



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht 2013
Migration im Fokus

Vorwort	3
Walter Leimgruber, Präsident EKM	
Migration international	4
Migration in der Schweiz	8
Aktivitäten der Kommission	
Demographische Entwicklungen	12
Praxistag Periurban	16
Information	19
EKM-Mitglieder	22

Impressum

Texte/Fotos: Sekretariat EKM, UNHCR, Sevdail Tahiri, Peter Gut, Monika Fischer
Redaktion: Elsbeth Steiner Gestaltung: bertschidesign Druck: Cavelti AG
Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr.: 420.910.13D

Keine Einbahnstrasse

Migration ist laut Umfragen das Thema, das die Schweizerinnen und Schweizer am meisten beschäftigt. Doch ins Blickfeld der Öffentlichkeit und der Medien gerät nur die eine Seite, die Einwanderung. Die hohe Zahl der Einwanderinnen und Einwanderer in den letzten Jahren wird meist mit dem Wohlstand der Schweiz begründet: Hier verharrt nicht nur die Arbeitslosigkeit auf einem Tiefstand, sondern werden dauernd neue Arbeitsplätze geschaffen, brummt der Wirtschaftsmotor. Die Menschen aus anderen Ländern suchen in der Schweiz Arbeit, Einkommen, Wohlstand.

Es überrascht aber doch etwas, dass die Gegenseite, die Auswanderung, überhaupt keine Aufmerksamkeit erhält. Immerhin verlassen jedes Jahr einige zehntausend Menschen das Land. Glaubt man den Argumenten, die uns zur Erklärung der Einwanderung dienen und die auch in den klassischen Migrationstheorien zu finden sind, macht diese Auswanderung wenig Sinn: Denn die Regel – so wollen es die Theorie und die Einwanderungsdiskussion – lautet: Menschen wandern von arm

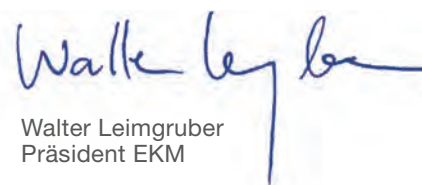
nach reich, von Ländern, in denen es wenig Chancen gibt, in solche mit einer verlockenden Perspektive, von Gesellschaften mit hoher Arbeitslosigkeit in solche mit wenig, von instabilen Orten in sichere. Warum also sollte ein Schweizer oder eine Schweizerin das Land verlassen, eines der reichsten der Welt, mit wenig Arbeitslosen, mit einem Durchschnittseinkommen, das weit über den Löhnen anderer Länder liegt, mit einem stetig wachsenden Stellenmarkt? Sind das alles Verlierer, Versager, Taugenichtse oder Chancenlose?

Eine Beschäftigung mit den Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern (wir nennen sie so, weil wir nicht wollen, dass sie Amerikaner, Australier oder Franzosen werden. Sollten sie sich dort nicht integrieren wie die Eingewanderten bei uns?) zeigt aber schnell, dass es sich in aller Regel um gut ausgebildete Berufsleute und viele Akademiker handelt. All diese Menschen, ob Köche, Techniker oder Forschende, hätten auch in der Schweiz beste Berufschancen. Dennoch verlassen sie das Land.



Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Gruppe würde wahrscheinlich zeigen, dass die in der Einwanderungsdebatte täglich verwendeten Argumente zu kurz greifen. Natürlich sind die wirtschaftlichen Gründe wichtig. Aber viele Migrationsentscheide lassen sich nicht alleine damit begründen. Heute zählen auch andere Argumente wie die Möglichkeit, Träume und eigene Ideen zu verwirklichen, neue Erfahrungen zu machen, an Herausforderungen zu wachsen, andere Kulturen kennen zu lernen.

Ein Land, das bestehen will in einer globalisierten Welt, in der Talente aller Art überaus gesucht und umworben sein werden, muss sich auch mit solchen Argumenten auseinandersetzen. Und es sollte sich auch fragen, warum viele Menschen die Schweiz trotz besser Möglichkeiten verlassen. Vielleicht wird uns das helfen, die komplexen Gesetze der Migration etwas besser zu verstehen.


Walter Leimgruber
Präsident EKM

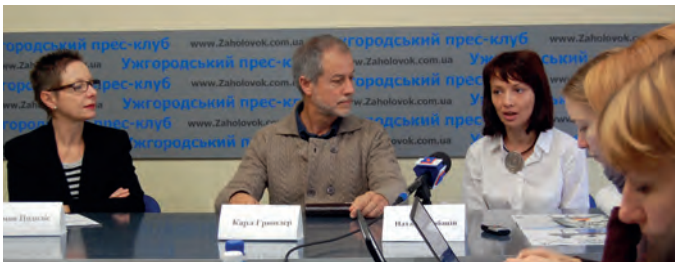
Papst Franziskus warnte auf der Mittelmeerinsel Lampedusa vor der «Globalisierung der Gleichgültigkeit».

In einer Messe, die der Pontifex auf seiner ersten Pastoralreise zelebrierte, gedachte er der vielen Tausend Menschen, die beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben gekommen sind.





2



3

Lampedusa erlangte 2013 wegen den gestrandeten Flüchtlingen und den tragischen Bootsunglücken einmal mehr traurige Berühmtheit. Die meisten der über 40 000 Flüchtlinge stammten aus syrischen, eritreischen und somalischen Krisengebieten. Viele Frauen und Männer, unbegleitete Jugendliche und Kinder sahen Italien als ein Tor der Hoffnung. Sie wagten die Überfahrt auf klapprigen Booten, manche davon hoffnungslos überladen, oftmals weder mit Navigationsgeräten ausgerüstet noch mit genügend Wasser und Nahrung an Bord. Für mindestens 700 von ihnen endete die Reise tödlich: Sie starben an Erschöpfung, Wassermangel oder ertranken, nachdem die Boote in Seenot geraten waren. Die Bilder von angeschwemmten Toten zwischen badenden Touristen gingen um die Welt.

Bootsflüchtlinge, welche die Reise überlebten, wurden durch die Behörden verköstigt, medizinisch betreut und dann rasch in Zentren gebracht. Identifikations-, Aufnahme- und Ausschaffungszentren boten Raum für etwas mehr als 6000 Flüchtlinge. In den Identifikationszentren wurden Asylsuchende, die keine Ausweispapiere auf sich trugen, untergebracht. In diesen Zentren können Flüchtlinge unter Bewachung bis zu 18 Monate interniert werden. Die meisten wurden jedoch vorzeitig entlassen. Die zweite Kategorie, die offenen Aufnahmezentren, wurden nicht bewacht und wer sie – normalerweise nach zwei bis drei Tagen – verliess, wurde von niemandem daran gehindert, sich in Italien frei zu bewegen, im Schwarzmarkt unterzutauchen oder an die Grenze zu fahren, um von dort aus ein nahe oder fernes Land in der EU zu erreichen. In der dritten Kategorie, den Ausschaffungszentren, wurden jene Personen untergebracht, bei denen

zum Vorherein klar war, dass sie kein Bleiberecht geltend machen konnten.

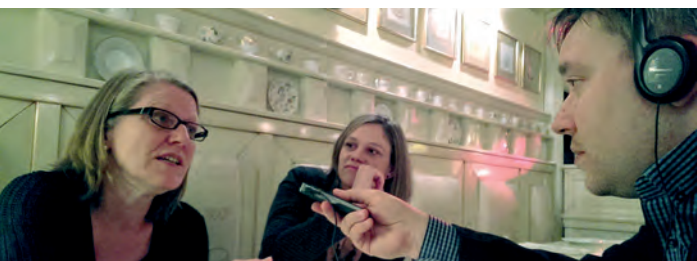
Wer glaubhaft darlegen konnte, er habe Verwandte oder Bekannte in Europa, erhielt von den italienischen Behörden ein dreimonatiges «Besuchervisum» für den Rest der EU. Diese Regelung war von Italien durchgesetzt worden, als mit der Krise in Libyen eine steigende Zahl von Flüchtlingen Italien erreichte. Frankreich blockierte die Flüchtlinge zunächst an der französisch-italienischen Grenze in Ventimiglia. Doch dann zwang die EU die französischen Behörden, die Flüchtlinge – Migranten mit italienischem Besuchervisum – einreisen zu lassen. Das Prinzip, laut dem das Land, in welchem Schutzsuchende ankommen, für deren Schicksal verantwortlich ist, wurde von Italien offensichtlich nicht respektiert.

Doch nur ein kleiner Teil der Zuwandernden erreichte Italien über den Seeweg. Viele kamen mit einem regulären Touristenvisum oder illegal über die grüne Grenze aus Slowenien. Zugewanderte ohne Aufenthaltsberechtigung müssten eigentlich ausgewiesen werden, aber die Prozeduren sind langwierig und kompliziert und werden nicht konsequent angewendet. Periodische Regularisierungsaktionen der italienischen Regierung ebneten illegal Anwesenden den Weg zu einem legalen Aufenthalt. Voraussetzung dafür ist, dass sich ein Unternehmer finden lässt, der bestätigt, dass die Person für ihn gearbeitet hat. Wer aus der Grauzone von Illegalität und Schwarzarbeit auftauchen will, muss dafür bezahlen.

In Syrien, wo seit 2011 bürgerkriegsähnliche Zustände herrschen, klammerte sich Präsident Baschar al-Assad weiterhin an die Macht. Aufständische Oppositionsgruppen und die Regierung

kämpften um die Vorherrschaft. Die Repressionen auf die Zivilbevölkerung nahmen stets grausamere Formen an. Im August setzte das Regime in Damaskus chemische Kampfstoffe ein: Artillerieraketen versprühten das flüchtige Nervengas Sarin. Mindestens 300 Personen – die meisten von ihnen im Schlaf überrascht – kamen bei diesem Angriff ums Leben. Im September standen die Zeichen auf Krieg, die USA spielten mit dem Gedanken einer Militärintervention. Im letzten Moment kam es dann doch nicht dazu. Russlands Aussenminister Sergej Lawrow rief die syrische Regierung auf, ihre chemischen Waffen unter internationale Kontrolle zu stellen und sie danach zu zerstören. Obwohl eine Militärintervention abgewendet werden konnte, stand Syrien Ende Jahr vor einem Scherbenhaufen. Gemäss Schätzungen des UNHCR gab es rund 4,5 Millionen intern vertriebene Personen im Land. Die Situation drohte die gesamte Region zu destabilisieren. Angespannt war die Lage insbesondere im Libanon und in Jordanien.

Während Syrien vor dem Bürgerkrieg selbst vielen Flüchtlingen Aufnahme gewährte, befanden sich Ende 2013 2,3 Millionen Syrerinnen und Syrer – etwa die Hälfte davon Kinder – auf der Flucht: mehr als 840 000 im Libanon, 560 000 in Jordanien, 200 000 im Irak und zwischen einer halben Million und 700 000 in der Türkei. Nur rund 50 000 Syrerinnen und Syrer gelang die Flucht nach Europa. Einige überquerten den Fluss Evros, der eine über 200 Kilometer lange natürliche Grenze zwischen der Türkei und Griechenland bildet. Andere wurden mit der Unterstützung des UNHCR gruppenweise in einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommen. Syrerinnen und Syrer, die selber bis nach



4



5

Europa flüchteten, fanden unterschiedliche Aufnahmebedingungen vor: Während sie in Schweden sofort eine Aufenthaltsbewilligung erhielten, mussten sie in anderen Ländern ein langwieriges Asylverfahren durchlaufen.

Während Armuts- und Gewaltflüchtlinge auf dem Weg nach Europa lebensbedrohliche Situationen in Kauf nehmen, kommen reiche Drittstaatsangehörige mühelos zu einer Einreise- und Aufenthaltsbewilligung. Mit entsprechenden Angeboten buhlen seit Kurzem beispielsweise die Regierungen Griechenlands, Spaniens, Maltas oder Ungarns. Ungarns rechtsnatio-

nale Regierung lancierte im Juli den «Residence Permit Bond»: Mindestens 250 000 Euro müssen ausländische Investoren dem Staat für fünf Jahre leihen, hinzu kommen Gebühren in der Höhe von rund 50 000 Euro. Statt Zinsen gibt es eine Aufenthaltsbewilligung. Um die Staatskasse Maltas zu füllen, bietet das Land seit November die Staatsangehörigkeit gegen Investitionen von 1,15 Mio Euro (und Kosten von 35 000 bis 100 000 Franken, je nach Familiengrösse). Auch in Spanien wurde ein Gesetz erlassen, das Ausländern einen Aufenthaltstitel für fünf Jahre verleiht, wenn sie 500 000 Euro in den spanischen Immobilienmarkt in-

vestieren. In Griechenland reichen Investitionen von 250 000 Euro, um eine fünfjährige Aufenthaltsgenehmigung und damit das Zugangsrecht zur EU zu erlangen.

Hinter diesen Angeboten stecken vor allem ökonomische, mitunter aber auch ethno-nationale Ziele: Anfang Dezember verlieh das Parlament in Budapest den 500 000^{sten} Pass an einen ausländischen Staatsangehörigen mit «ungarischen Wurzeln». Ungarn führte diese Staatsbürgerschaftsaktion, mit der das aktive Wahlrecht verbunden ist, im Jahr 2001 ein. In der Ukraine, in Moldawien oder Weissrussland machten «Unga-



6

- 1 Syrische Flüchtlinge erhalten in einem Lager im Libanon Decken und Brennstoff, damit sie sich vor der Kälte des Dezembers schützen können. (UNHCR / A. McConnell)
- 2 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss (links) bei einem Besuch des Grenzgefängnisses in Transkarpatien, Ukraine.
- 3 Geschäftsführerin Simone Prodolliet (links) bei einer Pressekonferenz zum Abschluss des Besuchs in Transkarpatien.
- 4 Pascale Steiner wird von einem polnischen Journalisten bei ihrem Besuch in Warschau interviewt. Polen will eine Kommission analog der EKM einsetzen.
- 5 EKM-Mitglied und Schriftstellerin Dragica Rajcic präsentiert Geschichten von Kindern.
- 6 Syrische Kinder spielen im Schnee, der auf das Flüchtlingslager Fayda im Bekaa Valley, Libanon, gefallen ist. (UNHCR / A. McConnell)

risch-Stämmige» von diesem Angebot, welches ihnen den Weg in die EU öffnet, rege Gebrauch. Nicht in allen Ländern kam diese Vorgehensweise jedoch gut an. So reagierte beispielsweise die Slowakei geharnischt: Sie wertete die Aktion als Angriff auf die staatliche Souveränität und auf die Loyalität ihrer Bürger. In mehreren Fällen entzogen die slowakischen Behörden den frischgebackenen Ungarn die slowakische Staatsbürgerschaft.

Diese Beispiele zeigen, dass sich Europa noch immer schwer tut, sich auf eine gemeinsame und umfassende Migrationspolitik zu einigen und diese Politik konsequent umzusetzen. Noch immer liegen viele migrationspolitische Fragen in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, und die Regierungen sind nicht gewillt, Kompetenzen abzutreten. Von Menschenrechtsorganisationen musste sich die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik immer wieder den Vorwurf gefallen lassen, dass im Fokus der Entwicklung viel mehr der Schutz vor als der Schutz von Flüchtlingen stehe. Ganze 15 Jahre dauerte es, bis sich die EU-Innenminister im Juni 2013 endlich auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem einigen konnten. Das Massnahmenpaket zielt auf eine stärkere Vereinheitlichung der Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden und deren Verfahrensrechte. EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström gab sich erfreut über «fairere, schnellere und bessere» Asylverfahren. Sie bezeichnete das gemeinsame europäische Asylsystem als einen «historischen Erfolg».

Auch auf globaler Ebene stand Migration im Jahr 2013 im Fokus. In der Geschichte der Vereinten Nationen fand 2006 der erste «hochrangige Dialog» zum Thema «Migration und Entwick-

lung» statt. Was beim ersten Gipfel 2006 noch ausser Reichweite lag, wurde beim zweiten Gipfel im Oktober 2013 erreicht: Die Delegationen aus 150 Staaten – darunter auch die Schweiz – verabschiedeten eine Schlusserklärung mit Grundsätzen zu Migrationsfragen. Die Erklärung hält fest, dass der Schutz der Migranten und ihrer Rechte im Zentrum der Bemühungen der Staatengemeinschaft stehen muss – und dies sowohl im Falle der regulären wie auch der irregulären Migration. Die Staatengemeinschaft anerkennt den Beitrag, welcher die Migration zur globalen wirtschaftlichen Entwicklung leistet. Mit der Erklärung wurde das Thema Migration in der internationalen Entwicklungsagenda verankert. Sie kann als Paradigmenwechsel in der Migrations- und Entwicklungspolitik gewertet werden.

Migration in Zahlen

Zum Auftakt des UNO-Gipfels in New York wurden neue Zahlen zu den globalen Wanderungsbewegungen präsentiert:

- Die Zahl der internationalen Migrantinnen und Migranten wird auf 232 Millionen geschätzt, was gut drei Prozent der Weltbevölkerung ausmacht. Nie zuvor gab es so viele Migrantinnen und Migranten.
- Noch leben die meisten von ihnen in Europa (72 Millionen). Mit einem Zuwachs von 50 auf 71 Millionen hatte Asien in den letzten 13 Jahren aber kräftig aufgeholt. Hauptgrund war der steigende Bedarf an billigen Arbeitskräften in den Erdöl-Ländern am Golf. Auch Staaten wie Malaysia und Thailand zogen vermehrt Arbeitskräfte an.
- Verstärkt hat sich die sogenannte Süd-Süd-Migration. Heute leben mehr Migranten aus dem Süden im Süden (82,3 Millionen) als im Norden (81,9 Millionen).
- Ein relativ neues Phänomen waren Wanderungsbewegungen aus dem krisengeschüttelten Südeuropa nach Südamerika. Jahrelang waren Portugal und Spanien nach ihren EU-Beitritten Zielländer von Migrantinnen und Migranten aus dem Süden; doch nun suchten Fachkräfte von der Iberischen Halbinsel ihr Auskommen zunehmend in industriell aufstrebenden Staaten Südamerikas.
- Bemerkenswert ist die Tatsache, dass Auswanderer eine immer höhere Schulbildung aufweisen und dass gerade diese Gruppe besonders viele Frauen aufweist. Die Zahl der Migranten mit tertiärer Bildung stieg im OECD-Raum zwischen 2000 und 2011 um 70 Prozent.

Baustellen prägen die Migrations- landschaft Schweiz. 2013 wurde an allen

Ecken und Enden reformiert, vom Asylgesetz über das Bürgerrecht bis hin zu einem neuen Ausländer- und Integrationsgesetz. Das Thema Migration war in den Medien erneut omnipräsent.





2



3

Die zahlreichen Revisionen in allen Bereichen des Migrationsrechts haben die Politik- und Medienkanäle 2013 heiss laufen lassen. Nebst der Fülle an Informationen und Diskussionen zu den Gesetzesrevisionen haben auch einzelne Vorfälle und kantonale Vorlagen für Wirbel gesorgt und die Öffentlichkeit beschäftigt.

Im Kanton Bern wurde eine Einbürgerungsinitiative der jungen SVP angenommen, die insbesondere für Sozialhilfebezüger und Kriminelle eine Verschärfung der Einbürgerungsvoraussetzungen vorsah. Die Zustimmung wurde unter anderem auf eine fehlende kritische Auseinandersetzung mit der Initiative in der Öffentlichkeit und fehlende Information von Seiten der Behörden zurückgeführt. Die Gewährleistung dieser kantonalen Verfassungsänderung durch die Bundesversammlung wird Fragen der Verfassungswidrigkeit aufwerfen und den Kanton Bern bei der gesetzlichen Umsetzung der Verschärfungen vor Herausforderungen stellen. Auch die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Bundes verlief konfliktreich. Nachdem der Ständerat mehrere der vom Nationalrat eingeführten Verschärfungen abgelehnt hatte, befand sich die Vorlage zur Bürgerrechtsrevision zum Jahresende im Differenzbereinigungsverfahren. Streitpunkte sind insbesondere die notwendige Aufenthaltsdauer, die Aufhebung der Doppelzählung der Jahre zwischen dem Alter von 10 und 20 sowie die Nichtanrechnung der Jahre in der vorläufigen Aufnahme.

Mit der deutlichen Annahme eines Vermummungsverbots sorgte auch der Kanton Tessin für Aufsehen. Der Initiant des Verbots zielte mit seinem Vorschlag auf die Gesichtsverschleierung von Frauen. Die Initiative wurde denn

auch meistens als Burkaverbot bezeichnet. Die Tatsache, dass es im Kanton Tessin wie in der Gesamtschweiz kaum Burkaträgerinnen gibt, tat der Diskussion keinen Abbruch. In der Tradition der Minarett-Initiative war das Resultat zu dieser symbolpolitischen und die Stimmbevölkerung nicht direkt betreffenden Vorlage voraussehbar. Diese kantonale Verfassungsänderung unterliegt ebenfalls noch der Gewährleistung durch das Parlament.

Im Asylbereich war nebst dem regen Interesse für die aktuellen Asylzahlen die Unterbringung das zentrale Thema. Bei der Eröffnung einer neuen temporären Bundesunterkunft in Bremgarten wurde publik, dass in der Hausordnung «sensible Zonen» definiert wurden, beispielsweise das Schwimmbad. In diesen Zonen dürfen sich die Asylsuchenden nicht ohne Begleitung aufhalten. Das Bekanntwerden dieser üblichen Praxis des Bundesamtes für Migration (BFM) führte im In- und Ausland zu Kontroversen um die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden. Während die einen argumentierten, dass Rayonverbote für ganze Gruppen aufgrund des Wohnortes oder des rechtlichen Status diskriminierend seien und die Rechte der Asylsuchenden unverhältnismässig einschränkten, begründeten andere diese räumliche Eingrenzung von Asylsuchenden mit einem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung. Der präventive Ausschluss der Asylsuchenden widerspiegelt die schwierige Suche nach Unterkünften und den teilweise vehementen Widerstand einzelner Gemeinden.

Die Unterbringung von Asylsuchenden stand auch im Rahmen der Asylgesetzrevision im Fokus. Die Revision umfasst

drei unterschiedliche Vorlagen. Während ein Teil der Vorschläge des Parlaments von November 2012 bereits auf Anfang 2014 in Kraft tritt, wurde gegen die vom Parlament als dringlich erklärten Änderungen des Asylgesetzes das Referendum ergriffen. Dazu gehören Bestimmungen zur Beschleunigung der Asylverfahren, wie unter anderen die bewilligungslose Nutzung von Anlagen des Bundes für die Unterbringung oder die Möglichkeit von Testphasen für neue Asylverfahren. In der gleichen Vorlage wurden jedoch auch die Wehrdienstverweigerung und Desertion als Asylgrund ausgeschlossen und die Botschaftsverfahren abgeschafft. Insbesondere diese Verschärfungen hatten zu starkem Widerstand bei Menschenrechtsorganisationen und NGOs geführt. Die Revisionsvorschläge wurden jedoch im Juni 2013 von der Stimmbevölkerung deutlich angenommen. Der als dringlich erklärte Teil der Revision wie auch die daraus resultierende Testphasenverordnung sind bis im Herbst 2015 gültig und müssen bis dahin in ordentliches Recht überführt werden.

An einer nationalen Asylkonferenz im Januar 2013 einigten sich Bund, Kantone und Gemeinden auf Eckwerte einer Neustrukturierung des Asylwesens. Die Vernehmlassung zu diesem dritten Teil der Asylgesetzrevision wurde im Herbst 2013 abgeschlossen. Die Botschaft dazu wird dem Parlament 2014 zur Beratung vorliegen. Idee der Neustrukturierung ist – über einen Ausbau der Bundeszentren, in welchen alle wichtigen Akteure am gleichen Ort angesiedelt sind – die Verfahren zu zentralisieren und zu beschleunigen. Der grösste Teil der Asylgesuche soll ohne Zuweisung an die Kantone in einem beschleunigten Verfahren erledigt werden. Um die Auswirkungen der Beschleuni-



4



5

gung und die Kürzung von Beschwerdefristen abzufedern, ist ein ausgebauter Rechtsschutz für die Asylsuchenden vorgesehen. Auf der Grundlage der Testphasenverordnung dient bereits ab Anfang 2014 ein neues Bundeszentrum in Zürich als Testzentrum für diese Neustrukturierung.

Schlagzeilen machte auch die Ausschaffungspraxis, insbesondere im Fall von Sri Lanka. Ein Kanton verweigerte die Ausschaffung eines sri-lankischen Asylsuchenden und NGOs legten Berichte zur Gefährdung von nach Sri Lanka ausgeschafften Asylsuchenden vor. Nachdem bereits zwei ausgeschaffte sri-lankische Asylsuchende nach ihrer Rückkehr inhaftiert worden waren, setzte das BFM schliesslich Ausschaffungen nach Sri Lanka vorläufig aus, um genauere Erkenntnisse über die Gründe für die Inhaftierungen sowie über die aktuelle Lage in Sri Lanka zu sammeln. Die Fälle der beiden Inhaftierten wie auch die rechtskräftig abgelehnten Gesuche, in denen eine Ausschaffung droht, werden vom UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge überprüft.

Die Anzahl der in der Schweiz gestellten Asylgesuche nahm 2013 gegenüber dem Vorjahr merklich um ein Viertel ab. Diesen Rückgang führt das BFM hauptsächlich auf Praktiken zurück, welche die schnelle Erledigung unbegründeter Gesuche bezwecken. So wendet das BFM weiterhin die bereits 2012 für die visumsbefreiten europäischen Staaten eingeführten 48-Stunden-Verfahren an und behandelt Asylgesuche aus Ländern mit einer geringen Anerkennungsquote prioritär und rasch. Als weiterer Faktor für die Abnahme der Gesuche gilt die grosszügigere Asylpraxis anderer europäischer Staaten. Obwohl ihre Gesuchzahlen

deutlich abnehmen, stellen Asylsuchende aus Eritrea weiterhin die grösste Gruppe dar. Darauf folgt das kriegsbetroffene Syrien, welches eine starke Zunahme der Asylgesuche verzeichnete. Ungefähr ein Drittel der neuen syrischen Gesuche stammt von Familienangehörigen syrischer Staatsangehöriger, die dank der Visaerleichterungen in die Schweiz kommen konnten. Zu den wichtigsten Herkunftsländern gehören weiter Nigeria und Tunesien, wobei deren Gesuchzahlen deutlich zurückgegangen sind.

Mit einem zweiwöchigen Protest vor dem BFM machte eine Gruppe syrischer Asylsuchender auf ihre Situation in der Schweiz aufmerksam. Die Demonstrierenden forderten die Bearbeitung ihrer Asylgesuche. Mit dem Ziel, die grosse Pendenzenlast des Bundesamtes über die Priorisierung von unbegründeten Gesuchen und Dublin-Gesuchen zu senken, wurden ihre Gesuche über mehrere Jahre sistiert. Das Bundesamt versprach in der Folge eine rasche Aufarbeitung aller syrischen Gesuche möglichst bis Ende 2014.

Die zunehmend dramatische Entwicklung des Syrienkonflikts hat die Schweiz zu zwei neuen Massnahmen bewegt. Verwandte syrischer Staatsangehöriger in der Schweiz konnten ab dem 4. September 2013 erleichterte Besuchervisa beantragen und so direkt in die Schweiz fliehen. Mehr als 6000 Personen haben von der Möglichkeit, ein Visumsgesuch zu stellen, Gebrauch gemacht. Die unbürokratische Massnahme für Kriegsbeschäftigte war sehr erfolgreich, wurde jedoch am 29. November 2013 wieder beendet. Weiter entschied der Bundesrat, die jahrelang ausgesetzte Resettlement-Politik der Schweiz offiziell wiederaufzunehmen. Über drei Jahre können nun 500 be-

sonders schutzbedürftige Personen, die weder in ihrem Heimatstaat noch im Drittstaat, in den sie geflohen sind, sicher sind, als Flüchtlinge aufgenommen werden. Diese Flüchtlinge erhalten direkt in einem Flüchtlingscamp vom UNHCR den Flüchtlingsstatus und werden anschliessend von der Schweiz für das Resettlement ausgewählt. Im November trafen im Rahmen dieses dreijährigen Pilotprojektes die ersten 7 Flüchtlingsfamilien aus Syrien im Kanton Solothurn ein. Für die Resettlement-Flüchtlinge wurde ein spezielles Integrationsprogramm erarbeitet.

Auch wenn der Entwurf zum neuen Ausländer- und Integrationsgesetz noch nicht von beiden Räten beraten wurde, hat sich auch in der Integrationspolitik 2013 vieles getan. Das neue Gesetz will die Integrationsförderung in den Regelstrukturen und ergänzend die spezifische Integrationsförderung verankern. Integration soll jedoch auch als Kriterium für ausländerrechtliche Bewilligungen gestärkt werden. Abgeschlossen wurden bereits Gesetzes- und Verordnungsänderungen, welche die Neuregelung der Finanzierung der Integrationsförderung betreffen, konkret die umfassenden von Bund und Kantonen gemeinsam finanzierten kantonalen Integrationsprogramme. Diese werden vom BFM koordiniert und werden in den Bereichen Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration Massnahmen vorsehen.

Der Integrationsdialog «Arbeiten», der auf Initiative der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) den Austausch zwischen Staat und Wirtschaft förderte, wurde erfolgreich abgeschlossen. Neu lanciert wurde der Integrationsdialog «Aufwachsen - Gesund ins Leben starten», mit dem sich die TAK an die Be-



6

- 1 Der berühmte Apfelbaum prägte das Strassenbild im (Vor)Abstimmungskampf zur Masseneinwanderungsinitiative. Peter Gut setzte das Sujet in der NZZ ungewohnt um.
- 2 Am Asylsymposium 2013 trat auch Vizepräsident Etienne Piguet auf (2. von links).
- 3 Mehrere Tage demonstrierten Syrerinnen und Syrer vor dem Bundesamt für Migration (wo auch die EKM ihre Büros hat).
- 4 Am Dezember-Apéro der Kommission treffen sich EJPD-Generalsekretär Matthias Ramsauer (links) und der frühere BFM-Direktor Eduard Gnesa.
- 5 Präsident Walter Leimgruber unterhält sich mit Manuel Jakob vom EJPD-Generalsekretariat.
- 6 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreis an einer Arbeitsgruppensitzung.
- 7 Erfahrungsaustausch im Rahmen des Programms Projets urbains.

rufsverbände jener Fachpersonen wenden, die während der Schwangerschaft, der Geburt und der ersten Lebensjahre Kleinkinder und Eltern betreuen und beraten. Ziel des Dialogs ist, einen gesunden Start in das Leben unabhängig von der Herkunft zu thematisieren.

Im Bereich der Zuwanderung bleiben die Personenfreizügigkeit und das Verhältnis der Schweiz zur EU zentrale Diskussionspunkte. Im Hinblick auf die bevorstehenden Abstimmungen zur Masseneinwanderungs- wie auch zur Ecomop-Initiative standen regelmässig die Auswirkungen der Perso-

nenfreizügigkeit sowie mögliche Massnahmen in Fokus. Als Reaktion auf die Skepsis in der Bevölkerung rief der Bundesrat am 1. Juni 2013 für die ganze EU die sogenannte «Ventilklausel» des Personenfreizügigkeitsabkommen an. Damit werden die Aufenthaltsbewilligungen an Staatsangehörige der EU/EFTA-Länder für die Dauer eines Jahres kontingentiert. Gleichzeitig wurden 2013 die Verhandlungen für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien abgeschlossen. Das Referendum, welches bereits angekündigt wurde, reiht sich in die migrationsrechtlichen Vorlagen der nächsten zwei Jahre ein.



7

Demographische Entwicklungen und die Bedeutung der Migration –

das war der thematische Schwerpunkt, mit dem sich die Kommission 2013 befasste. Mit Blick auf die bevorstehenden migrationspolitischen Abstimmungen zur «Masseneinwanderungsinitiative», zur Ecopop-Initiative oder zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien widmete sich die EKM den komplexen Fragen, die sich in einer mit Wachstum konfrontierten Gesellschaft stellen.



- 1 Bundesrätin Simonetta Sommaruga tritt an der Jahrestagung der EKM in Bern auf.
- 2 Referent Rainer Münz spricht an der EKM-Jahrestagung über Demographie und die Bedeutung der Migration für die Schweiz.
- 3 Aufmerksames Publikum an der Jahrestagung.
- 4 Die Kommission besucht nach einer Sitzung den Betrieb Hoffmann Neopac in Thun.
- 5 Rita Schiavi orientiert die Kommission über den UN-Dialog «Migration und Entwicklung».
- 6 Handshake zwischen BFM-Direktor Mario Gattiker und dem EKM-Präsidenten Walter Leimgruber.



2

Im Rahmen ihres Legislaturprogramms «Demographie, Gesellschaft und Migration» legte die Kommission 2013 den Fokus auf die Zusammenhänge von demographischen Entwicklungen und Migration. Denn eines ist klar: Der demographische Wandel macht vor der Schweiz nicht halt. Stichworte dazu sind: Alterung der Gesellschaft, neue Bedürfnisse bei der Betreuung betagter Menschen, Versorgungslücken bei der Rentensicherung, aber auch Herausforderungen, die sich in einer wachsenden Gesellschaft artikulieren: Welche Art von Raumplanung ist gefragt? Wie ist Siedlungspolitik zu gestalten? Wie kann den stetig zunehmenden Anforderungen an die Infrastruktur begegnet werden? Und: Welche Vorkehrungen müssen getroffen werden, damit die natürlichen Ressourcen schonend genutzt werden und die Umwelt möglichst wenig Schaden nimmt?

Antworten auf solche Fragen lauten oftmals: «Die Zuwanderung begrenzen!» Andere warnen: «Ohne Migrantinnen und Migranten geht nichts!» Doch: Welche Bedeutung kommt der Migration in demographischer Hinsicht wirklich zu? Welchen Einfluss hat sie auf all die Bereiche, die gegenwärtig kontrovers diskutiert werden? Ist sie die Ursache für verschiedenste Probleme unserer Gesellschaft? Oder wird schlicht die falsche Diskussion geführt, wenn über Zuwanderung statt über Wachstum gesprochen wird?

Die Zusammenhänge von Demographie und Migration sind nüchtern zu betrachten, was aber nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Denn unterschiedlichste Disziplinen wie Demographie, Soziologie, Kulturanthropologie, Ökonomie, Geschichte, Geographie,

Gerontologie und andere mehr befassen sich aus ihrem jeweils spezifischen Blickwinkel und mit je eigenen Fragestellungen mit den Auswirkungen der Migration auf gesellschaftliche Prozesse.

Die Kommission entschied sich deshalb, eine Literaturstudie zu dieser breit gefächerten Thematik erstellen zu lassen, um den aktuellen Forschungsstand zu den Zusammenhängen von Migration und Demographie aufzuzeigen. Das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM sichtete über 860 Referenzen, wovon 260 einen Bezug zur Schweiz aufweisen. Sie wurden thematischen Feldern zugeordnet, inhaltlich ausgewertet und auf die wichtigsten Erkenntnisse hin analysiert. Dabei berücksichtigten die Autorinnen und Autoren nicht nur öffentlich zugängliche wissenschaftliche Publikationen, sondern auch die so genannte «graue» Literatur, also etwa Berichte von Behörden, aus der Verwaltung und von internationalen Organisationen. Die überwiegende Zahl der erfassten Literatur betrifft den Zeitraum zwischen 2000 und heute; in einzelnen Themenbereichen, die noch wenig erforscht sind – wie dies etwa bei Umweltfragen der Fall ist –, wurden auch ältere Publikationen einbezogen.

Migration, soviel wird aufgrund der Analyse deutlich, kann nicht als isolierter Faktor behandelt werden, sie ist nicht alleine verantwortlich für positive oder negative Entwicklungen. Vielmehr ist sie verbunden mit allen übrigen Feldern der Politik und damit Teil eines komplizierten Systems. Die Vorstellung, man könne die Probleme einer wachsenden und sich verändernden Gesellschaft lösen, indem man nur die Migration reguliert, greift zu kurz. Wanderungen, demographi-

sche Veränderungen und wirtschaftliche Prozesse gehören seit jeher eng zusammen; die heutige Situation ist in diesem Sinne keine Ausnahmeerscheinung. Ein Akzeptieren der Migration als etwas Normales, das wie alle anderen politischen Fragen in einem umfassenden Kontext behandelt werden muss, könnte helfen, unaufgeregt all diejenigen Probleme anzugehen, die es in einer sich wandelnden Gesellschaft zu lösen gilt.

Diese Haltung wurde auch an der Jahrestagung vom 22. Oktober unter dem Titel «Die Bedeutung der Migration in den Bereichen Raumplanung, Infrastruktur und Umwelt» zum Ausdruck gebracht. Namhafte Expertinnen und Experten aus Grossbritannien, Frankreich, Österreich und der Schweiz beleuchteten die in der Öffentlichkeit viel diskutierten «Problembereiche». Bundesrätin Simonetta Sommaruga plädierte in ihrem Referat für einen nüchternen Umgang mit Fragen rund um Migration. Sie wies darauf hin, dass Vielfalt schon immer eine Stärke der Schweiz gewesen sei: «Die Zuwanderung ist Teil dieser Vielfalt und somit Teil der Schweiz. Das heisst nicht, dass wir Probleme totschweigen sollen. Die meisten Probleme, die im Zusammenhang mit der Zuwanderung genannt werden, sind allerdings hausgemacht.»

In Ergänzung zur Literaturstudie und zur Jahrestagung zeigte auch die Herbstausgabe von «terra cognita», dass in Sachen Demographie und Migration keine einfachen Gleichungen zu machen sind. Die Beiträge widmen sich unter anderem der demographischen Alterung in der Schweiz, zeigen auf, mit welchen Typologien zur Migrationsbevölkerung in der Statistik gearbeitet wird oder was es mit den «Generatio-



3

nen» bei Migrantinnen und Migranten auf sich hat. Das Dossier «Demographie» auf der Website der EKM stellt Materialien und Arbeitsinstrumente zum Thema zur Verfügung und setzt einen Link zur «Zahl der Woche», welche während des ganzen Jahres interessante und überraschende Zusammenhänge in den Vordergrund rückte.

1 Die Kommissionsmitglieder trafen sich an fünf Tagen anlässlich der Plenarversammlungen der EKM. Der thematische Schwerpunkt «Demographie & Migration» füllte zu einem grossen Teil die Traktandenlisten. So empfing die Kommission verschiedenste Akteurinnen und Akteure, die sich direkt oder indirekt mit Fragen der Zuwanderung befassen: den Direktor des Bundesamts für Migration, den Direktor des Bundesamts für Wohnungswesen, einen Vertreter des Bundesamts für Statistik sowie eine Expertin der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit. Auf Einladung der EKM äusserten sich zwei Personen pro und contra Ecopop-Initiative. Die Kommission widmete sich jedoch nicht nur Zahlen, Fakten und Argumenten. Sie griff unter anderem auch einen speziellen Aspekt rund um die Debatten über die Präsenz von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz auf. Sie diskutierte intensiv die Frage, welche Auswirkung migrationspolitische Vorstösse und Initiativen, die eine Begrenzung der Einwanderung fordern, auf die Migrationsbevölkerung in der Schweiz selbst haben.

Die andauernde Problematisierung von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen von öffentlichen Debatten, Initiativen und politischen Vorstössen geht an der Migrationsbevölkerung

nicht spurlos vorbei. Dies das Ergebnis nicht nur einer längeren Diskussion in der Kommission, an der sich die Vertreterinnen und Vertreter mit Migrationshintergrund aufgrund ihrer Betroffenheit äusserten. Belegt ist auch, dass in den Sechziger- und Siebzigerjahren die ausländische Wohnbevölkerung aufgrund der Schwarzenbach-Initiativen und dem teils offenen fremdenfeindlichen Diskurs enorm litt und bis heute mit traumatischen Verletzungen zu kämpfen hat. Die EKM-Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten» stellte deshalb Überlegungen an, wie xenophoben Tendenzen entgegengewirkt werden könne und wie der negative Grundtenor gegenüber Migrantinnen und Migranten abzuwenden wäre.

Das Fazit ist an sich klar: Es bräuchte einen Perspektivenwechsel, der die Erkenntnis in den Mittelpunkt stellt, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist, dass die Schweiz seit jeher mit Migration konfrontiert war und ist, dass unser Land ohne Migrantinnen und Migranten nicht existieren könnte. Nicht die Herkunft der Menschen sollte beim Zusammenleben eine Rolle spielen, sondern der Wille, gemeinsam die Zukunft der Schweiz zu gestalten. Anlässlich der Diskussionen wurde hervorgehoben, dass sich Zugewanderte und Menschen mit Migrationshintergrund durch die fremdenfeindliche Stimmung verletzt und ausgegrenzt fühlen. Das häufig zitierte «Unbehagen» der Bevölkerung wirke sich negativ auf all jene aus, die als «fremd» betrachtet würden und führe seinerseits zu einem «Unbehagen» innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung. Längerfristig seien solche Missstimmungen äusserst schädlich und könnten in eine gefährliche Zerreissprobe münden.

2 Mehrere Gesetzesrevisionen und Vorstösse im Bereich der Migrationspolitik beschäftigten Verwaltung, Parlament und Zivilgesellschaft. Die EKM verfolgte mit grosser Aufmerksamkeit die Beratungen zum neuen Bürgerrechtsgesetz, zur Teilrevision des Ausländergesetzes, das neu Ausländer- und Integrationsgesetz (AuIG) heissen wird, sowie zu Teilrevisionen des Asylgesetzes. Auf Einladung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats konnten Walter Leimgruber und Etienne Piguet vom Präsidium die Stellungnahme der EKM zur SVP-Initiative «gegen Masseneinwanderung» darlegen. Mitte Juni veröffentlichte die EKM ihre Position unter dem Titel «10 Punkte gegen eine neue Kontingentspolitik».

Die EKM hielt fest, dass globale Kontingente zu einem starren und bürokratischen System und zu gravierenden Interessenkonflikten führen würden. Da die Höchstzahlen gemäss Initiative für alle Bereiche gelten würden, eingeschlossen Arbeitsmigranten, Personen im Familiennachzug, Flüchtlinge und Grenzgänger, aber auch Geburten von Kindern ausländischer Mütter, käme es zu unvereinbaren Standpunkten zwischen unterschiedlichen Interessengruppen. Ebenso wäre das Grundrecht auf Familienleben (inklusive von Schweizerinnen und Schweizern) in Gefahr. Die EKM zeigte sich überzeugt, dass die vorgeschlagene Kontingentspolitik wachstumsbedingte Probleme nicht lösen könne. Ein nüchterner und sachgerechter Umgang mit der Realität sei angebracht, erklärte Präsident Leimgruber: «Migration ist weder ein Übel noch eine Krankheit, sondern etwas Normales.»

Mit Sorge blickte die Kommission ausserdem auf die Beratungen zum Bür-



4



5



6

gerrechtsgesetz. Nach der Frühjahrs-session äusserte sich die EKM kritisch zu den vom Nationalrat beschlossenen Änderungen. Sie gab zu bedenken, dass falsche Signale an die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, an die vorläufig Aufgenommenen und schliesslich an alle Drittstaatsangehörigen gesetzt würden. Mit den Beschlüssen des Ständerats in der Herbst-session wurden nach Ansicht der EKM die notwendigen Korrekturen eingeleitet. Die Kommission kritisierte allerdings den vom Ständerat vorgebrachten Vorschlag, dass Kantone eigene Integrationskriterien, welche über jene des Bürgerrechtsgesetzes hinausgehen, einführen könnten.

3 Kurzerwerbsaufenthalte? Pendelmigration? Was verbirgt sich hinter diesen Begriffen? Wer sind die Menschen, die vorübergehend in die Schweiz kommen, um hier erwerbstätig zu sein? Handelt es sich dabei um «neue Saisoniers»? Geht es um eine Neuauflage des Saisonierstatuts unter veränderten Titeln? Mit diesen Fragen befasste sich die von der EKM in Auftrag gegebene Studie.

Über Personen mit Kurzaufenthalt, die in der Schweiz einem Erwerb nachgehen, ist generell wenig bekannt. Die vom Büro Bass verfasste Studie untersucht, was sie hier tun, welche Rolle sie auf dem Arbeitsmarkt spielen, was ihre Motivationen sind und welche Vorteile und Schwierigkeiten ihr Kurzerwerbseinsatz mit sich bringt. Rund 5 Prozent der ausländischen Erwerbstätigen kommen für einen Kurzerwerbsaufenthalt in die Schweiz. Dazu gehören die Personen mit L-Bewilligung, die in der Hochsaison bis zu 1,7 Prozent aller Beschäftigten darstellen, und die Meldepflichtigen, die 0,8 Prozent des ge-

samten Arbeitsvolumens leisten. Die Studie zeigt eine Vielfalt von Arbeitsmodellen auf: saisonal beschäftigte Erntehelferinnen, die Kost und Logis erhalten, asiatische Ingenieure, welche hier neue Maschinen kennenlernen, um sie später montieren und warten zu können, Job-Rotations-Programme in grossen Konzernen oder Engagements von Bühnenkünstlern. Es zeigen sich auch vermehrt Phänomene der Pendelmigration, typisch vor allem für den häuslichen Pflegebereich. So kommen beispielsweise polnische Frauen für eine oder mehrere Wochen in die Schweiz, arbeiten und leben im Haus der zu betreuenden Person und kehren dann für einige Wochen wieder nach Polen zurück. Sie kommen zwar regelmässig in die Schweiz, haben aber keine Absicht, ihren Lebensmittelpunkt hierher zu verlegen.

«Die heutigen Arbeitsmodelle sind komplex und verändern sich ständig», erklärte EKM-Präsident Walter Leimgruber an der Medienkonferenz. Darum sei es wichtig, dass man erstens diese Entwicklung aufmerksam verfolge. «Zweitens müssen pragmatische Lösungen für Alltagsprobleme, beispielsweise bei Miet- oder Mobiltelefonverträgen, gefunden werden. Und drittens braucht es flexible gesetzliche Rahmenbedingungen für einen internationalen und transnationalen Arbeitsmarkt.» Die EKM regt deshalb in ihren Empfehlungen an, dass sich Behörden und Sozialpartner vertieft mit der Pendelmigration befassen und Richtlinien ausarbeiten, welche faire Rahmenbedingungen für alle Beteiligten ermöglichen. Dazu gehörten Arbeitsverträge, welche den Besonderheiten von Anstellungen von Personen in Privathaushalten Rechnung tragen, oder die Verbesserung der Aufenthaltsbedingungen.

EKM international

Ausserparlamentarische Kommissionen sind eine Besonderheit des schweizerischen politischen Systems. Im Rahmen des internationalen Erfahrungsaustauschs hatte die EKM Gelegenheit, ihr Mandat und ihre Arbeitsweise anlässlich eines Symposiums in Warschau vorzustellen. Die polnischen Behörden prüfen die Idee, ein entsprechendes Gremium in Polen einzurichten.

- 1 Eine ehrwürdige Kulisse für den Praxistag zum Programm Periurban bot das Rathaus in Bern.
- 2 Am World Café wurde intensiv diskutiert.
- 3 Besuch bei den «Serious Games» in Vouvry.
- 4 Eröffnung des KopfWeges in Geuensee; ein Projekt von contact-citoyenneté.



Das Zusammenleben in ländlichen Räumen war das Thema des Praxistages zum Programm Periurban. Wie motiviere ich die Bevölkerung zur Mitwirkung und aktiven Gestaltung des Zusammenlebens? Wie kann der Start für Neue im Quartier gestaltet werden? Welches ist die beste Möglichkeit, die Bevölkerung zu informieren und sie zu bewegen, an den angebotenen Veranstaltungen teilzunehmen? Wie können Arbeitgeber für Integrationsfragen interessiert werden?

Diese und ähnliche Fragen wurden am Praxistag Periurban – Zusammenleben in ländlichen Räumen – angeregt diskutiert. Die Tagung im Rathaus Bern bot allen Interessierten die Möglichkeit, sich mit den Beteiligten in den verschiedenen Projektregionen des Programms Periurban auszutauschen und einen Einblick in regionale Kohäsions- und Integrationspolitik zu erhalten. Kernstück des Tages war das World Café, in dem die rund 150 Teilnehmenden zusammen mit den Projektvertreterinnen und -vertretern Ideen und Umsetzungsvorschläge zu Fragen, mit welchen sich die Projektregionen befassen, entwickelten.

Die drei einführenden Kurzreferate ermöglichten es, sich ein Bild über die Potentiale und Herausforderungen der ländlichen Räume aus einer migrationspolitischen, einer räumlichen und einer identitären Perspektive zu machen. Die Ergebnisse aus dem World Café wurden in einer Plenumsdiskussion vertieft und kommentiert. Kurze Filme über die acht am Programm beteiligten Projekte gaben vor dem World Café einen Einblick in die Ziele und Aktivitäten der regionalen Projekte. Die Auswertung der Tagungsteilnehmenden zeigte deutlich, dass sie sowohl mit dem Inhalt, der

Form wie dem Rahmen des Praxistags sehr zufrieden waren und für ihre eigene Arbeit gute Ansätze und Ideen mitnehmen konnten.

Auf Programmebene fand im September der jährliche Erfahrungsaustausch der Projekte des Programms Periurban im Chablais statt, wo das Projekt «agoris» realisiert wird. Der Austausch befasste sich schwergewichtig mit dem Thema «Zusammenarbeit zwischen Projekten und Gemeinden». Das Thema wurde ausgewählt, weil in verschiedenen Projektregionen diese Schnittstelle als bisweilen nicht ganz einfach identifiziert wurde.

Dank der Besuche des centre d'hébergement pour requérants d'asile «Les Barges» und der Ausstellung «Serious Games» (realisiert vom Centre Régional d'Etudes des Populations Alpines, ebenfalls in der Gemeinde Vouvry) erhielten die Teilnehmenden auch einen Einblick in die Region im Genferseegebiet, spezifisch in Aspekte der Migration und der heterogenen Zusammensetzung der Gesellschaft. Anlässlich des Austauschtreffens hatten die Teilnehmenden ausserdem Gelegenheit das Teilprojekt «Bibliobus» zu besuchen, das Kindern auch in peripheren

Gemeinden der Region den Zugang zu Büchern ermöglicht.



Mit dem Programm Periurban werden insgesamt 50 Gemeinden in 7 Kantonen erreicht, darin leben rund 278 000 Einwohnerinnen und Einwohner auf einer Fläche von etwa 1328 km². Die Bundesmittel an die Projekte betragen rund 39%. Gemeinden und Kantone tragen die restlichen Kosten. Die Kostenbeteiligung der Gemeinden an die Projekte beträgt je nach Region zwischen 25 bis 60%. Grossmehrheitlich sind die Projekte auf Kurs, auch wenn bei der Umsetzung immer wieder Stolpersteine aus dem Weg zu räumen sind.

Die EKM hat im Berichtsjahr entschieden, das Programm in einer dritten Phase ab 2016 fortzuführen. Bereits jetzt wird ein Beratungsangebot für Gemeinden, die ein regionales Projekt realisieren möchten, zur Verfügung gestellt.



1



2



3

Für das interdepartementale Programm «Projets urbains» begann das Jahr 2013 mit einer nationalen Veranstaltung am 22. Januar in Olten. An dieser Tagung trafen sich 270 Personen aus Politik, kommunalen und kantonalen Verwaltungen sowie aus den Bereichen Integration, Raumplanung, Sozialwesen und Jugendpolitik. Mit Präsentationen im Plenum wurde aufgezeigt, wo sich die verschiedenen Akteure des Bundes, der Kantone und Gemeinden engagieren, und Bilanz der Erfahrungen aus der ersten Phase des Programms (2008-2011) gezogen. Ausserdem konnten sich die Teilnehmenden in 5 von Projektverantwortlichen geleiteten Workshops über spezifische Aspekte der Quartierentwicklung austauschen. Die zu diesem Anlass erschienene Broschüre «Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten» stellt die 11 Projekte der Phase I sowie Good Practices vor und zeigt auf, welche Massnahmen in diesem Bereich ergriffen werden können. Die Broschüre und die Tagungsdokumentation sind auf der Website des Programms www.projetsurbains.ch erhältlich.

Neben der Organisation dieser Tagung hat sich die Steuergruppe mit vielen weiteren Aufgaben befasst, die mit der Leitung eines so vielfältigen Programms verbunden sind, wie etwa die Kommunikation, die Kontakte mit den unterschiedlichen Partnern, die Projektbegleitung und die Vorbereitung des Erfahrungsaustauschs. So konnten die Projektverantwortlichen neben ihrer Arbeit vor Ort auch gemeinsam über die Themen Evaluation und Partizipation diskutieren.

Im Jahr 2013 wurden auch die Projekte im Bereich «Citoyenneté» weiterentwickelt. Es entstehen immer neue

Projekte, während andere die Pilotphase abgeschlossen haben. Als Beispiel sei etwa das Projekt «Comunes sympas» erwähnt, in dem eine Schulung für Verbindungspersonen zwischen Gemeindebehörden und Bevölkerung entwickelt wurde: die «Vernetzerinnen und Vernetzer». Eine der Stärken dieser Schulung ist es, sich auf die speziellen Bedürfnisse der Gemeinden einzustellen. Ausserdem konnte im Rahmen des Projekts ein Netzwerk geschaffen werden, das es den Vernetzenden ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Gemeinderäten und der kantonalen Behörde in Form von Weiterbildungen und Austauschtreffen zu teilen.

Dank dem Projekt konnte sich die ausländische Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden aktiv beteiligen, sei es in der Leitung des örtlichen Projekts, als Vernetzende oder als Initiantinnen und Initianten von Projekten zur Förderung des Zusammenlebens. Die Good Practices, die in diesem Projekt entwickelt wurden, sind in Form eines Leitfadens zusammengefasst und auf der neuen Website www.gemeinsam-in-der-gemeinde.ch verfügbar.

2013 ging auch der erste Zyklus des zusammen mit dem Migros-Kulturprozent lancierten Programms «kontakt-citoyenneté» zu Ende. Die Schlussveranstaltung fand am 9. November mit Vertreterinnen und Vertretern aller teilnehmenden Projekte und Mitgliedern der Jury statt. Die bei dieser Gelegenheit präsentierten Resultate sind eindrücklich. Hier ein paar Zahlen: Aus den 30 ausgewählten Ideen gingen 29 Projekte hervor, von denen 25 mehrheitlich oder gänzlich ehrenamtlich umgesetzt wurden. An der Umsetzung dieser Projekte waren 450 Personen beteiligt, 74% davon waren Frauen und

50% haben einen Migrationshintergrund. An den eingeleiteten Aktivitäten nahmen oder nehmen immer noch 4600 Personen teil.

Aufgrund der Ergebnisse kann eine äusserst positive Bilanz gezogen werden. Um neue Wege der Integrationsarbeit zu beschreiten, hat kontakt-citoyenneté bewusst einige Innovationen und damit Wagnisse und Experimente zugelassen. Vor diesem Hintergrund ist es umso erfreulicher, dass die prämierten Projekte erfolgreich in freiwilligem Engagement umgesetzt wurden. Dieses erfreuliche Resultat zeugt auch von der guten Begleitung seitens kontakt-citoyenneté und seinem Netzwerk.

Die Leidenschaft und das Engagement der Projektgruppen, aber auch die vielen Teilnehmenden an den verschiedenen Veranstaltungen der Projekte, zeigen ein grosses Interesse in der Bevölkerung, sich für das interkulturelle Zusammenleben in der Schweiz einzubringen. Besonders erwähnenswert ist, dass aus mehreren Projekten bereits Folgeprojekte entstanden sind, die eigenständig weitergeführt werden und sich damit als nachhaltig erweisen.

Wegen des grossen Erfolgs haben die EKM und das Migros-Kulturprozent beschlossen, eine Neuauflage dieses Förderprogramms zu lancieren. Weitere Informationen unter www.kontakt-citoyennete.ch.



4

Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
Citoyenneté				
2013 – 2016	80 650	BE	Café citoyen Biennois CcB	Association Café citoyen
2013 – 2015	115 000	NE	Graine de Génie et Graine de Citoyen	Association N'terractive
2013 – 2015	30 000	JU	Sensibilisation à l'exercice des droits de vote et d'élection	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme
2013 – 2017	400 000	CH	Albinfo.ch Phase II	Albinfo.ch
2013 – 2015	400 000	CH	kontakt-citoyenneté II	EKM und Migros Kulturprozent
2013	150 000	CH	Forum Projektplan 2013	FIMM Schweiz
2013 – 2014	90 500	CH	Migrantensession - Phase I: In den Grossregionen Netzwerke aufbauen und zusammenführen	FIMM Schweiz
2013 – 2014	60 000	CH	Radionovela «Crashkurs Schweiz»	Wort & Ohr
Periurban				
2013 – 2016	200 000	CH	Periurban Coaching	Socialdesign
2013	60 000	CH	Periurban - nationale Praxistagung	EKM
Studien				
2013	42 595	CH	Zusatzauswertung Studie Kurzaufenthalter	Büro Bass und EKM
2013 – 2014	170 000	CH	Protection Policies and Protection Needs	Roger Zetter, Refugee Studies Center Oxford, und EKM
2013	55 000	CH	Literaturstudie Demographie, Ressourcen und Bedeutung der Migration	Institut SFM und EKM

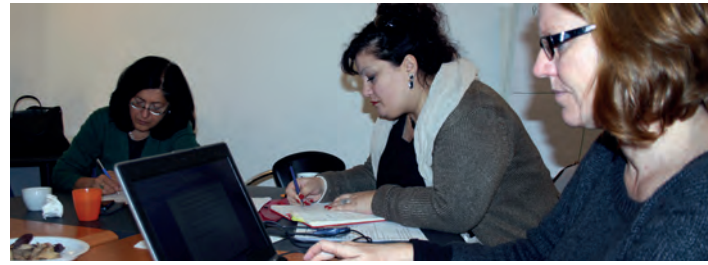
Integrationsförderung in Zahlen

Bearbeitete Gesuche	23
Genehmigte Projekte	13
Voranfragen	23
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	25
Abgeschlossene Projekte	16
Bewilligte Beiträge	1 853 745.–
Durchschnittlicher Beitrag	142 596.–

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2013 (erscheint im Herbst 2014).



