



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische
Migrationskommission EKM

Jahresbericht **2015**
Migration im Fokus

Vorwort

Walter Leimgruber, Präsident EKM 3

Migration international 4

Migration in der Schweiz 8

Aktivitäten der Kommission

Potenzial der Migrationsgesellschaft 12

Projekte 17

Information 23

EKM-Mitglieder 26

Vorwort

Alle reden von Krise, von der Flüchtlingskrise. Damit meinen sie nicht die Tatsache, dass weltweit 60 Millionen wegen Krieg, Katastrophen oder anderen Bedrohungen ihre Heimatländer verlassen mussten, sondern, dass Europa nicht in der Lage ist, mit den hier ankommenden Flüchtlingen umzugehen. Es handelt sich also eher um eine Krise Europas. Zwar sind auch die angrenzenden Staaten des Krisenherds Syrien mit sehr grossen Herausforderungen konfrontiert: Im Libanon machen die Flüchtlinge bald die Hälfte der Bewohner aus, die Türkei und Jordanien haben mehrere Millionen aufgenommen. Europa aber droht an den 1,4 Millionen Menschen, die es hierher schaffen, auseinanderzubrechen. Die reichen und gut organisierten Staaten sind komplett überfordert, Regierungen geraten in Bedrängnis, bisherige politische Grundsätze werden aufgegeben und populistische Parteien, die stets angeblich einfache Lösungen für komplizierte Probleme haben, erhalten immer mehr Zulauf.

Die Europäische Union steckt in der tiefsten Krise seit ihrer Entstehung, selbst die viele Milliarden verschlin-

gende Eurokrise hat nicht geschafft, was nun die Flüchtlinge bewirken: die Staatengemeinschaft an den Rand des Zusammenbruchs zu bringen. Die EU-Gegner jubeln, auch in der Schweiz. Sie haben es ja immer schon gewusst. Aber sie liegen falsch. Selbst wenn man ein EU-Skeptiker ist – und es gibt viele Gründe, das zu sein –, wird schnell klar, dass ein Scheitern einer gesamteuropäischen Politik schwerwiegende Konsequenzen für alle Staaten haben wird. Denn die Krise entstand, weil eine europäische Politik fehlt. Probleme dieses Ausmasses können nicht von einem einzelnen Land gelöst werden. Nötig wäre eine gemeinsame Haltung bei der Grenzpolitik, kein Schwarz-Peter-Spiel zwischen Nachbarn. Nötig wäre eine konsequente Aufnahmepolitik nach strikten Kriterien, nicht ein ebenso hilfloses wie zufälliges Durchwinken oder Aufhalten. Nötig wäre eine aktive Politik bereits in den Ländern mit den grossen Flüchtlingszahlen, nicht das Einkaufen von Grenzkontrollen bei unberechenbaren Partnern. Nötig wäre eine Aufnahmepolitik, die in diesen Ländern ansetzt, nicht erst, wenn die Menschen nach einer gefährlichen Reise an der Grenze



stehen. Denn eine auf soliden Kriterien basierende Aufnahme derjenigen, die am stärksten bedroht sind, kann nur vor Ort geschehen. Jetzt aber entscheiden Zufall, Geld und körperliche Konstitution, wer es schafft oder eben nicht schafft.

Europa ist Herausforderungen dieser Dimension offenbar nicht gewachsen. Wie sollte es ein einzelner Staat sein? Kein gutes Omen für eine Zukunft, in der wohl noch viel mehr Menschen unterwegs sein werden. So können wir nur hoffen, dass Europa lernfähig ist. Denn nur in einem stabilen europäischen Kontext wird die Schweiz eine sinnvolle Migrationspolitik betreiben können.

A handwritten signature in black ink that reads "Walter Leimgruber". The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke at the end.

Walter Leimgruber
Präsident EKM

«Die Europäische Union kann auseinanderbrechen. Das kann unheimlich schnell gehen, wenn Abschottung statt Solidarität nach innen wie nach aussen die Regel wird», meinte Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn an einem Sondertreffen der EU-Justiz- und -Innenminister im November. Zwar wurden im Bereich der Migration in den vergangenen Jahren etliche Übereinkommen getroffen, mit der Umsetzung taten sich die Mitgliedstaaten jedoch schwer.





1



2

Als im Laufe des Sommers immer mehr Menschen nach Europa gelangten, waren die Staaten völlig überfordert: Bald liessen sie die Ankommenden durchreisen, bald versuchten sie, der Lage mit repressiven Mitteln Herr zu werden. Das Dublin-Verfahren war zeitweise ausser Kraft gesetzt, was einige Schengen-Staaten dazu bewog, an den Binnengrenzen wieder Personenkontrollen einzuführen. Im Herbst versuchte die EU, die Lage unter Kontrolle zu bringen. Auf dem Prüfstand war weit mehr als die europäische Migrationspolitik.

Auch im Jahr 2015 brach der Strom der Menschen, die sich auf den Weg nach Europa machten, nicht ab. Im Januar geriet das unter der Flagge Sierra Leones fahrende umfunktionierte Viehtransportschiff Ezadeen im ionischen Meer in Seenot. Das Geisterschiff, welches vermutlich von der nahe der syrischen Grenze gelegenen türkischen Hafenstadt Mersin aus in See gestochen war, steuerte nach einer tagelangen Irrfahrt durchs Mittelmeer ohne Treibstoff und Besatzung auf die kalabrische Küste zu. Ein isländisches Patrouillenboot, welches von der Grenzschutzagentur Frontex in der Operation «Triton» eingesetzt wurde, kam dem Frachter zu Hilfe und schleppte ihn in den Hafen von Corgliano ein. Die Verwendung der «Ezadeen» als Flüchtlingstransporter und mehrere zuvor unter vergleichbaren Umständen in Seenot geratene Frachter lösten in der EU eine Debatte über neue Fluchtmethoden und die europäische Flüchtlingspolitik im Mittelmeer aus. Die Sorge galt dabei meist dem Schutz der Grenzen.

Zuständig für die Überwachung der europäischen Aussengrenzen ist die Grenzschutzagentur Frontex. Ihre Auf-

gabe ist es, den Austausch zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden zu fördern und die Überwachung der See- und Landesgrenzen zu koordinieren. Hierfür kann Frontex auf einen Pool von nationalen Grenzschutzbeamten zurückgreifen. Mittels Drohnen, Aufklärungsgeräten, Offshore-Sensoren, hochauflösender Kameras und Satellitensuchsystemen liefert das Grenzüberwachungssystem «Eurosur» den Grenzschutzbehörden Informationen über Fluchtbewegungen an den EU-Aussengrenzen.

Im Vordergrund stehen die Aufdeckung und Prävention von irregulärer Zuwanderung in den EU-Raum und die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität. Die bessere Überwachung der Aussengrenze ermöglicht es den Grenzschutzbehörden aber auch, Menschen in Seenot zu retten. Im März stimmte das Schweizer Parlament der Eurosur-Verordnung zu. In der Folge schuf die Schweiz ein nationales Koordinierungszentrum für das Grenzüberwachungssystem. Dieses wurde – wie bereits die nationale Kontaktstelle für Frontex – dem schweizerischen Grenzwachtkorps angeschlossen.

Als im April vor Sizilien über 800 Bootsflüchtlinge ertranken, skizzierte die EU-Kommission einen Zehn-Punkte-Plan, der bei den EU-Innen- und -Aussenministern breite Unterstützung fand. Als der Plan auf dem EU-Sondergipfel, der kurz danach stattfand, auf der Agenda stand, erklärten sich die Staats- und Regierungschefs kurzerhand bereit, die Mittel für die Frontex-Missionen «Triton» und «Poseidon» zu verdreifachen und den Kampf gegen Schlepper zu verstärken. Keine Einigung erzielten sie indes in der Frage,

wie Menschen, die in Italien und Griechenland stranden, im Hinblick auf das Asylverfahren auf die Staaten zu verteilen sind. Als man sich im Juni erneut über einen Verteilschlüssel beriet, erklärten sich die Staats- und Regierungschefs bereit, 40 000 Flüchtlinge umzuverteilen, dies allerdings lediglich auf der Basis freiwilliger Zusagen der Mitgliedstaaten.

Im Rahmen des Stockholmer Programms – eines Programms mit Leitlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik – hatte sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, in Europa einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen. In diesem Zusammenhang hatte die EU das «Gemeinsame Europäische Asylsystem» (GEAS) verabschiedet. Das GEAS sollte die Flüchtlingsrechte stärken und die Verfahren in den Mitgliedstaaten 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 zurückgeschickt werden, wo ihnen Gefahr an Leib und Leben droht. Wem die EU Schutz gewährt, der soll überall in Europa menschenwürdige Bedingungen vorfinden. Bis im Juli hatten die Staaten Zeit, dieses System in nationales Recht zu überführen. Mit der Umsetzung der Richtlinien zum Schutz der Flüchtlinge haperte es jedoch: Zwei Monate nach Ablauf der Frist leitete die europäische Kommission gegen 19 der 28 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein.

