



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM



Migrationsbericht 2015

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 August 2016

Fotonachweis

Tomas Wüthrich: Titelseite und Seite 6, 8, 14, 26, 29, 31, 32, 44, 48, 51, 52, 54, 57, 60

David Zehnder: Seite 10, 36, 41

Philipp Eyer und Stephan Hermann: Seite 4, 13

Christophe Chammartin: Seite 17

Fiona Eisenhut: Seite 3

SEM: Seite 18, 21, 30

Editorial

Das Jahr 2015 hat deutlich gezeigt, wie vielfältig und weitgespannt die Zusammenhänge der Migration und der Migrationspolitik sind. Der anhaltende Konflikt in Syrien trieb erneut so viele Menschen in die Flucht, dass die Nachbarländer an die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit stiessen und die Flüchtlinge vermehrt in den Staaten Europas Schutz suchten. Wie viele der Vertriebenen im Jahr 2015 in die Schweiz kamen, hing nicht zuletzt auch vom Verhalten der Transit- und der anderen Zielländer ab. Zudem trat die Europäische Union (EU) als Akteurin deutlicher hervor und hat sich – mit bisher begrenztem Erfolg – um ein koordiniertes Vorgehen bemüht.

Für die Schweiz galt es in dieser Situation mehr denn je, über die eigenen Grenzen hinauszublicken. Wir haben Kooperationen gesucht und intensiviert, etwa bei der Registrierung und der Versorgung von Flüchtlingen in den Erstaufnahme- oder Transitstaaten. Langfristige Migrationspartnerschaften bieten auch in solchen Fällen eine stabile Basis. Auch mit der EU haben wir unsere enge Zusammenarbeit weitergeführt, beispielsweise im Rahmen des Dublin-Abkommens. Dieses war für die Schweiz weiterhin wertvoll, wenn es auch unter Druck stand und nicht immer wie erwünscht funktionierte. Sofern es um Angelegenheiten der Schengen/Dublin-Staaten ging, nahm Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga aktiv an den Beratungen der EU-Innen- und -Justizminister teil. Zur Entlastung stark exponierter Staaten, wie Griechenland und Italien, will die Schweiz durch Übernahme von Asylsuchenden einen konkreten Beitrag leisten. Wir profitieren unsererseits von den Aktivitäten der EU, zum Beispiel von gemeinsamen Rückführungsflügen durch Frontex. In der Konferenz der Migrationsbehörden von 34 Ländern (GDISC) hat das Staatssekretariat für Migration für zwei Jahre den Vorsitz übernommen.

Auch innerhalb der Schweiz konnte das SEM in mehrfacher Hinsicht auf gute Kooperationen zählen. Bundesstellen, Kantone, Städte und Gemeinden haben in enger Zusammenarbeit eine gemeinsame Notfallplanung für den Asylbereich erarbeitet. So sind wir für einen allfälligen ausserordentlich starken Anstieg von Asylsuchenden gut vorbereitet. Auch die angespannte Phase im Herbst 2015 konnten wir dank der Flexibilität der verschiedenen Partner und nicht zuletzt der Mitarbeitenden des SEM gut meistern. Sehr erfreulich war die überaus grosse Bereitschaft weiter Kreise in der Bevölkerung, einen Beitrag zur Beschäftigung von Asylsuchenden zu leisten und Flüchtlinge bei den ersten Integrationsschritten zu unterstützen.



Die Integrationsthematik wird noch an Bedeutung gewinnen, da das SEM 2015 erneut bei mehr als der Hälfte der entschiedenen Fälle Asyl oder die vorläufige Aufnahme gewährte. Auch diese im ganzen Ausländerbereich aktuell bleibende Aufgabe ist nur in Kooperation zu lösen. Gefordert bei der Integration sind in erster Linie die Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen. Gefordert sind aber auch Bund und Kantone, Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, Schul- und Berufsbildungswesen, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Vernetzung dieser Akteure voranzubringen, ist eine der zentralen Funktionen des SEM. Besonderen Schub erhalten die Bestrebungen zur beruflichen Eingliederung durch die Absicht des Bundesrats, im Sinn des neuen Zuwanderungsartikels den Bedarf nach neu aus dem Ausland zuziehenden Arbeitskräften zu vermindern. Daher ist beispielsweise die berufliche Integration von Personen aus dem Asylbereich ein wichtiges Anliegen.

Der Umgang mit Migration ist vielschichtig und, wenn auch oft kontrovers, faszinierend. Der vorliegende Bericht zeigt dies deutlich auf. Ich wünsche eine spannende Lektüre.

Mario Gattiker
Direktor des Staatssekretariats für Migration



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

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| A Überblick | 6 |
| 1. Wichtigste Kennzahlen 2015..... | 7 |
| 2. Das Wichtigste in Kürze..... | 9 |
| 3. Neue Entwicklungen..... | 12 |
| | |
| B Migration 2015 | 14 |
| 1. Ausländische Bevölkerung..... | 15 |
| 2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt..... | 15 |
| 3. Schengen-Visa..... | 18 |
| 4. Einbürgerung..... | 19 |
| 5. Internationale Zusammenarbeit..... | 20 |
| 6. Kennzahlen des Asylbereichs und Behandlungsstrategie..... | 22 |
| 7. Härtefallregelung..... | 26 |
| 8. Rückkehr..... | 27 |
| 9. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen..... | 31 |
| | |
| C Integration | 32 |
| 1. Ausgangslage..... | 33 |
| 2. Arbeitsmarktfähigkeit als Förderbereich der kantonalen Integrationsprogramme (KIP)..... | 37 |
| 3. Handlungsfeld «Arbeitsintegration von sozialhilfebeziehenden vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen»..... | 38 |
| 4. Programme und Projekte auf Bundesebene..... | 40 |
| | |
| D Ausgewählte Bereiche | 44 |
| 1. Die Migrationsbewegungen in Europa..... | 45 |
| 2. Protection in the Region..... | 46 |
| 3. Aktive Aufnahme in der Schweiz..... | 47 |
| 4. Herausforderungen und Massnahmen im Asylbereich in der Schweiz..... | 48 |
| 5. Stand der Umsetzung von Artikel 121a BV (Einwanderung)..... | 53 |
| | |
| E Das Bundesamt für Migration | 54 |
| 1. Organigramm..... | 55 |
| 2. Ausgabenentwicklung..... | 56 |



1. Wichtigste Kennzahlen 2015

- Ende 2015 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 993 916 Personen. Dies waren 2,4 % mehr als im Vorjahr (1 947 023). Davon waren 68 % oder 1 363 736 Personen EU-28/EFTA-Staatsangehörige (Vorjahr: 1 328 318). Der Ausländeranteil stieg von 23,8 auf 24,1 %.
- 2015 sind 106 805 (Vorjahr: 110 850) Personen aus der EU/EFTA eingewandert. 55 111 (Vorjahr: 50 669) EU/EFTA-Staatsangehörige haben die Schweiz verlassen.
- Die Schweiz hat letztes Jahr 452 735 (Vorjahr: 439 978) Schengen-Visa ausgestellt. Am meisten Visa erteilten die schweizerischen Vertretungen in Indien (106 371), China (78 462), Russland (28 667) und Thailand (25 954).
- 42 699 Personen wurden im ordentlichen oder im erleichterten Verfahren eingebürgert (Vorjahr: 35 187). An der Spitze der Herkunftsländer standen Italien, Deutschland, Portugal, Frankreich und der Kosovo.
- 39 523 Personen haben ein Asylgesuch gestellt (Vorjahr: 23 765). Die wichtigsten Herkunftsländer waren Eritrea, Afghanistan, Syrien, der Irak, Sri Lanka und Somalia.
- Das Staatssekretariat für Migration hat als erste Instanz 28 118 Asylgesuche erledigt (Vorjahr: 26 715) und dabei 6377 (Vorjahr: 6199) Personen Asyl gewährt. Zudem wurden 7787 (Vorjahr: 9367) Asylsuchende vorläufig aufgenommen. Zusammen ergibt dies eine Schutzquote von 53,1 % (Vorjahr: 58,3 %).
- 2284 (Vorjahr: 2287) Personen erhielten dank einer Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.
- 8603 (Vorjahr: 8590) Ausländer, die die Schweiz verlassen mussten, sind behördlich kontrolliert auf dem Luftweg ausgereist.
- Die Schweiz hat 12 539 (Vorjahr: 11 414) Einreiseverbote verfügt.

2284 Personen erhielten
dank einer Härtefallregelung eine
Aufenthaltsbewilligung.



Die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen ist nicht nur für die Betroffenen von zentraler Bedeutung, sondern lohnt sich auch für die Gesellschaft und die Wirtschaft.

2. Das Wichtigste in Kürze

Andauernde Krisen – verlagerte Fluchtrouten

Europa war im vergangenen Jahr das Ziel einer ausserordentlich grossen Zahl von Schutzsuchenden und anderen Migrantinnen und Migranten. Mehrere Faktoren scheinen sich kumuliert oder verkettet zu haben: Der anhaltende Konflikt in Syrien trieb erneut Hunderttausende von Menschen in die Flucht, im Irak, in Afghanistan und in anderen Ländern blieb die Lage teilweise unsicher, in Eritrea war keine Verbesserung der Menschenrechtslage feststellbar, und zahllose Menschen insbesondere in afrikanischen Ländern sehen in ihrer Heimat keine genügende Lebensperspektive. Aufnahmestaaten in der Nachbarschaft Syriens gerieten an ihre Kapazitätsgrenzen. An der Peripherie Europas war Griechenland durch die grosse Zahl Asylsuchender, die über die Türkei auf ägäische Inseln gelangten, überfordert. Unter dem Druck der vor allem nach Deutschland strebenden Menschen öffnete und etablierte sich im Sommer die Balkanroute. Namentlich über Österreich gelangten in der Folge irreguläre Migranten in grösserer Zahl auch in die Schweiz. Zum überwiegenden Teil kamen die Asylsuchenden indes weiterhin über Libyen, das zentrale Mittelmeer und Italien in unser Land.

Die Migrationspolitik konnte sich weniger denn je auf den nationalen Rahmen begrenzen. Die Schweiz unterstützte Erstaufnahme- und Transitländer, kooperierte als Schengen/Dublin-Staat mit der EU und nahm auch Gruppen von Flüchtlingen direkt aus Krisenregionen auf. Das eigentliche Asylsystem hatte dennoch eine Belastungsprobe zu bestehen.

Vorsorge im Asylbereich

Die Zahl der Asylgesuche stieg seit dem Frühsommer deutlich an und lag insgesamt mit 39 523 Gesuchen so hoch wie seit dem Kosovokrieg (1998/99) nicht mehr. Dank der Flexibilität von Kantonen und Gemeinden sowie zusätzlicher Unterkünfte des Bundes gelang es, sämtliche Eingereisten unterzubringen. Für den Fall einer besonderen oder ausserordentlichen Lage entwickelte eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der betreffenden Behörden ein Konzept, das unter anderem klärt, welche geeigneten Anlagen durch den Bund und welche durch den Standortkanton genutzt werden sollen.

Erneut gewährte das Staatssekretariat für Migration in mehr als der Hälfte der behandelten Fälle den Betroffenen Asyl oder die vorläufige Aufnahme. Damit kam die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung nach; das gewachsene Ausmass der Schutzgewährung bedeutet indes eine Herausforderung mit Blick auf die längerfristige Unterbringung und die Integration.

**Die Zahl der Asylgesuche lag mit
39 523 Gesuchen so hoch wie seit
dem Kosovokrieg nicht mehr.**

Evaluation der neuen Asylverfahren

National- und Ständerat verabschiedeten im September die Gesetzesvorlage für die Neustrukturierung des Asylbereichs. Die Referendumsabstimmung fand am 5. Juni 2016 statt. Die Standortplanung für die künftigen Bundeszentren kam voran, konnte aber noch nicht ganz abgeschlossen werden. Der seit 2014 laufende Testbetrieb in Zürich wurde einer externen Evaluation unterzogen. Es zeigte sich, dass sich mit der neuen Verfahrensregelung und der räumlichen Nähe aller Beteiligten die gesteckten Ziele weitgehend erreichen lassen: Die Verfahren werden beschleunigt und die Entscheide öfter akzeptiert. Die Evaluationsberichte enthalten auch Hinweise auf einzelne Elemente, die noch zu verbessern sind.



Wie bereits im Jahr zuvor war auch 2015 die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit rund 47% der wichtigste Einwanderungsgrund.

Gezielte Integration

Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Migrantinnen und Migranten ist längst eine Daueraufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die gestiegene Zahl anerkannter Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener verlangt nun vermehrt spezifische Anstrengungen für diese Gruppen, namentlich mit Blick auf den Arbeitsmarkt. Es geht dabei um die ökonomische Eigenständigkeit und die Unabhängigkeit von öffentlicher Unterstützung, aber auch um die bestmögliche Entfaltung bzw. Nutzung des persönlichen beruflichen Potentials – dies besonders auch im Kontext der Bestrebungen, den Bedarf nach neuer Zuwanderung zu dämpfen. Mit zahlreichen Programmen, Pilotprojekten, Studien und weiteren Aktivitäten trägt das SEM dazu bei, die Integration und das betreffende Instrumentarium zu verbessern. Es handelt sich aber um eine Verbundaufgabe, die zu einem entscheidenden Teil in den Kantonen, etwa in den Regelstrukturen der Berufsbildung, und in der Wirtschaft wahrgenommen wird.

Mehr Einbürgerungen

Den formell letzten Schritt der Integration bedeutet das Erlangen der Staatsangehörigkeit. Die Zahl der Einbürgerungen war von 2008 bis 2012 zurückgegangen und steigt seither wieder. Im vergangenen Jahr nahm sie um 21 % auf 42 699 Personen zu. Die Revision des Bürgerrechtsgesetzes enthält verschiedene Neuerungen. Der Entwurf zur Ausführungsverordnung, zu dem im Herbst 2015 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, präzisiert unter anderem die Kriterien zur Beurteilung der Integration.

Die Migrationspolitik konnte sich
weniger denn je auf den
nationalen Rahmen begrenzen.
Das Asylsystem hatte dennoch eine
Belastungsprobe zu bestehen.

Umsetzung des Zuwanderungsartikels

Der in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommene neue Verfassungsartikel über die Zuwanderung verlangt eine Umsetzung einerseits im nationalen Recht, andererseits auf staatsvertraglicher Ebene. Der Bundesrat schlägt daher eine Änderung des Ausländergesetzes vor. Nach Durchführung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens verabschiedete er im März 2016 die Vorlage an das Parlament. Durch die beantragte Gesetzesrevision soll die Kontingentierung der Zulassung, die bisher nur für Drittstaatsangehörige galt, auf praktisch alle Ausländerkategorien ausgedehnt werden. Für EU/EFTA-Staatsangehörige sind Beschränkungen aber nur vorgesehen, wenn die Zuwanderung einen festgelegten Schwellenwert überschreitet. Diese Schutzklausel würde, einseitig angewandt, dem Freizügigkeitsabkommen widersprechen. Der Bundesrat strebt denn auch eine einvernehmliche Lösung mit der EU an. 2015 sind intensive Konsultationen zwischen dem Staatssekretär für Migration und einem Beauftragten des Präsidenten der EU-Kommission in Gang gekommen, um eine Einigung über die Auslegung der Schutzklausel im FZA zu erreichen.

3. Neue Entwicklungen

Im Jahr 2015 gelangten deutlich mehr als eine Million Menschen über die Türkei und die Ägäis sowie, zu einem wesentlich kleineren Teil, über das zentrale Mittelmeer nach Europa. Nie zuvor hatten innerhalb eines Jahres so viele Schutzsuchende von ausserhalb Europas unseren Kontinent erreicht.

Diese Migrationsbewegung stellte die betroffenen Staaten vor kaum lösbare Herausforderungen. Entlang der Hauptmigrationsroute auf dem Balkan wurden deshalb die Grenzen für Migranten geöffnet. Die Menschen wurden rasch in Richtung Österreich und Deutschland weitertransportiert. Dort fehlte es zu Beginn an der nötigen Infrastruktur, um alle Ankommenden zu registrieren. Erst langsam begannen Dosierungsmassnahmen und verstärkte Grenzkontrollen zu greifen, die Zahl der nicht registrierten Personen nahm ab.

Die Schweiz war von der
zusätzlichen Migrationsbewegung
vergleichsweise wenig betroffen,
doch gelangte auch das Schweizer
Asylsystem im Spätherbst 2015 an die
Grenzen seiner Belastbarkeit.

Die Asylsysteme Deutschlands, Österreichs und Schwedens waren nicht mehr in der Lage, den Zustrom von Schutzsuchenden zu bewältigen. Diese drei Staaten überprüften ihre Asylpolitik und passten ihre Asylpraxis der aktuellen Situation an. Weitere Staaten folgten. Die Schweiz war von der zusätzlichen Migrationsbewegung des Jahres 2015 vergleichsweise wenig betroffen, doch gelangte auch das Schweizer Asylsystem im Spätherbst 2015 an die Grenzen seiner Belastbarkeit. Jedoch war es dem SEM jederzeit möglich, alle ankommenden Asylsuchenden zu registrieren und unterzubringen.

Die Migrationsbewegung des Jahres 2015 hatte mehrere Ursachen. Im syrischen Bürgerkrieg war kein Ende in Sicht. Sowohl Vertriebene innerhalb Syriens als auch Flüchtlinge in der Türkei und weiteren Staaten der Region verloren den Glauben an eine baldige Heimkehr. Sie hofften auf eine bessere Zukunft für sich und ihre Familien in Europa. Im Sommer 2015 entstand zudem der Eindruck, alle Personen, die nach Europa kämen,

seien willkommen und würden grosszügig aufgenommen. Vor diesem Hintergrund machten sich vermehrt auch irakische und afghanische Staatsangehörige auf den Weg.

Die Situation auf dem afrikanischen Kontinent veränderte sich 2015 kaum. Nach wie vor veranlasste beispielsweise die Lage in Eritrea Zehntausende dazu, auf der Suche nach Freiheit und einer besseren Zukunft nach Europa aufzubrechen. Das Fehlen einer allgemein anerkannten und durchsetzungsfähigen Staatsmacht in Libyen, dem gegenwärtig wichtigsten Transitland in Nordafrika, erleichterte die Überfahrt nach Süditalien (Lampedusa) mithilfe von Schleppern.

Aber auch langfristige Faktoren trugen dazu bei, dass die Migration nach Europa 2015 neue Dimensionen annahm: Die Globalisierung der Kommunikation hat dazu geführt, dass Menschen sich weltweit vernetzen. In vielen Entwicklungsländern wurden Internet, Mobiltelefone und Satellitenfernsehen Bestandteil des Alltags, und Schwellenländer stiessen diesbezüglich teilweise zur Weltspitze vor. Das heisst: Immer mehr Menschen wissen, wie es woanders auf der Welt aussieht, und verfügen auch über die Möglichkeit, dorthin zu gelangen. Auch wenn viele Regionen der Welt in den letzten Jahren wirtschaftlich wuchsen, ist der höchste Wohlstand nach wie vor in Westeuropa und Nordamerika sowie in Australien zu finden. Demgegenüber verharren Millionen von Menschen in ärmeren Ländern in Perspektivlosigkeit 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.

Neben diesen Push-Faktoren – also dem Druck, sein Herkunftsland zu verlassen – bestehen auch Pull-Faktoren, wie etwa die Nachfrage nach Arbeitskräften in den bessergestellten 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 von Migrantinnen und Migranten ohne geregelten Aufenthaltsstatus, sogenannten «Sans-Papiers», aber auch um Prostitution oder Drogenhandel.

Die Schweiz legt grossen Wert auf die gesellschaftliche und soziale Integration der aufenthaltsberechtigten Migrantinnen und Migranten. Da Migration heute ein globales Phänomen ist, müssen die Massnahmen zu ihrer Steuerung bereits weit vor der Landesgrenze ansetzen. Entsprechend verstärkt die Schweiz ihre weltweite Migrationsausserpolitik. Durch die bilateralen

Verträge ist die Schweiz auch 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, aber auch Rückkehrhilfe. Die Schweiz unterstützt Herkunftsländer 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. Die Umsetzung dieser Initiative, also die Formulierung der neuen Gesetze und die Verhandlungen mit der EU, ist sowohl innen- als auch aussenpolitisch eine Herausforderung, die den politischen Diskurs auch in den kommenden Monaten prägen wird.



Ende 2015 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 993 916 Personen. Der Ausländeranteil stieg von 23,8 auf 24,1 %.

B Migration 2015



Um anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene möglichst effektiv in ihrer beruflichen Integration zu unterstützen, setzen immer mehr Kantone auf die Abklärung der individuellen Potenziale.

1. Ausländische Bevölkerung

Ende Dezember 2015 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 993 916 Personen¹ (2014: 1 947 023). Insgesamt 1 363 736 (2014: 1 328 318) Personen (rund 68 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) sind EU-28/EFTA-Staatsangehörige, 630 180 oder 32 % (2014: 618 705) stammen aus übrigen Staaten. Bei den EU-28/EFTA-Staatsangehörigen ist eine Zunahme von 2,7 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 1,9 % zu. Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 313 725 Personen (15,7 % vom Gesamttotal der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von Deutschland mit 301 548 Personen (15,1 %) und Portugal mit 268 067 Personen (13,4 %). Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Frankreich (+6241), Italien (+5123) und Portugal (+5057).

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

² Als EU-28 werden die heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bezeichnet. Dies sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Kroatien ist der EU am 1. Juli 2013 beigetreten. Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der EU musste infolgedessen wie bei früheren Erweiterungen der EU angepasst werden. In diesem Sinn wurde das Zusatzprotokoll III ausgehandelt. Bis zu dessen Inkrafttreten erfolgt die Zulassung kroatischer Staatsangehöriger zum Schweizer Arbeitsmarkt weiterhin im Rahmen des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20), doch gewährt ihnen die Schweiz separate Kontingente. Diese belaufen sich jährlich auf 50 Aufenthaltswilligungen (B) und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L). 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, Luxemburgs, Malta, 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: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt

Die Schweiz kennt bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System: Staatsangehörige der EU-27/EFTA-Staaten werden im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU (FZA) prioritär zum Schweizer Arbeitsmarkt zugelassen. Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen erfolgt demgegenüber komplementär.

Um den wirtschaftlich prioritären Bedürfnissen der regionalen Arbeitsmärkte trotz reduzierter Kontingente gerecht zu werden, haben verschiedene Kantone die Zulassungspraxis verschärft.

Personenfreizügigkeit mit der EU

2015 sind 106 805 Personen aus der EU-28/EFTA² in die Schweiz eingewandert – rund 63 % (66 713) davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (ständige ausländische Wohnbevölkerung).

Neu zugezogene Staatsangehörige aus der EU-17/EFTA³ arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor (80 %).⁴ 19 % der eingewanderten erwerbstätigen ständigen Wohnbevölkerung aus den alten EU-Staaten sind im Industrie- und Handwerkssektor, 1 % in der Landwirtschaft beschäftigt. Das Bild der Erwerbstätigen, die aus den EU-8-Staaten⁵ eingewandert sind, präsentiert sich ähnlich: Rund 71 % der eingewanderten Personen arbeiten im Dienstleistungssektor und 19 % im Industrie- und Handwerkssektor. Im Vergleich zur Einwanderung aus der EU-17/EFTA sind prozentual allerdings deutlich mehr Personen im Landwirtschaftssektor tätig (10 %). Auch von den Staatsangehörigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2), für welche die Personenfreizügigkeit seit dem 1. Juni 2009 gilt, ist der überwiegende Teil der eingewanderten Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor tätig (74 %), rund 11 % im Industrie- und Handelssektor und 15 % in der Landwirtschaft.

Kontingentierte Arbeitsmarktzulassung (Drittstaatsangehörige und Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA)

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 2015 insgesamt 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) und 2500 Aufenthaltsbewilligungen (B) zur Verfügung. Für die Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten hatte der Bundesrat 2000 Kurzaufenthalts- (L) und 250 Aufenthaltsbewilligungen (B) freigegeben. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hatte der Bundesrat diese Kontingente am 28. November 2014 stark reduziert, und zwar um je 1000 Bewilligungen in den ersten drei Kategorien und um 250 Aufenthaltsbewilligungen für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten.

Die Hälfte der Kontingente für Drittstaatsangehörige wird zu Beginn des Jahres nach einem vordefinierten Schlüssel an die Kantone verteilt.⁶ Weil diese Basis die kurzfristigen Entwicklungen (z.B. Neuansiedlungen) und den wechselnden kantonalen Kontingentsbedarf nicht umfassend abbildet, verbleibt der Rest der Kontingente beim Bund. Im Bedarfsfall teilt der Bund den Kantonen zusätzliche Kontingente zu.

Um den wirtschaftlich prioritären Bedürfnissen der regionalen Arbeitsmärkte trotz reduzierter Kontingente gerecht zu werden, haben verschiedene Kantone die Zulassungspraxis verschärft. Sie haben ausserdem den Ermessensspielraum in Bezug auf das gesamtwirtschaftliche Interesse allgemein enger ausgelegt. So haben einzelne Kantone beschlossen, in weniger wertschöpfenden Bereichen, beispielsweise für Erwerbsaufenthalte mit Weiterbildungscharakter, Bewilligungen nur zurückhaltend oder gar nicht zu erteilen. Dank dieser Massnahmen konnte die wirtschaftlich dringende Nachfrage von Schweizer Unternehmen nach qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten mehrheitlich gedeckt werden. Die vom Bundesrat für das Jahr 2015 freigegebene Höchstzahl von Aufenthaltsbewilligungen B für Drittstaatsangehörige wurde im November 2015 erreicht. Die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen L wurden zu 97 %⁷ beansprucht. Im Vergleich zu 2014 wurden rund 60 Aufenthaltsbewilligungen B bzw. ca. 1020 Kurzaufenthaltsbewilligungen L weniger erteilt.

85 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss.

Abgesehen von einzelnen Wirtschaftszweigen mit geringem jährlichem Bedarf wirkte sich die Kontingentsreduktion auf die Zulassungszahlen in praktisch allen Branchen dämpfend aus.

Die meisten Bewilligungen wurden im Jahr 2015 an die Informatikbranche (1931 Bewilligungen), die Chemie- und Pharmaindustrie (659), die Unternehmensberatung (608), die Nahrungs- und Genussmittelindustrie (461), die Maschinenindustrie (418), den Forschungsbereich (381) sowie an die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen erteilt. 85 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss. Der Grossteil der Bewilligungen ging unverändert an Staatsangehörige aus Indien (1786), aus den USA (1120), aus der Volksrepublik China (445) und aus Russland (352).

Die zur Verfügung stehenden Kontingente für Dienstleistungserbringer (L und B) wurden vollständig ausgeschöpft. Die Bewilligungen für Dienstleistungserbringer wurden sowohl im Dienstleistungssektor (Finanzbranche, Unternehmensberatung, Informatik) als auch im industriellen Sektor (Maschinenindustrie, Elektrotechnik, Baugewerbe) erteilt.

Der Bundesrat hat am 11. November 2015 entschieden, die Höchstzahlen der Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige im Jahr 2016 auf dem Niveau von 2015 zu belassen. 2016 stehen wiederum 4000 L-Bewilligungen und 2500 B-Bewilligungen zur Verfügung. Die Kontingente für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA bleiben ebenfalls unverändert (2000 Kurzaufenthalts- sowie 250 Aufenthaltsbewilligungen). Vor dem Hintergrund des Volkssentscheids 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 Vgl. Ziffer 1 Bst. a, Anhang 1 und 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE).

⁷ Bis Ende 2015 wurden 2749 kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen B sowie 3896 kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen L erteilt.

Bilaterale Abkommen über den Austausch junger Berufsleute (Stagiaires)

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten mit verschiedenen Staaten sogenannte Stagiaires-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.

2015 haben insgesamt rund 300 Schweizerinnen und Schweizer ein Stagiaire-Abkommen für einen Auslandsaufenthalt genutzt. Die jungen Berufsleute reisten mehrheitlich nach Kanada und in die USA. Die Schweiz hat 2015 insgesamt 155 Bewilligungen für einen Stage an ausländische Staatsangehörige erteilt. Die meisten Bewilligungen gingen an junge Berufsleute aus Kanada (61), den Philippinen (25) und den USA (23). Die Einsätze in der Schweiz erfolgten in diversen Branchen, in erster Linie im Gesundheitswesen, in der Architektur sowie in der Finanzbranche.



2015 sind 106 805 Personen aus der EU-28/EFTA in die Schweiz eingewandert – rund 63 % davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

3. Schengen-Visa

Mit einem Schengen-Visum können sich visumpflichtige Personen maximal 90 Tage (innerhalb von 180 Tagen) im Schengen-Raum aufhalten. Solche Visa werden primär von Touristen und Geschäftsreisenden beantragt. Im Jahr 2015 hat die Schweiz insgesamt 452 735 Schengen-Visa ausgestellt und 33 265 Visumsanträge abgelehnt. Ein Visumsantrag wird abgelehnt, wenn eine oder mehrere Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind, beispielsweise wenn die Behörden bezweifeln, dass die antragstellende Person nach Ablauf des Visums tatsächlich wieder ausreist, oder wenn keine genügenden finanziellen Mittel vorhanden sind.

Die meisten Schengen-Visa stellten die schweizerischen Vertretungen in Indien (106 371 Visa), China (78 462), Russland (28 667) und Thailand (25 954) aus. Jeder Schengen-Staat kann verlangen, dass die anderen Schengen-Staaten in bestimmten Fällen seine Zustimmung einholen, bevor sie ein Visum ausstellen. Im Jahr 2015 wurde die zuständige Fachstelle des SEM 404 976 Mal von anderen Ländern konsultiert. Die Schweizer Behörden stellten ihrerseits 68 476 Anfragen an andere Schengen-Staaten.

Seit Oktober 2011 ist auf europäischer Ebene das zentrale Visa-Informationssystem (VIS) in Betrieb. In diesem System speichern alle Schengen-Staaten nebst den Personalien auch die biometrischen Daten (10-Finger-Abdrücke und Gesichtsbild) der Antragsteller ab. Im Laufe des Jahres 2015 wurden zum Abschluss der weltweiten Einführung des VIS alle konsularischen Vertretungen der Schengen-Staaten in den zahlenmässig gewichtigen Ländern Indien, China und Russland erfolgreich an das System angeschlossen.

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

Die Schweiz gleicht zudem seit Dezember 2012 die Fingerabdrücke der Asylgesuchsteller mit dem zentralen Visa-Informationssystem ab. 2015 konnte so bei 1281 Personen nachgewiesen werden, dass sie mit einem Schengen-Visum eingereist waren und nachträglich in der Schweiz Asyl beantragt hatten. Weitere 653 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-Rechts dieser Staat grundsätzlich auch für das Asylverfahren zuständig.

Seit Mai 2015 können Staatsangehörige der Vereinigten Arabischen Emirate und seit Dezember 2015 Staatsangehörige von Kolumbien mit einem biometrischen Reisepass ohne Visum in die Schweiz einreisen. Ebenfalls von einer solchen Visumbefreiung profitieren können seit 2015 Staatsangehörige von Timor-Leste, Dominica, Vanuatu, Samoa (West), St. Vincent und den Grenadinen, Grenada, St. Lucia, Trinidad und Tobago, Tonga sowie Palau. Der Bundesrat übernahm damit entsprechende Beschlüsse des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union. Führt die EU für ein bestimmtes Land die allgemeine 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, Albanien und Moldawien von der Visumpflicht befreit.



Die Schweiz hat letztes Jahr
452 735 Schengen-Visa ausgestellt.

4. Einbürgerung

2015 sind beim Staatssekretariat für Migration SEM insgesamt 33 437 Einbürgerungsgesuche eingegangen (ordentliche und erleichterte Verfahren sowie Wiedereinbürgerungsgesuche). Diese Zahl entspricht einer Zunahme von 8 % gegenüber dem Vorjahr (30 961 Gesuche). Nur 2008 waren noch mehr Einbürgerungsgesuche – 34 965 – eingereicht worden als 2015.

2015 haben 42 699 Personen das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben – 21 % mehr als 2014 (35 187 Personen). 31 166 Personen wurden im ordentlichen Verfahren eingebürgert – 30 % mehr als im Vorjahr (23 895 Personen). Die Zahl der erleichterten Einbürgerungen hat hingegen nur um 2 % und jene der Wiedereinbürgerungen um 5 % zugenommen: 11 372 Personen wurden erleichtert eingebürgert (im Vorjahr 11 139 Personen) und 161 Personen erwarben das Schweizer Bürgerrecht durch Wiedereinbürgerung (im Vorjahr 153 Personen).

**Nur 2008 wurden noch
mehr Einbürgerungsgesuche
eingereicht als 2015.**

Wie 2014 stammten 2015 die grössten Gruppen der neu Eingebürgerten aus Italien (5740) und Deutschland (5363). Dies entspricht einer Zunahme von 21 % resp. 27 %. Neu stehen an dritter Stelle mit 3624 eingebürgerten Personen Staatsangehörige aus Portugal, welche mit 47 % gegenüber dem Vorjahr den grössten Zuwachs verzeichnen. Die Einbürgerungen von französischen Staatsangehörigen haben um 32 % auf 3532 Personen zugenommen, und die Zahl der eingebürgerten Personen aus dem Kosovo ist gegenüber 2014 um 21 % auf 3167 angestiegen. Die Zahl der eingebürgerten Staatsangehörigen aus der Türkei hat um 29 % zugenommen und beläuft sich auf 1813 Personen. Aus Serbien wurden 1670 Personen eingebürgert – 10 % weniger als im Vorjahr. Hingegen hat die Zahl der Einbürgerungen von spanischen Staatsangehörigen um 42 % auf 1541 Personen zugenommen. Im Weiteren wurden u.a. 1303 Staatsangehörige aus Mazedonien (+ 1 %) und 1105 Personen aus Bosnien und Herzegowina (+ 15 %) eingebürgert.

Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz

Am 20. Juni 2014 hat das Parlament das neue Bürgerrechtsgesetz (BüG) angenommen. Zu den wichtigsten Änderungen gehören die Bedingung, dass Gesuchstellende im ordentlichen Verfahren in Zukunft über eine Niederlassungsbewilligung verfügen müssen, und eine Verdeutlichung der Integrationskriterien, namentlich in Bezug auf die Sprachkenntnisse. In seiner Botschaft vom 4. März 2011 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts hatte der Bundesrat darauf hingewiesen, dass auch eine Ausführungsverordnung auszuarbeiten sei. Ein Entwurf dieser Verordnung ging am 19. August 2015 in eine dreimonatige Vernehmlassung. Insbesondere werden darin die im Gesetz genannten Kriterien der Integration präzisiert. Sie umfassen die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, den Nachweis von Kompetenzen in einer Landessprache, die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder den Erwerb von Bildung, die Förderung der Integration der Familienmitglieder wie auch die Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensverhältnissen. Wie bisher dürfen die Einbürgerungskandidaten die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden.

Das Gesetz sieht ausdrücklich vor, dass die zuständigen Behörden bei der Beurteilung der Integration eines Gesuchstellers dessen persönlicher Situation angemessen Rechnung tragen. So sollen eine Behinderung, eine Krankheit oder andere gewichtige persönliche Umstände, die es unmöglich machen, die Integrationskriterien zu erfüllen, der Einbürgerung nicht von vornherein entgegenstehen (Art. 12 Abs. 2 BüG). Diese Ausnahmefälle werden in der Verordnung ebenfalls präzisiert. Der Ausführungserlass enthält ausserdem Änderungen bezüglich der Gebühren, die vom SEM beim Vollzug erhoben werden. Ein Teil des Tarifs für die erleichterte Einbürgerung, die Wiedereinbürgerung und die Nichtigklärung einer Einbürgerung sowie für die kantonalen Erhebungsberichte wird erhöht. Im Weiteren sollen die Gebühren im Allgemeinen im Voraus und à fonds perdu eingefordert werden.

Die Verordnung zum Bürgerrechtsgesetz wurde vom Bundesrat am 17. Juni 2016 verabschiedet. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten von Gesetz und Verordnung hat der Bundesrat den 1. Januar 2018 festgelegt.

5. Internationale Zusammenarbeit

Europäische Migrationszusammenarbeit

Die Schweiz liegt in der Mitte 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 teilweise in die Rechtsordnung und in die politischen Diskussionen in diesen Themenbereichen eingebunden. Sie kann ihre Position einbringen und übernimmt in der Folge auch die entsprechenden Weiterentwicklungen des europäischen Rechts.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) analysiert die Auswirkungen der Schengen/Dublin-Politik auf die Schweiz und beteiligt sich aktiv an den Diskussionen in Arbeitsgruppen und Ausschüssen auf Ebene der EU. Dazu stimmt es sich mit anderen betroffenen Stellen der Bundesverwaltung ab. Die vom Bundesrat oder vom EJPD festgelegte Schweizer Position wird je nach Gremium durch die Departementsvorsteherin, den Staatssekretär des SEM, den Chef der Schweizer Mission bei der EU oder Mitarbeitende des SEM in Brüssel vertreten.

Seit dem letzten Sommer sieht sich Europa mit dem grössten Migrationsstrom seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. In europäischen Ländern wurden über 1,25 Millionen Asylgesuche gestellt. Aufgrund dieser Entwicklung fanden zuerst unter dem lettischen und danach unter dem luxemburgischen Ratsvorsitz zahlreiche Sitzungen des Europäischen Justiz- und Innenministerrates statt, an denen Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga die Schweiz als assoziierten Schengen/Dublin-Staat vertrat.

Im Mai 2015 wurde die Europäische Migrationsagenda verabschiedet, anhand welcher die EU die migrationspolitischen Herausforderungen ganzheitlich angehen will. In diesem Rahmen sehen zwei Relocation-Programme vor, insgesamt 160 000 Asylsuchende aus Italien, Griechenland und allenfalls anderen stark betroffenen EU-Mitgliedstaaten in andere europäische Staaten umzusiedeln. Für die Durchführung der Relocation werden in Italien und Griechenland sogenannte Hotspots errichtet. Die Schweiz wird im Rahmen des ersten Programms 1500 Asylsuchende aufnehmen. Der Bundesrat hat im Grundsatz ebenfalls entschieden, am zweiten Relocation-Programm teilzunehmen. Ausserdem wurde auf EU-Ebene ein freiwilliges Resettlement-Programm zur Neuansiedlung von über 20 000 Flüchtlingen aus Drittstaaten beschlossen. Die Schweiz wird sich mit der Aufnahme von 519 Flüchtlingen aus der syrischen Krisenregion daran beteiligen.

Im Dezember 2015 präsentierte die Europäische Kommission ein Massnahmenpaket zur besseren Grenzverwaltung und zur Schaffung eines europäischen Grenz- und Küstenschutzsystems. Die Schweiz unterstützt grundsätzlich diese Massnahmen, die einen besseren Schutz der Schengen-Aussengrenze zum Ziel haben. Des Weiteren einigten sich im November 2015 die Staats- und Regierungschefs in Valletta darauf, einen Trust Fund zu errichten, der Projekte in den Herkunfts- und Transitstaaten zur Bekämpfung der Ursachen von Migration fördern soll. Die Schweiz beabsichtigt, diesen Fonds finanziell zu unterstützen.

Das SEM engagiert sich auch bilateral in einzelnen Mitgliedstaaten der EU. In Griechenland wurden ein Projekt im Bereich der freiwilligen Rückkehr sowie die Tätigkeit des UNCHR bei der Aufnahme und Versorgung der Migranten finanziell unterstützt. In Italien beteiligte sich das SEM mit einem finanziellen Beitrag an den Aktivitäten des Italienischen Roten Kreuzes. Das SEM hat auch seine Zusammenarbeit mit Polen verstärkt, um den Wissenstransfer in den Bereichen des Asylverfahrens, der Unterbringungspraxis sowie der Integration zu fördern.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Mit Blick auf die langen Migrationsrouten und auf die Staaten ausserhalb Europas, die dem grossen Teil der Flüchtlinge zumindest eine erste Zuflucht bieten, ist die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten von zentraler Bedeutung. Konkrete Projekte des SEM ergänzen dabei in manchen Fällen die Leistungen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), insbesondere in der humanitären Hilfe.

In Zusammenhang mit den anhaltenden Konflikten in Syrien und im Irak half das SEM den Erstaufnahmestaaten dabei, die Aufnahme- und Verfahrensstrukturen zu stärken. So unterstützte das SEM Massnahmen zur effizienteren Registrierung von Flüchtlingen, um ihnen Zugang zur Grundversorgung zu sichern. Gleichzeitig zielt das Engagement des SEM im Libanon, in Jordanien und der Türkei auch darauf ab, die Lebensgrundlagen für alle Bevölkerungsgruppen zu verbessern, so dass ein friedliches Zusammenleben der lokalen Bevölkerung mit den schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten möglich ist (vgl. Seite 46).

Ein Schwerpunkt des internationalen Engagements des SEM lag 2015 auf der Zusammenarbeit mit der Türkei. Das SEM begleitet den türkischen Staat beim Aufbau seiner neugeschaffenen Migrationsbehörde sowie bei der Ausarbeitung einer kohärenten Migrationspolitik. Dieses Engagement ergänzt sich mit der Unterstützung der türkischen Behörden bei der Bewältigung

der aktuellen Fluchtbewegungen infolge der Syrienkrise. Parallel hierzu strebt die Schweiz den Abschluss eines bilateralen Rückübernahmeabkommens an, welches 2016 finalisiert werden soll.

Auch am Horn von Afrika engagiert sich das SEM mit Projekten für die Protection in the Region. Im Oktober 2015 besuchte Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga in Äthiopien ein Projekt, das Flüchtlinge aus Eritrea mit Ausbildungsmodulen und kleinen Darlehen unterstützt, so dass sie ihren Lebensunterhalt bestreiten und sich in Äthiopien eine Zukunft aufbauen können.

Einen weiteren Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit des SEM bildeten die nordafrikanischen Staaten. Viele Menschen aus Subsahara-Afrika versuchen, über die Staaten des Maghreb nach Europa zu gelangen. Die Weiterreise über das Mittelmeer gelingt ihnen dann aus verschiedenen Gründen oft nicht. Das SEM unterstützt beispielsweise die Internationale Organisation für Migration (IOM) darin, Migrantinnen und Migranten in aussichtsloser Lage die freiwillige und dauerhafte Rückkehr in ihre Herkunftsstaaten zu ermöglichen. Entsprechende Projekte wurden in Algerien, Libyen und Tunesien finanziert. Diese Form der Unterstützung stärkt auch die bilaterale Migrationszusammenarbeit mit den nationalen Behörden.

Mit bisher fünf Staaten – Nigeria, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Tunesien – hat die Schweiz in den letzten Jahren eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen.

Es handelt sich um das umfassendste Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik, es dient zur Zusammenarbeit in allen migrationsrelevanten Bereichen. Dank der privilegierten Beziehungen im Rahmen der Migrationspartnerschaft konnte die Schweiz 2015 beispielsweise die Behörden Serbiens schnell und effizient bei der Versorgung von Flüchtlingen mit Nahrungsmitteln und beim Bau von Unterkünften für die Asylsuchenden unterstützen.

Die bilaterale Zusammenarbeit ist ein wichtiges Element des internationalen Engagements des SEM. Es braucht zur Bewältigung der zunehmend komplexen Herausforderungen aber auch einen multilateralen Austausch zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern, und die Schweiz beteiligt sich aktiv daran. Im November nahm Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga namentlich am Gipfeltreffen europäischer und afrikanischer Staats- und Regierungschefs in Valletta teil. Ziel des von der EU organisierten Gipfels war es, dass Europa und Afrika einen gemeinsamen, partnerschaftlichen Ansatz zur Verbesserung der Migrationslage im Mittelmeerraum finden. Die Schweiz sagte zu, sich finanziell am EU Emergency Trust Fund zu beteiligen.

Mit all ihren migrationsaussenpolitischen Instrumenten auf bilateraler und multilateraler Ebene verfolgt die Schweiz einen partnerschaftlichen Ansatz, der den Interessen der Schweiz, der Partnerstaaten sowie der Migranten und Migrantinnen gleichermaßen Rechnung trägt.



In der Konferenz der Migrationsbehörden von 34 Ländern (GDISC) hat das Staatssekretariat für Migration für zwei Jahre den Vorsitz übernommen.

6. Kennzahlen des Asylbereichs und Behandlungsstrategie

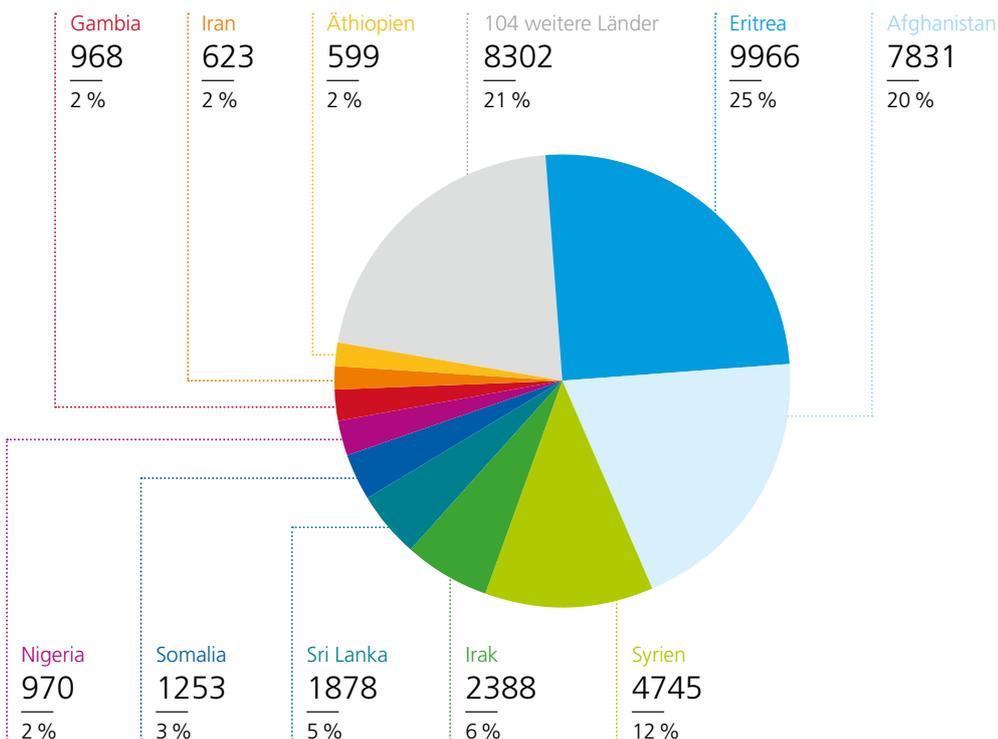
Asylgesuche in der Schweiz

2015 wurden in der Schweiz 39 523 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2014 bedeutet dies eine Zunahme um 66,3% (+ 15 758 Gesuche). Der Wert von 2015 war der höchste Jahreswert seit dem Ende der Kosovokrise im Jahr 1999. Damals wurden 47 513 Asylgesuche gestellt. Ab Juni 2015 stieg die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz stark an. Der monatliche Höchstwert wurde im November 2015 mit 5691 Asylgesuchen erreicht. Grund für diesen Anstieg in der zweiten Jahreshälfte war eine in diesem Ausmass noch nie da gewesene Migrationsbewegung von Personen aus dem Nahen und Mittleren Osten von Griechenland über den Balkan vor allem nach Deutschland, aber auch in weitere europäische Zielländer – darunter die Schweiz. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Gesuchen sank zwar von 3,8 % im Jahr 2014 auf 2,9 % im Jahr 2015 ab. Der schweizerische Wert von 4,9 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2014: 2,9) liegt jedoch weiterhin deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 2,6 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2014: 1,2).

Wichtigstes Herkunftsland im Jahr 2015 war erneut Eritrea mit 9966 Gesuchen, rund 44 % mehr als im Jahr 2014. Diese deutliche Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist auf die Zunahme der Anlandungen von Eritreern in Süditalien (+ 15 %) zurückzuführen. Zudem erhöhten Frankreich und Österreich im Mai/Juni 2015 vorübergehend die Grenzkontrollmassnahmen, was die Migration von Eritreern zeitweise verstärkt in Richtung Schweiz kanalisierte. Damit war die Schweiz nach Deutschland (11 000 Gesuche) und vor den Niederlanden (7400 Gesuche) sowie Schweden (7200 Gesuche) das zweitwichtigste Zielland von eritreischen Asylsuchenden.

Mit Afghanistan, Syrien und dem Irak folgten diejenigen drei Herkunftsländer, deren Bürger rund 90 % der 875 000 in Griechenland im Jahr 2015 eingetroffenen Personen ausmachten. Die Weiterwanderung in Richtung Schweiz von Personen, die via Griechenland nach Europa gekommen waren, nahm ab August 2015 zuerst langsam und dann verstärkt zu. Gegenüber Syrern und Irakern war der Anteil der Afghanen, die in

Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz 2015



die Schweiz weiterwanderten, vergleichsweise hoch. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass syrische und teilweise auch irakische Asylsuchende sehr rasch einen positiven Asylentscheid in Deutschland oder Schweden erhielten, was bei afghanischen Staatsbürgern nicht der Fall war.

Behandlung der Asylgesuche

Mit 28 118 erledigten Asylgesuchen konnte 2015 die Zahl der erstinstanzlichen Erledigungen gegenüber 2014 um 5,3 % gesteigert werden. Der Wert des Jahres 2015 entspricht zudem dem höchsten Jahreswert bei den Erledigungen seit dem Jahr 2000.

Verantwortlich für diese Steigerung war vor allem die grössere Anzahl von Asylgesuchen, die mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) Dublin erledigt werden konnten, weil ein anderer Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuches zuständig ist. Die grössere Zahl der NEE war auch verantwortlich dafür, dass die Anerkennungs- und Schutzquote 2015 etwas geringer ausfiel als 2014.

Trotz der Steigerung bei den Erledigungen konnte die Asylgesuchsbehandlung in der zweiten Jahreshälfte 2015 aufgrund der Entwicklungen auf der Balkanroute nicht mehr mit den Eingängen Schritt halten. Der Schwerpunkt der Arbeit in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) musste auf die Registrierung und Unterbringung der Asylsuchenden gelegt werden. Die Zahl der erstinstanzlich pendenten Asylgesuche vergrösserte sich von 16 767 per Ende 2014 auf 29 805 per Ende 2015. Immerhin konnten die ältesten Asylgesuche auch 2015 erledigt werden. Ende 2015 waren 4567 Asylgesuche erstinstanzlich pendent, die mehr als ein Jahr zuvor gestellt worden waren. Ende 2014 hatte dieser Wert 4697 betragen.

2015 wurden 7787 vorläufige Aufnahmen verfügt (2014: 9367), wovon 7109 (2014: 7924) aufgrund erstinstanzlicher Asylentscheide.¹¹ 3466 vorläufige Aufnahmen wurden beendet (2014: 3217).

Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz 2015

| Land | Gesuche 2015 | Veränderung 2014–2015 in Personen |
|-------------|--------------|-----------------------------------|
| Eritrea | 9966 | +3 043 |
| Afghanistan | 7831 | +7 084 |
| Syrien | 4745 | +926 |
| Irak | 2388 | +2 025 |
| Sri Lanka | 1878 | +601 |
| Somalia | 1253 | +440 |
| Nigeria | 970 | +62 |
| Gambia | 968 | +583 |
| Iran | 623 | +455 |
| Äthiopien | 599 | +253 |

Erstinstanzliche Erledigungen 2015

| Erledigungen | 2015 | Veränderung 2014–2015 | Veränderung 2014–2015 in % |
|---|---------------|-----------------------|----------------------------|
| Asylgewährungen | 6 377 | +178 | +2,9 % |
| <i>Anerkennungsquote⁸</i> | 25,1 % | –0,5 % | –2,0 % |
| <i>Schutzquote⁹</i> | 53,1 % | –5,2 % | –8,9 % |
| Nichteintretensentscheide | 8 421 | +2 548 | +43,4 % |
| <i>davon Nichteintretensentscheide Dublin (inkl. anderer Übernahmeverfahren)¹⁰</i> | 8 123 | +2 987 | +58,2 % |
| Ablehnungen | 10 602 | –1 537 | –12,7 % |
| Abschreibungen | 2 718 | +214 | +8,5 % |
| Total Erledigungen | 28 118 | +1 403 | +5,3 % |
| Erstinstanzlich hängige Gesuche | 29 805 | +13 038 | +77,8 % |

⁸ Anteil Asylgewährungen an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

⁹ Anteil Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

¹⁰ 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.

¹¹ Die aufgrund erstinstanzlicher Asylentscheide verfügten vorläufigen Aufnahmen bilden die Berechnungsgrundlage für die Schutzquote in der oben dargestellten Tabelle, weshalb sie hier gesondert aufgeführt werden.

Erstinstanzliche Verfahrensdauer

Die mathematisch ermittelte durchschnittliche erstinstanzliche Verfahrensdauer betrug 2015 278 Tage. Dieser Wert ist stark schwankend und in erheblichem Umfang von den Gesucheingängen und der Behandlungsstrategie des SEM abhängig. 2014 betrug dieser Wert 401 Tage, 2013 waren es 258 Tage und 2012 163 Tage.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer ist jedoch ein wenig aussagekräftiger Indikator für die effektive Behandlungsdauer der Asylgesuche, da die Behandlungsdauer der Asylgesuche aufgrund der Behandlungsstrategie und des hohen Anteils von schnellen Dublin-Verfahren keiner Gauss'schen Normalverteilung entspricht. Effektiv lassen sich die Erledigungen aufgrund der Behandlungsstrategie in zwei gegensätzliche Kategorien aufteilen: Auf der einen Seite steht die schnellstmögliche Behandlung von Asylgesuchen der Priorität 1 (2015 ca. 50 % bis 60 % der Erledigungen), auf der anderen der Abbau der ältesten Fälle nach Massgabe der verbleibenden Ressourcen (2015 ca. 40 % bis 50 % der Erledigungen).

Dublin-Verfahren

Seit dem 12. Dezember 2008 wird das Dublin-Assoziierungsabkommen in der Schweiz umgesetzt. Erfahrungsgemäss ist bei rund 40 % der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche mutmasslich ein anderer Dublin-Staat für ihre Behandlung zuständig.

Aufgrund des hohen Migrationsdrucks auf die Küsten Italiens ab 2014 ist jedoch das italienische Asyl- und Aufnahmesystem zeitweilig überlastet. Die Dublin-Zusammenarbeit mit Italien – dem wichtigsten Dublin-Partnerstaat der Schweiz – wurde dadurch anspruchsvoller und ist jeweils vor allem in den Sommer- und Herbstmonaten stark beeinträchtigt. Auch in Deutschland bestanden aufgrund der ausserordentlichen Zuwanderung im zweiten Halbjahr 2015 zeitweise organisatorische Schwierigkeiten. Die Fingerabdrücke der Asylsuchenden konnten von den deutschen Behörden nicht mehr zeitnah in die Zentraleinheit Eurodac eingestellt werden.

¹² Inklusive anderer Übernahmeverfahren.

¹³ Die Zahlen sind gerundet und beruhen teilweise auf provisorischen Angaben. 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.

Dennoch erfolgten 2015 28,9 % aller Erledigungen von Asylgesuchen im Dublin-Verfahren¹² (2014: 19,2 %). Die Schweiz überstellte zudem bedeutend mehr Personen an andere Dublin-Staaten (2716), als sie selbst übernehmen musste (564). Die durchschnittliche Verfahrensdauer von der Einreichung des Asylgesuchs bis zum Dublin-Nichteintretensentscheid betrug 65 Tage.

Europäische Trends

Die Entwicklung der Asylgesuche im Jahr 2015 war von der Migrationsbewegung aus der Türkei über Griechenland und den Balkan nach Österreich, Deutschland und Schweden sowie teilweise weiteren Zielländern geprägt. Ursache für diese Fluchtbewegung, in deren Verlauf 2015 insgesamt 875 000 Menschen auf den griechischen Inseln eintrafen, war hauptsächlich der anhaltende Konflikt in Syrien. Er verbreitet auch unter den Personen, die bereits in der Türkei oder anderen Ländern Zuflucht gefunden haben, zunehmend das Gefühl einer Perspektivlosigkeit. Als angesichts der zunehmenden Abwanderungsbewegungen im August 2015 politische Signale ausgesendet wurden, dass Europa den syrischen Kriegsflüchtlingen helfen wolle, verstärkte sich der Migrationsdruck deutlich, und es schlossen sich vermehrt auch Bürger anderer Staaten (insbesondere Afghanistan und Irak, aber auch Iran und Pakistan) an, so dass die Situation von den betroffenen Staaten zeitweise kaum mehr zu kontrollieren war.

Wichtige europäische Zielstaaten von Asylsuchenden 2015¹³

| Land | Asylgesuche 2015 | Asylgesuche 2014 | Veränderung absolut | Veränderung relativ |
|-----------------|------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| Deutschland | 442 000 | 173 000 | +269 000 | +155,5 % |
| Ungarn | 179 000 | 43 000 | +136 000 | +316,3 % |
| Schweden | 163 000 | 81 000 | +82 000 | +101,2 % |
| Österreich | 88 000 | 28 000 | +60 000 | +214,3 % |
| Italien | 86 000 | 65 000 | +21 000 | +32,3 % |
| Frankreich | 80 000 | 65 500 | +14 500 | +22,1 % |
| Niederlande | 45 000 | 24 000 | +21 000 | +87,5 % |
| Schweiz | 39 523 | 23 765 | +15 758 | +66,3 % |
| Grossbritannien | 38 500 | 31 500 | +7 000 | +22,2 % |
| Belgien | 35 500 | 17 000 | +18 500 | +108,8 % |

Insgesamt wurden 2015 in Europa rund 1,36 Millionen Asylgesuche registriert. Dies waren mehr als doppelt so viele wie 2014 (625 000) und rund sechsmal so viele wie im Jahr 2005, dem mit rund 230 000 Gesuchen gesuchtsärmsten Jahr seit dem Fall der Berliner Mauer.

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 visumsbefreiten 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 mit schwach begründeten Asylgesuchen und ohne Schutzbedürfnis nachhaltig gesenkt.

Aufgrund der zeitweise sehr hohen Gesuchseingänge und der grossen Belastung der EVZ wurden 2015 auch in der Zentrale in Wabern prioritäre Verfahren durchgeführt. Dabei kam der Zentrale eine Überlauffunktion zu: Es wurden nur Gesuche behandelt, die aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht in den EVZ behandelt werden konnten. Die Asylsuchenden wurden nach Möglichkeit weiterhin bis zum Abschluss des Verfahrens in den Bundeszentren untergebracht.

Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa 2015¹³

| Land | Asylgesuche 2015 in Europa | Veränderung 2014–2015 | Asylgesuche 2015 in der Schweiz | Anteil der Schweiz an allen Gesuchen |
|-------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| Syrien | 390 000 | +264 000 | 4 745 | 1,2 % |
| Afghanistan | 195 000 | +153 500 | 7 831 | 4,0 % |
| Irak | 130 000 | +112 500 | 2 388 | 1,8 % |
| Kosovo | 75 000 | +39 000 | 566 | 0,8 % |
| Albanien | 68 000 | +51 000 | 451 | 0,7 % |
| Eritrea | 50 000 | +3 500 | 9 966 | 19,9 % |
| Pakistan | 48 500 | +27 000 | 262 | 0,5 % |
| Nigeria | 32 000 | +11 000 | 970 | 3,0 % |
| Serbien | 30 000 | +9 000 | 200 | 0,7 % |
| Iran | 28 500 | +17 000 | 623 | 2,2 % |

7. Härtefallregelung

Das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG) sehen Regelungen für verschiedene Arten von Härtefällen vor. Die Kantone können unter folgenden Bedingungen, vorbehaltlich der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration, eine Aufenthaltsbewilligung B erteilen:

Nach Art. 14 des Asylgesetzes können Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, ihr Aufenthaltsort immer bekannt war und wegen fortgeschrittener Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2015 erhielten aufgrund dieser Bestimmung 105 Personen eine Aufenthaltsbewilligung.

Das AuG (Art. 84) sieht vor, dass Gesuche vorläufig aufgenommener Personen um eine Aufenthaltsbewilligung nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden müssen. Zu berücksichtigen sind die Integration, die familiären Verhältnisse und die Zumutbarkeit einer Rückkehr in den Herkunftsstaat. Im Jahr 2015 erhielten 1861 vorläufig aufgenommene Personen auf diesem Weg eine Aufenthaltsbewilligung.

Zudem ermöglicht das AuG (Art. 30) allgemein die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2015 erhielten 318 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Regelung in der Schweiz aufhielten («Sans-Papiers»), eine Aufenthaltsbewilligung. Eine besondere Aufenthaltsregelung ist überdies für Personen möglich, die ihre Ehe aus besonderen Gründen (z.B. eheliche Gewalt, Zwangsheirat) aufgelöst haben und dadurch ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren drohen.



Im Jahr 2015 erhielten 2284 Personen dank einer Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.

8. Rückkehr

Asylsuchende, deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen wurde und die auch nicht vorläufig aufgenommen werden, müssen die Schweiz wieder verlassen. Auch andere Ausländer können weggewiesen werden, wenn sie sich illegal im Land aufhalten. Wird der Aufforderung, die Schweiz zu verlassen, nicht Folge geleistet, können Zwangsmassnahmen angeordnet und Rückführungen organisiert werden. Um die Anwendung von kostspieligen und belastenden Zwangsmitteln zu vermeiden, die freiwillige Ausreise zu fördern und die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern, bietet das SEM Rückkehrhilfe an.

Rückkehrhilfe

Rückkehrhilfe kann von allen Personen des Asylbereichs und von bestimmten anderen Ausländerinnen und Ausländern (z. B. von Opfern von Menschenhandel) beantragt werden. Ausgeschlossen sind Straffällige, Personen, die nicht mit den Behörden kooperieren, sowie Personen aus EU/EFTA-Staaten und aus weiteren Staaten, deren Angehörige für maximal drei Monate ohne Visum in die Schweiz reisen dürfen. Seit Einführung der Rückkehrhilfe 1997 reisten rund 88 000 Personen selbstständig in ihre Herkunftsländer zurück.

Vor zehn Jahren startete das Bundesamt für Migration (heute: SEM) ein Pilotprojekt, welches den Asylsuchenden ab Beginn des Asylverfahrens eine Rückkehrhilfe anbot. Nach erfolgreichem Abschluss des Pilotprojektes erfolgte ein Jahr später die definitive Einführung der Rückkehrhilfe ab Empfangs- und Verfahrenszentren (REZ). Sie ist seither ein bewährter Bestandteil der schweizerischen Rückkehrpolitik.

Ziel der REZ ist es, dass die Rückkehr als Option möglichst früh und nicht erst nach Erhalt eines negativen Entscheides thematisiert wird. Die Asylsuchenden werden daher über die Möglichkeit der Hilfe informiert. Bei Interesse bietet die damit beauftragte Internationale Organisation für Migration Rückkehrberatung an und nimmt die Ausreiseorganisation vor.

Die Rückkehrhilfe erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die betroffenen Personen für eine freiwillige Rückkehr entscheiden, und beschleunigt deren Ausreise. Ohne solche Angebote würden sich diese Personen länger in der Schweiz aufhalten.

Asylgesuche und Ausreisen (2005–2015)



Seit 2005 sind jährlich rund 900 Personen mit REZ in ihre Herkunftsstaaten ausgereist. Grundsätzlich verhält sich die Anzahl dieser Ausreisen proportional zur Anzahl der Asylgesuche – 2007, 2012 und 2013 waren indes Jahre mit einer überdurchschnittlichen Ausreisebereitschaft: 2007 infolge der massiven Zunahme der Asylgesuche von Personen aus Bulgarien und Rumänien (überwiegend Roma), welche die Aussichtslosigkeit der Asylbegehren rasch einsahen und mit REZ zurückkehrten; 2012/13 analog wegen Personen aus den visumbefreiten Staaten Mazedonien und Serbien (überwiegend ethnische Roma) sowie aus Tunesien.

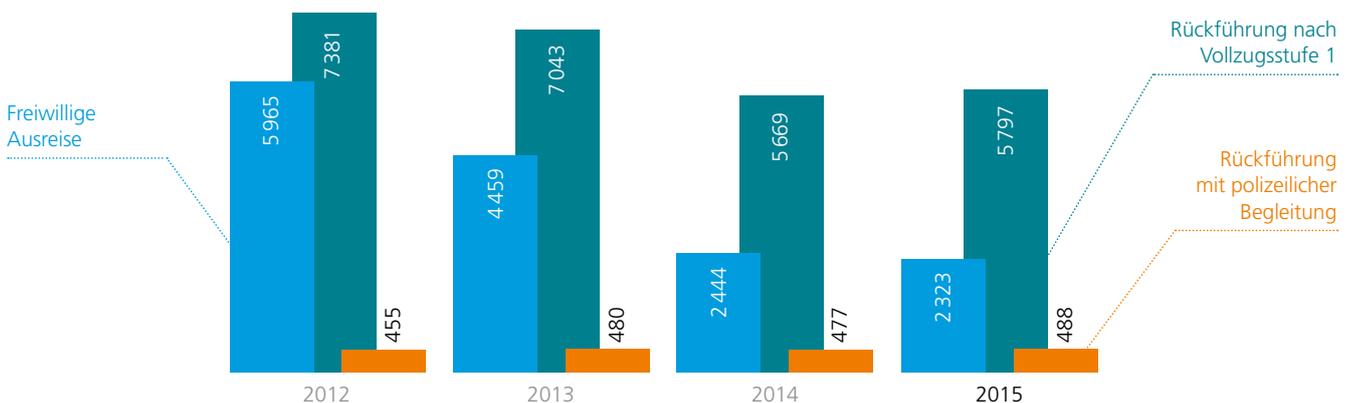
Eine unterdurchschnittliche Ausreisebereitschaft war hingegen im Jahr 2015 zu verzeichnen. Der Grund war die relativ hohe Schutzquote der Asylsuchenden (u.a. aus Syrien und Eritrea) im letzten Jahr. Eine rasche Rückkehr ist für diese Personengruppen kein Thema.

Rückführungen und Zwangsmassnahmen

Im vergangenen Jahr sind insgesamt 8603 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Eingeschlossen in dieser Zahl sind die Rückführungen in andere Dublin-Staaten. Die Anzahl der Ausreisen entspricht somit dem Vorjahresniveau (2014: 8590 Ausreisen) und ist deutlich tiefer als noch im Jahr 2013. Dies, weil das SEM auch im Jahr 2015 einem grossen Teil der Asylsuchenden, namentlich solchen aus Eritrea und Syrien, Asyl oder die vorläufige Aufnahme gewährt hat.

Bei knapp 27 % der ausreisepflichtigen Personen erfolgte die Ausreise aus der Schweiz selbstständig. Zahlreiche Weg- oder Ausgewiesene kommen hingegen der Aufforderung nicht nach, die Schweiz zu verlassen, tauchen unter oder verweigern den Abflug. In solchen Fällen werden polizeiliche Mittel eingesetzt. Die Mehrheit dieser Personen konnte auch 2015 nach Vollzugsstufe 1 (polizeiliche Begleitung nur bis zum Einstieg in das Flugzeug) zurückgeführt werden. Nur bei 488 Personen (6 % der Ausreisen) war eine Begleitung durch speziell ausgebildete Sicherheitsbeamte bis in den Zielstaat notwendig. 228 Personen dieser Gruppe wurden mit insgesamt 45 Sonderflügen zurückgeführt. Bei 16 Sonderflügen handelte es sich um EU-Sammelflüge, die durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex koordiniert werden.

Ausreisen auf dem Luftweg (2012–2015)



Beteiligung an EU-Sammelflügen

Seit Januar 2009 kann sich die Schweiz an den gemeinsamen Rückführungsoperationen der EU beteiligen, die von der Agentur Frontex mitorganisiert und mitfinanziert werden. Bis 2014 machten Kantone und Bund nur teilweise von der multilateralen Zusammenarbeit bei Ausschaffungen Gebrauch, namentlich wegen restriktiver interkantonalen Regeln. 2014/15 führten Bund und Kantone ein Pilotprojekt zur unbeschränkten Beteiligung an den EU-Sammelflügen durch. Das SEM und die kantonalen Polizeibehörden evaluierten systematisch jede Operation, an der die Schweiz teilgenommen hatte, namentlich unter dem Aspekt der polizeilichen Sicherheit, und kamen zum Schluss, dass eine Anpassung der Praxis möglich sei. Diese Schlussfolgerungen wurden der KKJPD im November 2015 präsentiert. An dieser Versammlung beschlossen die Kantone mit Unterstützung des SEM, die bestehenden Beschränkungen aufzuheben und die Praxis der Schweiz zu modifizieren.

In der Folge beteiligte sich die Schweiz 2015 an 16 von den europäischen Staaten organisierten gemeinsamen Flügen, mit denen 65 Ausländer mit irregulärem Aufenthalt repatriiert wurden. Ziel waren hauptsächlich afrikanische, aber auch osteuropäische und asiatische Länder. Jeder Staat, der an einer gemeinsamen Rückführungsaktion teilnimmt, bleibt dabei selber für die betroffenen Personen verantwortlich und gewährleistet ihre Begleitung durch eigene Polizeikräfte. Indem sich die Schweiz wenn immer möglich an diesen Sammelflügen beteiligt, hat sie sich in das europäische System des Wegweisungsvollzugs integriert. Dieses bezweckt eine Harmonisierung der Rückführungen und einen effizienten Einsatz der Mittel dank Kooperation der Staaten und Unterstützung durch Frontex.



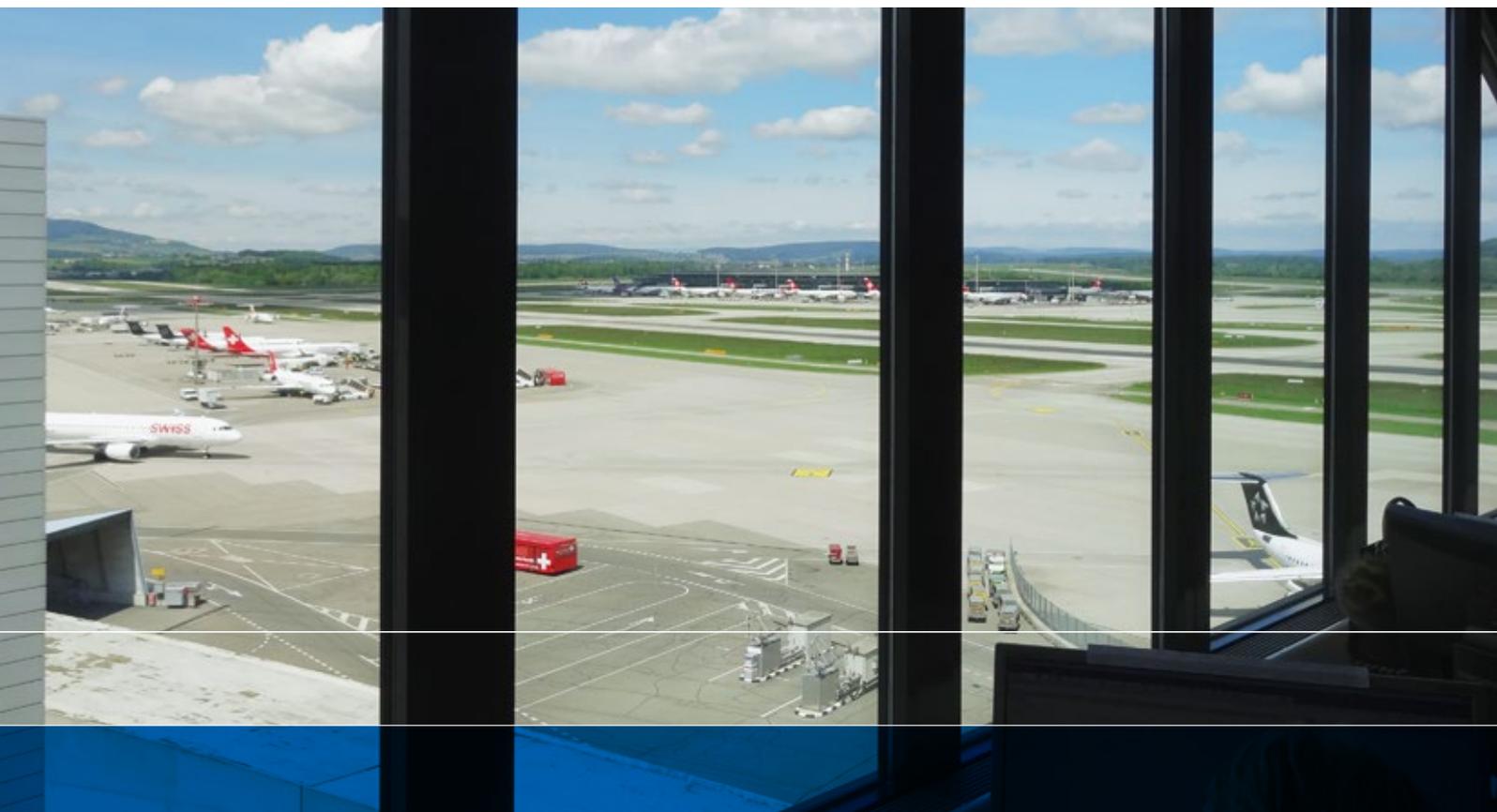
Rückkehrhilfe kann von allen Personen des Asylbereichs beantragt werden.

Die Vorteile dieser multilateralen Kooperation sind gross: Der Zugang zum europäischen Rückführungsnetz gewährleistet Bund und Kantonen einen raschen und sicheren Wegweisungsvollzug. Der Austausch mit den europäischen Partnern erlaubt es auch, Erfahrungen zu gewinnen und in einem heiklen Bereich, in dem allenfalls Zwang angewendet werden muss, die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Nicht zu vernachlässigen sind auch die finanziellen Auswirkungen: Die Kosten der Rückführungen haben für die Schweiz abgenommen – zum einen weil Frontex gewichtige Aufwendungen übernimmt (das Chartern der Flugzeuge), zum andern weil sich mehrere Staaten für einen Flug in das gleiche Land zusammenschliessen. 2016 wollen sich Bund und Kantone wenn immer möglich für diese Kooperation entscheiden. Die gemeinsamen Operationen werden von den zuständigen schweizerischen Behörden systematisch beobachtet werden.

Neuerungen bei Administrativhaft

Im vergangenen Jahr wurde 5935-mal eine ausländerrechtliche Administrativhaft angeordnet (2014: 5417-mal). Die durchschnittliche Haftdauer blieb mit 23 Tagen (2014: 21 Tage) praktisch unverändert. Die meisten Personen in Administrativhaft stammten 2015 – wie bereits im Vorjahr – aus Albanien, Nigeria und dem Kosovo.

Aufgrund der Übernahme und Umsetzung der Dublin-III-Verordnung durch die Schweiz wurde am 1. Juli 2015 eine neue Gesetzesbestimmung (Artikel 76a AuG) eingeführt, welche die Anordnung der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens regelt. Die zuständige Behörde kann eine Person nur dann in Haft nehmen, wenn im Einzelfall konkrete Indizien vorliegen, dass sich diese dem Überstellungsverfahren durch Flucht bzw. Untertauchen entziehen könnte. Zudem gelten für die Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens neue Fristen. Bis anhin wurde in 769 Fällen eine Haft gestützt auf den neuen Gesetzesartikel angeordnet.



9. Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) erlaubt es den Behörden, Ausländerinnen und Ausländer, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen oder eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen, für eine befristete Zeit weg- oder auszuweisen und/oder ihnen die Einreise zu verbieten.

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 Genehmigung (Suspension des Einreiseverbots) erlaubt. Gegenüber Staatsangehörigen der EU können Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen nur ergriffen werden, falls eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Im Jahr 2015 wurden in der Schweiz insgesamt 12 539 Einreiseverbote verfügt (2014: 11 414).

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.



Die Schweiz schreibt ihre Einreiseverbote gegenüber Drittstaatsangehörigen im Schengener Informationssystem (SIS) aus.



Die Zahl der Einbürgerungen war von 2008 bis 2012 zurückgegangen und steigt seither wieder. Im vergangenen Jahr nahm sie um 21 % auf 42 699 Personen zu.

1. Ausgangslage

Arbeit und wirtschaftliche Selbstständigkeit sind wichtige Faktoren der Integration in die Gesellschaft sowie der sozialen Anerkennung. Für die Migrantinnen und Migranten sind die Teilnahme am Arbeitsleben und das Erzielen eines Erwerbseinkommens von zentraler und konkreter Bedeutung. Über die finanzielle Unabhängigkeit hinaus begünstigt und beschleunigt eine Arbeitsstelle den Integrationsprozess in vielerlei Hinsicht.

Der Austausch mit Arbeitskolleginnen und -kollegen, das Knüpfen von Kontakten und der Aufbau von Bekanntschaften fördern die soziale Integration. Der aktive und praktische Einsatz der Sprache, das Erfahren und Aneignen der Schweizer Arbeitskultur mit ihren Werten und Normen wirken sich positiv auf die kulturelle Integration aus.

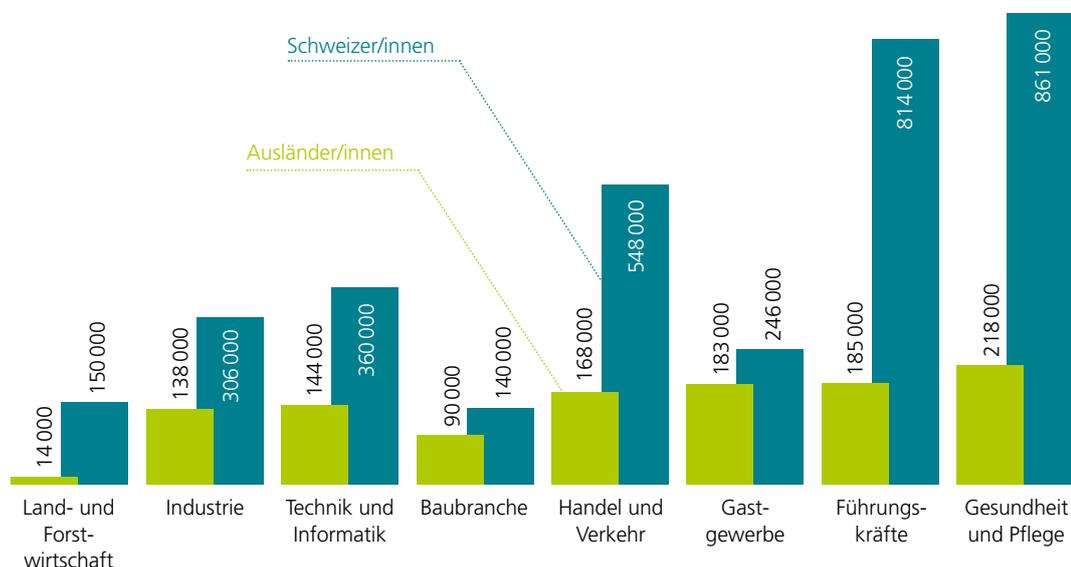
Insgesamt stellen Ausländerinnen und Ausländer einen bedeutenden Teil der Arbeits- und Fachkräfte in der Schweizer Wirtschaft – dies verdeutlicht die unten stehende Grafik, die den Anteil ausländischer Erwerbstätiger je Berufsgruppe aufzeigt.

Der Schweiz gelingt im europäischen Vergleich grundsätzlich eine gute Bildungs- und Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten. Dies hat die im Sommer 2015 publizierte Studie der OECD «Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015»¹⁴ hervorgehoben.

Dennoch steht auch die Schweiz im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktintegration aus verschiedenen Gründen vor Herausforderungen:

- Die Zuwanderung über den Asylweg hat aufgrund weltweiter Krisenherde markant zugenommen (vgl. Kasten Seite 34). Alleine im Jahr 2015 sind rund 15000 Personen aus dem Asylbereich zur Schweizer Wohnbevölkerung gestossen. Rund die Hälfte der in den letzten Jahren anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen sind Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 39 Jahren.
- Gemäss verschiedenen durch das SEM in Auftrag gegebenen Studien übt ein bedeutender Teil der Migrantinnen und Migranten einen Beruf aus, für den sie überqualifiziert sind. Besonders häufig ist dies bei Personen aus Drittstaaten der Fall.
- Jährlich kommen durchschnittlich rund 43000 Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16 bis 25 Jahren in die Schweiz. Rund ein Viertel von ihnen hat keine nachobligatorische Ausbildung.

Übersicht Berufsabteilungen 2015



¹⁴ OECD (2015), *Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015*, OECD Publishing, Paris.
www.dx.doi.org/10.1787/9789264238855-de

- Generell haben vergleichsweise viele ausländische Erwerbspersonen keine weitere Ausbildung nach der obligatorischen Schule abgeschlossen (SAKE, 2014: 25,6 % gegenüber 11,5 % der Schweizerinnen und Schweizer).
- Ausländerinnen und Ausländer sind verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Erwerbslosenquote ist bei Ausländerinnen und Ausländern beinahe dreimal so hoch wie bei Schweizerinnen und Schweizern (SAKE).

Die grössten Herausforderungen für die berufliche Integration bestehen bei der Gruppe der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen. Gemäss einer vom SEM 2014 in Auftrag gegebenen Studie ist die Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen im erwerbsfähigen Alter in den ersten Jahren nach Einreise mit durchschnittlich 20–30 % vergleichsweise tief; sie steigt mit dem Aufenthalt in der Schweiz kontinuierlich an und erreicht nach zehn Jahren immerhin ca. 50 % (vgl. unten stehende Grafik).

Die Gründe, weshalb es für Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene oft schwierig ist, im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, sind vielfältig:

- Sie verfügen in der Regel über keine Kenntnisse einer Landessprache
- Viele haben keine oder nur wenig (Schul-)Bildung und/oder keine fundierte Berufsausbildung

Kennzahlen Zuwanderung im Asylbereich 2015

Zuwanderung im Asyl- und Ausländerbereich

- 71 495 Einwanderungen total (Nettozuwanderung, inkl. vorläufiger Aufnahmen)
- 14 164 Asylgewährungen (anerkannte Flüchtlinge) oder vorläufige Aufnahmen
- 39 523 Asylgesuche
- 2736 Personen sind unbegleitete Minderjährige (7 % der Asylgesuche)

Alter der neu anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Jahr 2015

- 40 % oder 5625 Personen sind 17-jährig oder jünger
- 50 % oder 6909 Personen sind 18 bis 39 Jahre alt

Geschätztes Potenzial (auf Basis von Stichproben)

- 20 % mit Hochschulabschluss, Mittelschul- oder Lehrabschluss
- 50 % haben mehrjährige Berufserfahrung
- Mindestens 70 % (4836) der im Jahr 2015 neu anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im Alter zwischen 18 und 39 Jahren haben damit ein Arbeitsmarktpotenzial

Erwerbstätigenquote in den ersten zehn Jahren nach Ankunft¹⁵



¹⁵ Studie Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. KEK – CDC Consultants/B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, im Auftrag des Bundesamtes für Migration. April 2014. www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/studie-erwerbsbet-va-flue-d.pdf

- Die Ausbildung oder der Beruf, den sie im Herkunftsland erlernt oder ausgeübt haben, ist in der Schweiz nicht anerkannt oder die Qualifikation nicht ohne weiteres einsetzbar
- Es fehlen ihnen Kenntnisse über die Kultur, die Werte und Normen im Schweizer Arbeitsmarkt; sie verfügen über keine Arbeitserfahrung in der Schweiz oder in einem vergleichbaren Wirtschaftsraum
- Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene haben vielfach Traumatisierungen durch Verfolgung, Krieg und Flucht zu bewältigen
- Zudem können auch staatliche Hürden (Erfordernis von Ausweisen, Arbeitsbewilligungen, Gebühren etc.) die Arbeitsintegration erschweren

Aus diesen Gründen ist es wichtig, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, aber auch von Migrantinnen und Migranten allgemein mit geeigneten Massnahmen gezielt zu unterstützen, zu fördern und einzufordern.

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen lohnt sich in vielerlei Hinsicht – für die Wirtschaft und die Gesellschaft:

- Sie beschleunigt den Integrationsprozess
- Sie bietet diesen Personen eine Perspektive und sinnvolle Beschäftigung
- Sie führt in die finanzielle Selbstständigkeit und damit zur Ablösung von der Sozialhilfe
- Sie schöpft das Potenzial dieser Arbeitskräfte aus (Beitrag zur Linderung des Arbeits- und Fachkräftemangels)
- Die Unternehmen können motivierte eigene Lernende, Mitarbeitende und Nachwuchs ausbilden und/oder rekrutieren
- Eine rasche und nachhaltige Integration im Arbeitsmarkt lohnt sich für die Volkswirtschaft (Studie IMF, Januar 2016: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf)

Dabei hat die Schweiz mit ihrem ausgezeichneten Bildungs- und Berufsbildungssystem sowie der tiefen Erwerbslosigkeit gute Voraussetzungen dafür, dass die berufliche Integration auch bei einer anhaltend hohen Zuwanderung im Asylbereich gelingen kann. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, ist eine enge und pragmatische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Stellen (den Behörden für Migration/Integration, Berufsbildung, Arbeitsmarkt etc.) und der Wirtschaft (Verbänden und Unternehmen) eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg aller beruflichen Integrationsmassnahmen. Dabei ist es wichtig, Integration ganz generell als eine Querschnittsaufgabe zu verstehen, die in erster Linie in den bestehenden Regelstrukturen wahrgenommen werden soll – das gilt in besonderem Masse auch für die berufliche Integration.

Die staatliche Förderung der Arbeitsmarktintegration konzentriert sich deshalb auf spezifische – ergänzende oder vorgelagerte – Massnahmen, welche die Zielgruppen in ihrem Integrationsprozess in den Regelstrukturen unterstützen oder auf diese vorbereiten (z.B. im Rahmen der Berufsbildung, der RAV, auf dem Arbeitsmarkt).

Die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten, speziell von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, ist nicht nur für die Betroffenen von zentraler Bedeutung, sondern lohnt sich auch für die Gesellschaft und die Wirtschaft (vgl. Kasten links). Sie erlaubt es, die Kosten dauerhafter Sozialhilfe zu reduzieren oder zu vermeiden. Sie bietet zudem die Chance, im Zusammenhang mit der Fachkräfteinitiative das Potenzial dieser Personengruppen zu nutzen und damit einen Beitrag zur Verminderung des Arbeits- und Fachkräftemangels zu leisten.

Die nachfolgenden Abschnitte geben einen Einblick in die Massnahmen, Aktivitäten und Projekte von Bund und Kantonen zur spezifischen Förderung der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten, im Besonderen von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen.

ank, deshalb bleibe ich zu Hause.
zu Hause, weil ich krank bin.



Die Schweiz hat mit ihrem ausgezeichneten Bildungs- und Berufsbildungssystem sowie der tiefen Erwerbslosigkeit gute Voraussetzungen dafür, dass die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen gelingen kann.

2. Arbeitsmarktfähigkeit als Förderbereich der kantonalen Integrationsprogramme (KIP)

Im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) bildet die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit einen Schwerpunkt. 2014 investierten Bund und Kantone deshalb rund 29,6 Millionen Franken in diesen Förderbereich. Den Kantonen kommt bei der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten eine Schlüsselrolle zu: Sie setzen nicht nur die Integrationsprogramme um, sondern sind auch Hauptakteure im Bereich der Berufsbildung (u.a. in der beruflichen Grundbildung und bei Brückenangeboten) und bei Arbeitsmarktfragen (insbesondere bei der Arbeitsvermittlung/RAV). Gleichzeitig sind sie für die Sozialhilfe und die Betreuung der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen sowie in verschiedenen Bereichen für den Vollzug des Ausländerrechts zuständig.

Die Kantone haben es deshalb in der Hand, im Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Stellen und in Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort (z.B. mit den regionalen Wirtschaftsverbänden, Betrieben, Berufsschulen und Lehrwerkstätten) massgeschneiderte Angebote zu schaffen.

Die Aktivitäten, Massnahmen und Projekte der Kantone im Rahmen der KIP lassen sich aufgrund der regional und lokal unterschiedlichen Strukturen und Bedürfnisse nicht über einen Leisten schlagen, wohl aber in Handlungsfelder einteilen. Jedenfalls lässt sich sagen, dass ein Grossteil der Mittel für die sprachliche und berufliche Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen eingesetzt wird. Daneben fördern die Kantone unter anderem Angebote, die den Einstieg von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund in eine berufliche Ausbildung unterstützen. Ausserdem setzen die Kantone vermehrt das Instrument der Potenzialabklärungen ein und verstärken die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, um die Integration am Arbeitsplatz zu verbessern.

Die Kantone setzen nicht nur die Integrationsprogramme um, sondern sind auch Hauptakteure im Bereich der Berufsbildung und bei Arbeitsmarktfragen.

Eine ausführliche Berichterstattung zu den kantonalen Integrationsprogrammen ist zu finden unter: www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/integration.html

Integrationsförderung



3. Handlungsfeld «Arbeitsintegration von sozialhilfebeziehenden vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen»

Die arbeitsmarktliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen stellt das wichtigste Handlungsfeld der Kantone im Förderbereich Arbeitsintegration dar.

Die Auswertung der kantonalen Integrationsprogramme zeigt, dass die Mehrheit der Kantone Arbeitsintegrationsprogramme als Grundangebot führt. Die Anbieter verfügen in der Regel über langjährige Erfahrung. Bei einigen handelt es sich um staatliche Stellen. Infolge der Zunahme der Asylgewährungen und der vorläufigen Aufnahmen wurde das Angebot weiter ausgebaut.

Zusätzlich haben einige Kantone neue Angebote entwickelt: Zum Beispiel hat der Kanton Graubünden unter Einbindung der Sozialpartner ein Teillohnmodell eingeführt, um vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Kasten unten). Der Kanton Bern hat Wirtschaftsvertreter für die Vorfinanzierung von Arbeitsintegrationsprogrammen gewinnen können. Durch die Einführung sogenannter «Social impact bonds» können private Investoren Einsparungen, welche durch erfolgreiche Integrationsprogramme erzielt werden, teilweise als Dividende erhalten. Die beteiligten Wirtschaftsakteure bieten zudem ihr Beziehungsnetz an, um vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen den Zugang zu Stellen zu erleichtern (vgl. Kasten Seite 39).

Eine grosse Herausforderung bleibt die Ausweitung von Qualifizierungsangeboten für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. So bietet beispielsweise der Kanton Luzern die Ausbildung «Perspektive Bau» an. Der 2012 lancierte Integrationsdialog der TAK sollte diese Entwicklung zusätzlich fördern (vgl. «TAK-Integrationsdialog «Arbeiten»», Seite 42).

Eine grosse Herausforderung bleibt die Ausweitung von Qualifizierungsangeboten für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge.

Handlungsfeld «Einstieg in die Berufsbildung für Jugendliche und junge Erwachsene»

Auch die Berufsbildung ist ein zentrales Handlungsfeld der Integrationsförderung. Viele Kantone unterhalten oder planen Angebote, die den Einstieg von Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund in eine berufliche Ausbildung unterstützen. Die subventionierten Angebote lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Die einen richten sich an Jugendliche mit Migrationshintergrund, welche die obligatorische Schule in der Schweiz abgeschlossen haben. Es handelt sich zumeist um punktuelle Massnahmen, um einzelne Lücken im Integrationsdispositiv der Regelstrukturen zu schliessen. Zu diesen gehören Angebote der Elternbildung, individuelle Begleitangebote wie auch Weiterbildungskurse für Lehrpersonen zu Migrations- und Integrationsthemen (z.B. in den Kantonen Aargau und Graubünden).

Kanton Graubünden: Pilotprojekt «Teillohn»

Der Kanton Graubünden fördert die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt mit mehreren üblichen Angeboten, aber auch mit innovativen Projekten. Unter Einbindung der Sozialpartner lancierte der Kanton 2014 das Pilotprojekt «Teillohn». Damit soll der Übergang von einem Praktikum in eine Festanstellung oder eine Ausbildung unterstützt werden. Im Rahmen des Projekts kann während einer maximalen Dauer von zwei Jahren der orts- und branchenübliche Mindestlohn unterschritten werden. Bedingung dafür ist der Abschluss einer Vereinbarung, in der Grob- und Feinziele im beruflichen Kontext und der Besuch von berufsbegleitenden Kursen (Sprache, Allgemeinbildung, fachspezifische Kurse) festgelegt werden. Ziel ist es, eine abgestufte berufsbegleitende Qualifizierung zu erreichen und damit die Chancen auf eine nachhaltige berufliche Integration zu verbessern.

Die deutlich grössere Gruppe bilden Angebote für spät zugewanderte junge Erwachsene oder junge vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge. Sie bereiten meistens den Einstieg in ein Angebot der Regelstruktur (z.B. in ein Brückenangebot) vor und werden als Integrationsklassen, Vorbereitungskurse oder Einführungsklassen bezeichnet. Im Mittelpunkt steht namentlich der Erwerb von Grundkompetenzen (Sprache, Mathematik etc.).

Handlungsfeld «Zusammenarbeit mit Arbeitgebern»

Neben allen Förder- und Unterstützungsmassnahmen für die Zielgruppen erfordert die Integration in den Arbeitsmarkt naturgemäss auch die verstärkte Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. 2014 haben verschiedene Kantone Massnahmen ergriffen oder geplant, welche darauf abzielen, Arbeitgeber stärker in die Integrationsförderung einzubinden.

Hier einige Beispiele: Die Kantone Neuenburg und Freiburg planten eine Befragung von Unternehmen, um die Integration am Arbeitsplatz zu verbessern. Der Kanton Genf hat mit der Sensibilisierung von Temporärarbeitsfirmen begonnen, um die Beschäftigungschancen von vorläufig Aufgenommenen zu verbessern. Der Kanton Bern arbeitet eng mit Arbeitgeberverbänden zusammen, um ausländische Arbeitnehmende besser zu erreichen. Mit dem Ziel, die Sprachförderung am Arbeitsplatz stärker zu etablieren, suchten die Kantone zudem eine intensivere Zusammenarbeit mit beiden Sozialpartnern.

Handlungsfeld «Potenzialanalysen»

Um die anerkannten Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommenen sowie die übrigen durch staatliche Stellen (z.B. RAV, IV) begleiteten Migrantinnen und Migranten möglichst effektiv und zielgerichtet in ihrer beruflichen Integration zu unterstützen, setzen immer mehr Kantone auf die Abklärung der individuellen Potenziale. Fast die Hälfte der Kantone gab 2014 in einer Umfrage an, sie verfügten über solche Instrumente oder hätten 2014 mit deren Entwicklung begonnen.

Um das vorhandene Instrumentarium zu verbessern und es in eine Fallführung einzubetten, hat das SEM die Studie «Potenzialabklärungen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge» in Auftrag gegeben, deren Resultate und Empfehlungen unterdessen vorliegen (vgl. «Potenzialabklärungen», Seite 40).

Kanton Bern: Pilotprojekt «Social Impact Bond»

Mit dem Pilotprojekt «Social Impact Bond» sollen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Dabei geht der Kanton Bern einen neuen Finanzierungsweg: Private finanzieren das Projekt vor, die öffentliche Hand legt die Ziele fest und lässt die Wirkung messen, und ein Hilfswerk setzt das Projekt um. Bei Erfolg sollen alle Beteiligten finanziell profitieren können. Das Pilotprojekt ist neuartig – denn erstmals in der Schweiz finanzieren Private eine soziale Dienstleistung der öffentlichen Hand vor. Wichtig ist, dass die Wirkung des Projekts auf der Basis vorgängig definierter Ziele gemessen werden kann, da der Grad der Zielerreichung die erfolgsabhängigen Komponenten der Zahlungen an die privaten Investoren und das durchführende Hilfswerk bestimmt.

Den privaten Investoren wird das eingesetzte Kapital (in Form eines Darlehens) vom Kanton erfolgsabhängig verzinst und nach der Laufzeit des Projekts (2015 bis 2020) ebenfalls erfolgsabhängig zurückbezahlt. Das durchführende Hilfswerk arbeitet zu vergleichbaren finanziellen Bedingungen. Zusammengefasst: Ein tiefer Zielerreichungsgrad führt für das Hilfswerk und die Investoren zu finanziellen Verlusten. Ein hoher Zielerreichungsgrad führt für den Kanton zu höheren Einsparungen, welche mit dem Hilfswerk und den Darlehensgebern geteilt werden, um sie für das finanzielle Risiko zu entschädigen. Trotzdem wird die Staatsrechnung des Kantons Bern entlastet, da durch die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt Sozialhilfekosten eingespart werden.

Weitere Unterlagen zu diesem Pilotprojekt sind zu finden unter: www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2015/06/20150615_1458_erstmals_finanzierenprivatesozialeleistungenvor

4. Programme und Projekte auf Bundesebene

Die vom Staatssekretariat für Migration direkt finanzierten «Programme und Projekte von nationaler Bedeutung» ergänzen die kantonalen Integrationsprogramme und dienen der Weiterentwicklung des Instrumentariums, der Qualitätssicherung und der Innovation. Im Bereich der Arbeitsintegration laufen verschiedene solche Projekte und Programme. Hinzu kommen weitere Massnahmen und Gefässe sowie neue Projekte im Bereich der beruflichen Integration. Hier wird eine aktuelle Auswahl aus all diesen Aktivitäten im Bereich der Arbeitsmarktintegration vorgestellt.

Pilotprojekt «Potenziale nutzen»

Das Pilotprojekt «Potenziale nutzen» hat zum Ziel, qualifizierten anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine berufliche Integration zu ermöglichen, die ihrem Bildungsniveau angemessen ist. In der zweiten Umsetzungsphase des Projekts vom Oktober 2013 bis zum Juni 2018 begleiten und betreuen Coaches von drei Organisationen im Auftrag des SEM eine Auswahl von 56 Personen. Im Rahmen des Projekts sollen die schweizerischen Verfahren der Anerkennung und Äquivalenzbescheinigung evaluiert und Empfehlungen für Verbesserungen formuliert werden, die für alle Migrantinnen und Migranten gültig sind.

Ein Zwischenbericht von KEK-Consultants über die Periode vom Oktober 2013 bis zum Juni 2015 beschreibt den Verlauf der beruflich-sozialen Integration von sechs Teilnehmern. Diese sechs Porträts zeigen die Schwierigkeiten auf, mit denen die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen konfrontiert sind angesichts eines komplexen Systems der Berufsbildung, der Nachqualifizierung, der Anerkennung von Abschlüssen und der Validierung von Bildungsleistungen. In folgenden Bereichen wird ein Handlungsbedarf ausgemacht: Information über die Berufsbildung und die Nachholbildung für Erwachsene, Ermittlung und Anerkennung der Kompetenzen und Potenziale, Erlernen einer Landessprache und Zugang zum Arbeitsmarkt.

Weitere Informationen zu diesem Pilotprojekt finden sich unter: www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/arbeit.html

Das SEM hat 2015 eine Studie zu Potenzialabklärungen bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in Auftrag gegeben.

Potenzialabklärungen

Das SEM hat Anfang 2015 eine Studie zu Potenzialabklärungen bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in Auftrag gegeben.

Mit einer Potenzialabklärung werden möglichst rasch nach einem positiven Asylentscheid oder einer vorläufigen Aufnahme Ressourcen wie etwa Sprachkenntnisse, Ausbildung, berufliche Qualifikationen und Erfahrungen oder auch die gesundheitliche Situation und die Motivation erhoben, damit gezielt auf eine nachhaltige berufliche Integration hingearbeitet werden kann.

Die Studie bietet eine Bestandsaufnahme und zeigt anhand von Beispielen, dass in verschiedenen Kantonen Potenzialabklärungen bereits durchgeführt werden und häufig in eine Fallführung eingebettet sind. Durch die Befragung von Praktikerinnen und Praktikern konnte festgemacht werden, welche Hauptelemente eine Potenzialabklärung für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene enthalten sollte. So ist es im Hinblick auf eine berufliche Integration wichtig, dass Abklärungen auch in der «Praxis», beispielsweise im Rahmen von Praktika, erfolgen. Die Studie zeigt, dass die Entwicklung und Einführung von Instrumenten zur Potenzialabklärung einem tatsächlichen Bedarf in den Kantonen entspricht. In einem weiteren Schritt ist nun geplant, ein Rahmenkonzept mit Empfehlungen zur Einführung von Potenzialabklärungen zu erarbeiten.

Berufliche Integration in der IIZ

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) ist eine gemeinsame Strategie im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktintegration. Auch die Zugewanderten sollen dadurch erfolgreich und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Erreicht wird dies unter anderem, indem die Massnahmen in den Bereichen Bildung, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, Sozialhilfe und Migration/Integration besser aufeinander abgestimmt werden.

Das Staatssekretariat für Migration hat in Abstimmung mit den nationalen IIZ-Gremien eine detaillierte Bestandsaufnahme zu den Strukturen, Formen und Massnahmen der Zusammenarbeit im Bereich der nachobligatorischen Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen durchführen lassen.

Der Bericht gibt auch einen Überblick über die Bevölkerungsgruppe der 16- bis 25-Jährigen, die in der Zeitspanne von 2008 bis 2013 in die Schweiz eingereist sind. Schliesslich werden Verbesserungsmöglichkeiten in verschiedenen Handlungsfeldern vorgeschlagen, beispielsweise im Bereich Information und Beratung, bei der Sprachförderung, beim Abbau von Hindernissen im Zugang zu Bildungsangeboten (z.B. Alterslimiten im Zugang zu Brückenangeboten) oder bei der Verstärkung der interinstitutionellen Koordination und Zusammenarbeit.

Die Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist zu finden unter: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/bestandesaufn-jugend-d.pdf

Die Website der nationalen IIZ-Fachstelle: www.iiz.ch



Jährlich kommen durchschnittlich rund 43 000 Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16 bis 25 Jahren in die Schweiz.

TAK-Integrationsdialog «Arbeiten»

Der Integrationsdialog «Arbeiten – Chancen geben, Chancen nutzen», den die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) im Oktober 2012 lancierte, ist auf Kurs. Die Dialogpartner – einerseits die TAK-Träger Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, andererseits Arbeitgeber- und Branchenverbände sowie Gewerkschaften – zogen im Januar 2015 eine positive Zwischenbilanz. Sie bekräftigten die Ziele, die sie bis Ende 2016 erreichen wollen, um die Integration von Migrantinnen und Migranten am Arbeitsplatz zu fördern.

Im Fokus stehen insbesondere anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Verschiedene Kantone lancierten Pilotprojekte, um diese Zielgruppe auf eine berufliche Grundbildung oder den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Es handelt sich in der Regel um mehrmonatige bis einjährige Ausbildungen, etwa in den Bereichen Bau und Pflege im Kanton Luzern, Bau und Holz im Kanton Bern oder Bäckerei im Kanton St. Gallen. Die Sozialpartner der Reinigungsbranche der Deutschschweiz haben die Konzeptarbeiten für ein Pilotprojekt in Angriff genommen, das neben theoretischen und praktischen Berufskennnissen auch berufsbezogene Sprachlektionen umfasst.

Zukunftsprojekte

Integrationsvorlehre und frühzeitige Sprachförderung

Im Zusammenhang mit der gestiegenen Zuwanderung auf dem Asylweg und mit den oben (Abschnitt 1) beschriebenen Herausforderungen bei der beruflichen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen hat der Bundesrat am 18. Dezember 2015 ein vierjähriges Pilotprogramm gutgeheissen, das die Erwerbsintegration dieser Zielgruppe nachhaltig verbessern soll. Das Pilotprogramm umfasst eine Integrationsvorlehre sowie eine frühzeitige Sprachförderung für Personen im Asylbereich mit Bleibeperspektive. Damit will der Bundesrat das Potenzial dieser Arbeitskräfte besser ausschöpfen und ihre Sozialhilfeabhängigkeit vermindern sowie einen Beitrag zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Masseneinwanderungsinitiative) leisten.

Integrationsvorlehre

Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sollen im Rahmen einer rund einjährigen Integrationsvorlehre berufsspezifische Sprachkenntnisse erwerben, die Regeln des Schweizer Arbeitsmarktes kennenlernen und sich erste berufliche Qualifikationen aneignen – mit dem Ziel, anschliessend eine ordentliche Berufslehre oder eine Stelle im Arbeitsmarkt anzutreten.

Mit dem Pilotprogramm appelliert der Bund nicht nur an die Kantone, sondern ebenso an die Organisationen der Arbeitswelt. Eine enge Zusammenarbeit unter den beteiligten Akteuren ist Voraussetzung für den Erfolg. Die bestehende Rollenverteilung bleibt in der Verbundpartnerschaft unverändert: Die Federführung und Projektträgerschaft liegt bei den

Kantonen, wobei die kantonalen Stellen die verschiedenen Prozesse untereinander regeln. Die Organisationen der Arbeitswelt werden als Projektpartner in die Entwicklung und Umsetzung eng eingebunden. Die Institutionen der beruflichen Bildung setzen die Massnahmen operativ um. Im Rahmen des Pilotprogrammes sollen bis zu 1000 zusätzliche Plätze pro Jahr geschaffen werden.

Frühzeitige Sprachförderung

Zweitens fokussiert das Pilotprogramm auf das frühzeitige Erlernen der Ortssprache durch Personen im Asylprozess, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit in der Schweiz bleiben können. Ziel ist es, dass bis zu 1000 Personen rechtzeitig die notwendigen sprachlichen Kompetenzen (angestrebt wird Niveau A2) für die Teilnahme an einem intensiven beruflichen Qualifizierungsprogramm (Integrationsvorlehre) oder für den Eintritt in den Arbeitsmarkt erwerben.

Umsetzung

Das Pilotprogramm wird von 2016 bis 2017 in enger Zusammenarbeit der Bundesstellen mit den Organisationen der Arbeitswelt, ausgewählten Betrieben, den Kantonen und weiteren Projektpartnern vorbereitet. Es soll ab 2018 und damit parallel zur zweiten Phase der kantonalen Integrationsprogramme KIP von 2018 bis 2021 umgesetzt werden.

Der Bericht des Bundesrates ist zu finden unter: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integrationsvorlehre-ber-br-flue-lehre-d.pdf

2015 lancierte der Schweizer Bauernverband das Pilotprojekt «Arbeiten in der Landwirtschaft», das vom SEM unterstützt wird. Im Rahmen des Projekts arbeiten jährlich rund 15 Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene zu den üblichen Bedingungen in einem Landwirtschaftsbetrieb. Die Teilnehmerzahl ist bewusst tief gehalten, um eine Evaluation zu erlauben und die optimalen Rahmenbedingungen für eine Ausweitung zu bestimmen. Die grosse Mehrheit der bisherigen Einsätze ist gut verlaufen.

Weitere Informationen sind zu finden unter:
www.dialog-integration.ch/de/arbeiten

Programm Mentoring 2014–2016

In Projekten des Programms Mentoring 2014–2016 werden Migrantinnen und Migranten bei der Nutzung ihrer Potenziale, Fähigkeiten und Kompetenzen unterstützt. Mentorinnen und Mentoren vermitteln den betroffenen Personen informelles Wissen und stellen Netzwerke zur Verfügung. Die Trägerschaften sollen dabei nachhaltig mit Regelstrukturen zusammenarbeiten, sich vernetzen und durch Begleitung der Mentoringpaare die Qualität des Mentorings sichern.

19 Projekte, gut zwei Drittel, befassen sich mit der Integration in den Arbeitsmarkt. Weitere Bereiche sind die schulische und die soziale Integration. Spezifische Zielgruppen sind unter anderem vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten, Kinder und Jugendliche sowie Frauen.

Während der Programmphase organisiert das SEM jährliche Veranstaltungen zur Vernetzung und zum Austausch unter den Projektträgerschaften. Am 19. März 2015 hat die erste Vernetzungsveranstaltung stattgefunden.

Bei allen drei Themen stand die Zusammenarbeit im Mittelpunkt: die Zusammenarbeit mit der Arbeitswelt, mit Bildungsinstitutionen sowie zwischen den Mentorinnen und Mentoren und den Mentees. Die Gruppendiskussionen drehten sich um Strategien und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit sowie um Herausforderungen und Chancen. Weiter soll eine formative und summative Programmevaluation die Zielerreichung, die Wirksamkeit und die Effizienz des Programms beurteilen sowie aus den Erfahrungen Empfehlungen ableiten. Der Fokus wird auf die Nachhaltigkeit der Angebote gelegt.

Zukunftsmassnahmen

Hürden abbauen

Der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) und die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) haben einen Bericht zur Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt verabschiedet. Dieser enthält verschiedene Empfehlungen zum Abbau von rechtlichen und administrativen Hürden bei der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Konkret sollen unter anderen folgende Vorschläge geprüft werden:

- Beschleunigung der Verfahren zur Erteilung einer Arbeitsbewilligung
- Abschaffung der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit und Ersatz durch eine Meldepflicht
- Abschaffung von Gebühren im Bewilligungsverfahren
- Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen
- Abschaffung der Bewilligungspflicht für Berufspraktika und Ersatz durch eine Meldepflicht

Der Bundesrat beantragt mit seiner Zusatzbotschaft zur Revision des Ausländergesetzes (Integration: 13.030) vom 4. März 2016 entsprechende Änderungen. Für Personen aus dem Asylbereich soll es leichter werden, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. So soll die Sonderabgabe auf dem Lohn von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen abgeschafft und die Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen durch eine Meldepflicht ersetzt werden.

Zudem prüft das Staatssekretariat für Migration gemeinsam mit den kantonalen Partnern, inwiefern sich im Rahmen des geltenden Rechts bereits punktuelle Verbesserungen hinsichtlich des Abbaus von administrativen Hürden und damit eines erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt erzielen lassen.

D Ausgewählte Bereiche



Das Pilotprojekt «Potenziale nutzen» hat zum Ziel, qualifizierten anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen eine berufliche Integration zu ermöglichen, die ihrem Bildungsniveau angemessen ist.

1. Die Migrationsbewegungen in Europa

Zunahme der Migration über die Balkanroute/Hilfe vor Ort

Waren Migranten 2014 hauptsächlich auf den Routen über Nordafrika und das zentrale Mittelmeer nach Italien gelangt, so hat sich die Situation ab Frühjahr 2015 radikal verändert. Seither versucht die Mehrheit der Migranten über die Balkanroute – also von der Türkei über Griechenland und den Westbalkan – nach Westeuropa zu gelangen. Im vergangenen Jahr waren es mehr als 700 000 Personen, wobei die Zahl der Passagen über das zentrale Mittelmeer mit Landung in Italien nur leicht zurückging (von rund 170 000 auf 150 000 Personen). Die Mehrheit dieser Personen – vor allem Syrier, Afghanen und Iraker – ersuchte nicht in einem Balkanstaat um Asyl, sondern zog nach Deutschland oder Schweden weiter.

Das Ausmass dieser Migrationsbewegung bedeutete für die Behörden Europas eine grosse Herausforderung – so auch für die westlichen Balkanländer. Im Rahmen ihrer engen Beziehungen zu mehreren Ländern der Region und ihrer Migrationspartnerschaften mit Serbien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo unterstützte die Schweiz jene Staaten seit Beginn dieser Krise. So stellte das SEM im Sommer 2015 1,5 Millionen Franken zur Verfügung. Damit sollten in erster Linie Nothilfeaktionen mitfinanziert werden, namentlich die Verteilung von Nahrungsmitteln, Kleidern, medizinischen und anderen Bedarfsartikeln durch das UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM). Die Schweiz finanzierte auch Massnahmen zur Verbesserung der Aufnahme und Registrierung der Migranten sowie ein regionales Frühwarnsystem, das die IOM errichtete, um die Koordination zwischen den Staaten der Region zu verbessern. Ausserdem wurde die Erstellung einer Karte des Menschenhandels und Menschenschmuggels unterstützt, um den Behörden im Kampf gegen diese Praktiken beizustehen.

Von Beginn der Migrationskrise an arbeitete die Schweiz auch mit NGO und der Zivilgesellschaft zusammen. Zum Beispiel konnte Opfern von Menschenhandel Hilfe geboten werden, indem ihnen in Belgrad ein sicheres Haus zur Verfügung gestellt wurde, wo sie psychologischen und rechtlichen Beistand erhalten. In einem anderen Projekt unterstützt eine NGO speziell die vielen Mütter, die mit ihren Kindern unterwegs sind, und versorgt sie mit Gütern des dringendsten Bedarfs. Das Projekt ermöglicht es zudem den voneinander getrennten Mitgliedern einer Familie, miteinander Kontakt aufzunehmen und zusammenzufinden.

Zusätzlich zu den kurzfristigen Leistungen hat sich die Schweiz bereit erklärt, die Staaten im Westbalkan bei der Schaffung zweckmässiger Asylsysteme zu unterstützen.

Ab dem Frühjahr 2015 versuchte die Mehrheit der Migranten über die Balkanroute (von der Türkei über Griechenland und den Westbalkan) nach Westeuropa zu gelangen.

2. Protection in the Region

Die grosse Mehrheit der Flüchtlinge hält sich auch heute in ihren Herkunftsregionen in Afrika oder im Nahen und Mittleren Osten auf – meist in Ländern, die nicht über genügend Kapazitäten verfügen, um eine grosse Anzahl von Menschen aufzunehmen und ihnen einen wirksamen Schutz zu gewähren. Viele schutzbedürftige Personen sehen sich deshalb gezwungen, in andere Länder und Regionen weiterzuwandern. Vor diesem Hintergrund unterstützt das SEM gezielt Programme zur Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen und anderen Migranten vor Ort (Protection in the Region). Dieses Engagement des SEM, das die humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ergänzt, fokussierte auch 2015 auf die zwei wichtigsten Herkunftsregionen der Migration in die Schweiz: Syrien und seine Nachbarstaaten sowie das Horn von Afrika.

Engagement in den Nachbarstaaten Syriens

Das Engagement des SEM für syrische Flüchtlinge in der Region erfolgte 2015 im Rahmen der neuen Schweizer Kooperationsstrategie für den Mittleren Osten 2015–2018. Die Aktivitäten der Schweiz fokussieren auf drei Bereiche: Deckung von Grundbedürfnissen (Wasser, medizinische Versorgung, Nahrung), Wasserbewirtschaftung und Schutz. Das SEM unterstützt insbesondere Projekte im Bereich Schutz. Damit die Opfer der syrischen Krise möglichst schnell einen wirksamen Schutz in ihrer Herkunftsregion finden, sollen die Kapazitäten der Erstaufnahmeländer Libanon, Jordanien und Türkei gestärkt werden. So unterstützt das SEM die türkischen und jordanischen Behörden bei der Registrierung von Flüchtlingen und bei Hilfeleistungen an Flüchtlinge in Städten. Im Libanon und in Jordanien sehen sich manche Gemeinden mit einer Verdoppelung ihrer Wohnbevölkerung konfrontiert. Das SEM unterstützt in beiden Ländern ein Projekt der Weltbank, das diesen besonders betroffenen Gemeinden hilft, die Versorgung mit Wasser, Strom und anderen Dienstleistungen auszubauen.

Engagement am Horn von Afrika

Aufgrund der anhaltend hohen Zahl Asylsuchender aus Staaten vom Horn von Afrika, vor allem aus Eritrea, unterstützte das SEM erneut auch in dieser Region mehrere Projekte zur Stärkung des Flüchtlingsschutzes. Den Rahmen bildet die Schweizer Kooperationsstrategie für das Horn von Afrika 2013–2017. In Äthiopien finanziert das SEM neu ein Projekt des UNHCR für kindergerechte Einrichtungen und Betreuung in den Flüchtlingscamps sowie materielle Verbesserungen an zwei Schulen für Eritreer. Im Sudan finanziert das SEM ein einjähriges Alphabetisierungsprojekt für eritreische Flüchtlinge und in Eritrea ein Capacity-building-Projekt des Norwegischen Flüchtlingsrats (einer NGO). Zudem engagiert sich das SEM auf regionaler Ebene im Rahmen der strategischen Partnerschaft zwischen der Schweiz und der Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Das SEM leistet finanzielle und durch die Entsendung eines Schweizer Experten auch personelle Unterstützung beim Aufbau von regionalen und nationalen Migrationsplattformen und -mechanismen.

Das SEM unterstützt gezielt
Programme zur Stärkung des
Schutzes von Flüchtlingen
und anderen Migranten vor Ort.

3. Aktive Aufnahme in der Schweiz

Das Asylgesetz sieht vor, dass Menschen über ein Asylverfahren Schutz in der Schweiz erhalten. Zudem hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zu beschliessen. Die Flüchtlinge, die von dieser Massnahme profitieren, halten sich in der Regel bereits in einem Drittstaat – wie etwa im Libanon (Erstaufnahmestaat) – auf.

Resettlement

Der Bundesrat hatte am 4. September 2013 die Aufnahme von 500 Flüchtlingen aus der Krisenregion Syrien beschlossen (Resettlement in Zusammenarbeit mit dem UNHCR). Am 9. Dezember 2015 konnte dieses Pilotprojekt mit der Einreise der letzten 23 Personen erfolgreich abgeschlossen werden. Insgesamt reisten innerhalb von zwei Jahren 503 Personen ein. Diese Flüchtlinge durchlaufen nun in den Kantonen während zweier Jahre ein spezifisches Integrationsprogramm – das laufend evaluiert wird.

Angesichts der dramatischen Lage in Syrien beschloss der Bundesrat am 6. März 2015 weitere Massnahmen zur Unterstützung der Opfer des Konflikts. Neben weiterer Hilfe vor Ort beabsichtigt er, über einen Zeitraum von drei Jahren zusätzlich 3000 schutzbedürftige Personen aus der Krisenregion in der Schweiz aufzunehmen. Zum einen sollen über das Resettlement besonders verletzte Personen Schutz finden. Gleichzeitig sollen mehrere hundert Schutzbedürftige ein humanitäres Visum erhalten, um sicher in die Schweiz einreisen zu können. Dies soll sich allerdings auf enge Familienangehörige von Menschen beschränken, die sich bereits in der Schweiz befinden.

Seit dem 18. August 2015 sind 306 Personen in elf Gruppen (287 syrische Staatsangehörige aus dem Libanon, 19 Iraker und Palästinenser aus Syrien) eingereist. Die 72 Familien und 17 Einzelpersonen wurden gemäss Verteilschlüssel den Kantonen zugeteilt. Diese Personen durchlaufen – wie im Pilotprojekt – in der Schweiz kein eigentliches Asylverfahren. Die Integration erfolgt aber in den Regelstrukturen. Es ist geplant, dass 2016 weitere 700 Personen in die Schweiz einreisen.

Visaerleichterungen für Angehörige von vorläufig Aufgenommenen

Von den erwähnten Visaerleichterungen profitieren ausschliesslich die Ehegatten und Kinder bis 18 Jahre von bereits in der Schweiz lebenden vorläufig aufgenommenen Personen aus Syrien. Das Familienverhältnis muss bereits vor der Einreise in die Schweiz bestanden haben, d.h., die Familie muss durch die Flucht getrennt worden sein. Die begünstigten Personen müssen sich im Moment der Gesuchstellung in Syrien oder als Folge des dortigen Konflikts ohne gefestigten Aufenthaltsstatus in einem Nachbarstaat oder in Ägypten aufhalten. Eine unmittelbare, konkrete und ernsthafte Gefahr an Leib und Leben und die finanziellen Verhältnisse werden nicht geprüft und bilden keine Voraussetzung für den Erhalt des Einreisevisums. Nach der Einreise in die Schweiz können die betroffenen Personen bei einer kantonalen Migrationsbehörde einen Antrag auf vorläufige Aufnahme oder in einem Empfangszentrum des Bundes ein Asylgesuch stellen. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 150 humanitäre Visa erteilt.

**Der Bundesrat beabsichtigt,
zusätzlich 3000 schutzbedürftige
Personen aus der Krisenregion in der
Schweiz aufzunehmen.**

Relocation

Damit sich Asylsuchende mit Bleibeperspektive gleichmässiger auf die Mitgliedstaaten verteilen, hat die EU eine interne Umplatzierung (Relocation) beschlossen. Am 18. September 2015 entschied der Bundesrat, dass sich die Schweiz am ersten Relocation-Programm der EU beteiligt und 1500 schutzbedürftige Personen von Italien und Griechenland übernimmt. Diese Quote soll mit dem am 6. März 2015 beschlossenen Kontingent von 3000 Personen verrechnet werden. Ausserdem hat der Bundesrat im Grundsatz die Teilnahme an einem zweiten Relocation-Programm gutgeheissen, ohne die effektive Höhe definitiv festzulegen. Damit setzt die Schweiz nicht nur ein Zeichen der Solidarität gegenüber den Kriegsvertriebenen, sondern auch gegenüber jenen europäischen Ländern, welche angesichts der Flüchtlingsbewegung vor enormen Herausforderungen stehen.

4. Herausforderungen und Massnahmen im Asylbereich in der Schweiz

Der unvermittelt rasche Anstieg der Zahl der Asylgesuche ab Ende April und die anhaltend hohen Gesuchseingänge in den Herbstmonaten haben Bund und Kantone im Jahr 2015 überaus stark gefordert. Die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sind vorübergehend an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen. Mit der Unterstützung der Kantone bei der Voraufnahme neu ankommender Asylsuchender ist es dem SEM jedoch gelungen, diese Engpässe zu überbrücken. Mit der massiven Zunahme neuer Asylgesuche stieg im zweiten Halbjahr jedoch die Zahl der unerledigten Fälle an.

Auch in einem Teil der Kantone kam es zeitweilig zu Kapazitätsengpässen bei der Unterbringung und Betreuung. Namentlich die Zunahme von Asylgesuchen unbegleiteter Minderjähriger forderte die zuständigen kantonalen Behörden stark. Da im vergangenen Jahr viele der Asylsuchenden zu Gruppen mit einer hohen Schutzquote gehörten (z.B. Personen aus Eritrea, Afghanistan und Syrien), gewinnt schliesslich die Frage, wie die Aufgenommenen rasch und effizient sprachlich, beruflich und gesellschaftlich integriert werden können, noch stärker an Bedeutung.

Als Reaktion auf die angespannte und volatile Situation hat das SEM im vergangenen Jahr insbesondere folgende Massnahmen ergriffen beziehungsweise fortgeführt:

- Um die hohen Gesuchseingänge effizient bewältigen zu können, setzte das SEM weiterhin auf die bewährte Handlungsstrategie. Gesuche von Personen, die den Schutz der Schweiz voraussichtlich nicht benötigen, werden prioritär behandelt und die Weggewiesenen konsequent zurückgeführt. Indem Gesuche von Personen aus dem Westbalkan und weiteren Ländern mit tiefer Schutzquote im 48-Stundenbeziehungsweise Fast-Track-Verfahren erledigt werden, wird sichergestellt, dass das schweizerische Asylverfahren für Personen ohne Schutzbedarf nicht anziehend wirkt und die Ressourcen für jene eingesetzt werden können, die den Schutz der Schweiz auch tatsächlich benötigen («Protect the protection system»). Aus analogem Grund werden auch Asylgesuche prioritär entschieden, für deren Behandlung gemäss der Dublin-Verordnung ein anderer Staat zuständig ist.
- Daneben sah sich das SEM gezwungen, seine Unterbringungskapazitäten durch die Eröffnung zusätzlicher temporärer Bundesasylzentren bis Ende Jahr von ca. 2400 Plätzen (April) auf 5000 Plätze zu erhöhen. So wurde etwa Anfang November eine Unterkunft im Truppenlager auf dem Glaubenberg (Obwalden) eröffnet. Diese Anlage, in der bis zu 400 Asylsuchende untergebracht und betreut wurden, war bis Jahresende praktisch durchgehend voll belegt. Gleichzeitig wurden die Durchlaufkapazitäten in den EVZ erhöht, so etwa durch gestraffte Registrierungsprozesse und verkürzte Erstbefragungen. Zur Unterstützung der EVZ wurde vorübergehend ein Teil der Erstbefragungen am Hauptsitz in Bern-Wabern durchgeführt und Personal aus der Zentrale den EVZ zugewiesen. Um die Registrierungs- und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, hat das SEM für einzelne Sprachen wichtiger Herkunftsnationen gezielt zusätzliche Dolmetschende eingestellt.
- Im September wurde ein Stab Lage Asyl (SLA) eingesetzt, in dem Vertreter des Bundes und der Kantone eng zusam-



Das SEM musste seine Unterbringungskapazitäten massiv erhöhen.

menarbeiten. Der SLA trat – abhängig von der Lageentwicklung – einmal pro Woche zusammen, um über die erforderlichen Massnahmen zu beraten. Zudem wurde im SEM ein Lagezentrum Asyl eingerichtet, das die Entwicklung der Migrationslage täglich analysiert. Das Lagezentrum Asyl versorgt den SLA und die Entscheidungsträger von Bund und Kantonen seither mit regelmässigen Lagebulletins. Damit liefert es die nötigen Grundlagen, um angemessen und rasch auf Veränderungen der Situation reagieren zu können.

- Das EJPD und die Vorstände der KKJPD und der SODK haben im November beschlossen, gemeinsam ein Konzept für die Unterbringung von Asylsuchenden durch Bund und Kantone im Fall einer besonderen oder einer ausserordentlichen Lage zu erarbeiten. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsgruppe Vorsorgeplanung unter der Leitung des SEM gebildet, in welcher neben dem SEM Vertreter der Polizei-, der Sozial- und der Militärdirektoren (KKJPD, SODK und RK MZF) sowie des VBS Einsitz haben. Im gemeinsamen Konzept wird insbesondere geklärt, welche Unterkünfte bei welchem Szenario durch den Bund und welche durch die Kantone belegt werden sollen.
- Ebenfalls noch im November hat der Bundesrat die Vorsteherin des EJPD und den Vorsteher des VBS ermächtigt, bei Bedarf und nach Rücksprache mit den Vorständen von KKJPD und SODK den Sonderstab Asyl (SONAS) einzusetzen. Diese Möglichkeit ist im Notfallkonzept Asyl des Bundesrates aus dem Jahr 2012 für den Fall einer ausserordentlichen Lage vorgesehen.
- Im Dezember hat der Bundesrat für die Bewältigung der grossen Zahl von Asylgesuchen im Rahmen eines dringlichen Nachtragskredits zusätzliche rund elf Millionen Franken gesprochen. Dieser Betrag soll in erster Linie für Dolmetschende, für die Informatikausstattung zusätzlicher Arbeitsplätze sowie für die Zumiete von Unterkünften und deren Betriebskosten verwendet werden. Der Bundesrat hat das EJPD ausserdem ermächtigt, zur Bearbeitung der Asylgesuche sein Personal befristet bis Ende 2016 um 75 Stellen aufzustocken.

Mit diesem Bündel von Massnahmen und mit Unterstützung der Kantone gelang es dem SEM, die Herausforderungen im Jahr 2015 zu meistern und gleichzeitig wichtige Vorbereitungen für mögliche künftige Entwicklungen zu treffen. Letzteres ist von besonderer Bedeutung. Denn angesichts der aktuellen Lage ist anzunehmen, dass die Situation im Asylbereich in der Schweiz 2016 nicht einfacher werden wird als im vergangenen Jahr.

Beschleunigung der Asylverfahren/Verabschiedung der Gesetzesvorlage

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Neustrukturierung des Asylbereichs am 3. September 2014 verabschiedet. Die Reform soll es erlauben, eine Mehrheit der Asylgesuche in raschen Verfahren in Zentren des Bundes rechtskräftig zu erledigen. Die betroffenen Asylsuchenden sollen während des Verfahrens und der Vorbereitung des Wegweisungsvollzuges in Zentren des Bundes untergebracht werden. Der Aufenthalt in den Zentren soll maximal 140 Tage dauern. Als flankierende Massnahme zu den raschen Verfahren soll den Asylsuchenden ein Anspruch auf kostenlose Beratung über das Asylverfahren und auf eine kostenlose Rechtsvertretung gewährt werden. Sind weitere Abklärungen notwendig, wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Für dieses Verfahren werden die Asylsuchenden wie bisher den Kantonen zugewiesen. Es soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung.

Der Bund verfügt heute über rund 1400 Unterbringungsplätze in den fünf Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ; inklusive Zivilschutzanlagen). Bei jährlich rund 24 000 Asylgesuchen besteht für die vorgeschlagene Neustrukturierung des Asylbereichs ein Mehrbedarf von rund 3600 Unterbringungsplätzen. Für eine rasche Umsetzung der Neustrukturierung sollen deshalb die langwierigen ordentlichen Baubewilligungsverfahren durch ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren ersetzt werden.

Mit Schlussabstimmung vom 25. September 2015 hat das Parlament die Neustrukturierung des Asylbereiches gutgeheissen. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen.

Die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) sind vorübergehend an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen.

Evaluation des Testbetriebs

Auf der Grundlage der Gesetzesrevision von 2012 wird das neue Asylverfahren seit Anfang 2014 erprobt. Die Testphasenverordnung vom 4. September 2013 sieht vor, dass das SEM zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eine Evaluation des Testbetriebs durchführt. Der Testbetrieb wurde in diesem Rahmen im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 von vier externen Auftragnehmern des SEM evaluiert.

Die externe Evaluation kommt zum Schluss, dass der Testbetrieb planmässig funktioniert und dass sich das Betriebsmodell für eine schweizweite Umsetzung eignet.

Der Testbetrieb erreichte gemäss Evaluation eine wesentliche Verfahrensbeschleunigung im Vergleich zum Regelbetrieb (Verkürzung um rund 39%). Eine wesentliche Beschleunigung setzt voraus, dass die Verfahren mit allen Akteuren «unter einem Dach» abgewickelt werden und keine Zuweisungen an die Kantone notwendig sind. Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs wird der Anteil dieser «unter einem Dach» durchgeführten Verfahren aufgrund grösserer Unterbringungskapazitäten auf Bundesebene erhöht. Als weiterer Faktor der Beschleunigung hat sich die Taktung der Asylverfahren bewährt.

Im Bereich des Wegweisungsvollzugs ist festzustellen, dass Gesuchsteller ohne Bleibeperspektive den Testbetrieb rascher als den Regelbetrieb kontrolliert oder unkontrolliert verlassen. Weggewiesene Personen aus dem Testbetrieb bezogen indes wesentlich seltener und kürzer Nothilfe als weggewiesene Asylsuchende, die ein Regelverfahren durchlaufen haben. Die längerfristigen Auswirkungen des hohen Anteils unkontrolliert abgereister Personen («Untergetauchte»), insbesondere auf den Nothilfebezug, lassen sich heute nicht abschliessend beurteilen. Ebenfalls offen bleiben die effektiven Auswirkungen auf Bund und Kantone an den Standorten künftiger Ausreisezentren.

In der Wirtschaftlichkeitsberechnung bestätigt die Evaluation grundsätzlich die Annahme, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs wegen der signifikanten Verfahrensbeschleunigungen für den Bund mittelfristig zu wesentlichen Kosteneinsparungen führt. In der mit Blick auf die Kantone durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnung wurden die jährlichen Nettoeinsparungen für diese auf 91,88 Millionen Franken geschätzt.¹⁶

**Der Testbetrieb funktionierte planmässig.
Die externe Evaluation kommt zum
Schluss, dass sich das Betriebsmodell für
eine schweizweite Umsetzung eignet.**

Der ausgebaute Rechtsschutz trägt gemäss Evaluationsbericht positiv zu Rechtstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens im Testbetrieb bei. Die Verfahrensbeschleunigung hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Qualität der Entscheide. Vielmehr haben die Präsenz der Rechtsvertreter und die räumliche Nähe der involvierten Akteure im Testbetrieb eine qualitätsfördernde Wirkung auf das Asylverfahren. Als Resultat kann im Testbetrieb eine niedrige Beschwerdequote festgestellt werden. Die frühzeitige und umfassende Information und Beratung zum bestehenden Rückkehrhilfeangebot im Testbetrieb hat zu einer höheren effektiven Inanspruchnahme geführt.

Weitere Optimierungsmöglichkeiten sehen die externen Experten hinsichtlich der Einführung eines alle Verfahrensbeteiligten integrierenden, informatikgestützten Dispositionssystems und einer gezielteren Steuerung kurzfristiger Schwankungen bei den Gesuchseingängen.

Die genaue Ausgestaltung des beratenden Vorgesprächs ist im Hinblick auf die Verfahrensgarantien und eine einheitliche Praxis noch weiter zu prüfen und allenfalls anzupassen.

Standortplanung

An der zweiten nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014 hatten sich die Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden dafür ausgesprochen, dass der Bund künftig in sechs Asylregionen je ein Verfahrenszentrum und bis zu drei Ausreisezentren mit insgesamt 5000 Unterbringungsplätzen betreiben soll. Da in Zukunft eine Mehrheit der Asylverfahren in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden soll, werden den Kantonen weniger Asylsuchende zugewiesen werden müssen.

¹⁶ Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA): Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs, 18. Februar 2014

Bis Ende 2015 gelang es der Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA) unter der Leitung von Regierungsrat Hans-Jürg Käser und Staatssekretär Mario Gattiker, die meisten Standorte der künftigen Bundesasylzentren festzulegen. Da deutlich mehr Projekte als erwartet evaluiert werden mussten und baurechtliche Gutachten und Machbarkeitsstudien sowie die politischen Entscheidungsprozesse mehr Zeit benötigten als ursprünglich vorgesehen, konnte die gesamtschweizerische Standortplanung per Ende Jahr jedoch noch nicht abgeschlossen werden.

- **Stand Region Westschweiz:** In der Westschweiz sind ein Verfahrenszentrum und drei Ausreisezentren in vier Kantonen geplant. Bisher kommuniziert wurden das Verfahrenszentrum in Boudry NE und die Ausreisezentren Guglera in Giffers FR und Grand-Saconnex GE. Ein Standort ist noch in Abklärung.
- **Stand Region Nordwestschweiz:** In der Region Nordwestschweiz steht eine Lösung mit einem Verfahrenszentrum und zwei Ausreisezentren im Vordergrund. Ein Ausreisezentrum in Flumenthal SO wurde bereits kommuniziert.

- **Stand Region Bern:** Das Zieglerspital in Bern soll sobald wie möglich für mindestens acht Jahre als EVZ/Bundesasylzentrum in Betrieb genommen werden. Als möglicher Standort für ein dauerhaft nutzbares Verfahrenszentrum ist eine Kaserne vorgesehen, für ein Ausreisezentrum steht die Übernahme eines bestehenden kantonalen Asylzentrums zur Diskussion.
- **Stand Region Zürich:** Das Verfahrenszentrum soll aufgrund einer Einigung mit der Stadt Zürich auf dem Duttweilerareal gebaut werden. Die Planungsarbeiten sind im Gange. Für das Ausreisezentrum kann eine kantonale Anlage in Embrach übernommen werden; ein zweites Ausreisezentrum wird evaluiert.
- **Stand Region Zentral- und Südschweiz:** Bezüglich der Region Zentral- und Südschweiz sind sich Bund und Kanton einig, dass im Tessin ein Verfahrenszentrum entstehen soll. Zum Standort für das Ausreisezentrum in der Zentralschweiz, Seewen-Schwyz, wurde eine Absichtserklärung zwischen der Gemeinde und dem Bund unterzeichnet.
- **Stand Region Ostschweiz:** In der Ostschweiz wird das Verfahrenszentrum in Altstätten SG zu stehen kommen (Volksabstimmung 2016), das Ausreisezentrum in Kreuzlingen TG.



39 523 Personen haben 2015 in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt:
Die wichtigsten Herkunftsländer waren Eritrea, Afghanistan, Syrien, der Irak, Sri Lanka und Somalia.



Die arbeitsmarktliche Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen ist das wichtigste Handlungsfeld der Kantone im Förderbereich Arbeitsintegration.

5. Stand der Umsetzung von Artikel 121a BV (Einwanderung)

Am 9. Februar 2014 haben die Schweizer Stimmbevölkerung und die Stände die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Dies führt zu einem Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik. Der neue Verfassungsartikel 121a enthält zwei Aufträge: Einerseits soll die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden, und andererseits sollen die völkerrechtlichen Verträge, die Art. 121a BV widersprechen, neu verhandelt und angepasst werden. Diese beiden Aufträge müssen gemäss den Übergangsbestimmungen bis im Februar 2017 umgesetzt sein.

Gestützt auf die Resultate des Vernehmlassungsverfahrens hat der Bundesrat am 4. Dezember 2015 entschieden, Art. 121a BV mit einer Schutzklausel umzusetzen. Um die bilateralen Verträge mit der EU nicht zu gefährden, strebt der Bundesrat in erster Linie eine einvernehmliche Lösung mit der EU an. Am 4. März 2016 hat er seine Entscheide bestätigt und mehrere Gesetzesentwürfe zuhanden des Parlaments verabschiedet. Da mit der EU noch keine Einigung erzielt werden konnte, schlug der Bundesrat vor, die Zuwanderung mittels eines einseitigen Schutzmechanismus im AuG zu steuern. Gleichzeitig führte er die laufenden Gespräche (Konsultationen) mit der EU fort, um wenn immer möglich eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Das geltende Gesetz sieht bereits für die Zulassung aus Drittstaaten Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthalte zu Erwerbszwecken vor. Der Revisionsentwurf ergänzt diese Regelung und sieht auch Höchstzahlen und Kontingente für den Familiennachzug, für Aufenthalte ohne Erwerbstätigkeit und für den Asylbereich vor. Zudem wird beantragt, die Zuwanderung von Personen, die sich auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU oder auf das EFTA-Übereinkommen berufen können, mittels eines Schutzmechanismus zu steuern. Demnach legt der Bundesrat jährlich Höchstzahlen für Bewilligungen an Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten fest, wenn die Einwanderung einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Dabei wird der Bundesrat den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz und den Empfehlungen einer noch zu schaffenden Zuwanderungskommission Rechnung tragen. Parallel dazu wird er Massnahmen ergreifen, um das einheimische Potenzial an Arbeitskräften zu fördern.

Entsprechend dem Verfassungsauftrag muss das Freizügigkeitsabkommen (FZA) Schweiz-EU angepasst werden. Am 11. Februar 2015 hat der Bundesrat dafür das definitive Verhandlungsmandat verabschiedet. Der Bundesrat verfolgt zwei Ziele: Einerseits soll das FZA so angepasst werden, dass es der Schweiz künftig möglich sein wird, unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen. Andererseits soll der bilaterale Weg als Grundlage der Beziehungen zur EU gesichert werden. Auch nach dem Entscheid des Bundesrates zur Steuerung der Zuwanderung mittels einseitiger Schutzklausel führt die Schweiz die Konsultationen mit der EU und mit den europäischen Partnern fort, um primär eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative war es nicht möglich, das Protokoll III über die Erweiterung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien zu unterzeichnen, da gemäss Art. 121a BV keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, welche dieser Bestimmung widersprechen. Durch die Konsultationen mit der EU hat der Bundesrat im zweiten Halbjahr 2015 eine neue Ausgangslage geschaffen. So besteht zwischen der Schweiz und der EU Einigkeit darüber, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14 Abs. 2 FZA) angestrebt werden soll. In dieser neuen Ausgangslage erachtete es der Bundesrat als sinnvoll, das Protokoll III dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Er hat daher am 4. März 2016 das Protokoll III unterzeichnet und die Botschaft dazu verabschiedet. Die Ratifikation soll jedoch erst erfolgen, wenn eine FZA-kompatible Lösung vorliegt.

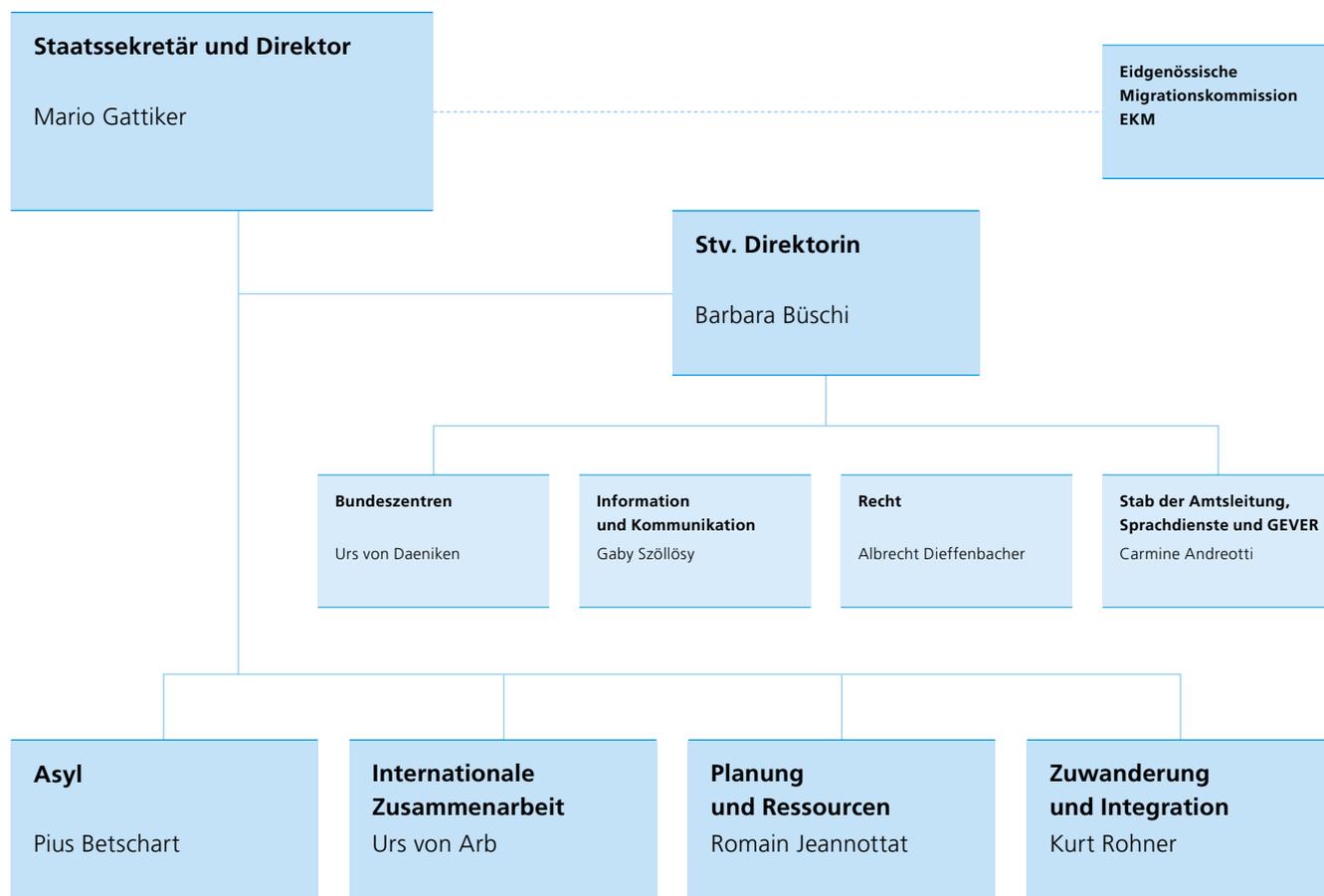
2014 wurde die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Um die bilateralen Verträge mit der EU nicht zu gefährden, strebt der Bundesrat in erster Linie eine einvernehmliche Lösung mit der EU an.

E Das Bundesamt für Migration



2015 wurden in der Schweiz 39 523 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2014 bedeutet dies eine Zunahme um 66,3%.

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.

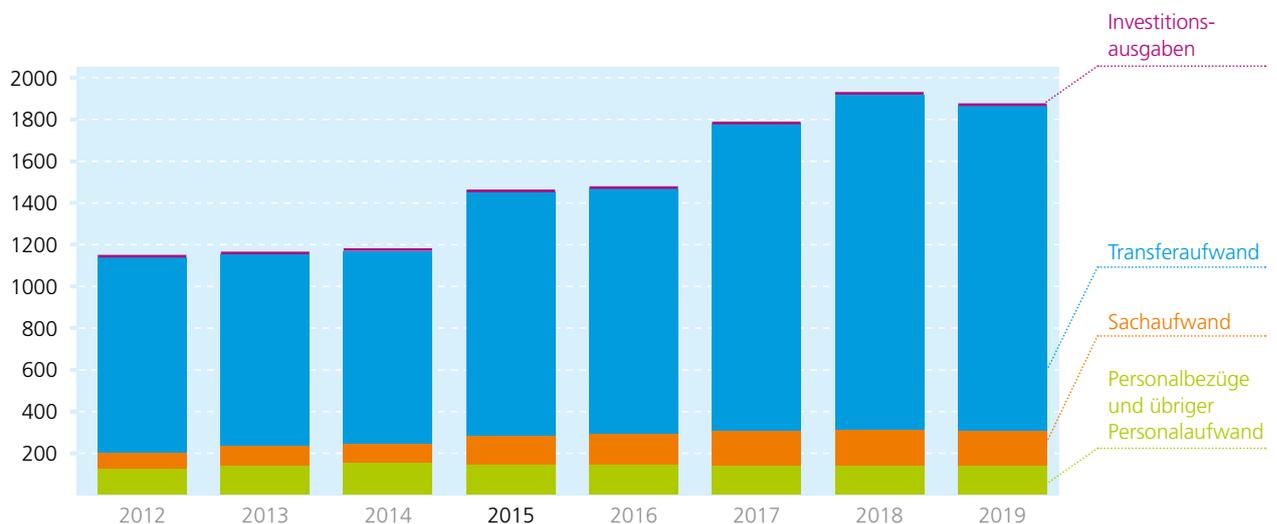
Das Staatssekretariat für Migration regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf – und es entscheidet, wer in der Schweiz Schutz vor Verfolgung erhält. Das Amt ist zudem Koordinationsorgan für die Integrationsbemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden 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 80 % der Gesamtausgaben fallen an für Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, für Wegweisungsvollzugskosten, Rückkehrhilfeskosten, Kosten von Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Kosten für internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration.
- **Personalaufwand:** Rund 10 % der Gesamtausgaben betreffen die Personalbezüge inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sowie den übrigen Personalaufwand für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- **Sachaufwand:** Rund 9 % der Gesamtausgaben fallen an für den Betriebsaufwand der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie für Informatik-, Beratungs- und übrigen Betriebsaufwand.
- **Investitionsausgaben:** Ca. 1 % der Gesamtausgaben betreffen Investitionen für Informatikfächanwendungen.

Ausgaben 2015

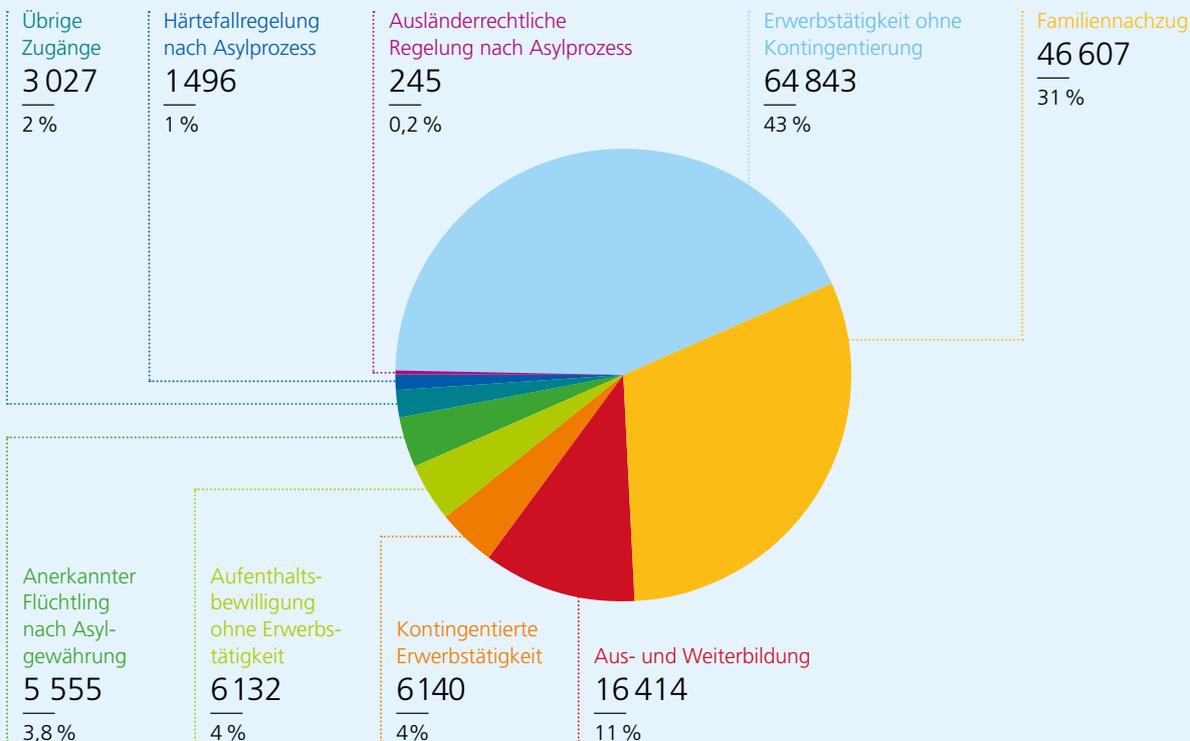




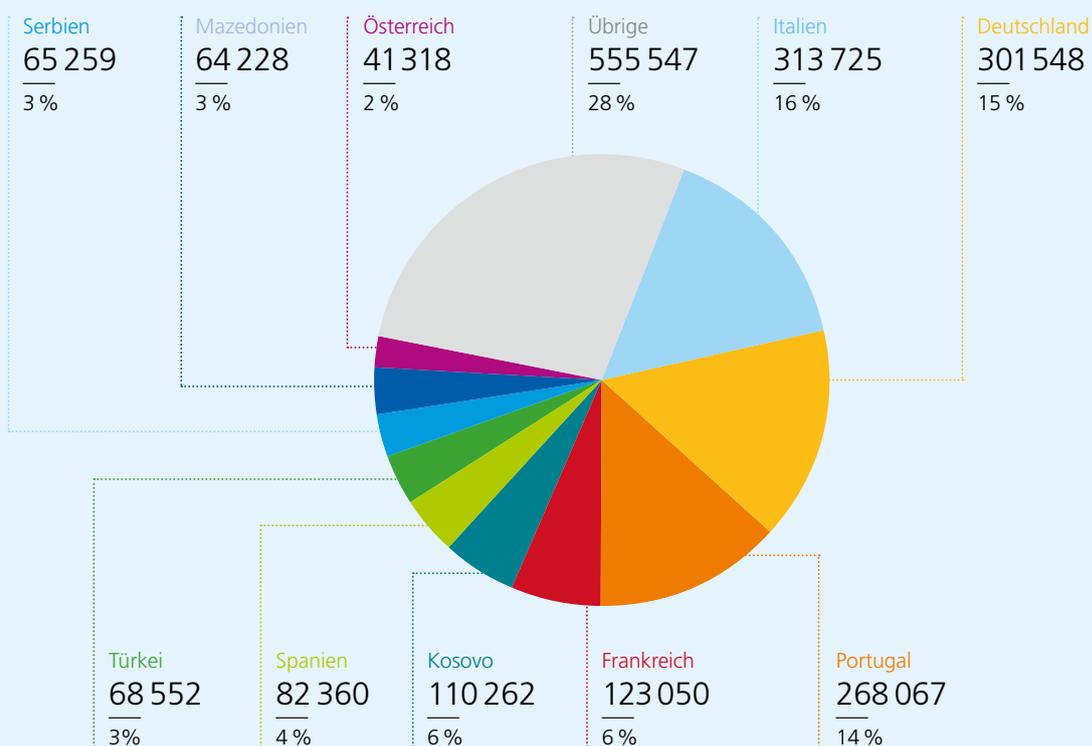
Mit 28 118 erledigten Asylgesuchen konnte 2015 die Zahl der erstinstanzlichen Erledigungen gegenüber 2014 um 5,3% gesteigert werden.

Anhang

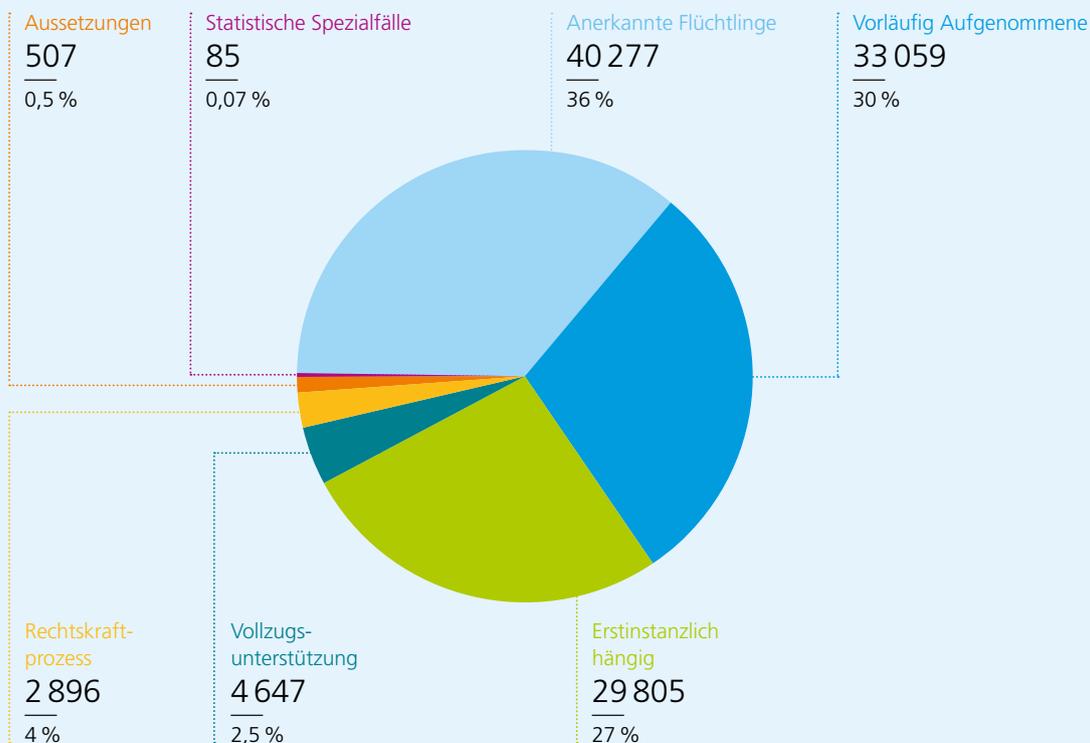
Einwanderung nach Einwanderungsgrund 2015



Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung 2015



Personen des Asylbereichs (Stand Dezember 2015)



Bestand Vorläufig Aufgenommene nach Nation (Stand Dezember 2015)

