



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM



Migrationsbericht 2014

Impressum

Herausgeber: Staatssekretariat für Migration (SEM),
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

Konzept und

Redaktion: Information und Kommunikation, SEM

Realisation: www.typisch.ch

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.010.D
© SEM/EJPD Juni 2015

Fotonachweis

David Zehnder: Titelseite und Seite 26, 29, 43, 48, 53

Philipp Eyer und Stephan Hermann: Seite 4, 13, 17, 21, 23, 25, 31, 35, 44, 50, 54, 59

Laurent Burst: Seite 8, 14

Lukas Linder: Seite 6, 10, 36, 46

Beat Schweizer: Seite 32

Christophe Chammartin: Seite 19, 30, 38, 40, 64

SEM: Seite 3, 56

Editorial

Ob Bauarbeiter, CEOs oder Ärztinnen – viele Menschen, die den Schweizer Alltag prägen, sind nicht hier aufgewachsen. In den verschiedensten Branchen leisten sie mit ihrem Fachwissen und ihrem Einsatz einen wichtigen Beitrag zur Schweizer Gesellschaft. Mit der wachsenden Bevölkerung steigt jedoch auch die Nachfrage nach Wohnungen, Bildungsangeboten und Infrastruktur. Diese Tatsache und die Frage, wie die Schweiz zukünftig mit der Einwanderung umgehen soll, bildete im Jahr 2014 einen Schwerpunkt der Schweizer Migrationspolitik.

Am 9. Februar 2014 haben die Schweizer Stimmbürger und die Stimmbürgerinnen Initiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Der neue Verfassungsartikel enthält den Auftrag, die Zuwanderung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente zu beschränken sowie Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union (EU) aufzunehmen. Der Bundesrat hat im Rahmen der bisherigen Umsetzungsarbeiten insbesondere auch deutlich gemacht, dass das inländische Potenzial an Arbeitskräften besser genutzt werden soll. Massnahmen zur Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung sind in dem Kontext sehr wichtig. Die Vorgaben der Initiative umzusetzen und gleichzeitig den bilateralen Weg mit der EU zu wahren, mit der uns vieles verbindet, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Sie wird das Staatssekretariat für Migration (SEM) auch in den nächsten Monaten beschäftigen.

Eine der Herausforderungen, die Europa und die Schweiz teilen, ist die Situation rund um das Mittelmeer. Aufgrund der zahlreichen Krisen- und Konfliktherde im Nahen Osten, in der Ukraine sowie auf dem afrikanischen Kontinent befinden sich heute so viele Menschen auf der Flucht wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Der Migrationsdruck auf die Nachbarstaaten der betroffenen Länder ist enorm, zudem versuchen immer mehr Menschen, von Libyen über das zentrale Mittelmeer nach Europa zu gelangen. Im Jahr 2014 trafen viermal so viele Bootsmigranten in Italien ein wie im Vorjahr, und die aktuellen Entwicklungen lassen darauf schliessen, dass die Zahl der Flüchtlinge in diesem Jahr weiter zunehmen wird. Die europäischen Staaten sind auf eine gute Zusammenarbeit angewiesen, um der Not dieser Menschen angemessen begegnen zu können.

Angesichts des zunehmenden Migrationsdrucks auf Europa ist die Forderung nach einem effizienteren Asylverfahren mit fairen Aufnahmebedingungen hochaktuell. Die angestrebte Neustrukturierung des Schweizer Asylwesens hat mit der Einführung des Testbetriebs in Zürich im Januar 2014 einen weite-



ren Meilenstein erreicht. Die bisherige Evaluation der Testphase zeigt, dass es möglich ist, die Verfahren schneller und fair durchzuführen, indem sämtliche Verfahrensschritte am selben Ort stattfinden und eine Rechtsvertretung die Asylsuchenden von Beginn weg berät. Die effizienteren Verfahren sind wichtig, damit das Asylsystem seinen eigentlichen Zweck erfüllen kann: denjenigen Menschen Zuflucht zu bieten, die auf Schutz angewiesen sind.

Der vorliegende Bericht gibt einen Einblick in die vielfältigen Tätigkeitsfelder des Staatssekretariats für Migration und informiert über die aktuellen Themenbereiche. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Mario Gattiker
Direktor des Staatssekretariats für Migration



Jeder vierte Erwerbstätige in der Schweiz ist ausländischer Herkunft.

Inhaltsverzeichnis

A Überblick	6
1. Wichtigste Kennzahlen 2014	7
2. Das Wichtigste in Kürze	9
3. Neue Entwicklungen	12
B Migration 2014	14
1. Einwanderung und ausländische Wohnbevölkerung	15
2. Erwerbstätigkeit	15
3. Schengen-Visa	18
4. Einbürgerung	19
5. Internationale Zusammenarbeit	20
5.1 Europäische Migrationszusammenarbeit	20
5.2 Zusammenarbeit mit Drittstaaten	20
6. Kennzahlen des Asylbereichs und Behandlungsstrategie	22
7. Härtefallregelung	26
8. Rückkehr	27
8.1 Rückkehrhilfe	27
8.2 Rückführungen auf dem Luftweg	28
8.3 Zwangsmassnahmen	30
9. Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen	31
C Integration	32
1. Zahlen und Fakten zur sozialen Integration in der Schweiz – die Integrationsindikatoren	34
2. Vorurteile abbauen – vor Diskriminierung schützen	36
3. Begegnungen ermöglichen	37
D Ausgewählte Bereiche	38
1. Aktuelle Krisenherde	39
1.1 Auswirkungen der Syrienkrise	39
1.2 Visaerleichterung für syrische Staatsangehörige und Aufnahme von Flüchtlingen	40
1.3 Asylsuchende aus Eritrea	42
2. Zusammenarbeit in Europa	45
2.1 Situation im Mittelmeer und in Italien	45
2.2 Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten	45
3. Ein Jahr Testbetrieb Zürich – eine Bilanz aus der Förrlibuckstrasse	47
4. Tausende Arbeitsstunden für die Allgemeinheit – eine Reportage über die Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende	49
5. Steuerung der Zuwanderung: Umsetzung von Artikel 121a BV	51
6. Schengen-Evaluation	52
7. EURINT: europäische Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr	54
8. Massnahmen zum Schutze von Frauen im Erotikgewerbe	55
E Das Staatssekretariat für Migration	56
1. Organigramm	57
2. Ausgabenentwicklung	58
Anhang	60

A Überblick



Die ausländische Bevölkerung ist jung: Auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) kommen nur deren 11 auf das Alter ab 65 Jahren (Schweizer: 35).

1. Wichtigste Kennzahlen 2014

- Ende des Jahres umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 947 023 Personen (2013: 1 886 630). Davon waren 1 328 318 EU-28/EFTA-Staatsangehörige (2013: 1 279 455 Personen). Damit betrug der Ausländeranteil rund 23,8 %.
- 2014 sind 110 850 Personen aus der EU-28/EFTA in die Schweiz eingewandert – rund 65 % (72 108) davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.
- Die Schweiz hat letztes Jahr 439 978 Schengen-Visa erteilt. Die meisten Schengen-Visa genehmigten die schweizerischen Vertretungen in Indien (86 424 Visa), China (76 835 Visa) und Russland (42 901 Visa).
- 2014 haben 35 186 Personen das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erlangt. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stammen vor allem aus Italien, Deutschland, Frankreich, Kosovo, Portugal und Serbien.
- 23 765 Personen haben in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Die wichtigsten Herkunftsländer waren Eritrea, Syrien, Sri Lanka, Nigeria, Somalia, Afghanistan, Tunesien, Marokko, Georgien und Kosovo.
- Das Staatssekretariat für Migration hat im Jahr 2014 26 715 Asylgesuche erstinstanzlich behandelt und hat 6 199 Gesuche gutgeheissen. Dies entspricht einer Anerkennungsquote von 25,6 %.
- 9367 Personen wurden vorläufig aufgenommen.
- 2287 Personen erhielten dank der Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.
- Insgesamt sind 8590 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist, davon 1990 Personen mit Rückkehrhilfe des Bundes.
- Das Staatssekretariat für Migration verfügte 11 447 Einreisesperren.

2014 haben insgesamt 35 186 Personen den Schweizer Pass erhalten.



In der Schweiz leben Menschen aus 189 verschiedenen Nationen.

2. Das Wichtigste in Kürze

Zusammenleben in der Schweiz – wichtigste Erkenntnisse

Eine erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Für ihr Gelingen braucht es Anstrengungen aller Beteiligten – allen voran der Migrantinnen und Migranten, aber auch der staatlichen Institutionen, die ihre Angebote so ausrichten, dass alle Bevölkerungsgruppen den gleichen Zugang dazu haben. Indikatoren und Studien geben Aufschluss darüber, wie gut die Menschen in der Schweiz zusammenleben und wo der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden muss. Der vorliegende Migrationsbericht beleuchtet die beiden Bereiche «soziale Integration» und «Schutz vor Diskriminierung».

2014 stieg die Zahl der Flüchtlinge weltweit auf über 57 Millionen.

Aktuelle Krisenherde

Das Jahr 2014 war weltweit von verschiedenen Krisen gekennzeichnet. Entsprechend stieg die Zahl der Flüchtlinge gemäss dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) im vergangenen Jahr weltweit auf über 57 Millionen, wovon rund 3,5 Millionen syrische Flüchtlinge den höchsten Anteil ausmachten.

In Europa wurden 2014 so viele Asylgesuche gestellt wie seit Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr. Parallel hierzu stieg auch die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz, insbesondere von Personen aus Eritrea und Syrien.

Die Schweiz ist gefordert, ihren Beitrag zum Schutz der Vertriebenen und zur Entlastung der Nachbarstaaten Syriens zu leisten. Sie unterstützt mittels humanitärer Hilfe vor Ort bereits zahlreiche Hilfsprojekte und Programme in der Region um Syrien. Zusätzlich hat die Schweiz vorübergehend Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz beschlossen. Rund 4200 Personen sind so bisher in die Schweiz eingereist. Im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojektes haben bis Ende 2014 168 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in der Schweiz Schutz gefunden. Insgesamt hat die Schweiz seit Ausbruch des Krieges im März 2011 bis Ende Dezember 2014 etwa 7700 Asylgesuche von syrischen Staatsbürgern entgegengenommen.

2014 ist auch die Zahl der Asylgesuche von Eritreerinnen und Eritreern in der Schweiz angestiegen. Diese Entwicklung verlief parallel zu der Zahl der in Süditalien angelandeten Personen. Ein grosser Teil dieser eritreischen Asylsuchenden kommt aus grosser Not in die Schweiz und ist auf Schutz angewiesen.

Zusammenarbeit in Europa

Im Jahr 2014 versuchten so viele Menschen wie nie zuvor, auf dem Seeweg nach Europa zu gelangen. Der hohe Migrationsdruck auf die Küste Italiens führte zu einer Überbelastung des italienischen Asyl- und Aufnahmesystems. Dies hatte zur Folge, dass die Dublin-Zusammenarbeit mit Italien auf operativem Niveau vorübergehend erschwert wurde. Die Schweiz setzte sich konsequent dafür ein, dass Italien weiterhin seine Verpflichtungen im Rahmen des Dublin-Abkommens wahrnimmt. Gleichzeitig zeigte sie jedoch auch Gesprächsbereitschaft hinsichtlich einer Stärkung des Dublin-Systems und offerierte Unterstützung bei der Bewältigung der Aufnahmen. Nach intensiven Kontakten auf allen Ebenen sicherte Italien zu, seine Verpflichtungen einhalten zu wollen. Generell verlief die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten des Dublin-Abkommens sehr gut und konstruktiv.

Neustrukturierung des Asylbereichs: Testbetrieb

Seit dem 6. Januar 2014 testet das Staatssekretariat für Migration im Verfahrenszentrum in Zürich das neue beschleunigte Asylverfahren, das im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs künftig flächendeckend angewandt werden soll. Dabei arbeiten alle involvierten Akteure vom Staatssekretariat für Migration über die Rechtsberatungsstelle bis zur Rückkehrhilfe unter einem Dach. Im Testbetrieb werden die neuen raschen Abläufe geprüft und allfällige Verbesserungen implementiert. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, die Verfahren schnell und fair durchzuführen.



84% der ausländischen Erwerbspersonen, die in den vergangenen zehn Jahren in die Schweiz eingewandert sind, haben eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe abgeschlossen.

Beschäftigungsprogramme in den EVZ

In Bremgarten macht sich jeden Tag eine Gruppe Asylsuchender mit Greifzangen, blauen Kübeln und Leuchtwesten auf den Weg, den Abfall in der Stadt und den Flussuferzonen wegzuräumen. Solche und ähnliche Arbeitseinsätze werden im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen für Asylsuchende schweizweit in allen Bundesunterkünften geleistet. Knapp 164 500 Stunden arbeiteten Asylsuchende der Zentren des Bundes im Jahre 2014 für gemeinnützige Zwecke. Sie sanierten Trockenmauern, stellten Forst- und Wanderwege instand, rissen schädliche Pflanzen aus, entfernten Abfall von Strassen, aus Bächen und Parks, schaufelten Schnee oder legten Kanäle frei.

Steuerung der Zuwanderung: Umsetzung 121a BV

Die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung und der Stände hat in der Abstimmung über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 den neuen Artikel 121a der Bundesverfassung angenommen.

Die beiden Verfassungsbestimmungen verlangen die Einführung eines neuen Zulassungssystems für alle Ausländerinnen und Ausländer. Es sieht insbesondere jährliche Höchstzahlen und Kontingente sowie einen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer vor. Für die Umsetzungsarbeiten setzte der Bundesrat eine breit abgestützte Expertengruppe ein. Die Arbeiten umfassen die drei Säulen Gesetzgebung, Anpassung der Freizügigkeitsabkommen und des Rahmenvertrages Schweiz–Liechtenstein sowie Begleitmassnahmen, wie die Förderung des inländischen Potenzials.

Schengen-Evaluation

Mit der Schengen-Evaluation wollen die Mitgliedstaaten überprüfen, ob und wie die verschiedenen Staaten die Verpflichtungen in den Bereichen Polizeizusammenarbeit, Datenschutz, Visa, Aussengrenzen und Schengener Informationssystem (SIS) umsetzen. Die Schweiz durchlief vor dem Beitritt zu Schengen 2008 ihre erste Evaluation. 2014 wurde die Schweiz erneut bewertet.

Die Berichte der Komitees, die für die Evaluation eingesetzt wurden, bestätigen, dass die Schweiz die Schengen-Vorgaben im Bereich des Visumverfahrens und der Grenzkontrolle korrekt und gut anwendet.

Im Jahr 2014 arbeiteten
Asylsuchende knapp
164 500 Stunden für
gemeinnützige Zwecke.

EURINT: europäische Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr

Das Projekt EURINT umfasst ein Netzwerk von 22 europäischen Migrationsbehörden und der EU-Agentur Frontex. Ziel des Projektes ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern von Migranten im Bereich Rückkehr. EURINT stellt einen wichtigen Baustein für die Weiterentwicklung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik dar. Damit verfügt das Staatssekretariat für Migration SEM über eine Plattform, um praktische Fragen und Anliegen zur Identifikation, zur Papierbeschaffung und zur zwangsweisen Rückkehr in einem internationalen Kontext einzubringen.

Massnahmen zum Schutze von Frauen im Erotikbereich

Das EJPD setzte im Sommer 2013 eine nationale Expertengruppe ein, mit dem Ziel, Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe auszuarbeiten. Die Expertengruppe publizierte im März 2014 einen Bericht mit 26 Massnahmen zum Schutz von Frauen im Erotikgewerbe. Die bestehenden Rechtsnormen sollen ergänzt und neue Koordinationsgremien auf Ebene Bund und Kantone geschaffen werden. Als weitere Schwerpunkte sollen die Prävention und der Vollzug in den Bereichen Polizei, Strafverfolgung, Gerichte, spezialisierte Opferberatung, Migration und Auslandvertretungen gestärkt werden. Die Massnahmen sollen die Sicherheit im Arbeitsalltag von Sexarbeiterinnen erhöhen, ihre Selbstbestimmung stärken und die strukturelle Diskriminierung abbauen.

3. Neue Entwicklungen

Die Globalisierung hat dazu geführt, dass Menschen sich schnell und weltweit vernetzen. Sie tauschen Informationen aus, die innert Stunden auf der ganzen Welt erhältlich sind. In vielen Entwicklungsländern wurden Internet, Mobiltelefone und Satellitenfernsehen Bestandteil des Alltags, und Schwellenländer stiessen diesbezüglich teilweise zur Weltspitze vor. Immer mehr Menschen wissen, wie es woanders auf der Welt aussieht, und verfügen auch über die Möglichkeit, dorthin zu gelangen. Zudem sind die Menschen heute selbst viel mobiler.

Auch wenn viele Regionen der Welt in den letzten Jahren wirtschaftlich gewachsen sind und sich die globalen Gleichgewichte tendenziell Richtung Asien verschoben haben, sind die wohlhabendsten Länder nach wie vor in Westeuropa und Nordamerika zu finden. Auch Australien gehört dazu. Demgegenüber verharren Millionen von Menschen aus ärmeren Ländern in Perspektivenlosigkeit und Armut. Dies hat dazu geführt, dass eine wachsende Zahl von Menschen aufbricht, um ein besseres Leben zu suchen – mit der Folge, dass der Migrationsdruck steigt. Diese Entwicklung dürfte sich in den kommenden Jahren voraussichtlich kaum ändern.

Neben diesen Push-Faktoren – also dem Druck, sein Herkunftsland zu verlassen – bestehen auch Pull-Faktoren, wie etwa die Nachfrage nach Arbeitskräften in den industrialisierten Ländern. So fragt die Schweizer Wirtschaft einerseits qualifizierte Fachkräfte nach, andererseits existiert ein Markt für Arbeitsleistungen, die illegal oder am Rande der Legalität erbracht werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Schwarzarbeit durch Migrantinnen und Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus, sogenannte «Sans-Papiers», aber auch um Prostitution oder Drogenhandel.

In den wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten etablierte sich in den letzten Jahrzehnten zusehends eine Wissensgesellschaft. Damit einher ging die sinkende Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften. Die Schweiz verfolgt gegenüber Staaten ausserhalb der EU oder der EFTA eine restriktive Zulassungspolitik. Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten aus sogenannten Drittstaaten, insbesondere aus wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen, erfüllen die damit verbundenen hohen Anforderungen nicht. Das bedeutet, dass zahlreiche Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten in der Schweiz kaum legale Einkommensmöglichkeiten haben.

Seit dem Zweiten Weltkrieg
wurden nicht mehr
so viele Vertriebene gezählt
wie vergangenes Jahr.

Weltweit migrieren Millionen Menschen infolge des Ungleichgewichts an Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung, aber auch an Demokratie und Menschenrechten. Die Zahl der internationalen Migranten und Migrantinnen (annähernd 50 % der Migrationsbevölkerung sind weiblich) ist 2014 auf ein Allzeithoch gestiegen: Die Vereinten Nationen zählen weltweit über 232 Millionen Migranten, rund 3 % der Weltbevölkerung leben also länger als ein Jahr ausserhalb des Geburtslandes. Nicht eingerechnet sind darin die über 57 Millionen Flüchtlinge



und intern Vertriebenen, die sich grösstenteils in relativer Nähe von Konfliktherden aufhalten.