Während die EU um die Umsetzung des GEAS rang, intensivierten sich die Kämpfe fast überall in Syrien. Immer mehr Menschen verloren ihre Existenz-

Weil immer mehr Staaten ihre Grenzen dicht machten, mussten die Flüchtlinge auf neue Fluchtwege ausweichen. Quelle: Stefania Summermatter, Duc-Quang Nguyen, Kai Reusser (swissinfo.ch)



grundlage und ihr Zuhause. In oftmals schwer erreichbaren Gegenden lebte die zivile Bevölkerung unter misslichsten Umständen. Eine grosse Zahl syrischer Familien war im fünften Kriegsjahr verschuldet und kämpfte ums Überleben. Im Laufe des Jahres verschlimmerten sich nicht nur die Bedingungen für die mehr als sieben Millionen intern Vertriebenen, auch für die vier Millionen Flüchtlinge im Libanon, im Irak, in Jordanien, in Ägypten und in der Türkei wurde die Lage immer aussichtsloser. Da zahlreiche Staaten die zuvor gemachten finanziellen Zusagen nicht einhielten, war im Sommer das «Syria

Refugee and Resilience Programme», mit welchem Menschen vor Ort geholfen werden sollte, erst zu einem Drittel finanziert. Vor diesem Hintergrund sah sich das UNHCR gezwungen, die Ausgaben für Nahrungsmittel, Unterbringung und Schulunterricht schrittweise zu kürzen oder einzustellen.

Die Zahl der Flüchtlinge aus Afrika, dem Nahen und dem Mittleren Osten, welche von Libyen aus übers Mittelmeer gelangen wollten, ging Mitte Jahr zurück. Die Routen, welche viele von ihnen fortan wählten, führten über die Türkei auf die griechischen Inseln.



3

Die Instrumente, welche Europa zum Schutz der Flüchtlinge und der Aussen Grenzen entwickelt hatte, wurden erneut auf die Probe gestellt.

Manche griechische Inseln liegen in Sichtweite zum türkischen Festland. Hier war die Küstenwache im Sommer pausenlos im Einsatz, um Schiffsbrüchige und Ertrunkene zu bergen. Viele Gestrandete und Gerettete zogen ohne Abgabe der Fingerabdrücke weiter. Vom griechischen Festland aus führte sie der Weg nach Mazedonien, wo die Regierung Mitte Juni angekündigt hatte, die Flüchtlingspolitik zu mildern: Neu war es möglich, Mazedonien ohne Registrierung innert dreier Tage zu durchqueren. Die Öffnung der Mazedonien-Route machte die Reise auf dem Landweg einfacher. Der gefährliche Seeweg zwischen Libyen und Italien konnte umgangen werden. Von der mazedonischen Grenzstadt Gevgelija, einem Nadelöhr auf dem Weg nach Westeuropa, ergatterten manche einen Platz in einem der Züge, die täglich nach Tabanovce fuhren, andere gelangten per Bus oder zu Fuss an die serbische Grenze.

Serbien zeigte im Umgang mit den ankommenden Flüchtlingen viel Gelassenheit. In der serbischen Hauptstadt machten Tausende Menschen Rast, bevor sie ihre Reise nach Ungarn fortsetzten. Schon bald trafen immer mehr Menschen im Flüchtlingslager bei Röszke an der ungarisch-serbischen Grenze – die gleichzeitig EU-Aussen-grenze ist – ein. Als sie sich der Registrierung widersetzen und das Lager verlassen wollten, versuchte die ungarische Regierung, die Lage mit Hilfe der Polizei unter Kontrolle zu bringen. Sie liess einen Grenzsaun zu Serbien errichten, die Bahnlinie schliessen und das Auffanglager aufheben. Dies führte dazu, dass auf der serbischen Seite Tausende



4



5

von Menschen blockiert waren und auf alternative Routen ausweichen mussten, die über Kroatien führten.

Kroatien liess die Flüchtlinge unkontrolliert durch sein Gebiet in Richtung Slowenien und Ungarn ziehen. Ungarn reagierte harsch und verlängerte kurzerhand seinen Grenzzaun zu Kroatien. Als nun auch die slowenischen Behörden begannen, den Zugang zum Staatsterritorium drastisch einzuschränken, kam es an der kroatisch-slowenischen Grenze zu einem Rückstau. Angesichts tiefer Temperaturen entschied die slowenische Regierung dann aber doch, die Flüchtlinge, die auf der kroatischen Seite warteten, ins Land zu lassen, damit diese via Österreich weiter nach Deutschland oder Schweden ziehen konnten. Wenig später begann auch Slowenien mit dem Bau eines Grenzzauns. Als die Flüchtlinge im Herbst über die bayrische Grenze nach Deutschland gelangten, waren die Behörden auch hier überfordert. Im November erklärte schliesslich auch Schweden, die «Belastungsgrenze» erreicht zu haben. Obwohl sich Europa mit einer rekordhohen Zahl von Schutzsuchenden konfrontiert sah, war die Schweiz davon nur am Rande betroffen. Zwar stieg auch hier die Zahl der Asylgesuche, doch lag sie immer noch unter jenen während des Kosovo-Krieges.

Mit der Nichtregistrierung der Flüchtlinge wurde das Dublin-Verfahren faktisch ausser Kraft gesetzt. Verschiedene Länder, darunter auch Deutschland und Schweden, setzten in der Folge das Schengener Abkommen aus und führten wieder Grenzkontrollen ein. Die hehren Ziele, welche sich die EU mit dem «Gemeinsamen Europäischen Asylsystem» gesteckt hatte, blieben unerreicht: Die Standards, welche Schutzsuchende in den Mitgliedstaaten

vorhanden, waren noch immer höchst unterschiedlich. Den Bedürfnissen besonders vulnerabler Gruppen wurde nicht überall Rechnung getragen. Die Aufnahmebedingungen vermochten vielerorts humanitären Ansprüchen nicht zu genügen. Zudem variierte die Wahrscheinlichkeit, dass Flüchtlingen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wurde, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich.

Im Bestreben, Herr der Lage zu werden, berief die EU-Kommission im Herbst verschiedene Sondergipfel ein. Im September einigten sich die Justiz- und Innenminister, in Italien und Griechenland sogenannte «Hotspots» einzurichten, in denen neu ankommende Schutzsuchende registriert und identifiziert werden. In diesen Aufnahme- und Registrierungscentren sollen die Behörden durch die europäischen Grenzschutz- und Sicherheitsagenturen unterstützt werden. Mit dieser Massnahme wollte man das Vertrauen in die gemeinsame Grenzpolitik und das Schengener Abkommen wiederherstellen. Zudem beschlossen die Justiz- und Innenminister – gegen den Willen von Ungarn, der Slowakei, Tschechien und Rumänien – einen permanenten Verteilschlüssel, nach dem Asylsuchende in Krisensituationen innerhalb Europas umverteilt werden. Einstweilen sollten 120 000 weitere Schutzsuchende umgesiedelt werden.

An einem weiteren Sondergipfel im Oktober sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um «eine allmähliche, kontrollierte und geordnete Bewegung» der Menschen auf der Balkanroute zu erreichen. An diesem Gipfel, an welchem zehn EU-Staaten sowie Serbien, Mazedonien und Albanien teilnahmen, erklärten sich die Staaten nach wochenlangen gegenseitigen Schuldzu-

weisungen endlich bereit, ihre jeweilige Migrationspolitik besser aufeinander abzustimmen. Wenig später einigten sich die Justiz- und Innenminister an einem weiteren Sondertreffen, bereits gefasste Beschlüsse schneller umzusetzen.

Im November verpflichtete sich die Türkei an einem Sondergipfel, Massnahmen zu ergreifen, um die Zahl der weiterreisenden Flüchtlinge in den EU-Raum zu reduzieren. Im Gegenzug versprach die EU der Türkei Hilfgelder in Milliardenhöhe, die Liberalisierung der Visabestimmungen und die Wiederaufnahme des EU-Beitrittsprozesses. Im Dezember fand schliesslich ein Gipfeltreffen mit den afrikanischen Staatsoberhäuptern statt, an welchem die Bekämpfung der Fluchtursachen, die Rückführung von Flüchtlingen und der Kampf gegen Schleuser diskutiert wurden. Im Gegenzug für die Unterstützung im Bereich der «Migrationsprävention» erklärte sich die EU bereit, für afrikanische Staatsangehörige legale Einreisemöglichkeiten zu schaffen und einen EU-Fonds zur Umsetzung der Massnahmen einzurichten.

