gewaltkriminalität, würden Sie unter besonderer Berücksichtigung der Jugendkriminalität vorschlagen?

Das Fazit dieser Hearings ist unter Ziff. 10 dargestellt.

- 1.3.4 Mit Blick auf die in Aussicht **genommene Erarbeitung eines Massnahmenkataloges**, der sich am Machbaren orientieren und die wichtigsten Probleme angehen soll, wurden sämtliche im Verlauf der Arbeiten ermittelten Schwachstellen sowie der sich daraus ergebende Handlungsbedarf unter Einschluss einer Abgrenzung zwischen Problemen von allgemeiner Bedeutung und solchen mit ausländerspezifischem Bezug nach folgenden Kriterien aufgelistet:

⁴ Aufklärungs-, Erziehungs-, Ausbildungs- und andere Massnahmen, die darauf abzielen, die Ursachen strafbaren Verhaltens gar nicht entstehen zu lassen, d.h. Straftaten zum Voraus zu verhindern (sog. Primäre Prävention)

⁵ Diese Länder wurden ausgewählt, weil es sich einerseits bei Italien um ein Herkunftsgebiet von Migranten handelt, deren Zuwanderung in die Schweiz lange Tradition hat, andererseits bei den andern drei Ländern um solche, deren Angehörige in der Schweiz auf unterschiedliche Schwierigkeiten stossen.

- a) Allgemeine Probleme (Zuständigkeitsaspekte, Zusammenarbeit der Behörden, Information und Auswertung, Ressourcen und Ausbildung, Verfahrensfragen sowie besondere Schutzbedürfnisse)
- b) Fernhalten von Ausländern mit kriminellen Absichten (Prävention und Repression)
- c) Verhütung von Ausländerkriminalität im Landesinnern und effiziente Strafverfolgung (Prävention und Repression)
- d) Wegweisung straffälliger Personen aus dem Ausland und Rückfallverhinderung (Prävention und Repression)

Da in jüngster Zeit im Sicherheitsbereich und namentlich mit der Zielsetzung möglichst effizienter Kriminalitätsbekämpfung (Strafverfolgung und Gefahrenabwehr) Vieles in Gang gekommen ist und zahlreiche Projekte mit unterschiedlich starken Berührungspunkten zum Thema Ausländerkriminalität lanciert worden sind, können verschiedene im Rahmen der AGAK-Arbeiten erkannte Schwachstellen und Probleme zur Weiterbehandlung und Erarbeitung von Lösungsansätzen einzelnen dieser Projekte zugewiesen werden. Diesbezüglich begnügt sich die AGAK deshalb mit entsprechenden Empfehlungen (vgl. Uebersicht in Ziff. 9.2 und Massnahmenkatalog / Beilage 1). Bislang nicht anderweitig bereits aufgegriffene und als vorrangig beurteilte Problembereiche wurden demgegenüber nach Prioritäten geordnet und als Fazit in den Massnahmenkatalog eingestellt.

- 1.3.5 Zur Erfüllung ihres Auftrages führte die AGAK insgesamt 13 Sitzungen durch, nämlich am 9. Dezember 1999, am 13. Januar, 18. Februar, 29. März, 9. Mai, 6. Juli, 29. August, 18. September (Hearings), 13. November (Hearings) und 8. Dezember 2000 sowie am 12. Januar, am 30. Januar und am 16. Februar 2001.

Für die äusserst engagierte, angenehme und konstruktive Zusammenarbeit sei den einzelnen Mitgliedern der Arbeitsgruppe an dieser Stelle der beste Dank ausgesprochen.

2. Zum Begriff "Ausländerkriminalität"

Wenn von "Ausländerkriminalität" die Rede ist, liegt es an sich nahe, darunter jede deliktische Tätigkeit, welche von Personen nicht schweizerischer Nationalität verübt wird, zu verstehen. Die AGAK ging vorerst einmal von dieser Definition aus, nicht zuletzt deshalb, weil - wie nachstehend aufgezeigt wird - in den aktuellen Statistiken sämtliche erfassten Delikte mit entsprechender Zuordnung (auch) an Ausländer(innen) dargestellt werden.

Man mag sich jedoch mit Fug die Frage stellen, ob - namentlich mit Blick auf die "Aussenwirkung" strafbaren Verhaltens sowie unter Berücksichtigung von Befindlichkeit und Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung - jedes deliktische Verhalten unter den Begriff "Kriminalität" zu subsumieren sei. Dabei darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass häufig verübte, per se jedoch nicht schwere

und die Sicherheit nicht direkt tangierende Delikte in ihrer Gesamtheit von beträchtlicher Bedeutung sein können.

Die Arbeitsgruppe erörterte im Verlauf der Arbeiten namentlich die Frage, ob das weite Feld von Vergehen und Uebertretungen im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung ("SVG-Delikte"; sie machen sowohl bei der Schweizer als auch bei der Nichtschweizer Bevölkerung je rund 60% aus, vgl. Ziff. 6.2.4.3) vom Begriff der Ausländerkriminalität ausgeklammert werden sollte⁶. Die gleiche Frage stellte sich bezüglich des im Strafgesetzbuch normierten Tatbestandes des Verweisungsbruchs (Art. 291 StGB) sowie der Widerhandlungen gegen Art. 23 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), welche Delikte überwiegend von Nichtschweizern verübt werden, teilweise gar per definitionem nur von diesen begangen werden können⁷.

Mit Blick auf die statistische Erfassung der verschiedenen strafbaren Handlungen, welche die vorgenannten ausländerspezifischen Delikte nur teilweise und nicht konsequent speziell ausweist, sowie aufgrund daraus resultierender Abgrenzungs-, Vergleichs- und Interpretationsschwierigkeiten verzichtete die AGAK schliesslich auf eine differenzierte, eingegrenzte Definition des Begriffs "Ausländerkriminalität". In der Darstellung der Verurteiltenstatistik werden indes zum besseren Vergleich von "einheimischer" und Ausländerkriminalität einzelne Graphiken bewusst differenziert - d.h. teils mit und ohne ANAG-Widerhandlungen sowie mit und ohne SVG-Delikten - präsentiert (vgl. vor allem Diagramme unter Ziff. 6.2.2).

3. DAS SICHERHEITSEMPFINDEN IN DER BEVÖLKERUNG

Was die **subjektive Wahrnehmung der Bedrohung** durch kriminelles Verhalten u.a. von Ausländerinnen und Ausländern in der Bevölkerung betrifft, hat das EJPD bereits in seinem Bericht zum „Aktionsprogramm Innere Sicherheit 1994“ vom 28. Januar 1994 auf zum Teil tiefgreifende Ängste in der schweizerischen Bevölkerung hingewiesen, dabei allerdings auch zum Ausdruck gebracht, dass das subjektive Empfinden der Gefährdung in zahlreichen Bereichen wesentlich höher sein dürfte als die objektive Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden. In ihrem 1999 herausgegebenen "Sicherheitsratgeber" weist die Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention (SKVP) darauf hin, dass die Einschätzung der Kriminalität in der Bevölkerung grossen Schwankungen unterliege und sich vor allem dann rasch ändern könne, wenn schwere Verbrechen aufgedeckt und in den Medien breit dargestellt würden⁸. In jüngerer Zeit sind die zahlreichen Meinungsäusserungen von Bürgerinnen und Bürgern, namentlich Bürger- und Leserbriefe, welche in ihrer Mehrzahl Missmut über eine hohe Ausländerkriminalität und zunehmende Missbräuche zum Ausdruck bringen und ein wachsendes Gefühl der Unsicherheit erkennen lassen, ernst zu nehmender Indikator für eine nicht zu unterschätzende

⁶ Dabei darf nicht ausser acht gelassen werden, dass eine grobe Verkehrsregelverletzung ("Auto-rowdy") oder Fahren in angetrunkenem Zustand mit schwerwiegenden Folgen (Tötung oder Verletzung anderer Verkehrsteilnehmer) eine höhere kriminelle Energie aufweisen kann als beispielsweise ein Ladendiebstahl oder zahlreiche andere geringfügige Delikte.

⁷ Im ANAG-Bereich ist zu berücksichtigen, dass etwa bei Schwarzarbeit meist auch Schweizer impliziert sind (Art. 23 Abs. 1 und 34 ANAG) und beispielsweise im Bereich der Schleuserkriminalität (Art. 23 Abs. 1 und 2 ANAG) neben geschleppten Personen Drittausländer und Schweizer aktiv sein können.

⁸ Polizeilicher Sicherheitsratgeber der SKVP, 1999 im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) in Neuenburg herausgegeben.

Verunsicherung. Für den Bereich der Ausländerkriminalität ist dabei von besonderer Bedeutung, dass unbesehen objektiver Gefährdung subjektive Wahrnehmungen sowie daraus resultierende Ängste und Emotionen nicht nur die Einstellung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber den in unserem Land lebenden Ausländerinnen und Ausländern negativ prägen, sondern auch zu zunehmenden Vorbehalten gegenüber mit dieser Problematik befassten Behörden in Politik und Verwaltung führen. Eine kürzlich veröffentlichte Studie zu den Verhältnissen in Winterthur⁹ zeigt allerdings, dass Auswirkungen des Strassenverkehrs und negative Umweltfaktoren als Hauptbedrohung empfunden werden; demgegenüber stuft nur jede zehnte befragte Person die Kriminalität als drängendes Problem ein, welches Ergebnis sich mit der Beurteilung in süddeutschen Städten vergleichen lasse (Vergleichsmaterial für die Schweiz liege nicht vor). Die Studie zeigt auch auf, dass sich vor allem junge Frauen und ältere Menschen durch Kriminalität bedroht fühlen und dass als geeignete präventive Massnahmen namentlich etwa bauliche Massnahmen in Tiefgaragen, verbesserte Strassenbeleuchtungen und eine intensivierte Nachbarschaftshilfe vorgeschlagen werden.

4. Das ausländerpolitische Umfeld

4.1 Die ausländerpolitischen Zielsetzungen des Bundesrates

4.1.1 Die *Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer* vom 6. Oktober 1986¹⁰ enthält eine dreiteilige ausländerpolitische Zielsetzung:

- die Gewährleistung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung¹¹;
- das Schaffen günstiger Rahmenbedingungen für die Integration in der Schweiz wohnender und arbeitender Ausländer(innen);
- eine Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und Gewährleistung einer möglichst ausgeglichenen Beschäftigung.

4.1.2 In seinem *Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991*¹², mit welchem er das inzwischen auf Ende 1999 wieder aufgegebene sog. Dreikreise-Modell einführte, definierte der Bundesrat die künftigen ausländerpolitischen Zielsetzungen im wesentlichen wie folgt:

- Liberalisierung der Zulassungspolitik gegenüber Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten (1. Kreis);

⁹ Vgl. Bericht in der NZZ vom 5. Januar 2001

¹⁰ SR 823.21

¹¹ Der Bundesrat hat es konsequent - letztmals im Zusammenhang mit der sog. 18%-Initiative - abgelehnt, das ausgewogene Verhältnis nach starren quantitativen Kriterien zu bestimmen; dieses umfasse vielmehr eine Gesamtheit von sozialen, demografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kriterien und sei abhängig von der Integrationsbereitschaft der ausländischen und der Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung. Mit im Spiel seien auch regional unterschiedliche Befindlichkeiten und Sensibilitäten.

¹² 91.036

- punktuelle Verbesserung der Zulassungspolitik bei Angehörigen aus Staaten, aus denen Arbeitskräfte rekrutiert werden sollen (2. Kreis);
- Weiterführung einer restriktiven Zulassungspolitik gegenüber Personen aus allen übrigen Staaten (3. Kreis).

Im September des gleichen Jahres 1991 beschloss der Bundesrat sodann, die Staaten des ehemaligen Jugoslawien aus dem Kreis der traditionellen Rekrutierungsgebiete (2. Kreis) auszuschliessen, womit seither Personen aus "Ex-Jugoslawien" nur noch ausnahmsweise zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz zugelassen werden. Im Anschluss an eine bis Ende 1996 dauernde grosszügige Uebergangsregelung eröffnete der Bundesrat jedoch langjährigen Saisoniers und Kurzarbeitern die Möglichkeit, in der Schweiz verbleiben und eine Jahresaufenthaltsbewilligung erhalten zu können, sofern sie sich zuvor während mindestens acht Jahren mit einer Bewilligung hier aufgehalten hatten und ihnen eine feste Arbeitsstelle in Aussicht stand.

4.1.3 Die vom Bundesrat definierten *Ziele für die Legislaturperiode 1995 bis 1999* lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen gemäss unserer humanitären Tradition;
- Verbesserung des Personenverkehrs mit der EU und Abschluss der bilateralen Verhandlungen, enthaltend auch das Personenfreizügigkeitsabkommen;
- Reduktion des Ausländerzuwachses;
- Verstärkte Integration hier lebender Ausländer(innen);
- Bekämpfung der grenzüberschreitenden, organisierten Kriminalität und Verstärkung der polizeilichen und zollrechtlichen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten.

Dazu kann festgestellt werden, dass

- die sektoriellen Verhandlungen mit der EU einschliesslich jene betreffend Personenfreizügigkeit abgeschlossen sind und die Abkommen vor der Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten stehen,
- der Ausländerzuwachs in den Jahren 1990 bis 1999 von 5,8% auf 1,5% abgenommen hat,
- am 1. Oktober 1999 der Integrationsartikel (Art. 25a ANAG) und am 1. Oktober 2000 die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA)¹³ in Kraft getreten sind und

¹³ SR 142.205

- zur Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen und zollrechtlichen Zusammenarbeit mit allen Nachbarstaaten Kooperationsverträge abgeschlossen und in den Eidg. Räten verabschiedet worden sind.

4.1.4 Für die *laufende Legislatur* (1999 bis 2003) setzte sich die Landesregierung für den Ausländer- und Asylbereich folgende Ziele:

- eine Neuorientierung der Ausländerpolitik umfassend eine Totalrevision des ANAG und eine erleichterte Einbürgerung in der Schweiz geborener und aufgewachsener Ausländer(innen);
- eine Stabilisierung im Asylbereich umfassend eine Aenderung der Anreizstrukturen im Asylverfahren, einen Ausbau der Rückkehrprogramme und eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit zur Eindämmung von Flüchtlingsbewegungen.

Zu diesen Zielen kann festgehalten werden, dass die Totalrevision des ANAG mit der Vorlage eines neuen Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz - AuG)¹⁴ eingeleitet worden ist und eine Revision der Bürgerrechtsgesetzgebung u.a. mit dem Ziel der erleichterten Einbürgerung hier geborener und aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer bevorsteht¹⁵.

Was die Aenderung der Anreizstrukturen im Asylverfahren betrifft, hat am 9. März 2000 eine Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht "Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich" vorgelegt, der einer Vernehmlassung unterzogen wurde; damit unterbreitete Vorschläge werden mit Blick auf eine bevorstehende Teilrevision des Asylgesetzes weiterverfolgt.

4.2 Das aktuelle Instrumentarium im Ausländerrecht

Die *Regelung von Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern* richtet sich im wesentlichen nach den Bestimmungen des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und der dazu erlassenen Vollziehungsverordnung (ANAV) sowie der VO über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO)¹⁶. Es werden damit alle nach geltendem Recht möglichen Aufenthaltsformen (vgl. Bewilligungsarten unter Ziff. 4.3.1) sowie die dafür erforderlichen Voraussetzungen geregelt. Das ANAG enthält auch die mit Bundesgesetz vom 18. März 1994 eingefügten sog. Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht¹⁷, welche die Voraussetzungen für das Anordnen von Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zur Durchführung bzw. Sicherstellung eines Wegweisungsverfahrens umschreiben.

¹⁴ Der von einer Expertekommission erarbeitete und vom Bundesrat genehmigte Entwurf befand sich bis Mitte November 2000 in der Vernehmlassung. Im Herbst 2001 soll der definitive Gesetzesentwurf zusammen mit der entsprechenden Botschaft zuhanden der Eidg. Räte verabschiedet werden.

¹⁵ Im Dezember 2000 legte eine Arbeitsgruppe dem EJPD verschiedene Vorschläge für eine Revision des Bürgerrechts auf Stufe Verfassung und Gesetz vor. Der Bundesrat schickte den Bericht anfangs Februar 2001 mit einer breitgefächerten Fragestellung in die Vernehmlassung. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis soll bis Ende Jahr eine Revisionsvorlage zuhanden der Eidg. Räte verabschiedet werden.

¹⁶ ANAG: SR 142.20; ANAV: SR 142.201; BVO: SR 823.21

¹⁷ AS 1995 146 151; Art. 13a bis e ANAG, in Kraft seit 1. Februar 1995

Die Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern vom 14. Januar 1998¹⁸ regelt die *Einreisevoraussetzungen* und enthält die *Grundsätze für die schweizerische Visumpolitik und -praxis*.

Was die *Aus- und Wegweisung* straffälliger und unerwünschter Ausländerinnen und Ausländer betrifft, finden sich die Rechtsgrundlagen dazu in Art. 10 ANAG (Ausweisung¹⁹) und Art. 12 ANAG (Wegweisung²⁰). Der Erlass von *Einreisesperren* richtet sich nach Art. 13 ANAG. Für die Anordnung dieser Massnahmen sind die Verwaltungsbehörden von Bund und Kantonen zuständig²¹. Demgegenüber wird die *gerichtliche Landesverweisung* in Art. 55 StGB geregelt und (als Nebenstrafe) von einer richterlichen Behörde angeordnet.

Soweit strafbares Verhalten von Nichtschweizern zu beurteilen ist, richtet sich dieses nach den auch für schweizerische Staatsangehörige gültigen *Strafbestimmungen des Strafgesetzbuches und der Spezialerlasse*. Allerdings können einige wenige Tatbestände (namentlich etwa rechtswidriges Betreten des Landes und Verweilen im Lande, Verwenden gefälschter Ausländerausweise sowie gewisse Widerhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften gemäss Art. 23 ANAG; Verweisungsbruch gemäss Art. 291 StGB) nur von Nichtschweizern erfüllt werden.

4.3 Die Ausländerpräsenz in der Schweiz

4.3.1 Die ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung

Gemäss den Bestimmungen des ANAG können sich Ausländer, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (v.a. Touristen, Besucher) während dreier Monate bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten. Wer sich länger oder zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Land aufhalten will, bedarf einer fremdenpolizeilichen Bewilligung²², für deren Erteilung die kantonalen Behörden zuständig sind. Die Bundesbehörde (BFA) hat im Rahmen des Bewilligungsverfahrens lediglich über die Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle als Voraussetzung für die Niederlassung sowie die Ausnahme von den Höchstzahlen (Kontingenten) zu befinden²³ und beurteilt im Zustimmungsverfahren zwecks Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung einen Teil der kantonalen Bewilligungsentscheide. Demgegenüber ist der eine Bewilligung verweigernde, negative Entscheid der kantonalen Behörde für den Bund verbindlich, m.a.W. das BFA kann einen Kanton nicht zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung verpflichten.

In der Regel wird einem Ausländer, auch wenn er voraussichtlich dauernd in der Schweiz bleiben will, lediglich eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Sofern nicht besondere Vereinbarungen mit Drittstaaten einen Anspruch auf die Niederlassung

¹⁸ SR 142.211

¹⁹ ergänzende Bestimmungen dazu finden sich in Art. 16 ANAV

²⁰ ergänzende Bestimmungen in Art. 17 ANAV

²¹ Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) für Wegweisung aus der Schweiz und Einreisesperre, die kantonalen Fremdenpolizeibehörden für die Wegweisung aus dem Kanton und die Ausweisung.

²² Im Gegensatz zu einzelnen andern Staaten kennt die Schweiz keine separate Arbeitsbewilligung; die Aufenthaltsbewilligung schliesst vielmehr je nach Aufenthaltzweck auch die Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein. Das Gesuch um Erwerbstätigkeit wird indes vorerst von der zuständigen Arbeitsmarktbehörde beurteilt.

²³ Im Vordergrund stehen hier Unterstellungsentscheide zur Regelung schwerwiegender persönlicher Härtefälle nach Art. 13 lit. f BVO

bereits nach fünf Jahren ordnungsgemässen Aufenthaltes in der Schweiz einräumen, erteilen die Behörden die Niederlassungsbewilligung (C) in der Praxis von seltenen Ausnahmen abgesehen nach zehn Jahren.

Die verschiedenen Formen des Aufenthaltes werden in der Begrenzungsverordnung (BVO) geregelt; sie sieht Bewilligungen für folgende ordentlichen Aufenthaltsarten vor: Jahresaufenthalter (B), Saisoniers (A), Kurzaufenthalter (L) und Grenzgänger (G).

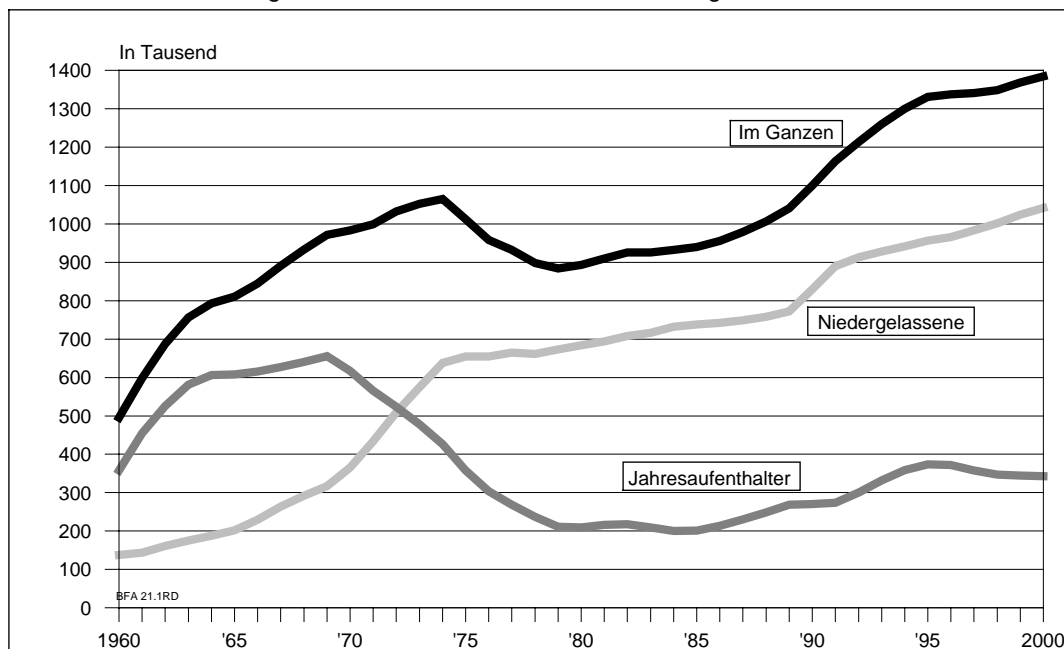
Für Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, gelten die Verfahrensregeln des Asylgesetzes. Wird auf ein Asylgesuch eingetreten, dürfen die Asylsuchenden sich während des Asylverfahrens in der Schweiz aufhalten. Sie werden für den Aufenthalt einem Kanton zugewiesen und erhalten einen Ausweis N für Asylsuchende.

4.3.2 Bestandesentwicklung und aktuelle Zahlen

4.3.2.1 Der Ausländerbereich im allgemeinen

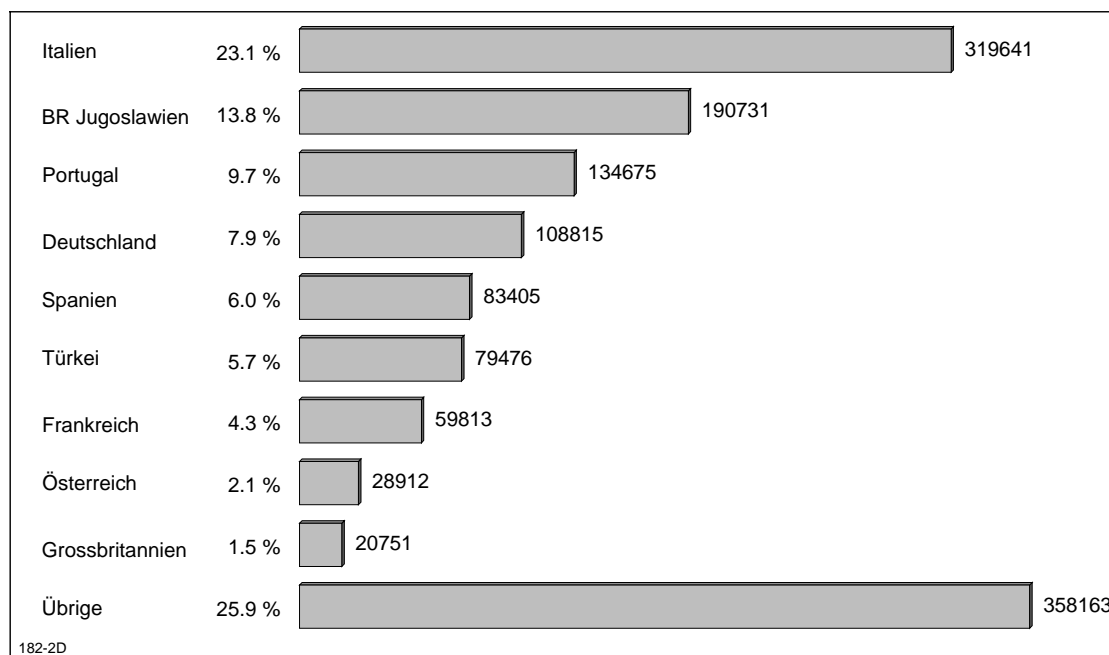
Die ständige ausländische Wohnbevölkerung, umfassend nach der Zählweise des Zentralen Ausländerregisters (ZAR) des BFA die Niedergelassenen und Jahresaufenthalter, beziffert sich per 31. Dezember 2000 auf 1'384'382 Personen, davon 1'041'481(75%) Niedergelassene und 342'901 (25%) Jahresaufenthalter. Im Vergleich der letzten Jahre zeigt sich folgende Bestandesentwicklung:

Bestandesentwicklung der Jahresaufenthalter und Niedergelassenen seit 1960



Dabei hat sich der Anteil an Personen aus den EU-/EFTA-Staaten im Verlauf der Zeit deutlich verändert; hatte er im Jahre 1980 noch 82,9 % betragen, belief er sich Ende 2000 nur noch auf 57,8 %. Die Uebersicht über die ausländische Wohnbevölkerung nach Staatszugehörigkeit präsentiert sich per Ende 2000 wie folgt:

Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit Ende Dezember 2000



Der Bestand an Saisoniers und Kurzaufenthaltern ist in der Statistik per 31. Dezember 2000 wie folgt ausgewiesen:

| | |
|--------------------------------|--------|
| Saisoniers: | 12'559 |
| Kurzaufenthalter bis 12 Monate | 19'974 |
| Kurzaufenthalter bis 8 Monate | 3'384 |

In der Schweiz halten sich sodann gegenwärtig rund 25'000 Diplomaten und internationale Funktionäre auf; Ende 2000 waren in der Schweiz 155'955 Personen als Grenzgänger tätig.

Was die verschiedenen Einwanderungsgründe betrifft, zeigt sich für das Jahr 2000 folgendes Bild:

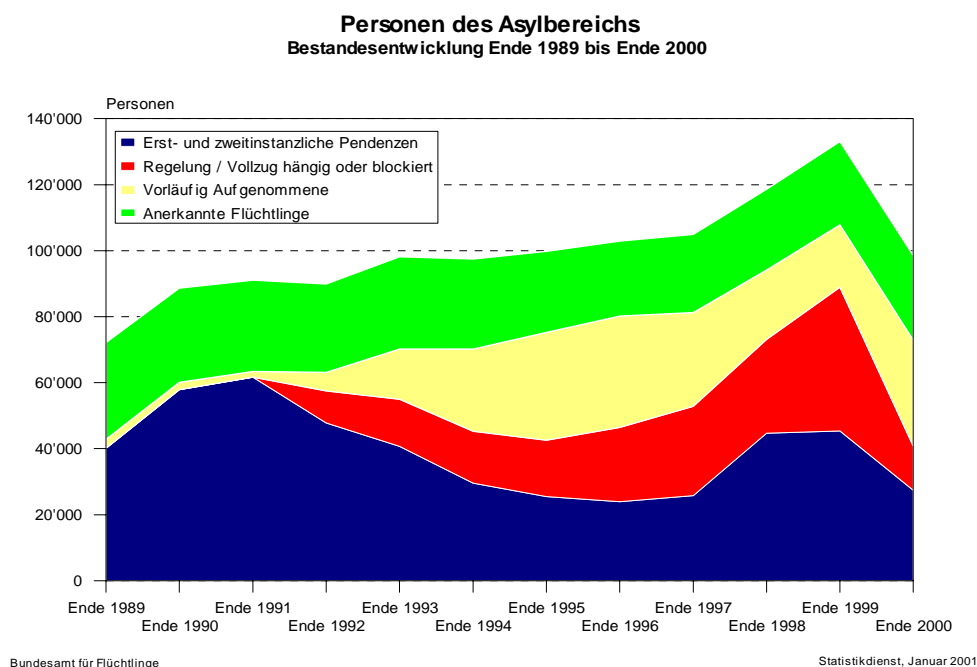
| | | |
|---------------------------------------|--------|-------|
| Familiennachzug | 26'775 | 30,6% |
| Kontingente (Bund und Kantone) | 21'108 | 24,1% |
| Ausländische Ehegatten von Schweizern | 11'355 | 13,0% |
| Schüler und Studenten | 10'480 | 12,0% |
| Härtefälle | 2'098 | 2,4% |
| Rentner | 1'205 | 1,4% |

4.3.2.2 Der Asylbereich im besonderen

Zur Gruppe der 'Personen des Asylbereichs' werden gemäss dem automatisierten Datenerfassungssystem *AUPER anerkannte Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende* gezählt. Am 31. Dezember 2000 betrug der Gesamtbestand 98'480 Personen.