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden nicht mehr so viele Vertriebene gezählt wie vergangenes Jahr. Ein Hauptgrund dafür ist der anhaltende Konflikt in Syrien mit inzwischen mehr als 7,5 Millionen Binnenvertriebenen und beinahe vier Millionen Flüchtlingen, die sich in den Nachbarstaaten aufhalten. Die Schweiz legt grossen Wert auf die gesellschaftliche und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten. Da Migration heute ein globales Phänomen ist, müssen die Massnahmen zu ihrer Steuerung bereits vor der Landesgrenze ansetzen. Entsprechend stärkt die Schweiz ihre weltweite Migrationsausserpolitik. Durch die bilateralen Verträge ist die Schweiz im Migrationsbereich eng mit der EU verbunden. Sie nimmt sich der anstehenden Aufgaben gemeinsam mit ihren europäischen Partnern und oft in direkter Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten ausserhalb der EU an. Dazu

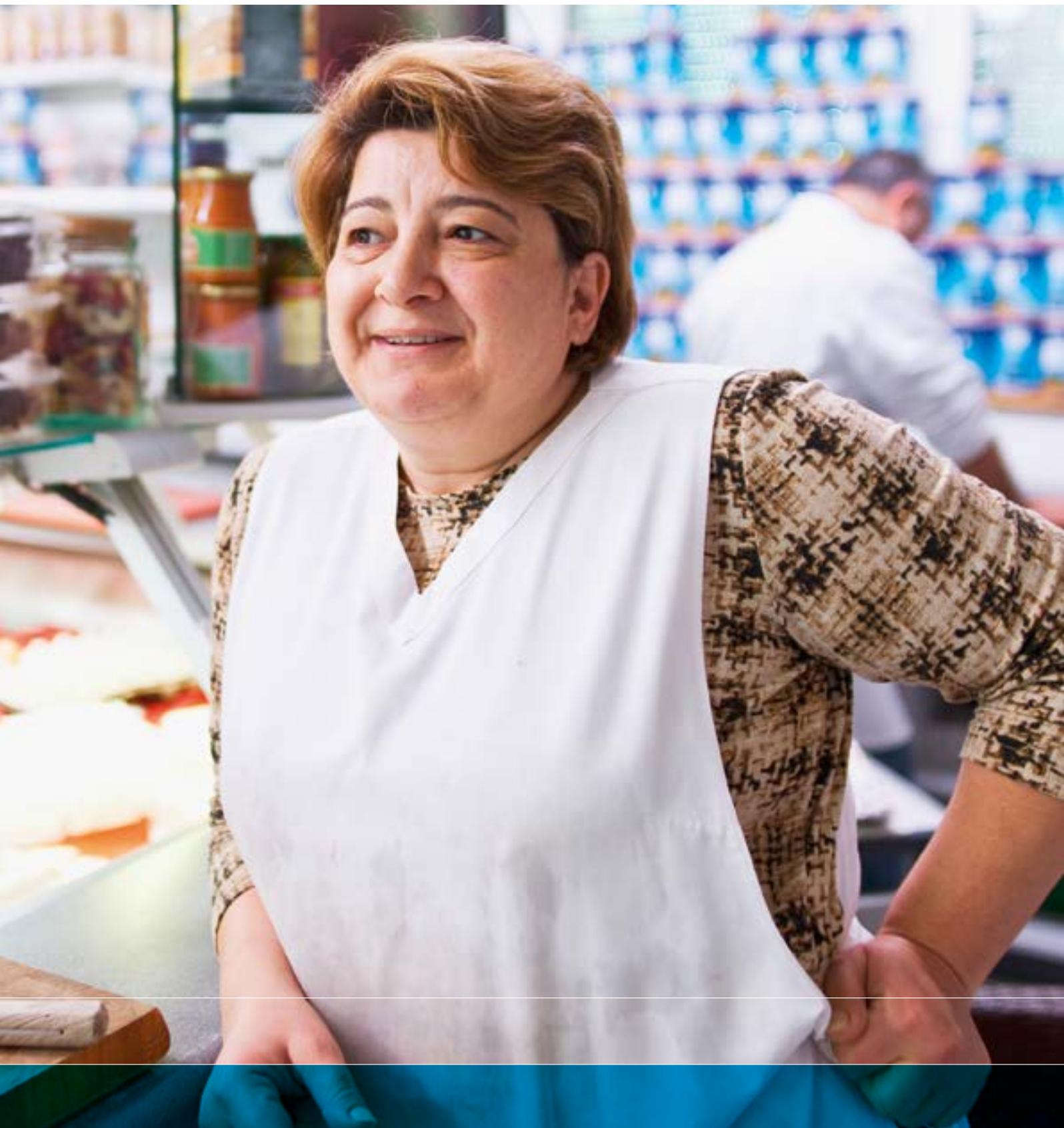
gehören etwa Migrationspartnerschaften, bilaterale Verträge mit Herkunftsstaaten oder aber auch Rückkehrhilfe. Die Schweiz unterstützt Herkunftsstaaten bei der Anpassung migrationsrelevanter Strukturen, fördert Programme zur Prävention irregulärer Migration und pflegt einen aktiven Migrationsdialog mit wichtigen Partnerstaaten.

Mit der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entschieden, dass die Zuwanderung auch von Personen aus dem EU- und EFTA-Raum künftig von der Schweiz eigenständig gesteuert werden soll. Bei der Immigration soll also den Bedürfnissen der Schweiz verstärkt Rechnung getragen werden. Die Umsetzung dieser Initiative, also die Formulierung der neuen Gesetze und die Verhandlungen mit der EU, ist sowohl innen- als auch ausserpolitisch eine Herausforderung, die den politischen Diskurs der kommenden Jahre prägen wird.



Knapp 15000 Personen kamen 2014 in die Schweiz, um eine Aus- oder Weiterbildung zu absolvieren.

B Migration 2014



Rund 65% der eingewanderten Personen aus den EU/EFTA-Staaten kamen zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz.

1. Einwanderung und ausländische Wohnbevölkerung

Ende Dezember 2014 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 947 023¹ Personen (2013: 1 886 630). Insgesamt 1 328 318 (2013: 1 279 455) Personen (rund 68 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) sind EU-28/EFTA-Staatsangehörige, 618 705 oder 32 % (2013: 607 175) stammen aus übrigen Staaten. Bei den EU-28/EFTA-Staatsangehörigen ist eine Zunahme von 3,8 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 1,9 % zu. Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 308 602 Personen (16 % vom Gesamttotal der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von Deutschland mit 298 614 Personen (15,3 %) und Portugal mit 263 010 Personen (13,5 %). Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Kosovo (+ 10 208), Portugal (+ 9 241) und Italien (+ 7 348).

¹ Die Ausländerstatistiken des BFM basieren auf dem ZEMIS-Register jedoch ohne internationale Funktionäre mit deren Familienangehörigen, ohne Kurzaufenthalter/innen <12 Monate, ohne Asylsuchende und ohne vorläufig Aufgenommene.

² Als EU-28 werden die heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezeichnet. Dies sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn, Zypern und Kroatien. Kroatien ist seit dem 1. Juni 2013 zwar EU-Mitgliedstaat, jedoch hatte die Schweiz das Freizügigkeitsabkommen (FZA) im Jahr 2013 nicht auf Kroatien ausgedehnt, weshalb für Kroatien weiterhin die Regelungen des schweizerischen Ausländergesetzes (AuG) gelten. Im Jahr 2013 sind gesamthaft 412 kroatische Staatsangehörige in die Schweiz eingewandert; davon wanderten 78 Personen als Erwerbstätige ein. EFTA-Staaten sind ausser der Schweiz Island, Liechtenstein und Norwegen.

³ EU-17/EFTA: Für Bürgerinnen und Bürger Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, Irlands, Islands, Italiens, Liechtensteins, Luxemburg, Maltes, der Niederlande, Norwegens, Österreichs, Portugals, Schwedens, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und Zyperns gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit.

⁴ Die Werte beziehen sich auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung.

⁵ Die EU-8 sind die 2004 der EU beigetretenen osteuropäischen Staaten ohne Malta und Zypern: Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland.

2. Erwerbstätigkeit

Die Schweiz kennt bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Die heutige Migrationspolitik basiert auf der Personenfreizügigkeit mit der EU sowie einer eingeschränkten Zulassung von Drittstaatsangehörigen.

Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien, Deutschland und Portugal.

Nach dem Ja zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 soll die Zuwanderung auch von Personen aus dem EU- und EFTA-Raum zahlenmässig begrenzt werden. Die Umsetzung der Initiative ist zurzeit in Erarbeitung. Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 den Entwurf zur neuen Ausländergesetzgebung sowie ergänzende Massnahmen zu einer besseren Ausschöpfung des inländischen Potenzials an Arbeitskräften verabschiedet. Zudem hat der Bundesrat am selben Datum das Mandat für Verhandlungen mit der EU über das Abkommen zur Personenfreizügigkeit definitiv beschlossen.

2014 sind 110 850 Personen aus der EU-28/EFTA² in die Schweiz eingewandert – rund 65 % (72 108) davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (ständige ausländische Wohnbevölkerung).

Staatsangehörige aus der EU-17/EFTA³ arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor (78 %).⁴ 21 % der Einwanderung der erwerbstätigen ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus den alten EU-Staaten erfolgten in den Industrie- und Handwerkssektor, 1 % in die Landwirtschaft. Das Bild der Erwerbstätigen, die aus den EU-8-Staaten⁵ eingewandert sind, präsentiert sich ähnlich: Rund 71 % der Einwanderung erfolgten in den Dienstleistungssektor und 21 % in den Industrie- und Handwerkssektor. Im Vergleich zur Einwanderung aus der EU-17/EFTA sind prozentual allerdings deutlich mehr Personen in den Landwirtschaftssektor zugewandert (8 %). Bei den Angehörigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2), für welche die Personenfreizügigkeit seit dem 1. Juni 2009 gilt, ergibt sich folgendes Bild: Auch hier ist der überwiegende Teil der eingewanderten Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor tätig (80 %), rund 10 % der Einwanderung erfolgten in den Industrie- und Handelssektor und 10 % in die Landwirtschaft.

Kontingentierte Arbeitsmarktzulassung (Drittstaatsangehörige und Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten)

Der Bundesrat legt jährlich Kontingente für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten (Drittstaatsangehörige) und für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten mit einem Erwerbsaufenthalt von mehr als 120 Tagen fest. Für Personen aus Drittstaaten standen 2014 insgesamt 5000 Kurzaufenthaltskontingente (L) und 3500 Aufenthaltskontingente (B) zur Verfügung. Für die Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten hatte der Bundesrat 3000 Kurzaufenthaltskontingente und 500 Aufenthaltskontingente freigegeben.

Die zur Verfügung stehenden 3000 Kurzaufenthaltskontingente für Dienstleistungserbringer wurden wie bereits im Vorjahr vollständig ausgeschöpft. Von den 500 Aufenthaltskontingenten wurden 343 Kontingente (rund 5 % weniger als 2013) beansprucht. Die Kontingente für Dienstleistungserbringer wurden sowohl im Dienstleistungssektor (Finanzbranche, Unternehmensberatung, Informatik) als auch im industriellen Sektor (Maschinenindustrie, Elektrotechnik, Baugewerbe) erteilt.

Im Jahr 2014 wurden die Aufenthaltskontingente für Drittstaatsangehörige zu 80 % (2813 Bewilligungen) und die Kurzaufenthaltskontingente zu 98 % (4923 erteilte Bewilligungen)⁶ beansprucht.

Im Vergleich zu 2013 nahm die Nachfrage nach Aufenthaltskontingenten ab, die Nachfrage nach Kurzaufenthaltskontingenten jedoch deutlich zu.

Die meisten Bewilligungen wurden im Jahr 2014 an die Informatikbranche (2170 Kontingente), die Chemie- und Pharmaindustrie (760), die Unternehmensberatung (670), die Maschinenindustrie (510), den Forschungsbereich (490) sowie die Nahrungs- und Genussmittelindustrie (480) erteilt. 85 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss. Der Grossteil der Bewilligungen ging unverändert an Staatsangehörige aus Indien (2033), aus den USA (1281), aus der Volksrepublik China (498) und aus Russland (410).

Der Bundesrat hat am 28. November 2014 entschieden, die Kurzaufenthalts- und Aufenthaltskontingente für Drittstaatsangehörige um je 1000 Einheiten zu kürzen. 2015 stehen neu 4000 L-Bewilligungen und 2500 B-Bewilligungen zur Verfügung. Ebenfalls reduziert wurden die Kontingente für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA (neu: 2000 Kurzaufenthalts- sowie 250 Aufenthaltskontingente). Vor dem Hintergrund des Volksentscheids vom 9. Februar 2014 (Bundesverfassung Artikel 121a und 197 Ziffer 11) setzt der Bundesrat dadurch einen zusätzlichen Anreiz zur verbesserten und frühzeitigen Ausschöpfung und Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.



⁶ Davon hat der Bund gemäss Anhang 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) auf 162 Kurzaufenthaltskontingente aus der Vorjahresperiode zurückgegriffen, welche im Jahr 2013 nicht beansprucht wurden.

Bilaterale Abkommen über den Austausch junger Berufsleute (Stagiaires)

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten mit verschiedenen Staaten sogenannte Stagiaire-Abkommen abgeschlossen. Diese geben jungen Berufsleuten im Alter zwischen 18 und 35 Jahren die Möglichkeit, für maximal 18 Monate im jeweils anderen Land in ihrem Beruf erwerbstätig zu sein und sich weiterzubilden. Eine Zulassung ist in allen Berufen möglich.

2014 haben insgesamt rund 300 Schweizerinnen und Schweizer ein Stagiaire-Abkommen für einen Auslandsaufenthalt genutzt. Die jungen Schweizer Berufsleute reisten mehrheitlich nach Kanada, gefolgt von den USA. Die Schweiz hat an ausländische Staatsangehörige 2014 insgesamt 112 Bewilligungen für einen

2014 haben insgesamt rund 300 Schweizerinnen und Schweizer ein Stagiaire-Abkommen für einen Auslandsaufenthalt genutzt.

Aufenthalt als Stagiaire in der Schweiz erteilt. Die meisten Bewilligungen gingen an junge Berufsleute aus Kanada (53), Japan (15) und den USA (13). Die Einsätze in der Schweiz erfolgten in diversen Branchen, in erster Linie im Gesundheitswesen, in der Architektur- sowie in der Finanzbranche.



Die meisten Arbeitsbewilligungen für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten wurden an die Informatikbranche und die Chemie- und Pharmaindustrie erteilt.

3. Schengen-Visa

Mit einem Schengen-Visum können sich visumpflichtige Personen maximal 90 Tage (innerhalb von 180 Tagen) im Schengen-Raum aufhalten. Diese Visa werden primär von Touristen und Geschäftsreisenden beantragt. Im Jahr 2014 hat die Schweiz insgesamt 439 978 Schengen-Visa ausgestellt. 31 672 Visumanträge hat die Schweiz abgelehnt. Ein Visumantrag wird abgelehnt, wenn die ausstellende Behörde nach Prüfung zum Schluss kommt, dass eine oder mehrere Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind. Beispielsweise wenn die Behörden bezweifeln, dass die antragstellende Person nach Ablauf des Visums tatsächlich wieder ausreist oder ungenügende finanzielle Mittel vorhanden sind.

Die meisten Schengen-Visa erteilen die schweizerischen Vertretungen in Indien, China und Russland.

Die meisten Schengen-Visa erteilen die schweizerischen Vertretungen in Indien (86 424 Visa), China (76 835 Visa) und Russland (42 901 Visa). Jeder Schengen-Staat kann verlangen, dass die anderen Schengen-Staaten in bestimmten Fällen seine Zustimmung einholen, bevor sie ein Visum ausstellen. Im 2014 wurde die zuständige Fachstelle des Staatssekretariats für Migration (SEM) 380 680 Mal von anderen Ländern konsultiert. Die Schweizer Behörden stellten ihrerseits 63 429 Anfragen an andere Schengen-Staaten.

Seit Oktober 2011 ist das zentrale Visuminformationssystem (VIS) in Betrieb. In diesem System speichern alle Schengen-Staaten die biometrischen Daten (10 Fingerabdrücke und Gesichtsbild) der Antragsteller. Heute werden bei einem Visumantrag die biometrischen Daten bereits in Afrika, auf dem gesamten amerikanischen Kontinent, im Nahen und Mittleren Osten und in der Türkei, in Zentral- und Südostasien sowie auf dem Westbalkan erfasst und im VIS gespeichert. Es fehlen u.a. noch die zahlenmässig gewichtigen Staaten Indien, China und Russland. Bis Ende 2015 werden voraussichtlich weltweit alle konsularischen Vertretungen der Schengen-Staaten an das VIS angeschlossen sein.

Die Grenzkontrolle vergleicht die Fingerabdrücke von Reisenden mit einem Schengen-Visum direkt mit den im VIS gespeicherten Fingerabdrücken. Dieser Fingerabdruckvergleich wird seit dem 11. Oktober 2014 an den schweizerischen Flughäfen systematisch durchgeführt.

Die Schweiz gleicht seit Dezember 2012 die Fingerabdrücke der Asylgesuchsteller mit dem zentralen Visuminformationssystem ab. 2014 konnte so bei 1422 Personen nachgewiesen werden, dass sie mit einem Schengen-Visum eingereist sind und nachträglich in der Schweiz Asyl beantragt haben. Weitere 103 Personen haben ein Asylgesuch eingereicht, nachdem ihnen das Visum verweigert worden war.

Wurde das Visum von einem anderen Schengen-Staat ausgestellt, ist aufgrund des Dublin-Abkommens grundsätzlich dieser Staat auch für das Asylverfahren zuständig.

Seit April 2014 können Staatsangehörige der Republik Moldova mit einem biometrischen Reisepass ohne Visum in die Schweiz einreisen. Der Bundesrat übernahm damit einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union vom 3. April 2014. Führt die EU für ein bestimmtes Land die Visumpflicht ein oder hebt sie diese auf, gilt diese Änderung für den gesamten Schengen-Raum und damit auch für die Schweiz. In den letzten Jahren wurden so unter anderem Serbien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Albanien von der Visumpflicht befreit.

4. Einbürgerung

Über viele Jahre hatte die Zahl der Einbürgerungsgesuche zugenommen, bis 2008 mit 34 965 Gesuchen ein Höchstwert erreicht wurde. Danach sanken die Gesuchszahlen. 2012 wurde mit 24 806 Einbürgerungsgesuchen ein Tiefstwert erreicht. Seither steigt die Zahl der Einbürgerungsgesuche wieder an. 2014 sind bei der Bundesbehörde 30 961 neue Einbürgerungsgesuche eingegangen, was einer Zunahme von rund 20 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.

2014 haben 35 186 Personen das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erlangt – 3 % weniger gegenüber dem Vorjahr, als 36 290 Personen eingebürgert wurden. 2014 haben 23 895 Personen das Schweizer Bürgerrecht durch ordentliche (–5,3 %) und 11 138 Personen durch erleichterte Einbürgerung (+2,3 %) erworben. Die Zahl der Wiedereinbürgerungen blieb mit 153 relativ konstant. 2 198 der eingebürgerten Personen (–9,7 %) hatten Wohnsitz im Ausland.

Insgesamt wurden wie in den vorangegangenen Jahren vor allem Personen aus Italien, Deutschland, Frankreich, Kosovo, Portugal und Serbien eingebürgert:

4 738 italienische Staatsangehörige (+1,3 %) und 4 212 deutsche Staatsangehörige (+7,2 %) haben das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben. Aus Frankreich waren es 2 674 Personen (+5,4 %) und aus Kosovo 2 627 Personen (–0,5 %). Die grösste Zunahme unter den zehn wichtigsten Staaten ist bei Personen aus Portugal zu verzeichnen: 2014 wurden 2 458 Personen eingebürgert, was einer Zunahme um 11,8 % entspricht. Unter den zehn wichtigsten Herkunftsnationen sind folgende Abnahmen augenfällig: Serbien (–27 %), Bosnien und Herzegowina (–17,8 %) und Türkei (–14,3 %) – 2014 wurden 1 862 serbische Staatsangehörige, 963 bosnische und 1 403 türkische Staatsangehörige eingebürgert. Im Weiteren haben 1 288 Personen aus Mazedonien (+1,6 %) und 1 083 Personen aus Spanien (+0,5 %) das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben.



2014 haben 2 458 portugiesische Staatsangehörige den Schweizer Pass erhalten.

5. Internationale Zusammenarbeit

5.1 Europäische Migrationszusammenarbeit

Die Schweiz liegt im Herzen Europas – umgeben von der Europäischen Union (EU). Deshalb hat die Migrations- und Asylpolitik der EU auch einen direkten Einfluss auf die Schweiz. Durch die Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin ist die Schweiz in die politischen und rechtlichen Diskussionen in diesen Themenbereichen eingebunden. Sie kann ihre Position einbringen und übernimmt in der Folge auch die entsprechenden Weiterentwicklungen des Abkommens.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) analysiert die Auswirkungen der Schengen/Dublin-Politik auf die Schweiz und beteiligt sich aktiv an den Diskussionen in Arbeitsgruppen, Ausschüssen und Räten auf EU-Ebene. Dazu stimmt es sich mit anderen betroffenen Stellen der Bundesverwaltung ab und legt danach die Schweizer Position fest. Je nach Gremium vertreten die Departementsvorsteherin, der Staatssekretär des SEM, der Missionschef der Schweizer Mission in Brüssel oder Mitarbeitende des SEM diese Position in Brüssel.

Ein wichtiges Thema war 2014 die Schleppertätigkeit und die damit verbundene Migrationssituation im Mittelmeerraum.

Wie in den Vorjahren nahm auch im Jahr 2014 die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, regelmässig am Rat der Justiz- und Innenminister der EU teil. Ein für das SEM wichtiges Thema war dabei die Schleppertätigkeit und die damit verbundene Migrationssituation im Mittelmeerraum (mehr hierzu im Kapitel D, Ziffer 2). Im Bereich Schengen hat das SEM das Projekt Smart Borders weiterverfolgt. Dabei handelt es sich um zwei geplante IT-Systeme, die den Grenzübertritt effizienter gestalten und gleichzeitig zur Sicherheit im Schengen-Raum selbst beitragen sollen. Effizienz und Sicherheit sind besonders wichtig, da in den nächsten Jahren ein stetig steigendes Reiseaufkommen und somit Millionen von zusätzlichen Grenzübertritten an den Schengen-Aussengrenzen, wie den Flughäfen Genf und Zürich, erwartet werden.