Vor Weihnachten waren in Griechenland und Italien erst zwei von insgesamt elf «Hotspots» in Betrieb. Von den insgesamt 160 000 Flüchtlingen, die zur «Entlastung» Griechenlands und Italiens innerhalb Europas hätten umverteilt werden sollen, waren erst etwas mehr als 200 Personen in andere Länder transferiert worden. Die Schweiz, die versprochen hatte, vorerst 1500 Personen freiwillig aufzunehmen, hatte zu diesem Zeitpunkt noch niemanden einreisen lassen. Die Slowakei und Ungarn hatten inzwischen beim Europäischen Gerichtshof gegen den Verteilschlüssel im Dublin-System geklagt. Derweil strandeten an Griechenlands und Italiens Küsten täglich noch immer Tausende Flüchtlinge.

Flüchtlingskrise oder Krise des Flüchtlingsschutzes in der Schweiz?

Die zunehmende Zahl von Asylsuchenden stellt nicht nur Europa auf eine Bewährungsprobe, auch die Schweiz steht vor neuen Herausforderungen bei der Unterbringung und der Integration. Zudem war 2015 Wahljahr: In der Politik und den Medien war die angespannte Situation im Asylbereich Dauerthema.



Das beschleunigte Asylverfahren wird im Asylzentrum Juch in Zürich getestet.



6



7

Das Jahr 2015 wird als dasjenige in die Geschichte eingehen, in welchem das als Flüchtlingskrise bezeichnete Phänomen endgültig auch vor der eigenen Haustür angekommen ist. Knapp 40000 Personen haben in der Schweiz um Asyl ersucht, so viele wie nie mehr seit 1999. Stellt man sie in Relation zu den Zahlen in Europa und den Zahlen weltweit, lässt sich die Zunahme an Asylgesuchen hierzulande jedoch relativieren.

1,4 Millionen Menschen suchten 2015 Asyl in Europa. Während in der ersten Jahreshälfte die Mehrheit der Flüchtlinge in maroden Schiffen die Reise über das Mittelmeer wagten, gewann ab Mitte 2015 die Migrationsroute Türkei-Griechenland-Balkan deutlich an Bedeutung und wurde zum wichtigsten Fluchtweg nach Westeuropa. Die verschiedenen Staaten in Europa waren aber sehr unterschiedlich von der Flüchtlingskrise betroffen. Hauptzielländer waren Deutschland und Schweden, doch auch Österreich, Ungarn, Italien und Griechenland kamen vorübergehend an die Grenzen ihrer Kapazitäten. Der Anstieg der Asylsuchenden blieb in der Schweiz hingegen moderat, der Anteil an Asylgesuchen in Europa sank auf drei Prozent. Die Herausforderungen waren dennoch vielfältig. Bund, Kantone und Gemeinden mussten 2015 ihre Unterbringungskapazität rasch erhöhen. Das Staatssekretariat für Migration SEM steigerte seine Unterbringungsplätze von rund 2300 auf gut 4900. Auch die Kantone und Gemeinden mussten ihr Unterbringungsangebot aufstocken und laufend weitere Asylzentren eröffnen. Die Eröffnung von neuen Asylzentren war jedoch kein leichtes Unterfangen, denn sie löste oft Widerstand bei der Lokal-

bevölkerung aus. In der Not wurden Asylsuchende in militärischen Unterkünften auf Bergpässen, weit abseits vom nächsten Dorf, in unterirdischen Zivilschutzanlagen, beheizten Militärzelten wie im Kanton Aargau oder kleinen Holzhäuschen in der Messehalle in der Stadt Zürich untergebracht.

Angesichts der angespannten Lage schuf der Bundesrat einen Sonderstab Asyl, der bei einer zukünftigen Notlage rasch eingesetzt werden kann. Dieser setzt sich aus Führungsmitgliedern verschiedener Bundesdepartemente (EJPD, EDA, EFD), der Armee, des Nachrichtendienstes, des Grenzwachtkorps und Vertretern der Kantone zusammen. Bei Einsatz würde der Stab federführend in allen Fragen des Asylwesens. Eingesetzt wurde der Sonderstab Asyl bis jetzt noch nicht.

2015 war auch ein Wahljahr. In der Politik, der Öffentlichkeit und den Medien wurde die schwierige Situation im Asylbereich emotional und kontrovers diskutiert. In den Gemütern und im Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer nahm die aktuelle Flüchtlingslage in Europa einen wichtigen Stellenwert ein. Einerseits zeigten sich in der Bevölkerung Besorgnis und Angst, andererseits erlebte die Schweiz auch eine grosse Welle der Solidarität für die Flüchtlinge.

Auch 2015 gab es kein Thema, das die Schweizerinnen und Schweizer mehr beschäftigte als die Migrationspolitik. Das zeigte das Wahlbarometer 2015. Damit hatten sich die Sorgen um die Migrationspolitik gegenüber der Umfrage im Jahr 2013 weiter verstärkt: Die Migration wurde zum Topthema im

Wahlkampf. Während Bund, Kantone und NGOs für die Unterbringung sorgten und so weit als möglich die Integration förderten, schürten politische Akteure die Angst: Sie stellten die angespannte Situation im Asylbereich als Chaos und totalen Kontrollverlust dar. Mit der steigenden Zahl von Asylgesuchen kam erneut auch die Diskussion auf, wer ein «echter» Flüchtling sei und somit Anrecht auf Schutz habe. Diesmal richtete sich der Unmut gegen Schutzsuchende aus Afrika. Die Eritreer stellten 2015 die grösste Gruppe der neuen Asylsuchenden in der Schweiz; sie traf der Ärger gegenüber den «unerwünschten» Flüchtlingen am stärksten.

Die vielen Bilder, Berichte und Zeugnisaussagen lösten allerdings auch eine grosse Welle der Solidarität und Hilfsbereitschaft in der Schweizer Bevölkerung aus. Anfang September sorgte ein Bild eines toten syrischen Flüchtlingsjungen, der nach einer missglückten Überfahrt ertrank und an einen Strand im türkischen Bodrum angespült wurde, weltweit für Bestürzung. Angesichts des offensichtlichen Leids wünschten viele Personen, Flüchtlingen beizustehen, sei es mit Unterbringungsplätzen, mit Geldspenden oder mit freiwilligen Einsätzen bei der Betreuung und Integration.

Steckt die Schweiz wirklich in einer Flüchtlingskrise oder handelt es sich um eine Krise des Flüchtlingsschutzes? Welches sind die richtigen Massnahmen zum Schutze der Vertriebenen? Wie kann die Integration der Flüchtlinge besser gelingen? Die aktuelle Flüchtlingslage in Europa rief auch in der Schweiz diverse Reaktionen und Diskussion hervor.



8

In der Schweiz wurden verschiedenste Massnahmen zum Schutze der Flüchtlinge diskutiert. Auf der einen Seite meldeten sich vermehrt Stimmen aus der Zivilbevölkerung und der Politik, die ein grösseres Engagement der Schweiz bei der dauerhaften Neuansiedlung von besonders verletzlichen Vertriebenen im Rahmen des Resettlement und die Beteiligung am europäischen Umverteilungsprogramm forderten. Auf der anderen Seite wurden die Stimmen lauter, die darauf pochten, die Schweizer Grenzen zu schliessen. Einigkeit bestand einzig darin, dass die Herkunftsländer der grössten Flüchtlingsgruppen und die direkt angrenzenden Länder besser unterstützt werden mussten.

Der Bundesrat vertrat die Haltung, dass sich eine Schliessung der Grenzen und vorübergehende Personenkontrollen nur rechtfertigten, wenn die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit in Gefahr wären. Die Aufnahme von Vertriebenen im Rahmen des Resettlement, setzte der Bundesrat 2015 fort. Im März entschied er, weitere 3000 schutzbedürftige Opfer des Syrienkonfliktes in der Schweiz aufzunehmen. Dies ermöglicht es, die Menschen direkt aus den Krisengebieten zu holen. Im September nahm der Bundesrat eine erneute Lagebeurteilung vor und kam zum Schluss, dass sich die Schweiz am ersten europäischen Umverteilungsprogramm (Relocation) beteiligen wird. Die Umverteilung sollte zur Entlastung der Dublin-Länder an der EU-Ausgangsgrenze beitragen. Diese Beteiligung wurde aber dem im März beschlossenen Kontingent zur Aufnahme von 3000 schutzbedürftigen Personen angerechnet, womit entsprechend weniger Plätze im Resettlement-Programm und für die humanitären Visa zur Verfügung standen.