Von den 98'480 Personen, die sich Ende Dezember 2000 in der Schweiz aufhielten, waren 25'534 Personen anerkannte Flüchtlinge²⁴, 32'114 waren vorläufig aufgenommen und 27'469 Personen befanden sich noch im erst- oder zweitinstanzlichen Verfahren. Bei 13'363 Asylsuchenden mit negativem Asylentscheid war die Regelung oder der Vollzug hängig oder blockiert.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Bestandes von 1989 bis 2000 für die einzelnen Kategorien der Personen des Asylbereichs.



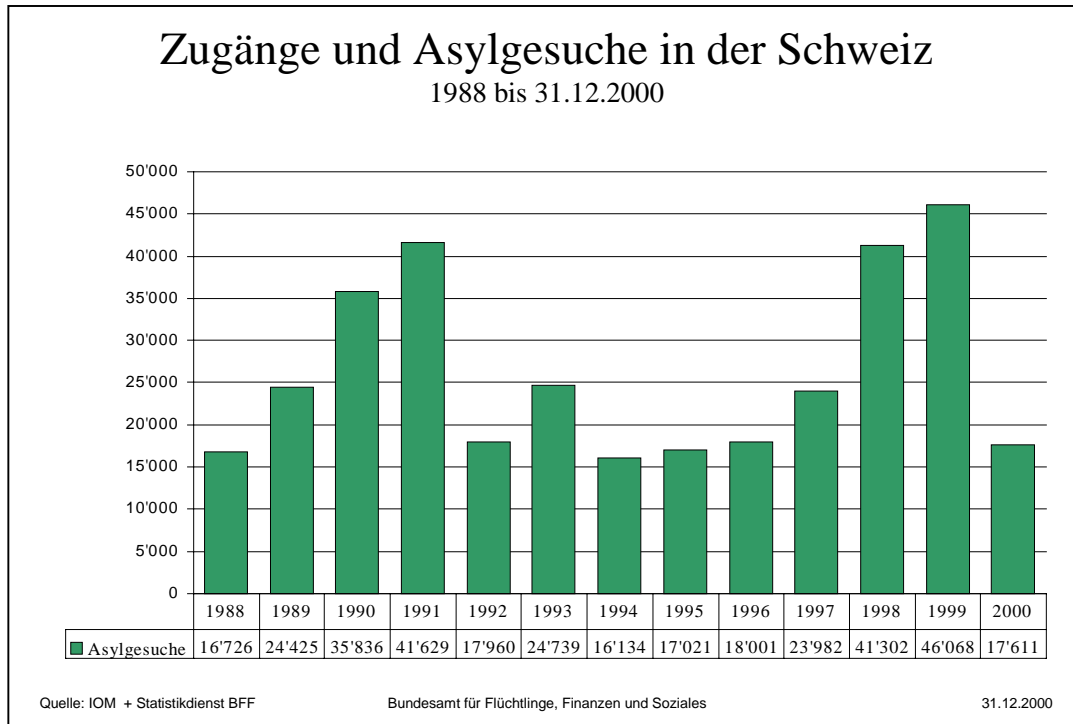
Die Bestandeszahl nahm von 1997 bis 1999 überproportional zu, was hauptsächlich auf die Konfliktherde und nachfolgenden Flüchtlingswellen aus Bosnien und Herzegowina sowie aus der Region Kosovo zurückzuführen ist. Von Ende Dezember 1999 bis Ende Dezember 2000 nahm der Bestand an Personen des Asylbereichs um 34'528 Personen oder 26,0% ab. Dies ist vor allem auf die Rückkehr der Kriegsflüchtlinge im Rahmen des Kosovo-Rückkehrhilfeprogramms zurückzuführen. Von den 49'030 Abgängen von Januar bis Dezember 2000 sind 25'483 auf pflichtgemässe Ausreisen (meist im Rahmen der Phase II des Rückkehrhilfeprogramms) zurückzuführen. Zudem wurden rund 6'700 Personen im Zuge der 3. Phase des Rückkehrhilfeprogramms zurückgeführt.

Im Jahr 2000 haben 17'611 Personen in der Schweiz um Asyl nachgesucht, 28'457 weniger als im Vorjahr. Seit 1995 ist dies die niedrigste Gesuchszahl. Von den 17'611 Asylsuchenden stammen 3'613 (20,5%) aus der BR Jugoslawien (Vorjahr 28'913). Die nächstgrösseren Anteile stammen von Staatsangehörigen aus der Türkei (1'431 Personen oder 8,1%), aus Bosnien und Herzegowina (1'304 Personen, 7,4%) aus dem Irak (908 Personen, 5,2%) und aus Sri Lanka (898 Personen, 5,1%).

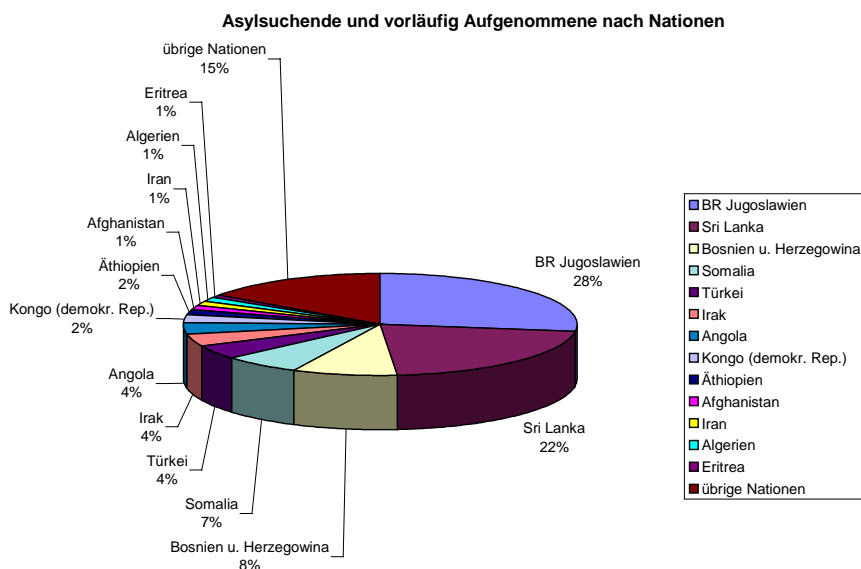
Die Entwicklung der Gesuchszahlen sieht folgendermassen aus:

²⁴ Diese sind aus den folgenden Statistiken ausgenommen, da sie in der Regel eine B oder eine C-Bewilligung besitzen (und zu den Jahresaufenthaltern, respektive Niedergelassenen gezählt werden).

Asylgesuche pro Jahr - 1988 bis 2000



Die Zusammensetzung der Asylpopulation (ohne Flüchtlinge mit B- und F-Status) nach Nationen präsentiert sich per 31. Dezember 2000 wie folgt:

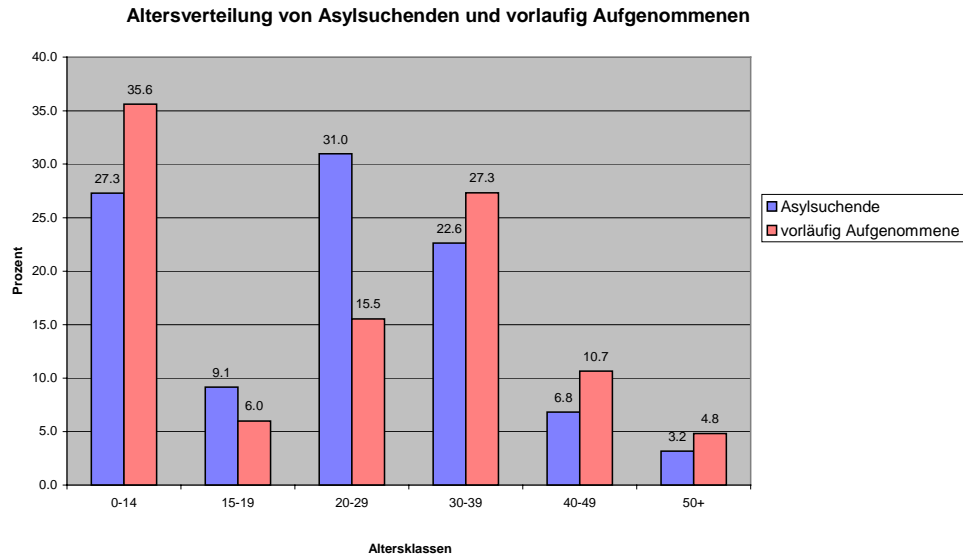


Den grössten Anteil der Personen im Asylbereich stellt die BR Jugoslawien mit 20'102 Personen (27%). An zweiter und dritter Stelle folgen Personen aus Sri Lanka (22%) und Personen aus Bosnien und Herzegowina (9%). Die weiteren Rangplätze werden von Somalia (7%), der Türkei, Irak, Angola (je 4%), Kongo, Äthiopien, Afghanistan (je 2%), Iran, Algerien und Eritrea (je 1%) belegt. Die Gruppe der übrigen Nationen setzt sich aus über 100 Herkunftsländern zusammen, deren

Bestand weniger als 1% der Gruppe der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen ausmacht.

Die Zahlen betreffend Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene nach Altersklassen zeigen per 31. Dezember 2000 (in %) folgendes Bild:

Asylsuchende: N= 39'881
Vorläufig Aufgenommene: N= 32'113



Der grösste Teil der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen ist zwischen 20 und 40 Jahre alt (AS 54%; vA 43%). Der Anteil der Kinder bis 15 Jahren ist in beiden Gruppen relativ hoch (AS 27%; vA 36%). AS sind - sieht man von den Kindern ab - im Durchschnitt etwas jünger als vorläufig Aufgenommene, welche in der Regel (liegt keine kollektive vorläufige Aufnahme vor) auch relativ länger in der Schweiz sind. Personen, welche die Voraussetzungen für eine vorläufige Aufnahme erfüllen, weisen eine etwas andere Zusammensetzung bezüglich der sozialen Merkmale Geschlecht und Alter auf (Anteil Frauen: AS: 38%; vA: 46%; Altersgruppe 20-29: AS 31%; vA 15%).

Asylsuchende weisen gegenüber der Gruppe der vorläufig Aufgenommenen weniger gefestigte Familienkonstellationen auf: Der Anteil Verheirateter und der Anteil Kinder ist bei Asylsuchenden wesentlich kleiner (Verheiratete: AS: 49%, vA: 61%²⁵; Kinder: AS 27%, vA: 36%).

5. Das weite Spannungsfeld von Problemen und Defiziten

Das Thema Ausländerkriminalität beschlägt einen **Fragen- und Problemfächer von ausserordentlicher Spannweite** (vgl. Details Ziff. 9). Dabei ist festzustellen, dass sich einerseits Deliktspotential und -häufigkeit entsprechend der unterschiedlichen

²⁵ Zahlen von August 2000, Anteile an der Erwerbspopulation.

Ausländerpräsenz und der unterschiedlichen Zusammensetzung der verschiedenen Ausländergruppierungen regional unterschiedlich manifestieren; andererseits präsentieren sich angesichts der Unterschiede bei Strukturen, rechtlichen Grundlagen und Ressourcen von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden aber auch die Ausgangslage für Prävention und repressives Eingreifen in verschiedenen Regionen unseres Landes nicht einheitlich.

Der Fragen- und Problemfelder erfasst in seinen Facetten

- begriffliche Schwierigkeiten,
- die statistische Erfassung als objektive Straftaten-Widerspiegelung,
- die persönliche Erfahrung des Einzelnen als subjektive Wahrnehmung,
- das Verhältnis zwischen effektiver Gefährdung und subjektivem Sicherheitsempfinden,
- die Beurteilung des kriminellen Potentials straffällig Gewordener als Angehörige von Personengruppen unterschiedlicher Nationalität und Provenienz,
- Struktur- und Kompetenzaspekte bei den damit befassten Behörden,
- Informations-, Analyse-, Kooperations- und Koordinationsfragen,
- Kontrollaspekte,
- den Schutzbereich gefährdeter Personen und Objekte,
- Ressourcenprobleme,
- die Frage nach Tauglichkeit und Durchsetzung des geltenden Rechts sowie sinnvollen Grenzen des Datenschutzes,
- Umfang und Objektivität von Medienberichterstattungen,
- Probleme der Öffentlichkeitsarbeit und des Kenntnisstandes in Politik und Bevölkerung
- bis hin zu Fragen der Integration und der Effizienz vertrauensbildender Massnahmen,

wobei allerdings festzuhalten ist, dass zahlreiche dieser Problemfelder keinen ausländerspezifischen Charakter aufweisen, sondern für die Kriminalitätsproblematik generell von Bedeutung sind.

6. Die Ergebnisse der Statistikanalyse

In diesem Teil wird eine Bestandsaufnahme zu Art und Umfang der strafrechtlichen Registrierung von ausländischen im Vergleich mit Schweizer Personen durchgeführt. Wo liegen aus kriminalstatistischer Sicht besondere Problembereiche, wenn nach dem Grund des Aufenthalts in der Schweiz sowie nach Alter, Geschlecht und Nationalität der Registrierten unterschieden wird? Bevor die Ergebnisse der Statistikanalyse dargestellt werden, muss jedoch kurz auf die Aussagekraft des vorhandenen Statistikmaterials eingegangen und sollen Massnahmen zu seiner Verbesserung vorgeschlagen werden²⁶:

6.1 Das vorhandene Statistikmaterial

Folgende Kriminalstatistiken werden systematisch erhoben und publiziert:

- **polizeiliche Verzeigungen** bestimmter Straftatbestände des StGB (PKS) und des BetmG (Betäubungsmittelstatistik) durch das Bundesamt für Polizei (BAP),

²⁶ Das Problem der Aussagekraft von Statistiken über die Verbrechenswirklichkeit kann hier nicht behandelt werden.

- **Polizeiliche Kriminalstatistiken** in den Kantonen Zürich, Aargau, St. Gallen und Genf,
- die ins Strafregister eingetragenen **Verurteilungen von erwachsenen Personen** (SUS) durch das Bundesamt für Statistik (BFS),
- seit 1999 die **Jugendstrafurteile** (JUSUS), welche sämtliche Straftatbestände des StGB, des BetmG, des ANAG sowie die Vergehen gegen das SVG betreffen, durch das BFS.
- Zum **Strafvollzug** werden die Einweisungen und Entlassungen bzw. die Leistungen für die Gemeinnützige Arbeit sowie das Electronic Monitoring erfasst (BFS).

6.1.1 Die polizeilichen Statistiken des Bundes (BAP)

Die **Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundes** existiert seit 1982. Kantonal einheitliche Definitionen, Erhebungs-, Zähl- und Auswertungsregeln fehlen weitgehend²⁷. So werden zum Beispiel Straftaten bei Tateinheit oder Tatmehrheit als eine oder mehrere Straftaten gezählt, Erfassungszeitpunkte nach Eingang oder Ausgang des Falles festgelegt sowie Tatverdächtige bei mehreren zur Last gelegten Straftaten ein- oder mehrfach gezählt. Angaben zu Opfern sind rudimentär, solche zu Täter-Opfer-Beziehungen fehlen. Soziodemografische Merkmale der Tatverdächtigen sind nur in groben Kategorien erfasst (minderjährig/erwachsen, männlich/weiblich). Nicht bekannt ist, welche Gruppen die Tatverdächtigenkategorien „in der CH wohnhaft“ und „im Ausland wohnhaft“ beinhalten (Niedergelassene, Jahresaufenthalter, Saisoniers, Kurzaufenthalter, Asylsuchende oder vorläufig Aufgenommene). Als Folge dieser kantonal uneinheitlichen Erhebung und Erfassung können weder differenzierte Auswertungen nach Alter, Geschlecht, Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsdauer durchgeführt noch vergleichende Belastungsraten der Schweizer und ausländischen Wohnbevölkerung nach Alter und Geschlecht berechnet werden. Kantonale Vergleiche sind wegen der Heterogenität der Zählweisen von Straftaten und Tatverdächtigen nicht sinnvoll. Mit Vorbehalten können Zeitreihen mit den Kategorien „Schweizer/Nicht-Schweizer Tatverdächtige“ erstellt werden.

Die **Schweizerische Betäubungsmittelstatistik** (BetmG-Statistik) wird seit 1987²⁸ vom Bundesamt für Polizei herausgegeben; es fehlen auch hier einheitliche Erfassungsregeln bezüglich Zeitpunkt und Zählweisen von Verzeigungen und Tatverdächtigen. Die ungenügende Erfassung des Aufenthaltsstatus, der Aufenthaltsdauer sowie der Nationalität verhindert eine differenzierte Auswertung sowie – auch im Zusammenhang mit der sogenannten unechten Tatverdächtigenzählung²⁹ - die Berechnung von Belastungsraten.

6.1.2 Die polizeilichen Kriminalstatistiken der Kantone

Stadt und Kanton Zürich haben die polizeiliche Kriminalstatistik (KRISTA) 1980 eingeführt. Es werden die soziodemografischen Merkmale der Tatverdächtigen nach Alter und Geschlecht erfasst. Bei ausländischen Tatverdächtigen wird der Aufenthaltsgrund erhoben. Der Einfluss der unechten Tatverdächtigenzählung auf die regi-

²⁷ Siehe "Probleme der Polizeilichen Kriminalstatistik - Nutzen und Kosten ihrer Revision", BFS, BAP, Juli 1999.

²⁸ Von 1970 bis 1986 wurde die Betäubungsmittelstatistik durch das BFS geführt.

²⁹ Fälle, in welchen nur eine Person, aber mehrere ihr angelastete Delikte erfasst sind und deshalb eine "Mehrfachzählung" erfolgt.

strierten Häufigkeiten nach Nationalität ist unbekannt (z.B. Bandentätigkeit, Intensivtäter). Bis 1999 führte die Kantonspolizei des **Kantons Aargau** eine der KRISTA Zürich vergleichbare, jedoch in der Komplexität reduzierte Kriminalstatistik. Auf Wunsch der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) stehen die KRISTA der Kantone Zürich und Aargau der neu zu konzipierenden gesamtschweizerischen Kriminalstatistik als Modell Pate.

Der **Kanton St. Gallen** erfasst alle Anzeigen von Straftatbeständen nach Strafgesetzbuch und Betäubungsmittelgesetz sowie Fahrzeugdiebstahl und -entwendung. Pro Straftat (Fall) wird jeweils das schwerste Delikt (unabhängig von der Zahl der Opfer) erfasst; Tatverdächtige werden ebenfalls pro Fall erfasst. Die Kategorien „Ausländer, wohnhaft in der Schweiz“ umfassen – wie die Bundesstatistik – sämtliche Tatverdächtige, welche eine Adresse in der Schweiz haben. Eine Bezugnahme der Tatverdächtigen auf die ausländische Wohnbevölkerung ist somit nicht möglich.

In der polizeilichen Kriminalstatistik des **Kantons Genf** werden seit 1998 alle polizeilich relevanten Ereignisse nach dem StGB und den Strafbestimmungen der Nebengesetze des Bundes und des Kantons erfasst. Informationen zu Tatverdächtigen und Opfern betreffen das Alter, das Geschlecht und den Aufenthaltsstatus. Für die Jahre 1998 und 1999 können differenzierte Sonderauswertungen nach Aufenthaltskategorien sowie Alter und Geschlecht vorgenommen werden.

6.1.3 Die Strafurteilsstatistik des Bundes (BFS)

Die aktuelle Form der Strafurteilsstatistik über *erwachsene* Verurteilte, welche in das Stafregister eingetragen werden, existiert seit 1984. Eine personenbezogene Erfassung der Verurteilungen von Minderjährigen wird seit 1999 direkt bei den entscheidenden Instanzen erhoben. Als Angaben zur Person werden gespeichert: Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Heimatort, Wohnadresse; zu den *Jugendstrafurteilen* wird die Tätigkeit erhoben. Institutionelle Daten sind: Gericht; Datum und Art der Sanktion; Straftaten nach den Strafbestimmungen sowie angerechnete Untersuchungshaft. Der Aufenthaltsstatus von ausländischen Verurteilten kann derzeit nicht zuverlässig erhoben werden. Ab den Urteilsdaten 1997 wird jedoch jährlich ein Abgleich mit Daten des ZAR und des BFF zur Ermittlung des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer durchgeführt (wie bereits für die Urteilsdaten 1991). Auf Grund der späten Urteileingänge und der aufwändigen Datencodierung werden die Urteilsjahrgänge ca. zwei Jahre später abgeschlossen und ausgewertet. Nach vollständiger Einführung des vollautomatisierten Strafregisters "VOSTRA" soll dieser Zeitraum verkürzt werden.

Mit Hilfe des Datenabgleichs können differenzierte Auswertungen nach Geschlecht, Alter, Straftatenarten, Nationalität, Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsdauer, Sanktionen und Kanton vorgenommen sowie zur Schweizer Bevölkerung vergleichende Belastungsraten berechnet werden. Die Jugendstrafurteile können demnächst vergleichbar analysiert werden.

6.1.4 Die Strafvollzugsstatistik des Bundes (BFS)

Die Strafvollzugsstatistik erfasst seit 1982 sämtliche Insassenbewegungen (Ein- und Austritte) von verurteilten Personen sowie vorzeitige Strafantritte in eine Anstalt des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene. Leistungen von Gemeinnütziger Arbeit sowie Electronic Monitoring werden ebenfalls erfasst. Über einen Identifika-

tionscode können den Betroffenen die entsprechenden Strafurteile zugeordnet werden. Die Richtigkeit der Angaben zum Aufenthaltsstatus wurde bisher nicht überprüft. Mit der Strafvollzugsstatistik können differenzierte Auswertungen zu Aufenthalten nach Strafanstalt, Aufenthaltsdauer, Geschlecht, Alter, Nationalität und in absehbarer Zeit auch nach Aufenthaltsstatus durchgeführt werden.

6.1.5 Folgerungen

Angesichts der dargestellten Schwachstellen der Polizeistatistik sollten bereits eingeleitete Massnahmen für eine Verbesserung der PKS durch einheitliche und differenzierte Erfassung der einzelnen Straftaten, Tatverdächtigen sowie der Opfer und Täter-Opferbeziehungen durch die zuständigen Behörden aktiv unterstützt werden. Die Strafurteils- und Strafvollzugsstatistik kann verbessert werden durch regelmässige und möglichst automatisierte Abgleiche mit ZAR- und AUPER-Daten. Bezüglich einer besseren Aktualität der Daten muss die für Mitte 2001 vorgesehene vollständige Einführung von VOSTRA abgewartet werden.

Zur Beschreibung und Berechnung von vergleichenden Belastungsraten strafrechtlich registrierter Personen wird im Folgenden primär auf die Strafurteilsstatistik 1998 abgestellt. Diese ist zwar zeitlich gesehen zwei Jahre im Rückstand. Sie ermöglicht jedoch gesamtschweizerisch differenzierte Auswertungen nach Aufenthaltsstatus und –dauer sowie regionaler Verteilung. Ergänzend werden in Abschnitt 6.2.7 Daten der Strafvollzugsstatistik und in Abschnitt 6.3 Kernaussagen der Polizeistatistiken sowie internationaler Statistiken dargestellt.

6.2 Verurteilungen von ausländischen und Schweizer Personen 1998

6.2.1 Definitionen und Abkürzungen

Die wichtigsten verwendeten Begriffe sind wie folgt definiert:

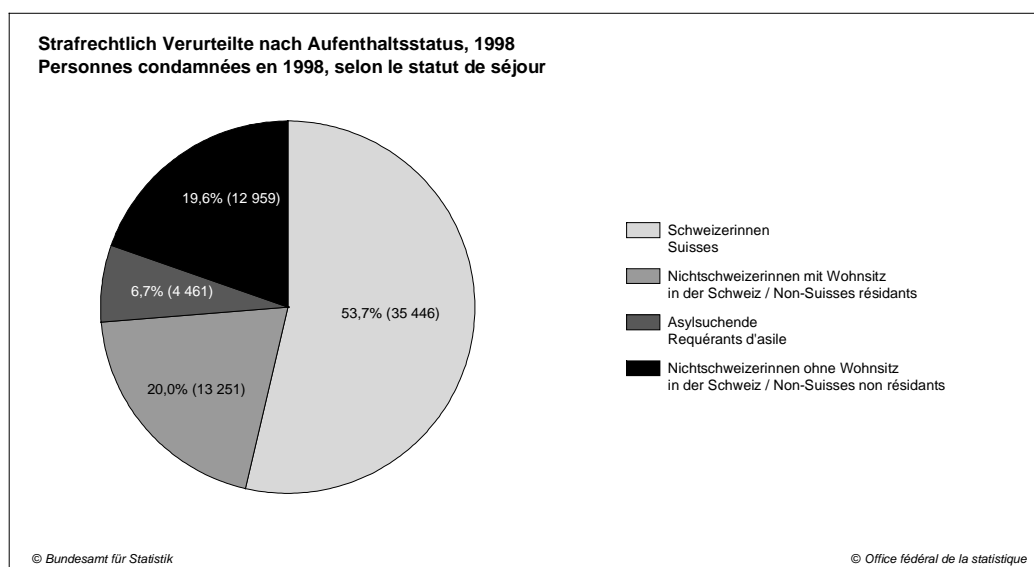
- **Verurteilte:** Es handelt sich um erwachsene Personen, welche nach einer Verurteilung in das Strafregister eingetragen werden. Eintragungspflichtig sind alle Verurteilungen nach Bundesgesetzen, welche Vergehen und Verbrechen betreffen; Übertretungen werden nur eingetragen, wenn eine Haftstrafe ausgesprochen worden ist oder eine Busse von mehr als Fr. 500.- in Fällen, in denen bei einer erneuten Wiederhandlung eine Mindestbusse oder neben der Busse eine Haft- bzw. Gefängnisstrafe ausgesprochen werden kann oder muss.³⁰
- **Verurteilungen:** Es handelt sich um alle in das Strafregister eingetragenen Verurteilungen. Da eine Person mehrere Verurteilungen pro Jahr aufweisen kann, ist die Summe der Verurteilungen grösser als die Zahl der verurteilten Personen.
- **Belastungsraten/Häufigkeitsziffern:** Zur Beantwortung der Frage, ob bestimmte Gruppen häufiger als andere verurteilt werden (z.B. nach Aufenthaltsgrund, Nationalität, Alter, Geschlecht), wird der Anteil der Verurteilten oder der Verurteilungen an der entsprechenden alters- und geschlechtsgleichen Grundgesamtheit (z.B. Wohnbevölkerung, Zahl der Asylsuchenden) berechnet; das Ergebnis wird auf Grund zumeist kleiner Zahlen nicht in Prozent, sondern pro 100'000 Personen der jeweiligen Kategorie dargestellt.

³⁰ Art. 9 Bst. c der VO über das automatisierte Strafregister vom 1. Dezember 1999 (SR 331)

- **Mittlere Wohnbevölkerung:** Diese umfasst die im Durchschnitt eines Kalenderjahres in der Schweiz lebenden Personen; einbezogen sind bei Ausländern Jahresaufenthalter (B-Bewilligung), Niedergelassene (C-Bewilligung), internationale Funktionäre (Karte des EDA) und Saisonarbeitskräfte (A-Bewilligung) sowie Kurzaufenthalter (L-Bewilligung), welche seit mindestens einem Jahr in der Schweiz leben.
- **Mittlere Asylpopulation:** Es handelt sich um den Durchschnitt der im entsprechenden Jahr sich in der Schweiz aufhaltenden Asylsuchenden (N-Ausweis) und vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis).³¹
- **StGB/CP:** Strafgesetzbuch/Code Pénal
SVG/LCR: Strassenverkehrsgesetz/Loi sur la circulation routière
ANAG/LSEE: Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer/Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MStG/CPM: Militärstrafgesetz/Code pénal militaire

6.2.2 Überblick

1998 waren 46,3% aller 66'117 *Verurteilten* ausländische Personen; dieser Anteil ist seit 1991 relativ konstant (dagegen hat gemäss PKS die Zahl der ausländischen *Tatverdächtigen* erheblich zugenommen³²). Wird nach Aufenthaltsstatus der ausländischen Verurteilten unterschieden, sind 20% aller Verurteilten Angehörige der Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung (58 A-, 3030 B- und 10144 C-Aufenthalter, 19 andere); hoch ist mit 19,6% der Anteil von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz. 6,7% aller Verurteilten sind Asylsuchende.