Neben den Diskussionen mit der EU in den Bereichen Schengen und Dublin engagiert sich das SEM immer auch bilateral mit einzelnen Mitgliedstaaten der Union. Der Fokus liegt dabei auf der Unterstützung von EU-Staaten, die einen besonders starken Migrationsanstieg verzeichnen. Mit Griechenland wurden Projekte im Bereich des Informationsaustausches über Herkunftsländer weitergeführt, und griechische Asylexperten besuchten die Schweiz im Rahmen eines Studienaufenthalts. Auch in Bulgarien, welches seit Herbst 2013 einen starken Anstieg an Asylgesuchen verzeichnet, stiess das Schweizer Know-how auf Interesse. In einem Projekt sollen Schweizer Experten ihren bulgarischen Kollegen einen Einblick in das Schweizer System der freiwilligen Rückkehr und in die Best Practices der Schweiz geben. Das Projekt läuft bis 2015. Das SEM hat eine dauerhaft enge Zusammenarbeit und einen regelmässigen Austausch von Fachwissen mit dem polnischen Migrationsamt vereinbart. Ein entsprechendes Memorandum of Understanding konnte im November 2014 unterzeichnet werden.

5.2 Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Migration ist ein globales Phänomen mit vielen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die Schweiz kann die damit verbundenen Herausforderungen nicht alleine bewältigen. Die europäische Zusammenarbeit beabsichtigt eine Stärkung und Sicherung der Aussengrenzen sowie die Durchsetzung einer gemeinsamen Asylpolitik. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ausserhalb der Europäischen Union sowie mit Herkunfts- und Transitstaaten spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle und erfolgt in vielfältiger Form. Beispielsweise hilft das Staatssekretariat für Migration (SEM) den Staaten, ihre Aufnahme- und Schutzkapazitäten zu erhöhen. Flüchtlingen und schutzsuchenden Personen werden dadurch Perspektiven für den Aufbau einer Lebensgrundlage in der Herkunftsregion eröffnet. Neben dem Schutzaspekt steht dabei das Ziel im Vordergrund, irregulärer Migration vorzubeugen. Beispielhaft hierfür sind die verschiedenen Projekte, welche die Schweiz für syrische Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Syriens finanziert – dies im Rahmen des «Protection in the Region»-Konzepts. Im Juli 2014 hat sich Bundesrätin Simonetta Sommaruga persönlich ein Bild von der Situation in Jordanien gemacht. Sie besuchte das Flüchtlingslager Zaatari, das vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) geführt wird. Weiter traf sie sich mit Vertretern der jordanischen Regierung und kündigte ein zusätzliches Engagement der Schweiz für ein Projekt der UNO an. Dieses unterstützt jordanische Familien dabei, ihre Häuser und Wohnungen für die Unterbringung von Flüchtlingen auszubauen.

Der sogenannte Migrationsdialog ist ein weiteres Instrument der Zusammenarbeit der Schweiz mit Staaten ausserhalb der EU. Er ermöglicht dem Staatssekretariat für Migration den regelmässigen Austausch im Migrationsbereich mit wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten. Dabei werden unter anderem Themen im Bereich der Anwendung von Abkommen sowie der Durchführung von migrationsspezifischen Projekten angesprochen. Bundesrätin Simonetta Sommaruga unterzeichnete im September 2014 in Kamerun neben einem Abkommen über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht für Inhaberrinnen und Inhaber von Diplomatenpässen auch ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Dieses sieht Massnahmen und Projekte zur Förderung und Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration vor. Die Schweiz hat insgesamt sechs Abkommen – mit Tunesien, Benin, Kamerun, Angola, Guinea und Kongo – über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich abgeschlossen.

Mit fünf Staaten – Nigeria, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Tunesien – hat die Schweiz eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen. Die Migrationspartnerschaft ist das umfassendste Instrument der schweizerischen Migrationsausserpolitik zur Zusammenarbeit in allen migrationsrelevanten Bereichen. Anlässlich ihrer Reise nach Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina würdigte Bundesrätin Simonetta Sommaruga die Migrationspartnerschaften mit diesen beiden Staaten und besuchte Projekte, die von der Schweiz unterstützt werden.

In all ihren migrationsausserpolitischen Instrumenten – vom Migrationsdialog bis zur Migrationspartnerschaft – verfolgt die Schweiz einen partnerschaftlichen Ansatz, der den Interessen der Schweiz, des Partnerstaats sowie der Migranten und Migrantinnen gleichermassen Rechnung trägt.



Im Jahr 2014 konnten 112 Personen als Stagiaires in ihrem Beruf in der Schweiz arbeiten und sich dabei weiterbilden.

6. Kennzahlen des Asylbereichs und Behandlungsstrategie

Asylgesuche in der Schweiz

2014 wurden in der Schweiz 23 765 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2013 bedeutet dies eine Zunahme um 10,7 % (+ 2300 Gesuche).

Die wichtigsten Herkunftsländer waren:

Land	Gesuche 2014	Veränderung 2013–2014 in Personen	Veränderung 2013–2014 in %
Eritrea	6923	+ 4360	+ 170,1 %
Syrien	3819	+ 1918	+ 100,9 %
Sri Lanka	1277	+ 593	+ 86,7 %
Nigeria	908	– 856	– 48,5 %
Somalia	813	209	+ 34,6 %
Afghanistan	747	– 145	– 16,3 %
Tunesien	733	– 1004	– 57,8 %
Marokko	699	– 369	– 34,6 %
Georgien	466	– 187	– 28,6 %
Kosovo	405	– 293	– 42,0 %

Wichtigstes Herkunftsland im Jahr 2014 war Eritrea mit 6923 Gesuchen und rund 170 % mehr Gesuchen als im Jahr 2013. Diese deutliche Zunahme gegenüber dem Vorjahr steht in einem direkten Zusammenhang mit der Entwicklung der Anlandungen in Süditalien. 2014 trafen dort über 170 000 Bootsmigranten ein, rund viermal so viele wie 2013 (43 000). Die Mehrheit der in Süditalien gelandeten eritreischen (34 300 Personen) und syrischen Staatsangehörigen (42 300 Personen) wanderte rasch nach Mittel- und Nordeuropa weiter und stellte dort ein Asylgesuch. Die Schweiz war nach Deutschland und Schweden dritt wichtigstes Zielland der eritreischen Asylsuchenden. Nach dem Höhepunkt im Juli 2014 mit 1480 Gesuchen sank die Zahl der eritreischen Asylsuchenden im Herbst rasch ab und lag im Dezember 2014 noch bei 185 Gesuchen.

Zweitwichtigstes Herkunftsland war Syrien mit 3819 Gesuchen und einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr von rund 100 %. Hauptursache für diese Zunahme war, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Herbst 2013 angesichts der dramatischen Lage in Syrien vorübergehend Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz erliess. Im Rahmen dieser Massnahme reisten bis Ende 2014 4224 Personen in die Schweiz ein. 3062 dieser

Personen stellten ein Asylgesuch, davon 2370 im Jahr 2014, die übrigen bereits 2013. 892 weitere Personen wurden bis Ende 2014 im Rahmen des Ausländergesetzes vorläufig aufgenommen.

Behandlung der Asylgesuche

Erstinstanzliche Erledigungen in Personen	2014	Veränderung 2013–2014	Veränderung 2013–2014 in %
Asylgewährungen	6199	+ 3032	+ 95,7 %
Anerkennungsquote ⁷	25,6 %	+ 10,2 %	+ 66,3 %
Schutzquote ⁸	58,3 %	+ 28,5 %	+ 95,6 %
Nichteintretensentscheide	5873	– 5124	– 46,6 %
davon Nichteintretensentscheide Dublin (inkl. anderer Übernahmeverfahren) ⁹	5136	– 2052	– 22,5 %
Ablehnungen	12 139	+ 5735	+ 89,6 %
Abschreibungen	2504	– 894	– 26,3 %
Total Erledigungen	26 715	+ 2749	+ 11,5 %
Erstinstanzlich hängige Gesuche	16 767	– 1330	– 7,3 %

Nachdem in den Vorjahren im Rahmen der Behandlungsstrategie vor allem Dublin-Fälle und schwach begründete Asylgesuche behandelt wurden, konnten im Jahr 2014 die ältesten Asylgesuche erledigt werden. Waren Ende 2013 noch 10 151 Asylgesuche erstinstanzlich pendent, die mehr als ein Jahr zuvor gestellt worden waren, konnte diese Anzahl bis Ende 2014 auf 4697 reduziert werden. Bei vielen dieser Asylgesuche handelte es sich um Personen mit einem Schutzbedürfnis, was einen Anstieg der Anerkennungs- und Schutzquote zur Folge hatte.

⁷ Anteil Asylgewährungen an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

⁸ Anteil Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

⁹ Seit der Umsetzung der Dublin-III-Verordnung am 1. Januar 2014 fallen gewisse Kategorien von ausländischen Staatsangehörigen nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-III-Verordnung; bei diesen muss ein Ersuchen um Übernahme im Rahmen der Rückführungsrichtlinie bzw. der bilateralen Rückübernahmeabkommen erfolgen.

¹⁰ Die aufgrund erstinstanzlicher Asylentscheide verfügten vorläufigen Aufnahmen bilden die Berechnungsgrundlage für die Schutzquote in der oben dargestellten Tabelle, weshalb sie hier gesondert aufgeführt werden.

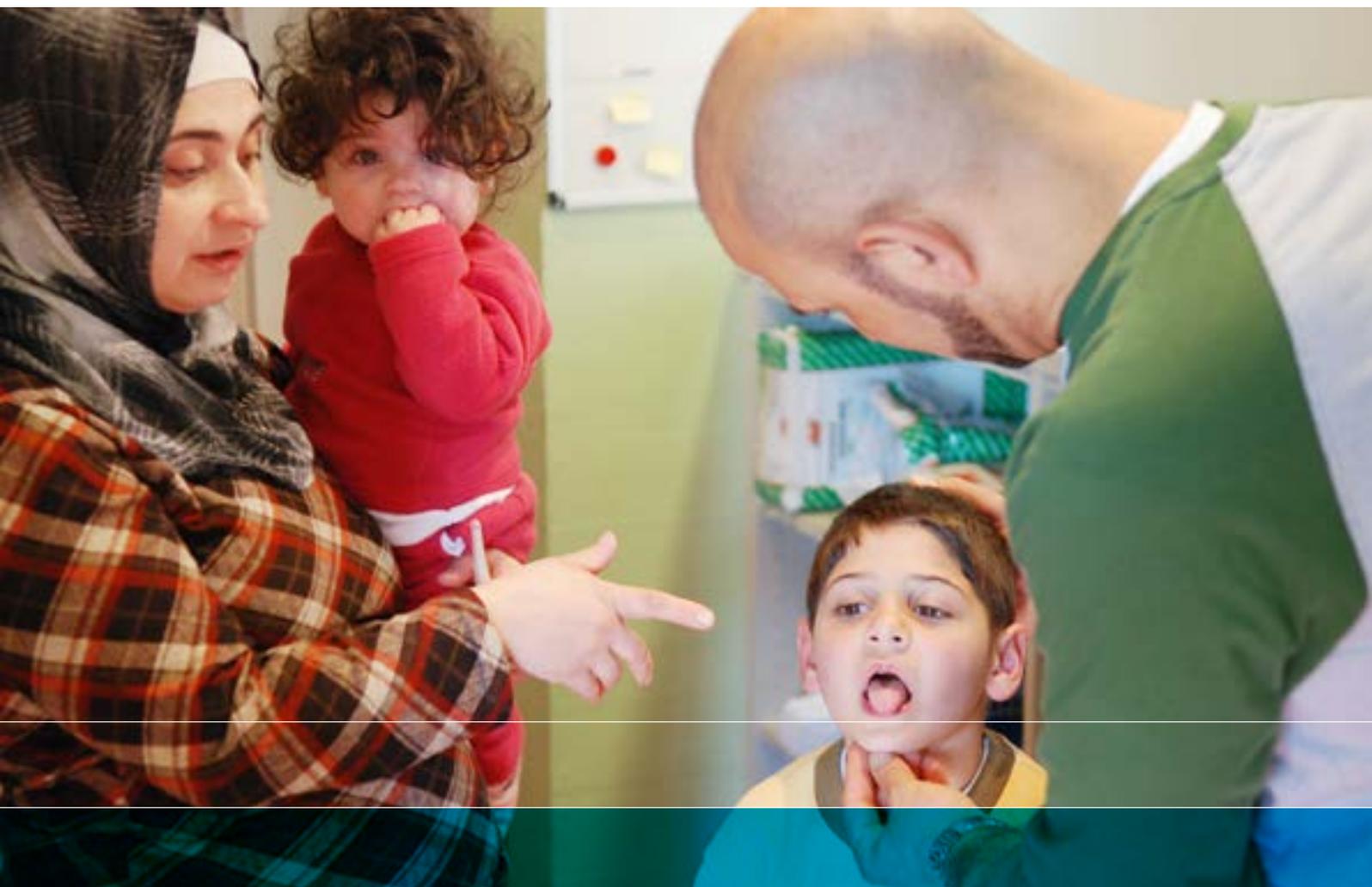
2014 hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) 9367 vorläufige Aufnahmen verfügt (2013: 3432), wovon 7924 (2013: 2961) aufgrund erstinstanzlicher Asylentscheide.¹⁰ 3217 vorläufige Aufnahmen wurden beendet (2013: 3329).

Aufgrund des hohen Migrationsdrucks auf die Küsten Italiens wurde die Dublin-Zusammenarbeit mit Italien anspruchsvoller.

Erstinstanzliche Verfahrensdauer

Im Jahr 2014 hat das SEM den Abbau der älteren Asylgesuche verstärkt und fortgesetzt. Dadurch stieg aber die durchschnittliche erstinstanzliche Verfahrensdauer. Bezogen auf alle Entscheide betrug sie 2014 400 Tage. 2013 waren es 258 Tage und 2012 noch 163 Tage.

27 % der 2014 erstinstanzlich erledigten Fälle konnten innerhalb von zwei Monaten, insgesamt 47 % innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung des Asylgesuchs abgeschlossen werden. Die 80 % am schnellsten erstinstanzlich erledigten Fälle konnten 2014 innerhalb von 240 Tagen erledigt werden.



Im Jahr 2014 haben 6199 Personen Asyl erhalten und 9367 eine vorläufige Aufnahme.

Dublin-Verfahren

Seit dem 12. Dezember 2008 wird das Dublin-Assoziierungsabkommen in der Schweiz umgesetzt. Bei rund 40 % der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche ist mutmasslich ein anderer Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig. Die Erfahrungen mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen sind weitgehend positiv. Die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten funktioniert grundsätzlich gut. Aufgrund des hohen Migrationsdrucks auf die Küsten Italiens war jedoch das italienische Asyl- und Aufnahmesystem überlastet. Die Dublin-Zusammenarbeit mit Italien – dem wichtigsten Dublin-Partnerstaat – wurde dadurch im Jahr 2014 anspruchsvoller und war während mehrerer Monate stark beeinträchtigt. Insgesamt hatte diese Entwicklung für die Schweiz 2014 gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang der Dublin-Überstellungen zur Folge, und das SEM musste, gegen 3000 Fälle mehr im nationalen Asylverfahren behandeln.

2014 erfolgten 19,2 % aller Erledigungen von Asylgesuchen im Dublin-Verfahren (2013: 29,5 %). Die Schweiz überstellte trotz dieser Entwicklung auch 2014 bedeutend mehr Personen an andere Dublin-Staaten (2900), als sie selbst übernehmen musste (940). Die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum Dublin-Nichteintretensentscheid betrug dabei 66 Tage.

Europäische Trends

Die Entwicklung der Asylgesuche im Jahr 2014 war stark geprägt von den zahlreichen Krisen- und Konfliktherden südlich und östlich des Mittelmeers sowie auf dem afrikanischen Kontinent. Sie trieben viele Menschen in die Flucht und führten zu einer ausserordentlich hohen Zahl von Anlandungen in Süditalien. Die Folge war, dass in Europa 2014 mehr als 600 000 Asylgesuche gestellt wurden, so viele wie seit Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr. Der Anteil der Schweiz an den in Europa gestellten Asylgesuchen sank unter 4 %. Allerdings suchen in der Schweiz mit drei Gesuchstellern auf 1000 Einwohner nach wie vor überdurchschnittlich viele Personen um Asyl nach. Der europäische Durchschnitt lag 2014 bei rund 1,2 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner.

Wichtige europäische Zielstaaten von Asylsuchenden 2014:¹¹

Land	Gesuche		Veränderung	
	2014	2013	absolut	relativ
Deutschland	173 000	110 000	+63 000	+57,3 %
Schweden	81 000	54 000	+27 000	+50,0 %
Italien	65 000	28 000	+37 000	+132,1 %
Frankreich	64 000	66 000	–2000	–3,0 %
Ungarn	43 000	19 000	+24 000	+126,3 %
Grossbritannien	31 000	29 000	+2000	+6,9 %
Österreich	28 000	17 500	+10 500	+60,0 %
Niederlande	27 000	14 500	+12 500	+86,2 %
Schweiz	23 765	21 465	+2300	+10,7 %
Belgien	17 000	16 000	+1000	+6,3 %

Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa 2014:¹¹

	Asylgesuche 2014 in Europa	Veränderung gegenüber 2013	Asylgesuche 2014 in der Schweiz	Anteil der Schweiz an allen Gesuchen
Syrien	125 000	+73 500	3819	3,1 %
Eritrea	46 500	+26 000	6923	14,9 %
Afghanistan	42 000	+16 500	747	1,8 %
Kosovo	37 000	+17 500	405	1,1 %
Pakistan	22 000	+1000	120	0,5 %
Nigeria	21 000	+7500	908	4,3 %
Serbien	21 000	+5000	244	1,2 %
Somalia	18 500	–2000	813	4,4 %
Russland	17 000	–23 500	173	1,0 %
Albanien	16 500	+5000	128	0,8 %

¹¹ Die Zahlen sind gerundet und beruhen teilweise auf provisorischen Angaben respektive Hochrechnungen. Grundlage hierfür sind die Websites der einzelnen Migrationsbehörden, des Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR, der IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) und von Eurostat.

Behandlungsstrategie im Asylbereich

Das SEM führt Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durch. Gemäss Artikel 37b AsylG legt das SEM in einer Behandlungsstrategie fest, welche Asylgesuche prioritär behandelt werden. Es berücksichtigt dabei insbesondere die gesetzlichen Behandlungsfristen, die Situation in den Herkunftsstaaten, die offensichtliche Begründetheit oder Unbegründetheit der Gesuche sowie das Verhalten der asylsuchenden Personen.

Das Ziel der Behandlungsstrategie ist die wirkungsvolle Erledigung von Asylgesuchen mittels Priorisierung nach Gesuchskategorien. Weitere Zielsetzungen der Behandlungsstrategie sind:

- Reduktion der Anzahl von voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen
- Entlastung im Unterbringungsbereich
- Minimierung der Gesamtkosten im Asylbereich

2012 hat das SEM für geeignete Asylgesuche aus den europäischen visumbefreiten Staaten ein beschleunigtes «48-Stunden-Verfahren» eingeführt. Diese Verfahrensart wird seit Frühjahr 2013 zusätzlich auch auf Kosovo und Georgien angewendet.

Zudem hat das SEM ab Dezember 2012 schrittweise ein beschleunigtes «Fast-Track-Verfahren» eingeführt. Der Hauptunterschied zum 48-Stunden-Verfahren besteht darin, dass bei diesen Ländern der Vollzug der Wegweisung beziehungsweise die Papierbeschaffung schwieriger ist. Das Fast-Track-Verfahren wird derzeit für sechs Staaten mit geringer Anerkennungsquote angewendet: Marokko, Nigeria, Tunesien, Algerien, Gambia und Senegal.

Die Asylgesuche von Staatsangehörigen aus den entsprechenden Herkunftsländern sind seit der Einführung des 48-Stunden-Verfahrens bzw. des Fast-Track-Verfahrens markant gesunken und blieben auf tiefem Niveau stabil. Damit haben die schnellen Verfahren die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Personen aus diesen Ländern ohne Schutzbedürfnis gesenkt.



Ende 2014 bildeten Personen aus Italien (308 602), Deutschland (298 614) und Portugal (263 010) die grössten Ausländergruppen in der Schweiz.

7. Härtefallregelung

Das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG) sehen verschiedene Härtefallkategorien vor. Die Kantone können folgenden Personen unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) eine Aufenthaltsbewilligung erteilen:

Das AsylG bestimmt, dass Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, ihr Aufenthaltsort immer bekannt war und wegen fortgeschrittener Integration ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2014 erhielten 128 Asylsuchende auf diese Art eine Aufenthaltsbewilligung.

Das AuG sieht bei vorläufig aufgenommenen Personen vor, dass nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden muss, ob ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2014 erhielten 1896 vorläufig aufgenommene Personen so eine Aufenthaltsbewilligung.

Gemäss AuG kann auch eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2014 erhielten 263 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (u.a. Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung. Eine besondere Aufenthaltsregelung ist überdies für Personen vorgesehen, die wegen Beendigung einer Ehe aus besonderen Gründen (z. B. eheliche Gewalt, Zwangsheirat) ihren Aufenthaltsstatus verlieren.



2014 erhielten 128 Asylsuchende über die Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.