2015 stand der Status der «vorläufigen Aufnahme» einmal mehr in der Kritik. Eine Mehrheit der gegenwärtig Schutzsuchenden aus Syrien, Eritrea, Afghanistan, Somalia und anderen Ländern erfüllt die eng gefasste Definition des Flüchtlingsbegriffs nicht; sie sind nicht wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung persönlich verfolgt. Schutz suchen und brauchen sie dennoch. Für solche Situationen hat die Schweiz die vorläufige Aufnahme eingeführt. Trotz der Schutzgewährung bleibt die vorläufige Aufnahme aber ein prekärer «Status». Sehr viele der vorläufig aufgenommenen Personen bleiben nicht nur vorläufig, sondern über viele Jahre und viele auch für immer in der Schweiz. Arbeitgeber, die vorläufig Aufgenommene beschäftigen wollen, müssen bei den kantonalen Behörden ein Gesuch einreichen. Zudem müssen Personen mit einer vorläufigen Aufnahme zehn Prozent ihres – meist ohnehin tiefen – Lohnes der Migrationsbehörde abliefern, um damit ihre Asylverfahrenskosten teilweise zurückzuzahlen. Diese Massnahme bestärkt in keiner Weise die Motivation zur Aufnahme einer Arbeit. Problematisch ist die vorläufige Aufnahme somit sowohl für die Betroffenen als auch für die Schweiz. Sie erschwert die Stellensuche und behindert damit den Weg in die finanzielle Selbstständigkeit, was die Sozialkosten für den Staat erhöht.

Die Neustrukturierung des seit Jahren geplanten Asylbereichs machte 2015 zwei Schritte vorwärts und einen Schritt zurück. Die Gesetzesvorlage wurde im Parlament befürwortet. Auch die Evaluation des Testbetriebs zeigte



9

gute Resultate. An der Schlussabstimmung kündigte die SVP jedoch an, das Referendum gegen die Asylgesetzrevision zu ergreifen.

Durch eine grundlegende Neustrukturierung der Verfahrensabläufe soll die Mehrheit der Asylgesuche künftig deutlich schneller behandelt und entschieden werden können. Zu diesem Zweck sollen regionale Verfahrenszentren des Bundes eingerichtet werden, wo die Asylsuchenden untergebracht und die Mehrheit der Gesuche in einem beschleunigten, maximal 140 Tage dauernden Verfahren abgeschlossen werden. Um die rechtliche Qualität der beschleunigten Verfahren weiterhin sicherzustellen, wird der Rechtsschutz ausgebaut.

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben sich an zwei Asylkonferenzen einstimmig dafür ausgesprochen, die Neustrukturierung gemeinsam umzusetzen. In der Herbstsession 2015 stimmte das Parlament der gesetzlichen Grundlage für die Neustrukturierung zu. In mehreren Regionen wurden die Standorte der grossen regionalen Verfahrens- und Ausreisezentren festgelegt.

Das neue Verfahren wird im Testbetrieb Zürich getestet. Anfang Februar veröffentlichte das SEM die Evaluation der ersten zehn Monate. Die Zwischenergebnisse sprechen eine deutliche Sprache: Die dort erprobten Asylverfahren können deutlich schneller durchgeführt und abgeschlossen werden. Die Beschleunigung hat gemäss den Evaluatoren keine negativen Auswirkungen auf die Qualität der Entscheidungen. Der verbesserte Rechtsschutz trage zu korrekten Verfahren bei und Sorge dafür, dass die Asylsuchenden auch



10

negative Entscheide besser akzeptieren. Heftige Kritik gegenüber der Neustrukturierung äusserte einzig die SVP, die sich insbesondere gegen die kostenlose Rechtsvertretung stellte. Aus diesem Grund ergriff die Partei das Referendum. Mit der Gesetzesrevision und den positiven Resultaten des Testverfahrens wurden zwei wichtige Hürden genommen. Der nächste Prüfstein wird die Volksabstimmung zum Referendum der Gesetzesrevision im Jahr 2016 sein.

Neben den Herausforderungen, welche 2015 im Bereich der Schutzgewährung zu meistern waren, liefen die Arbeiten zur Umsetzung von Artikel 121a BV auf Hochtouren. Ende 2015 präsentierte die Schweizer Regierung die Lösung: Die Zuwanderung aus der EU soll künftig mittels einer Schutzklausel gesteuert werden. Der Vorschlag stiess nicht nur auf Zustimmung.

Mit der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 hat sich das Volk für einen Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik der Schweiz ausgesprochen. Der neue Verfassungstext verpflichtet Bundesrat und Parlament, bis Anfang 2017 für alle Ausländerinnen und Ausländer ein neues Zulassungssystem einzuführen, das die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Im Februar 2015 hat der Bundesrat die Gesetzesentwürfe in die Vernehmlassung gegeben und zeitgleich das Mandat zu Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit mit der EU verabschiedet. Das EJPD und das EDA führen seither Konsultationen mit der EU durch. Ende 2015 schlug die Schweizer Regierung vor,



die Zuwanderung aus der EU künftig mittels einer Schutzklausel zu steuern und gegebenenfalls einzuschränken. Sie berief sich dabei auf eine Schutzklausel des Freizügigkeitsabkommens. Die Schutzklausel kann bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen» eingesetzt werden. Solche Probleme sind in der Schweiz freilich trotz der Stärke des Frankens derzeit nicht zu erkennen. Es fragt sich daher, ob mittels der Schutzklausel tatsächlich eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern möglich ist. Offen ist auch, wie die EU darauf reagieren wird.

Anwohner in Basel setzen sich mit einem Transparent für eine Willkommenskultur für Flüchtlinge ein.

Einen unverkrampften Blick auf die Migrationsgesellschaft entwickeln –

das war eines der zentralen Anliegen der Kommissionsarbeit des Jahres 2015. Insbesondere wollte die Kommission die Debatte zur Förderung des inländischen Potenzials, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a geführt wurde, kritisch betrachten und Akzente setzen, die nicht nur den wirtschaftlichen Nutzen von Zugewanderten hervorheben.





11

Sich mit dem Potenzial der Migrationsgesellschaft zu befassen, leitete sich zum einen aus der aktuellen migrationspolitischen Situation mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 121a BV ab. Zum andern war es der Kommission ein zentrales Anliegen, die seit Jahren meist ausschliesslich problemorientierte Sicht auf Migration grundsätzlich zu hinterfragen und einen veränderten Blick auf die Migrationsgesellschaft vorzuschlagen.

Die Frage, wie nach der Annahme der sogenannten «Masseneinwanderungsinitiative» vom 9. Februar 2014 Zuwanderung in die Schweiz begrenzt werden könnte, ohne die bilateralen Verträge kündigen zu müssen, beschäftigte Wirtschaftsvertreter, Rechtsgelehrte, Gewerkschafterinnen und Parteien. Einer der Ansätze war, sich vermehrt um das inländische Potenzial zu kümmern. Darunter sind auch all jene Personen zu verstehen, die zwar nicht über einen Schweizer Pass verfügen, aber bereits (länger) in der Schweiz leben. Ihr Potenzial sollte besser genutzt und für den Arbeitsmarkt fruchtbar gemacht werden. Die Kommission erhoffte sich, dass insbesondere im Rahmen der «Fachkräfteinitiative» griffige Instrumente entwickelt würden, um beispielsweise all jenen erwachsenen Personen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, die über keine Berufsausbildung verfügen – ein beachtlicher Anteil unter ihnen Migrantinnen und Migranten. Oder aber, dass über bessere vorschulische Angebote für Kinder oder ein neues Steuersystem für Ehepaare die Verein-

barkeit von Arbeit und Familie erleichtert würde – Anliegen, die nicht nur Zugewanderten zugutekämen. Die Massnahmen der Fachkräfteinitiative werden vom Seco koordiniert. Der Bericht enttäuschte allerdings, da nur punktuelle Verbesserungen vorgeschlagen wurden und keine umfassende Strategie erkennbar war.

Unabhängig von der Diskussion zur Umsetzung des Artikels 121a BV hatte sich die Kommission bereits in früheren Jahren und speziell im Jahr zuvor intensiv mit der Frage der Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz auseinandergesetzt. Alle Mitglieder der Kommission, speziell aber diejenigen mit einer Migrationsgeschichte, äusserten ihr Unbehagen über die Art und Weise, wie in Öffentlichkeit und Politik über Zugewanderte gesprochen wird. Sie kritisierten die einseitige Sichtweise auf Migrantinnen und Migranten – fast immer problembehaftet und defizitorientiert. Die positiven Seiten der Migration oder die Talente und Fähigkeiten von Zugewanderten würden kaum je thematisiert.

Die Kommission beschloss auf Anregung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten», den Fokus ihrer Arbeit auf das Potenzial im Sinne eines Perspektivenwechsels zu legen. Der häufig negativ besetzten Wahrnehmung, wenn es um Zugewanderte, um junge Menschen der zweiten und der dritten Generation oder um Personen mit einem Migrationshintergrund geht, sollte eine andere Sichtweise entgegengesetzt werden.