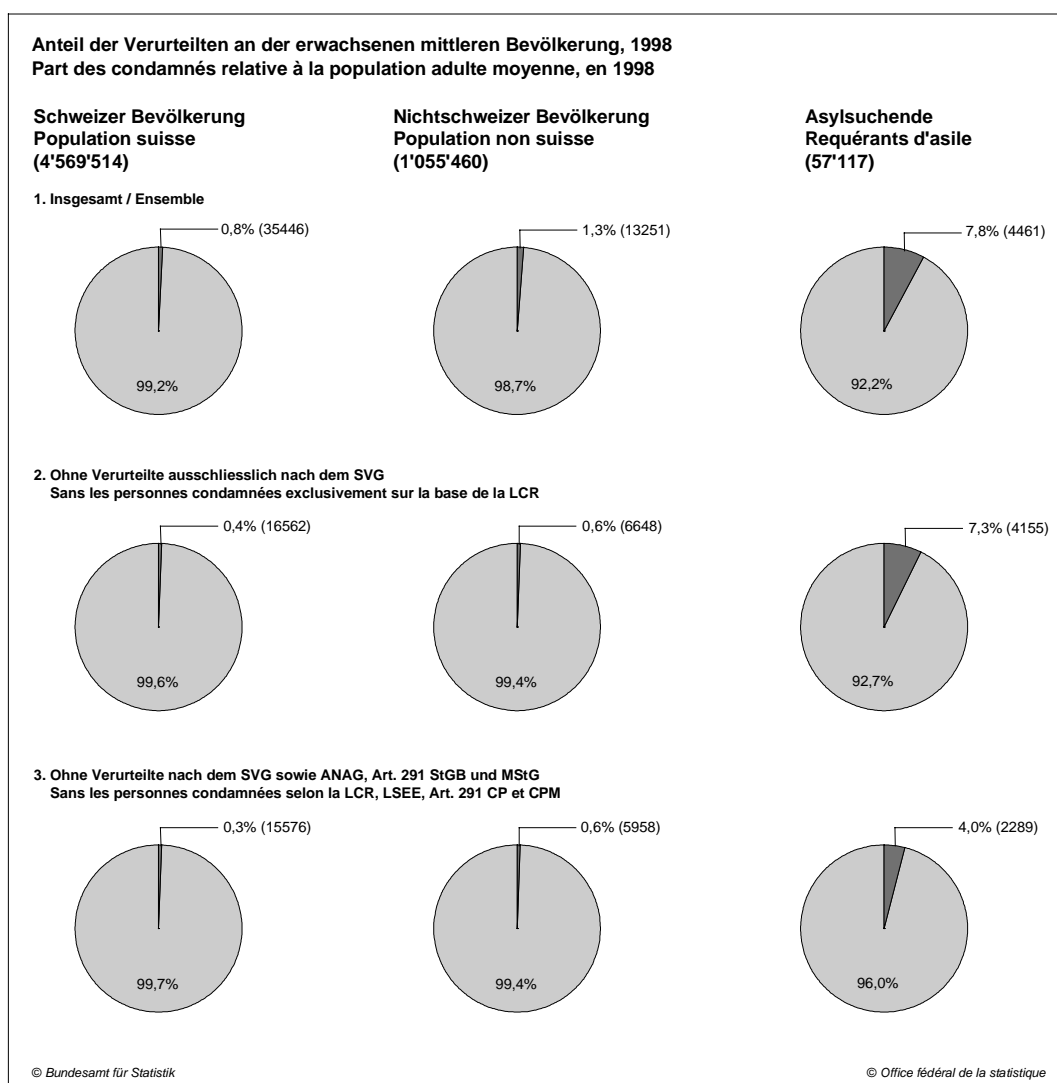
³¹ Beispiel: Bei Einreise einer Person zum 1. Juli, wird sie im entsprechenden Jahr als „½ Person“ gezählt; dasselbe gilt für eine Ausreise zum 1. Juli. Der Vorteil des Mittelwertes an Stelle des Wertes zum Jahresende liegt in der Berücksichtigung von grossen Schwankungen. Angenommen, in der zweiten Jahreshälfte sei eine grosse Zahl an Einreisen erfolgt, so wäre die Verurteiltenrate, welche mit Hilfe der Population zum Jahresende errechnet wurde, viel geringer als die mit Hilfe des Mittelwertes geschätzte.

³² Von 1992 bis 1998 mehr als verdoppelt; vgl. Ziff. 6.3.1

Der Anteil von Asylsuchenden, welche ausschliesslich wegen eines Verstosses gegen das ANAG oder Art. 291 StGB verurteilt worden sind, ist 1998 mit 42% geringer als 1991 (52%); gleichzeitig haben sich die Anteile der Verurteilungen nach StGB, SVG und BetmG erhöht. Bei den Verurteilten ohne Wohnsitz in der Schweiz wurden dagegen mit 32% mehr Verstösse gegen ausländerrechtliche Bestimmungen registriert (1991: 26%), was auf eine Zunahme von illegalen Aufenthaltern hinweist.

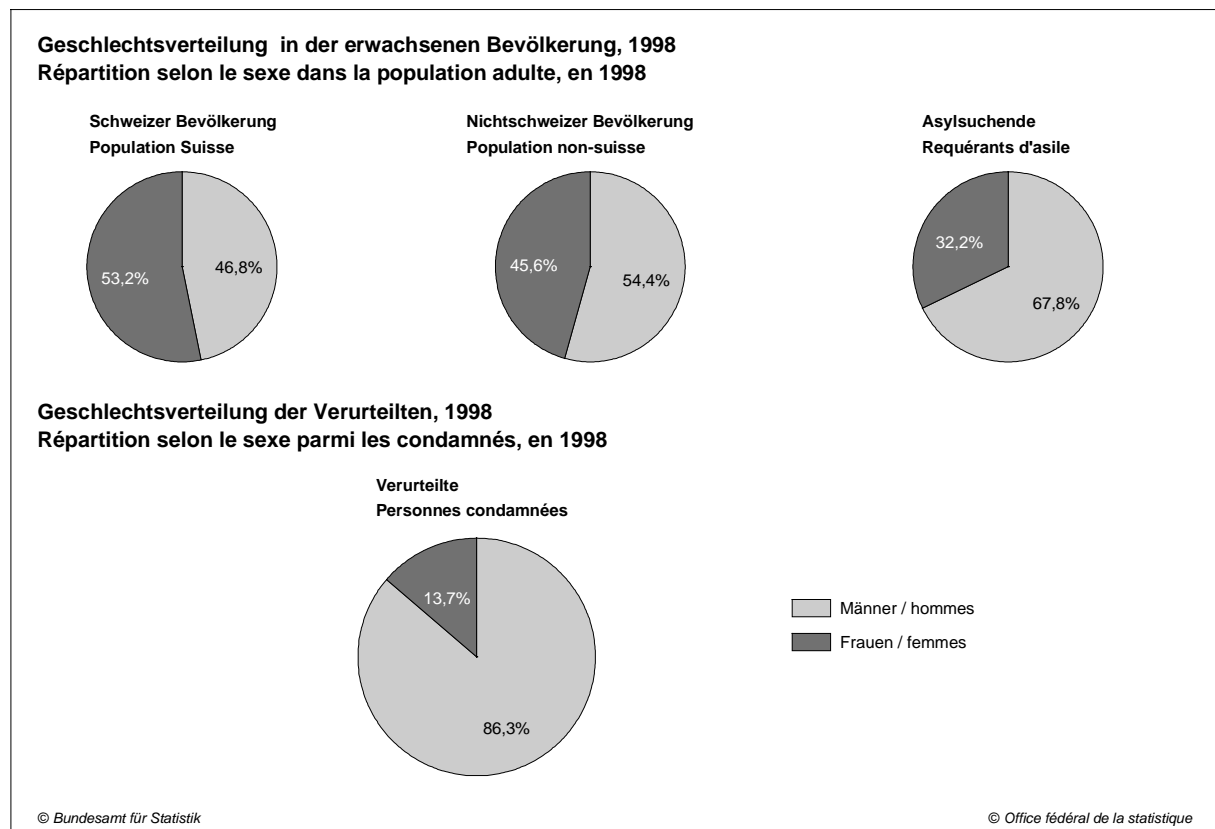
Wie die folgende Grafik zeigt, ist der Anteil der Verurteilten an der mittleren Schweizer und ausländischen Wohnbevölkerung sowie bei Asylsuchenden unterschiedlich (0,8%, 1,3%³³, 7,8%); über Verurteilte ohne Wohnsitz in der Schweiz können keine Aussagen getroffen werden, da die Bezugspopulation unbekannt ist.

Werden die ausschliesslich nach dem SVG Verurteilten ausgeschlossen, verringern sich die Anteile in der ausländischen und Schweizer Wohnbevölkerung erheblich (auf 0,4% und 0,6%). Eine zusätzliche Ausschliessung von Verurteilten nach ausländerrechtlichen Bestimmungen (ANAG, Art. 291 StGB) und nach dem MStG schlägt bei Asylsuchenden erheblich zu Buche (von 7,3% auf 4%).



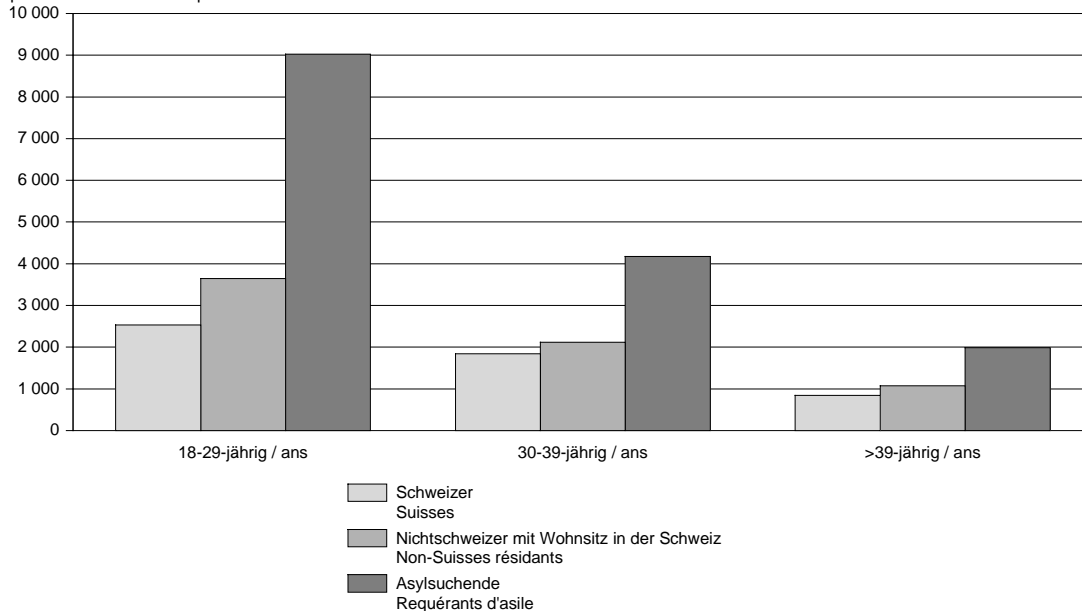
³³ Im Übrigen ergibt sich derselbe Wert (1,3%) für die ständige ausländische Wohnbevölkerung am Jahresende, in welcher die Saisoniers nicht einbezogen sind.

Alter und Geschlecht bestimmen in hohem Masse die Wahrscheinlichkeit, verurteilt zu werden (s. Grafik). So sind 86% der Verurteilten männlichen Geschlechts und 43% sind zwischen 18 und 30 Jahre alt. Da die vier Verurteiltengruppen aus unterschiedlichen Grundgesamtheiten mit unterschiedlichen soziodemografischen Strukturen stammen, müssen für einen differenzierten Vergleich Alter und Geschlecht homogenisiert werden. Angaben zum sozioökonomischen Status, welchem ebenfalls ein wichtiger Einfluss zugeschrieben wird, fehlen. Die Grundgesamtheit der Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz ist unbekannt; es handelt sich dabei um Touristen, Geschäftsreisende, Grenzgänger und sich illegal in der Schweiz Aufhaltende. Diese Gruppe wird daher bei den folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt.



Strafrechtlich verurteilte Männer nach Alter und Aufenthaltsstatus, (ohne Verurteilte wegen MStG, ANAG oder Art. 291 StGB), 1998
Hommes condamnés, selon l'âge et le statut de séjour (sans les infractions au CPM, à la LSEE et à l'art. 291 du CP), 1998

pro 100 000 Einwohner / pour 100 000 habitants



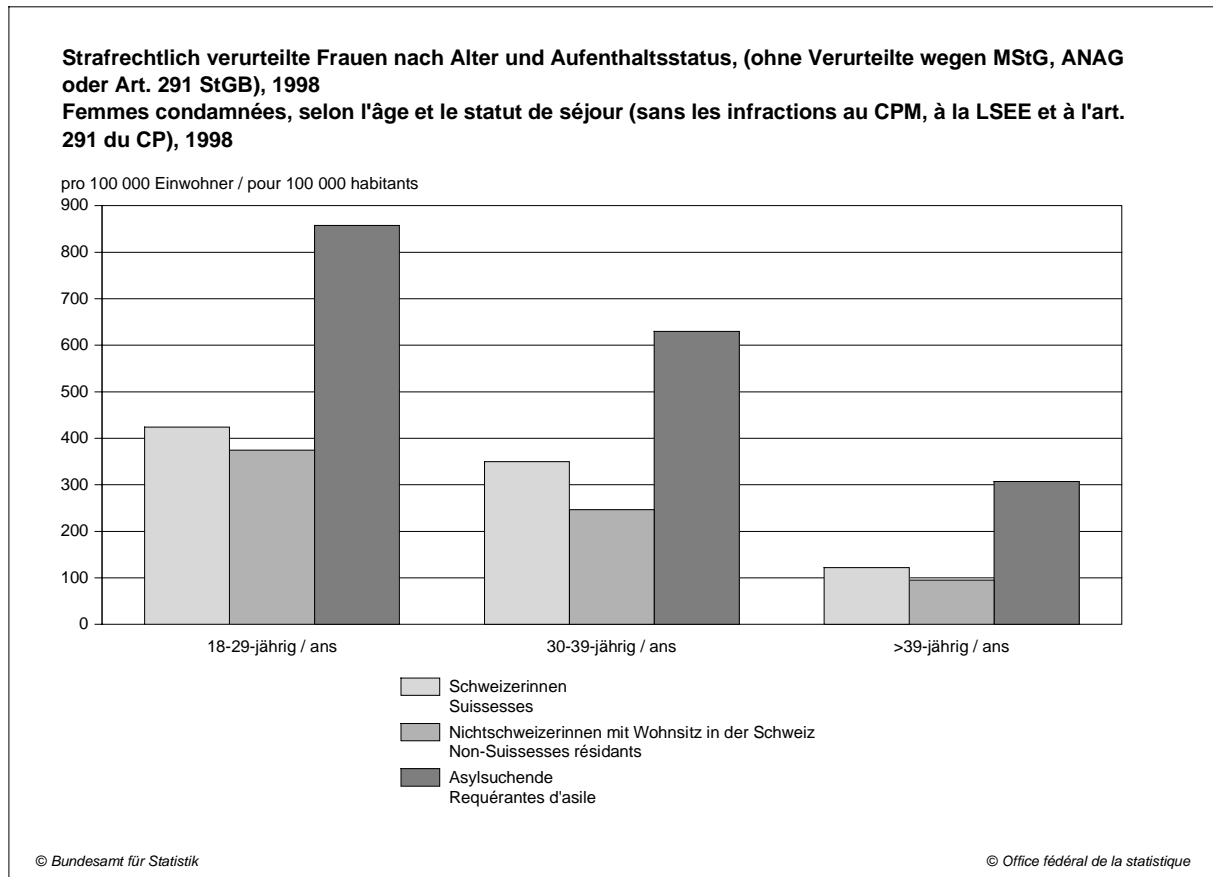
© Bundesamt für Statistik

© Office fédéral de la statistique

Nach dem Ausschluss von Verurteilten ausschliesslich nach dem MStG, ANAG und Art. 291 StGB³⁴ ergibt sich für 1998, dass die mittlere **männliche** Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung eine im Mittel um 30% **höhere Häufigkeitsziffer** gegenüber der mittleren männlichen Schweizer Bevölkerung aufweist, während Asylsuchende im Durchschnitt eine **3-fache Häufigkeitsziffer aufweisen**.

Bei den verurteilten **Frauen** (7535 bzw. 13% aller Verurteilten) sind die Unterschiede weniger stark ausgeprägt: Angehörige der Nicht-Schweizer Bevölkerung weisen eine durchschnittlich um 20% **geringere Häufigkeitsziffer** gegenüber der Schweizer Bevölkerung auf, Asylsuchende werden mit einer doppelt so hohen Wahrscheinlichkeit (**200%**) als Schweizerinnen verurteilt.

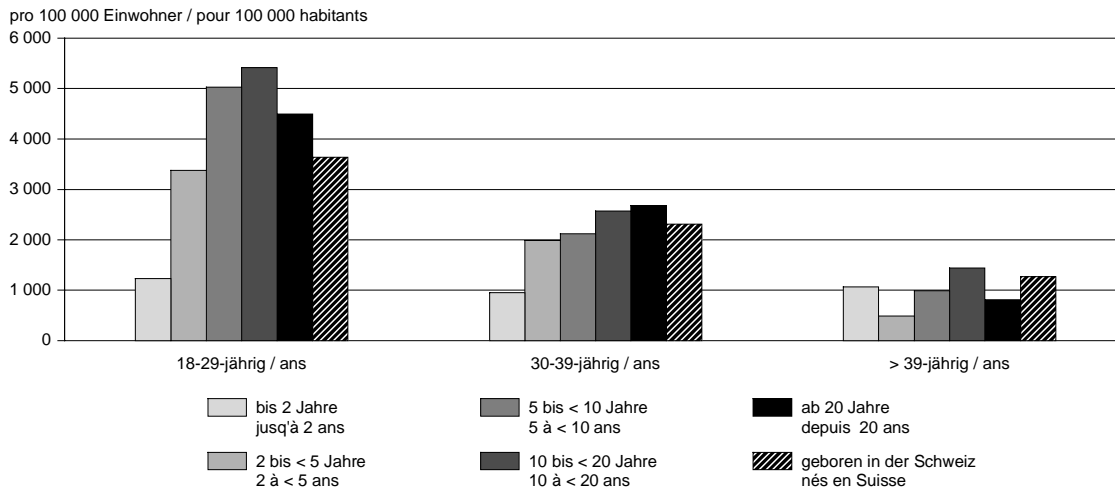
³⁴ Diese Straftaten sind an die Nationalität und den Aufenthaltsstatus gebunden.



6.2.3 Die Aufenthaltsdauer verurteilter Personen

Die Angabe zur Aufenthaltsdauer der Verurteilten wurde als Indikator für die Integration der Betroffenen in die Auswertung einbezogen. Die Ergebnisse des Vergleichs der Belastungsraten (s. Grafik; die Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung mit einem 10- bis 20-jährigen Aufenthalt in der Schweiz weist höhere Verurteiltenraten auf als die Gruppe mit kürzerer Aufenthaltsdauer oder diejenige der in der Schweiz Geborenen; z.B. 30-39-jährige Männer bis 5 Jahre Aufenthalt: 1,5%, ab 20 Jahren: 2,7%) sprechen jedoch dafür, dass die Aufenthaltsdauer der **ausländischen Wohnbevölkerung** vorwiegend unterschiedliche Gruppen von Einwanderern kennzeichnet: So weisen Jahresaufenthalter, welche sich kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, einen durchschnittlich höheren sozioökonomischen Status und damit verbunden ein geringeres Verurteilungsrisiko auf. Auch wirken sich Einbürgerungen, welche ab 12 Jahren Aufenthalt durchgeführt werden können, als geringfügige „negative Selektion“ bei den verbliebenen Niedergelassenen aus, da Voraussetzung für eine Einbürgerung die Strafflosigkeit ist. Schliesslich besteht auch die Möglichkeit, dass Eingewanderte anfänglich und mit noch unsicherem Aufenthaltsstatus soziale Nachteile und Fremdheit eher akzeptieren; mit zunehmendem Aufenthalt können sich Erwartungen, wie sie bei Einheimischen verbreitet sind, entwickeln; Nichterfüllung dieser Ansprüche kann als Ausgrenzung empfunden werden.

Strafrechtlich verurteilte Nichtschweizer Männer mit Wohnsitz in der Schweiz, nach Altersgruppen und Aufenthaltsdauer, 1998 (ohne Verurteilte wegen ANAG oder Art. 291 StGB)
Hommes non suisses résidant en Suisse condamnés selon le groupe d'âge et la durée de séjour en 1998, (sans les infractions à la LSEE ou à l'art. 291 CP)

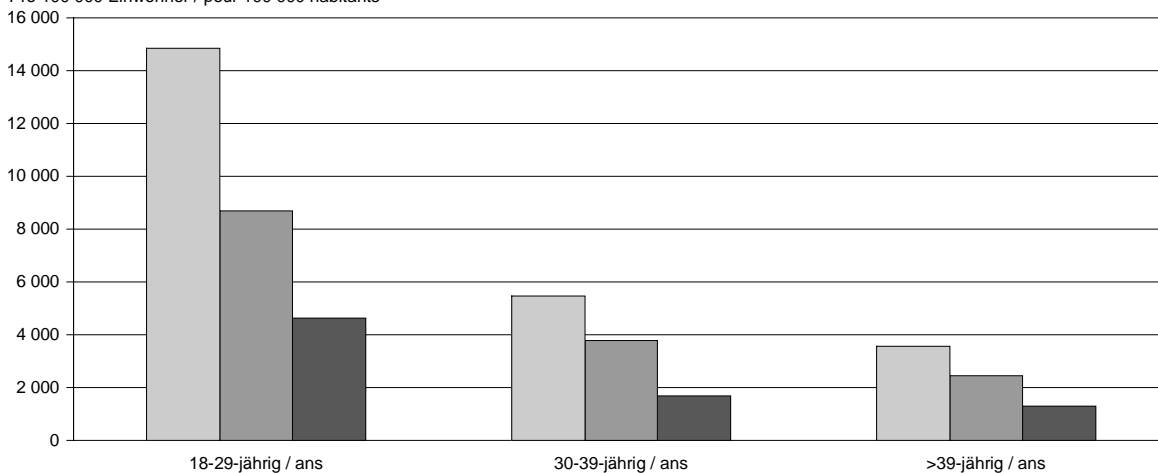


Bei den **Asylsuchenden** (vgl. nachstehende Grafiken) verhält es sich umgekehrt: In den ersten beiden Jahren werden insgesamt 13% der asylsuchenden Männer verurteilt, in späteren Jahren erheblich weniger (3%). **Wird nach Altersgruppen unterschieden, so haben mit rund 15% die jungen asylsuchenden Männer, die weniger als zwei Jahre in der Schweiz leben, die höchsten Verurteiltenraten (plus ca. 13% Personen, welche ausschliesslich wegen ausländerrechtlichen Bestimmungen verurteilt wurden: insgesamt rund 28%).** Die mit 1,3% niedrigsten Raten unter den asylsuchenden Männern haben die ab 40-Jährigen, welche sich seit mindestens 5 Jahre in der Schweiz aufhalten. Die anfänglich hohen Verurteiltenraten stehen in Zusammenhang mit der Herkunft, fehlenden familiären Bindungen und unsicherem temporären Aufenthaltsstatus; Asylsuchende haben häufig keine materielle Sicherheit zu verlieren. Einheimischer Wohlstand, günstige Gelegenheiten, illegale Märkte und soziale Isolierung fördern die Bereitschaft, vorhandene Chancen zu nutzen, um kurzfristig Wohlstand zu erlangen. Und schliesslich dürfte die Kontrolle und somit das Entdeckungsrisiko von Personen im Asylbereich relativ hoch sein, wobei jedoch auch die Möglichkeit des Untertauchens besteht. Da in der Regel im Falle von entdeckter Straffälligkeit das Asylverfahren beschleunigt und abgewiesene Asylsuchende nach Möglichkeit ausgeschafft werden, findet hier mit der Zeit eine „positive Selektion“ statt.

Strafrechtlich verurteilte männliche Asylsuchende nach Altersgruppen und Aufenthaltsdauer, 1998 Hommes requérants d'asile condamnés selon le groupe d'âge et la durée de séjour en 1998

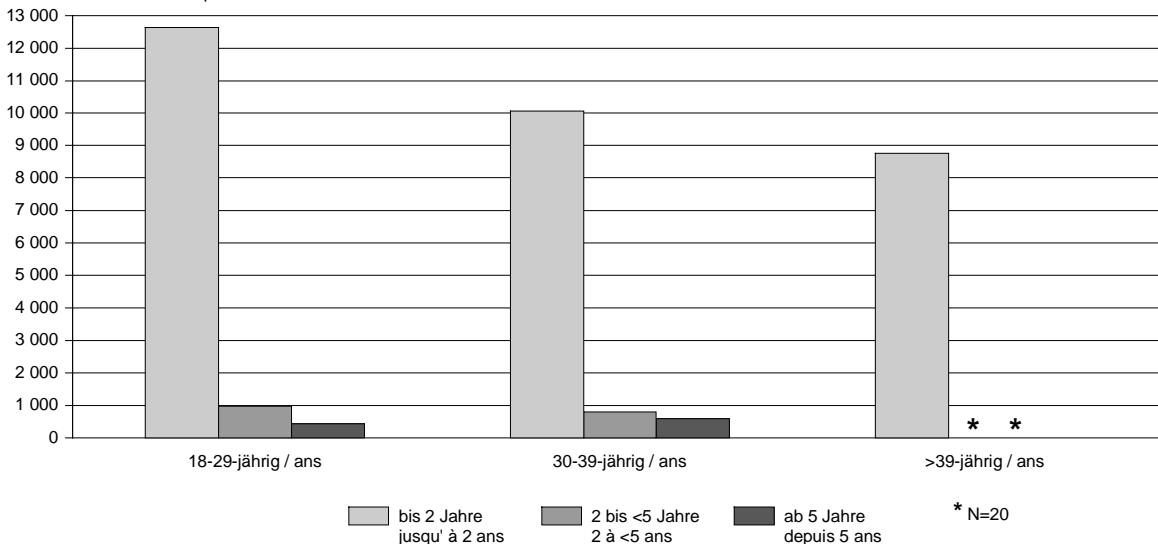
a) ohne Verurteilte ausschliesslich wegen ANAG oder Art. 291 StGB / sans les infractions à la LSEE et à l'art. 291 CP

Pro 100 000 Einwohner / pour 100 000 habitants



b) ausschliesslich wegen ANAG oder Art. 291 StGB / exclusivement condamnés à la LSEE et à l'art. 291 CP

Pro 100 000 Einwohner / pour 100 000 habitants

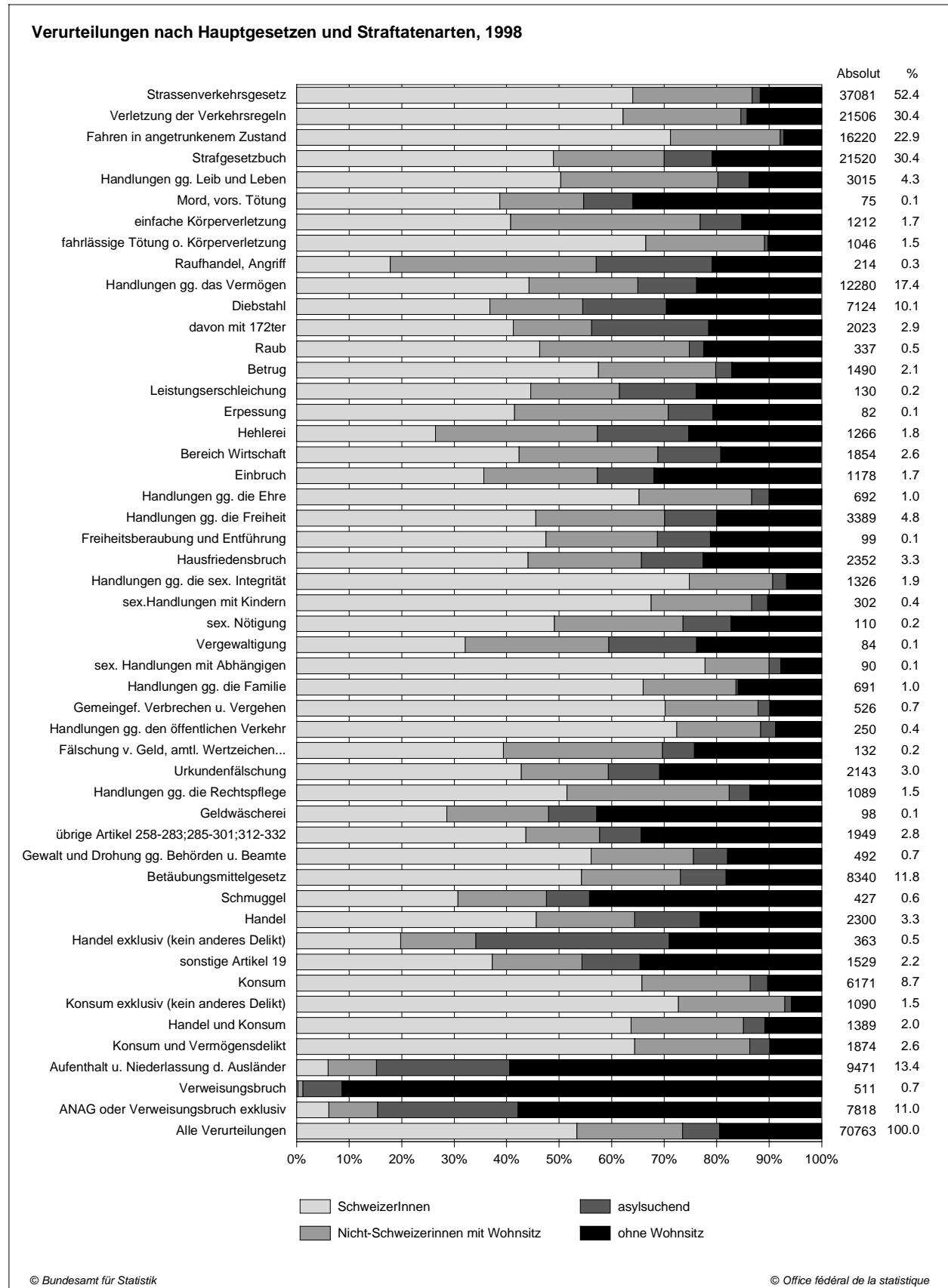


6.2.4 Straftaten

Betreffen die Grundeinheiten bei der Berechnung der Belastungsraten Verurteilte (66'117), so werden zur differenzierten Darstellung der Deliktsarten die Verurteilungen herangezogen (70'763). Dabei ist zu berücksichtigen, dass pro Strafurteil mehrere Delikte enthalten sein können; die Summe der Delikte beträgt somit mehr als 100% der Verurteilungen. In der nachstehenden Uebersicht ist das Verhältnis zwischen absoluten Zahlen und Prozentwerten besonders zu beachten.

6.2.4.1 Gesamtdarstellung im Ueberblick

Condamnations en 1998, selon les lois principales et les groupes de délits



6.2.4.2 Kernaussagen für die einzelnen Personenkategorien

Schweizer Personen (Anteil im Mittel: 53%) weisen bei den Strassenverkehrsdelikten einen hohen Anteil auf (64%); bei Fahren in angetrunkenem Zustand sind es 71%. Entsprechend hoch sind die Anteile auch bei fahrlässiger Tötung oder Körperverletzung (67%), handelt es sich hier doch überwiegend um Folgen von Strassenverkehrsunfällen. Hohe Anteile von Schweizer Verurteilten haben die Handlungen gegen die sexuelle Integrität mit 75%, und hier vor allem die sexuellen Handlungen mit Abhängigen (78%), gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen (70%) sowie Handlungen gegen den öffentlichen Verkehr (72%). Im Bereich des Betäubungsmittelgesetzes sind es die Verurteilungen wegen Konsums (auch im Zusammenhang mit einem Vermögensdelikt), die besonders häufig Schweizerinnen und Schweizer betreffen (66%).

Angehörige der **Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung** (mittlerer Anteil 20%) kommen überdurchschnittlich häufig bei Verurteilungen wegen folgenden Straftaten vor: einfache Körperverletzung (36%), Raufhandel / Angriff (39%), Raub (29%), Betrug (24%), Erpressung und Hehlerei (30%), Freiheitsberaubung und Entführung (29%), Fälschung von Geld und amtlichen Wertzeichen (30%) sowie Handlungen gegen die Rechtspflege (31%).

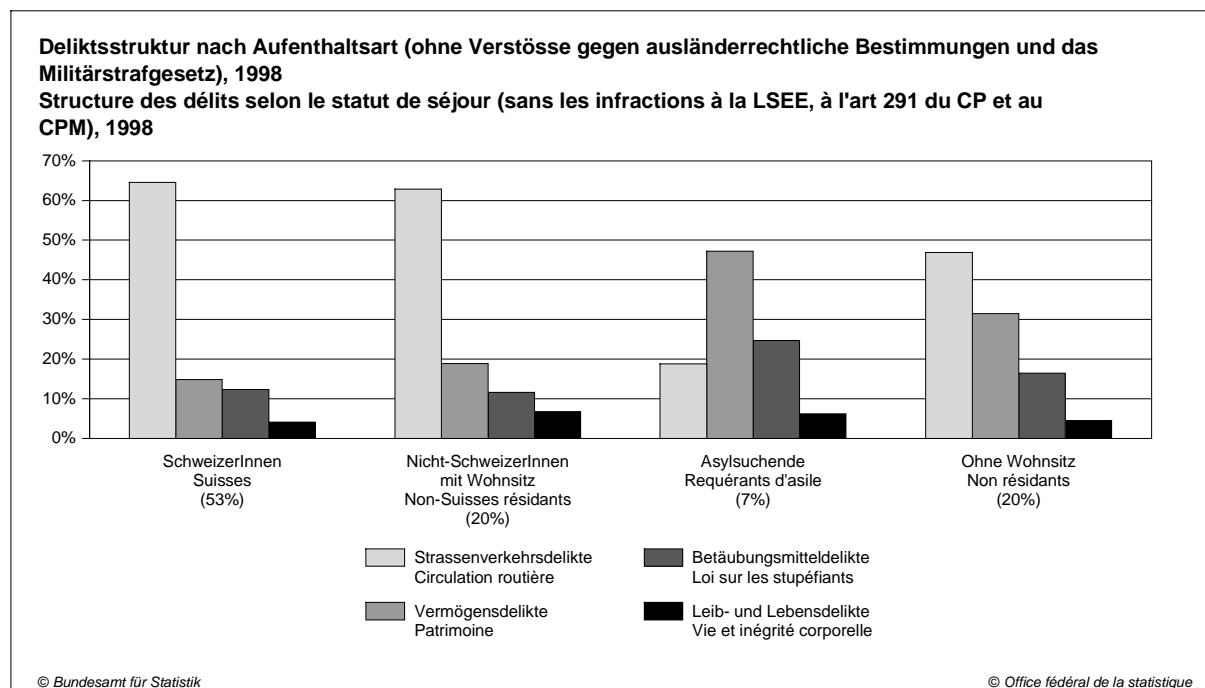
Asylsuchende (im Mittel 7%) sind häufiger vertreten bei: Raufhandel / Angriff (22%), Diebstahl, vor allem im minder schweren Fall 172^{ter} (16%), Leistungserschleichung (15%), Hehlerei (17%), geschätzter Einbruch³⁵ (Art. 139 in Kombination mit 144 und 186 StGB, 11%) sowie ausschliesslicher Drogenhandel (37%).

Überdurchschnittlich häufig (im Vergleich mit 20% Gesamtanteil) kommen **Nicht-Schweizer Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz** bei folgenden Delikten vor: Mord und vorsätzliche Tötung (36%), Diebstahl (30%), Hehlerei (25%), geschätzter Einbruch (32%), Urkundenfälschung (31%), Geldwäscherei (43%) sowie Drogenschmuggel (44%) und Drogenhandel (29%).

6.2.4.3 Die Deliktsstruktur

Welche Unterschiede in der **Deliktsstruktur** gibt es zwischen den vier Gruppen? Aus Vergleichsgründen werden Urteile, welche ausschliesslich Straftaten betreffend Aufenthaltsstatus (MStG, ANAG und Art. 291 StGB) beinhalten, ausgeschlossen.

³⁵ Das StGB kennt keinen separaten Tatbestand "Einbruchsdiebstahl"; vielmehr erfolgt i.d.R. eine Verurteilung wegen Diebstahls sowie auf Antrag zusätzlich wegen Hausfriedensbruchs und Sachbeschädigung. Der Sachverhalt "Einbruchsdiebstahl" kann deshalb nur geschätzt werden.



- **Strassenverkehrsdelikte** sind in der Schweizer und Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung die häufigste Deliktsart (65% und 63%). Sie bilden auch in der heterogenen Gruppe der Nicht-Schweizer ohne Wohnsitz in der Schweiz die am häufigsten vorkommende Deliktsart (47%) und kommen nur bei 1/5 der verurteilten Asylsuchenden vor.
- **Vermögensdelikte** sind bei den verurteilten Asylsuchenden die häufigste Deliktsart (47%), wovon 40% mit geringen Vermögenswerten sind. Bei Nicht-Schweizern ohne Wohnsitz in der Schweiz bilden sie mit 31% die zweitgrösste Deliktsgruppe; hingegen kommen sie in der ausländischen und Schweizer Wohnbevölkerung zu 19% bzw. 15% vor.
- **Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz** haben sich mit 25% Anteil bei verurteilten Asylsuchenden seit 1991 mehr als verdoppelt und bilden hier die zweithäufigste Deliktsart. Auch bei Verurteilten ohne Schweizer Wohnsitz kommen Betäubungsmitteldelikte im Vergleich mit der ausländischen und Schweizer Wohnbevölkerung häufiger vor (16% zu je 12%).
- Die Anteile von **Delikten gegen Leib und Leben** sind in der Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung deutlich höher als in der Schweizer Wohnbevölkerung (7% vs. 4%), bei Asylsuchenden betragen sie 6% und bei Personen ohne Wohnsitz 5%. **Handlungen gegen die Freiheit** kommen am häufigsten bei Asylsuchenden vor (12%).

Verstösse gegen das ANAG werden überwiegend in den beiden ersten Aufenthaltsjahren registriert. Asylsuchende weisen mit zunehmender Aufenthaltsdauer höhere Anteile von Delikten im Strassenverkehr sowie solchen gegen Leib und Leben, hingegen weniger Vermögensdelikte auf.

6.2.4.4 Die Deliktsraten bei Schweizern und Ausländern männlichen Geschlechts

Verhältnis der Deliktsraten bei Verurteilungen von ausländischen Männern im Verhältnis zu Schweizern, nach Altersgruppen, 1998

| Altersgruppen Straftatengruppen | Anzahl (Schweizer sowie Nichtschweizer mit Wohnsitz und Asylsuchende; Personen ohne Wohnsitz sind nicht enthalten) | Nationalität | | |
|--|---|--------------|-------------------|--------------|
| | | Schweizer | Nicht-Schweizer | |
| | | | Wohnsitz CH | asylsuchend |
| | | pro 100'000 | Faktor zu CH | Faktor zu CH |
| 18-29-Jährige | | | | |
| Strassenverkehrsgesetz | 11055 | 1790.9 | 1,4 ³⁶ | 0,9 |
| Strafgesetzbuch (alle Tatbestände) | 6403 | 727.8 | 2,0 | 9,7 |
| Handlungen gg. Leib und Leben | 966 | 110.4 | 2,6 | 5,2 |
| Handlungen gg. das Vermögen | 4176 | 457.3 | 2,0 | 11,1 |
| Betäubungsmittelgesetz | 3823 | 562.4 | 1,2 | 5,2 |
| 30-39-Jährige | | | | |
| Strassenverkehrsgesetz | 8220 | 1265.4 | 1,2 | 1,0 |
| Strafgesetzbuch (alle Tatbestände) | 4005 | 561.1 | 1,2 | 4,9 |
| Handlungen gg. Leib und Leben | 690 | 85.7 | 1,8 | 4,5 |
| Handlungen gg. das Vermögen | 2127 | 298.0 | 1,2 | 5,7 |
| Betäubungsmittelgesetz | 1681 | 266.0 | 0,9 | 3,1 |
| >39-Jährige | | | | |
| Strassenverkehrsgesetz | 9676 | 586.1 | 1,3 | 0,8 |
| Strafgesetzbuch (alle Tatbestände) | 4183 | 251.8 | 1,2 | 5,4 |
| Handlungen gg. Leib und Leben | 678 | 37.5 | 1,8 | 4,1 |
| Handlungen gg. das Vermögen | 1593 | 93.1 | 1,4 | 9,2 |
| Betäubungsmittelgesetz | 330 | 19.5 | 1,2 | 13,6 |

Die Verteilung der einzelnen Deliktsarten zwischen und innerhalb der vier Gruppen lassen keine Schlüsse auf deren Vorkommen bezogen auf deren Grundgesamtheit zu. Daher wurden Belastungsraten nach den am häufigsten vorkommenden Deliktsgruppen (pro 100'000 der altersgleichen Bevölkerung) errechnet (s. Tabelle).

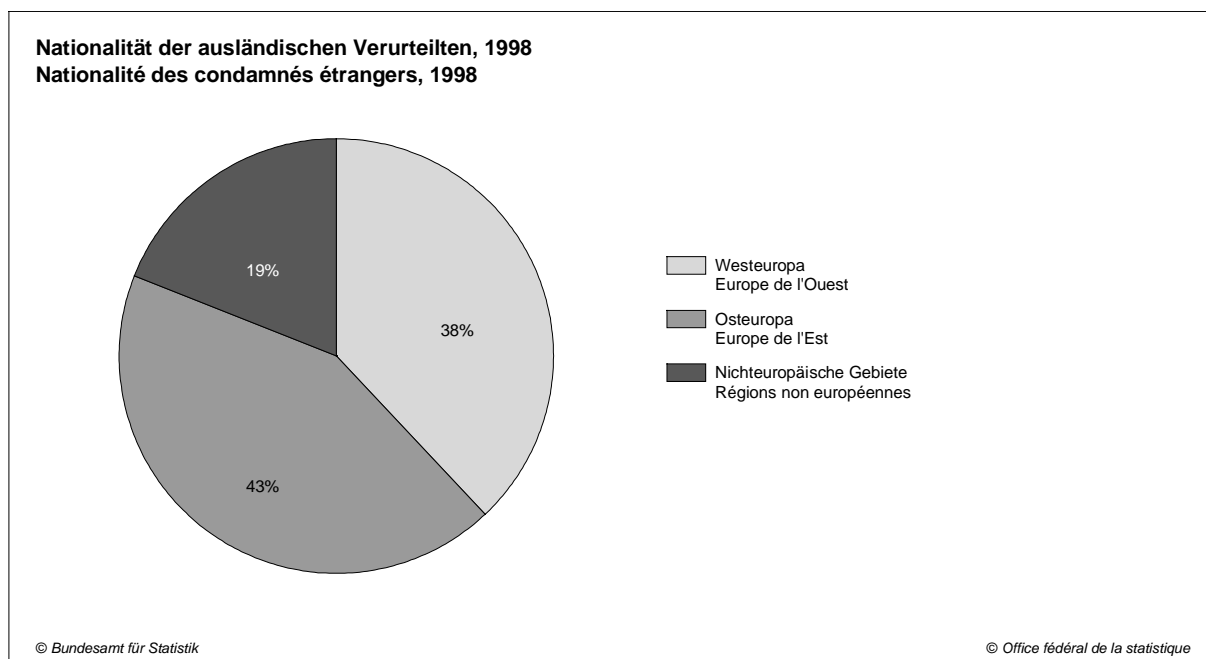
Die Deliktsbelastungen reichen bei den Schweizern von 0,02% (Betäubungsmitteldelikte bei ab 40-Jährigen) bis zu 1,79% (Strassenverkehrsdelikte bei unter 30-Jährigen). Grosse Unterschiede der Raten der Nicht-Schweizer Männer mit Wohnsitz in der Schweiz zu den Schweizern gibt es bei den seltenen Handlungen gegen Leib und Leben (Faktor 2.6 bei jungen Männern und 1.8 bei älteren) und Vermögensstrafataten bei jungen Männern (Faktor 2.0); die übrigen Unterschiede sind geringer. Asylsuchende weisen vor allem bei Vermögensdelikten (Deliktsrate 5% bei

³⁶ D.h. Nicht-Schweizer mit Wohnsitz in der Schweiz sind 1,4mal so hoch oder 40% höher belastet als Schweizer.

unter 30-Jährigen) sowie bei Betäubungsmitteldelikten (Deliktsrate 3% bei unter 30-Jährigen) eine hohe Verurteiltenrate auf.

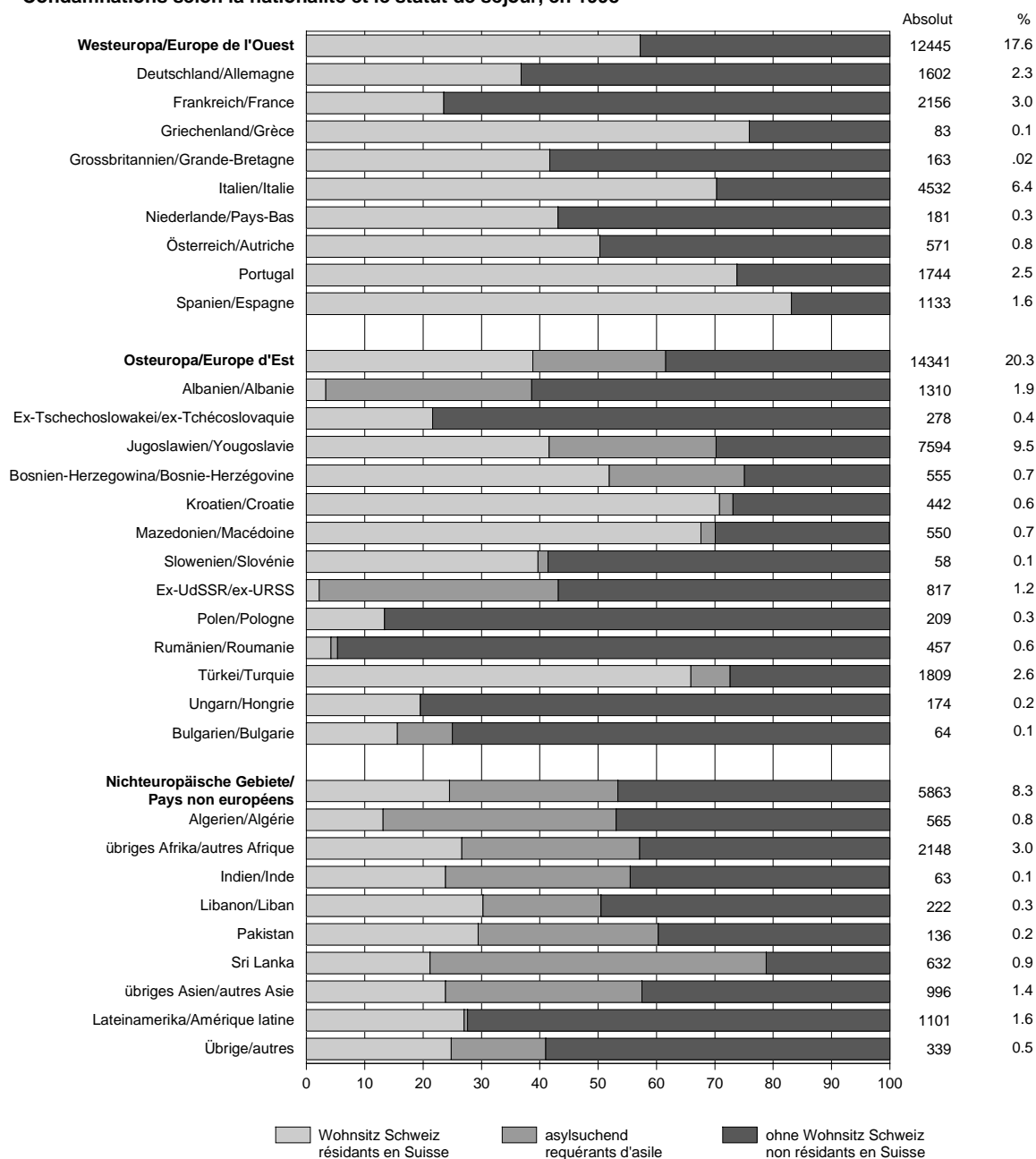
6.2.5 Zur Staatszugehörigkeit der ausländischen Verurteilten

Wohl hauptsächlich auf Grund veränderter politischer Bedingungen hat sich insgesamt (unabhängig vom Aufenthaltsstatus) der Anteil der osteuropäischen Verurteilten seit 1991 von 35% auf 44% erhöht, derjenige der Westeuropäer ist von 42% auf 38% gesunken. Besonders erwähnenswert sind etwa die Veränderungen bei italienischen Verurteilten (Abnahme von 16% auf 14%) und bei Personen aus den Gebieten des ehemaligen Jugoslawien (Zunahme von 20% auf 28%). Albanische Staatszugehörige machen 4% der Verurteilten aus.



Die Verteilung der Verurteilungen auf die Staatszugehörigkeit lässt keine Schlüsse auf die Belastungsraten der einzelnen ausländischen Bevölkerungsgruppen zu, da der Anteil der Verurteilungen, welche Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz oder Asylsuchende betreffen, je nach Herkunftsland unterschiedlich ist.

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



Grundsätzlich lässt sich – ausser im Falle von Deutschland und Frankreich – kein Zusammenhang zwischen der Nähe eines Landes und hohen Anteilen von Verurteilungen, welche Personen **ohne Wohnsitz in der Schweiz** betreffen (Touristen, Grenzgänger, Geschäftsreisende) erkennen. Verurteilungen von Personen aus westeuropäischen Ländern betreffen im Mittel zu 43% nicht in der Schweiz wohnhafte; der Anteil der Verurteilten ohne Wohnsitz in der Schweiz reicht von 17% bei spanischen bis zu 77% bei französischen Verurteilten. Bei den osteuropäischen Verurteilten sind es durchschnittlich weniger Personen (38%); der Anteil reicht von 25% (Bosnien-Herzegowina) bis zu 95% (Rumänien); bei übrigen Verurteilten von 22% (Sri Lanka) bis zu 72% (Lateinamerika).

Die Zahl der verurteilten **Asylsuchenden** hängt wesentlich von der Herkunft ab; dies zeigt sich in unterschiedlichen Belastungsraten, welche auf unterschiedliche Vorerfahrungen, Aufenthaltsdauer und Einbindungen sowie Aufenthaltsmotive zurückgeführt werden können. Bezogen auf die durchschnittliche erwachsene Asylpopulation reicht die Spannweite der Verurteilungs-Belastungsrate von 1,4% (Bosnien-Herzegowina³⁷) über 1,8% (Sri-Lanka) bis zu 8% (Jugoslawien), 13% (Libanon), 22% (Russland) und 28% (Albanien).

Die durchschnittliche³⁸ Häufigkeitsziffer der Verurteilungen von **Männern mit Wohnsitz in der Schweiz** bezogen auf die Staatszugehörigkeit liegt bei **Westeuropäern** bei 2136 (pro 100'000; Schweizer: 1925). Deutsche weisen über alle Altersgruppen geringere Raten als Schweizer auf. 42% der Verurteilten aus Jugoslawien haben einen Wohnsitz in der Schweiz; 4,7% der durchschnittlichen männlichen Bevölkerungsgruppe aus Jugoslawien sind von einer Verurteilung betroffen (**osteuropäische Staatsangehörige insgesamt**: 3,8%, aussereuropäische Staatsangehörige: 2,7%).

Die festgestellten Unterschiede in den Belastungsraten der Wohnbevölkerung stellen in ihrer Bandbreite auch Unterschiede zwischen sozioökonomischen Statusgruppen sowie Alters- und Geschlechtsverteilungen dar. So weisen immigrierte deutsche Staatsangehörige eine im Mittel höhere Schulbildung auf als die durchschnittliche Schweizer Bevölkerung. Umgekehrt ist dies bei der Schweizer Bevölkerung im Vergleich mit eingewanderten Personen aus Osteuropa der Fall.

Insgesamt gilt: Je niedriger in Bevölkerungsgruppen mit westeuropäischer Staatszugehörigkeit die Verurteiltenbelastungsrate ist, desto häufiger sind Strassenverkehrsdelikte und umso seltener Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte registriert; dies kann als Anpassung an Schweizer Verhältnisse gesehen werden. Bei osteuropäischen Bevölkerungsgruppen sind mit niedriger Kriminalitätsbelastung ebenfalls mehr Strassenverkehrsdelikte und weniger Verstösse gegen das ANAG verbunden. Aussereuropäische Staatszugehörigengruppen weisen einen signifikanten Zusammenhang zwischen hoher Kriminalitätsbelastung und Betäubungsmitteldelikten auf.

Bei Verurteilungen von **Asylsuchenden** haben Personen aus Sri Lanka den höchsten Anteil von SVG-Straftaten (35%), was auf ihre lange Anwesenheit zurückzuführen ist. Die grössten StGB-Anteile weisen Personen aus dem Gebiet der ehemaligen UdSSR auf (64%); die höchsten BetmG-Anteile finden sich bei Verurteilungen von albanischen Asylsuchenden (51%), gefolgt von Personen aus dem Libanon (33%), die häufigsten ANAG-Verurteilungen bei indischen Asylsuchenden (80%).

Verurteilungen von Personen **ohne Wohnsitz in der Schweiz** betreffen bei westeuropäischen Personen überdurchschnittlich häufig das SVG (54%), bei osteuropäischen vermehrt das StGB (50%) sowie ANAG (66%) und bei nichteuropäischen Personen mehr das BetmG (13%) und das ANAG (41%).

6.2.6 Hauptbetroffene Kantone

Der Anteil von Verurteilten ausländischer Herkunft unterscheidet sich nach Kantonen. Die höchsten Ausländeranteile haben Grenzkantone (insbesondere Genf mit 66%, davon 55% ohne Wohnsitz in der Schweiz, sowie Basel-Stadt mit 62% ohne Wohnsitz), Durchgangskantone (Uri: 62%, davon 75% ohne Wohnsitz) und das

³⁷ D.h. von allen in der Schweiz anwesenden Asylsuchenden aus B.-H. wurden 1998 1,4% verurteilt.

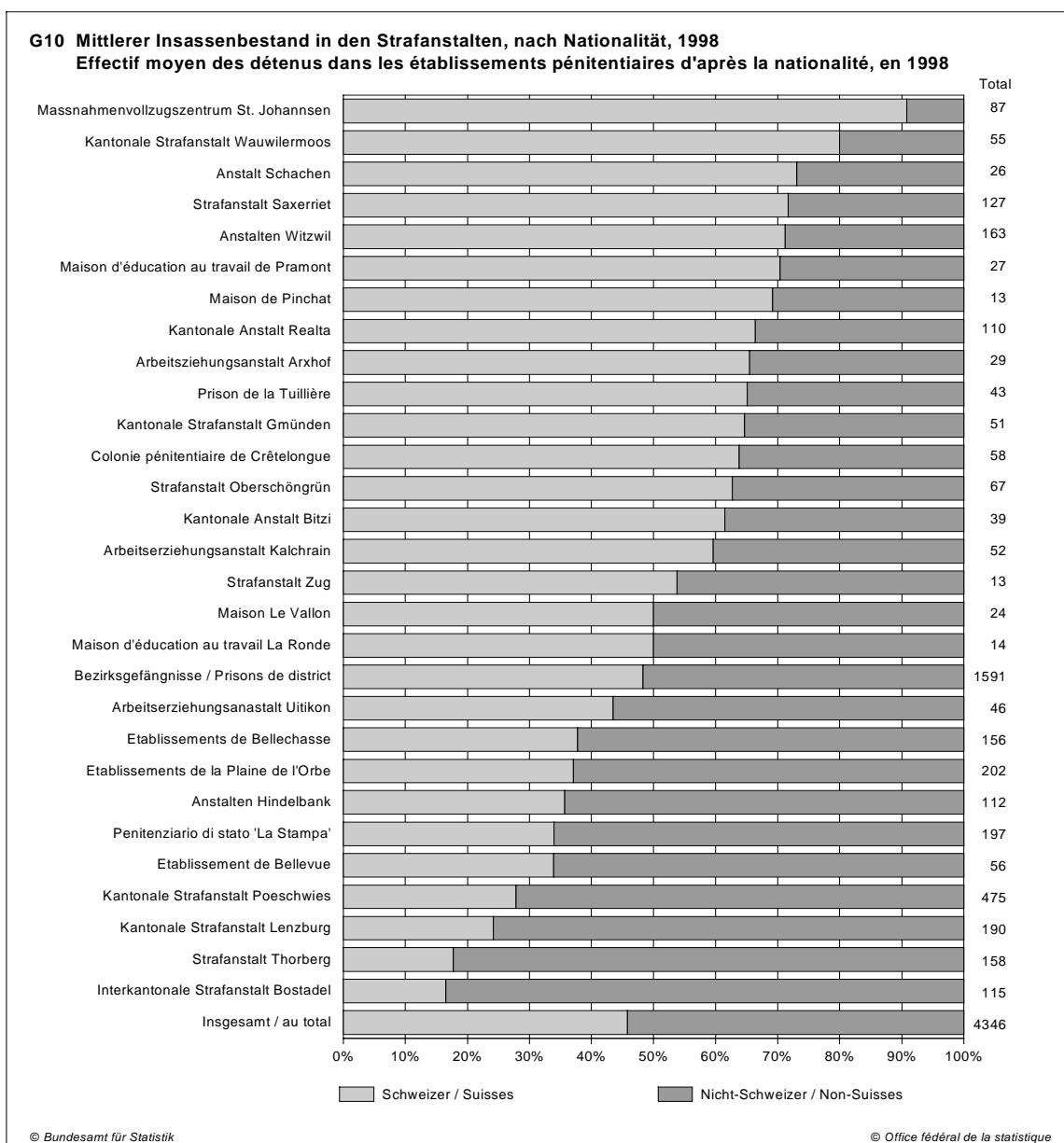
³⁸ Über die Altersgruppe.

Zentrum Zürich (52%, davon 40% ohne Wohnsitz). Für weitere zuverlässige Interpretationen fehlt das erforderliche Grundlagenmaterial.

6.2.7 Personen im Strafvollzug

50% der 7'447 Personen (Verurteilte und Personen mit vorzeitigem Strafantritt), welche 1998 in den Strafvollzug eingewiesen worden sind, haben eine ausländische Nationalität; da ausländische Personen durchschnittlich länger im Strafvollzug sind als Schweizer, ist der Anteil ausländischer Personen an allen Insassen höher (54%). Bei dem im Vergleich mit der Urteilsstatistik höheren Anteil ausländischer Personen muss berücksichtigt werden, dass neuere Vollzugsformen (gemeinnützige Arbeit und elektronische Überwachung) überwiegend Schweizer Personen zu Gute kommen.

Je nach Strafanstalt ist der Anteil ausländischer Gefangener unterschiedlich; die Spannweite reicht von 9% (Massnahmenvollzugszentrum St. Johannsen) bis zu 83% (interkantonale Strafanstalt Bostadel). Überdurchschnittlich viele Ausländer/innen befinden sich in grossen und geschlossenen Anstalten, während kleinere oder offene Institutionen mehrheitlich Strafen an Schweizern vollziehen.



Seit 1989 hat sich die Zahl der eingewiesenen Ausländer um 40% von 2'666 auf 3'732 erhöht; der Anteil ist jedoch auf Grund eines Rückganges der Einweisung von Schweizern (von 8'401 auf 3'715) überproportional von 24% auf 50% angestiegen. Ähnliches gilt für die durchschnittlichen Insassenbestände; hier hat der Ausländeranteil von 35% auf 54% zugenommen.

In diesem Zusammenhang dürfte auch von Bedeutung sein, dass bei Nichtschweizern - wie vorstehende Darstellungen zeigen - namentlich bei Gewalt- und schweren Betäubungsmitteldelikten hohe Verurteilungsanteile ausgewiesen werden. Hohe Strafen, die eine Gewährung des bedingten Strafvollzuges nicht zulassen, führen aber zwingend zum Vollzug und einer entsprechenden Einweisung in eine Strafanstalt.

6.2.8 Zeitliche Entwicklung gemäss Urteilsstatistik

Der Zusammenhang zwischen dem Anteil von ausländischen Verurteilten und der Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung ist gering. Der hohe Anteil von Verurteilten ohne Wohnsitz in der Schweiz zeigt, dass andere Formen der Mobilität (von Touristen, Asylsuchenden oder illegal Eingereisten) in Verbindung mit vorfindbaren illegalen Märkten und entsprechenden Kompetenzen, Rechtslagen und Gelegenheitsstrukturen (die es ermöglichen, am einheimischen Wohlstand teilzunehmen) sowie kulturelle Unterschiede einen grösseren Einfluss ausüben.

Im Vergleich mit 1991

- weist die männliche Schweizer Wohnbevölkerung eine um 10% geringere Verurteiltenbelastung und die männliche Nicht-Schweizer Wohnbevölkerung eine um 20% höhere Belastungsrate auf;
- werden Nicht-Schweizer Frauen nach wie vor mit geringerer Häufigkeit als ihre Schweizer Geschlechtsgenossinnen verurteilt;
- sind die Verurteiltenraten bei männlichen Asylsuchenden – ohne ANAG – von durchschnittlich 4% auf 5% gestiegen; bei Frauen ist die Rate von 1,1% auf 0,6% gesunken;
- ist der Anteil der ausschliesslich nach dem ANAG Verurteilten bei Asylsuchenden von 52% auf 42% gesunken, 1997 waren es sogar 33%; dagegen ist er bei Personen ohne Wohnsitz von 25% auf 32% angestiegen;
- ist der Anteil von Betäubungsmitteldelikten bei den Verurteilungen von Asylsuchenden (ohne ausschliesslich wegen ANAG Verurteilten) von 10% auf 25% (1997: 21%) angestiegen; bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz von 15% auf 16%;
- haben die veränderten politischen Bedingungen Effekte auf die Struktur der Verurteilten nach Staatszugehörigkeit zur Folge. Der Anteil der osteuropäischen Verurteilten hat sich von 35% auf 44% erhöht, derjenige der Westeuropäer ist von 42% auf 38% gesunken. Quantitativ einflussreich sind vor allem die Abnahme des Anteils italienischer Personen (von 16% auf 14%) und die Zunahme desjenigen von Personen aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens (von 20% auf 28%).

Für die Verurteilungen 1998 gilt im Vergleich mit den Verurteilungen für 1997, dass der Anteil osteuropäischer Verurteilter sowie derjenige von Personen ohne Wohnsitz

in der Schweiz angestiegen ist. Viele andere Kennwerte – die Verurteiltenraten der unterschiedlichen ausländischen Gruppen sowie der Schweizer Bevölkerung - und die Deliktsverteilungen sind hingegen weitgehend konstant geblieben, mit Ausnahme einer Zunahme von StGB-Delikten bei osteuropäischen Staatszugehörigen ohne Wohnsitz in der Schweiz (von 37% auf über 50%) und von Widerhandlungen gegen das ANAG (von 44% auf 66%).

6.3 Kernaussagen der Polizeistatistiken sowie internationaler Statistiken

Aus dem Bereich der polizeilichen Registrierungen werden neben den Bundesstatistiken (PKS und BetmS) auf Grund ihrer Verfügbarkeit und Differenziertheit die KRISTA Zürich, die PKS St. Gallen sowie die Statistik Genf (mit Sonderauswertungen) herangezogen. Da alle drei Statistiken unterschiedliche Zählweisen beinhalten, sind sie jedoch nicht direkt vergleichbar.

6.3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes

Von 1982 bis 1998 haben sich die Zahl der **ausländischen Tatverdächtigen** von 13'422 auf 31'964 und ihr Anteil an allen Tatverdächtigen von 26% auf 55% um mehr als verdoppelt. Die gesamte polizeilich registrierte Kriminalität in Form von angezeigten Fällen blieb mit rund 330'000 ziemlich konstant. Dabei steht der Zunahme der ausländischen Tatverdächtigen bei gleich bleibendem registriertem Kriminalitätsaufkommen ein erheblicher Rückgang der Zahl der Schweizer Tatverdächtigen von 38'124 auf 26'467 gegenüber. Die Kriminalitätsbelastung von Schweizerinnen und Schweizern von 462 (pro 100'000 Einwohner) beträgt zwei Drittel derjenigen von 1982 (699).

Hohe Steigerungsraten des Anteils von ausländischen Tatverdächtigen sind bei Körperverletzung (um 176% auf 55% Anteil) und Vergewaltigung (um 178% auf 66%) zu finden; am stärksten sind die Anteile ausländischer Tatverdächtiger jedoch bei den Massendelikten Diebstahl (auch mit Einbruch, Anstieg um 217% auf 61% Anteil) und Fahrzeugdiebstahl (um 360% auf 54%) angestiegen.

6.3.2 Polizeiliche Kriminalstatistiken der Kantone

Bei einem Vergleich der Strafurteile aus dem **Kanton Zürich** mit den polizeilich registrierten Tatverdächtigen zeigt sich über alle entsprechenden Deliktsgruppen des StGB und des BetmG hinweg, dass die Zürcher Polizeistatistik 1998 anteilmässig etwas weniger ausländische Personen registriert als die Strafurteilsstatistik (46% vs. 52%). Nach Deliktsarten ist der Anteil der ausländischen Verurteilten in der KRISTA insbesondere tiefer bei schweren Delikten gegen Leib und Leben, Computerdelikten, Betrug und Betäubungsmitteldelikten.

Die **Polizeiliche Kriminalstatistik St. Gallen** weist 53% ausländische Tatverdächtige bei StGB-Delikten und 40% bei BetmG-Delikten (Handel: 58%) auf. Überdurchschnittlich hohe Ausländeranteile sind erfasst bei Straftaten im Gewaltbereich (Tätlichkeit, Gefährdung des Lebens, Raufhandel, Raub, Erpressung, Drohung, Freiheitsberaubung und Entführung) sowie bei Diebstahl und Hehlerei. Auffallend ist, dass kaum Tatverdächtige ohne Wohnsitz in der Schweiz ausgewiesen werden, wohingegen deren Anteil in der Strafurteilsstatistik für St. Gallen 40% und derjenige von Asylsuchenden 9% beträgt.

Die **Kriminalstatistik Genf** weist für 1998 mit 48% als grösste Tatverdächtigengruppe Ausländer/innen ohne Wohnsitz auf; 15% sind Asylsuchende und 15% Angehörige der ausländischen Wohnbevölkerung. Der Anteil ausländischer Personen insgesamt (78%) ist in der Urteilsstatistik geringer (66%). Tatverdächtige ohne Wohnsitz in der Schweiz bilden ausser bei Delikten gegen Leib und Leben, Drohung, Handlungen gegen die sexuelle Integrität und Strassenverkehrsdelikten die grösste Gruppe.

6.3.3 Betäubungsmittelstatistik des Bundes

Betäubungsmitteldelikte betreffen rund 13% der Strafurteile. 1999 waren 38% der 43'838 Verzeigten ausländischer Herkunft. Die grössten Anteile werden mit 86% bei Handel (3715), mit 83% bei Schmuggel (267) und mit 48% bei gemischten Fällen (4534) ausgewiesen; bei Konsum sind es noch 32%. Am häufigsten kommen Verzeigte ohne Wohnsitz in der Schweiz beim Schmuggel (60%) vor; beim Handel überwiegen ausländische Verzeigte mit Wohnsitz in der Schweiz (65%) sowie Personen mit unbekanntem Wohnsitz (14%).

6.3.4 Ein internationaler Vergleich

6.3.4.1 Die INTERPOL-Statistik

Die Interpol-Statistik 1997 – welche ähnliche Problematiken wie die Schweizerische PKS aufweist und daher mit Vorsicht zu interpretieren ist - enthält die polizeilich gemeldeten Straftaten und Tatverdächtigen pro Mitgliedsland. Bei einem Vergleich der Angaben der westeuropäischen Länder zeigt sich:

- a) Die Kategorie „Anteil der ausländischen Tatverdächtigen“ wird lediglich in fünf Staaten angegeben; es handelt sich dabei um Luxemburg (60%), die Schweiz (44%), Deutschland (28%), Österreich (20%) und Frankreich (18%).
- b) Diese Rangreihe entspricht ungefähr der Rangreihe des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung (rund 34%, 20%, 9%, 9%, 6%). Der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen ist grundsätzlich höher als der Ausländeranteil in der Bevölkerung, wobei Deutschland und Frankreich die grössten Unterschiede aufweisen (Faktor 3, die übrigen Länder: Faktor 2). Inwieweit es sich um ausländische Tatverdächtige mit oder ohne jeweiligem Wohnsitz oder Asylsuchende handelt, ist unbekannt.
- c) Die Unterschiede der Kriminalitätsbelastung dieser Länder sind statistisch unabhängig vom Anteil ausländischer Tatverdächtiger; so hat die Schweiz einen hohen Ausländeranteil bei den Tatverdächtigen, liegt jedoch bezüglich der Kriminalitätsbelastung (pro 100'000 Einwohner) an letzter Stelle.
- d) Der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen ist in den zehn vergangenen Jahren in den genannten Staaten ausser in Frankreich erheblich angestiegen (durchschnittlich um das 1,5-fache).
- e) Bei einem Vergleich von 14 westeuropäischen Ländern zeigt sich, dass die Höhe der Kriminalitätsbelastung – auch innerhalb einzelner Deliktgruppen - unabhängig von der Höhe des Anteils der ausländischen Bevölkerung ist; so weist die

Schweiz in der Kriminalitätsbelastung Rang 11 und im Anteil ausländischer Personen an der Gesamtbevölkerung Rang 2 auf.

6.3.4.2 Nationale Statistiken

Die **PKS Deutschlands** differenziert nach Aufenthaltsgrund der Tatverdächtigen. Danach handelt es sich bei den ausländischen Registrierten nur zu 16% um ausländische Arbeitnehmer; Illegale (22%), Asylbewerber (20%) und Sonstige (23%) überwiegen. Bei den Delikten weist sie die höchsten Ausländeranteile (zwischen 50% und über 60%) bei Taschendiebstahl, Glücksspiel, Betäubungsmittel-Handel, Urkundenfälschung und Menschenhandel aus. Betont wird eine Abnahme der Belastung der „klassischen Gastarbeiter“ und eine Zunahme der Asylbewerber und der „Zuwanderer“ aus dem Ostblock.³⁹

Die **PKS Österreichs** weist „Fremde“ und als Untergruppe „Gastarbeiter“ unter den Tatverdächtigen aus. Danach ist unter den 20% tatverdächtigen „Fremden“ ein sinkender Anteil „Gastarbeiter“ (1997; 31%, 1999: 28%). Der Anteil der „Fremden“ an den Verbrechen ist mit rund 30% überdurchschnittlich hoch.⁴⁰

Die **Niederländische PKS** verwendet die Kategorien „wohnhafte und geboren in den NL“, „wohnhafte in und geboren ausserhalb den NL“ sowie übrige Kombinationen. Von den männlichen Tatverdächtigen werden insgesamt 60% zur ersten, 30% zur zweiten und der Rest den übrigen Kategorien zugeordnet.⁴¹

6.4 Das Fazit der statistischen Untersuchungen

Als wichtige Ergebnisse vorstehender Darstellungen kann festgehalten werden:

- 46% der im Jahr 1998 Verurteilten waren ausländische Personen. Der Anteil der Asylsuchenden an allen Verurteilten beträgt 7%. Junge männliche Asylsuchende weisen eine zweimal höhere Verurteiltenrate auf als Schweizer der gleichen Altersgruppe. Die höchste Verurteiltenrate haben jene männlichen Asylsuchenden, welche unter 30 Jahre alt sind und sich weniger als zwei Jahre in der Schweiz aufhalten (15%, inklusive der ANAG-Verurteilten sind es 28%); relativ häufig kommen hier Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte vor.
- 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. Davon wurden 32% ausschliesslich wegen ANAG-Delikte verurteilt. Umfang und Struktur der Bezugspopulation dieser Gruppe sind unbekannt.
- Ausländische Männer mit Wohnsitz in der Schweiz weisen eine etwas höhere Verurteiltenrate als Schweizer auf (durchschnittlich 30%). Die Rate ist bei Personen, welche sich länger in der Schweiz aufhalten, auf Grund unterschiedlicher soziostruktureller Zusammensetzung höher. Die Deliktsstruktur unterscheidet sich indessen kaum von derjenigen der Schweizer Verurteilten; Gewaltdelikte sind jedoch häufiger erfasst.

³⁹ Ausländerbeirat Kaufbeuren: Daten und Fakten der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer. <http://home.t-online.de/home/auslaenderbeirat.kaufbeuren/pks.html>, 9.10.2000.

⁴⁰ BMI: Kriminalpolizei. <http://ln-inter11.bmi.gv.at/web/bmiwe.../>, 9.10.2000.

⁴¹ Openbaarministerie. <http://www.openbaarministerie.nl/publikat/hetom/>, 9.10.2000.

- Insgesamt werden die höchsten Ausländeranteile bei Verurteilungen wegen Gewaltdelikten (vor allem Raufhandel und Angriff mit 82%), Betäubungsmittelhandel (80%) und (geschätztem) Einbruch (64%) ausgewiesen.
- Grosse Unterschiede der Verurteiltenraten der ausländischen Wohnbevölkerung und der Asylsuchenden existieren auch nach Nationalität. So weist die westeuropäische Bevölkerung insgesamt niedrigere Raten auf als die osteuropäische. Neben kulturellen Einflüssen ist ein Zusammenhang mit den Lebenslagen der entsprechenden Gruppen als Erklärungsansatz plausibel.
- Bei einer gleich bleibenden Gesamtzahl der angezeigten Fälle hat sich der Anteil der *polizeilich angezeigten* ausländischen Tatverdächtigen seit 1982 mehr als verdoppelt, während die Kriminalitätsbelastungsrate der Schweizer Bevölkerung um 1/3 gesunken ist.
- Im internationalen Vergleich weist die Schweiz trotz hohen Ausländeranteilen an den Tatverdächtigen und an der Wohnbevölkerung eine tiefe Kriminalitätsbelastung auf.

7. Erkenntnisse aus Opferbefragungen⁴²

In den vergangenen 15 Jahren wurden auch in der Schweiz Opferbefragungen durchgeführt, ein Beurteilungsinstrument, welches vor allem in der amerikanischen Kriminologie seit einiger Zeit angewandt wird. Mitte Dezember 2000 hat Prof. Martin Killias, Kriminologe an der Universität Lausanne, neuste Erkenntnisse aus Opferbefragungen vorgestellt. Da sie den Bereich der Ausländerkriminalität nur teilweise erfassen und Vergleiche mit übrigen Statistikergebnissen schwierig sind, würde eine ausführliche Darstellung dieser Studien den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Einige generell interessierende und ausländerspezifische Schlussfolgerungen sollen nachstehend jedoch kurz festgehalten werden. Auf die dabei angewandte Methodik kann hier nicht speziell eingegangen werden. Dazu nur soviel: Die Ergebnisse beruhen auf Zufallsstichproben mit einer unterschiedlichen Zahl befragter Opfer in den einzelnen Bereichen. Die Frage, inwieweit aufgrund der Referenzgrössen (Anzahl befragter Personen zum Beispiel bei Diebstahl unter Gewalteinwirkung 1997: 63 und 1999: 98, bei sexuellen Uebergriffen 1997: 82 und 1999: 148 sowie bei körperlichen Angriffen und Nötigung 1997: 205 und 1999: 413) zuverlässige Schlussfolgerungen überhaupt möglich sind, muss hier offen gelassen werden.

7.1 Einige grundsätzliche Aspekte

Die Untersuchung von Killias beschränkt sich im wesentlichen auf folgende Hauptkriminalitätsfelder: Einbrüche (in Wohnungen), Fahrzeugdiebstähle, sexuelle Uebergriffe und "Strassenraub"/Gewaltdelikte. Die Auswertung hat zum Teil von der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) deutlich abweichende Ergebnisse ergeben. Diese lassen sich - so Killias - etwa für den Bereich "Einbruch" dadurch erklären, dass unter diesem Begriff in der PKS nicht nur Wohnungseinbrüche, sondern auch das Aufbrechen von Autos und Münzautomaten erfasst würden. Die festgestellte

⁴² Vgl. dazu "La Criminalité en Suisse: faits et opinion publique", Killias/Clerici/Berruex/Lamon, Universität Lausanne, Dezember 2000; "Zunahme der Kriminalität" in CRIMISCOPE Nr. 12/Dezember 2000; NZZ-Beitrag "Starke Zunahme der Gewalttaten - Auswertung von Opferbefragungen seit 1984" in der Ausgabe vom 14. Dezember 2000

Abnahme von Wohnungseinbrüchen wird von Killias mit einer schwindenden Nachfrage nach bestimmtem Diebesgut, einer gewissen "Marktsättigung" also, erklärt.

Interessant ist auch, dass im Bereich der Gewaltkriminalität die Zahlen der PKS in der Zeit von 1988 bis 1999 auf hohem Niveau ohne nennenswerte Schwankungen verharren, wogegen die Opferbefragungen für die Zeit von 1988 bis 1995 ein deutliches Ansteigen, für 1995 bis 1997 einen Rückgang und anschliessend ein erneutes Ansteigen indizieren. Dieses Auseinanderklaffen zwischen polizeilicher Erfassung und Opfereindrücken wird namentlich mit einem zeitweise unterschiedlichen Anzeigeverhalten erklärt.

7.2 Ausländerspezifische Erkenntnisse

Was im vorliegenden Zusammenhang vor allem interessiert, sind die aus den Opferbefragungen resultierenden ausländerspezifischen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen.

7.2.1 Von den Opfern vermutete Herkunft der Täterschaft

Nach der vermuteten Herkunft der Täterschaft befragt, gaben die in die Untersuchung einbezogenen Opfer folgende Antworten:

| Vermutete Täterschaft | Diebstahl unter Gewalt- einwirkung | | Sexuelle Uebergriffe | | Körperliche Angriffe und Nötigung | |
|-----------------------|---------------------------------------|-------|----------------------|-------|--------------------------------------|-------|
| | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 |
| Schweizer | 14,3% | 15,3% | 36,3% | 39,9% | 32,7% | 32,9% |
| Ausländer | 68,2% | 63,3% | 47,6% | 52,0% | 51,7% | 54,5% |
| beide | 0 | 9,2% | 0 | 0,7% | 4,9% | 3,9% |
| unbekannt | 17,5% | 11,2% | 15,8% | 7,4% | 10,7% | 8,7% |

7.2.2 Gründe für die Zuordnung der Täterschaft

Die befragten Opfer gaben für die Zuweisung der Täterschaft in die Kategorie "Ausländer" folgende Gründe an:

| Grund für die Zuordnung | Diebstahl unter Gewalt- einwirkung | | Sexuelle Uebergriffe | | Körperliche Angriffe und Nötigung | |
|-------------------------|---------------------------------------|-------|----------------------|-------|--------------------------------------|-------|
| | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 |
| Sprache | 63,4% | 42,6% | 67,7% | 74,5% | 69,3% | 64,2% |
| Erscheinungsbild | 51,2% | 50,0% | 54,8% | 52,9% | 59,1% | 53,0% |
| Andere Eindrücke | 19,5% | 14,7% | 6,5% | 7,8% | 13,6% | 15,2% |
| Motiv unbekannt | 4,9% | 7,1% | 0 | 3,9% | 1,1% | 28,5% |

7.2.3 Einige Schlussfolgerungen

Killias hat in seiner zusammenfassenden Darstellung der 1999 vorliegenden Ergebnisse anlässlich einer Tagung an der Universität Göttingen⁴³ folgende Schlussfolgerungen präsentiert:

- Nicht allein nach der Polizeilichen Kriminalstatistik, sondern auch aufgrund der Opferbefragungen erweist sich der Anteil ausländischer Tatverdächtiger an den untersuchten Straftaten als hoch.
- Ausländerinnen und Ausländer sind selber nicht mehr von Kriminalität betroffen als die einheimische Bevölkerung.
- Bei ausländischen Tatverdächtigen zeigt sich ein leicht erhöhtes Anzeigerisiko, wobei allerdings die Ergebnisse variieren und von Tatkonstellation und unterschiedlichem Anzeigeverhalten beeinflusst sein dürften.
- Zwischen Schweizern und Ausländern zeigen sich kaum Unterschiede im Anzeigeverhalten und in der Einstellung gegenüber der Polizei, was Killias zur Feststellung führt, im Unterschied etwa zu angelsächsischen Untersuchungen scheine die Schweizer Polizei "in einem vorteilhaften Umfeld zu agieren". Gelegentlich geäußerte Vorurteile betreffend ein diskriminierendes Verhalten der Schweizer Polizei gegenüber ausländischen Tatverdächtigen würden jedenfalls durch die angestellten Untersuchungen nicht bestätigt.

8. Trends der Ausländerkriminalität in den Nachbarstaaten

Die AGAK hat nach Parallelen in der Entwicklung der Ausländerkriminalität namentlich in den Nachbarstaaten gesucht. Dabei hat sich gezeigt, dass Statistikvergleiche über die Grenzen hinweg infolge unterschiedlicher Ausgangslagen und Erfassungsmodalitäten äusserst schwierig sind. Dies zeigt beispielsweise eine im Herbst 1999 erschienene Studie des Europarates⁴⁴, welche namentlich die grossen Unterschiede in den Polizei- und Justizstrukturen, die fehlende einheitliche Definition von Straftaten sowie die unterschiedlichen Erfassung- und Vergleichsmethoden der untersuchten Staaten unterstreicht. Dadurch werde ein Vergleich unter den verschiedenen Staaten "äusserst riskant"⁴⁵.

Im Statistikteil dieses Berichtes wurden dennoch einige Daten aus ausländischen Statistiken aus der Sicht des Bundesamtes für Statistik wiedergegeben (Ziff. 6.3.4). Mehr als eine Trenddarstellung kann diese Uebersicht jedoch nicht sein.

Hingewiesen sei jedoch an dieser Stelle auf den im Jahr 1998 beim Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht erschienenen Forschungsbericht "Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland"⁴⁶. Auch diese Studie weist auf die Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung von Ausländern

⁴³ Zusammenfassende Präsentation in einem Referat anlässlich der Tagung vom 20. September bis 2. Oktober 1999

⁴⁴ Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et la justice pénale" des europäischen Komitees für Kriminalitätsprobleme, Strassburg, 12. Oktober 1999

⁴⁵ a.a.O. Seite 11

⁴⁶ "Eine Analyse der polizeilich registrierten Kriminalität von 1986 bis 1995", Dissertation von Matthias Rebmann

hin. So müsse berücksichtigt werden, dass in der Kriminalstatistik auch Ausländergruppen wie Illegale, Touristen oder Stationierungskräfte und ihre Angehörigen registriert würden, die in der Bevölkerungsstatistik nicht erfasst seien. Auch wird auf den beachtlichen Anteil von Straftaten gegen Ausländergesetz und Asylverfahrensgesetz hingewiesen, die naturgemäss von Nichtdeutschen begangen würden. Trotzdem wiesen die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) eine auffallend hohe kriminelle Belastung der nichtdeutschen Wohnbevölkerung auf (Seite 3). Auch wenn die PKS kein getreues Abbild der Verbrechenswirklichkeit darstelle, würden sich die Daten immerhin dazu eignen, kriminalitätsrelevante Phänomene und Tendenzen darzustellen (Seite 76). In einem gesonderten Kapitel "Realitätsgehalt und Aussagewert" wird sodann auf strukturelle Unterschiede bei den Zielgruppen, Dunkelfeldprobleme sowie Anzeige- und Verfolgungsaspekte hingewiesen (Seiten 174ff.).

Aus dem Fazit der Analyse von Rebmann seien folgende Trendfeststellungen herausgegriffen:

- Während bis 1993 in fast allen Deliktsbereichen hohe Zuwachsraten bei nichtdeutschen Tatverdächtigen registriert worden waren, gingen die Zahlen in den Jahren 1994 und 1995 vor allem bei Eigentums- und Vermögensdelikten sowie bei Straftaten gegen die Ausländer- und Asylgesetzgebung zurück. 1995 wurden bei Gewalttaten wie Raub, Erpressung, Mord und Totschlag, Vergewaltigung, schwere Körperverletzung sowie bei Rauschgiftdelikten besonders hohe Tatverdächtigenanteile von Nichtdeutschen registriert (Seite 88).
- Bei den weiblichen Tatverdächtigen war der Anteil von Nichtdeutschen stets "etwas geringer" als bei den männlichen; dies gilt namentlich für Gewaltdelikte. *Schwere* Gewaltdelikte spielen anteilmässig bei den weiblichen Ausländern kaum eine Rolle (Seite 104).
- Von 1986 bis 1993 sind die Anteile der Tatverdächtigen aus den "klassischen" Gastarbeiternationen Türkei, Italien, Griechenland, Spanien und Portugal deutlich zurückgegangen. Dagegen wuchs der Anteil von Tatverdächtigen aus (süd-) osteuropäischen Staaten erheblich. So stellten 1993 z.B. die Rumänen, Bulgaren und Polen annähernd 25% der nichtdeutschen Tatverdächtigen. Seit 1994 ging dieser Anteil allerdings sprunghaft zurück. Als Sonderfall wird auf die Angehörigen der früheren Volksrepublik Jugoslawien hingewiesen, bei welchen der Tatverdächtigenanteil seit 1992 überproportional angestiegen sei, was mit der Aufnahme von zahlreichen Kriegsflüchtlingen und Asylsuchenden aus dieser Provenienz zusammenhängen dürfte (Seite 114/5).
- Während die Tatverdächtigenzahlen von Illegalen (bis 1992) sowie von Touristen und Durchreisenden im Untersuchungszeitraum deutlich zunahmen, ging die Zahl tatverdächtiger Asylsuchender, die von 1986 bis 1993 um 882%(!) gestiegen war, 1994 und 1995 erheblich zurück. Ausländische Arbeitnehmer waren weniger bei Einkommens- und Vermögensdelikten, jedoch bei Gewaltdelikten in hohem Mass auffällig (Seite 127).

Im Ergebnis der Analyse wird festgestellt, dass im Vergleich zwischen Deutschen und Nichtdeutschen die ausländische Bevölkerung mit Tatverdächtigen höher belastet sei, was selbst dann gelte, wenn die Straftaten gegen die Ausländer- und

Asylgesetzgebung ausgeklammert werden. Die Höherbelastung zeige sich über alle Deliktsgruppen hinweg, wobei eine besonders hohe Belastung von Nichtdeutschen bei den Gewaltdelikten auffalle (Seite 171). Am Schluss wird jedoch unterstrichen (Seite 312), dass sich die Frage "Sind Ausländer krimineller als Deutsche?" nicht beantworten lasse,

- weil das Merkmal "Nichtdeutscher" nur einen Oberbegriff für eine Gruppe darstelle, die Personen ganz unterschiedlicher Herkunft, Kultur und sozialer Position erfasse,
- weil verschiedenartige Gruppen mit jeweils speziellen Problem- und Gefährdungslagen identifizierbar seien und
- weil die Kriminalität der verschiedenen Zielgruppen (in Deutschland gebürtige Ausländer, Ausländer mit langer Aufenthaltsdauer, Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge, Touristen, Durchreisende und Illegale) unterschiedlich zu beurteilen sei.

9. Die wichtigsten Problemfelder und Defizite

9.1 Uebersicht

Wenn es darum gehen soll, Ausländerkriminalität einerseits durch präventive Massnahmen⁴⁷ im voraus zu verhindern und sie andererseits verstärkt repressiv zu bekämpfen, dann lassen sich in erster Linie Ueberlegungen anstellen darüber,

- was vorzukehren sei, damit kriminelle Ausländer gar nicht in unser Land gelangen,
- wie im Inland kriminelle Aktivitäten von Ausländern effizienter verhindert und verfolgt werden können und
- wie erneute Straffälligkeit oder Rückfälligkeit verzeigter oder verurteilter Ausländer vermieden sowie die Aus- und Wegweisung straffällig Gewordener gewährleistet werden kann.

9.1.1 Fernhalten krimineller Personen aus dem Ausland

Bei der Fernhalteproblematik kommt der *Personenkontrolle an der Grenze* eine Schlüsselrolle zu. Während die Kantone für die Personenkontrolle in internationalen Zügen sowie in den Flughäfen verantwortlich sind, obliegt dem Grenzwachtkorps die Personenkontrolle im Strassen-, Schiffs- und regionalen Bahnverkehr sowie im Gelände. Das GWK legt seine Schwerpunkte auf die Grenzfehndung, die Erfassung grenzüberschreitender Kriminalität, den Bereich illegaler Migration sowie die Bekämpfung des organisierten Betäubungsmittelschmuggels. Im Jahresdurchschnitt reisen dabei täglich rund 320'000 Fahrzeuge und ca. 700'000 Personen in die Schweiz. Wegen knapper Ressourcen besetzt das GWK gegenwärtig nur 30 Grenzübergänge an den Haupteinfallsachsen durchgehend; weitere ca. 80 Uebergänge sind zeitweise besetzt mit Schwergewicht auf den Hauptverkehrszeiten. Eine umfassende und lückenlose Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs ist somit nicht möglich, allerdings auch nicht angezeigt; die Kontrollbedürfnisse sind gegen zu lange Wartezeiten bei der Abfertigung und damit eine in Frage gestellte

⁴⁷ vgl. Fussnote 1

Akzeptanz beim Bürger abzuwägen. Als Ausgleich zu den reduzierten statischen Kontrollen führt das GWK seit einiger Zeit eine mobile Raumüberwachung durch, womit gute Resultate erzielt werden können⁴⁸.

Mit Blick auf eine stetig zunehmende transnationale Kriminalität mit mehr oder weniger engem Bezug zur Ausländerkriminalität namentlich in den Bereichen Betäubungs- und Waffenschmuggel, Ausweissfälschung, Fahrzeugschieberei sowie Diebstahls- und Einbruchtourismus kann das GWK jedoch mit seinem heutigen Personalbestand den aktuellen Herausforderungen nicht gerecht werden. Es wird also zunächst darum gehen müssen, einen bestehenden Unterbestand durch Ressourcenzuweisungen aufzufangen. Es werden aber auch das gesamte Kontrollsystem im Bahnverkehr effizienter gestaltet, Doppelspurigkeiten in der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen vermieden und mögliche Synergien besser genutzt werden müssen. Dabei wird namentlich auch die Frage zu beantworten sein, ob dem GWK, welches heute reines Kontroll- und Feststellungsorgan ist, Ermittlungskompetenzen einzuräumen seien, damit Grenzkontrollen „in einer Hand“ vereint werden können; die Auffassungen über die Zuweisung von Ermittlungskompetenzen an das GWK gehen allerdings auseinander. Schliesslich gilt es auch, die Informationslage bei den Grenzkontrollorganen zu verbessern und – soweit noch nicht der Fall – den Zugang zu bestehenden Datenbanken zu erschliessen.

Mit Blick auf Fernhalteproblematik, illegale Migration und Schlepperwesen steht ferner die *Visumspolitik* zur Diskussion. Dem Anliegen, den Kriminalitäts-, Sicherheits- und Migrationsrisiken aus bestimmten Ländern durch Aufrechterhaltung oder Einführung der Visumpflicht zu begegnen, stehen jedoch namentlich Interessen von Wirtschaft und Tourismus entgegen, eine Interessenkollision, welche politischen Handlungsbedarf auslöst und Entscheide in die eine oder andere Richtung oft schwierig macht.

Und schliesslich spielen bei der Verhinderung einer Einreise von Kriminellen *effiziente Identifizierungsmöglichkeiten*, etwa durch den Einsatz besonderer Geräte zur Erfassung von Ausweissfälschungen oder mittels Dactyloskopie und nicht zuletzt auch durch DNA-Analysen, eine wichtige Rolle.

9.1.2 Verhinderung und Verfolgung strafbarer Handlungen von Ausländern im Inland.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für effiziente Prävention und Strafverfolgung sind eine *optimale Informationslage* sowie eine *bedrohungsorientierte Analyse und Erkenntnisauswertung* zur Gewinnung von Fahndungsansätzen und zur Anordnung konkreter Massnahmen. Hier müssen die Bestrebungen hin zu einer systematischeren Informationsbeschaffung sowie zu nationalen und regionalen Informations- und Lagezentren führen, die ihre Erkenntnisse auch weitergeben und dadurch die

⁴⁸ Arbeitsergebnisse im Sicherheitsbereich 2000: An den Grenzübergängen wurden 109'518 Personen zurückgewiesen, 26'456 Personen wurden an die Polizei übergeben, 5'668 illegal eingereiste Asylbewerber aufgegriffen, 3'657 Drogenschmuggelfälle aufgedeckt, 1'684 Ausweissfälschungen und 37'339 Wiederhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz festgestellt.

Im Fiskalbereich (Schmuggelbekämpfung) hat das GWK im Jahre 2000 (es wurden nur die wesentlichen Fälle erhoben) 15'686 Wiederhandlungen gegen das Zoll- oder MWSt- Gesetz festgestellt.

Möglichkeit zum Handeln schaffen. Aus den Erkenntnissen können gemeinsame Handlungsoptionen und Strategien definiert und umgesetzt werden.

Die Forderung nach Verbesserung der gegenseitigen Orientierung gilt namentlich auch im Verhältnis von Polizei und Untersuchungsinstanzen zu den Fremdenpolizeibehörden, damit bei der Beurteilung eines ausländerrechtlichen Bewilligungsgesuches in Kenntnis möglichst aller relevanter Tatsachen entschieden werden kann.

Ein besonderes Augenmerk wird inskünftig dem vielgestaltigen *Kontrollbereich* zu widmen sein, wobei hier nicht nur zur Zeit beschränkte Ressourcen effizientes Handeln verhindern, sondern oft auch der fehlende politische Wille. Kontrolloptimierungen scheinen vor allem möglich und angezeigt in Hotellerie und Parahotellerie, in Asylunterkünften, bei der Ausreise und Ausfuhrkontrolle einschliesslich Gepäckverkehr zur Erfassung von Raub- oder Diebesgut sowie gefälschten Ausweisen oder andern Dokumenten. Dem Stichwort Kontrolle ist aber auch eine verstärkte Polizeipräsenz namentlich in Städten und gefährdeten Quartieren zuzuordnen, welche als vertrauensbildende Massnahme erfreulicherweise auch in verschiedenen Integrationsleitbildern gefordert wird. Auch hier treffen sich die Probleme des politischen Willens und verfügbarer Ressourcen. Ebenfalls in dieser Problemsparte anzusiedeln sind sodann bessere Kontrollen zur Erfassung von illegalen Waffenkäufen und unbefugtem Waffentragen.

In diesem Problemfächer werden aber auch Fragen wie jene nach einer *Vereinfachung des Rechtshilfeverkehrs*, nach dem *Einsatz verdeckter Ermittler* (eine Vorlage liegt bei den Eidg. Räten), nach einer *Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes* (auch hier sind Bestrebungen im Gange), nach der Vermeidung langwieriger *Gerichtsstandsfeststellungen* und negativer Kompetenzkonflikte sowie die bereits Mitte der 90er Jahre geprüfte Frage nach der *Attraktivität unseres schweizerischen Strafvollzuges* zu beantworten sein. Damit im Zusammenhang steht die Frage, inwieweit inskünftig vermehrt in der Schweiz verurteilte Ausländer zur Strafverbüssung in ihrem Heimatstaat überstellt werden sollen und können. Einschlägige Bestrebungen zur Unterzeichnung und Ratifizierung eines Zusatzabkommens zum Europäischen Ueberstellungsübereinkommen sind im Gang. Auch besteht die Tendenz, mit verschiedenen Staaten entsprechende bilaterale Vereinbarungen abzuschliessen.

Bei zahlreichen dieser Zielvorstellungen schwingt die Frage mit, inwieweit unser föderalistisches System für eine moderne, den heutigen Anforderungen gerecht werdende Kriminalitätsbekämpfung überhaupt noch tauglich ist. Diese Frage stellt sich namentlich für den Verfahrensbereich (Stichwort einheitliche Strafprozessordnung), für den Bereich Informationsgewinnung und –auswertung als auch bei der Beurteilung notwendiger personeller und materieller Ressourcen. Die Frage nach einer stärkeren Regionalisierung vorab im Polizeibereich ist mit Gegenstand der im Gang befindlichen Ueberprüfung der Zukunft unserer Schweizer Polizei im 21. Jahrhundert.

9.1.3 Rückfallverhinderung und Wegweisungsvollzug

Für diesen Bereich sind einerseits Fragen der *strafprozessualen Verfahren und Möglichkeiten* sowie der Haftvoraussetzungen im besondern angesprochen; ander-

seits geht es darum, *Vollzugsdefizite bei der Aus- und Wegweisung* zu beheben. Der Wegweisungsvollzug scheitert – namentlich bei abgewiesenen Asylbewerbern, aber auch bei den übrigen Ausländern – oft daran, dass deren Identität nicht bekannt ist, sie ihre Papiere verloren, versteckt oder vernichtet haben oder dass Heimatstaaten eigene Staatsangehörige in Missachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht zurücknehmen.

Hier hat eine bereits Ende 1997 vom EJPD und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eingesetzte paritätische Arbeitsgruppe „Wegweisungsvollzug“ Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten sorgfältig analysiert und einen breit gefächerten Massnahmenkatalog vorgeschlagen, der heute bereits teilweise realisiert oder in Umsetzung begriffen ist. Es ging im wesentlichen um die Schaffung einer besonderen Stelle auf Bundesebene – heute beim Bundesamt für Flüchtlinge als Abteilung Vollzugsunterstützung eingegliedert – zur Beschaffung fehlender Ausweis- und Reisepapiere, zur Identitäts- und Nationalitätenabklärung sowie zur allgemeinen Vollzugsunterstützung im Asyl- und Ausländerbereich, den personellen Ausbau kantonaler Vollzugsorgane, die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit, eine bessere problembezogene Ausbildung sowie eine verstärkte Mitwirkung des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten im Wegweisungsvollzug. Parallel dazu wurden verschiedene flankierende Massnahmen beschlossen. Erwähnt seien speziell die Bestrebungen zum Abschluss zusätzlicher Rücknahmeabkommen, damit eine an sich mögliche und zulässige Wegweisung nicht an der mangelnden Rücknahmebereitschaft betroffener Heimatstaaten scheitert.

9.1.4 Präventive Aspekte im besondern

Im Rahmen einer gesamtheitlichen Betrachtung spielt schliesslich die Prävention eine wichtige Rolle. Dabei stehen eine optimale Informationsbeschaffung und -auswertung zwecks Anordnung vorbeugender Massnahmen sowie Empfehlungen gegenüber potentiellen Opfern und konkrete Schutzvorkehrungen im Vordergrund. Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Beamte des Grenzwachtkorps besonders Gefahren ausgesetzt sind, kommt es doch an der Grenze immer wieder zu risikoträchtigen Vorfällen und sind aus der jüngeren Zeit mehrere Todesfälle von GWK-Bediensteten zu beklagen. In vergleichbarer Position befinden sich Beamte und Angestellte der Polizei, die oft in gefährliche Situationen geraten und vielfach auch noch der Gefahr eines Verfahrens zwecks Ueberprüfung der Rechtmässigkeit eines Waffeneinsatzes mit entsprechend hoher psychischer Belastung ausgesetzt sind. Am Rande sei auch erwähnt, dass mit einem noch besseren Ausbau der Instrumente zur Internet- und Medienkontrolle der zunehmenden Gewaltverherrlichung in Medien und Unterhaltungselektronik entgegengewirkt werden sollte.

In die Diskussion zur Prävention in einem umfassenden Sinn müssten indes auch Fragen betreffend Familienstrukturen und –verständnis, Stellung von Frauen und Kindern, sprachliche und berufliche Intergration, Partizipationsmöglichkeiten an Gesellschaftsleben und Freizeit etc. einfliessen. Die diesbezüglichen Ueberlegungen sprengen allerdings zu einem wesentlichen Teil den Rahmen des AGAK-Auftrages und müssen bei den integrationsspezifischen Arbeiten berücksichtigt werden. Einige Vorschläge und Empfehlungen finden sich indessen im von der AGAK erarbeiteten Massnahmenkatalog.

9.1.5 Generelle Aspekte

Eine effiziente Strafverfolgung und Gefahrenabwehr setzt - gerade in einem föderalistischen Staatswesen - in erster Linie eine sinnvolle Kompetenzverteilung und optimale Organisationsstrukturen voraus. Ebenso wichtig ist eine zielorientierte Zusammenarbeit zwischen den einschlägig befassen Behörden des In- und Auslandes, wozu namentlich optimaler Informationsaustausch, gebietsspezifische Auswertung und bedürfnisgerechte Erkenntnisverbreitung gehören. Hiefür bedarf es gut funktionierender, personell ausreichend dotierter Lagebüros auf eidgenössischer und regionaler Ebene, die heute noch weitgehend fehlen. Zu einem effizienten Informationsaustausch gehört dabei namentlich auch eine möglichst weitgehende Vernetzung bestehender Datenbanken, welche den zuständigen Behörden einen raschen und unkomplizierten Datenzugriff ermöglichen; dabei ist allerdings berechtigten datenschutzrechtlichen Anliegen gebührend Rechnung zu tragen.

Mit den Kooperationsverträgen mit unseren Nachbarstaaten, der "Alpeninformationspartnerschaft" sowie der Stationierung von Verbindungsbeamten bei EUROPOL und in "Risikostaaten" wurden Instrumente geschaffen, die im internationalen Bereich deutliche Optimierungen ermöglichen. Landesintern sollen die angestrebten Ziele mit der Effizienzvorlage und der Reorganisation des BAP erreicht werden. In die gleiche Richtung zielen auch die Arbeiten im Projekt USIS und dem darin integrierten Projekt "Polizei XXI".

Im Verfahrensbereich stossen Missbrauchsmöglichkeiten, die sich durch eine extensive Ausgestaltung von Beschuldigtenrechten und Beschwerdemöglichkeiten öffnen, in Justiz- und Polizeikreisen zunehmend auf Kritik. Es ist besonders schwierig, hier zwischen berechtigten Anliegen der Strafverfolgung einerseits und schützenswerten Interessen der Beschuldigten andererseits zu ausgewogenen Lösungen zu finden. Auch sind bisweilen langwierige Gerichtsstandsfeststellungen einer effizienten Strafverfolgung und zeitgerechten gerichtlichen Beurteilung hinderlich. Als besonderes Anliegen der Strafverfolgungsbehörden ist sodann zu erwähnen, dass mit oft zu niedrigen Strafen und wiederholter Gewährung des bedingten Strafvollzuges die abschreckende Wirkung von Strafe und Strafvollzug beeinträchtigt wird.

Schliesslich misst die AGAK einer möglichst praxis- und bedürfnisgerechten Gesetzgebung grosse Bedeutung zu. Damit die politisch verantwortlichen Behörden ihre Aufgabe optimal erfüllen können, sollten sie inskünftig noch vermehrt in Arbeitsgruppen und Kommissionen vertreten sein und durch einschlägige Informationsforen oder mittels Gedankenaustausch "an der Front" mit den schwierigen Verhältnissen und Problemstellungen vertraut gemacht werden können.

Die AGAK hat die vorstehend aufgezeigten Problem- und Defizitbereiche einlässlich erörtert. Anzustrebende Verbesserungen bilden bereits zu einem grossen Teil Gegenstand von Abklärungen in laufenden Projekten (vgl. nachstehende Uebersicht unter Ziff. 9.2). Die Arbeitsgruppe hat aus dem breiten Problemfächer jene Elemente herausgegriffen, die ihr für eine effizientere Erfassung, Verhinderung und Bekämpfung der Ausländerkriminalität besonders bedeutungsvoll erscheinen. Das

Ergebnis spiegelt sich in den vorgeschlagenen Massnahmen in der Beilage 1 zu diesem Bericht wider.

9.2 In laufenden Projekten bereits bearbeitete Themen

In jüngerer Zeit ist sowohl auf Stufe Bund als auch auf kantonaler Ebene in Bereichen, welche einen Bezug zur Sicherheit in einem weiteren Sinn, zur Kriminalität und ihrer Bekämpfung sowie zu Ausländerfragen aufweisen, Vieles in Bewegung geraten. Es wurden Projekte lanciert, die sowohl materielle Aspekte der einschlägigen Problemfelder als auch Zuständigkeits- und Vollzugsfragen zum Gegenstand haben. Die diesbezüglichen Projektarbeiten sind unterschiedlich weit gediehen; sie haben jedoch angesichts ihrer Zielsetzungen, die mehr oder weniger ausgeprägte Berührungspunkte zum AGAK-Auftrag aufweisen, einen Einfluss auf die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der AGAK-Arbeiten (und umgekehrt). Im Hinblick auf die Definition des Handlungsbedarfs und auf vorzuschlagende Massnahmen wird deshalb namentlich zu entscheiden sein, was schliesslich im Rahmen welcher Projekte weiter verfolgt und realisiert werden soll.

Es zeigen sich namentlich Berührungspunkte zu folgenden pendenten Projekten:

| Projekt | Auftrag / Zielsetzung | Zuständigkeit | Zeithorizont |
|-------------------------|--|--|---|
| USIS | Ueberprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ueberprüfung von Kompetenz- und Lastenverteilung Bund / Kantone; ➤ Analyse der departementsübergreifenden Aufgabenteilung auf Stufe Bund; ➤ Ueberprüfung der internationalen, interkantonalen und regionalen Zusammenarbeitsformen; ➤ Analyse der Situation im Vollzug; ➤ Darstellung von Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten hinsichtlich Prävention und Repression; ➤ Erarbeiten von Sollvarianten und Massnahmen unter besonderer Berücksichtigung finanzieller Aspekte; ➤ Entwicklung eines Sicherheits- und Kontrollkonzeptes sowie Definition der GWK-Aufgaben bei einer Umgestaltung der Grenzkontrollen; ➤ Präzisierung des Sekundärauftrages der Armee (Beiträge zu Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren). | Projektorganisation USIS mit Co-Präsidium Direktor BAP und Vertreter der KKJPD | Frühjahr 2001: Berichterstattung Ist-Zustand mit Stärken- und Schwächenanalyse Herbst 2001: Grobkonzept Sollzustand an Bundesrat und KKJPD Herbst 2002: Detailkonzept Sollzustand an Bundesrat und KKJPD Frühjahr 2003: Schlussbericht an Bundesrat und KKJPD; Genehmigung Realisierungsplan durch KKJPD |
| Effizienzvorlage | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Verlagerung der Ermittlungskompetenzen von den Kantonen zum Bund bei Schwerstkriminalität (OK, Geldwäscherei, Korruption, soweit internationale oder interkantonale Bezüge) ➤ Verstärkte Beteiligung des Bundes bei schwerster internationaler oder interkantonaler Wirtschaftskriminalität u.a. zwecks Entlastung mittlerer und kleiner Kantone | Bundesanwaltschaft | Umsetzung per anfangs 2002 |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Reorganisation BAP / StruPol | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Neuorganisation des BAP unter Einbezug der früheren Bundespolizei ➤ Schaffen einer Bundeskriminalpolizei ➤ Einsatz eines Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) | EJPD / BAP | <p>Reorganisation weitgehend abgeschlossen</p> <p>DAP/Bundeslagezentrum im Aufbau</p> |
| Trafficking | <p>Der Schlussbericht der „Arbeitsgruppe Trafficking“ vom 31.12.1999 und ein Mitte Januar 2001 erstelltes Diskussionspapier zum Thema "Menschenschmuggel" des BFA fordern für den Bereich illegale Migration und Schlepperei eine Zentralisierung des Nachrichten- und Informationswesens mit Einrichtung einer zentralen Melde-, Sammel- und Auswertestelle zur Erstellung von</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Lageberichten ➤ Bedrohungsbildern ➤ Risikoprofilen ➤ Datenbankauskünften ➤ Expertisen <p>Die Zentralstelle sollte einschlägige Strategien erarbeiten können.</p> | <p>Die Vorsteherin EJPD hat dem BAP den Auftrag erteilt, Pflichtenheft und Ansiedlung einer Zentralstelle "Menschenschmuggel" zu evaluieren.</p> | <p>Der Entscheid ist für Mitte 2001 vorgesehen.</p> |
| Menschenhandel | <p>Analyse verschiedener Aspekte des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung internationaler Charakterisierung und Bearbeitung einschliesslich möglicher Schutzmassnahmen für Opfer / Geschleppte.</p> | AG unter Leitung des BJ | |
| Polizei XXI | <p>Überprüfung von Auftrag und Strukturen der Polizei unter vermehrter finanzieller Beteiligung des Bundes mit folgenden Zielsetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Weiterhin dezentrale Polizeistruktur für den operationellen Bereich ➤ Abbau von Doppelspurigkeiten in der Polizeiarbeit (regionale und/oder nationale Kompetenzzentren) ➤ Gewährleistung der Informatikkompatibilität ➤ Verstärkte regions- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit ➤ Anstreben einer internationalen Interoperabilität mit Europa ➤ polizeiliche Einsatzreserven zur Schwergewichtsbildung Stufe Bund | Kommission AVENIR der KKPKS | <p>Die Ergebnisse dieses Projektes werden in das Projekt USIS integriert</p> |
| Vereinheitlichung des Strafprozessrechts | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ablösung der aktuellen Strafprozessgesetze von Bund und Kantonen durch eine einheitliche Strafprozessordnung unter möglicher Beibehaltung heutiger kantonaler Gerichtsorganisationen; gleichzeitig Vereinheitlichung des Jugendstrafverfahrensrechts | <p>Expertenkommission des EJPD</p> <p>Experten: Prof. Nikl. Schmid, Zürich, und Jean Zermatten, Jugendgerichtspräsident, Sitten</p> | <p>Vorentwurf bis Frühjahr 2001; anschliessend Vernehmlassung.</p> <p>Botschaft Bundesrat: 2004</p> |

| | | | |
|----------------------|---|--|--|
| ANAG-Revision | <p>Neues Ausländergesetz zur Ablösung des ANAG. Vorgesehen sind u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ höhere Strafandrohungen und Mindeststrafen für Schwarzarbeit und Schlepperwesen; ➤ Strafbarkeit auch illegaler Ausreise (Beihilfe durch Schlepper); ➤ Strafbarkeit von Scheinehen als Täuschung der Behörden; ➤ Sanktionen gegenüber Arbeitgebern und Auftraggebern von Schwarzarbeitern ➤ Verschärfung der Zwangsmassnahmen ➤ Spezielle carrier sanctions vor allem im Luftverkehr | EJPD / BFA | <p>Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen und ausgewertet</p> <p>Botschaft mit Gesetzesentwurf an Eidg. Räte Spätherbst 2001</p> |
| EDNA | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Einrichtung eines gesamtschweizerisch nutzbaren Informationssystems für die Identifizierung von Personen mittels DNA-Profil zwecks rascher Identifizierung von Verdächtigen, Erkennen von Tatzusammenhängen und Zuordnen von Tatortspuren. | EJPD und KKJPD (Ansiedlung BAP): Einführung eines bis zum 31.12.2004 befristeten Probebetriebes auf Verordnungsgrundlage | Definitive Lösung auf Basis Bundesgesetz ab 2005 (Botschaft vom 8.11.2000, BBI 2001, S. 29ff.) |
| KILA | <p>Koordinationsstelle im Bereich Identitäts-, Legitimations- und Ausweispapiere zwecks</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sammlung und Auswertung von Informationen und Erkenntnissen im Bereich des Ausweiswesens ➤ zur Kontaktpflege mit Fachdiensten des In- und Auslandes sowie ➤ zur Erkenntnisverbreitung an interessierte Stellen. | Neue Dienststelle beim BAP | Seit anfangs 2001 operationell |
| SWISS-AFIS | <p>Auslöser: Motion Freund, welche eine Ausrüstung der Grenzübergänge mit Fingerabdruckterminals zur Effizienzsteigerung des GWK fordert.</p> <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausrüstung der Grenzübergänge mit Fingerabdruckterminals ➤ Ausrüstung der CH-Vertretungen mit Fingerabdruckterminals zur Ueberprüfung von Visaanträgen ➤ Ausrüstung Polizeikommandos mit Identifizierungsterminals zur raschen Personenüberprüfung ➤ Errichtung einer Handballendatenbank zum Vergleich von Tatortspuren ➤ Prüfung einer elektronischen Foto-datenbank erkennungsdienstlich behandelter Personen auf Stufe Bund | Gesamtprojektleitung beim BAP | <p>WTO-Ausschreibung Winter 2000/01</p> <p>Vertragsabschluss Sommer 2001</p> <p>Betriebsaufnahme 2. Semester 2002</p> |

| | | | |
|--|---|--|---|
| Scheinehen | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Zum einen sollen im neuen Ausländergesetz Scheinehen als "Täuschung der Behörden" strafrechtlich erfasst werden können. ➤ Zum andern ist vorgesehen, neue Bestimmungen ins ZGB aufzunehmen, damit in klar erkennbarer Missbrauchsabsicht beantragte Ehen nicht getraut werden. | EJPD/BFA Zur Erarbeitung entsprechender Vorschläge ist Einsatz einer Arbeitsgruppe vorgesehen | Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zum AuG |
| Schwarzarbeit | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Erarbeitung eines umfassenden Massnahmenkataloges für das Erfassen und Verfolgen von Erscheinungen der Schattenwirtschaft und der illegalen Beschäftigung im besonderen | Interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des seco/ Direktion für Arbeit | Bericht an den Bundesrat und Vernehmlassung Ende 2000; Auswertung der Vernehmlassung. Neue Rechtsgrundlage vorgesehen |
| Polizei- und zollrechtliche Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Unterschiedlich weit gehende vertragliche Regelung betreffend grenzüberschreitende Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung des Informationsaustausches | Die Verträge mit Deutschland, Frankreich, Italien sowie Oesterreich/FL sind von den Eidg. Räten genehmigt. Federführung für die Umsetzung beim BAP | Die Verträge mit Frankreich und Italien sind ratifiziert. Mit Inkrafttreten der Verträge mit D und A/FL wird im Sommer 2001 gerechnet |
| "Alpeninformationspartnerschaft" (D, F, I, A, FL, CH) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bestrebungen für einen besseren Informationsaustausch unter den Partnerstaaten, v.a. in den Bereichen illegale Migration und organisierte Kriminalität (Geldwäscherei) | Vorsteherin EJPD als Partnerin der zuständigen Minister (Federführung BAP) | Laufende Weiterentwicklung auf der Basis von Fachgruppen |
| PESEUS | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Koordinationsgruppe zur Zusammenfassung EJPD-interner Vorgaben und Anliegen mit Blick auf das Verhältnis Schweiz - EU, zur Unterstützung bei einschlägigen Fragen sowie zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen | Projektgruppe unter Leitung des BJ und Projektausschuss mit EJPD-Direktoren und Chef Integrationsbüro | Periodische Intervention je nach Entwicklung. Vorläufig zeitlich nicht beschränkt. |

Die Kooperationsverträge mit den Nachbarstaaten schaffen die rechtliche Grundlage namentlich für einen effizienteren Informationsaustausch, für gemeinsame Lageanalysen, für grenzüberschreitende Observation und Nacheile, für die kontrollierte Lieferung gefährlicher Güter, für den Austausch von Beamten und die Einrichtung gemeinsamer Kontrollzentren. Mit diesen Verträgen können gewisse Defizite, die sich aus unserem Abseitsstehen von der EU und damit auch vom Schengener Verbundsystem ergeben - als wichtigster Punkt ist der fehlende Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS) zu nennen - , zwar nicht völlig wettgemacht werden; sie werden aber gerade im Kampf gegen die Ausländerkriminalität eminent wichtige Verbesserungen bringen.

Schliesslich sind auch die neu abgeschlossenen bzw. revidierten Rückübernahmeabkommen sowie die in Aussicht genommenen Bemühungen um eine Partizipation der Schweiz an wichtigen EU-Instrumenten - im Vordergrund steht eine Beteiligung am Schengener Informationssystem (SIS) und am Erstasylabkommen von Dublin mit damit verknüpften EURODAC-System - zu erwähnen. Die damit im Zusammenhang stehenden Fragen, die einen engen Berührungspunkt zu den erhobenen

Forderungen der EU auf den Gebieten Betrugsbekämpfung und erweiterte Rechtshilfe in Fiskalsachen aufweisen, werden gegenwärtig in einem von EJPD, EFD und Integrationsbüro gemeinsam betreuten Projekt bearbeitet (PESEUS).

10. Integrationspolitische Perspektiven

Die Arbeitsgruppe führte mit Vertretern von ausgewählten schweizerischen Hilfswerken, Sozialbehörden und Ausländergruppierungen Hearings durch. Zweck dieser Anhörungen war es, mit Personen, welche täglich mit den Problemen von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz konfrontiert sind, die Gründe steigender Ausländerkriminalität sowie Massnahmen dagegen zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe erhoffte sich namentlich wertvolle Anregungen im Bereich der Prävention.

Im Zentrum standen die folgenden Fragen

- Welche Probleme stehen für Ausländerinnen und Ausländer unter kriminalitäts- und integrationspolitischen Aspekten im Vordergrund?
- Welche erfolgsversprechenden Präventivmassnahmen zur Eindämmung kriminellen Verhaltens, namentlich bestimmter Formen der Gewaltkriminalität, sind unter besonderer Berücksichtigung der Jugendkriminalität vorzuschlagen?

In den Gesprächen wurden erörtert einerseits die Gründe, warum Ausländer in der Schweiz kriminell werden, andererseits die Frage, wie die kriminellen Tätigkeiten vermindert werden können. Fragen der Repression wurden demgegenüber lediglich gestreift. Dabei fällt auf, dass die Hearings mit den Vertretern der schweizerischen Hilfswerke und Sozialbehörden sich eher auf die Frage der Prävention, jene mit den Ausländervereinigungen eher auf die Frage der Gründe konzentriert haben.

10.1 Hearings mit Vertretern verschiedener Ausländergruppen

10.1.1 Erwähnte Gründe für die gestiegene Ausländerkriminalität

➤ *Die fehlende Integration*

Von den Vertretern der Ausländergruppierungen wurde recht selbstkritisch der oft fehlende Integrationswille der eigenen Bevölkerung hervorgehoben: als Hemmschwelle wurden fehlende Sprachkenntnisse, aber auch z.T. erhebliche Kulturunterschiede genannt. So wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass der Mann in gewissen Kulturen und Gesellschaften nach wie vor als das uneingeschränkte Haupt der Familie bzw. des Familienclans angesehen werde, dessen Autorität und Stellung nicht ungestraft untergraben werden dürfe. Falls sich in solchen Familien die Ehefrau und die Kinder emanzipieren, führe dies zwangsläufig zu Konflikten mit dem Ehemann.

➤ *Ein anderes Verständnis zur Gewalt*

Gerade mit Vertretern aus Osteuropa fällt immer wieder die z.T. völlig andere Art der Konfliktlösung auf. Die Anwendung von Gewalt hat hier ihren festen Platz, dies seit vielen Jahren. Wer nachgibt, und das macht oft schon derjenige, der sich gesprächsbereit zeigt, gilt als schwach. Der Vertreter der Albanischen

Bevölkerung in der Schweiz drückte es so aus, dass auf Gewalt immer mit Gegengewalt reagiert werden müsse. Im übrigen sei die Gewalt nicht teilbar, so dass sich diese nicht nur gegen aussen, sondern sehr oft auch gegen innen, d.h. gegen Familienmitglieder, richte. Die Gewalt sei im Balkan geradezu ein Kommunikationsmittel. In diesem Zusammenhang wurde auch auf in verschiedenen Herkunftsstaaten fehlende staatliche Strukturen und Ordnungselemente hingewiesen, was zu Orientierungslosigkeit führe. Bei solcher Ausgangslage würden die in unserem Land geltende Ordnung und die hier üblichen Verhaltensregeln als aussergewöhnlichen Druck empfunden, was verschiedene Migranten enorm belaste und zum "Ausbrechen" verleite.

➤ *Eine empfundene Benachteiligung gegenüber Schweizern*

Die Vertreter der Ausländergruppierungen wiesen - wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung - darauf hin, dass die Schweiz Ausländer in verschiedenen Lebensbereichen benachteilige. Die Ausländer - vor allem wenn sie nicht aus dem gleichen Kulturkreis kämen - würden beispielsweise in der Schule, am Arbeitsplatz, im Privatleben etc. oft ausgegrenzt und anders als Schweizer behandelt. Dieses Empfinden führe bis hin zum Einbürgerungsverfahren, das von den Ausländern oft deshalb nicht eingeschlagen werde, weil sie Angst vor einem negativen Entscheid hätten. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Aussage des türkischen Vertreters, der sogar die Praxis, wonach ausländischen Kindern und ihren Schwierigkeiten in der Schule mit entsprechenden Massnahmen begegnet wird, als Benachteiligung empfand. So würden ausländische Kinder etwa schneller in Sonderklassen eingeteilt und rascher psychiatrischer Betreuung zugewiesen als Schweizer Kinder. Diese Aussage macht deutlich, wie empfindlich Ausländer auch auf gut gemeinte Vorkehren von schweizerischen Behörden reagieren.

10.1.2 Georteter Handlungsbedarf

Generell kann gesagt werden, dass alle Vertreter die *Förderung der Integration ins Zentrum der beantragten Massnahmen* stellten. Dabei fiel auf, dass unter Integration nicht immer das gleiche verstanden wird. Sehr häufig sprachen nämlich die ausländischen Vertreter von einer besseren Integration in ihre in der Schweiz lebende Volksgruppe; dies mit dem Ziel, dass die hier lebende Gemeinschaft für alle Angehörigen der betroffenen Volksgruppe ein Stütze sein kann (v.a. beruflich, gesellschaftlich, in der Ausbildung etc.). Unbestritten war aber ebenfalls, dass auch die Integration in die schweizerische Gemeinschaft gefördert werden müsse. Hindernisse für diese Integration werden von den ausländischen Vertretern einerseits bei der eigenen Bevölkerung, andererseits beim Verhalten der schweizerischen Behörden geortet.

➤ *Integration in die ausländische Bevölkerungsgruppe:*

Die Bedeutung guter Beziehungen und Vertrautheit zum Herkunftsmilieu wird namentlich für Jugendliche und Frauen unterstrichen, denn in vielen Fällen bildet gerade für sie die eigene Bevölkerungsgruppe ein in jeder Beziehung wichtiges soziales Netz. Vertreter dieser Herkunftsländer kennen die Kultur, kennen die eigenen Probleme und Schwierigkeiten und werden deshalb besser akzeptiert als

Vertreter schweizerischer Behörden. Dieser Umstand kann sich namentlich bei der Vorbeugung und beim Schlichten von Konflikten als bedeutungsvoll erweisen.

➤ *Integration in die schweizerische Bevölkerung*

Hier wird an erster Stelle die Kenntnis der jeweiligen Landessprache genannt. Dies sei ein sehr wichtiges Element, um am alltäglichen Leben teilnehmen zu können. Dies gelte nicht nur für die Berufstätigen, sondern auch für die Kinder und für die Frauen, welche den Haushalt führen. Damit die Sprache aber auch erlernt werden kann, wird vorgeschlagen, dass die entsprechenden Sprachkurse nicht einfach am Abend, d.h. nach getaner Arbeit angeboten werden. Gerade für Berufstätige, welche den ganzen Tag schwer gearbeitet hätten, sei dies eine schlechte Zeit, weil die Aufnahmefähigkeit stark reduziert sei. Deshalb sollen auch Sprachkurse während der Arbeitszeit besucht werden können, wenn immer möglich unter Anrechnung an die tägliche Arbeitszeit.

➤ *Arbeitslosigkeit*

Im weiteren wurde auf die hohe Arbeitslosigkeit hingewiesen, welche gerade der Integration nicht förderlich sei. Im gleichen Atemzug wird eine bessere Ausbildungsmöglichkeit, speziell für die Jungen erwähnt. Zu prüfen sei eine gewisse Quote von ausländischen Jugendlichen, die von schweizerischen Arbeitgebern ausgebildet werden müssten. Schliesslich sei auch ein besseres und breiteres Freizeitangebot gerade für ausländische Jugendliche von Nöten, damit diese nicht auf falsche Gedanken kämen.

➤ *Information über die Schweiz als Aufnahmeland*

Wichtig scheinen den Hearingsteilnehmern auch Informationen über die Schweiz generell, über ihre Rechtsordnung, ihre Eigenheiten etc. Dabei sei entscheidend, dass entsprechende Informationen nicht nur durch schweizerische Behörden vermittelt würden, sondern auch Angehörige der jeweiligen Bevölkerungsgruppe beigezogen werden. Da diese eben gerade die Kultur der eigenen Bevölkerung bestens kennen, könnten sie die Information ihren eigenen Landsleuten besser vermitteln.

10.2 Hearings mit Vertretern von schweizerischen Institutionen / Hilfswerken

10.2.1 Die Beurteilung der Eidg. Kommission für Jugendfragen

Gründe für die Ausländerkriminalität

- Weder die Zugehörigkeit zur Generation der Jugend noch der Ausländerstatus ist ein taugliches Kriterium für die Erklärung einer unterschiedlich hohen Gewaltbereitschaft. Demgegenüber wird in der Desintegration eine zentrale Ursache für erhöhte Gewaltbereitschaft erblickt.
- Den Wechselwirkungen zwischen den Zielgruppen einerseits und ihrem unmittelbaren Umfeld andererseits kommt in der Problemanalyse eine zentrale Bedeutung zu.

Handlungsbedarf

Im Zentrum erfolgreicher Bemühungen müssen angemessene Integrationsbemühungen stehen. Als besonders wichtige Bereiche werden erwähnt:

- *Familie*: Schaffen von Quartiersekretariaten sowie Ansprechstellen vor Ort des alltäglichen Lebens sowie Einsatz von Mediatoren. Frühzeitige Integration vor allem von ausländischen Kindern in Vorschulprogramme, Anbieten von Tagesbetreuungsstrukturen etc.
- *Schule*: Echte Partizipation der Schülerinnen und Schüler, Vermitteln der nötigen Grundhaltung, Erlernen bestimmter Fertigkeiten in der Grundausbildung, Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte. Es kann jedoch nicht darum gehen, der Schule zusätzliche gesellschaftliche Verantwortung zu übertragen.
- *Ethnische Gruppierungen*: Aktive und ressourcenorientierte Jugendarbeit, Einsatz von Mediatoren.

Als besonders wichtig wird es erachtet, dass diese drei genannten Ebenen einander ergänzen und sich nicht gegenseitig konkurrenzieren.

10.2.2 Die Beurteilung der Zentralstelle für Familienfragen / BSV

Die Stelle plädiert vor allem für eine bessere Integration der Jugendlichen in Schule, Sport, Freizeit, Jugendaktivitäten, Ausbildung und Arbeit sowie eine bessere Integration der Familien in die Gesellschaft, ins soziale Leben etc.; dies seien wichtige Elemente zur Vermeidung von Problemen und Kriminalität.

Mögliche Massnahmen:

- Informationen über die unterschiedliche Rolle von Familie, Frau und Kindern, sowie einen andern Stellenwert von Kultur, Religion und Erziehung gegenüber den Herkunftsländern.
- Information in den Schulen über Rechte, Pflichten und Verhaltensregeln in der Schweiz sowie über die Grenzen der Gewalt und das strafrechtliche Sanktionensystem.
- Sensibilisierungskampagnen in Oeffentlichkeit und besonders betroffenen Ausländergruppierungen.
- Orientierung über Anlaufstellen, die in Konfliktsituationen Hilfe leisten können.
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schulbehörden, Lehrpersonal und Polizei fördern
- Einsatz von Mediatoren etc. vor allem bei Schwierigkeiten unter Jugendlichen bzw. zwischen Jugendlichen und ihren Eltern und zwischen Eltern und Schule
- Ausbildung von Eltern, Schulbehörden etc.

Die Zentralstelle macht auf verschiedene Aktivitäten auf Stufe Kantone und Bund aufmerksam, welche die Prävention vor allem gegen Gewaltanwendung zum Gegenstand haben.

10.2.3 Die Beurteilung der Asylorganisation Zürich

Kriminelles Verhalten entsteht nach Auffassung dieser Institution dort, wo die Gewalt einen fruchtbaren Boden hat. Dies ist der Fall, wenn Menschen sich ohnmächtig fühlen, keinen Handlungs- und Entscheidungsspielraum haben, keine persönlichen und gesellschaftlichen Perspektiven entwickeln (können), ausgegrenzt sind, ihnen die Orientierung fehlt, sie ihre persönliche Würde nicht wahren können.

Handlungsbedarf

Integrationsmassnahmen aller Art sind die beste Vorbeugung für Gewaltanwendung. Es fällt namentlich Folgendes in Betracht:

- Der Einsatz von Mediatoren und Mediatorinnen, um Brücken zwischen sprachlichen und kulturellen Gräben zu schlagen.
- Die Schule spielt im Präventionskonzept eine wichtige Rolle, wobei der Schulung und Unterstützung der Lehrkräfte besondere Beachtung zu schenken ist.
- Die Einbettung in geordnete Familienstrukturen bildet einen zentralen Punkt der Prävention. Daher soll der Familiennachzug möglichst rasch erfolgen.
- Bildungs- und Beschäftigungsprogramme sollen vermeiden, dass Jugendliche sich selbst überlassen bleiben.
- Unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen; die fehlenden familiären Strukturen sind durch spezielle Betreuungsangebote zu kompensieren.
- Interkulturelle Konfliktberatungsstellen tragen oft dazu bei, Konflikte zu vermeiden oder beizulegen.
- Zwar wurden bereits zahlreiche Projekten lanciert, die auch erfolgreich verlaufen. Es fehlt ihnen jedoch die konsequente Unterstützung durch die öffentliche Hand.

10.2.4 Die Beurteilung der Eidg. Ausländerkommission (EKA)

Auch für die EKA steht die mangelnde Integration von Ausländerinnen und Ausländern in die Gesellschaft als Hauptgrund für kriminelles Verhalten fest. So sei die fehlende Sozialkontrolle der Grossfamilie, der Sippe oder auch der unmittelbaren Nachbarschaft, die in gewissen Ländern und Gegenden dem einzelnen Menschen Rückhalt bietet, besonders störend. Dieser wichtige Rahmen geht bei einer Emigration aus dem bewährten Gebiet verloren. Gerade bei Jugendlichen sei dies besonders wichtig, denn gerade sie seien stark der Gefahr der Frustration,

mangelnder Perspektiven und der Orientierungslosigkeit ausgesetzt. In diesem Sinn gelte es mit schulischen und beruflichen Fördermassnahmen aber auch mit dem Aufbau von Bezugsnetzen, der Gefahr einer sich häufenden Straffälligkeit zuvorzukommen.

Handlungsbedarf:

- Mediatoren üben eine wichtige Brückenfunktion aus. Sie informieren einerseits über schweizerische Institutionen, Normen und Wertvorstellungen, andererseits bauen sie Vorurteile ab und schaffen Kontakte innerhalb der schweizerischen Wohnbevölkerung.
- Selbstverständliches respektvolles Zusammenleben von Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Herkunft ist die beste Prävention. Der Schule kommt hier eine wichtige Rolle zu. Die Schulen benötigen jedoch Unterstützung, z.B. durch die Zusammenarbeit von schweizerischen und ausländischen Lehrkräften, durch die vermehrte Aufnahme von ausländischen Eltern in schulische Gremien etc.
- Jugendlichen muss unabhängig ihres Aufenthaltsstatus die Möglichkeit geboten werden, neben der schulischen eine berufliche Aus- und Weiterbildung zu absolvieren.

10.2.5 Die Beurteilung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH)

Ein wichtiger Grund für die Gewaltanwendung gerade von Asylsuchenden ist gemäss SFH darin zu suchen, dass diese oft selber Gewalt erleben. Dies nicht nur vor ihrer Flucht in die Schweiz, sondern auch während ihres Aufenthalts in unserem Land, z.B. durch verbale und andere als rassistisch empfundene Aggressionen durch die schweizerische Bevölkerung, Arbeitsverbot, Tiefstlöhne, Abkoppelung von den herkömmlichen soziokulturellen Beziehungen etc. Dazu kommen ungenügende Kenntnisse der schweizerischen Normen und Verhaltensregeln. Anders ausgedrückt wird hier auch die fehlende Integration als hauptsächlicher Grund für Kriminalität der Asylsuchenden festgestellt.

Massnahmen

- Sensibilisierung und Ausbildung der Lehrkräfte, damit die Probleme an Ort und Stelle, das heisst in der Schulklasse, angegangen werden können.
- Traumatische Erlebnisse sollen so rasch als möglich durch speziell ausgebildetes Personal behandelt werden.
- Das Vermitteln einer regulären Tagesstruktur vor allem für Jugendliche, welche ihre Schulzeit beendet haben bzw. nicht eingeschult werden können. Hier sind Ausbildungsangebote und Freizeitangebote sehr wichtig.
- Das Netz der Mediatorinnen und Mediatoren ist zu verstärken und zu professionalisieren. Gerade bei Schwierigkeiten in und mit der Schule ist deren Einsatz sehr nützlich.

- Beirat- und Vormundschaft können vor allem bei unbegleiteten Minderjährigen ein gutes Instrument sein und zwar sowohl mit Bezug auf die Beziehungen zu Schule und Lehrkräften als auch im gesellschaftlichen Alltag.
- Das Personal, das sich um Asylsuchende und vorläufig aufgenommen kümmert, ist von administrativen Pflichten zu entlasten, damit sie ihre unterstützende Rolle besser wahrnehmen können.
- Die Unterkunft bei Verwandten ist zu fördern, damit ein familiäres Auffangnetz geschaffen werden kann.
- Sensibilisierung und Information aller Betroffenen und der Bevölkerung über die besondere Problematik von Asylsuchenden durch alle involvierten Behörden und Stellen sind zu fördern.
- Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen bezüglich Unterbringung, Zugang zum Gesundheitswesen, Ausbildung, Information, Schaffen von Tagesstrukturen, Vorbereitung der Rückkehr etc.

10.3 Fazit

Als Ergebnis aus den verschiedenen Anhörungen kann folgendes festgehalten werden.

- Auffallend ist, dass übereinstimmend von allen Hearingsteilnehmern die ***mangelnde Integration der Ausländerinnen und Ausländer in die Gesellschaft als der Hauptgrund für die Ausländerkriminalität*** genannt wird. Demzufolge werden zur Bekämpfung der Ausländerkriminalität vor allem Integrationsmassnahmen gefordert. Die AGAK schliesst sich dieser Sichtweise an. Sie verzichtet jedoch darauf, ein gesondertes Paket von Integrationsmassnahmen vorzuschlagen, da solche von der Eidg. Ausländerkommission in Zusammenarbeit mit den zuständigen Instanzen von Kantonen und Gemeinden sowie den betroffenen Ausländerdiensten erarbeitet werden müssen. Die mit dem neuen Integrationsartikel im ANAG geschaffene Möglichkeit, Integrationsprojekte bundesseitig finanziell zu unterstützen, wird dabei ausdrücklich begrüsst. Im Massnahmenkatalog wurden daher nur punktuell einige besonders wichtig scheinende Massnahmen aufgeführt (siehe Massnahmen Nr. 1 und 2).
- Ebenfalls einig waren sich die Hearingsteilnehmer, dass alle vorgeschlagenen Massnahmen nur Ausländerinnen und Ausländer erreichen können, welche sich in der Schweiz aufhalten, sei es vorübergehend, sei es dauernd. Das Problem der Kriminaltouristen dagegen kann damit nicht gelöst werden.
- Der Schule kommt nach Ansicht aller Hearingsteilnehmer eine wichtige Rolle zu. Allerdings ist vor allem von Seiten der schweizerischen Teilnehmer darauf hingewiesen worden, dass die Schule nicht überfordert werden dürfe; es könne ihr nicht einfach die gesellschaftspolitische Verantwortung für Kinder und Jugendliche überbunden werden, womit eben den Familienstrukturen nach wie vor - und namentlich bei Ausländern - besondere Bedeutung zukommt.

- Für die Arbeitsgruppe war entscheidend, dass im Bereich der Prävention bereits sehr viele Projekte bestehen, welche die Integration von Ausländerinnen und Ausländern und ganz besonders von Kindern und Jugendlichen zum Gegenstand haben. Der AGAK scheint jedoch die Koordination und Vernetzung all dieser Projekte von entscheidender Bedeutung. Eine wichtige Rolle wird hier der EKA und ihrem Sekretariat zu kommen.
- Die AGAK erachtete die Hearings als sehr wertvoll, dies vor allem deshalb, weil sie für die Erarbeitung des Massnahmenkataloges wertvolle Hintergrundinformationen lieferten und daraus für einige der vorgeschlagenen Massnahmen auch die erforderliche Begründung hergeleitet werden kann.

11. Schlussfolgerungen

11.1 Grundsätzliches

Straftaten werden in der Bevölkerung unterschiedlich wahrgenommen und empfunden. Diese **subjektive Wahrnehmung** hängt u.a. davon ab, wie stark und unmittelbar jemand von einer Straftat, namentlich einem Gewaltdelikt betroffen ist, von regionaler Deliktshäufigkeit und -intensität sowie von der Art und Weise der Berichterstattung in den Medien. Dabei gilt das Augenmerk erfahrungsgemäss in besonders hohem Mass den von Ausländerinnen und Ausländern verübten Straftaten.

Die **statistischen Untersuchungen** zeigen, 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, wobei die höchsten Ausländeranteile bei Gewalt- und Betäubungsmitteldelikten (z.B. Raufhandel und Angriff mit 82% und Betäubungsmittelhandel mit 80%) ausgewiesen werden und der Anteil an Asylsuchenden besonders hoch ist. Bezogen auf die mittlere erwachsene Bevölkerung 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 und die Widerhandlungen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen und Militärstrafgesetz ausgeklammert, betragen die Anteile für Schweizer 0,3%, für Ausländer 0,6% und für Asylsuchende 4% (Belastung rund 12mal höher als bei Schweizern). 20% aller Verurteilten haben keinen Wohnsitz in der Schweiz. (Vgl. Ziff. 6.2.2 und 6.2.4).

Was auffällt ist die (nicht unbedingt erwartete und ohne vertiefte weiterführende Abklärungen kaum erklärbare) Tatsache, dass vor allem ausländische Männer, weniger ausgeprägt auch Ausländerinnen, **mit zunehmender Dauer des Aufenthaltes 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 (vgl. Ziff. 6.2.3). 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.⁴⁹

11.2 Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund kommt den Massnahmen, welche zu einer besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Gesellschaft⁵⁰ 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 die hohe Ausländerkriminalität** bezeichnet haben (vgl. Ziff. 10.3). Als damit im Zusammenhang stehend und ebenso wichtig erscheint der Arbeitsgruppe eine **bessere Orientierung der Ausländerinnen** 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 (vgl. Ziff. 10.1.2).

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 Bosnien-Herzegowina oder Kosovo) fliehen zwecks Schutzsuche meist ganze Familien.

Das Bundesamt für Flüchtlinge weist nun aufgrund von Statistikklage und eigenen Erkenntnissen darauf hin, dass die Kriminalität bei asylsuchenden jungen Männern am höchsten ist, wobei schon rasch nach der Einreise vor allem Personen aus der ehemaligen Sowjetunion, im späteren Verlauf des Verfahrens Asylsuchende aus Albanien, Kosovo und Westafrika auffallen (namentlich hohe Aktivität im Drogenhandel).

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 alleinstehende 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

⁴⁹ In der Gesamtbeurteilung darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass die Personen aus dem Asylbereich einen Gesamtbestand von rund 100'000 ausmachen, während der übrige Ausländeranteil an der schweizerischen Gesamtbevölkerung nahezu 1,4 Mio Personen beträgt (Ziff. 4.3.2)

⁵⁰ Je nach Blickwinkel wird dabei der Integration in die eigene Bevölkerungsgruppe eine mindestens so hohe Bedeutung beigemessen wie der Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft (vgl. Ziff. 10.1.2)

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. Erhöhte Bedeutung sollte dabei der Kontrolle als gefährlich erkannter Ausländer mittels Eingrenzung und strikter Kontrolle der Massnahme beispielsweise durch elektronische Ueberwachung 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, Auswertung und Erkenntnisverbreitung** auf. Hier unterstützt die AGAK insbesondere die Zielsetzungen bereits pendenter 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 Ueberstellungsübereinkommen sowie bilaterale Abkommen aufdrängen. Zudem müssen die Anstrengungen des Bundes und der Kantone zur Vermeidung der Probleme bei der Papierbeschaffung und zwangsweisen 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 erkannte Ressourcendefizite - in personeller und materieller Hinsicht - so rasch als möglich behoben werden, im Wissen um die oft auch angespannte Finanzlage, in der Ueberzeugung aber auch, dass ein angemessener Mitteleinsatz bei der Prävention alleweil günstiger zu stehen kommt als die Folgekosten von Versäumnissen⁵¹.

⁵¹ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die gegenwärtig im Gang befindliche Analyse "Ressourcenbedarf im Sicherheitsbereich", welche verschiedene Projekte wie etwa USIS mit Berührungspunkten zum Projekt "Armee XXI" einschliesst, sowie den Umstand, dass die Lenkungsgruppe Sicherheit den Ressourcenbedarf in den einzelnen sicherheitsrelevanten Aufgabenbereichen des Bundes periodisch zu überprüfen hat.

12. Massnahmenkatalog

Die erörterten Massnahmen wurden in folgende Kategorien unterteilt:

- **Massnahmen allgemeiner Natur zur Verbesserung erkannter Schwachstellen in den Bereichen Zuständigkeitsaspekte, Zusammenarbeit unter den betroffenen Behörden, Information und Auswertung, Ressourcen und Ausbildung, Verfahrensfragen sowie besondere Schutzbedürfnisse**
- **Massnahmen zur Fernhaltung von Ausländern mit kriminellen Absichten**
- **Massnahmen zur Verhütung von Ausländerkriminalität im Landesinnern und für eine effiziente Strafverfolgung**
- **Massnahmen zur Wegweisung straffälliger Personen aus dem Ausland und zur Rückfallverhinderung**
- **Massnahmen im Bereich der Statistik**

Für die **Priorisierung der einzelnen Massnahmen** wurde auf folgende Kriterien abgestellt:

1. Priorität: Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **sehr wichtig**.
2. Priorität: Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **wichtig**.
3. Priorität: Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **nützlich**.

Die verschiedenen Massnahmen und ihre Beurteilung werden als **Beilage zum Schlussbericht in einem separaten Katalog** aufgelistet.

13. Anträge

Die Arbeitsgruppe stellt abschliessend folgende Anträge:

- **Kenntnisnahme** des Berichtes
- **Definition des politischen Handlungsbedarfes**, namentlich bezüglich Ressourcen und als wichtig erachteter Kontrollen
- **Initiierung der Umsetzungsarbeiten** bezüglich der vorgeschlagenen Massnahmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich
- **Entscheid über eine Orientierung der Öffentlichkeit** und eine allfällige Veröffentlichung des Berichtes

Frauenfeld / Bern, 5. März 2001

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|--------|---|
| ACF | arrêté du Conseil fédéral |
| ADN | acide désoxyribonucléique |
| AFIS | Automatisiertes Fingerabdruck – Identifikations-System |
| AGAK | Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität Groupe de travail Criminalité des étrangers |
| ANAG | Bundesgesetz vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern |
| ANAV | Vollziehungsverordnung zum ANAG |
| ARK | Asylrekurskommission |
| AS | Amtliche Sammlung |
| AuG | Ausländergesetz |
| AUPER | Automatisiertes Personenregister |
| AVENIR | KKPKS-Kommission für Projekt Polizei XXI |

B

| | |
|-------|---|
| BAP | Bundesamt für Polizei |
| BetmG | Betäubungsmittelgesetz |
| BetmS | Betäubungsmittelstatistik |
| BFA | Bundesamt für Ausländerfragen |
| BFF | Bundesamt für Flüchtlinge |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BG | Bundesgesetz |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BRB | Bundesratsbeschluss |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherung |
| BVO | Verordnung vom 6.10.1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer |
| BWIS | Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit |

C

| | |
|-------|--|
| CCDJP | Conférence des chefs de départements cantonaux de justice et police |
| CCPCS | Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse |
| CEDH | Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales |
| CFE | Commission fédérale des étrangers |
| Cgfr | Corps des gardes-frontière |
| CP | Code pénal |
| CPM | Code pénal militaire |
| CRA | Commission suisse de recours en matière d'asile |
| CTPS | Commission technique des polices suisses |

D

| | |
|------------|--|
| DAP | Dienst für Analysen und Prävention (des BAP) |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFE | Département fédéral de l'économie |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| DNA-Profil | Desoxyribonukleinsäure = im Kern jeder biologischen Zelle enthaltene Erbsubstanz |

| | |
|----------|---|
| E | |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EDNA | Erkennungsdienstliches DNA-Profil-Informationssystem |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EffVor | Effizienzvorlage |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz – und Polizeidepartement |
| EKA | Eidgenössische Ausländerkommission |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EU | Europäische Union |
| EURODAC | System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten im Rahmen des Dubliner Erstasyabkommens (EU) |
| EUROPOL | Europäisches Polizeiamt |
| EVD | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement |
| F | |
| FREPO | Fremdenpolizei |
| G | |
| GT | Groupe de travail |
| GWK | Grenzwachtkorps |
| H | |
| I/J | |
| INTERPOL | Organisation internationale de police criminelle / Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation |
| ISP | Institut suisse de police |
| JANUS | Informationssystem der Kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (heute Bundeskriminalpolizei) |
| JUSUS | Jugendstrafurteilsstatistik |
| K | |
| KaPo | Kantonspolizei |
| KILA | Koordinationsstelle Identitäts- und Legitimationsausweise |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| KKPKS | Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz |
| KRISTA | Kriminalstatistik |
| L | |
| LCR | Loi fédérale sur la circulation routière |
| LKW | Lastkraftwagen |
| LMSI | Loi fédérale du 21.3.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure |
| LSEE | Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers |
| LTTE | Liberation Tigers of Tamil Eelam |
| M | |
| MStG | Militärstrafgesetz |
| MWSt | Mehrwertsteuer |
| N | |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| O | |
| ODR | Office fédéral des réfugiés |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |

| | |
|-------------|---|
| OFE | Office fédéral des étrangers |
| OFP | Office fédéral de la police |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OK | Organisierte Kriminalität |
| OLE | Ordonnance du 6.10.1986 limitant le nombre des étrangers |
| P | |
| PESEUS | Projekt EJPD- Strategie EU – Schweiz |
| PKK | Partya Karkeren Kurdistan (Kurdische Arbeiterpartei) |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik |
| Polizei XXI | Ueberprüfung von Auftrag und Strategie der Polizei zur Neuregelung deren Strukturen und Organisation unter Beteiligung des Bundes |
| ProjEff | Projet d'Efficacité |
| Q | |
| R | |
| RCE | Registre central des étrangers |
| RIPOL | Système de recherches informatisées de police / Automatisiertes Fahndungssystem |
| S | |
| SAP | Service d'Analyse et de Prévention (OFP) |
| seco | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SFH | Schweizerische Flüchtlingshilfe |
| SIS | Schengener Informationssystem |
| SKVP | Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention |
| SPC | Statistique policière de la criminalité |
| SPI | Schweizerisches Polizeiinstitut |
| SPTK | Schweizerische Polizeitechnische Kommission |
| SR | Systematische Sammlung (des Bundesrechtes) |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StruPol | Projekt Neue Strukturen im Polizeibereich |
| SVG | Strassenverkehrsgesetz |
| SUS | Strafurteilsstatistik erwachsene Personen |
| T | |
| TED | traitement électronique des données |
| U | |
| UAST | Unterarbeitsgruppe Statistik (der AGAK) |
| UCK | Ushtria Clirimitare e Kosoves (Befreiungsarmee von Kosovo) |
| USIS | Ueberprüfung des Systems Innere Sicherheit Schweiz |
| V | |
| VIntA | Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern |
| VO | Verordnung |
| VOSTRA | Vollautomatisiertes Strafregister |
| W | |
| WTO | World Trade Organisation |
| X/Y/Z | |
| ZAR | Zentrales Ausländerregister |
| ZGB | Zivilgesetzbuch |

Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität Massnahmenkatalog

Die im Verlauf der Arbeiten erörterten Massnahmen werden nachstehend in folgende Kategorien unterteilt

- A) Allgemeine Probleme (Integrationsaspekte, Zuständigkeitsfragen, Zusammenarbeit der Behörden, Information und Auswertung, Ressourcen und Ausbildung, Verfahrensfragen sowie besondere Schutzbedürfnisse)
- B) Fernhalten von Ausländern mit kriminellen Absichten
- C) Verhütung von Ausländerkriminalität im Landesinnern und effiziente Strafverfolgung
- D) Wegweisung straffälliger Personen aus dem Ausland und Rückfallverhinderung
- E) Statistik

Auf den Handlungsbedarf wurde teilweise im Bericht ausdrücklich hingewiesen; entsprechende Referenzstellen sind bei der einzelnen Massnahme vermerkt. Zum Teil wurden die Massnahmen direkt als Ergebnis der diesbezüglichen Diskussionen in der Arbeitsgruppe in den Katalog eingestellt.

Für die **Priorisierung der einzelnen Massnahmen** wurde auf folgende Kriterien abgestellt

Prioritäten

1. Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **sehr wichtig**
2. Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **wichtig**
3. Für die Bekämpfung der Ausländerkriminalität **nützlich**

A) Massnahmen allgemeiner Natur

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| <p>1. Bessere Orientierung der Ausländer/-innen über Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten und Funktionsweise unserer Behörden sowie über unser Recht (S. 62ff., 67f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten eines Info-Konzeptes mit allen beteiligten Stellen auf Stufe Bund/Kanton und Gemeinde • Definition ethniespezifischer Präventionsprojekte in verschiedenen Sprachen • Ausbau der Schweiz. Koordinationsstelle für Verbrechensprävention mit konkreten Zielvorgaben • Förderung von Sprachkursen • Förderung der Mediatorentätigkeit zur Konfliktverhinderung und -lösung unter Einbezug von Vertretern betroffener Ausländergruppierungen | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden • Eidg. Ausländerkommission (EKA) |
| <p>2. Bessere Information der schweizerischen Behörden und Bevölkerung über die verschiedenen Aspekte der Ausländerproblematik, insbesondere der Ausländerkriminalität (S. 5, 54f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten eines Info-Konzeptes mit allen beteiligten Stellen auf Stufe Bund/Kanton und Gemeinde • Interdisziplinäre Medienkonferenzen zu gemeinsamen Problemen; Schaffen spezifischer Informationsforen • Erarbeiten von Lösungsansätzen in gemischten Workshops • Vermehrter Einbezug von Politikern in Arbeitsgruppen und von Praktikern bei der Gesetzgebung • Erarbeiten von Konzepten für Kinderschutz und Opferhilfe • Merkblätter mit Verhaltensregeln | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| <p>3. Besserer Schutz von GWK, Polizei, Beamten, Schalterpersonal etc. gegen Drohungen und Gewalt (S. 10, 54)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsequente risikogerechte Kontrollen in gefährdeten Bereichen • Noch raschere polizeiliche Interventionen • Höhere Dotation von Kontroll- und Interventionsgruppen . • Spezialausbildung zur Schulung risikogerechten Verhaltens (z.B. Einsatz von Sicherheitsberatern) • Permanente Evaluation und gezieltes Beschaffen moderner Kontroll- und Schutzinstrumente (z.B. vermehrte mobile Videoüberwachung bei Grenzkontrollen, mobile und fixe Röntgenanlagen etc.) | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden |
| <p>4. Opfer- und Zeugenschutz (S. 54, 56, 69)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten von Opfer- und Zeugenschutzprogrammen; Vorkehren zur Verbesserung des Anzeigeverhaltens von Opfern; Einführen besserer Schutzmechanismen • Gesetzl. Grundlagen, die die Zusicherung der Anonymität und Verwertung von Aussagen anonym bleibender Personen unter Berücksichtigung von Verfahrensgarantien zulassen • Aufschub der Ausweisung von und Rückkehrhilfe für illegal sich in der Schweiz aufhaltende Ausländerinnen, die zur Prostitution gezwungen werden, bis nach erfolgter Aussage • Grundlage für Kronzeugenregelung und Anreizfaktoren für Geständnisbereitschaft schaffen | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund /Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - Trafficking - AG Menschenhandel |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|---|------------------|--|
| <p>5. Aufgabenteilung Bund – Kantone / Gemeinden analysieren und optimieren (S. 51f., 55ff.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermehrte OK-Bearbeitung durch den Bund (z.B Vorantreiben der EffVor) • Schaffen gemischter Ermittlungsgruppen (strategisch + operationell) unter Leitung des Bundes • Vermeiden von Parallelermittlungen • Bildung von effizienten interdisziplinären Einsatzgruppen mit klaren Zuständigkeiten (Polizei, GWK, Spezialisten BAP etc.) • Klare Zuständigkeitsregelung für sicherheits- und kriminalpolizeiliche Aufgaben in den Städten • Vereinheitlichung der Strafprozessordnung | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI - Umsetzung Strupol - EffVor |
| <p>6. Aufgaben, Rolle, Zuständigkeit und Unterstellung GWK klären, neu festlegen und optimieren (S. 51f., 56f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personenkontrolle an der Grenze in der Kompetenz des Bundes für alle Verkehrsarten (Strasse, Schiene, Gewässer, Flugplätze): ausschliessliche Kompetenz des GWK • Verstärkung des GWK, damit die Kontrolldichte erhöht und notwendige Schwergewichte gebildet werden können • Optimierung der Zusammenarbeit mit den hauptbetroffenen Bundesämtern (Prüfen Transfer ins EJPD) • Erweiterte Kompetenzen für GWK – Kontrolle, Abklärung, Verzeigung (Schaffen einschlägiger Rechtsgrundlagen) | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI - Umsetzung Strupol |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|---|------------------|---|
| <p>7. Zusammenarbeit GWK – Polizei optimieren (S. 51f., 56f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten eines Zusammenarbeitskonzeptes (Koordinationsausschuss KKPKS / GWK) mit folgenden Elementen <ul style="list-style-type: none"> - Schnittstellenanalyse - Gemeinsame Kontroll- und Ermittlungsgruppen - Gemeinsame Aus- und Weiterbildung (inkl. Stages) - Gemeinsame Nachrichtenbedürfnisse eruieren und Informationsfluss festlegen (z.B. Erledigungsmeldungen durch die FREPO an das GWK: z.B. beim Anordnen einer Einreisesperre ist ein schnellerer Eintrag im ZAR/RIPOL notwendig, da die lange Bearbeitungszeit durch die betroffenen Personen ausgenützt wird, z.B. durch einen erneuten Versuch zum Grenzübertritt) - Gemeinsame Lageanalysen fördern • Zuständigkeitsvereinbarungen GWK / KaPo Grenzkantone | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone, insbesondere GWK mit Polizeikorps der Grenzkantone • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI |
| <p>8. Verbesselter Informationsaustausch unter den zuständigen Behörden im Inland (S. 52, 55)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rasches Schaffen eines nationalen sowie von regionalen Lagezentren (rasche Funktionsfähigkeit des DAP/BAP als eidg. Lagezentrum) • Stufengerechte Informationsbeschaffung und -auswertung mit besserer eidgenössischer und regionaler Auswertung • Erstellen von Lagebildern und Definition von bereichsspezifischen Strategien, einschliesslich Erfassen von modus operandi, Beziehungen zwischen Täterschaft und Opfer, Aktionsschwerpunkten etc. • Rekrutierung sowie Aus- und Weiterbildung von Analytikern fördern • Effizientere Anwendung aller Ripolapplikationen sowie "Police on line" • Realisierung von Ripol 4 • Umsetzung Konkordat über Datenaustausch | 1 | <p>Bearbeitung in Projekten</p> <ul style="list-style-type: none"> • USIS • Polizei XXI • Umsetzung Strupol • EffVor • Trafficking |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|--|
| <p>9. Fremdenpolizei besser in den Informationsaustausch einbinden (S. 53)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Systematische Meldung strafbarer Handlungen von Ausländern an FREPO • Systematische und rasche Mitteilung von Verurteilungen an FREPO durch Justizbehörden • Verstärkung Meldefluss Polizei– FREPO • Transparenz schaffen für FREPO ab Eröffnung Strafverfahren bis und mit Urteil (siehe auch Massnahme 11) | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Kantone (FREPO, Polizei, Justiz) <p>Bund (Art. 359/60 StGB)</p> |
| <p>10. Besserer Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden im Ausland (S. 55, 59)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rasches Umsetzen der Polizei - Kooperationsverträge mit den Nachbarstaaten • Einrichten von Kontaktstellen und Kooperationszentren • Weiterführung der Bestrebungen im Rahmen der "Alpeninformationspartnerschaft" • Weiterführung der Bestrebungen für eine Annäherung an den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts • Ausbau des Systems der Verbindungsbeamten inkl. EUROPOL • Bereitstellen rechtl. und techn. Mittel für den automatisierten Datenaustausch im operativen Bereich • Ausbau der Fingerabdruck - Vergleichsmöglichkeiten mit Nachbar- und Risikostaaten zwecks rascher Identifizierung von Kriminellen • Gemischte Stages + praktischer Erfahrungsaustausch vor Ort (Polizei, GWK, Justiz) | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - PESEUS - "Alpeninformationspartnerschaft" - Umsetzung Polizei-Kooperationsverträge mit den Nachbarstaaten - USIS/Polizei XXI - Trafficking |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|--|
| <p>11. Optimierung des Datenaustauschs unter Berücksichtigung der Datenschutzbedürfnisse (S. 52, 55f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung des Zugriffs auf AUPER, ZAR, JANUS für alle im Ausländerbereich tätigen Behörden • Beschleunigung des Verfahrens zur Ausschreibung gesuchter Personen • On-line Verbreitung wichtiger Nachrichten von der Front an die Lagezentren etc. • Rechtliche Schranken bei der Beschaffung sicherheits- und kriminalitätsrelevanter Informationen beseitigen (zur Zeit ist z.B. ein VOSTRA-Zugriff nur im Rahmen formell eröffneter Ermittlungsverfahren, nicht auch zugunsten der Fremdenpolizei möglich) • Harmonisierung eidg. und kantonaler Datenschutzvorschriften und Einführung längerer Lösungsfristen • Optimierung des Datenabgleiches betreffend Strafurteile zwischen BFF und BFA | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI |
| <p>12. Aufstockung der Ressourcen der Sicherheits- und Justizbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden (S. 52f., 69)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufstockung der Ressourcen der zuständigen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden • Priorisierung der Aufgaben, insbesondere Einsatz von GWK und Polizei für ihre Kernaufgaben; Verzichtsplanning im Bereich zweitrangiger Aufgaben • Attraktive Anstellungsbedingungen (u.a. konkurrenzfähige Löhne, Karriereplanung und Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven) | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI - Umsetzung Strupol - EffVor |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|---|------------------|---|
| <p>13. Optimierung der Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung ausländerspezifischer Bedürfnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung und Professionalisierung der Aus- und Weiterbildung unter stärkerer Beteiligung und Koordination des Bundes • Erarbeiten eines Ausbildungskonzeptes unter Berücksichtigung der Angebote von KKPKS/SPI mit Definition fach- und stufengerechter Segmente (Spezialisten, Sicherheitsorgane) • Koordination mit Angeboten von Bildungs- und Forschungsinstituten des In- und Auslandes • Einsatz von vollamtlichen Ausbildungsspezialisten für Programmgestaltung und Umsetzung | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI |
| <p>14. Optimierung der Ausrüstung (S. 52f., 58)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Uebermittlungs- und Informatikmittel zwischen GWK, BAP und kantonalen Stellen (KaPo, FrePo) sowie koordiniertes Beschaffen von EDV-Mitteln • Rasches Realisieren eines Sicherheitsfunknetzes Schweiz • Ermitteln von Hard- und Softwareunterschieden unter Einbezug der SPTK (Status-, Fahndungs-, Verzeigungs- und Verurteilungsdaten) • Rasche Verwirklichung einer INTRANET-Kommunikation | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI |
| <p>15. Regionale und städtische Risikogebiete besser in Sicherheitskonzepte einbeziehen (S. 53)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klare Definition von Risikogebieten • Gezielte Verstärkung der Polizeipräsenz (stationär und mobil) vor allem in risikoreichen Regionen und Stadtquartieren | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Kantone/Gemeinden • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| <p>16. Beschleunigung von Rechtshilfeverfahren (S. 53)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung beschleunigter Rechtshilfeverfahren (wenn CH Verfahren rasch abwickelt, kann sie Gleiches vom Ausland fordern; Ueberprüfung von Rechtshilfевoraussetzungen und -abkommen) • Ressourcenverstärkung; raschere Uebersetzungen (siehe auch Massnahme 12) • Verkürzung des Rechtsmittelweges; wo immer möglich Entzug aufschiebender Wirkung • Kontakte und Kommunikationswege aus früheren Verfahren besser nutzen | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone |
| <p>17. Illegal sich in der Schweiz aufhaltende kriminelle Jugendliche</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kein Verzicht auf Erziehungs- und Resozialisierungsmassnahmen von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden kriminellen Jugendlichen. | 3 | <ul style="list-style-type: none"> • Kantone/Gemeinden |

B) Massnahmen zur Fernhaltung von Ausländern mit kriminellen Absichten

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| <p>18. Kontrolle an der Grenze verbessern (S. 51f., 56f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etatbestand des GWK angemessen aufstokken • Instrumentarium an der Grenze für effektivere und effizientere Kontrollen verbessern, z.B. umgehend die wichtigsten Grenzübergangsstellen mit AFIS ausrüsten, Einführung von Fingerabdruck – Kontrollmöglichkeiten in den Patrouillenfahrzeugen des GWK • Technische Ueberwachung von besonders gefährdeten Gebieten (z.B. Einsatz von Video etc.) • Vertiefte Kontrollen im Bahn-, LKW - und Postverkehr (Ein- und Ausreise), unter Einbezug von technischen Hilfsmitteln wie <ul style="list-style-type: none"> - Einsatz von Röntgengeräten analog den Handgepäckkontrollen im Flugverkehr - Herzfrequenzmesser zur Verhinderung von Menschenschmuggel in Containern und LKW | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EFD) • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - USIS - Polizei XXI - SWISS AFIS |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|--|
| <p>19. Risikogerechtere Visumpolitik und -praxis (S. 52, 69)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visumserfordernisse gegenüber Personen aus risikoträchtigen Staaten verschärfen, einschliesslich Prüfung der Frage der Ein- und Wiedereinführung der Visumspflicht • Kontrollschwelle bei der Visaerteilung erhöhen, vor allem durch Sensibilisierung und Ausbildung der CH-Botschaftsangehörigen im Bereich Fälschungen, AFIS etc. (ev. Ausbildung durch GWK-Spezialisten) • AFIS - Zugang von Botschaften in Gebieten mit hohem Missbrauchsrisiko (Ermöglichen von Fingerabdruckvergleichen) • Einsatz von spezialisierten Beamten in den Schweizer Botschaften (z.B. aus dem GWK) für die Dokumentenkontrolle in risikoträchtigen Staaten | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD/EDA) • Bearbeitung in Projekt <ul style="list-style-type: none"> - SWISS AFIS |
| <p>20. Koordination der Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration verstärken (S. 29, 51f., 57)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufbau einer Zentralstelle für die Bekämpfung des Menschen schmuggels, nicht nur als Info- und Auswertzentrale, sondern auch als Instrument zur Erarbeitung von Strategien • Strafandrohung für Schlepperei erhöhen | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD [BAP, BFA, BFF]; EDA) • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - Trafficking - AG Menschenhandel |

C) Massnahmen zur Verhütung von Ausländerkriminalität im Landesinnern und effiziente Strafverfolgung

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| 21. Eliminieren von Kontrolldefiziten (S. 53, 68f.) | | |
| a) in Hotellerie und Parahotellerie <ul style="list-style-type: none"> • Systematische und gesamtschweizerische Durchführung der Hotelkontrolle gestützt auf ein einheitliches Konzept, unter Einbezug der Parahotellerie (Schaffen der gesetzlichen Grundlage) | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden |
| b) in Asylunterkünften <ul style="list-style-type: none"> • Situationsangepasste Ein- und Ausgangskontrolle in den Kollektivunterkünften aller Kantone | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD)/Kantone |
| c) bei gewalttätigen Demonstrationen von Aktivisten ausländischer Gruppierungen <ul style="list-style-type: none"> • Mitteleinsatz zur Observierung namentlich in Städten erhöhen, insbes. Einsatz von technischen Mitteln wie Videoüberwachungen. | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD)/Kantone |
| d) im Rotlichtmilieu <ul style="list-style-type: none"> • Präsenz und Kontrollen im Rotlichtmilieu verbessern, Aufklärung betreiben, Beratung und Hilfe anbieten sowie Analysen über Beziehungsgeflechte, Missbrauchs- und Druckmodalitäten etc. erstellen (siehe auch Massnahme 15) • Zusammenarbeit FREPO, Polizei- und übrigen Verwaltungsbehörden verstärken • Prüfen, ob und wie der Rekrutierungskreis von Tänzerinnen ohne verstärktes Abgleiten in die Illegalität eingeschränkt werden kann | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD)/Kantone/ Gemeinden • Bearbeitung in Projekt - AG Menschenhandel |
| e) am Arbeitsplatz <ul style="list-style-type: none"> • Konsequenter Kontrollen bei den Arbeitgebern zur Erfassung von illegal Beschäftigten. | 3 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD/EVD)/Kantone /Gemeinden • Bearbeitung in Projekten - AG Schwarzarbeit - AG Menschenhandel |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|--|------------------|---|
| 22. Politisch motivierte Straftaten <ul style="list-style-type: none"> • Systematischere Erfassung der politisch motivierten Kriminalfälle, insbesondere bei der Austragung von im Heimatland begründeten Konflikten auf schweizerischem Territorium • Informationsbeschaffung aufgrund von BWIS und neuer Organisation im BAP (DAP) verstärken. • Kantone zur Bereitstellung entsprechender Ressourcen und zur verstärkten Mitwirkung anhalten. | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD-BAP)/Kantone |
| 23. Waffen, gefährliche Gegenstände (S. 53) <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Erfassung von Waffenerwerb und Waffenbesitz: Schaffen einer zentralen Meldestelle • Verbot für das Tragen von getarnten gefährlichen Gegenständen sowie von Waffenimitationen und Druckluftwaffen | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD)/Kantone |
| 24. Strafverfahren und Missbrauchsbekämpfung (S.53, 55) <ul style="list-style-type: none"> • Rasche Bearbeitung und Verabschiedung der Vorlage zur Schaffung einer einheitlichen schweizerischen Strafprozessordnung • Ausgewogenere Ausgestaltung von Verfahrensrechten (unter Einbezug von Beweislastfragen) und Ueberprüfung von Rechts-mittelwegen unter dem Gesichtspunkt möglicher Missbräuche • Beschränkung der Beschuldigtenrechte auf EMRK-Standard • Sanktionen für aussichtslose und trölerische Beschwerden (z.B. Kostenvorschüsse, Kostenauflegung etc.) • Einsatz verdeckter Ermittler rasch regeln | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD) • Bearbeitung in Projekt <ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche Strafprozessordnung |
| 25. Staatsgefährliches Propagandamaterial, BWIS und Geldsammlungen <ul style="list-style-type: none"> • Prüfen einer Nachfolgeregelung für den aufgehobenen BRB betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial • Möglichkeiten/Spielräume gemäss BG über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) konsequenter ausnützen • Prüfen einer gesetzlichen Grundlage, um gegen Geldsammlungen ethnischer Gruppen wie LTTE, UCK, PKK etc. vorgehen zu können. | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD)/Kantone |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (staatliche Behörden, Projekt etc.) |
|---|------------------|--|
| 26. Asylbereich (S. 68) <ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Tagesstrukturen und Beschäftigungsprogrammen insbesondere für jüngere Asylbewerber | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone/Gemeinden |

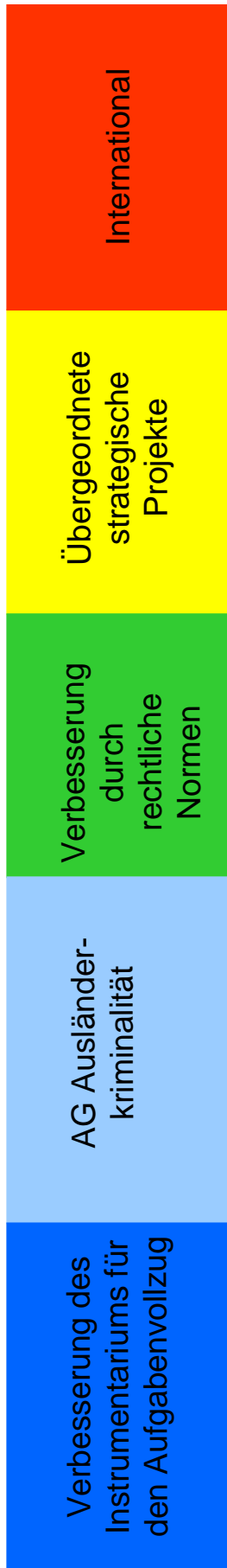
D) Massnahmen zur Wegweisung straffälliger Personen aus dem Ausland und zur Rückfallverhinderung

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (Projekt, Gesetzgeber, Institutionen) |
|--|------------------|---|
| 27. Fernhaltemassnahmen (S. 62, 69) <ul style="list-style-type: none"> • Neben Ausgrenzungen vermehrt Eingrenzungen verfügen; entsprechende Anweisung an die FREPO • Kontrolle der Massnahme (elektronische Fussfessel oder mindestens tägliche Meldung bei der Polizei) und bei Verletzung konsequente Ahndung • Schaffen eines Instrumentes gegenüber Verurteilten, welche infolge fehlender Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung nicht ausgeschafft werden können (z.B. Verlängerung Ausschaffungshaft, Schaffen eines neuen Straftatbestandes etc.) • Einführen der Möglichkeit, Eingrenzungen ohne Erfordernis einer Undurchführbarkeit des Wegweisungsvollzugs anordnen zu können. | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD- BFF/BFA)/ Kantone/Gemeinden |
| 28. Asylbereich (S. 46, 58, 68) <ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Verfahrensdauer inkl. ARK bei Personen mit hohem Kriminalitätsrisiko • Konsequenter prioritäre Behandlung einschlägiger Fälle, auch bei ARK • Rasche Wegweisung von vorbestraften Asylsuchenden • Behandlung einschlägiger Gesuche in den Empfangsstellen • Prüfung eines Nichteintretenstatbestandes bei Personen mit Vorstrafen von bestimmter Mindestdauer • Erleichterung von Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten: Reduktion der Limite auf Fr. 300.-- | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EJPD-BFF/ARK) • Bearbeitung in Projekten <ul style="list-style-type: none"> - SWISS AFIS - AG Wegweisungsvollzug (beauftragte Stelle für das Umsetzungscontrolling) |

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (Projekt, Gesetzgeber, Institutionen) |
|---|------------------|--|
| 29. Wegweisungsvollzug (S. 54, 69) <ul style="list-style-type: none"> • Rasche und konsequente Umsetzung der im Rahmen der AG Wegweisungsvollzug beschlossenen Massnahmen. • Gesetzliche Regelung für Zwangsmassnahmen bei Ausschaffungen (z.B. medizinische Ruhestellung) | 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund/Kantone • Bearbeitung in <ul style="list-style-type: none"> - AG Wegweisungsvollzug |
| 30. Strafvollzug im Heimatland (S. 52, 69) <ul style="list-style-type: none"> • Möglichst rasche Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzübereinkommens zum Europäischen Ueberstellungsübereinkommen, eventuell bilaterale Abkommen. | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund |

E) Massnahmen im Bereich der Statistiken

| Massnahmen | Priorität | Verantwortung (Projekt, Gesetzgeber, Institutionen) |
|---|------------------|---|
| 31. Revision Polizeiliche Kriminalstatistik/ PKS (S. 27) <ul style="list-style-type: none"> • Bereits eingeleitete Massnahmen für eine Verbesserung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) durch einheitliche und differenzierte Erfassung der einzelnen Straftaten, Tatverdächtigen sowie der Opfer und Täter – Opferbeziehungen vorantreiben | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EDI-BFS/EJPD-BAP)/Kantone |
| 32. Projektvergleich Strafurteils- und Strafvollzugsstatistik (S. 27) <ul style="list-style-type: none"> • Strafurteils- und Strafvollzugsstatistik durch regelmässige und möglichst automatisierte Abgleiche mit ZAR- und AUPER- Daten verbessern | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Bund (EDI-BFS/EJPD-BFA/BFF) |



Schengen-Assoziierung
Alpeninformationspartnerschaft
Kooperationsverträge mit den Nachbarstaaten
Rückübernahmeabkommen
europ. Überstellungsübereinkommen
PESEUS

USIS / Polizei XXI / EffVor

Strafprozessordnung

Revision Zollgesetz

Revision ANAG / ASYLG



SWISS-AFIS

EDNA

KILA

Umsetzung Vorschläge
AG Wegweisungsvollzug

Schwarzarbeit

Scheinehen

Trafficking
Menschenhandel