8. Rückkehr

8.1 Rückkehrhilfe

«Die Rückkehrhilfe erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die betroffenen Personen für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, und beschleunigt deren Ausreise. Die Aussicht auf eine Zwangsrückführung sowie die frühzeitige Information und Beratung zur Rückkehrhilfe fördern die selbstständige Rückkehr der betroffenen Personen. Ohne solche Angebote würden sich diese Personen länger in der Schweiz aufhalten.»

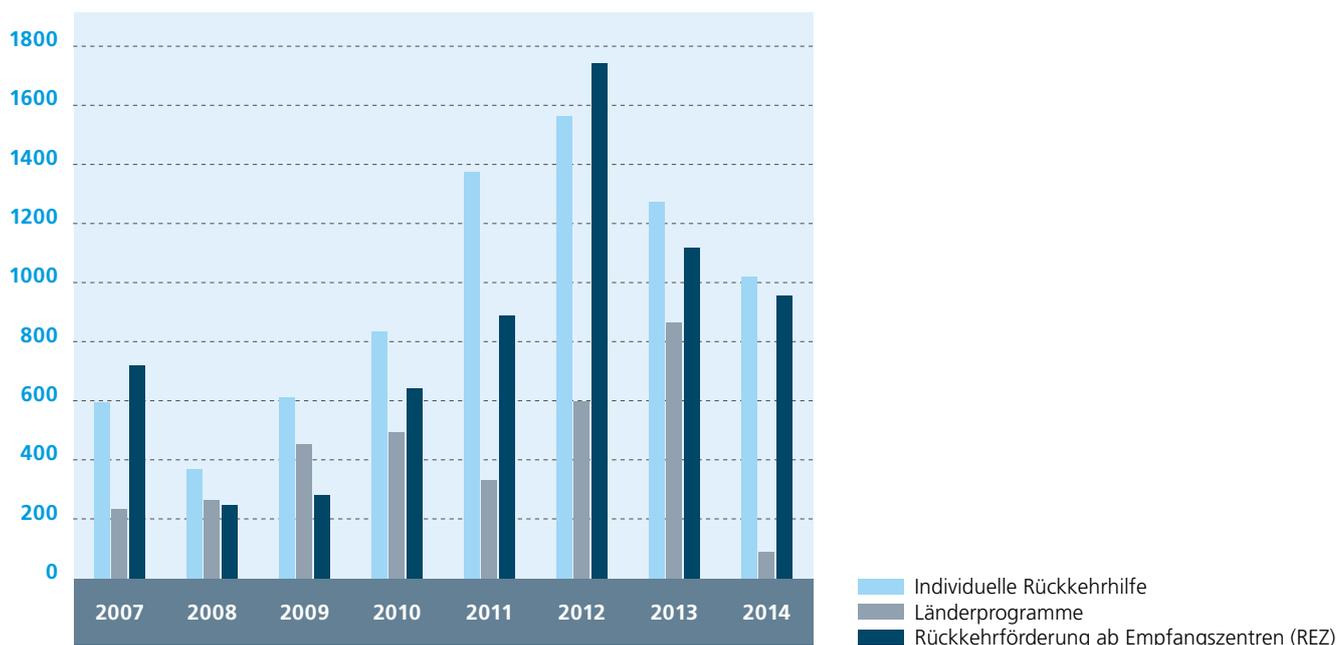
Diese Aussagen hält der Bundesrat in seiner Mitte 2014 veröffentlichten Antwort auf ein Postulat von Nationalrat Philipp Müller einleitend fest. Das Postulat verlangte eine umfassende Überprüfung der Rückkehrhilfe, insbesondere auch der Kosten und der Wirksamkeit.

Der Bericht des Bundesrates wurde im Anschluss an eine externe Evaluation des Rückkehrhilfesystems verfasst. Er weist darauf hin, dass sich die schweizerische Rückkehrhilfe finanziell im europäischen Durchschnitt bewegt, auch wenn die unterschiedlichen Rahmenbedingungen einen Vergleich nur bedingt zulassen. Die meisten europäischen Staaten leisten wie die

Die Rückkehrhilfe erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die betroffenen Personen für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, und beschleunigt deren Ausreise.

Schweiz eine finanzielle Starthilfe sowie Projekthilfen vor Ort. Diese Projekthilfen sind im Fall der Schweiz zweckgebundene Investitionen in die berufliche Zukunft der Rückkehrenden. Mit einer Unterstützung von bis zu 3000 Franken können sie Kleinprojekte umsetzen – wie etwa ein kleines Restaurant – und damit ihren Lebensunterhalt selbst verdienen. Dies trägt dazu bei, dass sich die Rückkehrenden wieder integrieren können und senkt die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Migration.

Ausreisezahlen der einzelnen Rückkehrhilfeangebote 2007–2014



Die Rückkehrhilfe kann von allen Asylsuchenden und gewissen Personen aus dem Ausländerbereich (z. B. Opfer von Menschenhandel) bei den Rückkehrberatungsstellen in den Kantonen und in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes beantragt werden.

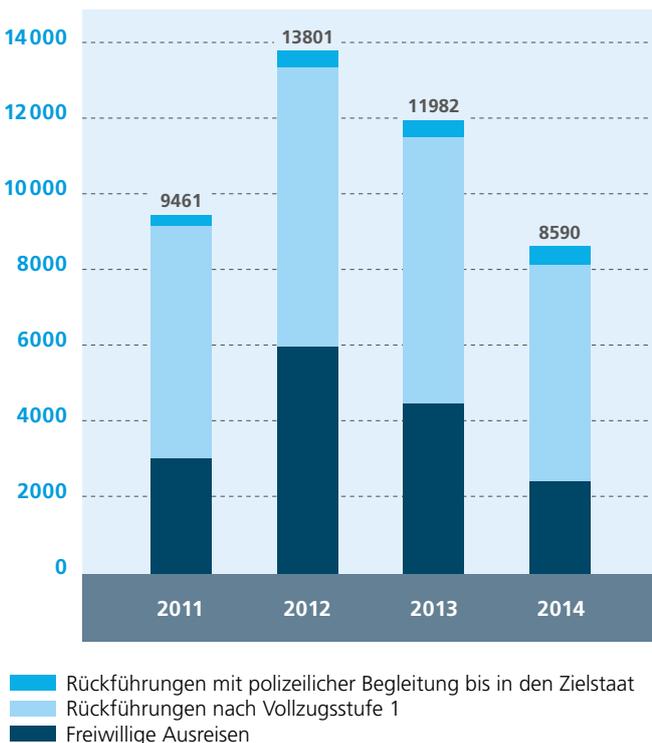
Seit Einführung der Rückkehrhilfe 1997 reisten rund 86 000 Personen selbstständig mit Rückkehrhilfe in ihre Herkunftsländer zurück, 2014 waren es 1990 Personen. Dadurch konnten kostspielige Zwangsmassnahmen, namentlich Administrativhaft und begleitete Rückführungen, verhindert werden. Straffällige Personen und Asylsuchende, die nach einem negativen Asylentscheid nicht kooperieren, sind von der Rückkehrhilfe ebenso ausgeschlossen wie Personen aus EU/EFTA-Staaten und aus Staaten, die für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten von der Visumpflicht befreit sind.

8.2 Rückführungen auf dem Luftweg

Die Rückkehr in die Heimat ist nicht immer freiwillig. Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, müssen nach dem Abschluss des Asylverfahrens die Schweiz wieder verlassen. Auch andere Ausländerinnen und Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, können mit einem Wegweisungsentscheid belegt werden. Wird der Aufforderung, das Land zu verlassen, nicht Folge geleistet, können Zwangsmassnahmen eingeleitet und Rückführungen organisiert werden.

Im vergangenen Jahr sind insgesamt 8590 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Gegenüber dem Jahr 2013 entspricht dies einer Abnahme um 28 % (2013: 11 982 Ausreisen). Die Abnahme ist nicht zuletzt

Ausreisen auf dem Luftweg 2011–2014



darauf zurückzuführen, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) 2014 im Vergleich zum Vorjahr deutlich mehr Personen Schutz gewährt hat (Asyl oder vorläufige Aufnahme), da sie aus Krisenregionen wie etwa Syrien stammen. Zudem konnte die Schweiz weniger Personen in die Dublin-Staaten zurückführen.

Bei knapp 30 % der ausreisepflichtigen Personen erfolgte die Ausreise aus der Schweiz selbstständig. Zahlreiche behördlich weg- oder ausgewiesene Personen kommen der Aufforderung nicht nach, die Schweiz selbstständig zu verlassen, tauchen unter oder verweigern den Abflug. Die Mehrheit dieser Personen konnte nach Vollzugsstufe 1 (polizeiliche Begleitung nur bis zum Einstieg in das Flugzeug) zurückgeführt werden. Nur

bei 477 Personen (6 % der Ausreisen) war eine Begleitung durch speziell ausgebildete Sicherheitsbeamte bis in den Zielstaat notwendig. 252 von ihnen wurden im Rahmen von insgesamt 41 Sonderflügen zurückgeführt.

2014 hat sich die Schweiz insgesamt an sieben EU-Sammelflügen beteiligt. Diese Sonderflüge werden durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex koordiniert. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Teilnahme der Schweiz an solchen Flügen verstärkt werden (2013: drei EU-Sammelflüge). Das EJPD beabsichtigt, die schweizerische Beteiligung an den EU-Sammelflügen weiter zu erhöhen.





8.3 Zwangsmassnahmen

Die durchschnittliche Haftdauer für die ausländerrechtliche Administrativhaft¹² ist im vergangenen Jahr mit 21 Tagen praktisch unverändert geblieben (2013: 22 Tage). Insgesamt wurden 5417 Haftanordnungen verfügt (2012: 5982 Haftanordnungen). Die meisten Personen in Administrativhaft stammten 2014 aus Nigeria, Albanien und Kosovo.

Im Februar 2014 ist eine neue Gesetzesbestimmung (Artikel 82 Absatz 1 AuG) in Kraft getreten. Sie ermöglicht es dem Bund, sich finanziell am Bau kantonalen Haftanstalten zu beteiligen, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Im Hinblick auf die Neustrukturierung des Asylbereichs schaffen die Kantone als Voraussetzung für einen wirkungsvollen Wegweisungsvollzug 500 bis 700 zusätzliche Haftplätze.

¹² Zur Sicherstellung des Vollzugs kann eine ausreisepflichtige Person während maximal 18 Monaten in Ausschaffungshaft gesetzt werden. Die hierfür nötigen Rahmenbedingungen sind in Art. 76 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) festgehalten. Mit der Durchsetzungshaft gemäss Art. 78 AuG soll erreicht werden, dass der Ausreisepflicht Nachachtung verschafft wird. Eine nicht ausreisewillige Person kann für maximal 18 Monate in Haft genommen werden, wenn die Anordnung von Ausschaffungshaft nicht zulässig ist und eine andere mildere Massnahme nicht zum Ziel führt. Die Haft wird ursprünglich für einen Monat angeordnet und kann jeweils für weitere zwei Monate verlängert werden. Mit der Vorbereitungshaft soll die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sichergestellt werden. Die Anordnung ist allerdings nur für maximal sechs Monate und unter den gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen (Art. 75 AuG) möglich.

9. Entfernung- und Fernhaltemassnahmen

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sieht Entfernung- und Fernhaltemassnahmen vor. Sie dienen dazu, Ausländerinnen und Ausländer, die in schwerwiegender Weise oder wiederholt die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzen oder eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen, für eine befristete Zeit wegzuweisen und/oder ihnen die Einreise zu verbieten. Zu diesen Massnahmen gehören die Wegweisung, die Ausweisung sowie das Einreiseverbot.

Sowohl die Ausweisung als auch das Einreiseverbot haben einen präventiven und keinen strafrechtlichen Charakter. Solange sie aufrechterhalten werden, ist der betroffenen Person die Einreise in die Schweiz nur mit ausdrücklicher Genehmi-

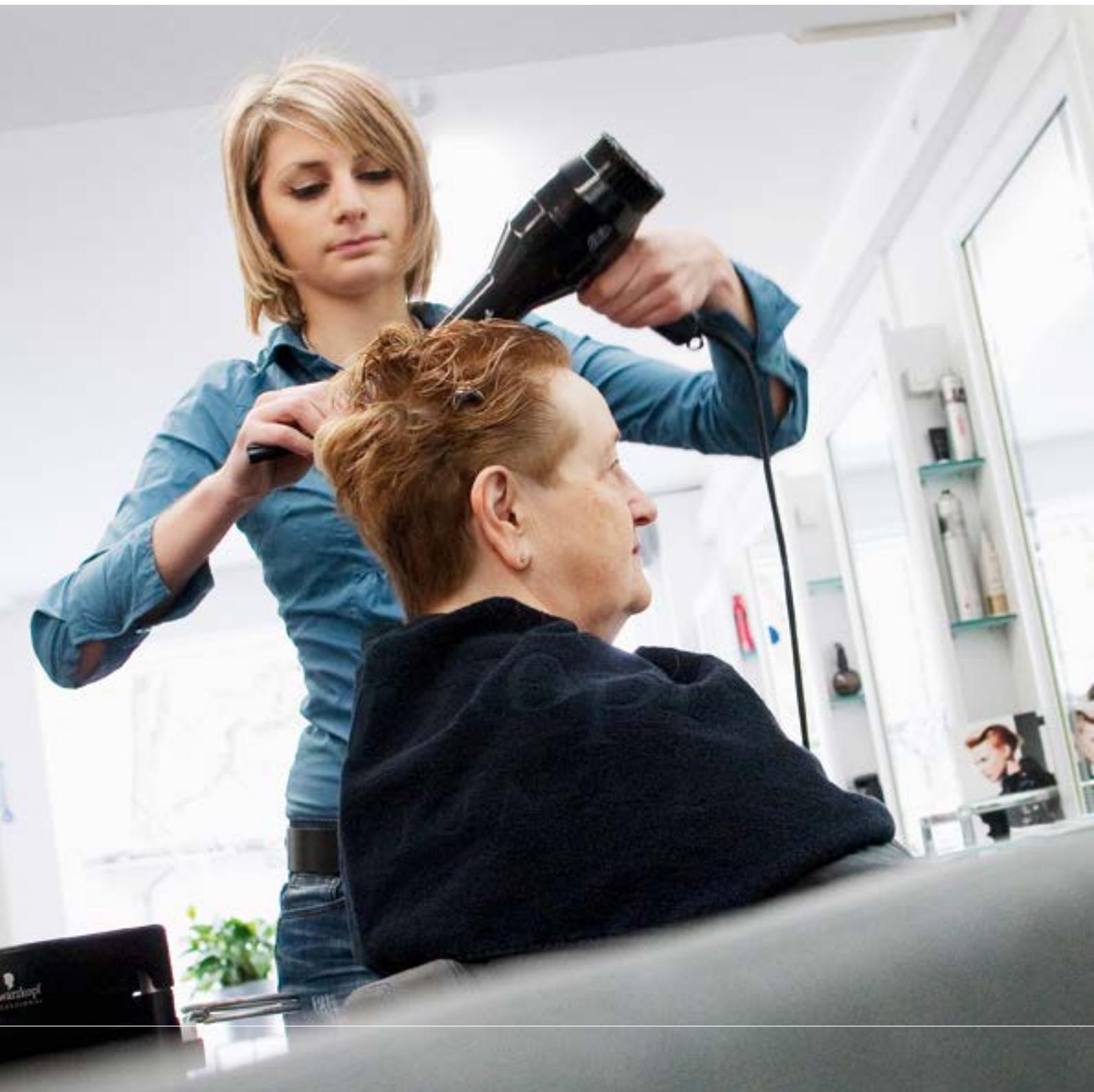
gung des Staatssekretariats für Migration SEM erlaubt. Gegenüber Staatsangehörigen der EU können Entfernung- bzw. Fernhaltemassnahmen nur ergriffen werden, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Im Jahr 2014 wurden in der Schweiz insgesamt 11 447 Einreiseverbote verfügt (2013: 10 617).

Als assoziiertes Mitglied des Schengen-Abkommens schreibt die Schweiz ihre Einreiseverbote gegenüber Drittstaatsangehörigen im Schengener Informationssystem (SIS) aus. Dadurch kann die Einreise in den gesamten Schengen-Raum verhindert werden.



Seit Einführung der Rückkehrhilfe 1997 reisten rund 86 000 Personen selbstständig mit Rückkehrhilfe in ihr Herkunftsland zurück.

C Integration



Rund 68% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz sind Staatsangehörige aus der EU/EFTA.

Integration mit Fokus soziale Integration und Schutz vor Diskriminierung

Eine erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern ist wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Zudem trägt die Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt dazu bei, dem Wirtschaftsstandort Schweiz die benötigten Arbeitskräfte zu sichern. Die Schweiz

verfügt über qualitativ gute Bildungs- und Gesundheitssysteme, die Arbeits- und soziale Sicherheit ist weitgehend gewährleistet. Auch bei der Integrationsförderung steht die Schweiz im internationalen Vergleich gesamthaft gut da.

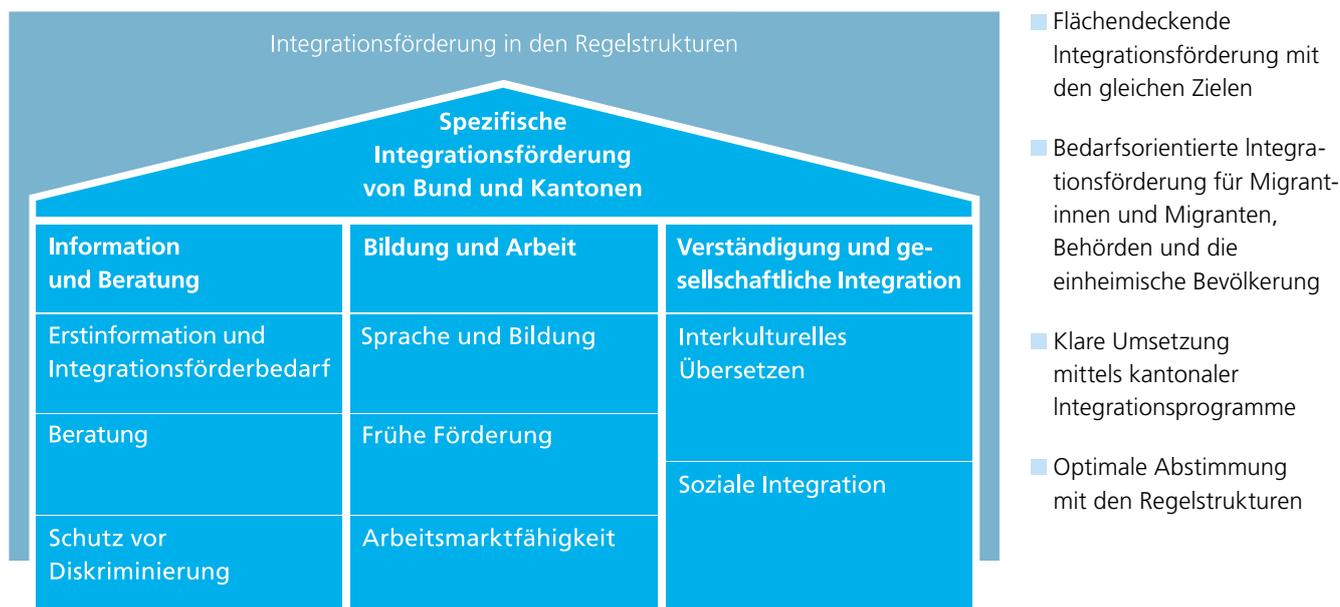
Kantonale Integrationsprogramme (KIP)

Um die Integration von Migrantinnen und Migranten weiter zu stärken, haben sich der Bundesrat und die Kantonsregierungen darauf geeinigt, eine gemeinsame Strategie zu verfolgen. Sämtliche Kantone haben dazu Integrationsprogramme (KIP) erarbeitet, welche im Januar 2014 angelaufen sind. Somit werden in der ganzen Schweiz die gleichen Ziele in der spezifischen Integrationsförderung verfolgt. Die Kantone decken, unter Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Gegebenheiten, acht definierte Förderbereiche ab: Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung, Schutz vor Diskriminierung, Sprache und Bildung, frühe Förderung, Arbeitsmarktfähigkeit, interkulturelles Übersetzen und soziale Integration. Die nachfolgende Darstellung zeigt auf, wie die spezifische Integrationsförderung von Bund und Kantonen in die drei Pfeiler «Information und Beratung», «Bildung und Arbeit» und «Verständigung und gesellschaftliche Integration» unterteilt ist. Die drei Pfeiler wiederum beinhalten die oben genannten acht vordefinierten Förderbereiche.

Damit Integration gelingt, braucht es die Bemühungen aller Beteiligten – allen voran der Migrantinnen und Migranten sowie der staatlichen Institutionen, die ihre Angebote bewusst so ausrichten, dass alle Bevölkerungsgruppen den gleichen Zugang dazu haben. Die Integrationsförderung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Ergänzend dazu wirkt die spezifische Integrationsförderung. Diese schliesst vorhandene Lücken (z. B. niederschwellige Sprachförderung oder berufliche Integration von Flüchtlingen) und unterstützt die Regelstrukturen bei der Umsetzung des Integrationsauftrages.

Seit Beginn des Jahres 2014 werden in sämtlichen Kantonen Integrationsprogramme (KIP, siehe Kasten) umgesetzt. Ergänzend zu den KIP führt und unterstützt das Staatssekretariat für Migration (SEM) Programme und Projekte von nationaler Bedeutung.

Der vorliegende Migrationsbericht beleuchtet die beiden Förderbereiche «soziale Integration» und «Schutz vor Diskriminierung».



1. Zahlen und Fakten zur sozialen Integration in der Schweiz – die Integrationsindikatoren

Immer wieder stellt sich die Frage, wie die Integration in der Schweiz oder gar einzelne Integrationsmassnahmen in ihrer Wirkung gemessen werden können. Wirksamkeitsstudien im Bereich der Integration sind selten, da sie sehr aufwendig und in ihrer Aussage eingeschränkt sind. Denn die Wirkung einer Massnahme ist kontextabhängig und kann je nach Individuum, seiner Motivation und seinen Fähigkeiten stark variieren. Es lassen sich jedoch mittels Indikatoren und Studien Beobachtungen zu einzelnen Lebensbereichen machen, auf welche die Integrationsmassnahmen einen Einfluss haben.

Seit 2012 veröffentlicht das Bundesamt für Statistik (BFS) regelmässig die Ergebnisse des Indikatorensystems zum Thema *Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*.¹³ Die Integrationsindikatoren liefern auch Informationen zur sozialen Integration.

Fremdenfeindlichkeit äussert sich heute insbesondere in Form von Muslimfeindlichkeit.

Einige Beispiele von Indikatoren und interessante Erkenntnisse:

- 10,1 % der Bevölkerung wurden Opfer einer diskriminierenden oder rassistischen Handlung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit, Religion, ethnischen Herkunft, Hautfarbe oder anderer äusserer Merkmale. Bei den ausländischen Staatsangehörigen betrug dieser Anteil 20,9 %, bei den Schweizerinnen und Schweizern 6,9 %, also dreimal weniger. Die betroffenen Personen wurden am häufigsten Opfer von Diskriminierung in beruflichen bzw. sozioökonomischen Situationen (z. B. bei der Wohnungs- oder Arbeitssuche, bei der Bewerbung für eine Lehrstelle, in der Schule, während des Studiums oder im beruflichen Alltag).
- Gut 61 % der Bevölkerung sind der Meinung, dass in der Schweiz Ausländerinnen und Ausländer die gleichen Chancen haben sollten wie Schweizerinnen und Schweizer. Personen ohne Migrationshintergrund sprechen sich

weniger häufig für Chancengleichheit aus (55,7 %). Bei Personen mit Migrationshintergrund ist dieser Anteil 1,3-mal höher (70,7 %).

- Gesamtschweizerisch gesehen fühlen sich 36,1 % der Bevölkerung einsam. 44,5 % der im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländer, 40,4 % der in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländer, sowie 41,6 % der im Ausland geborenen Schweizerinnen und Schweizer haben mit Einsamkeit zu kämpfen. Sie weisen damit höhere Anteile auf als in der Schweiz geborene Schweizer Staatsangehörige (32,8 %).
- 26,2 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind aktiv in einem Verein, einer Gesellschaft, einem Klub, einer politischen oder anderen Gruppe tätig. Dies sind deutlich weniger als bei der Schweizer Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (46,1 %).
- Ausländische Bürgerinnen und Bürger verfügen in den Kantonen Jura und Neuenburg über das kantonale sowie das kommunale Stimm- und Wahlrecht. Auf Gemeindeebene ist dies zusätzlich in einzelnen Gemeinden der Kantone Freiburg, Genf und Waadt der Fall. In den Kantonen Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhodan sind Ausländerinnen und Ausländer in einzelnen Gemeinden stimmberechtigt, dürfen jedoch nicht wählen.

Der Puls der Bevölkerung – Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz»

Ein wichtiges Anliegen der Integration ist es, Vorurteile gegenüber Migrantinnen und Migranten abzubauen, Diskriminierung zu verhindern und Stigmatisierungen zu vermeiden. Der Bundesrat beauftragte 2007 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit der Aufgabe, ein Erhebungsinstrument für rassistische und diskriminierende Tendenzen in der Schweiz zu entwickeln. Um erste Trendanalysen zu ermöglichen, erhob das Meinungsforschungsinstitut gfs.bern in der Pilotphase drei Mal (2010, 2012, 2014) die Einstellungen von jeweils rund 1000 Schweizerinnen/Schweizern und 700 Ausländerinnen/Ausländern zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz. Die Erhebung zeigt auch auf, wie die Befragten das Ausmass und die Wirkung der gesellschaftspolitischen Massnahmen einschätzen.¹⁴ Die Pilotphase der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» wurde Ende 2014 abgeschlossen. Der Bundesrat hat im Februar 2015 beschlossen, ein langfristiges Erhebungsinstrument einzuführen und dieses in die Omnibusbefragungen (Befragung zu mehreren Themen) zu integrieren, die das Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der Volkszählung ausführt.

¹³ www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.html

¹⁴ *Berichterstattung und Monitoring der Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Eidgenössischen Departements des Innern: www.edi.admin.ch/frb/02015/index.html?lang=de*

Einige Ergebnisse aus der Pilotphase:

- Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Werte für rassistische Einstellungen¹⁵ stabil bei maximal 13 % liegen. Dies trifft auch für den Antisemitismus zu. Dessen Werte, selbst nach der Zunahme an antisemitischen Äusserungen im Internet im Sommer 2014, bei rund 11 % liegen. Fremdenfeindlichkeit (24 %) ist verbreiteter und äussert sich insbesondere in Form von Muslimfeindlichkeit.¹⁶
- Die Trendanalyse zeigt auf, dass der hohe Wert für Muslimfeindlichkeit in der ersten Umfrage (45 %) wohl durch die Diskussionen rund um die Minarettinitiative beeinflusst wurde. In der Zwischenzeit ist der Wert auf 19 % gesunken. Die Ablehnung von Menschen anderer Nationalitäten am Arbeitsplatz, insbesondere aus Ländern ausserhalb der Europäischen Union, hat hingegen zugenommen.
- Eine Mehrheit der Befragten sieht Rassismus als sehr ernstes oder eher ernstes gesellschaftliches Problem an. Dieser Wert ist von 71 % im Jahr 2010 auf 56 % im Jahr 2014 gesunken. Gleichzeitig ist die Zustimmung zu den gesellschaftspolitischen Massnahmen der Gemeinden, Kantone und des Bundes gegen Rassismus und Diskriminierung zwischen 2010 und 2014 von 50 auf 63 % gestiegen.
- 46 % der Befragten im Jahr 2014 finden, man tue zu wenig, um die Ausländerinnen und Ausländer über die Anliegen

der Schweizerinnen und Schweizer aufzuklären. Auf der anderen Seite finden 29 %, es werde zu wenig gemacht, um die Schweizerinnen und Schweizer aufzuklären. In der Konsequenz findet eine Mehrheit der Befragten, die Schweiz mache das Richtige für die Integration der Ausländer/innen, und nur Minderheiten geben an, sie mache zu viel (19 %) oder zu wenig (22 %). Diese Einschätzungen variieren kaum über die Zeit.

Die künftigen Befragungen sollen aussagekräftige Informationen darüber liefern, wie gut die Menschen in der Schweiz zusammenleben und wo der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden muss. Trends sollen so frühzeitig erkannt, deren Ursachen analysiert und die Wirkung von gesellschaftspolitischen Massnahmen überprüft werden können.

¹⁵ Die Einstellungen wurden nicht aufgrund einer einzigen Antwort, sondern anhand von Antwortgruppen bestimmt. Eine Einstellung wurde nur dann als rassistisch oder antisemitisch eingestuft, wenn jemand mehrmals und systematisch entsprechende Einzelaussagen machte.

¹⁶ Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit beziehen sich auf das Gefühl, durch die Anwesenheit von Fremden gestört zu werden und bestimmte Menschengruppen aufgrund ihrer Hautfarbe, Sprache, Religion oder Nation abzulehnen.



2. Vorurteile abbauen – vor Diskriminierung schützen

Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme KIP werden konkrete Massnahmen umgesetzt, die einerseits die Integration der Migrantinnen und Migranten fördern und andererseits darauf abzielen, Vorurteile ihnen gegenüber abzubauen und Diskriminierung zu verhindern.

Die Kantone schaffen hierzu ein Beratungsangebot oder entwickeln ihr bereits bestehendes Angebot quantitativ und/oder qualitativ weiter. Zum Beispiel werden Weiterbildungen für Beratende angeboten, zusätzliche regionale Beratungsangebote aufgebaut oder das Angebot der Beratung wird besser bekannt gemacht.

2014 haben die Kantone zum Thema Diskriminierung auch Schulungs- und Weiterbildungsangebote für die Mitarbeitenden der Verwaltung entwickelt und durchgeführt. Die Kantone der lateinischen Schweiz haben einen Leitfaden zum Schutze vor Diskriminierung in der öffentlichen Verwaltung ausgearbeitet mit Informationen, Tipps und Checklisten zur

Erarbeitung einer Sensibilisierungsstrategie. Ziel ist zudem, auch über die kantonale Verwaltung hinaus zu wirken; so organisierte beispielsweise der Kanton Bern eine Konferenz zum Thema Diskriminierungsschutz auf Gemeindeebene.

Viele Kantone und Städte nutzen die jährlich im März stattfindende Aktionswoche gegen Rassismus, um mittels runder Tische, kultureller Angebote oder weiterer Veranstaltungen eine breitere Öffentlichkeit zu sensibilisieren. In eigener Initiative lancierte der Kanton Basel-Stadt im Sommer 2014 die Kampagne «Basel zeigt Haltung: Für Offenheit und Fairness, gegen Fremdenfeindlichkeit», an welcher sich Vereine, Verbände und Religionsgemeinschaften als Allianzpartner beteiligen. Damit wandte sich der Kanton explizit gegen die wachsende Intoleranz gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen und Religionsgemeinschaften und signalisierte, dass Respekt im Umgang mit Zugezogenen eine Grundvoraussetzung für ein einvernehmliches Zusammenleben ist.



3. Begegnungen ermöglichen

Ergänzend zu den kantonalen Integrationsprogrammen, die einen Grossteil des Integrationsförderkredits absorbieren, begleitet und unterstützt der Bund auch Programme und Projekte von nationaler Bedeutung. Ziel dieser Projekte ist es, neue Erkenntnisse zu gewinnen und damit die Integrationsförderung weiterzuentwickeln. Das vom Staatssekretariat für Migration 2014 lancierte nationale Programm Mentoring (siehe Kasten) ist ein Beispiel dafür, wie die soziale Integration gefördert werden kann. Zudem unterstützt der Bund vielversprechende Projekte, welche dazu beitragen, die Ziele der Integrationspolitik zu erreichen. Ein Beispiel hierfür ist etwa das Ende 2014 eröffnete «Haus der Religionen – Dialog der Kulturen». Mit dem Beitrag aus dem Integrationskredit des Bundes werden für Firmen, Schulklassen, Vereine und weitere Interessierte Workshops angeboten, welche zu Begegnungen und Auseinandersetzungen mit anderen Religionen und Kulturen führen sollen.

Auch viele Migrantenorganisationen sind mit eigenen Projekten aktiv bestrebt, im Alltag Brücken zu schlagen und Integrationsbarrieren abzubauen. Verschiedene interessante Projekte wurden dabei von der eritreischen Gemeinschaft in der Schweiz lanciert. Der eritreische Verein Zukunft, Metsai Futur sieht etwa Workshops vor, die in Zusammenarbeit mit den kantonalen Integrationsdelegierten an fünf Standorten durchgeführt werden (BE, BS, LU, VD und ZH). Die Workshops sind offen für alle Migrantengruppen jeglicher Herkunft und finden in der jeweiligen Kantonssprache statt. Da das Projekt von einer eritreischen Gruppe ins Leben gerufen wurde und gezielt auch Flüchtlinge angesprochen werden, wird eine Übersetzung auf Tigrinya angeboten. Der Workshop vermittelt zentrale Informationen zum Leben als Eltern und Kinder in der Schweiz. Dieses von der eritreischen Gemeinschaft initiierte Projekt startete im Oktober 2014 in Bern und setzt sich bis ins Frühjahr 2015 fort. Das Schweizer Arbeiterhilfswerk SAH Zentralschweiz fördert mit dem Gruppenprojekt Co-opera eine eigenständige Lebensführung in der Schweiz und das Kennenlernen der Normen und Werte der Aufnahmegesellschaft. Auch Caritas Aargau startete 2010 mit dem ersten Kurs für Erwachsene «Grüezi Eritrea». Das SEM trägt zur Vernetzung und zum Wissenstransfer zwischen den Projekten bei.

Programm Mentoring 2014–2016

Ziel der Integrationspolitik ist es, dass alle Personen, die längerfristig in der Schweiz wohnen und arbeiten, den Zugang zu den gesellschaftlichen Angeboten und Strukturen finden. Alle in der Schweiz lebenden Personen verfügen über individuelle Erfahrungen, Fähigkeiten und Begabungen. Nicht allen gelingt es aber, dieses Potenzial in Beruf und Gesellschaft zu entfalten. Migrantinnen und Migranten haben besondere Schwierigkeiten, ihre vorhandenen Potenziale, Fähigkeiten und Kompetenzen einzubringen, selbst wenn sie eine Ausbildung abgeschlossen haben und über gute Sprachkenntnisse verfügen. Zugewanderten fehlt es häufig an informellem Wissen über die Abläufe und Mentalitäten in der Schweiz sowie an persönlichen Kontakten und Netzwerken. Durch Mentorinnen und Mentoren erhalten betroffene Personen konkrete Unterstützung, um Hürden zu überwinden und ihre Potenziale besser nutzen zu können.

Aus diesem Grund hat das SEM 2014 die Ausschreibung «Programm Mentoring 2014–2016» lanciert. Mit diesem Programm sollen Mentoringprojekte unterstützt werden, welche die berufliche und persönliche Entwicklung von Migrantinnen und Migranten fördern, indem ihnen über Mentorinnen und Mentoren informelles Wissen und Netzwerke zur Verfügung gestellt werden. Die Trägerschaften der einzelnen Projekte sollen dabei nachhaltig mit den bestehenden Institutionen zusammenarbeiten und die Qualität des Mentorings über die Begleitung der Mentoringpaare sichern.

Über 30 Projekte aus 17 Kantonen wurden eingereicht. Die Projekte betreffen grösstenteils die Arbeitsmarktintegration, jedoch auch die schulische und soziale Integration. Spezifische Zielgruppen sind unter anderen vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten, Kinder und Jugendliche sowie Frauen. Das Staatssekretariat investiert bis 2016 rund 1,5 Millionen Franken in diese Mentoringprojekte.

Während der Programmphase organisiert das SEM jährliche Veranstaltungen zur Vernetzung und zum Austausch unter den Projektträgerschaften. Erkenntnisse aus dem Programm sollen Aufschluss über Erfolgskriterien des Mentorings geben, breit diskutiert werden und in die Weiterentwicklung der spezifischen Integrationsförderung fliessen.

D Ausgewählte Bereiche



Rund ein Drittel der Eingebürgerten sind in der Schweiz geboren.

1. Aktuelle Krisenherde

1.1 Auswirkungen der Syrienkrise

Das Jahr 2014 war weltweit von Krisen gekennzeichnet. Entsprechend stieg die Zahl der Flüchtlinge gemäss dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) im vergangenen Jahr weltweit auf über 57 Millionen, wovon rund 3,5 Millionen syrische Flüchtlinge den höchsten Anteil ausmachten.

Zahlreiche Bürgerkriege auf dem afrikanischen Kontinent südlich der Sahara – von der Weltöffentlichkeit häufig unbeachtet – scheinen in absehbarer Zeit kein Ende zu nehmen. Besonders kritisch ist die Lage im Südsudan sowie in der Zentralafrikanischen Republik. Weitere Konflikte herrschen auch in verschiedenen Teilen Sudans sowie in Mozambik. Ferner haben aufstrebende fundamentalistische Rebellen in Mali, Nigeria und Somalia bereits Hunderttausende zur Flucht gezwungen.

**Die Schweiz unterstützt zahlreiche
Hilfsprojekte und Programme
in der Region um Syrien mit dem Ziel,
die Lage der vom Konflikt
betroffenen Menschen zu verbessern.**

In Syrien hat der seit mehr als drei Jahren andauernde bewaffnete Konflikt zu einer schweren humanitären Krise geführt. Der «Islamische Staat» mit seinen massiven Menschenrechtsverletzungen hat die Lage in der Krisenregion zusätzlich verschärft. Das hat zur Folge, dass noch mehr Menschen in die Flucht geschlagen wurden. Die Nachbarstaaten kommen an ihre Grenzen und können die Flüchtlinge kaum mehr ohne Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft versorgen. Der zunehmende Migrationsdruck und die teilweise prekäre Sicherheitslage in den Auffanglagern der Region veranlassen viele Flüchtlinge aus dieser Region zur Weiterreise nach Europa. Durch den Krieg in Syrien hat sich auch die Sicherheitslage im Irak stark verschlechtert. Im Gefolge der Kämpfe im Norden des Irak sind Tausende von Menschen auf der Flucht.

In grossen Teilen Libyens herrschen bewaffnete Milizen. Die regelmässigen Gewaltausbrüche verhindern den Aufbau von staatlichen Strukturen. Als Folge davon bleiben die Küstenregionen weitgehend unkontrolliert und bieten Menschenhändlern und -schmugglern freie Hand. Gefährliche Bootsüberfahrten übers Mittelmeer sind an der Tagesordnung und die Aufnahmestrukturen im Süden Europas geraten zunehmend unter Druck. In Europa wurden 2014 so viele Asylgesuche gestellt wie seit Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr. Auch in der Schweiz führte diese Situation 2014 zu einem Anstieg der Asylgesuchszahlen, insbesondere von Personen aus Eritrea und Syrien.

Die Schweiz ist gefordert, ihren Beitrag zum Schutz der Vertriebenen und zur Entlastung der Nachbarstaaten Syriens zu leisten. Sie unterstützt bereits zahlreiche Hilfsprojekte und Programme in der Region um Syrien mit dem Ziel, die Lage der vom Konflikt betroffenen Menschen zu verbessern. Darüber hinaus hat der Bundesrat im September 2013 entschieden, im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojektes insgesamt 500 besonders verletzte Flüchtlinge aufzunehmen. Bis Ende Dezember 2014 sind 168 Personen aus dem Konfliktgebiet Syrien im Rahmen dieses Resettlement-Programms in die Schweiz eingereist (siehe Kasten Seite 41). Im September 2013 hat Bundesrätin Simonetta Sommaruga Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz beschlossen. Insgesamt hat die Schweiz seit Ausbruch des Krieges im März 2011 bis Ende Dezember 2014 etwa 7700 Asylgesuche von syrischen Staatsbürgern entgegengenommen.

1.2 Visae erleichterung für syrische Staatsangehörige und Aufnahme von besonders verletzlichen Flüchtlingen

Am 4. September 2013 erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Visae erleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz. Diese Visae erleichterungen galten für Ehegatten oder Ehegattin, Kinder, Eltern, Grosseltern, Enkelkinder sowie Geschwister und deren Kernfamilie. Voraussetzung war, dass die Verwandten in der Schweiz über eine B- oder C-Bewilligung verfügten oder bereits in der Schweiz eingebürgert waren. Ziel der temporären Massnahme war es, kriegsbetroffenen Familienangehörigen rasch und unbürokratisch die Ausreise aus der Krisenregion zu ermöglichen und ihnen Schutz in der Schweiz zu gewähren. Die erlassenen Visae erleichterungen ergänzten, neben der Hilfe vor Ort sowie der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen, das humanitäre Engagement der Schweiz im Syrienkonflikt.

Die ausgestellten Visa berechtigten zu einem bewilligungsfreien Aufenthalt von drei Monaten, danach hätten die betroffenen Personen die Schweiz verlassen müssen, sofern sie nicht eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, ein Asylgesuch stellten oder vom Staatssekretariat für Migration vorläufig aufgenommen worden sind – dies auf Antrag des Kantons und im Rahmen des Ausländerrechts. Zurzeit werden wegen des anhaltenden Bürgerkriegs keine Menschen in die Krisenregion ausgewiesen – alle Eingereisten können also bis auf Weiteres in der Schweiz in Sicherheit bleiben.

Die Weisung um die Erleichterung der Visa hob das EJPD am 29. November 2013 wieder auf. Insgesamt wurden bis Ende Dezember 2014 4673 Visa erteilt. Bis Ende 2014 sind unter dieser Regelung 4224 Syrerinnen und Syrer eingereist, wovon 3062 Personen ein Asylgesuch eingereicht haben. Davon haben 283 Personen Asyl erhalten, 892 Menschen wurde die



vorläufige Aufnahme aufgrund des Ausländergesetzes und 841 Personen aufgrund des Asylgesetzes gewährt. Rund 550 Visumsanträge waren Ende 2014 noch pendent.

Für die nach dem 29. November eingereichten Gesuche galten wieder die ordentlichen Einreisevoraussetzungen. Der Familiennachzug innerhalb der Kernfamilie ist weiterhin möglich. Personen, die an Leib und Leben gefährdet sind, kann die Einreise wie bisher mit einem humanitären Visum bewilligt werden.

Asylsuchende aus Syrien werden vorläufig aufgenommen

Die Analysen der Krisenregionen in Syrien zeigen, dass von einem landesweiten allgemeinen Gewaltzustand ausgegangen werden muss. Die Wegweisung nach Syrien ist aus diesem Grund nicht zumutbar. Deshalb hat das SEM am 25. März 2013 beschlossen, im Falle von Asylsuchenden aus Syrien, deren Asylgesuch abgelehnt wird, in der Regel eine individuelle vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs zu verfügen.

Ausgenommen von dieser Regelung sind Personen, die in der Schweiz oder im Ausland zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sind oder die eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellen. Ebenfalls von dieser Regelung ausgenommen sind Personen, die einen gültigen Aufenthaltstitel eines anderen Staates haben und in diesen Staat zurückkehren können. Seit Ausbruch der Unruhen in Syrien im März 2011 wurden von der Schweiz keine Wegweisungen nach Syrien vollzogen.

Aufnahme von Flüchtlingsgruppen

Der Bundesrat hat im September 2013 beschlossen, im Rahmen eines dreijährigen Resettlement-Projekts besonders verletzte Flüchtlinge aufzunehmen. Nachdem Ende November 2013 die erste Flüchtlingsgruppe in den Kanton Solothurn eingereist war, fanden 2014 weitere Gruppen aus dem syrischen Kriegsgebiet Aufnahme in der Schweiz. 168 Personen sind bis Ende 2014 eingereist. Die Schweiz will insgesamt rund 500 vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz aufnehmen. Für diese Menschen entwickelt das SEM zusammen mit dem jeweiligen Aufnahmekanton ein spezifisches Integrationsprogramm, welches für sie eine rasche und umfassende Eingliederung ermöglichen soll. Das Programm wird durch ein Monitoring begleitet. Dieses wird detaillierte Daten und damit konkrete Aussagen über den Integrationsverlauf der 500 aufzunehmenden Personen im Längsschnitt erlauben.

Integrationsprogramm für besonders verletzte Flüchtlingsgruppen

Bei den bis Ende 2014 im Rahmen des Resettlement-Programms eingereisten Flüchtlingen handelt es sich um besonders vulnerable Personen (Frauen, Kinder, Betagte, Traumatisierte, Personen mit chronischen Erkrankungen, Behinderungen oder Kriegsverletzungen). Darunter befinden sich 114 syrische Flüchtlinge, die in den Libanon geflüchtet waren, sowie 54 palästinensische und irakische Flüchtlinge, die direkt aus Syrien evakuiert wurden. Die 168 Personen wurden von den Kantonen Solothurn, Uri, St. Gallen, Luzern und Schaffhausen aufgenommen. Es ist geplant, 2015 weitere syrische Flüchtlinge aus dem Libanon und aus Jordanien sowie eine Gruppe palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien aufzunehmen. Die Kantone Genf und Wallis haben sich bereit erklärt, im Jahr 2015 auch Flüchtlingsfamilien aufzunehmen.

Resettlement-Flüchtlinge profitieren von einem zweijährigen Integrationsprogramm für Flüchtlingsgruppen, welches das SEM gemeinsam mit den Aufnahmekantonen koordiniert und mithilfe eines detaillierten Monitorings analysiert. Die Integration beginnt bereits im Erstfluchtland mit einer Pre-Departure Cultural Orientation (PCO), die den Flüchtlingen erste Einblicke in ihre zukünftige Heimat vermittelt. Nach ihrer Ankunft in der Schweiz beginnen die Flüchtlinge innerhalb weniger Wochen mit intensiven Sprachkursen und medizinischen Behandlungen. Bei jenen Personen, die dazu schon in der Lage sind, beginnen die beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen. Kinder besuchen ebenfalls kurz nach Ankunft Kindergarten, Schule oder Kindertagesstätten. In der Regel halten sich Resettlement-Flüchtlinge bis zu sechs Monaten in einer kantonalen Gruppenunterkunft auf, bevor sie eine eigene Wohnung beziehen. Während der gesamten Dauer des Integrationsprogrammes sind die Resettlement-Flüchtlinge zudem von einem Coach begleitet, der sie bei ihrer Integration unterstützt.

1.3 Asylsuchende aus Eritrea

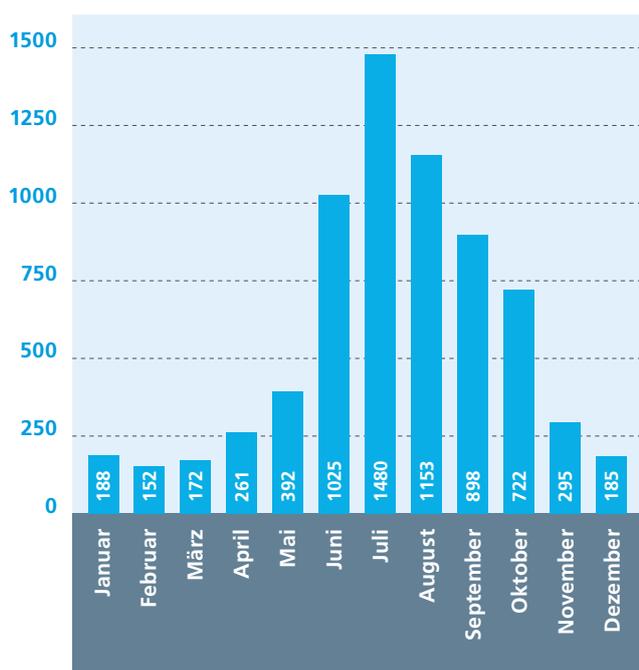
Die Entwicklung der Asylgesuche von Eritreern in der Schweiz verlief 2014 weitgehend parallel zur Entwicklung der Anlandungen in Süditalien. In Süditalien kamen 2014 rund 34'300 Eritreer an. Der Höhepunkt dieser Anlandungen lag in den Monaten Mai bis Juli. Danach war die Zahl der ankommenden Eritreer rasch rückläufig. Ab Mitte Oktober landeten praktisch keine Eritreer mehr in Süditalien an.

Bei den Eritreern handelt es sich grösstenteils um Personen, die kurz nach ihrer Ankunft in Italien weitergewandert sind.

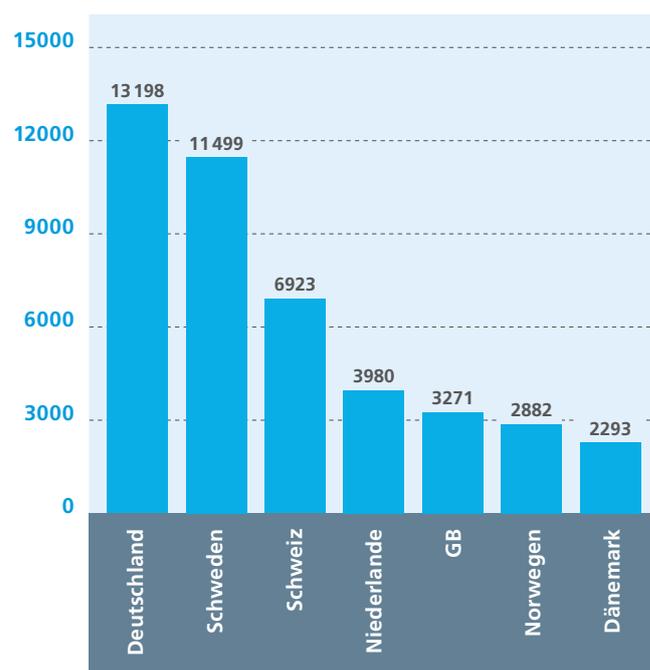
Entsprechend nahm ab Mai 2014 die Zahl der Asylgesuche von Eritreern in der Schweiz deutlich zu und erreichte im Juni mit 1480 Gesuchen den Höhepunkt. Danach ging die Zahl der Gesuche zurück und lag im Dezember 2014 noch bei 185.

Die Entwicklung in den wichtigsten europäischen Zielländern verlief weitgehend parallel zu derjenigen in der Schweiz. Die wichtigsten Zielländer waren Deutschland, Schweden, die Schweiz, die Niederlande, Grossbritannien, Norwegen und Dänemark. Bei den Eritreern handelt es sich grösstenteils um Personen, die kurz nach ihrer Ankunft in Italien weitergewandert sind.

6923 Asylgesuche von Eritreern von Januar bis Dezember 2014



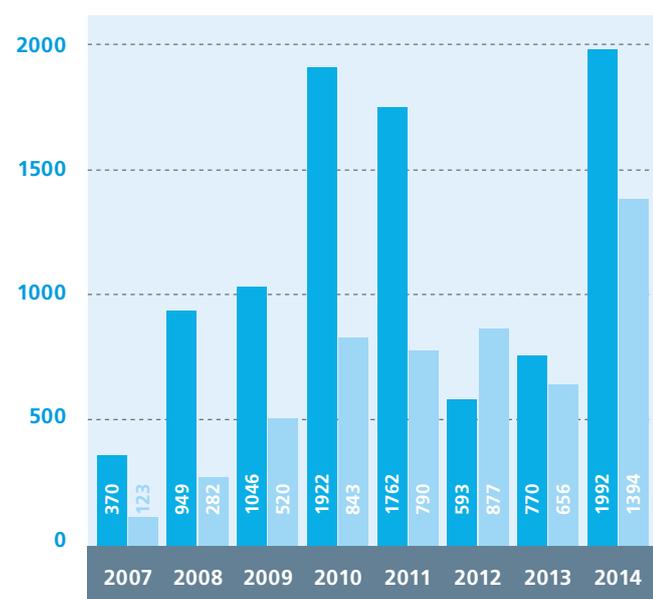
Wichtigste Zielländer von eritreischen Asylsuchenden 2014



Die Entscheidpraxis

Desertion und Wehrdienstverweigerung alleine werden nicht als Asylgrund anerkannt. In Eritrea werden Deserteure und Wehrdienstverweigerer jedoch regelmässig ohne Gerichtsverfahren von Militärkommandanten beurteilt und nach eigenem Ermessen bestraft. Die Strafmassnahmen haben häufig einen unmenschlichen und erniedrigenden Charakter und zeichnen sich durch ausserordentliche Härte aus. Sanktionierungen von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern in Eritrea können daher unter Umständen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe im Sinne von Artikel 3 EMRK (SR 0.101) darstellen. Es ist festzuhalten, dass diese Strafen grundsätzlich aus politischen Gründen erfolgen. Darum können Asylsuchende aus Eritrea bei Desertion oder Wehrdienstverweigerung – trotz Artikel 3 Abs. 3 AsylG (SR 142.31) – die Flüchtlingseigenschaft erhalten, weil der eritreische Staat dies als Anlass nimmt, eine Person wegen ihrer politischen Anschauung unverhältnismässig streng zu bestrafen.

Asylgewährungen und vorläufig Aufnahme für Flüchtlinge aus Eritrea von Januar 2007 bis Dezember 2014



■ Anerkennung Flüchtlingseigenschaft originär
 ■ Einbezüge Familienasyl



Ende 2014 leben 34 724 anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz.



Angehörige aus EU/EFTA-Staaten arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor.

2. Zusammenarbeit in Europa

2.1 Situation im Mittelmeer und in Italien

Im Jahr 2014 versuchten so viele Menschen wie nie zuvor, auf dem Seeweg nach Europa zu gelangen. Als Reaktion auf ein Schiffsunglück vor der Küste der Insel Lampedusa im Oktober 2013, bei dem knapp 400 Personen starben, hatte Italien die Such- und Rettungsoperation Mare Nostrum im Mittelmeer gestartet. Mit dieser Operation konnten einerseits Tausende von Menschenleben im Mittelmeer gerettet werden. Andererseits hatte die bessere Überwachung des Seegebiets dazu geführt, dass Schlepper und Migranten höhere Risiken eingingen und vermehrt die riskante Überfahrt über das Mittelmeer wagten. Seit dem 1. November 2014 ist im zentralen Mittelmeer nun die Frontex Joint Operation Triton im Gange, und Mare Nostrum wurde beendet. Mehrere Schengen/Dublin-Staaten beteiligen sich personell und materiell an der Joint Operation Triton, so auch die Schweiz.

Der hohe Migrationsdruck auf die Küste Italiens führte zu einer Überlastung des italienischen Asyl- und Aufnahmesystems.

Der hohe Migrationsdruck auf die Küste Italiens führte zu einer Überlastung des italienischen Asyl- und Aufnahmesystems. Dies wiederum hatte zur Folge, dass sich die Dublin-Zusammenarbeit mit Italien auf operativem Niveau seit dem Frühjahr 2014 verschlechterte. Insbesondere konnte Italien die Fingerabdruckerfassung der in Süditalien angelandeten Personen nicht mehr vollumfänglich gewährleisten. Die Schweiz setzte sich konsequent dafür ein, dass Italien weiterhin seine Verpflichtungen im Rahmen des Dublin-Abkommens wahrnimmt. Gleichzeitig zeigte sie jedoch auch Gesprächsbereitschaft hinsichtlich einer Stärkung des Dublin-Systems und offerierte Unterstützung bei der Bewältigung der Aufnahmen. Nach intensiven Kontakten auf allen Ebenen sicherte Italien zu, seine Verpflichtungen einhalten zu wollen. Die Trefferquote bei den Fingerabdruckvergleichen normalisierte sich gegen Ende des Jahres tendenziell wieder. Im gleichen Zeitraum trafen weniger Flüchtlinge an den Küsten Italiens ein.

Auch in der EU hatte die schwierige Migrationslage im Mittelmeer eine hohe Priorität. Die europäischen Minister und die Europäische Kommission setzten die Task Force Mediterranean (TFM) ein. Sie erhielt die Aufgabe, Massnahmen zur Bewältigung der Migrationsflüsse über das Mittelmeer zu erstellen und umzusetzen. Dennoch ist kurzfristig nicht mit einer Entspannung zu rechnen: Vor allem der Bürgerkrieg in Syrien, die weiterhin instabile Lage in Libyen und die Bedrohung durch Terrormilizen im Nahen Osten führen zur Flucht von Millionen von Menschen. Dieses Thema bleibt deshalb auf der europäischen Agenda von grosser Aktualität.

2.2 Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Mitgliedstaaten verlief auch gestützt auf die seit dem 1. Januar 2014 neu anwendbare Dublin-III-Verordnung¹⁷ sehr gut und konstruktiv. Mit Frankreich konnte eine Vereinbarung über Vereinfachungen bei der Anwendung der Dublin-III-Verordnung abgeschlossen werden, in der insbesondere rasche Antwortfristen festgelegt und die Möglichkeit von Landüberstellungen geregelt werden; diese Vereinbarung ist seit dem 10. November 2014 anwendbar.

Am 4. November 2014 erfolgte das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Tarakhel gegen die Schweiz. Die Richter verlangten bei der Überstellung von Familien nach Italien Garantien. Italien soll künftig für die altersgerechte Aufnahme von Kindern und die Wahrung der Einheit der Familie bürgen. In der Folge konnte mit Italien eine Vorgehensweise vereinbart werden. Ausserdem konnte der Einsatz der Schweizer Verbindungsperson im italienischen Innenministerium auch im Jahr 2014 fortgeführt werden.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.



Ende 2014 haben 345714 Personen als Grenzgänger in der Schweiz gearbeitet.

3. Ein Jahr Testbetrieb Zürich – eine Bilanz aus der Förrlibuckstrasse

Der Testbetrieb des Staatssekretariats für Migration in Zürich ist am 6. Januar 2014 gestartet. Zwar befanden sich die rund 30 Mitarbeitenden zu Beginn buchstäblich mitten in einer Baustelle, doch in den folgenden Monaten konnte ein gut funktionierender Betrieb aufgebaut werden. Im Testbetrieb sollen neue Abläufe auf Schwachstellen geprüft und allfällige Verbesserungen implementiert werden, um beschleunigte Verfahren umzusetzen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, die Verfahren schnell und fair durchzuführen. Schnell, weil die knappen Verfahrensfristen in den meisten Fällen eingehalten werden können; fair, weil den Asylsuchenden ab Eintritt in den Testbetrieb eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite steht. Dies führt zu einem besseren Verständnis des Verfahrens seitens der Asylsuchenden und zu einer höheren Akzeptanz der Asylentscheide. Die örtliche Nähe der Akteure, die fortlaufende Akteneinsicht, die Möglichkeit, zum Entscheidentwurf Stellung zu nehmen, sowie genügende personelle Ressourcen tragen massgeblich dazu bei, dass im Testbetrieb rund 75 % der Asylgesuche im beschleunigten Verfahren erstinstanzlich entschieden werden konnten. Auch mit diesem beschleunigten Verfahren gewährt die Schweiz verfolgten Personen weiterhin vollumfänglich Schutz.

Wie unterscheidet sich das Verfahren im Testbetrieb zum Regelbetrieb?

Das Verfahren im Testbetrieb ist in unterschiedliche Phasen unterteilt. Zuerst wird eine sogenannte Vorbereitungsphase durchgeführt, dazu gehören z. B. die erste Befragung zum Reiseweg und summarisch zu den Fluchtgründen, Abklärungen und Beratungsgespräche. Darauf folgt die Taktenphase, welche unter anderem die Anhörung und den erstinstanzlichen Entscheid beinhaltet. Neben diesen beiden Phasen werden die Dublin-Überstellungsanfragen in einem speziellen Prozess bearbeitet. Die Beschwerde- und Vollzugsphase schliesst das Verfahren im Testbetrieb ab.

Als Vorgabe sollten 2014 im Testbetrieb rund 1300 bis 1400 Asylgesuche bearbeitet werden. Daraus ergab sich eine durchschnittliche Zuweisung von sechs Asylsuchenden pro Tag. Die Zuweisung der Asylsuchenden erfolgt von den vier EVZ Basel, Chiasso, Kreuzlingen und Vallorbe nach dem Zufallsprinzip. Die zum Testbetrieb gehörende Asylunterkunft im Zentrum Juch bietet 300 Asylsuchenden Platz.

Gesamthaft beträgt die maximale Aufenthaltsdauer im Testbetrieb gemäss Testphasenverordnung 140 Tage. Die Vorbereitungsphase dauert maximal 21 Tage und die Taktenphase 8–10 Arbeitstage. Die verbleibende Zeit wird für allfällige Beschwerden bzw. die Papierbeschaffung und Ausreiseorganisation benötigt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen,
dass es möglich ist, die Verfahren schnell
und fair durchzuführen.

Einige Zahlen

Bis zum 31. Dezember 2014 wurden im Testbetrieb 1504 Asylsuchende aufgenommen und 1012 Verfahren erledigt. Dabei erhielten 133 Asylsuchende einen positiven Entscheid, 140 Personen einen negativen Entscheid mit Wegweisung. Es wurden 436 Dublin-Nichteintretensentscheide und 16 weitere Nichteintretensentscheide verfügt. 145 Personen wurden vorläufig aufgenommen. Insgesamt wurden 142 Asylgesuche abgeschlossen. 142 Asylsuchende haben ihr Gesuch zurückgezogen, und 127 Personen sind freiwillig ausgewandert. In 137 Fällen wurde eine Beschwerde eingereicht, was einer Beschwerdequote von rund 18 % entspricht. Bisher sind 86 Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ergangen.

Ca. 35 % der Asylgesuche haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Testbetrieb im beschleunigten Verfahren und rund 40 % im Dublin-Verfahren behandelt. Die restlichen 25 % wurden dem erweiterten Verfahren zugeteilt, da weitere Abklärungen notwendig waren. In diesen Fällen haben sie im Testbetrieb lediglich die Erstbefragung und die Anhörung zu den Gründen für das Asylgesuch durchgeführt.



Innerhalb von Beschäftigungsprogrammen verrichten Asylsuchende gemeinnützige Arbeiten.

4. Tausende Arbeitsstunden für die Allgemeinheit – eine Reportage über die Beschäftigungsprogramme für Asylsuchende

Es ist neun Uhr morgens. Der Tag ist trüb, die Wolken hängen tief, es schneit leicht. Eine Gruppe Asylsuchender steht vor einem Lagerraum im Bundeszentrum Obere Allmend in Bremgarten (AG). Die Frauen und Männer warten auf ihren Arbeitseinsatz. Heute steht Abfalleinsammeln auf dem Programm. Urs Waldispühl, der stellvertretende Leiter Betreuung, wird die Asylsuchenden in Kürze nach draussen begleiten. Noch kleidet er einen Nachzügler ein. Er erhält, wie alle andern, eine Greifzange, einen blauen Kübel und eine Leuchtweste. Die Männer haben sich noch eine gelbe, wasserdichte Regenjacke gegreift, die Frauen tragen ihre eigenen. «Gummistiefel haben wir auch für sie», sagt Urs Waldispühl, «aber die meisten ziehen es vor, in ihren eigenen Schuhen zu laufen.» Die junge Frau mit ihren Stoffturnschuhen wird wohl noch arg mit dem garstigen Wetter kämpfen.

Die Gruppe bewegt sich zum Schutzgebiet am Ufer der Reuss. Die Männer gehen hintereinander aufgereiht auf der rechten Strassenseite, die Frauen tun dasselbe auf der linken. «Sie organisieren sich selbst auf diese Art», schmunzelt Urs Waldispühl. Er geht voran, späht in die Büsche und zum Ufer runter. Dort, hart an der Wasserkante, liegen eine Getränkedose und drei Säckchen mit Hundekot. Er schickt einen Mann, den Abfall einzusammeln. Sie überqueren den Fluss, erreichen eine Treppe. «Wenn nötig, wischen wir auch die Treppen», sagt Urs Waldispühl. Heute ist das nicht nötig.

Matsch bedeckt den Boden. Überall sind Pfützen, denen kaum auszuweichen ist. Besagte Stoffturnschuhe saugeln sich darin voll. Zwei Frauen mit ihren Hunden kommen der Gruppe entgegen. «Ich finde das gut, dass die Asylsuchenden das machen können», sagt die eine im Vorbeigehen.

Die nächste Treppe ist erreicht. Urs Waldispühl schickt die Männer und Frauen hoch. Sie klaben jeden Zigarettenstummel zwischen den Ritzen der Kopfsteinpflaster hervor, schaben mühsam Kaugummis von den Steinen. Die Gruppe arbeitet sich durch die Unterstadt. Eine alte Frau bleibt stehen, erkundigt sich, was es mit dieser «Putzkolonne» auf sich habe. Urs Waldispühl gibt Antwort: «Wir arbeiten im Rahmen des Beschäftigungsprogrammes für Asylsuchende. Sie können so einer Beschäftigung nachgehen, statt nur tagein, tagaus auf ihren Asylentscheid zu warten.»

Zweck dieser Beschäftigungsprogramme ist es, den Leuten sinnvolle Tagesstrukturen zu geben und gleichzeitig der Allgemeinheit einen Nutzen zu bringen.

Die Beschäftigungsprogramme des SEM gibt es schweizweit in allen Bundesunterkünften. Knapp 164 500 Stunden arbeiteten Asylsuchende der Zentren des Bundes im Jahre 2014 für gemeinnützige Zwecke. Sie sanierten Trockenmauern, stellten Forst- und Wanderwege instand, rissen schädliche Pflanzen aus, entfernten Abfall von Strassen, aus Bächen und Parks, schaufelten Schnee, legten Kanäle frei.

Fünf Franken pro Stunde erhalten die Asylsuchenden dafür, maximal 30 Franken pro Tag. Die gesetzliche Grundlage dazu schuf das Parlament mit der Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 in Artikel 91. Den Leuten sinnvolle Tagesstrukturen zu geben und gleichzeitig der Allgemeinheit einen Nutzen zu bringen, ist der Zweck dieser Beschäftigungsprogramme. «It's a good thing», eine gute Sache, meint eine Geschwisterin aus Syrien.



Die Zuwanderung wird zu einem wichtigen Teil von den Bedürfnissen der Wirtschaft gesteuert.

5. Steuerung der Zuwanderung: Umsetzung von Artikel 121a BV

Am 9. Februar 2014 hat sich die Schweizer Stimmbevölkerung für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union (EU) unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses ausgesprochen. Seit der Annahme der neuen Verfassungsbestimmung dürfen keine völkerrechtlichen Verträge mehr abgeschlossen werden, die gegen die neuen Verfassungsbestimmungen verstossen (Art. 121a Abs. 4 BV). Völkerrechtliche Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, muss die Schweiz neu verhandeln und anpassen. Betroffen davon sind die Freizügigkeitsabkommen mit der EU¹⁸ und der EFTA¹⁹ sowie der Rahmenvertrag Schweiz–Liechtenstein²⁰. Der neue Verfassungsartikel 121a enthält also zwei Aufträge: ein neues Zuwanderungssystem einzuführen sowie Verhandlungen zur Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) aufzunehmen. Diese beiden Aufträge müssen bis im Februar 2017 umgesetzt sein.

Völkerrechtliche Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, muss die Schweiz neu verhandeln und anpassen.

Am 12. Februar 2014 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA die Arbeiten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung aufzunehmen. Dafür setzte der Bundesrat eine breit abgestützte Expertengruppe ein, welche die Umsetzungsarbeiten konzeptionell und inhaltlich begleitet hat. Im Vordergrund stand dabei die Diskussion und Validierung der Umsetzungsmodelle der Bundesverwaltung sowie von weiteren Umsetzungsvorschlägen. Am 20. Juni 2014 präsentierte der Bundesrat sein Konzept zur Umsetzung des neuen Verfassungsartikels. Das Konzept ist das Resultat der Arbeiten der Expertengruppe, von vertieften juristischen Analysen und Erkenntnissen, Anhörungen mit einer Vielzahl von betroffenen Akteuren aus den Kantonen und Gemeinden, Wirtschaft, Wissenschaft und dem Initiativkomitee.

Das Konzept zeigt, dass sich die Umsetzung von Artikel 121a BV nicht auf ausländerrechtliche Regelungen beschränken kann. Deshalb umfasst das Konzept nicht nur ein Modell dafür, wie die Gesetzgebung gestaltet werden soll, sondern zeigt auch die übrigen Herausforderungen und Ziele im innen- und im aussenpolitischen Bereich auf. So will der Bundesrat die engen und wichtigen Beziehungen der Schweiz zur EU und ihren Mitgliedstaaten erhalten und weiterentwickeln. Zudem soll das Potenzial an Arbeitskraft, das im Inland bereits vorhanden ist, künftig stärker gefördert werden. Weiter sind im Asylbereich die zwingenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu respektieren.

Im Februar 2015 hat der Bundesrat den Entwurf zur neuen Ausländergesetzgebung verabschiedet. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 28. Mai 2015. Bereits im Juli 2014 hat die Schweiz das Begehren um Anpassung des Personenfreizügigkeitsabkommens formell bei der EU eingereicht. Der Bundesrat hat das Verhandlungsmandat am 8. Oktober 2014 unter dem Vorbehalt der notwendigen Konsultationen der aussenpolitischen und der staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, der Konferenz der Kantonsregierungen sowie der Sozialpartner verabschiedet. Mit den Verhandlungen verfolgt der Bundesrat zwei Ziele: Das Abkommen soll einerseits so angepasst werden, dass es den Verfassungsauftrag zur Begrenzung und eigenständigen Steuerung der Zuwanderung erfüllt – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Andererseits soll der bilaterale Weg als Grundlage der Beziehungen zur Europäischen Union (EU) gesichert sein. Beiden Zielen soll gleichermaßen Rechnung getragen werden.

¹⁸ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681).

¹⁹ Abkommen zur Änderung des EFTA-Übereinkommens vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31).

²⁰ Abkommen zur Änderung des EFTA-Übereinkommens vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31).

6. Schengen-Evaluation

Mit der Schengen-Evaluation wollen die Mitgliedstaaten überprüfen, ob und wie die verschiedenen Staaten die Verpflichtungen in den Bereichen Polizeizusammenarbeit, Datenschutz, Visa, Aussengrenzen und Schengener Informationssystem (SIS) umsetzen. Zum einen werden insbesondere Staaten, die sich neu an der Schengen-Zusammenarbeit beteiligen wollen, überprüft. Zum anderen wird die korrekte Anwendung des Schengen-Besitzstandes durch die Schengen-Mitgliedstaaten periodisch evaluiert.

Die Schweiz durchlief vor dem Beitritt zu Schengen 2008 ihre erste Evaluation. 2014 wurde die Schweiz erneut bewertet.

Die Abteilung Einreise des Staatssekretariats für Migration SEM leitete bei der diesjährigen Schengen-Evaluation der Schweiz die Arbeitsgruppen «Visa» und «Aussengrenze»; letztere zusammen mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt. Im Bereich Visa arbeitete das SEM eng mit der Konsularischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA und den evaluierten Generalkonsulaten zusammen. Die Arbeitsgruppe Aussengrenze setzte sich nebst dem SEM aus Vertretern der Flughafenpolizei und der Flughafenbetreiber von Genf und Zürich sowie des Grenzwachtkorps zusammen. Das Bundesamt für Justiz und die Direktion für europäische Angelegenheiten des EDA nahmen in allen Arbeitsgruppen Einsitz und waren für die Gesamtkoordination der Schengen-Evaluation zuständig.

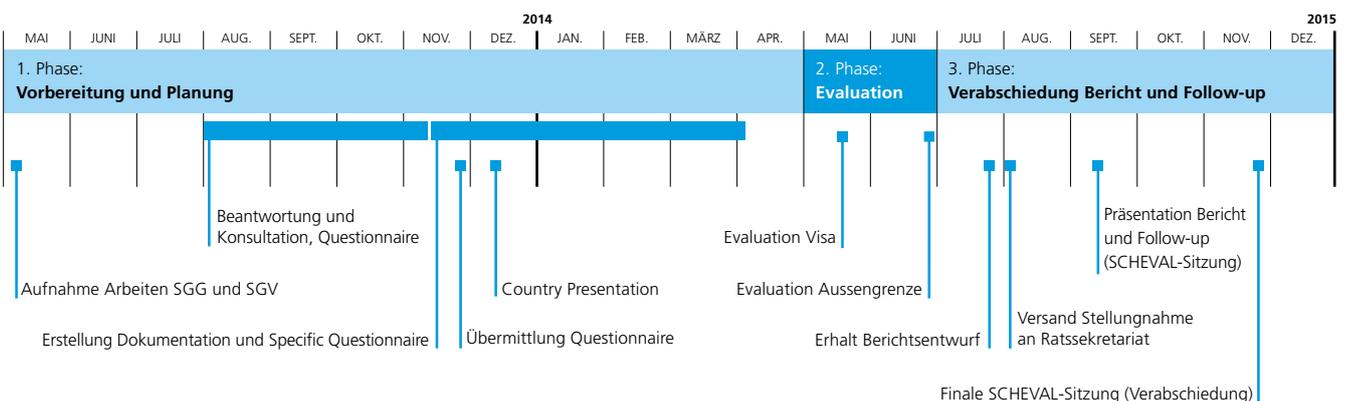
Vom 19. bis 23. Mai 2014 fand die Evaluation im Bereich Visa auf den Generalkonsulaten der Schweiz in Mumbai und Guangzhou statt. Die Schweizer Aussengrenzen an den Flughäfen in Genf und Zürich wurden vom 23. bis 26. Juni 2014 geprüft.

Berichte bestätigen, dass die Schweiz die Schengen-Vorgaben im Bereich des Visumverfahrens und der Grenzkontrolle korrekt und gut anwendet.

Die Komitees, welche die Bewertung vornahmen, setzten sich jeweils aus einem Vertreter der EU-Kommission und des EU-Ratssekretariates, des Leading-Experten aus Griechenland und weiteren Experten zusammen.

Die Berichte der Komitees sind positiv ausgefallen und bestätigen, dass die Schweiz die Schengen-Vorgaben im Bereich des Visumverfahrens und der Grenzkontrolle korrekt und gut anwendet.

Zeitstrahl der Schengen-Evaluation (Visa und Aussengrenze)



Das Evaluationskomitee Aussengrenze begrüsst die Arbeiten des Bundes und der Kantone im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Strategie der Integrierten Grenzverwaltung. Das Evaluationskomitee Visa hebt die effiziente und gründliche Bearbeitung von Schengen-Visumanträgen hervor und zeigt sich zufrieden mit dem weltweiten Anschluss des nationalen Visuminformationssystems an das zentrale Schengener Visuminformationssystem.

Rund ein Dutzend Empfehlungen formulierte das Evaluationskomitee Visa zu organisatorischen und prozessualen Aspekten. Optimierungspotenzial erkannte das Evaluationskomitee u.a. im Bereich des Visumdrucks, wo eine Anpassung der IT-Systeme vorgeschlagen wurde.

Der Bericht zur Evaluation der Aussengrenze enthielt insgesamt 17 Empfehlungen. Nebst weiteren Verbesserungen im Informationsaustausch zwischen dem SEM und den Grenzkontrollbehörden sowie im Bereich der Risikoanalyse empfiehlt das Evaluationskomitee, die geplante Schaffung eines gemeinsamen nationalen Analysezentrams für Migration möglichst bald an die Hand zu nehmen.

Die beiden Arbeitsgruppen «Visa» und «Aussengrenze» haben Massnahmen zu den erhaltenen Empfehlungen erarbeitet. Mit der Verabschiedung der beiden Evaluationsberichte durch den Rat der EU am 18. November 2014 wurde die Schengen-Evaluation 2014 der Schweiz erfolgreich abgeschlossen. Die nächste Schengen-Evaluation der Schweiz ist im Jahre 2018 vorgesehen.



Im Jahr 2014 wanderten 69 227 Personen aus der Schweiz aus.

7. EURINT: europäische Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr

Das Projekt EURINT umfasst ein Netzwerk von 22 europäischen Migrationsbehörden und der EU-Agentur Frontex. Ziel des Projektes ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern von Migranten im Bereich Rückkehr. Die Mitgliedstaaten entwickeln in Arbeitsgruppen länderspezifische Strategien, um dieses Ziel zu erreichen. Das Projekt unter niederländischer Leitung wird über den europäischen Rückkehrfonds finanziert und läuft Ende 2015 aus.

Was macht die Schweiz innerhalb von EURINT?

Das Staatssekretariat für Migration SEM beteiligt sich seit September 2013 an EURINT. Es hat die Leitung von zwei Arbeitsgruppen übernommen (Äthiopien, Iran). Der Austausch mit den Experten aus Deutschland, Dänemark, England, der Niederlande, Luxemburg, Norwegen und Schweden findet an zwei Treffen jährlich im SEM sowie im Rahmen von regelmässigen Telefonkonferenzen statt. Das SEM wirkt darüber hinaus aktiv in EURINT-Arbeitsgruppen zu weiteren Herkunftsländern mit und war Teil der gemischten Delegationen nach Bangladesch, Nepal und Marokko.

Wieso ist die Teilnahme an EURINT nützlich?

EURINT stellt einen wichtigen Baustein für die Weiterentwicklung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik dar. Dank EURINT verfügt das SEM über eine Plattform, um praktische Fragen und Anliegen zur Identifikation, Papierbeschaffung und zur zwangsweisen Rückkehr in einem internationalen Kontext einzubringen. Zudem sind die Kontakte mit Mitarbeitenden aus den Partnerbehörden im Tagesgeschäft sehr nützlich.

Wie geht es mit EURINT weiter?

Die Fortsetzung von EURINT ist sichergestellt. Die Niederlande haben unter dem «Asylum, Migration and Integration Fund» (AMIF) das Nachfolgeprojekt eingereicht. Dieses wurde am 24. Dezember 2014 von der EU-Kommission gutgeheissen. Es soll Anfang 2016 beginnen und hat eine Laufzeit bis 2021. Die Schweiz wird sich auch künftig an EURINT beteiligen.



8. Massnahmen zum Schutze von Frauen im Erotikgewerbe

Das EJPD setzte im Sommer 2013 eine nationale Expertengruppe ein, mit dem Ziel, Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe auszuarbeiten. Die Expertengruppe unter der Leitung von alt Regierungsrätin Kathrin Hilber setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Sozialpartnern sowie Frauenschutzorganisationen zusammen und publizierte im März 2014 einen Bericht mit 26 Massnahmen zum Schutz von Frauen im Erotikgewerbe.²¹ Die Expertengruppe stellte fest, dass Frauen im Erotikgewerbe regelmässig ausgebeutet werden und in prekären Verhältnissen arbeiten müssen. Das Gremium ist der Ansicht, dass mit verschiedenen Massnahmen von Politik, Verwaltung und NGOs die Rechte der Frauen im Erotikgewerbe gezielt gestärkt werden müssen.

Konkret schlägt der Bericht Massnahmen auf vier Ebenen vor: Die bestehenden Rechtsnormen sollen ergänzt, neue Koordinationsgremien auf Ebene Bund und Kantone geschaffen und sowohl die Prävention als auch der Vollzug in den Bereichen Polizei, Strafverfolgung, Gerichte, spezialisierte Opferberatung, Migration und Auslandvertretungen gestärkt werden. Durch die Massnahmen soll die Sicherheit im Arbeitsalltag von Sexarbeiterinnen erhöht, die Selbstbestimmung gestärkt und deren strukturelle Diskriminierung abgebaut werden. Handlungsbedarf sehen die Experten beispielsweise bei der Sittenwidrigkeit von Prostitutionsverträgen zwischen Sexarbeiterin und Freier,²² im Ausbau der Beratungsangebote oder bei der Sensibilisierung der Vollzugsbehörden zu den Themen Menschenhandel und Sexarbeit. Die Erkenntnisse des Expertenberichts fliessen auch im bundesrätlichen Bericht²³ zur Prostitution in der Schweiz ein. Der Bericht, der Forderungen verschiedener Postulate abhandelt, wird im Laufe des Jahres 2015 erwartet.

Die Erkenntnisse der nationalen Expertengruppe dienen zudem als Grundlage für den Entscheid des Bundesrates, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut aufzuheben.²⁴ Die Expertengruppe empfahl dies aufgrund der vorherrschenden Missstände im Cabaretbereich. Der Bundesrat hat sich beim Entscheid neben dieser Empfehlung auch auf die Vernehmlassungsergebnisse vom 22. Oktober 2014 gestützt. Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut wird am 1. Januar 2016 aufgehoben.

Die Expertengruppe stellte fest, dass Frauen im Erotikgewerbe regelmässig ausgebeutet werden und in prekären Verhältnissen arbeiten müssen.

Die Aufhebung des Statuts wird durch verschiedene Schutzmassnahmen aus dem Expertenbericht begleitet. Die Schweizer Vertretungen im Ausland werden für die Thematik sensibilisiert, und die Aufklärung vor Ort wird verstärkt. Die Präventionsarbeit der Schweizer Frauenschutzorganisationen wird durch die Schaffung einer neuen Verordnung über Massnahmen zur Prävention von Straftaten in der Prostitution unterstützt. Zudem sollen Personen, die bei ihrer Erwerbstätigkeit Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfegesetzes²⁵ werden, künftig die Möglichkeit erhalten, Rückkehrhilfe und eine Aufenthaltsregelung zu beantragen.

²¹ Bericht der nationalen Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe», März 2014 auf www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichtelber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf.

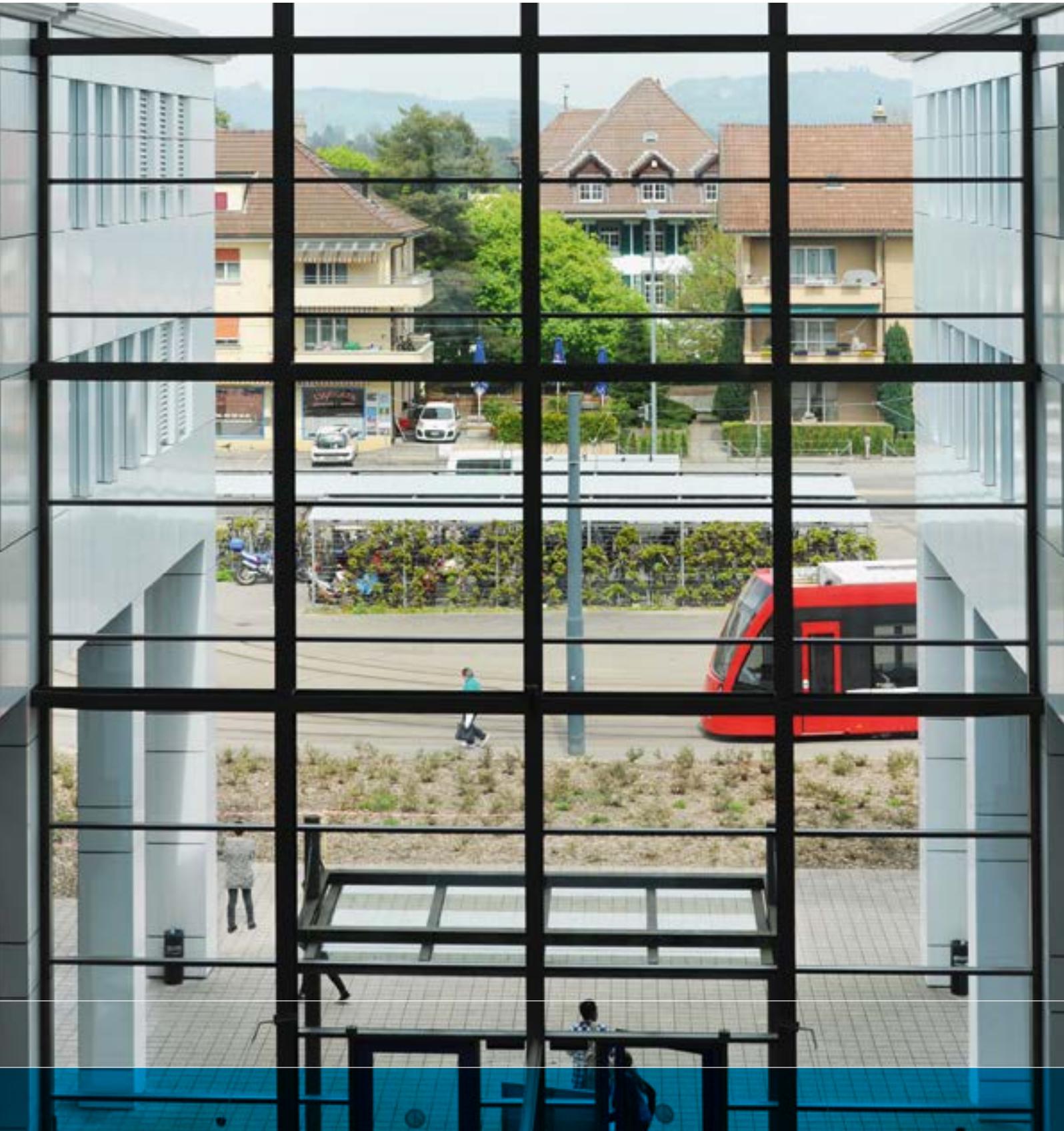
²² Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 111 II 295, im Jahr 2011 bestätigt in einem nicht publizierten strafrechtlichen Entscheid des Bundesgerichts 6 B.188/2011) gelten Verträge zur Erbringung von sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt als sittenwidrig, weshalb sie gestützt auf Art. 20 OR nichtig sind und ausstehende Forderungen gerichtlich nicht eingefordert werden können.

²³ Zu den Postulaten 12.4162 «Stopp dem Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung», 13.3332 «Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden», 13.4033 «Bericht über die Situation der Sexarbeiter und -arbeiterinnen in der Schweiz», 13.4045 «Prostitution und Sexarbeit. Länderstudie».

²⁴ Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut gilt als Ausnahme bei der Zulassung von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten. Es ermöglicht Frauen aus Drittstaaten ohne spezifische berufliche Qualifikation, während maximal acht Monaten pro Jahr in der Schweiz als Cabarettänzerin tätig zu sein.

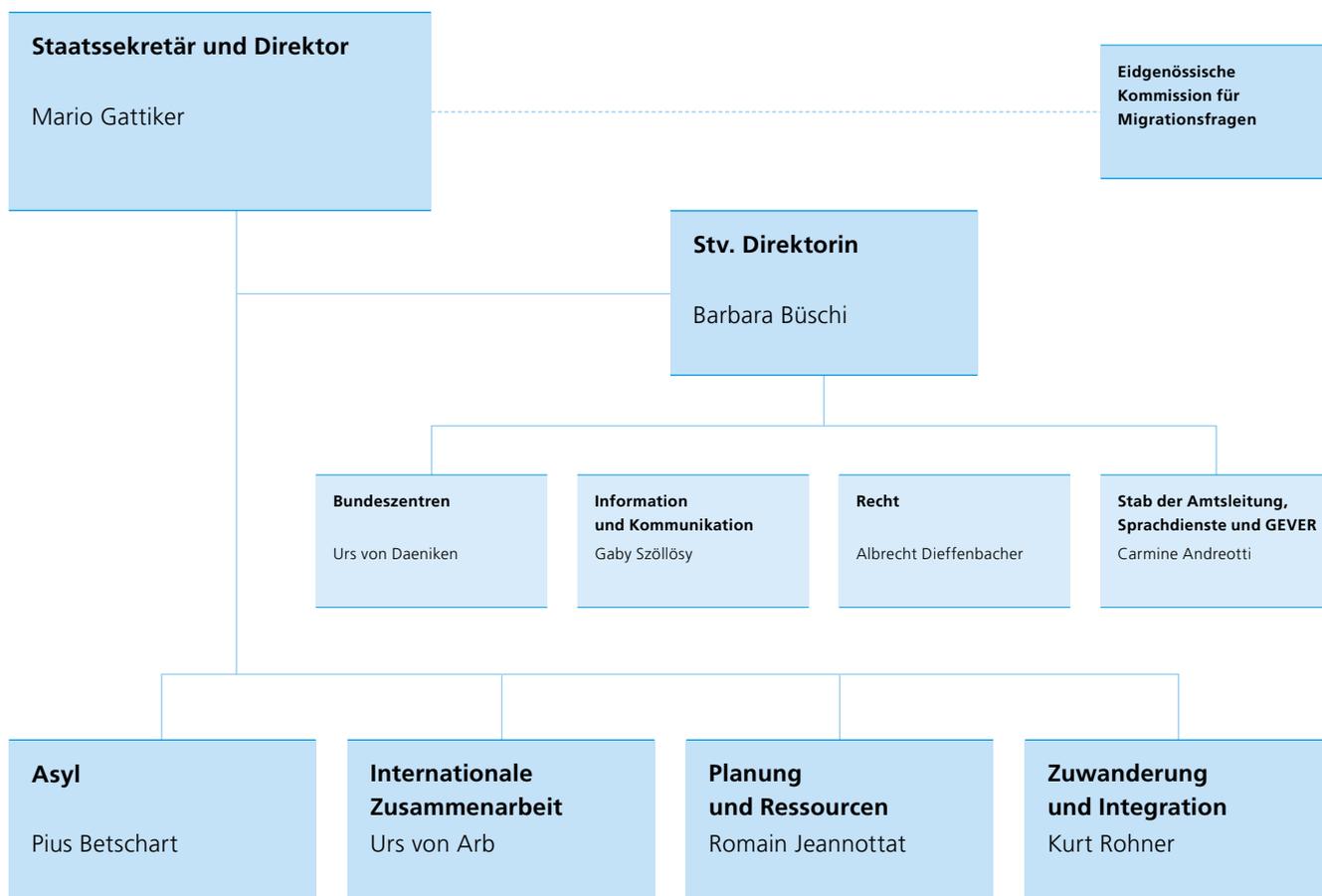
²⁵ OHG, SR 312.5.

E Das Staatssekretariat für Migration



Im Staatssekretariat für Migration arbeiteten 2014 1020 Personen.

1. Organigramm



Seit dem 1. Januar 2015 ist aus dem ehemaligen Bundesamt für Migration BFM das Staatssekretariat für Migration SEM geworden. Diese Neuerung trägt der wachsenden Bedeutung der Migration und dem umfangreicheren Aufgabenbereich des Amtes Rechnung. Die Organisation und die Struktur bleiben unverändert.

Das Staatssekretariat für Migration regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf – und es entscheidet, wer in der Schweiz Schutz vor Verfolgung erhält. Das Amt ist zudem Koordinationsorgan für die Integrationsbemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden und ist auf Bundesebene für Einbürgerungen zuständig. In allen Bereichen der Migrationspolitik wird der internationale Dialog mit Herkunfts-, Transit- und anderen Zielländern sowie mit internationalen Organisationen aktiv gepflegt.

2. Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben des SEM umfassen vier Kategorien:

- **Transferaufwand:** Rund 78 % der Gesamtausgaben fallen an für Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, für Wegweisungsvollzugskosten, Rückkehrhilfekosten, Kosten für Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Kosten für internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration.
- **Personalaufwand:** Rund 13 % der Gesamtausgaben betreffen die Personalbezüge inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sämtlicher Personalkategorien sowie den übrigen Personalaufwand für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- **Sachaufwand:** Rund 8 % der Gesamtausgaben fallen an für Betriebsaufwand der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie für Informatik-, Beratungs- und übrigen Betriebsaufwand.
- **Investitionsausgaben:** Rund 1 % der Gesamtausgaben betreffen Investitionen für Informatikfachanwendungen.

Ausgabenentwicklung SEM – nur finanzierungswirksame Ausgaben
 (Staatsrechnungen 2011–2014, Zahlungskredit 2015, Finanzplanjahre 2016–2018)



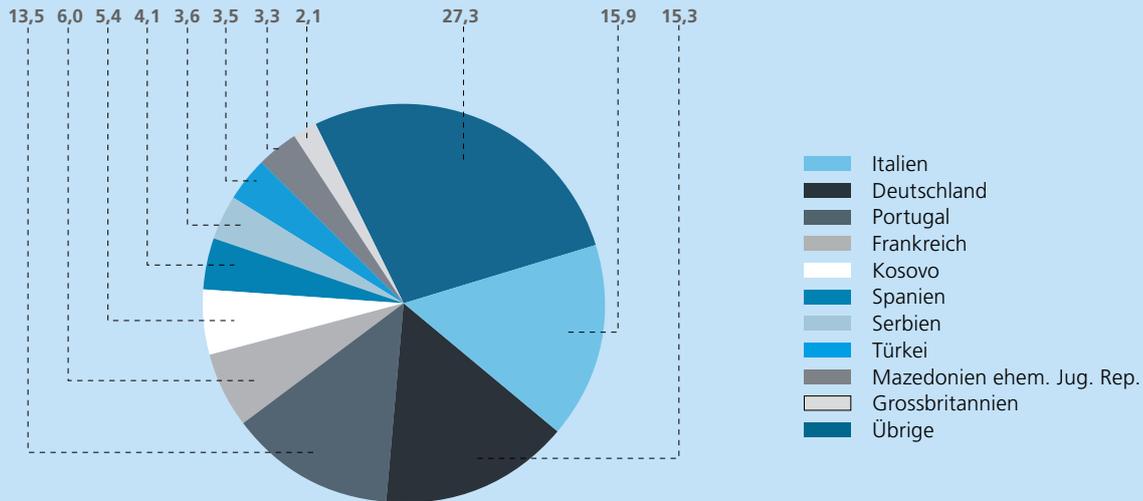


Die meisten Ausländer beherbergt der Kanton Zürich, gefolgt von den Ständen Waadt, Genf und Aargau.

Anhang

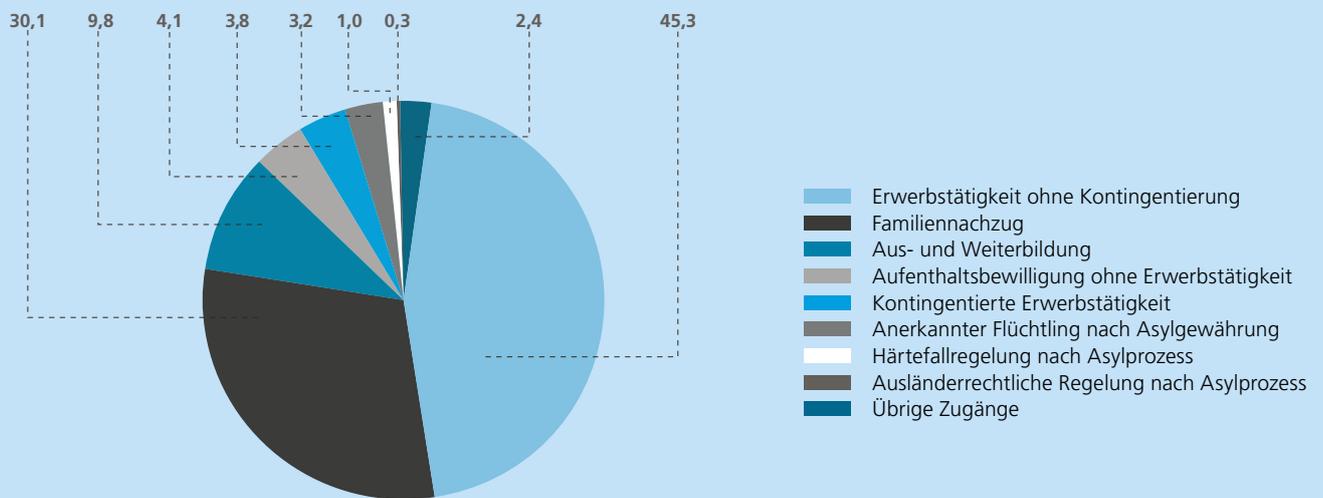
Ständige ausländische Wohnbevölkerung

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



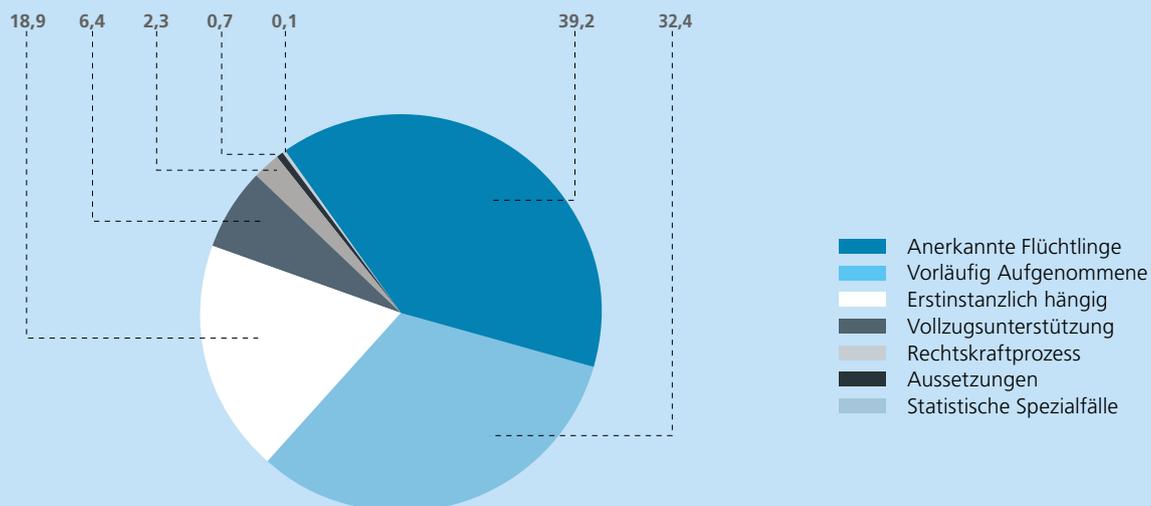
Einreisen nach Einwanderungsgrund

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



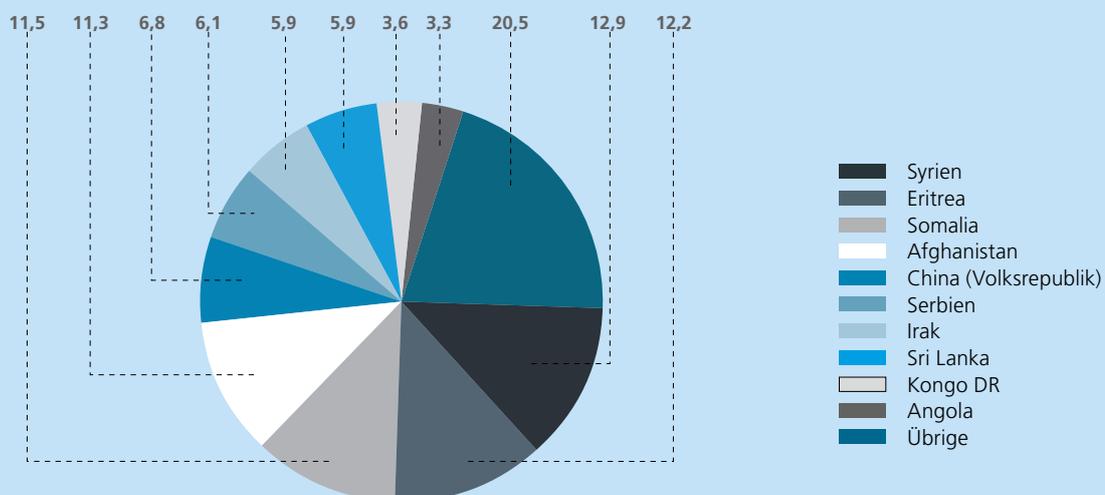
Personen des Asylbereichs

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



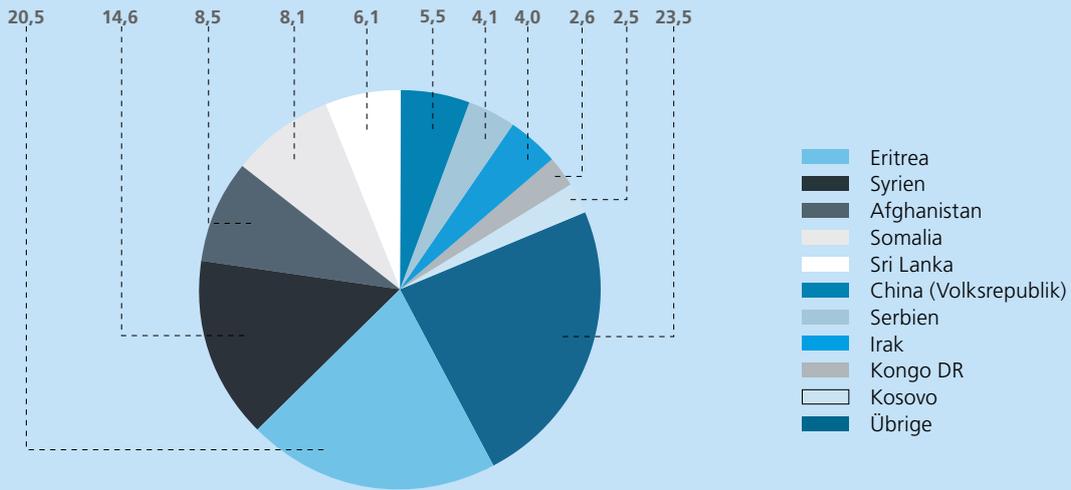
Vorläufig aufgenommene Personen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



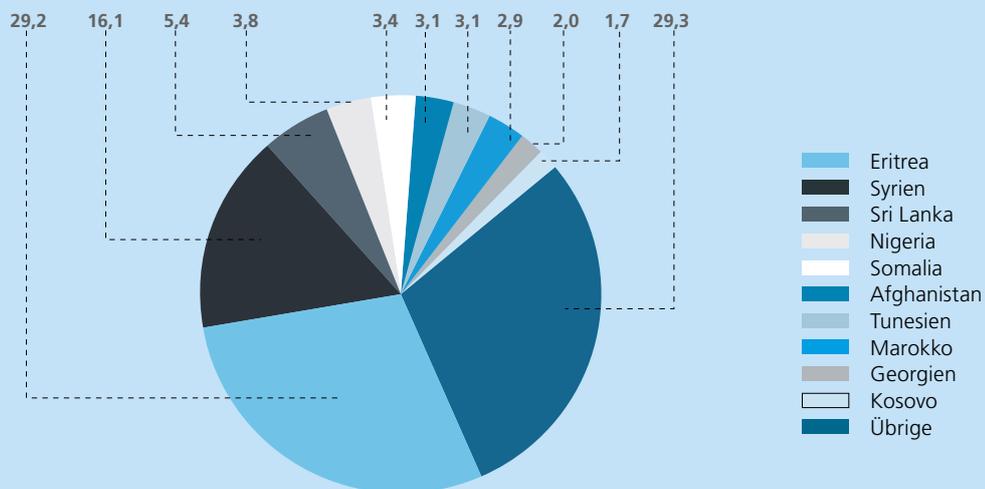
Personen im Asylprozess

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



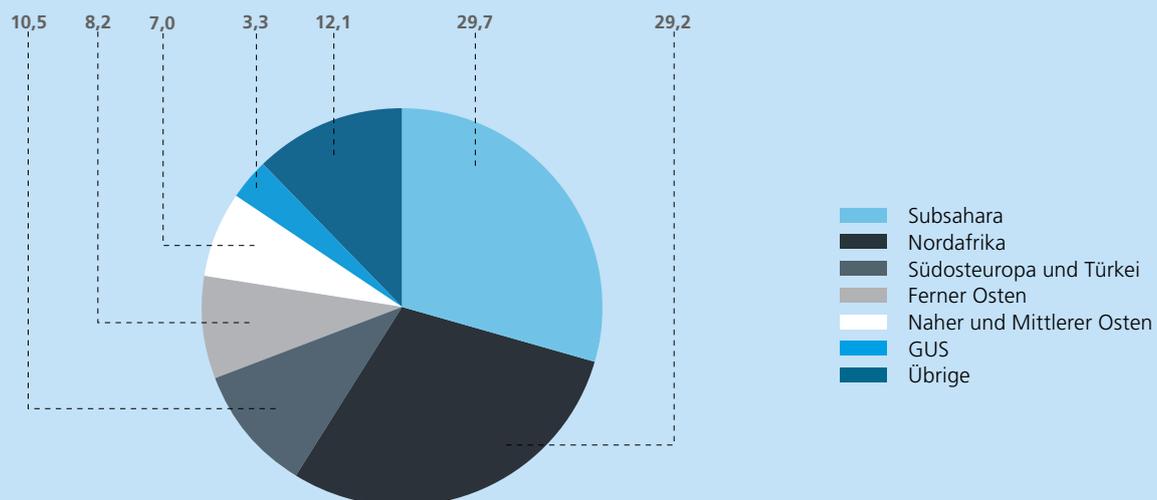
Asylgesuche nach Nationen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



Personen in der Vollzugsunterstützung nach Regionen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2014)



Asylgesuche pro Jahr