Mehrere «Produkte» sind das Ergebnis dieser Arbeit: Die Jahrestagung im Oktober fand unter dem Titel: «Potenzial – der Mehrwert der Migrationsgesellschaft» statt. In ihrer Eröffnungsrede sagte EKM-Vizepräsidentin: «Weshalb werden Menschen mit einer Migrationsgeschichte vorwiegend als Problem wahrgenommen? Weshalb begegnet man Ausländerinnen und Ausländern zunächst immer mit Skepsis? Als Betroffene – ich bin selber vor 38 Jahren in die Schweiz eingewandert – belastet es mich auch persönlich, wie über Zugewanderte gesprochen wird. Ihre Fähigkeiten und Talente werden häufig weder erkannt noch wertgeschätzt, sodass sie besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um Anerkennung zu finden. Viele befinden sich ausserdem in der Situation, dass sie ihre Kompetenzen nicht zur Entfaltung bringen können, sei es, weil ihre Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt ist, sei es, weil ihre Sprachkenntnisse als ungenügend eingestuft werden, sei es, weil sie eine Stelle nicht erhalten, da die Berufserfahrung hierzulande fehlt oder ein fremdländisch klingender Name hinderlich ist.

Es gibt verschiedenste Gründe, weshalb Ausländerinnen und Ausländer mit «Problemen» in Verbindung gebracht werden. Und wir verneinen auch nicht, dass eine pluralistische Gesellschaft viele Herausforderungen mit sich bringt. Was unserer Ansicht nach jedoch notwendig ist, ist ein unverkrampfter Blick auf die Menschen, die hier leben und die noch zu uns kommen werden.»



An der Jahrestagung beteiligte sich auch das Publikum aktiv an der Diskussion.

An der Tagung mit rund 240 Teilnehmenden kamen namhafte Referentinnen und Referenten zu Wort. Die Kulturschaffenden Ilija Trojanow und Andrea Staka sowie Thomas Facchinetti, Präsident der Stadtneuenburger Exekutive, äusserten sich zur Migrationsgesellschaft, die Sozialwissenschaftler Michel Kokoreff und Anne Juhasz nahmen den Potenzialbegriff unter die Lupe, und Hossam Adly, Ekrem Senol und Rohit Jain reflektierten darüber, wie ein neuer

Blick auf die Migrationsgesellschaft in der Politik, den Medien und im Alltag ausgestaltet werden könnte.

In seinem Fazit zur Tagung hielt EKM-Präsident Walter Leimgruber fest: «Wir müssen die Frage des Potenzials umdrehen oder auf jeden Fall deutlich erweitern. Natürlich ist es wichtig, der Politik und der Gesellschaft in diesem Land endlich klarzumachen, welche Potenziale bei Migrantinnen



12

und Migranten nicht genutzt werden. Aber es ist ebenso wichtig und sogar grundlegender, endlich den Schweizerinnen und Schweizern, die offenbar so verzagt sind, aufzuzeigen, über welches Potenzial sie selber, über welches Potenzial dieses Land verfügt. Liebe Unverzagte, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund, gehen Sie ins Land, um den Menschen deren Potenzial zu zeigen, denn nur dann wird dieses Land in der Lage sein, auch Ihr Potenzial sinnvoll zu nutzen.»

Auch die Herbstnummer von «terra cognita» widmete sich diesem Schwerpunkt. Die Ausgabe fragte nach den Rahmenbedingungen, die die Entfaltung von Potenzialen begünstigen, stellte Projekte vor, die sich einem Potenzialansatz verschreiben und porträtierte Personen, die ihre Fähigkeiten und Kompetenzen erfolgreich einsetzen.

Anlässlich der Pressekonferenz vom 17. Dezember schliesslich präsentierte die EKM ihr Positionspapier «Migrationsgesellschaft Schweiz – acht Denkanstösse zum Thema Potenzial». Speziell hervorgehoben wurde auch der nicht ökonomische Beitrag von Menschen mit einer Migrationsgeschichte, etwa im Bereich bürgerschaftlichen und sozialen Engagements oder in Kunst und Kultur. Zu den eher abstrakt gehaltenen Denkanstössen wurden zehn Videoporträts von Menschen mit Potenzial unter dem Titel «Wir sind Schweiz» sowie eine Postkartenserie realisiert. Die Videoclips von Personen unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen Berufen veranschaulichen in jeweils einem Clip von 1 bis 2 Minuten, was die Entfaltung des Potenzials am Beispiel einer konkreten Person heissen kann.



13

1 2015 bildete den Abschluss der Legislaturperiode 2012-2015. Über die vier Jahre hinweg trafen sich die Kommissionsmitglieder an insgesamt 20 Sitzungstagen. Sie vertieften die diversen thematischen Schwerpunkte, die sich die EKM an einer ihrer ersten Zusammenkünfte im Jahr 2012 unter dem Titel «Demografie, Gesellschaft und Migration» gegeben hatte. 2012 befasste sich die Kommission mit der Zuwanderungspolitik, 2013 war den demografischen Herausforderungen gewidmet, 2014 ging es um Asyl und Schutzkonzepte, und 2015 beschäftigte sie sich mit dem Potenzial der Migrationsgesellschaft.

Das Präsidium traf sich regelmässig, um strategische Entscheide zu fällen, die festgelegten thematischen Inhalte zu konkretisieren, die Positionen der Kommission zu migrationspolitischen Vorlagen vorzubereiten und die Anträge betreffend Modellvorhaben zu diskutieren und zu entscheiden. Ein Grossteil der Kommissionsmitglieder war zudem in Ad-hoc-Arbeitsgruppen involviert, in denen Empfehlungen und Positionierungen zuhanden des Plenums ausgearbeitet wurden.

Neben der inhaltlichen Vertiefung des Jahresschwerpunkts Potenzial befasste sich die EKM 2015 mit einer Reihe von migrationspolitischen Vorlagen. Die Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a beschäftigte die Kommission des Öftern; ebenso war die asylpolitische Lage in Europa und in der Schweiz mehrfach Gegenstand von intensiven Diskussionen. Nicht zuletzt machte sich die EKM Sorgen zur Art und Weise, wie in Öffentlichkeit und

Politik zu Migrationsthemen debattiert wird. An ihrer zweitägigen Retraite Ende April lud sie deshalb Vertreter führender Medienhäuser zu einem Austausch ein: Mit Daniel Foppa, Inlandchef des Tages-Anzeigers, Alain Jeannot, Chefredaktor von L'Hebdo, und Mariano Tschuor von der SRG-Generaldirektion wurden Rolle und Verantwortung der Medien in einem politisch sensiblen Bereich diskutiert.

Ende der Legislaturperiode trat gut ein Drittel der Mitglieder – mehrheitlich aus Gründen der Amtszeitbeschränkung – zurück. An der letzten Plenarsitzung vom 1. Dezember verabschiedete Präsident Walter Leimgruber die scheidenden Mitglieder und dankte ihnen für ihr grosses Engagement. Es waren dies: Andrea Banfi, Ruth Derrer, Rahel Frey, Alagipody Gunaseelan, Daniel Keller, Raoul Lembwadio, Beat Meiner, Emine Sariaslan, Rita Schiavi, Marco Schmid, Rolf Stiffler und Denis Torche.

2 Nicht besonders im Fokus der Öffentlichkeit, die von der Asylthematik dominiert war, stand eine Vorlage im Bürgerrechtsbereich. Erstmals in der Geschichte der schweizerischen Gesetzgebung erarbeitete die Verwaltung eine Verordnung, die die Kriterien zur Einbürgerung bundesweit regeln soll. Die EKM erteilte dem Entwurf in ihrer Stellungnahme allerdings die Note «ungenügend», da den Kantonen weiterhin zu viel Ermessensspielraum zugestanden werde. Ausserdem gestalteten sich nach Meinung der Kommission die Abläufe als zu kompliziert und zu wenig transparent.



14

In zehn Videopträs erzählen
Personen mit Potenzial ihre Migrations-
geschichte.



Die EKM hatte 2012 Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht gemacht und sich dabei für ein «einfaches, transparentes und professionelles Einbürgerungsverfahren» ausgesprochen. Diese Anforderungen sah die Kommission im Vernehmlassungsentwurf nicht erfüllt. So würde es ihrer Meinung nach genügen, zu überprüfen, ob eine Person, die sich einbürgern will, einen Eintrag im Strafregister oder im Betreibungsregister hat und ihre Steuern bezahlt hat. Die Verordnung sieht aber vor, dass auch überprüft werden muss, ob diese Person «die öffentliche Sicherheit und Ordnung» beachtet und «die Werte der Bundesverfassung respektiert». Dies soll vor der Einbürgerung mit der Unterzeichnung einer «Loyalitätserklärung» bekräftigt werden. Bei der Überprüfung

dieser Eignungskriterien soll auch die Bereitschaft, diese Vorschriften später zu missachten, einbezogen werden. Bei diesem Punkt zeigte sich nach Ansicht der Kommission am deutlichsten, dass der Verordnungsentwurf den Behörden zu viel Ermessensspielraum einräumte. Die Bewerberinnen und Bewerber würden nicht genügend vor Willkür geschützt.

Zufrieden zeigte sich die Kommission mit den Verfahrensfristen, welche das Staatssekretariat für Migration und die kantonalen Behörden einhalten müssen. Demnach dürfte eine erleichterte Einbürgerung nicht mehr länger als ein Jahr dauern. Allerdings sah die Kommission keine Verbesserungen bei der Transparenz. Sie forderte deshalb, dass Interessierte besser über das Verfahren

und die Eignungskriterien informiert werden und Auskunft über den Stand ihres Verfahrens erhalten.

3 Auch 2015 war die Migrationspolitik stark von Emotionen geprägt. Die EKM entschied deshalb, den Gefühlen in der Frühjahresausgabe ihrer Zeitschrift «terra cognita» einen speziellen Platz einzuräumen. Die Redaktion konnte namhafte Autorinnen und Autoren gewinnen, Beiträge beizusteuern, unter ihnen – um nur die bekannteren zu nennen – Alex Capus, Marius Daniel Popescu, Bernard Comment, Laura de Weck, Dragica Rajčić, Dan Wiener, Nenad Stojanović, Hanif Kureishi, Constantin Seibt und Alberto Nessi.

Die «terra cognita»-Ausgabe thematisierte Ängste, Wut und Ärger, Verunsicherung und diffuses Unbehagen bei den lange Ansässigen, aber auch Verletzungen und schmerzhaft Diskriminierungserfahrungen bei Zugewanderten. Die Geschichten und Impressionen, Interviews und Analysen, die (fiktiven) Gespräche, die Reportagen und Essays ermöglichten das Eintauchen in die gesamte Palette von Migrationsemotionen. Fazit: Negative Gefühle überwiegen zwar meist, doch es gibt auch positive Gefühle des Glücks und der Zugehörigkeit. Und es gibt – wie einige Beispiele zeigen – humorvollen Protest und lustvolle paradoxe Interventionen gegen Ausgrenzung.

16

Projekte

80 Projekte im Programm «Citoyenneté» unterstützt!

Dank diesen zwischen 2008 und 2015 lancierten innovativen Projekten konnten sich zahlreiche Menschen in die öffentlichen Debatten einbringen. Die Kommission will ihre Bemühungen in den nächsten Jahren fortführen.





15



16

Citoyen zu sein, bedeutet, sich aktiv an der Gestaltung der Gesellschaft zu beteiligen, sei es an der Urne oder über andere Kanäle. Doch wie ist politische Partizipation überhaupt möglich, wenn man keinen Schweizer Pass besitzt? Die Antwort ist so vielfältig wie die Schweiz selbst!

Tatsächlich ist der Zugang zu den formellen politischen Rechten je nach lokalen Gegebenheiten mehr oder weniger gewährleistet. An manchen Orten ist er auch ganz versperrt. Das bedeutet, dass fast eine Million Menschen aufgrund der Staatsangehörigkeit und ihres Wohn-

ortes von einer Teilhabe an demokratischen Prozessen auf irgendeiner Ebene ausgeschlossen sind. Neben dem beträchtlichen Demokratiedefizit, das ein solcher Ausschluss bedeutet, entgeht unserem System auch ein beachtliches Potenzial.

Beim Zugang zur politischen Partizipation gibt es eine weitere Unterscheidung: Er kann offiziell erfolgen, wenn man über formelle politische Rechte verfügt, aber er kann auch durch die Hintertür geschehen.

Am Praxistag wurden in Gruppen rund 30 Themen diskutiert.



Im Kanton Zürich zum Beispiel hat die Gemeinde Kloten beschlossen, mit der gesamten Bevölkerung «Landsgemeinden» durchzuführen, um dort Projekte zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der Lebensqualität vorzustellen und darüber abstimmen zu lassen, welches die besten Projekte sind. Die Gemeinde sorgt dann dafür, dass diese umgesetzt werden. Im Kanton Bern hat ein Verein die Kinder und Familien eines Quartiers in die Entwicklung und Umsetzung neuer Aussenanlagen einbezogen. In einem nationalen Projekt haben unbegleitete minderjährige Asylsuchende eine Stimme erhalten. Diese Kinder, die in einer sehr schwierigen Situation sind, haben sich ihre Forderungen überlegt und diese dann den Behörden übergeben.

Was haben all diese Initiativen gemein? Sie ermöglichen denjenigen Menschen eine Teilhabe, die sonst aussen vor gelassen werden. Manchmal steht die Tür halb offen. Dann braucht es oft nur einen kleinen Anstoss, damit die Leute die Schwelle überschreiten. Das passiert beispielsweise in der Stadt Lausanne, wo ein «Bus citoyen» zu den Leuten kommt und sie über ihre Partizipationsmöglichkeiten informiert.



Für den Einsatz zugunsten der politischen Partizipation braucht es einen Perspektivenwechsel: Alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes sollen unabhängig von ihrer Nationalität als Citoyens betrachtet werden. Als Citoyen handeln kann nur, wer als solcher anerkannt ist.

Um diese Arbeit zu unterstützen, hat die EKM im Jahr 2008 das Programm «Citoyenneté» lanciert. Das Programm fördert Projekte, die neue Wege der Teilhabe erproben und der Bevölkerung die Möglichkeit geben, sich zu äussern, Stellung zu nehmen und gemeinsam eine Gesellschaft zu gestalten, die denjenigen entspricht, die darin leben. Die oben

erwähnten Projekte wurden im Rahmen des Programms «Citoyenneté» realisiert. Zwischen 2008 und 2015 wurden rund 80 Projekte unterstützt, welche die Citoyenneté in all ihren Facetten beleuchten.

Angesichts dieses Erfolgs und im Bewusstsein, dass es noch viel zu tun gibt, bis die politische Partizipation der gesamten Bevölkerung Realität geworden ist, hat die EKM beschlossen, eine neue Phase ihres Programms «Citoyenneté» zu lancieren. Dazu wurde eine Dokumentation erarbeitet. Die Broschüre «Auf den Punkt gebracht» erklärt das Konzept der Citoyenneté, das die EKM fördern will. Ergänzend dazu beschreibt

Im «Open Space» des Praxistages haben sich die Teilnehmenden auch über ihre Erfahrungen und Erwartungen ausgetauscht.



17



18

der Flyer «Von der Idee zum Projekt» das Vorgehen zur Einreichung eines Unterstützungsgesuchs. Schliesslich zeigt der Film «Ein Blick in den Alltag» ganz konkret, wie unterschiedliche Akteure in ihrem Umfeld die Citoyenneté fördern.

Der nationale Praxistag «Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden» vom 17. Juni 2015 bot Gelegenheit, ein breites Publikum einzuladen und mit ihm über die Möglichkeiten zur Förderung der Citoyenneté nachzudenken. Catherine Neveu, Forschungsdirektorin am interdisziplinären Institut für zeitgenössische Anthropologie in Paris und seit 26 Jahren Fachfrau für Citoyenneté, betonte in ihrem Referat: «Citoyenneté ist etwas Gewachsenes, etwas Konstruiertes, eine ständige Baustelle.»

Der Höhepunkt dieses Praxistages war der «Open Space». In Gruppen diskutierten alle über rund 30 Themen, die von den Teilnehmenden selbst eingebracht worden waren. Sie sprachen über ihre Erfahrungen, Erwartungen und konkreten oder erst vage vorhandenen Ideen. Die rund 140 Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten so die zentralen Elemente der Citoyenneté selbst in die Praxis umsetzen: mitreden, mitgestalten, mitentscheiden.

Die künftigen Herausforderungen für das Programm liegen in der Begleitung der sich ständig weiterentwickelnden Projekte, in der Suche nach Möglichkeiten, neue Zielgruppen zu erreichen und die Botschaften des Programms «Citoyenneté» weiterzutragen.

Im Programm «Periurban» wurden 2015 die Weichen für die nächsten Jahre gestellt. Im Frühling war für interessierte Regionen Eingabeschluss. Das zur Verfügung gestellte vorgängige Beratungsangebot hat zur Qualitätssicherung beigetragen, indem wirklich nur abgestützte Gesuche eingereicht wurden.

Die gut abgestützten Projekte erleichterten dem Sekretariat die Beurteilung und dem dafür eingesetzten Projektausschuss die Entscheide. In der neuen Programmphase werden sechs bisherige und drei neue Projektregionen am Programm teilnehmen, teilweise mit unterschiedlichen Laufzeiten.

Ein weiteres Projekt aus dem Kanton Neuenburg, das ebenfalls bewilligt und sehr vielversprechend war, musste aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinde La Chaux-de-Fonds für den Moment sistiert werden.

Der Erfahrungsaustausch fand dieses Jahr in Wohlen AG statt, wo das Projekt Toolbox beheimatet ist. Das Treffen war der Bilanzierung der Phase 2 des Programms gewidmet. Jede Projektregion präsentierte ihre wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse.

Die Evaluatoren stellten fest, dass es dank dem Programm gelungen ist, die Themen Integration und sozialer Zusammenhalt in den Projektregionen zu setzen und zu bearbeiten, was vorher nicht oder nur in weit geringerem Umfang der Fall war. Weiter stellten sie fest, dass nun in den

Integrationsförderung in Zahlen

Eingereichte Projektgesuche	51
Genehmigte Projekte	23
Abgelehnte oder zurückgezogene Gesuche	20
Hängige Gesuche	8
Voranfragen und Vorabklärungen	58
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	26
Abgeschlossene Projekte	12
Neu bewilligte Beiträge in CHF	2'385'200

Die EKM unterstützt zahlreiche Projekte im Rahmen der Programme «Periurban» und «Citoyenneté».

Periurban Projektregionen	Phase 2 2012–2015	Phase 3 2016–2020
St. Galler Rheintal (SG)		
Unteres Freiamt (AG)		
Glarus Süd (GL)		
Chablais (VD/VS)		
Valais Central (VS)		
Fricktal (AG)		
Thal (SO)		
Wynental (AG)		
Sursee-Mittelland (LU)		

Projektregionen – dank dem Programm Periurban – Voraussetzungen geschaffen wurden, die zur Verbesserung des Zusammenlebens von Einheimischen und Zugewanderten beitragen. Ein dritter wichtiger Aspekt ist die damit entstandene regionale Vernetzung von Akteuren und Strukturen.

Das regionale Vorgehen hat Modellcharakter bezüglich der Zusammenarbeit der Gemeinden und bezüglich der regional ausgerichteten Fachstellen. Einige Kantone haben sich aufgrund der positiven Erfahrungen für die Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme davon inspirieren lassen.

Über 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten am Austauschtreffen ausführlich zu Themen wie dem Einbezug

von Unternehmen in die Integrationsförderung, der Beteiligung der Gemeindebehörden, der politischen Partizipation von Zugewanderten, aber auch über Fragen betreffend die Zusammenarbeit und die finanziellen Herausforderungen von Gemeinden in Zeiten knapper Ressourcen. Der abschliessende Evaluationsbericht der zweiten Laufzeit von Periurban wird 2016 erscheinen.

Freiwilliges Engagement und Innovationskraft der Zivilgesellschaft im interkulturellen Zusammenleben sind die Hauptanliegen von contact-citoyenneté, dem mit dem Migros-Kulturprozent gemeinsam initiierten Programm. Am Abschlussanlass des zweiten Förderzyklusses wurde wiederum die Vielfalt der prämierten und realisierten Projektideen deutlich sichtbar.

Von den 33 prämierten Projekten sind 23 erfolgreich abgeschlossen und 10 weitere auf dem Weg, erfolgreich abzuschliessen. Insgesamt haben sich 630 Personen und pro Projekt im Schnitt 23 aktiv an der Umsetzung beteiligt. Davon waren 47 Prozent Migrantinnen und Migranten und 74 Prozent Frauen. Erreicht wurden mit den Projekten 12 300 Personen. Im Vergleich zum ersten Durchlauf des Programms 2012/2013 ist dies eine 2,5-fache Steigerung der Beteiligung. Der Erfolg zeigt sich auch darin, dass viele der Projekte weitergeführt werden sollen, auch wenn die Finanzierung nur teilweise gesichert ist. Vor allem die lokalen und regionalen Medien haben über die Projekte informiert (134 Berichterstattungen) und damit auch eine breite Öffentlichkeit vor Ort angesprochen. Der Erfolg bestärkte die EKM und das Migros-Kulturprozent darin, das Programm weiterzuführen und die Kooperation zu erweitern. Neu wird dieses Programm unter dem Dach des Integrationsdialogs «Zusammenleben» der tripartiten Agglomerationskonferenz TAK laufen. Die TAK will mit diesem Dialog den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und wird contact-citoyenneté als Vernetzungspartnerin begleiten. Der neue Zyklus wurde Ende 2015 ausgeschrieben.



19

20

Citoyenneté

Laufzeit	Betrag in CHF	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
2015 - 2017	90'000.00	CH	Schulprojekte für Menschenrechtslernen	éducation21
2015 - 2016	58'400.00	NE	J'habite ici, je participe!	Fédération neuchâteloise des communautés immigrantes
2015 - 2016	40'000.00	ZH	MAXIM interkulturell – Mehr als Theater	MAXIM Theater
2015 - 2016	15'000.00	CH	Politisieren zwischen den Welten	Yusuf Yesilöz
2015 - 2016	24'000.00	CH	Yolda – Unterwegs zwischen der Schweiz und der Türkei	Verein Yolda
2015 - 2016	15'000.00	CH	INTERMEZZO – Ein interkulturelles Theaterprojekt	Co-Produktion visch&fogel
2015 - 2017	25'000.00	CH	DAHEIM IN DER METROPOLE SCHWEIZ - eine Frage der Lebensqualität	Verein Metropole Schweiz
2015 - 2016	30'000.00	ZH	Landsgemeinde Kloten	Verein Landsgemeinde Kloten
2015 - 2016	30'000.00	CH	A travers la Suisse: l'atelier d'éthique sur l'immigration	Association Ethique & Cité
2015 - 2016	30'000.00	CH	Campus für Demokratie	Stiftung Dialog
2015 - 2017	71'800.00	CH	Migrationsspuren vor Ort	Migros-Genossenschafts-Bund
2015 - 2017	400'000.00	CH	Programm kontakt-citoyenneté III	EKM und Migros-Genossenschafts-Bund
2015 - 2016	60'000.00	GE	C'est en participant qu'on devient citoyen	Université populaire albanaise UPA
2015 - 2016	25'000.00	BE	Schriftstellerin in Schulresidenz	artlink, Büro für Kulturkooperation

Periurban

2016 - 2020	250'000.00	LU	Landschaft(f)t Zusammenleben	Regionaler Entwicklungsträger Sursee-Mittelland
2016 - 2017	50'000.00	GL	Glarus Süd sind wir	Gemeinde Glarus Süd
2016	45'000.00	AG	Toolbox Freiamt	Verein für Jugend und Freizeit
2016	50'000.00	VS	Agoris – bibliobus Né pour lire	Association Agoris
2016 - 2020	250'000.00	SO	Wir sind Eins – Das Generationenprojekt Thal	Region Thal
2016 - 2019	160'000.00	AG	mit.dabei – Fricktal	Anlaufstelle Integration Aargau AIA
2016	36'000.00	SG	Zusammenleben im St. Galler Rheintal – Miteinander statt nebeneinander	Verein St. Galler Rheintal
2016 - 2020	250'000.00	AG	Impuls Zusammenleben	aargauSüd impuls

Andere

2015 - 2017	380'000.00	CH	Ausstellung Flucht – Schutz – Integration	Expoforum
-------------	------------	----	---	-----------

Information

Unter dem Titel «Wir sind Schweiz» hat die EKM 2015 zehn Videoporträts von Migrantinnen und Migranten mit Potenzial realisiert. Zudem hat die EKM acht Denkanstösse dazu veröffentlicht. Auch die Herbstausgabe von «terra cognita» ist diesem Thema gewidmet. 2015 wird zum zweiten Mal das Förderprogramm «Citoyenneté» lanciert. Mit neuen Unterlagen, zwei Broschüren und einer DVD, wird Citoyenneté erklärt und visualisiert.



Zehn Videoporträts, zehn Postkarten und acht Denkanstösse zum Potenzial von Migrantinnen und Migranten

Seit ihrem Bestehen hat die Schweiz von der Innovationskraft, dem Erfindergeist und der Schaffenskraft von Zugewanderten profitiert. Doch zu oft wird über Migrantinnen und Migranten nur unter dem Blickwinkel von Defiziten gesprochen. Anlässlich der Jahreskonferenz vom 17. Dezember 2015 hat die EKM daher zehn Videoporträts

und zehn Postkarten von Migrantinnen und Migranten realisiert. Ziel dieser Reihe ist es, die individuellen Fähigkeiten, Begabungen und Qualifikationen von Zugewanderten und ihren Familien aufzuzeigen. Ergänzend hat die EKM acht Denkanstösse veröffentlicht. Die Denkanstösse sollen eine Debatte zum Potenzial der Migrantinnen und Migranten auch über eine rein ökonomische Perspektive hinaus anregen und mögliche Lösungsansätze skizzieren.



21



22

2015 hat die EKM zwei «terra cognita» herausgegeben. Die Frühlingsausgabe widmet sich den Emotionen und Sensibilitäten, welche Migration bei Menschen hervorruft. Die Herbstausgabe vertieft das Jahresthema Potenziale von Migrantinnen und Migranten.



terra cognita 26
Emotionen und Sensibilitäten

Kaum ein Thema löst so viele Emotionen aus wie die Migration. Es geht um Ängste, um Wut und Ärger, um Verunsicherung und diffuses Unbehagen bei lange Ansässigen, aber auch um Verletzungen und schmerzhaft Diskriminierungserfahrungen bei Zugewanderten. Negative Gefühle überwiegen meist, aber es gibt auch positive: Gefühle des Glücks und der Zugehörigkeit. Und es gibt humorvollen Protest und lustvolle paradoxe Interventionen gegen Ausgrenzung. terra cognita taucht in die Welt der Migrationsemotionen ein: mit Geschichten und Impressionen, Interviews und Analysen, (fiktiven) Gesprächen, Reportagen und Essays, die nicht zuletzt für Lesegenuss sorgen.



terra cognita 27
Potenzial

Über Potenzial wird derzeit viel gesprochen. Die aktuelle politische Lage und das hohe (mediale) Interesse, das der Präsenz von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz entgegengebracht wird, werfen Fragen zum Verständnis von Potenzial auf. Werden die Kompetenzen und Talente von Zugewanderten erkannt und wertgeschätzt? Welche Mechanismen führen zu einem Denken in Schubladen, welches den Blick auf die Realität verstellt? Ist Potenzial jenseits des ökonomisch Verwertbaren überhaupt denkbar? «terra cognita» führt die Potenzial-Debatte aus einer etwas andern Optik und setzt einen Kontrapunkt zu gängigen Sichtweisen über Migrantinnen und Migranten, aber auch zur Schweiz als Migrationsgesellschaft.



23

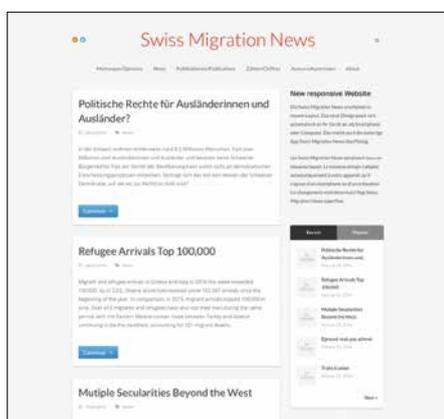


Citoyenneté Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden.

Die EKM will die Citoyenneté fördern, denn es ist ihr wichtig, dass möglichst breite Bevölkerungskreise in politische Prozesse einbezogen werden. Sie ist überzeugt, dass sich die Demokratie darauf abstützt, dass die gesamte Bevölkerung mitreden und auch mitbestimmen kann. 2015 hat die EKM das Programm «Citoyenneté» zum zweiten Mal lanciert. Aufgrund der gemachten Erfahrungen und zur besseren Verständlichkeit des Programms hat die EKM zwei Broschüren und eine DVD realisiert: «Citoyenneté: Auf den Punkt gebracht», «Citoyenneté: Von der Idee zum Projekt» und die DVD «Citoyenneté: Ein Blick in den Alltag». Die Unterlagen sollen den Projektträgern und den Interessierten helfen, die Kernaussagen des Programms zu verstehen und auf dieser Basis gezielt Projekteingaben zu machen. Die DVD veranschaulicht anhand konkreter Projekte das Programm «Citoyenneté» und präsentiert Modellprojekte.

Jahresbericht 2014 Migration im Fokus

Der Jahresbericht 2014 der EKM fasst die wichtigsten Tätigkeiten und Veröffentlichungen der Kommission im Laufe des Jahres zusammen. Zudem gibt er einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen im Bereich Migration auf nationaler und internationaler Ebene.



Blog www.migration-news.ch

Der EKM-Blog www.migration-news.ch hat 2015 eine Auffrischung erhalten und erscheint in einem neuen Layout.

Abschied und Willkommen

Nach 14-jähriger Tätigkeit als Informationsverantwortliche liess sich Elsbeth Steiner, die auch stellvertretende Geschäftsführerin war, frühpensionieren. Wir bedanken uns sehr für ihr grosses Engagement und ihr umsichtiges Wirken und heissen ihre Nachfolgerin, Sibylle Siegwart, herzlich willkommen!

Eidgenössische Migrationskommission

31. Dezember 2015

Mitglieder

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

Fiammetta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, Vizepräsidentin

Etienne Piguet, Professor für Humangeografie, Universität Neuenburg, Vizepräsident

Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen

Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen

Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM

Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern

Ruth Derrer Ballardore, Vertreterin Arbeitgeberverband

Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin

Giuseppina Greco, Vertreterin der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID

Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler

Radouan Jelassi, Experte, Imam

Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV

Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin

Reto Lindegger, Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands SGV

Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe

Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität

Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband

Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin

Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin

Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

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

Denis Torche, Vertreter Travail Suisse

Sekretariat

Simone Prodolliet, 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

Oxel Suarez, Lernender

Bilder im Kopf der Seiten

- 1 An der Pressekonferenz im Frühling setzt sich die EKM ein, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bei den Ausländer-Kontingenten ausgeklammert bleiben.
- 2 Daniel Foppa, Inlandchef Tages-Anzeiger, und Alain Jeannet, Chefredaktor l'Hebdo im Gespräch mit der Informationsverantwortlichen Elsbeth Steiner zum Thema «Migration in den Medien».
- 3 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss begrüsst die Teilnehmenden an der Jahrestagung.
- 4 An der Jahrestagung nahmen rund 240 Personen teil.
- 5 Der Kulturschaffende Ilija Trojanow an einem Podiumsgespräch zum Potenzial der Migrationsgesellschaft.
- 6 Thomas Facchinetti, Präsident der Stadtneuenburger Exekutive, stellt den Ansatz von Neuenburg zur Förderung des Potenzials dar.
- 7 Tagungsmoderatorin Simone Prodoliet.
- 8 Musikalisches Intermezzo: Meduoteran mit Srdjan Vukašinović und Taylan Arian, Akkordeon und Baglama.
- 9 Rohit Jain referiert an der Jahrestagung zum Thema: «Die Welt klopft an und niemand hört zu ...»
- 10 Gesprächsrunde unter der Leitung von Inés Mateos, Kommissionsmitglied.
- 11 Präsident Walter Leimgruber bei der Aufnahme zu einem Interview für die Rundschau.
- 12 Fahrt zur 2-tägigen Plenarsitzung in Hertenstein.
- 13 Bundesrätin Simonetta Sommaruga ist Gast an der letzten Plenarsitzung des Jahres und informiert zur aktuellen Situation im Asylbereich.
- 14 Kommissionsmitglied Dragica Rajčić liest an einer Veranstaltung im Vorfeld der Abstimmung zum Partizipationsreglement der Stadt Bern.
- 15 Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der EKM, moderiert den Praxistag zu Citoyenneté.
- 16 Diskussion im Plenum am Praxistag zu Citoyenneté.
- 17 Im Rahmen des Programms Periurban findet in Weinfelden ein Fest der Kulturen statt.
- 18 Am Fest der Kulturen in Weinfelden gibt es ein spezielles Kinderprogramm.
- 19 Präsidium und Sekretariat an einer zweitägigen Arbeitssitzung.
- 20 Rückblick auf die Legislaturperiode 2012-2015 und Verabschiedung der scheidenden Kommissionsmitglieder.
- 21 Die EKM möchte mit ihren Publikationen einen wichtigen Beitrag zum Wissenstransfer in Migrationsfragen leisten.
- 22 Alle Kommissionssitzungen werden simultan übersetzt.
- 23 Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche EKM, an einer Jahrestagung.

Herausgeber

Eidgenössische
Migrationskommission EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
www.ekm.admin.ch

Texte

Sekretariat EKM

Fotos

Keystone: S. 4, 8, 11; Swissinfo: S. 6;
Christoph Schütz: S. 23
Restliche Fotos: Sekretariat EKM
und Alex Uehlinger

Redaktion

Sibylle Siegwart

Gestaltung

bertschidesign

Realisation

medialink, Zürich

Druck

Cavelti AG, Gossau

Vertrieb

Bundespublikationen BBL, Bern
Artikelnummer: 420.910.15D
www.bundespublikationen.admin.ch

© EKM | 2016