1



2

Die Umsetzung eines neuen Kommunikationskonzeptes bildete einen Schwerpunkt in der Informationsarbeit. Dazu gehörten die Bereitstellung der Zeitschrift «terra cognita» im Flipbook-Format, Video-Interviews mit Referenten der Tagungen der EKM und eine grössere Präsenz in den Medien.

Im Bereich der Printprodukte sind 6 Neuerscheinungen zu verzeichnen: Zwei Studien in der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik», eine Publikation mit «Empfehlungen», zwei Ausgaben von «terra cognita» sowie der Jahresbericht 2012.



Demographie, Ressourcen und die Bedeutung der Migration

Die EKM, die sich 2013 mit dem thematischen Schwerpunkt «Demographische Entwicklungen und Migration» auseinandersetzte, bestellte eine Literaturstudie zu dieser breit gefächerten Thematik. Entstanden ist eine Übersicht über dieses äusserst dynamische Feld, in welchem nicht a priori eindeutige wissenschaftliche und politische Positionen ausgemacht werden können. Aus der Analyse lassen sich vier grosse thematische Felder herauskristallisieren: «Demographische Dynamik», «Wirtschaft und Arbeitsmarkt»,

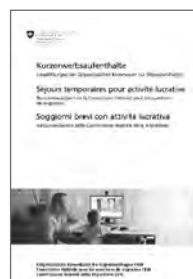
Die EKM ist überzeugt, dass wir nur dann adäquat auf die aktuellen Herausforderungen reagieren können, wenn wir die komplexen Verbindungen von Wachstum, demographischem Wandel und Wanderungsbewegungen sachlich betrachten und analysieren.



Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz.

Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten

Die Studie bietet eine Übersicht zu den verschiedenen Bereichen, in denen Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen oder als Meldepflichtige arbeiten, gibt Einblick in die Mechanismen der Rekrutierung solcher Personen, beschreibt Migrationsverläufe, zeigt auf, wie Zuwandernde selber ihre Lage einschätzen und schliesst mit Schlussfolgerungen zur Bedeutung dieser Form der Beschäftigung für den Arbeitsmarkt, den Migrationskontext und die Kurzerwerbstätigen selbst.



Empfehlungen zu Kurzerwerbsaufenthalten

Die EKM hat Empfehlungen mit drei Schwerpunkten erarbeitet. Diese betreffen die Vertiefung der Forschung und Beseitigung von Wissensmankos, die Behebung von Informationsdefiziten und die Lösung alltagspraktischer Probleme und die Ermöglichung von geordneten Formen von Pendelmigration zu fairen Bedingungen.



3

- 1 Vizepräsident Etienne Piguet moderiert das Gespräch zwischen Befürworter und Gegnerin der Ecopop-Initiative.
- 2 In der Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten» wird referiert, diskutiert und protokolliert.
- 3 Die jungen Mitarbeiterinnen des EKM-Sekretariats verfolgen aufmerksam die Plenumsdiskussion.
- 4 Die Kommission 2013, fotografiert vor dem Haus der Universität in Bern.
- 5 Das Sekretariat 2013, fotografiert auf den Wasserfällen im Baselbiet.
- 6 EKM-Mitglieder im Gespräch nach einem Sitzungstag.
- 7 EKM-Sekretariat an der jährlichen Retraite.

Die 22. Ausgabe von «terra cognita», im Frühjahr 2013, widmete sich den Fragen der ländlichen Gebiete, die ebenfalls von Migration betroffen sind. «terra cognita» Nr. 23 ging den Schnittstellen zwischen Demographie und Migration nach, das Schwerpunktthema, mit dem sich die EKM 2013 befasste.



Übers Land

Ist von Zuwanderung und Integration die Rede, denkt man in erster Linie an urbane Zentren. Diese sind es, die nach wie vor den Grossteil der Migrantinnen und Migranten anziehen. Seit jeher sind allerdings auch ländliche Räume mit Migration konfrontiert – sei es durch den Zuzug von «Ausserkantonalen», sei es durch mobile Händler, sei es durch ausländische Arbeitskräfte, die in der Landwirtschaft, im Tourismus oder kleinen und mittleren Betrieben in ruralen und periurbanen Regionen gefragt sind. «terra cognita» begibt sich in diese weniger bekannten Gefilde, stellt die Frage nach den Besonderheiten des ländlichen Raums und wirft einen Blick auf Projekte, die sich die Förderung des sozialen Zusammenhangs auf die Fahne geschrieben haben. Die gemachten Erfahrungen regen zur Nachahmung an.



Demographie und Migration

Die Zusammenhänge von Demographie und Migration sind komplex. terra cognita macht eine Auslegeordnung dazu, präsentiert demographische Trends, geht der Bedeutung von Migration in einer alternden Gesellschaft nach und nimmt politische Antworten unter die Lupe, die bezüglich der Begrenzung von Zuwanderung vorgebracht werden. Thema dieser Ausgabe ist zudem die «Generationenfrage» in der Migrationsbevölkerung selber. Wo stehen Menschen der ersten Einwanderergenerationen heute? Welche Positionen nehmen Menschen der zweiten und der dritten Generation ein? terra cognita widmet sich auch den Typologien, die zur Erfassung der Migrationsbevölkerung gebildet werden. Was heisst «Migrationshintergrund» in der Statistik? Sind solche Kategorienbildungen überhaupt hilfreich und was können sie aussagen? Ein Heft zum kritischen Nachdenken!



Jahresbericht: Migration im Fokus 2012

Im Laufe des Jahres 2013 hat die Kommission an einer Pressekonferenz die Studie und die Empfehlungen zum Thema der Kurzerwerbsaufenthalte vorgestellt und acht Pressemitteilungen herausgegeben.

EKM Online

Die erste Nummer von «terra cognita» ist 2002 erschienen. Während das Print-Produkt im Lauf der Jahre einige grafische Auffrischungen erhalten hat, blieb die Website terra-cognita.ch bis 2013 unverändert. Doch seit der Nummer 23 im Herbst 2013 präsentiert sich der Web-auftritt der Fachzeitschrift völlig neu. Jede Nummer ist als Flipbook erhältlich. Man kann aber nicht nur online blättern. Jeder Artikel kann einzeln ausgedruckt oder als PDF heruntergeladen werden. Es lassen sich Anmerkungen und Markierungen machen. Damit der barrierefreie Zugang gewährleistet ist, ist jede Nummer auch als normales PDF erhältlich.

Die Website ekm.admin.ch wurde 2013 mit Themendossiers zu Flucht und Asyl sowie zu Kurzerwerbsaufenthalten ergänzt. Die Unterlagen zur den beiden grossen Veranstaltungen wurden mit kurzen Video-Statements einiger Referenten und Referentinnen angereichert. Zu diesem Zweck wurde ein eigener Kanal bei YouTube eingerichtet ([youtube.com/user/ekmcfm](https://www.youtube.com/user/ekmcfm)).

Hinweise auf interessante Hintergrundberichte, Studien und Reportagen sowie Publikationen aus dem breiten Feld der Migration sind weiterhin auf Swiss Migration News nachzulesen (migration-news.ch).



4



5



6



7

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (31.12.2013)

Walter Leimgruber, Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Universität Basel, *Präsident*

Fiammetta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, *Vizepräsidentin*

Etienne Piguet, Professor für Humangeographie, Universität Neuenburg, *Vizepräsident*

- B** Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen
Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen
Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
- C** Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern
- D** Ruth Derrer Balladore, Vertreterin Arbeitgeberverband
- F** Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin
- G** Giuseppina Greco, Vertreterin der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID
- J** Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler
- K** Radouan Jelassi, Experte, Imam
Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV
- L** Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin
- M** Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe
Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität
Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband
Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
- P** Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin
- R** Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin
Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
- S** Emine Sariaslan, Vertreterin Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM
Rita Schiavi Schächli, Vertreterin Unia
Marco Schmid, Vertreter Schweizerische Bischofskonferenz SBK
Daniela Sebeledi, Vertreterin Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration KoFI
Iris Seidler-Garot, Expertin Stadtentwicklung
Rolf Stiffler, Vertreter Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
- T** Denis Torche, Vertreter Travail.Suisse
- Z** Maria Luisa Zürcher-Berther, Vertreterin Schweizerischer Gemeindeverband SGV

Sekretariat

- Simone Prodoliet, Geschäftsführerin
Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche
Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik
Ruth Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin, Lektorat
Alice Uehlinger, Web-Verantwortliche/Administratorin
Judith Nydegger, wissenschaftliche Praktikantin
Morgane Defago, Lernende

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch