



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission  
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht **2014**  
**Migration im Fokus**

<b>Vorwort</b>	3
Walter Leimgruber, Präsident EKM	
<b>Migration international</b>	4
<b>Migration in der Schweiz</b>	8
<b>Aktivitäten der Kommission</b>	
Asyl und Schutz	12
Projekte	12
Information	19
EKM-Mitglieder	22

#### **Impressum**

**Texte/Fotos:** Sekretariat EKM, Alex Uehlinger

**Redaktion:** Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign **Druck:** Cavelti AG

**Vertrieb:** BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern [www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

**Art.-Nr.:** 420.910.14D

## Vorwort

Flüchtlinge versuchen auf immer neuen gefährlichen Wegen nach Europa zu gelangen, zu oft bezahlen sie diesen Versuch mit dem Leben. Im Nahen Osten sind Millionen von Menschen auf der Flucht vor Krieg, Bürgerkrieg und Terror. Weltweit werden zurzeit rund 55 Millionen Menschen gezählt, die ihre Heimat wider Willen verlassen mussten, so viele wie noch nie. Und immer deutlicher zeigt sich, dass die politischen Antworten darauf ungenügend sind, dass überzeugende Lösungen zum Umgang mit Menschen auf der Flucht fehlen.

Die Staaten des Nordens machen es sich einfach: Grenzen dicht, heisst die Devise, auch wenn dies eher einem Wunsch als der Realität entspricht. Umgekehrt gilt im Innern der EU beispielsweise die Politik der Freizügigkeit. Beide Dogmen zeigen mehr und mehr ihre problematischen Seiten.

Die Mobilität innerhalb der EU etwa bringt nicht einfach nur eine am Markt orientierte Flexibilität, sondern führt auch zu Verzerrungen aller Art. Die einen Länder verlieren gut ausgebildete

Personen an andere, die höhere Löhne bezahlen und bessere Arbeitsbedingungen bieten. In manchen Staaten führt die Einwanderung zu Konkurrenzkämpfen mit der einheimischen Bevölkerung, zu vielfältigen und oft diffusen Ängsten vor Überfremdung, aber auch zur Vernachlässigung des vorhandenen Potentials. Denn das Importieren von Arbeitskraft ist meist billiger als das Ausbilden und die Integration von schwächeren oder älteren Arbeitnehmern oder Jugendlichen in den Arbeitsmarkt.

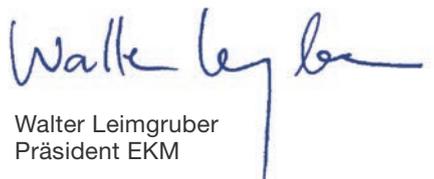
Die Abschottung führt nicht nur zu menschlichen Tragödien, sondern ignoriert auch die Tatsache, dass es für die Mobilität von Gütern, Kapital, Informationen und Wissen praktisch keine Grenzen mehr gibt. Es ist aber unmöglich, alles andere global zirkulieren zu lassen und gleichzeitig die Menschen blockieren zu wollen.

Daher ist es an der Zeit, sich auf die Suche nach einer realistischen Migrationspolitik zu machen. Einer Politik, die sich nicht von Dogmen leiten lässt, sondern anerkennt, dass es vielfältige



und oft sehr komplexe Gründe für Migration gibt, die anerkennt, dass heute alle reicheren Staaten auch Migrationsgesellschaften sind, die anerkennt, dass in einer globalisierten Welt die Menschen nicht von der Mobilität ausgeschlossen werden können. Eine Politik, der es um einen verantwortungsvollen Umgang mit allen Menschen geht; eine Politik aber auch, die sich unvoreingenommen mit Fragen der sinnvollen Steuerung und Begrenzung von Migration auseinandersetzt.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen leistet ihren Beitrag an eine solche Politik, etwa durch die Mitarbeit bei der Suche nach Lösungen bei der schwierigen Umsetzung 121a BV, durch internationale Studien wie derjenigen zur «forced migration» oder durch Empfehlungen zur Schutzgewährung.

  
Walter Leimgruber  
Präsident EKM

«Flucht und Vertreibung gehören zu den globalen Herausforderungen unserer Zeit», sagte einst António Guterres, der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Globale Herausforderungen verlangen nach globalen Lösungsansätzen. Um Flüchtlinge zu schützen, müssen Staaten zusammenarbeiten. Im Asylbereich stand 2014 die Zusammenarbeit zur Diskussion.





2



3

**Der Schutz von Flüchtlingen stellte die Staatengemeinschaft einmal mehr vor grosse Herausforderungen. Ein Jahr mit Krisenherden in Osteuropa, Afrika und im Nahen Osten trieb Tausende Menschen in die Flucht. Die globalisierte Berichterstattung rückte das Elend der Flüchtlinge in den Fokus und vermittelte das Bild einer Welt, die aus den Fugen gerät. Das UNHCR unterstrich diesen Eindruck, indem es berichtete, dass die Zahl der Vertriebenen Mitte 2014 mit 53 Millionen ein noch nie dagewesenes Ausmass erreicht hatte.**

Grund für die grosse Zahl von Menschen auf der Flucht war eine Vielzahl neuer und neu aufflammender Konflikte. Im Juli 2014 startete Israel mit der Militäroperation «Fels in der Brandung» Angriffe auf den Gaza-Streifen. Bis zu einer unbefristeten Waffenruhe Ende August waren rund 20 000 Wohnungen zerstört, mehr als 2000 Menschen starben, 450 000 Menschen waren gezwungen zu fliehen. Im Südsudan lieferten sich Präsident Salva Kiir und sein früherer Stellvertreter Riek Machar einen erbitterten Machtkampf, was zu einem blutigen Bürgerkrieg führte. Die Bilanz: Zehntausende Tote und mehr als eine Million Menschen auf der Flucht. Auch in der Zentralafrikanischen Republik waren im Frühling 2014 aufgrund der Konflikte zwischen verfeindeten Volksgruppen zeitweise fast eine Million Menschen auf der Flucht, über zwei Millionen waren auf Nothilfe angewiesen.

Der überwiegende Teil der Flüchtlinge kam zunächst in Nachbarstaaten unter. So fanden 2014 Hunderttausende von Vertriebenen aus der Zentralafrikanischen Republik Zuflucht im Tschad, jenem Land inmitten von Konflikten, das bereits in früheren Jahren eine

grosse Zahl von Schutzsuchenden aus der sudanesischen Provinz Darfour aufgenommen hatte. Hunderttausende von Eritreern flohen vor dem totalitären Regime von Isaias Afewerki nach Äthiopien und in den Sudan. Rund drei Millionen Syrerinnen und Syrer flüchteten nach Jordanien, in den Libanon und die Türkei. Auch in der Ostukraine zwangen schwere Gefechte zwischen prorussischen Separatisten und der ukrainischen Armee viele Menschen in die Flucht. Hunderttausende flohen ins benachbarte Russland.

**Verglichen mit der Zahl der Menschen, die weltweit Schutz suchten, gelangten 2014 nur wenige Flüchtlinge nach Europa. Dennoch stieg der Druck: In Europa wurden so viele Asylgesuche gestellt wie seit vielen Jahren nicht mehr. Die Zahl der registrierten Asylsuchenden stieg von 447 000 im Jahr 2013 auf 600 000 Personen.**

Die spanischen Enklaven Melilla und Ceuta an der marokkanischen Küste waren ein häufiges Ziel afrikanischer Flüchtlinge, da sie die Gebiete der Europäischen Union sind, die eine Landgrenze zu Afrika aufweisen. Bereits vor Jahren wurden um die Enklaven Sicherheitszäune errichtet. Um die illegale Migration einzudämmen, hatte auch Griechenland an der Landgrenze zur Türkei einen Zaun errichtet. Die verstärkten Grenzkontrollen liessen Flüchtlinge vermehrt auf die Route über Bulgarien ausweichen. 2014 hatte auch Bulgarien, das ärmste Land in der EU, Massnahmen ergriffen: Im Juli wurde zur Türkei ein neuer Grenzzaun fertiggestellt. Der dreissig Kilometer lange und drei Meter hohe Zaun wird seither mit Wärmebild- und Videokameras, Radaranlagen und Bewegungsmeldern überwacht. Die bulgarischen Grenz wächter werden durch die europäische

Grenzschutzagentur «Frontex» unterstützt, welche gemeinsame Einsätze der Mitgliedstaaten an den EU-Aussengrenzen koordiniert.

Wer an den offiziellen Grenzkontrollpunkten ein Visum vorweisen kann, hat gemäss Schengener Grenzkodex das Recht einzureisen. Menschen, die vor Verfolgung fliehen und internationalen Schutz suchen, können Asyl beantragen. Sie werden in Zentren untergebracht und gepflegt. Dort werden ihnen die Fingerabdrücke abgenommen. Diese werden in die Datenbank «Eurodac» eingespeist. Gemäss Dublin-Verordnung ist jener Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig, in welchem Gesuchstellende eingereist sind und um Asyl nachgesucht haben.

Viele Schutzsuchende hatten jedoch nicht die Absicht, das Asylgesuch in einem EU-Mitgliedstaat an der Aussen- grenze zu stellen. Manche befürchteten, zurückgewiesen oder in überfüllte Zentren gesteckt zu werden. Andere hatten in einem EU-Binnenland Familienmitglieder, oder wollten ihr Gesuch in einem Land stellen, in dem die Chancen gut standen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Sie versuchten daher, den offiziellen Grenzkontrollpunkten auszuweichen und illegal in den Schengenraum zu gelangen – auf klapprigen Booten, versteckt in Kleinbussen und Containern, mit gefälschten Pässen in Flugzeugen.

**2014 wichen Schutzsuchende vermehrt auf die Mittelmeerrouten aus. Laut UNHCR wählten rund dreimal mehr Menschen diese gefährlichen Seewege als noch ein Jahr zuvor. Viele von ihnen fanden im Rahmen der Operation «Mare Nostrum» Schutz. Italiens Küstenwache rettete Tausende aus Seenot, sogar in libyschen**



4



5

**Gewässern. Ende Oktober 2014 beendete Italien den im Alleingang finanzierten humanitären Marine-Einsatz offiziell. Abgelöst wurde die Operation von der EU-Mission «Triton». Diese «Frontex»-unterstützte EU-Mission patrouilliert allerdings nur in einem Perimeter von 30 Seemeilen vor der italienischen Küste.**

Italien zeigte sich erfreut über die europäische Unterstützung. «Das Mittelmeer ist nicht nur eine italienische, sondern eine europäische Grenze», betonte Innenminister Angelino Alfaro. Es

sei daher angebracht, dass die EU-Mitgliedstaaten Italien bei der Bewältigung der Situation an der Küste unter die Arme griffen. Italien war in den vergangenen Jahren wegen Mängeln im Asylsystem – namentlich bei der Unterbringung und Identifizierung von Migranten – immer wieder in die Kritik geraten. Alfaro versprach, den Asylsuchenden die Fingerabdrücke künftig konsequent abzunehmen.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Asyls war auch 2014 nicht immer einfach.

Mitgliedstaaten an den EU-Aussen Grenzen, die besonders viele Flüchtlinge unterbringen und Asylverfahren durchführen mussten, beschwerten sich über mangelnde Solidarität der EU-Binnenländer. Sie fühlten sich im Stich gelassen und forderten eine ausgewogene Verteilung der Verantwortung. Auf der anderen Seite mussten sie sich Kritik gefallen lassen. Ihnen wurde vorgeworfen, dass sie ihre Pflichten vernachlässigten, um sich so aus der Verantwortung zu ziehen. Bemängelt wurde insbesondere das Aufnahme- und Unterbringungssystem



6

- 1 Schiffsfriedhof gestrandeter Boote im Hafen von Siracusa, Sizilien.
- 2 Hauptportal des «European Asylum Support Office», La Valletta, Malta.
- 3 Einblick ins Migrationspartnerschaftsprogramm in Tunis. Simone Prodoliet im Gespräch mit Lukas Rüst, Koordinator der Projekte, im Partnerbüro der IOM.
- 4 Pendler zwischen Italien und Tunesien: Bepackter Kleinbus beim Einschiffen in Palermo.
- 5 «La Porta»: das «Tor von Europa» des Künstlers Mimmo Paladino, Lampedusa.
- 6 Junger Asylsuchender in einer Unterkunft für unbegleitete Minderjährige in der Nähe von Priolo, Sizilien.

einzelner Mitgliedstaaten. Zeitweise wurden aufgrund der Mängel gar Dublin-Rückführungen in Frage gestellt. So hielt beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 4. November 2014 fest, dass Asylsuchende im Rahmen von Dublin nur noch nach Italien überstellt werden dürfen, wenn eine menschenrechtskonforme Betreuung und Unterbringung gewährleistet sei.

**In den europäischen Institutionen sind die Schwächen des gemeinsamen europäischen Asylsystems längst erkannt. Im Rahmen des Stockholmer Programms – einem Programm mit Leitlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik für die Jahre 2010 bis 2014 – hatte sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, die Flüchtlingsrechte zu stärken und die Verfahren in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Im Fokus standen ein verbesserter Zugang zum Asylverfahren, gerechtere, schnellere und auf besseren Grundlagen gefällte Asylentscheide und die Garantie, dass Menschen, die Verfolgung befürchten, nicht dorthin zurück geschickt werden, wo ihnen Gefahr an Leib und Leben droht. Wem die EU Schutz gewährt, der soll in Europa menschenwürdige und angemessene Bedingungen vorfinden (siehe Kasten).**

Im Juni 2013 hatten das Europäische Parlament und der Rat das neue «Gemeinsame Europäische Asylsystem» (GEAS) verabschiedet. 2014 lag der Ball dann bei den Mitgliedstaaten. Sie mussten Wege suchen, um die europäischen Vorgaben in nationales Recht zu überführen. Dies war für die Politiker in den EU-Mitgliedstaaten eine grosse Herausforderung, denn viele blieben im grundsätzlichen Widerspruch gefangen: Einerseits konnten sie Schutzsu-

chende nicht einfach ihrem Schicksal überlassen, andererseits mussten sie in Fragen der Zuwanderung Rücksicht auf die öffentliche Meinung nehmen.

Auch am Treffen der EU-Innenminister in Luxemburg Anfang Oktober 2014 konnte der Widerspruch nicht gelöst werden. Zur Debatte stand die Zusammenarbeit unter den EU-Staaten bei der Bewältigung der ausserordentlichen Situation im Asylbereich. Dabei wurden auch Forderungen nach einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden gestellt. Die Idee eines Verteilschlüssels – den Bundesrätin Simonetta Sommaruga in die Diskussion einbrachte – fand wenig Unterstützung. Zu gross war die Befürchtung vieler Staaten, mehr Asylsuchende aufnehmen zu müssen.

**Einfacher als die Zusammenarbeit im Bereich des Asyls schien die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit. Vom 13. bis zum 26. Oktober 2014 fand unter der Führung der italienischen EU-Ratspräsidentschaft ein gemeinsamer europäischer Fahndungseinsatz statt, an dem 27 EU-Staaten teilnahmen.**

Das Hauptziel des Einsatzes war die Feststellung der Anzahl von Migranten ohne gültige Reisepapiere sowie von Schleppern in den Schengenraum und von Schleusern auf Reiserouten innerhalb des Schengenraums. Laut Schlussbericht hatten die Fahnder in den zwei Wochen über 19 000 Personen ohne gültige Reisepapiere angehalten, rund ein Drittel in Italien. Der grösste Teil kam aus Syrien. Nach der Festnahme stellte ein Grossteil ein ordentliches Asylgesuch.

## Bausteine eines gemeinsamen europäischen Asylsystems

Seit 1999 arbeitet die EU an einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und an der Verbesserung des Rechtsrahmens. Folgende EU-Vorschriften legen im Asylbereich für die kommenden Jahre eine stärkere Zusammenarbeit fest:

**Die überarbeitete Asylverfahrensrichtlinie** zielt auf gerechtere, schnellere und bessere Asylentscheide ab. Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen erhalten die notwendige Unterstützung zur Erläuterung ihres Antrags; ausserdem sollen insbesondere unbegleitete Minderjährige und Folteropfer besser geschützt werden.

**Die überarbeitete Richtlinie über die Aufenthaltsbedingungen** stellt sicher, dass in der gesamten EU humane materielle Aufnahmebedingungen für Asylsuchende herrschen (z.B. in Bezug auf Unterkünfte) und dass die Grundrechte der Betroffenen uneingeschränkt gewahrt werden. Sie stellt auch sicher, dass die Inhaftierung nur als letztes Mittel zum Einsatz kommt.

**Die überarbeitete Anerkennungsrichtlinie (Qualifikationsrichtlinie)** legt den Rahmen des Asylverfahrens fest und sorgt dafür, dass auch Vertriebenen Schutz gewährt wird, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention kein Anrecht auf Asyl hätten, die aber auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht in ihr Land zurückgeschickt werden können.

**Die überarbeitete Dublin-Verordnung** erhöht den Schutz von Asylsuchenden während der Zeit, in der der Staat bestimmt wird, der für die Prüfung des Antrags zuständig ist, und enthält klare Regeln für die Beziehung zwischen den Staaten. Sie schafft ein System zur frühzeitigen Aufdeckung von Problemen in nationalen Asyl- oder Aufnahmesystemen und zur Beseitigung von deren Ursachen, bevor sie sich zu wirklichen Krisen entwickeln.

**Die überarbeitete Eurodac-Verordnung** ermöglicht Strafverfolgungsbehörden in streng begrenzten Fällen den Zugang zur Eurodac-Datenbank, um Schwerstverbrechen wie Mord und Terrorismus zu verhindern, aufzudecken und zu untersuchen.

Als assoziierter Staat überführte die Schweiz die Verordnungen zu Dublin und Eurodac 2014 in nationales Recht.

# Schweiz quo vadis?

Zuwanderung polarisiert die Schweiz, die Stimmberechtigten äusserten sich 2014 in zwei brisanten Volksabstimmungen zu Migrationsthemen. Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Entscheidungen für die Zukunft?





2



3

Die Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» und die so genannte «Ecopop-Initiative» beherrschten 2014 weitgehend die öffentliche, emotional geführte Migrationsdebatte. Nachdem die «Masseneinwanderungsinitiative» angenommen worden war, mobilisierten breite Kreise gegen eine weitere Verschärfung der Zuwanderungsregulierung. Die «Ecopop-Initiative» wurde schliesslich deutlich abgelehnt. Die beschlossene Kontingentierung der Zuwanderung stellt die Schweiz jedoch vor grosse Herausforderungen. Es besteht die Gefahr, weder wirtschaftlichen Bedürfnissen noch bilateralen Verträgen noch völkerrechtlichen Grundsätzen gerecht werden zu können.

Die «Masseneinwanderungsinitiative» wurde am 9. Februar 2014 vom Stimmvolk äusserst knapp angenommen. Die Stimmberechtigten haben erstmals die Begrenzung der Zuwanderung höher gewichtet als die bilateralen Verträge mit der EU. Zur Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a ist unter anderem eine Anpassung des Ausländergesetzes erforderlich. Jährliche Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen von Ausländerinnen und Ausländern sollen (wieder) eingeführt werden. Bundesrat und Parlament stehen sowohl durch den Inhalt der Initiative wie auch durch die knappe Umsetzungsfrist von drei Jahren vor einer schwierigen Aufgabe. Die aussenpolitisch grösste Herausforderung ist eine Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommen mit der EU. Ein Schritt, zu dem Brüssel bisher keine Bereitschaft erkennen lässt.

Von zentraler Bedeutung für die Zustimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative» war die Grundhaltung gegenüber Fremden, die tatsächliche

Betroffenheit durch Zuwanderung spielte hingegen nur eine kleine Rolle. Dies zeigen die Ergebnisse einer Studie der Forschungsstelle sotomo. Wie schon bei anderen Vorlagen, bei denen Einstellungen zu Fremden im Zentrum standen, kann bei Ja-Stimmenden eine Skepsis gegenüber zu viel Fremdem und das Bedürfnis nach Schutz der eigenen (nationalen) Identität festgestellt werden.

Die «Ecopop-Initiative» forderte eine grundsätzliche Neuausrichtung und eine weitere Verschärfung der Zuwanderungspolitik mit den Begründungen von Ressourcenknappheit und Umweltschutz. Die Initiative sah eine fixe, an die ständige Wohnbevölkerung gekoppelte Grenze der Zuwanderung vor. Ausserdem verlangte das Volksbegehren, den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit auf die Familienplanung zu legen. Gegen eine Annahme der Initiative sprachen sich sowohl der Bundesrat wie auch breite Kreise aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aus. Die EKM bezog in einem Positionspapier gegen die Initiative Stellung. Darin warnte sie unter anderem, dass Migrationspolitik das falsche Mittel sei, um Umweltprobleme zu lösen und dass sich die wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte nicht mit starren Wachstumsraten lösen lassen. Am 30. November 2014 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative deutlich ab. Laut Vox-Analyse wurde die Vorlage vor allem als Instrument der Zuwanderungslimitierung wahrgenommen, die anderen Aspekte der Initiative spielten kaum eine Rolle. Für eine Ablehnung waren die Mobilisierung linker Wählerinnen und Wähler sowie der Wunsch, ein Zeichen für eine offene Schweiz zu setzen, ausschlaggebend. Auch das Argument, dass eine zu-

sätzliche Limitierung der Zuwanderung negative wirtschaftliche Konsequenzen hätte, war wichtig. Aussenpolitische Konsequenzen bei einer Annahme, die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und somit der Bilateralen I, waren hingegen weniger bedeutend für die Entscheidung, ein Nein in die Urne zu legen. Die Mehrheit der Stimmberechtigten, hält die Studie fest, sei trotz des Abstimmungsergebnisses kritisch, was gewisse Folgen der Zuwanderung betrifft.

Das Parlament beschäftigte sich mit einer breiten Palette von Gesetzesänderungen im Migrationsbereich, so etwa mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes und der Umsetzung der 2010 vom Volk angenommenen Ausschaffungsinitiative. Der grundsätzlich progressive Vorstoss, der jugendlichen Sans-Papiers eine Berufslehre ermöglichen sollte, blieb gefangen in bürokratischen Anforderungen und verfehlte es, die Zielgruppe zu erreichen.

National- und Ständerat haben dem revidierten Bürgerrechtsgesetz nach langem Seilziehen im Juni 2014 zugestimmt. Die Einbürgerung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen wird dadurch erschwert. Die Jahre im Asylverfahren werden nicht mehr, jene der vorläufig Aufgenommenen nur noch zur Hälfte gezählt. Anerkannte Flüchtlinge haben zudem nicht mehr automatisch Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung), die neu Voraussetzung für eine ordentliche Einbürgerung wird. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur Genfer Flüchtlingskonvention, welche eine Erleichterung und Beschleunigung der Einbürgerung von Flüchtlingen explizit vorsieht. Hingegen konnte man sich darauf einigen, die Mindestdauer des



4



5

Aufenthaltes in der Schweiz, die Bedingung zur Zulassung zum Einbürgerungsverfahren ist, von zwölf auf zehn Jahre zu verkürzen, wobei die Jahre im Jugendalter doppelt gezählt werden. Es bleibt offen, inwiefern die Ausführungsverordnung die schwierige Aufgabe lösen wird, die im revidierten Bürgerrechtsgesetz aufgeführten Integrationskriterien messbar zu machen.

Der Nationalrat – unter Druck der von der SVP Ende 2012 eingereichten Durchsetzungsinitiative – sprach sich für deliktbezogene automatische Ausschaffungen aus. Diese Umsetzungsvariante der Ausschaffungsinitiative war vom Bundesrat zuvor abgelehnt worden, da sie dem verfassungsmässig garantierten Prinzip der Verhältnismässigkeit zuwiderläuft und Menschenrechtsgarantien gefährdet. Nach dem Willen des Ständerats, der den Empfehlungen seiner Staatspolitischen Kommission gefolgt ist, soll jedoch eine Härtefallklausel ins Gesetz eingebaut werden. Wenn eine Ausschaffung einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und das private Interesse des Betroffenen das öffentliche Interesse eines Landesverweises überwiegt, können Richter demnach auf einen solchen verzichten. Das Ringen um die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative geht weiter.

Gemäss gesetzlicher Grundlage kann jugendlichen Sans-Papiers unter bestimmten Kriterien für die Dauer der beruflichen Grundausbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Sie müssen jedoch bei der Einreichung des Gesuchs ihre Identität offen legen. Nach Abschluss der Grundausbildung kann die Aufenthaltsbewilligung nur verlängert werden, wenn die Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erfüllt sind. Bis im Juli

2014 hatten von geschätzten 300-400 jugendlichen Sans-Papiers lediglich zwei Personen vom neuen Verfahren Gebrauch gemacht. Die EKM stellte im Juli 2014 in einer Medienmitteilung fest, dass die Hürden für jugendliche Sans-Papiers zu hoch seien, da das Risiko einer Wegweisung der Familie nach Offenlegung der Identität besteht.

**Im Jahr 2014 nahm die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz um knapp 11 Prozent zu. Im europaweiten Vergleich stellt dies jedoch nur eine geringe Steigerung dar. Die Zahl der Asylgesuche war stark geprägt von den Krisen- und Konfliktherden rund um das Mittelmeer und auf dem afrikanischen Kontinent. Die Fluchtroute über das Mittelmeer bleibt für Europa und die Schweiz von zentraler Bedeutung. Mit der Revision des Asylgesetzes will der Bundesrat das beschleunigte Verfahren für eine rasche Bearbeitung der neu eingereichten Gesuche festschreiben.**

Wichtigstes Herkunftsland von neuen Asylsuchenden blieb auch 2014 Eritrea. Die Anträge dieser Gruppe stiegen im Vergleich zum Vorjahr stark, was direkt mit der hohen Zahl von Personen, die über die Mittelmeerroute flüchteten, zusammenhängt. Auch die Gesuche von syrischen Staatsangehörigen nahmen zu. Dies waren zu einem grossen Teil Menschen, die 2013 von der vorübergehenden Visaerleichterung Gebrauch gemacht hatten. Wichtige Herkunftsgruppen mit wachsenden Gesuchszahlen waren ausserdem Sri Lanka und Somalia. Die Schutzquote – der Anteil der Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide – lag 2014 beinahe bei 60 Prozent, nahezu doppelt so hoch wie 2013. Dies ist hauptsächlich auf die wachsende Zahl von Asylsuchenden

aus akuten Konfliktgebieten zurückzuführen.

Der Bundesrat hat im September 2014 seine Botschaft zur Asylgesetzrevision verabschiedet. Diese hat zum Ziel, Asylverfahren mittels einer grundlegenden Neustrukturierung der Verfahrensabläufe deutlich schneller durchzuführen und entscheiden zu können. So soll die Mehrheit der Asylverfahren innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Um die rechtliche Qualität der Verfahren weiterhin sicherzustellen, wird der Rechtsschutz der Asylsuchenden verstärkt. Da die Asylgesetzrevision unmöglich bis September 2015 verabschiedet und in Kraft gesetzt werden kann, wurden die vom Parlament 2012 erklärten dringlichen Änderungen des Asylgesetzes von National- und Ständerat 2014 um weitere vier Jahre verlängert. Dies gibt dem Bund unter anderem die Möglichkeit, die Testphase für beschleunigte Asylverfahren weiterzuführen und Bundesbauten ohne Zustimmung der Kantone oder Gemeinden als Asylunterkünfte zu nutzen.

Seit Januar 2014 wird in Zürich das beschleunigte Asylverfahren getestet. Erste Auswertungen fallen positiv aus: Die Prozesse scheinen sich zu bewähren, die kürzeren Fristen konnten bisher eingehalten werden. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass die Rechtsvertretung die Asylsuchenden von Beginn weg berät und über die einzelnen Verfahrensschritte informiert. Die Beschwerdequote ist bislang tief.

**Politische Akteure und zivilgesellschaftliche Gruppen setzten sich für die Beibehaltung des sogenannten Cabaret-Statuts ein, mit dem Argument, dass dieses den Frauen einen gewissen Schutz gewährt und eine**



6

- 1 Für wen sind diese Stühle in der Schweiz reserviert?
- 2 Migrationsexperte Roger Zetter stellt der Kommission seine Studie vor.
- 3 Im September tagte die EKM in Lugano.
- 4 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss bei ihrer Begrüßungsrede.
- 5 Oscar Mazzoleni, Etienne Piguët, Lorenza Rossetti und Francesco Mismirigo an einem Podiumsgespräch zur migrationspolitischen Situation im Tessin.
- 6 Walter Leimgruber und Georg Blum im Gespräch mit Norman Gobbi, Regierungsrat des Kantons Tessin.
- 7 Dichtestress? «Wohnungen mit Ausländerbewilligung zu verkaufen». Rohbau im Unterengadin.

### Aufhebung die Tänzerinnen in die Illegalität drängen würde.

Die Zulassung ausländischer Cabaret-Tänzerinnen wird seit über 40 Jahren mit Arbeitsbewilligungen geregelt. In den 1990er-Jahren wurde hierfür ein spezielles Statut geschaffen, das im Oktober 2014 aufgehoben wurde. Eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2016 soll es betroffenen Betrieben und Vermittlungsagenturen erlauben, sich auf die Änderungen einzustellen. Zahlreiche rechtliche und praktische Massnahmen sollen den Schutz aller Frauen, welche im Sexgewerbe arbeiten, verbessern. Damit folgt der Bund Forderungen der EKM. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie diese Schutzmechanismen ausgestaltet und umgesetzt werden.

Seit Beginn des Jahres 2014 werden die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) 2014-2017 umgesetzt. Dabei handelt es sich um Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, die verbindliche Integrationsziele festschreiben. Übergeordnete Ziele sind die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die gegenseitige Achtung und Toleranz sowie die chancengleiche Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern am Leben in der Schweiz. Jeder Kanton hat zu acht Förderbereichen unter den Themengebieten Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration Massnahmen definiert. Diese sollen dazu führen, dass die mit dem Bundesamt für Migration vereinbarten verbindlichen Ziele bis 2017 erreicht werden können. Besonders bemerkenswert ist die Integration des Diskriminierungsschutzes als ein Förderbereich in die KIP. Für die Umsetzung der Programme setzen der Bund und die Kantone insgesamt Mittel in der

Höhe von 115 Millionen Schweizer Franken ein. Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten, den Rest übernehmen Kantone und Gemeinden.



7

# Asyl und Schutz –

mit diesem Thema befasste sich die Kommission schwerpunktmässig im Jahr 2014. Einen zentralen Diskussionspunkt bildete ausserdem die veränderte Ausgangslage der schweizerischen Migrationspolitik nach Annahme von Artikel 121a in der Bundesverfassung. Dazu gehört auch die Frage, welche Wirkungen der oftmals negativ geprägte öffentliche Diskurs zur Präsenz von Zugewanderten auf den sozialen Zusammenhalt hat.



- 1 Bundesrätin Simonetta Sommaruga referiert an der EKM-Jahrestagung in Bern.
- 2 Vizepräsident Etienne Piguet im Gespräch mit dem Referenten Roger Zetter.
- 3 Präsident Walter Leimgruber an der Seite der Bundesrätin.
- 4 Fragen aus dem Publikum sind an der Jahrestagung erwünscht.
- 5 Moderatorin Simone Prodolliet und Referentin Carolin Spannuth Verma, Resettlement Unit UNHCR.
- 6 Die Sängerin Elina Duni sorgt für das musikalische Intermezzo.



2

Die Wahl des Schwerpunktthemas «Asyl und Schutz» für 2014 fiel mit dem traurigen Rekord zusammen, den das UNHCR im Juni des Jahres verkündete: Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg gab es weltweit wieder mehr als 50 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene. Ein wichtiger Grund für diesen Anstieg war der anhaltende Krieg in Syrien, gefolgt von zahlreichen Krisen und Katastrophen vor allem in Asien und Afrika. Eine der Folgen davon war, dass während des ganzen Jahres Zehntausende von Flüchtlingen versuchten, übers Mittelmeer nach Europa zu gelangen – und nicht selten dabei auch ihr Leben riskierten.

Anlass für die vertiefte Beschäftigung der Kommission mit «Asyl und Schutz» war jedoch nicht nur die weltpolitische Lage, sondern der Umstand, dass in der Schweiz seit längerem Bestrebungen im Gange sind, im Bereich der Reformierung des Asylwesens neue Wege zu beschreiten. Im Februar besuchte die Kommission das Testzentrum in Zürich, wo ein neu konzipiertes Verfahren dazu dienen soll, Entscheide im Rahmen des Asylverfahrens zu beschleunigen. Ziel ist, dass innerhalb von 140 Tagen ein Entscheid gefällt werden kann. Die Betroffenen sollen überdies in Rechtsfragen beraten und für ihren zukünftigen Verbleib in der Schweiz bzw. für eine allfällige Rückkehr vorbereitet werden. Die EKM besuchte das Testzentrum zu einem Zeitpunkt, als noch kaum beurteilt werden konnte, inwiefern die neuen Verfahrensabläufe den Erwartungen nach Beschleunigung unter Berücksichtigung von Qualitätsstandards entsprechen würden. Die Eindrücke, die die Kommissionsmitglieder gewinnen konnten, waren jedoch grundsätzlich positiv.

Viele Menschen auf der Flucht brauchen Schutz: Unterkunft und Nahrung zum Überleben, eine sichere Umgebung für Kinder und Frauen, manchmal eine Umsiedlung in eine ganz neue Umgebung. Die Schutzbedürfnisse sind je nach Situation sehr unterschiedlich – und sie verändern sich. Welche Entwicklungen sind in den nächsten Jahren zu erwarten? Und wie reagieren einzelne Staaten auf veränderte Schutzbedürfnisse? Wohin steuert die Schweiz, wohin Europa?

Als sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM entschied, sich vertiefter mit Fragen des Schutzes von Vertriebenen und Geflohenen zu befassen, wurde schnell klar, dass dies nur auf Grundlage eines aktuellen Überblicks über die erzwungene Migration weltweit geschehen kann. Für diesen Überblick konnte sie einen der tiefsten Kenner in diesem Bereich gewinnen: Roger Zetter, emeritierter Professor, Experte für Flüchtlingsfragen und erzwungene Migration, ehemaliger Leiter des Refugee Studies Centre der Universität Oxford. Er verfasste den Bericht «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege».

Roger Zetter hat die Schutzbedürfnisse von verschiedenen Gruppen von vertriebenen Menschen und die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung untersucht. Er stellt fest, dass die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die ebenso komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und die Schutzpraxis in Frage stellen. Viele Leute, die heute unterwegs sind, fallen

nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente, denn in diesen Normen werden die Schutzaufgaben und -bedürfnisse zu eng definiert.

Betrachtet man die Schutzgewährung in der Schweiz genauer, zeigt sich, dass die Situation für anerkannte Flüchtlinge als gut zu bezeichnen ist. Viele Fragen stellen sich jedoch in Bezug auf die vorläufige Aufnahme. Über die Situation dieser Menschen, die in der Regel längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben, existieren mehrere jüngere Untersuchungen. Diese visieren allerdings vor allem die Integration, insbesondere die Arbeitsmarktintegration an.

Die EKM wollte aber auch mehr über den Aufenthaltsverlauf der vorläufig Aufgenommenen hierzulande erfahren. Deshalb beauftragte sie das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuenburg (SFM) mit der Auswertung der Registerdaten der insgesamt 133 000 vorläufig Aufgenommenen zwischen 1993 und 2013. Die Erkenntnisse sowohl aus der Studie Zetter als auch aus den Resultaten der Auswertung zu den Aufenthaltsverläufen von vorläufig Aufgenommenen flossen in die Empfehlungen der EKM ein. Einer der zentralen Vorschläge betrifft die Ausgestaltung eines neuen komplementären Schutzstatus. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Schutzgewährung und Hilfe vor Ort und in Transitländern sowie auf den sicheren Zugang zu Verfahren und Schutz. An ihrer Medienkonferenz vom 18. Dezember anlässlich des Internationalen Tags der Migrantinnen und Migranten stellte die EKM die beiden Studien sowie die Empfehlungen der Öffentlichkeit vor.



3

Die Empfehlungen, die in einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von EKM-Mitglied Martina Caroni erarbeitet wurden, fanden in der Öffentlichkeit breite Resonanz. Die Kommission hofft, dass insbesondere die Ausgestaltung eines neuen komplementären Schutzstatus die Ersatzmassnahme der «Vorläufigen Aufnahme» ablösen kann. Damit könnte auch die unbefriedigende Situation der betroffenen Schutzbedürftigen, die über längere Zeit in der Schweiz verbleiben, deutlich verbessert werden.

«Asyl und Schutz» standen auch im Zentrum der Jahrestagung der EKM vom 6. November. An der ausgebuchten Veranstaltung mit dem Titel «Schützen oder wegschauen? Schutzgewährung für Vertriebene und die Rolle von Gesellschaft und Politik» wurde nicht nur über die aktuelle Situation berichtet und wurden mögliche Lösungsansätze vorgestellt. Es wurden auch grundsätzliche Fragen aufgeworfen, zum Beispiel, inwiefern etwa eine Verpflichtung zur Hilfe besteht oder wie die Solidarität innerhalb Europas auszugestalten wäre. In ihrer Eröffnungsrede strich Bundesrätin Simonetta Sommaruga einen aus ihrer Sicht positiven Aspekt hervor, der in der asylpolitischen Debatte selten Beachtung findet: Nahezu 60 Prozent der Asylsuchenden erhielten gegenwärtig in der Schweiz Asyl oder Schutz! Christopher Hein, Leiter des italienischen Flüchtlingsrats, sprach – in Erinnerung daran, dass vor 25 Jahren das Öffnen eines Grenzschlagbaums die Welt veränderte – davon, dass es bei der «Lösung» des «Flüchtlingsproblems» nicht zuletzt darum ginge, innere Grenzen abzubauen.

Die Herbstausgabe von «terra cognita», die ebenfalls das Thema «Flucht» behandelte, legte den Fokus auf zahlrei-

che weitere Fragestellungen. Mehrere Beiträge unter dem Titel «Schauplatz» geben zudem Einblick ins Geschehen an verschiedensten Orten innerhalb und ausserhalb der «Festung Europa». EKM-Geschäftsführerin Simone Prodoliet, die sich während ihrer Auszeit von Mitte März bis Mitte Juli im Grenzraum Sizilien-Lampedusa-Malta-Tunesien aufhielt, hat von ihrer Reise einige Reportagen und Interviews mitgebracht.

**1** 2014 trafen sich die Kommissionsmitglieder an fünf Tagen zu intensiven Diskussionen und vertieften aktuelle Fragen der Migrationspolitik. Im Mittelpunkt stand dabei der Jahresschwerpunkt «Asyl und Schutz». Die Kommission empfing Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Wissenschaft und setzte sich mit den hochkomplexen Fragen auseinander, die asylpolitische Dimensionen weit über die Grenzen der Schweiz hinaus beinhalten. Innenpolitisch bestimmte die Annahme der so genannten Masseneinwanderungsinitiative, die am 9. Februar überraschend angenommen worden war, die Tagesordnung der Kommissionsitzungen. Und auch die für den 30. November angesetzte Abstimmung zu einer weiteren Begrenzung der Einwanderung, die «Ecopop-Initiative», sorgte für Debattierstoff.

Die Kommission tagte im Februar, Mai, September und November und nahm ihre zweitägige Sitzung im Tessin zum Anlass, sich über die konkrete Situation in einem Kanton, dessen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre grosse Skepsis gegenüber Einwanderung schon seit längerer Zeit zum Ausdruck bringen, genauer zu informieren. Sie lud dazu den kantonalen Integrationsdelegierten, eine Vertreterin des kantonalen Arbeitsamts sowie einen

Experten des «Observatoire de la vie politique régionale» ein, die ihre jeweilige Analyse vortrugen und sich in der anschliessenden Podiumsdiskussion den Fragen der Mitglieder stellten. Als ausschlaggebend für die ablehnende Haltung gegenüber Zuwanderung wurde die wirtschaftliche Situation seit den 1990er-Jahren einerseits, aber auch die Schwächung der grossen politischen Parteien andererseits hervorgehoben. Letztere hätten es nicht geschafft, sich gegen fremdenfeindliche Tendenzen der neuen politischen Bewegungen durchzusetzen. Sie bedauerten, dass xenophob geprägte Haltungen salonfähig geworden seien.

Im Nachgang zur Abstimmung vom 9. Februar blickte die Kommission denn auch mit Sorge auf den Urnengang vom 30. November. Insbesondere war sie beunruhigt über die Vielzahl von Stimmen in der Öffentlichkeit, die Sympathien für die Anliegen der Initianten ausdrückten. In ihrem Positionspapier zur Forderung nach einer rigiden Begrenzung der Zuwanderung hielt die EKM fest, dass die «Ecopop-Initiative» keine geeignete Antwort auf aktuelle und zukünftige wirtschaftliche und demographische Herausforderungen sei. Sie führe innenpolitisch zu Interessenkonflikten und aussenpolitisch zum Verlust der Glaubwürdigkeit der Schweiz.

**2** 121a BV: Dieses Kürzel steht seit der Annahme der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014 auch auf der Agenda der EKM. Das Votum der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger war in nahezu allen Kommissionsitzungen Anlass dafür, sich mit der Frage «Wie weiter in der schweizerischen Migrationspolitik?» auseinanderzusetzen. Präsident Walter Leimgruber wurde eingeladen, in der von



4



5



6

Bundesrätin Simonetta Sommaruga einberufenen Expertengruppe Einsitz zu nehmen und die Position der EKM zu vertreten. Und Etienne Piguet, Vizepräsident der EKM, hatte die Gelegenheit, als Experte angehört zu werden. Zentrales Anliegen der EKM war es dabei, sich dafür einzusetzen, dass menschenrechtlichen Verpflichtungen Rechnung getragen wird: Das Recht, um Asyl und Schutz zu ersuchen, sowie das Recht auf Familienleben sollten nicht gegen wirtschaftliche Interessen ausgespielt werden.

Die Position der EKM, die von einer ad hoc Arbeitsgruppe – bestehend aus dem Präsidium und den Kommissionsmitgliedern Inés Mateos, Ruedi Meier und Simon Röthlisberger – vorbereitet wurde, ging dahin, dass kein eigenes Modell der Umsetzung vorgelegt werden sollte. Vielmehr sollte jenen Aspekten Nachdruck verliehen werden, die bei der Aushandlung von Interessen vor allem im Bereich der Wirtschaft ins Hintertreffen geraten könnten: Bedürfnisse von Schutzsuchenden, Fragen der Ausgestaltung des Aufenthalts, des Familiennachzugs und von Härtefall-Regelungen. Ausserdem sollte bei einer künftigen Einschränkung der Zuwanderung vermehrt darauf geachtet werden, das einheimische Potenzial – inklusive der bereits anwesenden Ausländerinnen und Ausländer – wahrzunehmen und zu fördern. Dies bedeute, dass man in den Schutz der Löhne und in die Bildung investieren und Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt abbauen müsse.

Die Kommission begrüsst in einer Stellungnahme das Bestreben des Bundesrats, die Optimierung der flankierenden Massnahmen voranzutreiben. Verbesserte Anstrengungen in diesem Bereich seien aus innenpoliti-

schen Gründen unabdingbar. Mit Bezug auf ihre 2013 veröffentlichte Studie und Empfehlungen zu Kurzerwerbsaufenthalten wies die Kommission ausserdem auf Probleme hin, die sich im Bereich der Integration ergeben könnten, wenn künftig vermehrt Personen mit Aufenthaltstiteln für jeweils nur eine kurze Dauer zugelassen würden.

**3** Stichwort «Sozialer Zusammenhalt»: Wie bereits in vergangenen Jahren befasste sich die Kommission wiederholt mit dem öffentlichen Diskurs über Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Sie beobachtete mit Sorge, wie im Vorfeld der Abstimmungen zu migrationspolitischen Initiativen Migrantinnen und Migranten einmal mehr zum «Problem» gestempelt wurden. EKM-Mitglieder, die selbst einer Migrationscommunity angehören, äusserten Gefühle der persönlichen Stigmatisierung und Verletzung. Die Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» wurde als Dambruch gewertet, der fremdenfeindlich geprägte Tendenzen salonfähig machte. Zwar sei viel von «Potenzialen» die Rede, die genutzt und gefördert werden sollen, doch welchen Beitrag die Migrationsbevölkerung für die Gesellschaft leiste, stünde kaum je zur Diskussion.

Die EKM beschloss aufgrund dieser Situationsanalyse, das ursprünglich im Rahmen der Legislaturplanung für 2015 vorgesehene Thema «Bildung und Migration» zu ersetzen und den Themenschwerpunkt «Potenzial – Perspektivenwechsel» aufzugreifen. Wichtig sei dabei, Perspektiven einzunehmen, die in der aktuellen Diskussion weniger oder kaum zum Tragen kommen, etwa, dass die Potenziale in der Migrationsbevölkerung überhaupt wahrgenom-

men, anerkannt und wertgeschätzt werden sollen. Die kommenden Ausgaben von «terra cognita» sowie die Jahrestagung im Herbst 2015 werden versuchen, einen Kontrapunkt zu setzen und eine andere Sichtweise auf die Migrationsgesellschaft zu werfen.



1

## Sowohl im Programm Periurban wie auch im Programm Citoyenneté schöpfen die Projekte aus dem Vollen. Die Weiterentwicklung der Programme nimmt Form an.

Im Programm Periurban war ein zentraler Schwerpunkt die Erarbeitung der Ausschreibung für die Phase III des Programms Periurban (2016-2020) und die damit verbundenen kommunikativen und beratenden Massnahmen. Im Frühling wurde die Ausschreibung offiziell lanciert. Mit Versänden und Bekanntmachungen wurde auf das Coaching und die Beratung von interessierten Gemeinden und Regionen aufmerksam gemacht. Ziel dabei war es, bereits den Entscheidungsprozess und die Vorprojektphase eng zu begleiten und damit qualitativ gute Projektgesuche zu bewirken. Am Programm interessierte Gemeinden und Regionen wurden darin unterstützt, die notwendigen Vorabklärungen möglichst effizient und zielgerichtet vorzunehmen.

Die Begleitung der laufenden Projekte durch die EKM wurde selbstverständlich auch im Berichtsjahr weitergeführt. Die tripartite Steuerung durch die beteiligten Gemeinden, den Kanton und durch die EKM ist zwar mit einigem Aufwand verbunden, erweist sich jedoch als sehr zielführend. Entscheide und Planungen werden besser abgeprochen und koordiniert und somit von allen Beteiligten getragen. Die Nähe der EKM zu den Projekten vor Ort hat positive Auswirkungen auf die Steuerung des Gesamtprogramms Periurban.

Die Projekte sind nun in voller Fahrt. So hat das *Valais Central* ein Paten-

programm erfolgreich lanciert. 75 Personen stellen sich als Paten für Neuzugezogene in ihrer Gemeinde zur Verfügung. Im *Rheintal* wurden in mehreren Sprachen Femmes-Tische gestartet. Die *Gemeinde des Val-de-Travers* hat zum ersten Mal die Migrantenvereine zu einem Austausch mit den Behörden eingeladen und eine regelmässige Austauschplattform ins Leben gerufen. Im *Bezirk Weinfelden* wurde mit Erfolg die Struktur für ein regionales Kompetenzzentrum Integration erstellt; das Engagement der meisten Bezirksgemeinden ist gesichert. Im *Fricktal* arbeitet die Net-Gruppe intensiv an den Inhalten der Informationsplattform. Das bereits zum zweiten Mal durchgeführte Kulturfest war ein Erfolg.

Im *Chablais* installieren gegenwärtig die Mitgliedergemeinden des Projekts «agoris» in ihren dem Publikum offenstehenden Räumen Internetzugänge, um so die Nutzung des Infoteils «Bienvenue» der Internetplattform von «agoris» zu fördern. Das Teilprojekt «Mon grand-père est un héros. Ma grand-mère aussi!» begann im Dezember. Schulkinder des Chablais sollen durch Text oder Bild eine Geschichte erzählen, in welcher ihr Grossvater oder ihre Grossmutter heldenhaft war. Die Geschichten sollen im Jahr 2015 und 2016 in einer Aufführung und einer Ausstellung präsentiert werden. *Glarus Süd* unterstützt die Umsetzung des Begegnungsprojekts «Zämä chochä – Zämä essä». Das Projekt «Menschen in Glarus Süd – ihre Hoffnungen und

Träume» ist ebenfalls gestartet: Schülerinnen und Schüler der Oberstufe werden 60 bis 90 Menschen mit Text und Bild aus dem ganzen Gemeindegebiet portraituren. Am Gemeindeanlass 2015 soll die Ausstellung der Portraits dann zu Diskussionen anregen, der fusionierten Gemeinde ein Gesicht ihrer Bewohner geben und das Zusammengehörigkeitsgefühl stärken. Im *Freiamt* wird das Informations-, Beratungs- und Begegnungsangebot der «Toolbox» gut genutzt. Mehrere hundert Beratungen fanden 2014 statt. Die «Toolbox» hat sich als Fachstelle Integration bei Gemeinden, Organisationen und Zielgruppen etabliert. Für das Teilprojekt Begegnung der Kulturen wurde eigens ein Verein gegründet. Er wird 2015 den Anlass eigenständig realisieren.

Ende August trafen sich Vertreterinnen und Vertreter aller Projektregionen des Programms «Periurban» zum Erfahrungsaustausch in Weinfelden. Im Zentrum der Diskussion stand die Zusammenarbeit zwischen den Projektgemeinden und dem Kanton im Kontext der neu ausgerichteten Integrationspolitik mit den kantonalen Integrationsprogrammen.

Zweimal im Jahr bietet die Austauschplattform des interdepartementalen Programms «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» den Vertreterinnen und Vertretern der teilnehmenden Gemeinden Gelegenheit, sich zu einem vorgegebenen



2



3



4

Thema auszutauschen. 2014 war das erste Treffen wie jedes Jahr der Evaluation des Programms und der Projekte gewidmet. Im September hatten dann die Verantwortlichen von zehn laufenden Projekten Gelegenheit, an einem etwas speziellen Austausch mitzumachen: Um die Frage des Wohnens und des Einbezugs der Liegenschaftsbesitzer und -verwaltungen bei der Aufwertung bestehender Quartiere zu diskutieren, lud die Plattform «Projets urbains» verschiedene Gäste ein. Es trafen sich über siebzig Personen, Mandatsträgerinnen und Fachleute aus den zehn am Programm beteiligten Gemeinden sowie aus acht weiteren Gemeinden, die in der Quartierentwicklung und Wohnungspolitik aktiv sind, von kantonalen Raumplanungs- und Integrationsämtern und von den am Programm beteiligten Bundesämtern.

Der Aufruf zur Eingabe neuer Projektideen im Rahmen des mit dem Migros-Kulturprozent gemeinsam getragenen Programms «Contact-citoyenneté» war erfolgreich. Wieder wurden über 100 Gesuche eingereicht. Die Jury befand fast ein Drittel der Projektideen für unterstützungswürdig. Die Projektverantwortlichen der prämierten Projekte wurden an drei sprachregionalen Treffen für eine erste Vernetzung und zu einem Austausch von der Programmleitung eingeladen. Die Treffen wurden von allen Beteiligten sehr geschätzt. Die Umsetzung der Ideen ist in vollem Gange. Nähere Informationen sind auf

[www.contact-citoyennete.ch](http://www.contact-citoyennete.ch) zu finden.

Im Berichtsjahr konnten weitere neue Projekte im Rahmen des Themendachs «Citoyenneté» unterstützt werden. Die EKM hat beschlossen, das Programm «Citoyenneté» für eine dritte Phase 2016-2019 weiterzuführen. 2014 war daher der richtige Zeitpunkt, das Konzept der Citoyenneté neu unter die Lupe zu nehmen. Zu diesem Zweck haben die EKM und die Universität Neuenburg gemeinsam ein Seminar für die Studierenden des Masterstudiums Migration und Citoyenneté organisiert. Im Zentrum stand das Nachdenken über die Citoyenneté, die theoretischen Konzepte und deren praktische Anwendung. Während des ganzen Semesters konnten die Studierenden am Beispiel der von der EKM unterstützten Projekte diese theoretischen Konzepte in der Praxis überprüfen. Als krönender Abschluss dieses Austauschs fand in Tramelan eine Ideenwerkstatt mit den Studierenden und den Projektträgern in Form eines zweitägigen Blockseminars statt.

2014 war das Jahr der strategischen Überlegungen. Welche Ziele verfolgt die EKM mit diesem Programm? Wie kann die Botschaft möglichst weit verbreitet werden? Wie fördert man Innovation? Aus diesen Fragen entstanden Ideen für die Weiterentwicklung, die sich bei der Lancierung der neuen Programmphase – welche demnächst erfolgt – konkretisieren werden.

Das Jahr 2015 hält also einige Überraschungen bereit. Höhepunkt wird die nationale Tagung der Projekte des Programms «Citoyenneté» am 17. Juni 2015 im Berner Rathaus sein.



- 1 Eine Arbeitsgruppe der Kommission in Lugano.
- 2 EKM-Mitglied und Imam Radouan Jelassi zeigt den Kommissionsmitgliedern den Gebetsraum der Lega dei Musulmani in Viganello.
- 3 Nicole Gysin, KdK, und Eric Kaser, BFM, stellen der Kommission die kantonalen Integrationsprogramme vor.
- 4 Osman Besic und Dragica Rajcic setzen die Diskussion in der Pause fort.
- 5 Die letzte Sitzung des Jahres im feierlichen Ambiente des Hauses der Universität in Bern.

5

## Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
<b>Citoyenneté</b>				
2014 – 2015	50 000	CH	Mitgestalten festgehalten	cfd Christlicher Friedensdienst
2014 – 2015	50 000	GE	Vivre sa citoyenneté à Genève	UPAH-UPSH Université populaire albanaise Genève
2014	150 000	CH	Forum Projektplan 2014	FIMM Schweiz
2014 – 2015	80 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: Séminaire et publication	EKM
2014 – 2015	50 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: projet Film	EKM und Albinfo.ch
2014 – 2015	45 000	BE	Kulturparcours – parcours culturel	Verein Kulturparcours
2014 – 2015	10 000	TI	Un passo verso la città	Associazione mc-mc
2014 – 2015	35 000	CH	Gleiches Recht für alle	Stadtmuseum Aarau
<b>Periurban</b>				
			keine neuen Projekte	
<b>Studien</b>				
2014	25 000	CH	Vorläufige Aufnahme: Bestand, Beendigung und Verlauf	Institut SFM und EKM

### Integrationsförderung in Zahlen

Projektgesuche	20
genehmigte Projekte	9
abgelehnte Projekte	9
hängige Gesuche	2
Voranfragen	23
weitergeführte Projekte aus Vorjahren	26
abgeschlossene Projekte	10
neu bewilligte Beiträge	495 000.–
durchschnittlicher Beitrag	55 000.–

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2014 (erscheint im Herbst 2015).



1

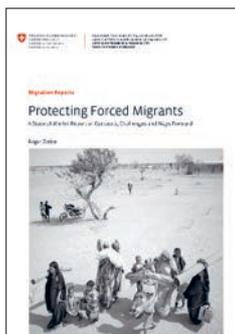
2

Seit 2003 besteht die Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» – höchste Zeit also für ein neues frisches, lockeres Layout für die EKM-Publikationen. Als erste erschien 2014 die Studie «Schutz für Vertriebene» in der neuen Aufmachung. Neu ist auch ein gedrucktes kurzes Portrait der Kommission.



2003 wurde die erste Publikation in der Reihe «Materialien zur Integrationspolitik» veröffentlicht. Sie wurde von der Vorgängerkommission EKA herausgegeben. Seit der Fusion zur Kommission für Migrationsfragen 2008 wurde der Bereich auf die Migrationspolitik ausgeweitet. Das Prinzip aber ist das gleiche geblieben: Die Kommission veröffentlicht Studien zu aktuellen migrationsrelevanten Fragen, die sie in Auftrag gegeben hat. 2014 wurde ein von Grund auf neues Gestaltungskonzept für diese Publikationsreihe entwickelt. Ausgehend davon haben auch die Empfehlungen der Kommission ein neues Layout erhalten.

Um die Aktivitäten der Kommission bei einem grösseren Publikum bekannter zu machen, wurde ein Portrait-Flyer in vier Sprachen gedruckt. Der obligate Jahresbericht «Migration im Fokus» sowie die beiden Ausgaben von «terra cognita» erschienen in ihrem bewährten Format.



Erstmals hat die EKM eine Studie in Englisch publiziert. Sie konnte nämlich mit Roger Zetter einen der renommiertesten Kenner des Flüchtlings- und Migrationsbereichs für eine Übersicht der aktuellen Situation weltweit gewinnen. Sein englischer Text wurde integral auf Deutsch und Französisch übersetzt.



- 1 Alle Kommissionssitzungen werden simultan übersetzt.
- 2 Präsidium und Sekretariat an einer zweitägigen Arbeitssitzung.
- 3 Vizepräsident Etienne Piguet wird interviewt.
- 4 Aufmerksame Zuhörerinnen am Jahresendapéro der Kommission.
- 5 Walter Leimgruber mit externen Fachleuten, welche die Kommission beim Übersetzen, Dolmetschen und Gestalten unterstützen.

3

### Schutz für Vertriebene. Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Seit Monaten kommt es aufgrund der Verschärfung der Konflikte vor den Toren Europas und der Öffnung von Migrationsrouten im Mittelmeerraum fast täglich zu menschlichen Tragödien. Was tun angesichts einer so grossen Zahl von Menschen in Not, die nicht alle aufgenommen werden können? Ist es richtig, dass nur Schutz bekommt, wer die lebensgefährliche Reise gewagt hat? Wie können wir uns solidarisch zeigen und trotzdem den Migrationsfluss im Griff behalten? Die Studie zeigt, dass es ein beträchtliches legitimes Bedürfnis nach Schutz gibt und dass die Massnahmen erst in den Anfängen stecken. Sie liefert gute Grundlagen für weitere Überlegungen und zeigt Wege auf, wie eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit bewältigt werden kann.

**Empfehlungen zur Schutzgewährung**  
Ausgehend von der Studie «Schutz für Vertriebene» von Roger Zetter und einer Datenanalyse zu den Aufenthaltsverläufen vorläufig Aufgenommener in der Schweiz hat die EKM Empfehlungen zum Thema Schutzgewährung erarbeitet. Die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen weltweit haben sich in den letzten Jahren geändert. Deshalb ist die EKM überzeugt, dass auch die Schweiz – im Verbund mit anderen Ländern – ihr Schutzkonzept anpassen muss. Dazu gehört die Einführung eines komplementären Schutzstatus, der die vorläufige Aufnahme ablösen soll.

#### \* terra cognita 24:

##### Liebe in Zeiten der Migration

Jährlich zieht es Tausende von Menschen in ein anderes Land, weil sie sich auf einer Reise, während eines längeren Aufenthalts fernab der Heimat oder

über einen virtuellen Kontakt kennen gelernt haben. Migration aus Liebe ist im wahrsten Sinne des Wortes beflügelnd. Ehen zwischen Menschen unterschiedlicher Nationalität – mittlerweile mehr als ein Drittel aller Eheschliessungen in der Schweiz – sind aber auch Ausdruck einer multikulturellen Gesellschaft. terra cognita wirft einen Blick auf die statistischen Entwicklungen, fragt nach den Besonderheiten binationaler Beziehungen und beleuchtet die rechtlichen Rahmenbedingungen, die diese Paare betreffen.

#### \* terra cognita 25: Auf der Flucht

Schon lange waren nicht mehr so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Die Zahlen dazu erschüttern, machen hilflos – was kann man hier überhaupt tun? Oder sie stumpfen ab – die nackten Zahlen verschleiern den Blick auf spezifische Situationen und die Menschen, die sich darin befinden. terra cognita begibt sich an Schauplätze innerhalb und ausserhalb Europas, lässt unterschiedlichste Akteure sprechen, blickt hinter die Kulissen abstrakter

Politikkonzepte und berichtet von konkretem Handeln im Zusammenhang mit Schutz.

Den internationalen Tag der Migratinnen und Migranten, den 18. Dezember, hat die Kommission zum Anlass genommen, um die Studie von Roger Zetter zum Schutz von Vertriebenen sowie die Empfehlungen, welche die Kommission dazu erarbeitet hat, der Öffentlichkeit vorzustellen.

Und schliesslich erhielt auch die Website [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) – wie alle Seiten der Bundesverwaltung – eine Auffrischung in Form eines moderneren Layouts und mit neuen Funktionen.

#### 25 Ausgaben von «terra cognita»

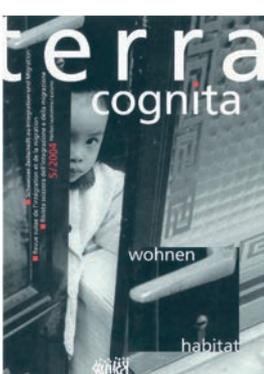
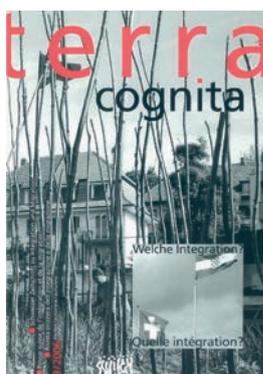
*Mit terra cognita ist eine doppelte Perspektive gemeint. Es geht um den Blick auf Bekanntes und Vertrautes und die dahinter liegenden unbekannteten Seiten, es geht um das Hinterfragen von vermeintlich Alltäglichem, es geht darum, Selbstverständlichkeiten in neue Zusammenhänge zu stellen. Andererseits will terra cognita auch zeigen, dass vieles, was uns unverständlich erscheint, so fremd und eigenartig gar nicht ist, wenn man genau hinschaut. terra cognita geht davon aus, dass Migration und Integration schon immer da gewesene Phänomene menschlichen Handelns sind, und zwar seit es Menschen gibt. Mit terra cognita bewegen wir uns also in einem Bereich, der letztlich allen Menschen vertraut ist.*

Mit diesen Worten hat der damalige EKA-Präsident Francis Matthey 2002 in der ersten Nummer die Idee von terra cognita beschrieben. Im Herbst 2014 ist die 25. Ausgabe der Zeitschrift zu Integration und Migration erschienen. Nr. 1 befasste sich mit dem Thema Kultur, Nr. 25 mit dem Thema Flucht. Wer die ganze Vielfalt der 25 Themen erkunden und herausfinden will, ob die Versprechen der ersten Nummer eingehalten worden sind, kann dies hier tun: [www.terra-cognita.ch](http://www.terra-cognita.ch).

\*



\*





4



5

#### Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (31.12.2014)

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  
Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler
- J** Radouan Jelassi, Experte, Imam
- K** Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV  
Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin
- L** Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe
- M** 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



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

[www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch)