



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission  
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht **2011**  
**Migration im Fokus**

<b>Vorwort</b>	3
Simone Prodoliet, Geschäftsführerin der EKM	
<b>Migration international</b>	4
<b>Migration in der Schweiz</b>	8
<b>Aktivitäten der Kommission</b>	
Grundlagen und Politik	12
Integrationsförderung	16
Schweizer Integrationspreis	19
Information	20
EKM-Mitglieder	22

#### Impressum

**Texte/Fotos:** Sekretariat EKM **Redaktion:** Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign Zürich **Druck:** Cavelti AG, Gossau  
**Vertrieb:** BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern [www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch) **Art.-Nr.:** 420.910.11D

## Abschied und Neubeginn

Ende 2011 legte Francis Matthey nach zehn Jahren grossen Engagements sein Mandat als Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM und ihrer Vorgängerin, der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, nieder. In seiner Abschiedsrede erinnerte er an die Verantwortung aller, sich für eine pluralistische Schweiz, in der allen Bevölkerungsteilen Anerkennung und Respekt entgegengebracht wird, stark zu machen:

«Die Schweiz ist nicht – oder nicht mehr – das einzige Land, das auf Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen ist, um seinen Bedarf abdecken zu können. Auf dem Markt der qualifizierten Arbeitskräfte steht sie international in einem Wettbewerb. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass unser Land zu seiner Offenheit, seiner Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie zu seiner Willkommenskultur steht. Den Zugewanderten muss mehr Achtung entgegengebracht, und feindselige Haltungen müssen aufgegeben werden. Ich denke hier ganz besonders an den Familiennachzug. Migrantinnen und Migranten sollen nicht für Probleme im

Wohnungs- und Mietwesen oder für Belastungen der Infrastruktur verantwortlich gemacht werden.

Politische Debatten werden zunehmend in misstrauischem oder gar feindseligem Ton geführt. Diese nähren unterschwellige Ängste, bestätigen Klischees und verunglimpfen Zugewanderte. Besonders islamische Gemeinschaften sind von stereotypen Zuschreibungen betroffen, die sie verletzen und diskriminieren. Ablehnung und Misstrauen entstehen insbesondere, weil mehr über die Kosten der Einwanderung debattiert wird und weniger über ihren Nutzen. Wir sollten nicht vergessen: Trotz aller Spannungen und Fehler, die es immer gegeben hat und immer geben wird – Integrationsprozesse sind in unserem Land insgesamt als gelungen zu beurteilen.

Die Politik bezüglich Zugewanderten braucht Offenheit, Bereitschaft für Neues und Solidarität. Die kulturelle Vielfalt der Schweiz, ihr Sinn für Demokratie und ihr Verständnis von föderalistischer Ordnung sind dabei die Basis für Integration, für die Schaffung von



Zugehörigkeit und für die Identifikation mit den Werten unserer Gesellschaft.»

Im Namen aller Kommissionsmitglieder und des Sekretariats sprechen wir Francis Matthey für sein engagiertes Wirken unsern grossen Dank aus! Die Ausrichtung, die er der EKM gegeben hat, wird zweifellos überdauern.

Wir heissen Walter Leimgruber, der das Präsidium der EKM auf den 1. Januar 2012 übernommen hat, herzlich willkommen und wünschen ihm und allen Mitgliedern, die neu in die Kommission gewählt wurden, bei dieser anspruchsvollen Aufgabe viel Erfolg und alles Gute!

A handwritten signature in dark ink, reading 'Simone Prodoliet'.

Simone Prodoliet  
Geschäftsführerin der EKM

**Begonnen hat alles mit Moham-**  
**med Bouazizi,** der sich in der tunesischen Provinz  
als Obst- und Gemüsehändler durchschlug und mit wiederkehren-  
den Schikanen der Polizei zu kämpfen hatte. Aus Protest übergoss  
sich Mohammed Bouazizi mit Benzin und zündete sich an.



© Chappatte dans « Le Temps », Genève - [www.globecartoon.com](http://www.globecartoon.com)

1



Bouazizi verkörpert die Misstände, welche die arabische Jugend in den Aufstand trieben: Repression, Korruption, Bespitzelung, die Willkür der Sicherheitsdienste, die Armut weiter Teile der Bevölkerung, Arbeits- und Perspektivlosigkeit einer ganzen Generation.

**Die Regierungen Nordafrikas und des Mittleren Ostens gerieten 2011 in Bewegung und mit ihnen die Bevölkerung. Mit ihrem Ruf nach mehr Demokratie stiessen die Demonstranten in Europa offene Türen ein – weniger weit geöffnet waren die Türen hingegen für Menschen, die vor autoritären Regimes flüchteten.**

Es waren junge Aktivistinnen und Aktivisten, welche den «arabischen Frühling» erwachen liessen. Den Missständen hielten sie die Losung «Karama» entgegen. «Karama» umfasst all das, was verloren ging und was es zu erlangen gilt. Die Protestierenden forderten mehr Demokratie und Bürgerrechte. Solche aus dem Westen übernommenen Konzepte erlaubten es einem grossen Teil der europäischen Bevölkerung, sich mit der arabischen Revolution zu identifizieren.

Der Westen hat die arabische Revolution mit seinen Ideen aber auch mit seinen Kommunikationsmitteln tief beeinflusst. Ins Rollen gebracht hat die Protestbewegung eine Handvoll Internet-Aktivisten, die geschickt umzugehen wussten mit Twitter, Facebook und Youtube. Bis Ende 2011 sind bei Auseinandersetzungen zwischen Unzufriedenen und Sicherheitskräften Tausende von Zivilisten umgekommen; vier Diktatoren mussten ihren Hut nehmen.

**Die Selbstverbrennung Mohammed Bouazizis trieb in Tunesien Tausende von Menschen auf die Strasse. Mit brutaler Gewalt gingen die Sicherheitskräfte Ben Alis gegen die Demonstrierenden vor. Doch schliesslich musste Ben Ali dem Druck der Strasse nachgeben. Am 14. Januar 2011 setzte er sich mit seiner Familie fluchtartig nach Saudi-Arabien ab. Acht Monate später fanden die ersten freien Urnenabstimmungen in der Geschichte Tunesiens statt.**

Aus der Wahl zur verfassunggebenden Versammlung gingen die gemässigten Islamisten der Nahda, die unter Ben Ali verboten war, als stärkste Kraft hervor. Die Nahda kündigte eine Koalition mit einer liberalen und einer linksgerichteten Partei an. Mit der breiten Abstützung sollten Bedenken ausgeräumt werden, die neue Führung könne einen radikal-islamischen Kurs einschlagen. Die drei Koalitionsparteien einigten sich auf eine Teilung der Macht bei den Spitzenämtern.

**Dem Sturz des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak gingen wochenlange Proteste auf dem Tahrir-Platz in Kairo voraus. Als der Druck auf Mubarak zu gross wurde, betraute er den obersten Militärrat mit der Verwaltung des Landes und suchte in Sharm el-Sheikh Zuflucht.**

Mohammed Hussein Tantawi, Mubaraks Verteidigungsminister und Vorsitzender des Militärrats, gab den Kurs vor. Er ging auf den Tahrir-Platz, um mit den Demonstrierenden zu sprechen. Statt tiefgreifenden Reformen beschränkte er sich jedoch darauf, die

Versprechungen zu garantieren, die Mubarak zuvor gemachten hatte. Zwar verhinderte er, dass auf Demonstranten geschossen wurde, doch die Legitimität Mubaraks stellte er nicht in Frage. Auch in Ägypten schnitten bei den Wahlen islamische Parteien am Besten ab, obwohl nicht sie zu den Demonstrationen aufgerufen hatten.

**Der Abgang Mubaraks war der Auslöser der Protestbewegungen, die im Februar und März die Regime in Libyen, Jemen, Bahrain und Syrien herausforderten. Doch die autoritären Machthaber dieser Länder liessen sich von den Aufständen nicht mehr überrumpeln und entwickelten Gegenstrategien.**

Diese bestanden im Wesentlichen in der Mobilisierung der eigenen Anhänger, im Einsatz von Gewalt gegen die Demonstranten und in militärischen Interventionen. Das rücksichtslose Vorgehen der Sicherheitskräfte hat dem oppositionellen Lager jedoch weitere Anhänger zugeführt und die Regierungen einen grossen Teil ihrer Legitimität gekostet.

Auch in Libyen brodelte es. Seit Jahrzehnten regierte Muammar al-Gaddafi sein Land mit eiserner Hand. Was der Herrscher wollte, war für den Untertan Gesetz. Gaddafis Willkür waren keine Grenzen gesetzt: Hinrichtungen, Entführungen und Folterungen waren zum Erhalt seiner Macht ebenso verbreitet wie Kollektivstrafen. An den Schaltstellen seiner Macht sassen nahe Verwandte. Die Überwachung der Bevölkerung war lückenlos. Kaum jemand wagte es, über Politik zu sprechen. Wirtschaftlich brache die Ölförderung



3



4



dem Land jene finanziellen Mittel, die es möglich machten, den mächtigen Sicherheitsapparat zu unterhalten. Die Ölexporte in westliche Länder gestatten es Gaddafi zudem, alle für die Versorgung des Landes nötigen Güter zu importieren.

Widersprüche und Willkür kennzeichneten auch Gaddafis Aussenpolitik. In vielen afrikanischen Staaten stiess sein mit Sprunghaftigkeit gepaarter Nepotismus auf Misstrauen. Hingegen war das Verhältnis westlicher Staaten zu Gaddafi ambivalent. Zwar wurde Gaddafis Aussenpolitik im Westen verurteilt. Wenn es aber darum ging, wirtschaftliche Beziehungen zu pflegen oder illegaler Migration vorzubeugen, reisten westliche Regierungschefs auch mal nach Tripolis und machten Gaddafi ihre Aufwartung.

**In Libyen mündeten die friedlichen Kundgebungen und die blindwütige Repression des Regimes innert kurzer Zeit in einen Bürgerkrieg. Andauernde Gewalt gegen die Zivilbevölkerung bewog die Nato schliesslich dazu einzugreifen. Gedeckt wurde die Intervention durch ein UNO-Mandat. Mit gezielten Schlägen ermöglichte es der Nato-Einsatz den Rebellen, selbst gegen die Truppen des Machthabers vorzugehen.**

Auch im Jemen wurden die friedlichen Proteste brutal niedergeschlagen. Präsident Saleh setzte Scharfschützen auf die Demonstranten an. Innert kürzester Zeit befand sich das Land am Abgrund eines Bürgerkriegs. Als sich sowohl die Anführer verschiedener Volksgruppen als auch Minister und Generäle gegen

Saleh wandten, sah sich dieser gezwungen, die Macht unter Vermittlung des Golfkooperationsrats (GCC) an seinen Vizepräsidenten Abed Rabbo Mansur Hadi abzutreten. Trotz Rücktrittserklärung mischte Saleh weiter mit. Über seinen Sohn sicherte er sich Einfluss.

**Lange Zeit schien es, als würde Syrien von der Protestwelle im arabischen Raum nicht erfasst. Doch dann wurden Jugendliche verhaftet, die Parolen des ägyptischen Widerstands an eine Mauer schrieben. Die Jugendlichen wurden festgenommen und gefoltert. In Vorstädten und in wirtschaftlich zurückgebliebenen ländlichen Gebieten gingen die Leute auf die Strasse.**

Zwar machte Präsident Baschar al-Assad darauf hin Zugeständnisse und bekundete seinen Willen, Reformen durchzuführen. Doch blieb es bei Versprechungen, im Alltag änderte sich wenig. Gezielt schürte das Regime unter den Minderheiten ethnisch-konfessionelle Ängste. Die Gewalt der Sicherheitskräfte gegen die Demonstranten wurde fortgesetzt. Ende Jahr herrschten in weiten Teilen Syriens bürgerkriegsähnliche Zustände.

**Im Zuge der Demokratiebewegungen in Tunesien und Ägypten kam es auch in Bahrain zu Demonstrationen. Aktivisten besetzten den Perlenplatz in Manama. Dies war der Auftakt für die grösste Protestbewegung in den Golfstaaten. Getragen wurde sie von der schiitischen Mehrheit, die rund zwei Drittel der Bevölkerung Bahrains bildet. An den Protesten beteiligten sich aber auch liberale Sunniten.**

Nachdem bei der Räumung des Perlenplatzes vier Aktivisten getötet worden waren, beauftragte König Hamad bin Isa Al Kalifa Kronprinz Salman, Gespräche mit den oppositionellen Schiiten zu führen. Die Schiiten forderten ein Ende der Diskriminierung, ein Mitspracherecht in einer gewählten Regierung, die gemäss der Grösse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zusammengesetzt ist. Bereits in der Vergangenheit hatten sich an dieser Frage Proteste entzündet. Gegner dieser politischen Öffnung riefen Truppen ins Land. Diese stammten aus verschiedenen Golfstaaten, vor allem aber aus Saudi-Arabien. Als Sicherheitskräfte den Perlenplatz im März erneut räumten, wurden unter Anwendung von Gewalt Hunderte von Zivilisten verhaftet und in Gefängnissen systematisch gefoltert. Auf Druck der Öffentlichkeit versprach der König schliesslich, Reformen in Angriff zu nehmen. Das Eingreifen Riads in Bahrain kann als Beginn einer arabischen Gegenrevolution gedeutet werden.

Zwei Strömungen, die sich in den Protestbewegung offenbart haben, werden beim Aufbau der neuen Ordnung in Nordafrika und im Mittleren Osten bestimmend sein: der Nationalismus und der Islam. Der einigende Ruf nach Würde, Demokratie und Arbeit führte zunächst zum Sturz der Machthaber Tunesiens und Ägyptens und mündete in Libyen, Jemen, Syrien und Bahrain schliesslich in Wirrungen und Gewalt.

**Im Westen fanden die friedlichen Protestbewegungen zunächst viel Sympathie. Der Ruf nach Freiheit und Demokratie traf den Kern des westlichen Selbstverständnisses. Doch**



5

- 1 Der arabische Frühling stellte die Asylpolitik Europas auf die Probe.
- 2 Martina Caroni (links) präsentiert an der Medienkonferenz die Empfehlungen der EKM zu den Sans-Papiers.
- 3 Die EKM war mit Simone Prodoliet am Muslim-Dialog des Bundes vertreten.
- 4 5 Installation zum Thema Migration am Global Forum on Migration and Development in Genf.

**schon bald breitete sich Angst vor unkontrollierter Zuwanderung aus. Italien und Malta waren die beiden Staaten, welche am stärksten mit der flüchtenden Bevölkerung aus dem arabischen Raum konfrontiert waren. Dennoch flohen lediglich 50 000 der insgesamt 800 000 Personen aus Libyen und Tunesien dorthin. Die Folgen des «arabischen Frühlings» bestimmten die migrationspolitischen Diskussionen in Europa.**

Als die ersten Boote mit tunesischen und libyschen Migranten auf der italienischen Insel Lampedusa landeten, forderte das italienische Parlament bei der EU umgehend finanzielle und technische Unterstützung. In den Augen Italiens sollte die Bürde zwischen den europäischen Staaten aufgeteilt werden: Asylsuchende sollten auf die einzelnen EU-Staaten verteilt werden. Mit diesem Vorschlag stiess Italien jedoch auf wenig Gegenliebe. Manche Staaten argumentierten, dass die Zahl der Flüchtlinge so gering sei, dass gemeinsame Massnahmen nicht in Betracht gezogen werden müssten. Andere argumentierten, dass es Italien nicht anstehe, die anderen Mitgliedstaaten um Unterstützung zu bitten. Schliesslich habe Italien den libyschen Diktator Muammar al-Gaddafi während Jahren hofiert und ihn bezahlt, damit er die Zuwanderung aus Nordafrika und der Subsahara nach Italien verhindere.

Italien reagierte auf die fehlende Unterstützung, in dem es rund 22 000 tunesischen Migranten Bewilligungen erteilte, um sich in Europa frei zu bewegen. Dies veranlasste die Regierung Sarkozy umgehend dazu, die südlichen

Binnengrenzen zu Italien abzuriegeln und in den Zügen systematische Personenkontrollen durchzuführen.

**Diese Unstimmigkeiten zwischen Nachbarn und Mitgliedern der Europäischen Union eröffnete eine Grundsatzerdebatte zur Schengen-Zusammenarbeit und zur Frage, wann es Mitgliedstaaten erlaubt sein soll, interne Grenzkontrollen durchzuführen.**

Während täglich neue überfüllte Boote auf Lampedusa zusteueren, ging in Europa das Ringen um eine gemeinsame Asylpolitik weiter. Noch immer werden Asylsuchende in der EU unterschiedlich behandelt. Die Aussichten, Schutz zu erhalten, hängen stark davon ab, welcher Mitgliedstaat den Asylantrag prüft. Mitten in der Krise im arabischen Raum mahnte EU-Kommissarin Cecilia Malström: «Wir brauchen ein EU-weit effizientes, gerechtes Asylverfahren und angemessene, vergleichbare Leistungen bei der Aufnahme von Asylbewerbern. Die Standards, die wir auf europäischer Ebene vereinbaren,

sollten einfach, klar und kosteneffizient sein. Die EU muss für ihre Werte eintreten und all denen Schutz gewähren, die zu uns flüchten, um Verfolgung und Krieg zu entgehen.»

Europas Reaktion auf den arabischen Frühling förderte in aller Deutlichkeit zutage, wie wackelig das Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten ist. Die Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der EU in Zuwanderungs- und Asylfragen ist gross. In der Europäischen Union hat der arabische Frühling in Bezug auf Fragen des Asyls, der Zuwanderung und der Kontrolle der Aussengrenzen Konfliktlinien zu Tage befördert. Das Misstrauen zeigte sich auch im Schengen-Raum, wo für Drittstaatsangehörige der Personenverkehr mit Hilfe des Schengen-Visums in 25 Unterzeichnerstaaten möglich ist.

#### Dublin-Verfahren

Der Dublin-Vertrag ist Teil der Bilateralen II. Die Dublin-Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz, dass jedes Asylgesuch, das im Dublin-Raum gestellt wird, auch effektiv geprüft wird und dass nur ein Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs und die allfällige Aufnahme zuständig ist. Wenn festgestellt wird, dass eine Person in einem anderen Staat bereits ein Asylgesuch gestellt hat, kann sie in diesen Staat zurückgeschickt werden. Bei der Abwicklung des Verfahrens findet das nationale Recht

des zuständigen Dublin-Staates Anwendung.

2011 gab es in der Schweiz 10 958 «Dublin-Fälle». Im Rahmen des Dublin-Verfahrens wurden 9347 Personen in jenes europäische Land zurückgeführt, in welchem sie ihr Asylgesuch gestellt hatten (1557 nigerianische, 2028 tunesische Staatsangehörige). Im Gegenzug wurde die Schweiz in 1611 Fällen ersucht, Personen im Dublin-Verfahren zurück zu nehmen.

- 1 Die Plakate zur «Masseneinwanderung» prägten den öffentlichen Raum während Wochen (Foto Keystone).
- 2 Am Treffen der Ausländer- und Integrationskommissionen in Zürich wurde auch über die Schaffung von Lehrstellen debattiert.
- 3 An der interreligiösen Woche in St. Margrethen fanden wichtige Begegnungen statt.
- 4 EKM-Geschäftsführerin Simone Prodoliet beim Video-Interview.
- 5 EKM-Mitglied Simon Röthlisberger und Susin Park vom UNHCR-Büro für die Schweiz im vertieften Gespräch.
- 6 Intermezzo an der EKM-Tagung 2011 zum Thema Föderalismus: I Pelati Delicati.
- 7 Francis Matthey und Martina Caroni beim Mediengespräch.

**Das Thema «Zuwanderung»** stand 2011 bei nahezu allen gesellschafts- politischen Debatten im Vordergrund. Ob zu Fragen von Verkehr, Raumplanung, Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder Infrastruktur – immer wieder wurde die gleiche Frage gestellt: «Wie viele Ausländer erträgt die Schweiz?»





2



3

**Die Migrationsthematik beherrschte in weiten Teilen die öffentlichen Diskussionen und stand auch im Vorfeld der Parlamentswahlen im Vordergrund. Eine im Frühjahr veröffentlichte Umfrage, an der rund 1200 Personen sowie 400 so genannte Führungspersönlichkeiten teilgenommen hatten, fasste zusammen, wie die Schweizer Bevölkerung die demographische Zukunft der Schweiz beurteilt. Der Frage der Zuwanderung wurde dabei besonderes Gewicht verliehen.**

Eine Westschweizer Zeitung kommentierte die Ergebnisse der Umfrage des Forschungsinstituts M.I.S.Trend wie folgt: Die Mehrheit sei der Meinung, die Schweizer seien stolz auf den wirtschaftlichen Erfolg ihres Landes und seien sich bewusst, dass dieser Erfolg unter anderem auch der Zuwanderung in die Schweiz zu verdanken sei. Probleme ortete man in der mangelnden Vorbereitung auf ein rasches und kontinuierliches Wachstum – etwa im Bereich Infrastruktur und Raumplanung. In der deutschen Schweiz tönte es anders: Die meisten Berichte setzten die Resultate der Umfrage unter Titel wie: «Die Schweizer möchten die Einwanderung begrenzen» oder «Akzeptanz der Zuwanderung stösst an ihre Grenzen».

Dieses Beispiel ist symptomatisch dafür, wie seit Längerem über Themen der Migration gesprochen wird. Es wäre jedoch verkürzt, aufgrund des genannten Beispiels die unterschiedlichen Sichtweisen auf denselben Sachverhalt auf den «Röstigraben» zurückführen zu wollen. Man muss zwar immer wieder konstatieren, dass die «Ausländerfrage» in der Romandie tendenziell entspannter angegangen wird als in der deutschen Schweiz (und übrigens auch

im Tessin), und generell ein anderer Zugang zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen auszumachen ist. Betrachtet man jedoch die Einstellung gegenüber Zugewanderten bei allen ausländerepolitischen Abstimmungen, kann man feststellen, dass die Skepsis gegenüber Migrantinnen und Migranten dort höher ist, wo wenige Kontakte mit Zugewanderten bestehen. Dies gilt für die gesamte Schweiz.

Die insbesondere in der deutschen Schweiz verbreitete Skepsis gegenüber Zugewanderten machte sich die SVP zunutze, indem sie Ende Juli die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» lancierte. Mit aggressiv gestalteten Plakaten beherrschte sie optisch den Wahlkampf vor den Parlamentswahlen. Die Ergebnisse der Wahlen deuten jedoch darauf hin, dass die Wählenden dieser Art von Stimmungsmache wenig abzugewinnen vermochten.

**«Chancengleichheit verwirklichen», «Vielfalt berücksichtigen», «Potenziale nutzen» und «Eigenverantwortung einfordern» – das waren die vier Grundprinzipien, auf die sich Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden im Hinblick auf eine gemeinsame Integrationspolitik einigten. Auf Einladung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) trafen sich am 12. Mai rund 250 Entscheidungsträgerinnen und -träger staatlicher wie nicht-staatlicher Institutionen in Solothurn zur zweiten Nationalen Integrationskonferenz, um über aktuelle integrationspolitische Herausforderungen zu diskutieren.**

Vier Persönlichkeiten erläuterten die vier Grundsätze: TAK-Präsident Guy Morin, Regierungspräsident des Kantons Basel-Stadt, Pascal Broulis, Präsi-

dent der Konferenz der Kantonsregierungen und Regierungspräsident des Kantons Waadt, Corine Mauch, Vorstandsmitglied des Schweizerischen Städteverbandes und Stadtpräsidentin von Zürich, sowie Bundesrätin Simonetta Sommaruga. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) äusserte sich zum Prinzip «Eigenverantwortung einfordern». Dass die Beteiligten ihre Eigenverantwortung wahrnahmen, sei ein Grund dafür, dass Integration in der Schweiz im Grossen und Ganzen gelinge. Jedoch seien sich noch nicht alle der Notwendigkeit eigener Leistungen bewusst. Deshalb sollen künftig alle Beteiligten stärker in die Pflicht genommen, die Rahmenbedingungen deutlicher formuliert und die rechtlichen Bestimmungen verbindlicher festgelegt werden. Sommaruga kündigte an, noch 2011 einen Entwurf für die Revision der aktuellen integrationsrechtlichen Bestimmungen in den Bundesrat zu bringen.

Ständerat Hannes Germann (Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes SGV), welcher im Namen der TAK die Konferenz schloss, zog eine positive Bilanz des Anlasses. Es sei erfreulich, dass der Bundesrat, die Kantonsregierungen sowie die Exekutiven von Städten und Gemeinden sich im Rahmen der TAK auf eine gemeinsame Strategie zur Stärkung der schweizerischen Integrationspolitik verständigt hätten. Jede staatliche Ebene sei gewillt, zu deren Umsetzung beizutragen. Der Bund und die Kantone verstärkten die Unterstützung der kommunalen Ebene in der Integrationsförderung, ohne deren Flexibilität und Spielräume einzuschränken. Die Integration geschehe vor Ort, in Gemeinden und



4



5

Städten. Diese würden den Handlungsbedarf im Integrationsbereich kennen. Eine erfolgreiche Integrationspolitik, die sich am gesellschaftlichen Zusammenhalt und am Wohlergehen der Schweiz zeige, brauche aber die enge Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen. Die vier genannten Grundsätze bildeten die Basis, um Integrationsprozesse erfolgreich zu machen. Er beendete seine engagierte Rede mit: «Vier gewinnt!»

**Die Umwälzungen in den arabischen Staaten wirkten sich auch auf Migrationsbewegungen in die Schweiz aus. Im Februar wurde ein «Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung» mit Vertretungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie der zuständigen Bundesbehörden, dem Bundesamt für Migration (BFM), dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie dem Grenzwachtkorps (GWK) einberufen. Dieser Fachausschuss analysierte laufend die Lage und befasste sich mit Fragen der Unterbringung von Asylsuchenden.**

Während in der ersten Jahreshälfte der prognostizierte Anstieg von Asylgesuchen kaum ins Gewicht fiel, fand eine erste merkliche Zunahme im Verlauf des Monats Mai statt. Im Mai 2011 wurden 2254 Asylgesuche eingereicht, was gegenüber dem Vormonat einer Zunahme um 51 Prozent entsprach. Aufgrund der unsicheren Lage in Libyen und in anderen Ländern Nordafrikas blieb der Migrationsdruck aus dieser Region weiterhin hoch, was sich

auf die Gesuchszahlen auswirkte. Bund und Kantone waren vor allem vor die Herausforderung gestellt, zusätzliche Unterkünfte für die Asylsuchenden bereitzustellen. Insgesamt stieg im Jahr 2011 die Zahl der Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr um rund 45 Prozent auf 22 551. Das war der höchste Gesuchseingang seit 2002. Wichtigstes Herkunftsland war Eritrea mit 3356 Gesuchen, gefolgt von Tunesien mit 2574 und Nigeria mit 1895 Gesuchen.

Im Zusammenhang mit der Unterbringung wirkte sich der Umstand, dass die Strukturen des Asylwesens unter Bundesrat Blocher auf rund 10 000 Gesuche jährlich reduziert worden waren, verhängnisvoll aus. In der zweiten Hälfte von 2011 wurden intensive Anstrengungen unternommen, zusätzliche Unterkünfte in Kantonen und Gemeinden zu schaffen. Vielerorts führte dies in den betroffenen Gemeinden zu Unmut bei der Bevölkerung und zu öffentlichen Kontroversen.

**Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement war im Berichtsjahr mit mehreren Gesetzesprojekten befasst: Es legte einen Entwurf für die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes aus dem Jahr 1952 vor, schickte eine umfassende Teilrevision des Ausländergesetzes in die Vernehmlassung, befasste sich mit der gesetzlichen Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und verabschiedete eine Zusatzbotschaft zur laufenden Asylgesetzrevision.**

Im März verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des Bürgerrechts. Im Grundsatz sollen laut Gesetzesentwurf nur mehr «erfolgreich integrierte» Ausländerinnen und Aus-



6



7

länder das Schweizer Bürgerrecht erhalten. Ausserdem sollen künftig nur noch jene Personen um Einbürgerung ersuchen können, die bereits im Besitz einer Niederlassungsbewilligung, einem so genannten «Ausweis C» sind. Sie müssen zudem eine Reihe weiterer klarer Voraussetzungen erfüllen, die das Gesetz nennt, namentlich die Respektierung der Werte der Bundesverfassung, die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen, den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Der Gesetzesentwurf sieht ferner vor, dass gut integrierte Personen bereits nach acht Jahren Wohnsitz in der Schweiz eingebürgert werden können. Zudem sollen nach einem Wohnsitzwechsel die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen maximal drei Jahre betragen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats beschloss am 19. Mai allerdings Nichteintreten: Für die Linke ging die Vorlage zu wenig weit, für die Rechte zu weit. Die Behandlung des Geschäfts in den Räten wurde auf 2012 verschoben.

Eine weitere umfangreiche Gesetzesrevision verabschiedete der Bundesrat am 23. November. Laut Medienmitteilung will er das Integrationsrecht für alle «verbindlicher und gegenseitiger» gestalten. Dazu hat er eine entsprechende Vernehmlassung zur Teilrevision des Ausländergesetzes sowie von fünf Gesetzen in Bundeszuständigkeit eröffnet. Die geplanten Anpassungen bilden einen grundlegenden Teil des bereits im Februar vom Bundesrat verabschiedeten Integrationsplans. Bund und Kantone sollen die Integrationsförderung auf gemeinsame Ziele ausrichten und die finanziellen Mittel um bis zu

40 Millionen Franken erhöhen. Der Integrationsdialog mit allen wichtigen Partnern soll intensiviert werden.

Künftig soll die Anmeldung zu einem Sprachkurs oder der Nachweis von Kenntnissen in einer Landessprache vorausgesetzt werden, damit Familienangehörige aus Drittstaaten in die Schweiz nachgezogen werden können. Dies soll für Partnerinnen und Partner von Schweizerinnen und Schweizern wie auch von Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus Drittstaaten gelten. Der Gesetzesentwurf bestimmt auch die Kriterien, nach welchen die Behörden die Integration beurteilen. Die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung soll künftig nur dann erteilt werden, wenn diese Kriterien erfüllt sind. Weitere Vorschläge betreffen die flächendeckende Erstinformation für alle Neuzuziehenden, der zwingende Abschluss von Integrationsvereinbarungen bei Personen mit Integrationsrisiken sowie der Beitrag der Arbeitgeber zur Integration. Die Vernehmlassung dauert bis zum 23. März 2012.

Zur Umsetzung der «Ausschaffungsinitiative» setzte Bundesrätin Sommaruga eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Heinrich Koller, dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Justiz, ein. Die Arbeitsgruppe legte Ende Juni einen Bericht mit vier Varianten vor, wobei die Mehrheit Wert darauf legte, dass die Grundprinzipien der Verfassung und das Völkerrecht bei der Umsetzung beachtet werden; sie lehnte daher die Variante der Initianten ab. Die Arbeitsgruppe empfahl, die Fortführung der Arbeiten auf der Basis der von der Mehrheit der Arbeitsgruppe erarbeiteten anderen Varianten vorzunehmen.

Die Vertreter des Initiativkomitees werteten dies als Abschwächung der vom Verfassungsgeber angestrebten Verschärfung der Ausschaffungspraxis.

In der Zusatzbotschaft zur laufenden Asylgesetzrevision, die am 23. September verabschiedet wurde, möchte der Bundesrat mit kurzfristig realisierbaren Massnahmen eine effizientere Abwicklung und die punktuelle Beschleunigung der Asylverfahren ermöglichen. Er schlug vor, eine Vorbereitungsphase vor dem eigentlichen Asylverfahren zu schaffen, die medizinischen Abklärungen bei verfahrensrelevanten gesundheitlichen Beeinträchtigungen in den bestehenden Empfangs- und Verfahrenszentren durchführen zu lassen sowie punktuelle Verbesserungen des Rechtsschutzes zur Erhöhung der Qualität der Eingaben der Asylsuchenden einzuführen. Ausserdem soll ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem EJPD und dem Bundesverwaltungsgericht zur Vereinfachung und gegenseitigen Abstimmung der administrativen Abläufe stattfinden.

«Das ist von Kanton zu Kanton verschieden!» Diese Aussage hört man allenthalben, wenn es um Fragen der Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen geht. Die Auswirkung des föderalistischen Systems auf die Praxis in den Kantonen war einer der thematischen Schwerpunkte, mit dem sich die EKM 2011 befasst hat. Daneben beschäftigte sich die Kommission mit aktuellen Fragen rund um Bürgerrecht, Integration und Asyl.





2



3

Bereits bei der Festlegung der Themenschwerpunkte zur Legislaturplanung 2008 bis 2011 hatte sich die EKM entschieden, die Auswirkungen des Föderalismus auf die Migrations- und Integrationspolitik genauer unter die Lupe zu nehmen. Hintergrund dafür war das 2006 in einer Volksabstimmung angenommene Ausländergesetz, welches seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist. Die Vorgängerkommission der EKM, die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, hatte nach der Abstimmung darauf hingewiesen, dass «im Interesse der Chancengleichheit eine Harmonisierung in der Anwendung des Integrationsbegriffs in den Kantonen anzustreben sei».

Der Föderalismus gehört zum schweizerischen Grundverständnis des Staates. Die Kantone legen die Regeln für wichtige Bereiche des Zusammenlebens für ihr Gebiet selber fest. Und auch dort, wo der Bund zuständig ist, ist er für den Vollzug meistens auf die Kantone angewiesen. Schliesslich aber sind es die Gemeinden, welche die Entscheide der beiden oberen Ebenen ausführen müssen – oder wie es der Bürgermeister von Poschiavo an der Föderalismuskonferenz in Mendrisio ausdrückte: «Wir sind es, die man an der Krawatte packt.»

Der Föderalismus ist eine anspruchsvolle und – wahrscheinlich – nicht die effizienteste Organisationsform. Das gilt auch für Migrationsfragen. Wie lange man bis zur Einbürgerung warten muss, ob der Familiennachzug gewährt wird, ob das Härtefall-Gesuch eines Sans-Papiers Chancen hat – das hängt in grossem Masse vom Wohnkanton ab. Wird dabei die Chancengleichheit gewahrt? Und ist es in Zeiten der Personenfreizügigkeit und des Schengen-

Raums angebracht, dass für eine Gruppe von ausländischen Bewohnern die Kantonsgrenzen manchmal unüberwindbar scheinen?

Zur Klärung dieser und weiterer Fragen hat die EKM eine Studie in Auftrag gegeben, Autorinnen und Autoren eingeladen, zu ausgewählten Themenbereichen Beiträge für die Schwerpunktnummer von «terra cognita» zu schreiben und ihre Jahrestagung durchgeführt, an der debattiert wurde, ob der Föderalismus ein Segen oder ein Fluch für die Migrationspolitik sei. Erwartungsgemäss fielen die Antworten dazu je nach Standpunkt unterschiedlich aus: Aus der Sicht des Bundes wären einheitliche Regelungen – nicht zuletzt auch mit Blick auf Chancengleichheit – zu begrüssen, aus der Perspektive der Kantone wurde hervorgehoben, dass ein föderalistisches System sowohl im Interesse jener sein könne, die Neues erproben möchten als auch jener, die an einer bewährten Praxis festhalten wollen. Thematisiert wurde ausserdem die Rolle von Städten, die oftmals als Motor für Innovation im Zusammenhang mit Integration wirken, weil sie diejenigen sind, die als erste mit Veränderungen konfrontiert sind.

Anlässlich des UNO-Tags der Migrantinnen und Migranten vom 18. Dezember stellte die EKM die Studie «Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen» der Öffentlichkeit vor. Die Kommission liess untersuchen, wie in konkreten Handlungsfeldern die Praxis der Kantone bei der Umsetzung ausländerrechtlicher Bestimmungen aussieht: im Bereich von Einbürgerung, von Langzeitaufenthalt, von Zulassung (Familiennachzug und Arbeitsmigration) sowie von Asyl und Härtefallregelungen. Sie interes-

sierte sich dafür, wie die Kantone mit dem ihnen zur Verfügung stehenden «Ermessen» umgehen, welche Chancen sich dabei ergeben und welche Risiken damit verbunden sind.

Wie die Autorinnen und Autoren der Studie festhalten, führen unterschiedliche Erfahrungen und Bedürfnisse in den Kantonen naturgemäss zu unterschiedlichen Praxisansätzen und zur Nutzung von Handlungsspielräumen. Interessant ist, dass dabei nicht allein die Sprachregion ausschlaggebend ist, ob eine tendenziell liberale oder eine eher restriktive Politik verfolgt wird. Von zentraler Bedeutung ist der Urbanitätsgrad: In urban geprägten Kantonen, in welchen auch der Ausländeranteil deutlich höher ist als in ländlich geprägten Kantonen, lässt sich eine liberalere Haltung ausmachen. Mit andern Worten: Dort, wo sich mehr Personen ausländischer Herkunft aufhalten und mehr Kontakte zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung bestehen, werden ausländerrechtliche Bestimmungen tendenziell liberaler umgesetzt. Die Autoren der Studie haben darauf hingewiesen, dass die Behörden dabei im Sinne ihrer Stimmbevölkerung handeln – im Fall von liberaler Handhabung der Bestimmungen wissen sie eine tendenziell «migrationsfreundliche» Bevölkerung hinter sich. Die Ergebnisse der Studie werden die EKM weiter beschäftigen und beispielsweise bei ihrer Stellungnahme zur Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes berücksichtigt werden.

Auch 2011 versammelte sich die Kommission an fünf Sitzungstagen, wobei sie sowohl zu aktuellen migrationspolitischen Fragen Stellung nahm wie auch selbst gesetzte thematische Schwerpunkte bearbeitete.

- 1 Im Periurban-Projekt im Chablais wurde eine regionale Variante des Spiels Helvetic entwickelt.
- 2 Podiumsgespräch am Kommissionen-Treffen in Zürich.
- 3 Stadtpräsidentin Corine Mauch an der Tagung in Zürich.
- 4 Anne Rüffer vom Ausländerbeirat Zürich und Elsbeth Steiner von der EKM führen durch das Kommissionentreffen.
- 5 Die Berner Gemeinderätin Edith Olibet fordert an der Föderalismustagung der EKM mehr Rechte für die Städte.
- 6 Das langjährige Kommissionsmitglied Walter Schmid an seiner letzten EKM-Sitzung.

**1** Wie bereits 2010 beobachtete die Kommission auch im Berichtsjahr, dass in der Öffentlichkeit eine wachsende Skepsis gegenüber Zuwanderern festzustellen war. Sie führte dies einerseits auf die für den Herbst vorgesehenen Parlamentswahlen und den damit verbundenen Wahlkampf zurück, stellte aber auch fest, dass viele gesellschaftspolitische Herausforderungen wie etwa steigende Preise auf dem Wohnungsmarkt in den Zentren der Städte oder ungelöste Fragen der Umweltpolitik zu Unrecht auf die ausländische Wohnbevölkerung bezogen werden.

Die EKM widmete sich dieser Thematik in mehreren Diskussionen und konnte für die Befürchtungen und Ängste in der Schweizer Bevölkerung Verständnis aufbringen. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass viele der geäußerten Befürchtungen vorschnell mit der Präsenz von Zugewanderten in Verbindung gebracht würden.

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Wachstum ergeben, hängen auch, aber nicht nur mit der Migrationsthematik zusammen. Die Fragen, die sich hier stellten, müssten vielmehr etwa im Zusammenhang mit vorausschauender Raumplanungs-, Infrastruktur-, Verkehrs- und Wohnungspolitik behandelt werden. Auch das Thema der «Bedrohung der Umwelt» durch Wachstum sei in den genannten Politikfeldern anzugehen.

So ist es eine Tatsache, dass die Schweiz von den Zahlungen ausländischer Arbeitskräfte in unsere Sozialwerke profitiert. Ohne Zuwanderung wäre nach Berechnungen des Departements des Innern die AHV seit 1992

defizitär. Die Zuwanderung trägt ausserdem dazu bei, dass die demographische Alterung nicht so rasch vonstatten geht, wie wenn nur Schweizer in diesem Land lebten. Allerdings muss man sich bewusst sein, dass die demographische Alterung durch Migration allein nicht aufgehalten werden könnte. Es sind auch hier innovative Ansätze gefragt, wie soziale Sicherheit gewährleistet werden könne.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Schweizer Wirtschaft nicht florieren würde, könnte unser Land nicht auf ausländische Arbeitskräfte zählen. Ein grosser Teil des Dienstleistungssektors und des industriellen Sektors würde ohne sie zusammenbrechen. Nicht nur die grossen Konzerne sind auf Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. 80 Prozent der KMU bezeichnen die Rekrutierung von gut ausgebildetem Personal als derzeit grösste Herausforderung. Erneut hielt dabei die Kommission fest, dass die flankierenden Massnahmen ein unabdingbarer Bestandteil der Öffnung gegenüber der EU sind. Die Bemühung, diese tatsächlich durchzusetzen, ist im Interesse nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch der Wirtschaft.

Schliesslich wurde betont, dass die Schweiz bezüglich Integration ein Erfolgsmodell darstellt, selbst wenn manche anderer Ansicht sind. Dennoch gibt es auch in diesem Politikfeld offene Fragen, die nicht abschliessend beantwortet werden können: etwa im Zusammenhang damit, wie sich Institutionen darauf einrichten sollen, dass die schweizerische Gesellschaft pluralistischer wird. Es ist weder der Schweizer Bevölkerung noch den Zugewanderten damit gedient, wenn eine Gesellschaft heraufbeschworen wird, die es nicht



einmal vor hundert Jahren gegeben hat. Vielleicht müsste vermehrt darüber nachgedacht werden, wie die Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes sich als aktive Bürgerinnen und Bürger, als Citoyens – unabhängig des Passes – fühlen und engagieren könnten, ganz im Sinne einer verantwortungsvollen Zuwendung zur Schweiz mit ihrem Erbe als pluralistischer Gesellschaft.

**2** Etwas stärker als in andern Jahren befasste sich die Kommission 2011 mit Fragen internationaler Migrationspolitik. Präsident Francis Matthey und Geschäftsführerin Simone Prodolliet reisten im Frühjahr nach Brüssel und Strassburg und trafen zahlreiche Personen, die mit europäischer Migrationspolitik befasst sind. Im Herbst empfing die EKM Delegationen von Amnesty International und der OSZE: An beiden Anlässen war die Situation religiöser Minderheiten in der Schweiz Thema. Ende November schliesslich fanden die Civil Society Days des Global Forum on Migration and Development in Genf statt, an dem um die 200 Delegierte aus der ganzen Welt eine breite Palette von Fragen diskutierten.

Für die EKM besonders aufschlussreich war der Besuch in Brüssel und Strassburg. Aus den Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der EU-Behörden sowie mit Abgeordneten des EU-Parlaments liessen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Schweiz wird als unbestrittener Teil Europas angesehen.
- Die EU hat eine andere Perspektive auf Migration: Unterschieden wird nach mobilen EU-Bürgern und



4



5

6

migrierenden Nicht-EU-Bürgern. Als «Ausländer» wahrgenommen werden nur Personen von ausserhalb der EU.

- Die Personenfreizügigkeit wird als wichtiger Teil der EU-Politik und als Grundlage für den Zusammenhalt in der EU nicht in Frage gestellt.
- Die Mobilität von EU-Bürgerinnen und -Bürgern hält sich in Grenzen und nimmt nur langsam zu.
- Die europäische Integration ist weitgehend gelungen.
- Die Immigration von Nicht-EU-Bürgern ist im Steigen begriffen.
- Die Migration von Drittstaatsangehörigen in die EU ist wichtig, um Engpässen in der Wirtschaft zu begegnen (und die demographische Alterung aufzuhalten).
- Eine gemeinsame Vision in Bezug auf Integrationspolitik existiert nicht.
- Auch EU-Bürgerinnen und -Bürger hätten es im Prinzip nötig, an Integrationsmassnahmen partizipieren zu können, selbst wenn sie dazu nicht verpflichtet werden können.
- Das System Dublin erweist sich in Zeiten von Krisen als ungenügend. Insbesondere Staaten mit grossen Aussengrenzen sind überproportional von Migrationsbewegungen betroffen.

**3** Mit dem Ende des Jahres 2011 ist auch das Ende der Legislaturperiode 2008–2011 verknüpft. Elf von dreissig Mitgliedern mussten aus Gründen der zeitlichen Beschränkung von drei Legislaturperioden zurücktreten; für einige waren auch Gründe der beruflichen Belastung oder des Alters ausschlaggebend, sich nicht für eine weitere Legislatur zur Verfügung zu stellen. Auch Präsident Francis Matthey, der sein Amt 2002 angetreten hatte, er-

### klärte nach zehn Jahren an der Spitze der Kommission seinen Rücktritt.

An ihrer letzten Sitzung im Dezember hielten die Kommissionsmitglieder Rückschau auf die erste Legislaturperiode der auf 2008 fusionierten Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Sie äusserten sich sehr positiv über die geleistete Arbeit der vergangenen vier Jahre und zeigten sich befriedigt, dass es der neuen Kommission gelungen sei, in allen ihr übertragenen Themenbereichen der Migrationspolitik Akzente zu setzen. Zwar sei es bisweilen enttäuschend, dass die sorgfältig gemachten Studien und Publikationen, die Empfehlungen und Vorschläge der Kommission oft nicht Eingang in die Berichterstattung der Medien fänden. Gleichzeitig wurde aber auch hervorgehoben, dass es nicht im Interesse der Kommission sein könne, vor allem darauf bedacht zu sein, von den Medien wahrgenommen zu werden. Wichtiger

sei, mit seriöser Grundlagenarbeit dazu beizutragen, lösungsorientiert die Herausforderungen der Migrationspolitik angehen zu können und mit den entsprechenden Akteuren zusammenzuarbeiten. Im Zentrum stehen muss nach Ansicht der Kommission ihre Glaubwürdigkeit, die auf faktenorientierter Grundlagenarbeit und sachlicher Argumentation beruht.

An der festlichen Verabschiedung von Francis Matthey, zu der zahlreiche Gäste aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Forschung und Praxis der Integrationsarbeit geladen waren, wurde das Engagement des Präsidenten gewürdigt. Der Anlass bot dabei nicht nur Gelegenheit, Rückschau auf zehn Jahre des Wirkens von Francis Matthey zu halten, sondern auch den Austausch zu pflegen und alte Bekannte wieder zu sehen.

### Die neuen Mitglieder der Kommission ab 2012

2012 beginnt eine neue Legislaturperiode. Mehrere Mitglieder konnten wegen der Amtszeitbeschränkung nicht mehr gewählt werden. Der Bundesrat hat im November 2011 folgende neue Mitglieder der EKM gewählt:

Walter Leimgruber, Seminar für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Basel, *Präsident*  
Etienne Piguet, Universität Neuenburg, Institut für Geografie, *Vize-Präsident*

Andrea Banfi, Soziologe, Gemeinde Chiasso  
Rahel Frey, Generalsekretariat Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Bern  
Radouan Jelassi, Imam, muslimische Glaubensgemeinschaft Tessin, Viganello  
Inés Mateos, Gleichstellungsbüro Stadt Basel  
Peter Neuhaus, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern  
Emine Sariaslan, Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM, Bern  
Marco Schmid, Schweizerische Bischofskonferenz, migratio, Freiburg  
Daniela Sebeledi, Konferenz der Fachstellen für Integration KOFI, Genf  
Iris Seidler-Garot, Zürich

1 Katharina Staeger vom Projekt Toolbox am Erfahrungsaustausch zum Programm Periurban.  
 2 Ruth Tennenbaum von der EKM und Martin Staub stellen das Projekt «Glarus Süd sind wir» vor.  
 3 Verantwortliche aus allen Periurban-Projekten tauschen in Walzenhausen Erfahrungen aus.



## Im Bereich der Modellvorhaben wurde das Berichtsjahr geprägt durch die Planung der nächsten vier Jahre und die Weiterentwicklung der Programme.

2011 wurden sowohl das Themendach «Citoyenneté» wie auch die Programme «Periurban» (ländlicher Raum) und «projets urbains» (Quartierentwicklung) für die nächsten vier Jahre neu aufgestellt. Für die Themenfelder «Periurban» und «Citoyenneté» ist die EKM alleine zuständig.

Das Programm «projets urbains» wird zusammen mit dem Bundesämtern für Raumentwicklung (ARE), für Migration (BFM), für Wohnungswesen (BWO) und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) umgesetzt. Die neue Ausschreibung hat 22 Städte dazu bewogen, ein Gesuch einzureichen. Die Gesuchstellenden mussten aufzeigen, welche methodischen und fachlichen Herausforderungen sie im Rahmen der Quartierentwicklung bearbeiten möchten. Man kann festhalten, dass die Gesuche von sehr guter Qualität waren. Wegen der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen konnten aber nur 10 Projekte ins Programm aufgenommen werden. Darunter befinden sich 5 bisherige und 5 neue Städte.

**Strategisches Ziel des Programms «projets urbains» ist es, das Zusammenleben im Quartier nachhaltig zu verbessern, die Lebensqualität zu erhöhen und die soziale Integration zu fördern. Das Programm dient in erster**

**Linie dazu, methodische Instrumente und Vorgehensweisen zu testen, welche die Zusammenarbeit in verschiedenen Politikfeldern und -ebenen optimieren, die zivilgesellschaftlichen Akteure und die Quartierbevölkerung in die Prozesse involvieren und an der Entwicklung beteiligen.**

Dieses koordinierte und interdisziplinäre Vorgehen ist das Modellhafte des Programmansatzes. So kann beispielsweise die bauliche Erneuerung einer Siedlung oder eines Quartiers zu Zielkonflikten und Verdrängungseffekten führen. Es braucht deshalb eine Auseinandersetzung, die es ermöglicht, auf die damit einhergehenden sozialen Herausforderungen einzugehen, den raumplanerischen und infrastrukturellen Anforderungen Rechnung zu tragen und die Quartierbewohner in die Lösungsfindung einzubinden. Solche Prozesse sind meist komplex und brauchen genügend Zeit. Das Programm soll dafür die nötigen Hilfestellungen geben und die Erfahrungen systematisch auswerten.

Das Förderprogramm zum Zusammenleben im periurbanen Raum, kurz «Periurban», wird ebenfalls weitergeführt. 2011 wurde auch hier eine Ausschreibung an die Gemeinden in 15 Regionen adressiert. Im Gegensatz zu Quartier-

entwicklungsprozessen sollen bei diesem Programm die Praxis im Bereich der Integration und des sozialen Zusammenhalts auf einer regionalen Ebene entwickelt werden; und zwar in ländlichen bzw. periurbanen Regionen. Dies ist sowohl organisatorisch wie inhaltlich für Gemeinden und Regionen nach wie vor eine grosse Herausforderung.

Für die nächsten 4 Jahre möchte die EKM mit dem Programm «Periurban» folgende Wirkungen erzielen:

- Der Zugang der zugezogenen Wohnbevölkerung zu den Angeboten der Regelstrukturen wird sichergestellt.
- Strukturelle Hemmnisse werden abgebaut, und es werden Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung ergriffen.
- Der Informationsstand der verschiedenen Zielgruppen (Behörden, Zugezogene, Ansässige) über die jeweiligen Bedürfnisse, Lebensweisen etc. wird verbessert.
- Die Teilnahme aller gesellschaftlichen Gruppen am öffentlichen Leben und an öffentlichen Entscheidungsprozessen wird sichergestellt.
- Modellhafte Ansätze zur Integrationsarbeit und zum Zusammenleben auf regionaler Ebene in periurbanen Regionen sind eingeleitet und gete-



1



2



3

stet. Sie entsprechen einem Bedürfnis.

- Die Region verfügt über Instrumente und Strukturen, um regionale Entwicklungen im Bereich des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Integration zu fördern. Diese werden von den lokalen Behörden mitgetragen und umgesetzt.
- Lokale Akteure und Projektträger sind in der Lage, Massnahmen zur Verbesserung des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Integration zu konzipieren, auszuführen und bezüglich deren Wirksamkeit zu evaluieren.

**8 Projekte aus den Regionen Chablais, Fricktal, Freiamt, Glarus Süd, St. Galler Rheintal, Zentral-Wallis, Val de Travers und der Region Weinfelden werden an diesen Themen in den nächsten vier Jahren arbeiten. Das Programm bietet Unterstützung durch Begleitung, Erfahrungsaustausch, Schulung usw. Die Erfahrungen der ersten Phase wie auch der neuen Legislatur werden gesammelt und zugänglich gemacht.**

Nebst den ordentlichen Arbeiten wurde die Arbeit im Programm Periurban 2011 durch die Entwicklung und Lancierung der neuen Ausschreibung, die Prüfung der Gesuche und die Verhand-

lungen mit den Trägerschaften geprägt.

**Die EKM möchte, dass möglichst alle Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes an Meinungsbildungs- und Mitbestimmungsprozessen teilhaben können. Unter dem Begriff «Citoyenneté» sollen deshalb in der nächsten Legislatur Projekte gefördert werden,**

- welche sich im Themenfeld der politischen Partizipation ansiedeln;
- welche darauf hinzielen, die Mitsprache im öffentlichen Leben zu verbessern;
- welche neue Wege des Einbezugs in Entscheidungsprozesse erkunden.

Eine niederschwellige und auf Freiwilligkeit aufgebaute Möglichkeit sich einzubringen, bietet der mit dem Migros-Kulturprozent ins Leben gerufene Ideenwettbewerb für mehr Partizi-

pation am Gemeinwesen und zur Verbesserung der Qualität im interkulturellen Zusammenleben. Die inhaltliche und die formale Gestaltung der Ausschreibung und der Arbeitsinstrumente von «Citoyenneté» wie auch die Entwicklung der Kooperation mit dem Migros-Kulturprozent und die Lancierung von «contact-citoyenneté» waren weitere Arbeitsschwerpunkte im Berichtsjahr.

Selbstverständlich wurde die Begleitung und Bearbeitung der laufenden Projekte sowie die Prüfung der Berichte und Abrechnungen nicht aus den Augen verloren, ganz nach dem Motto: «Es gibt viel zu tun, packen wir es an!»

#### Integrationsförderung EKM 2011 in Zahlen

Bearbeitete Gesuche	22	Bewilligte Beiträge	Fr. 1262000.-
Genehmigte Projekte	13	Durchschnittlicher Beitrag	Fr. 97077.-
Voranfragen	15		
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	18		
Abgeschlossene Projekte	16		

- 1 2 Thomas Facchinetti, Neuenburg, reicht das Diplom an sein Team weiter.  
 3 Valérie Kernen, Leiterin des ausgezeichneten Projekts «Vivre ici en venant d'ailleurs».  
 4 Karl Grunder aus Stans bedankt sich für die Auszeichnung.



## Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
<b>Citoyenneté</b>				
2011 – 2012	45 000	CH	Teilnehmen - Teilhaben: Politisches Mentoring mit Migrantinnen	cfd - Christlicher Friedensdienst
2010 – 2011	170 000	CH	Projekt Forum 2010 - 2011	FIMM - Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten
2011 – 2013	306 000	CH	Programm kontakt-citoyenneté.ch	EKM und Migros Kulturprozent
2011	20 000	CH	Diaspora und Friedensförderung	CAUX-Initiativen der Veränderung
2011 – 2012	100 000	LU	Citoyennete: Umsetzung Teil-haben statt Geteilt-sein	Hochschule Luzern - Soziale Arbeit Institut für Soziokulturelle Entwicklung
2011 – 2015	56 000	CH	Exil-Citoyenneté. Repenser l'exil pour être citoyen lucide	Collège International de Philosophie, Programme Exil Citoyenneté
2011 – 2012	90 000	VD	La citoyenneté, ça s'apprend	Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés - BLI
2011 – 2013	180 000	ZH	MAXIM-Interkulturell - mehr als Theater	Verein MAXIM Theater
<b>Projets urbains</b>				
2008 – 2011	100 000	CH	Interdepartementales Programm «Projets urbains»	ARE, BWO, FRB, BFM, EKM, BASPO
<b>Andere</b>				
2011	45 000	CH	Integrationspreis 2011	EKM
2011 – 2012	30 000	CH	Eigentlich wollten wir zurückkehren - Alter und Migration	Reck Filmproduktion GmbH
2011 – 2012	70 000	CH	Auftragsstudie: Ältere MigrantInnen in der Schweiz	Forum Alter und Migration
2011 – 2013	50 000	BE	Evaluation Boys To Men Mentoring	Verein Boys To Men

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2011 (erscheint im Herbst 2012).



1



2



3

## Das Amt für multikulturellen Zusammenhalt des Kantons Neuenburg und das Bistro Interculturel in Nidwalden teilen sich den Schweizer Integrationspreis 2011.



4

Der Schweizer Integrationspreis wird seit 2005 von der EKM jedes zweite Jahr vergeben. Seit 2009 beteiligt sich die Konferenz der Integrationsdelegierten an der Auswahl der Projekte. Aus der Liste der von den Integrationsdelegierten nominierten Projekte wählte die aus EKM-Mitgliedern bestehende Jury zwei unterschiedliche Preisträger aus.

**Dem Projekt «Vivre ici en venant d'ailleurs» vom Amt für multikulturellen Zusammenhalt des Kantons Neuenburg gelingt es seit Jahren, mit Portraits von Migrantinnen und Migranten Good News über Zugewanderte in die Medien zu bringen.**

Jury-Präsidentin Carmel Fröhlicher-Stines zeigte sich in der Laudatio auch beeindruckt von der Ausdauer aller Beteiligten, welche bereits seit neun Jahren an diesem Projekt arbeiten: «Das Projekt macht auf positive und respekt-

volle Weise sichtbar, dass hier Menschen aus verschiedenen Kontinenten zusammenleben. Und es gibt ihnen die Möglichkeit, sich zu ihrer Migration und zu ihrem Leben hier zu äussern. Ziel dieser Interviews ist es, dass Zugewanderte und Einheimische sich näher kommen.»

**Mit dem «Bistro Interculturel» hat eine Gruppe von engagierten Personen aus Nidwalden niederschwellige Angebote zur Begegnung und zum Austausch zwischen Einheimischen und Zugewanderten geschaffen.**

Jury-Mitglied Fiammetta Jahreiss lobte bei der Preisverleihung die Entwicklung in kleinen Schritten und das grosse Engagement der Freiwilligen: «Das 'Bistro Interculturel' ist gelebte Integration. Die spontanen Begegnungen und der ungezwungene Austausch zwischen lokaler

Bevölkerung und Eingewanderten setzen eine solide Basis für das friedliche Zusammenleben verschiedener Kulturen. Vielfach wird Integration als einseitiger Prozess interpretiert, in welchem nur Migrantinnen und Migranten sich an die lokale Gesellschaft anpassen müssen. Bistro Interculturel lebt hingegen eine Integration in vollendeter Form, an der Einheimische und Zugewandene in gleicher Masse beteiligt sind und vom Austausch profitieren.»

Die beiden Preisträger haben je 15 000 Franken für weitere Integrationsarbeit erhalten. Mit dieser Unterstützung wollen die Freiwilligen aus Nidwalden ihre Aktivität ausdehnen. Das Geld wird in verbesserte Kommunikation, die Gründung eines Trägervereins und eine noch zu entwickelnde interkulturell animierte Produktion investiert. In Neuenburg wird mit dem Preisgeld das Programm «Vivre ici en venant d'ailleurs» ausgeweitet.



- 1 2 Die alten Akten der Ausländerkommission EKA werden ins Bundesarchiv transportiert.
- 3 Francis Matthey mit Ruth Metzler-Arnold, die ihn 2001 als Kommissionspräsident eingesetzt hatte, und Simone Prodolliet.
- 4 Im Mai trafen sich die Mitglieder der EKM zu ihrer Sitzung in St. Gallen.
- 5 Francis Matthey verabschiedet sich von den beiden Vizepräsidentinnen Dragoslava Tomovic (links) und Barbara Walther.



«Die Kommission erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht und veröffentlicht ihn.» So schreibt es die Integrationsverordnung im Artikel 24 vor. Die Informationstätigkeit der EKM geht aber weit über diese Vorgabe hinaus. Jedes Jahr publiziert sie zusätzlich zum Jahresbericht Studien (im Rahmen der «Materialien zur Migrationspolitik»), Empfehlungen und zwei Ausgaben der Zeitschrift «terra cognita».

2011 befasste sich die EKM-Zeitschrift «terra cognita» mit dem Jahresthema Föderalismus (Nr. 19) und vielfältigen Formen der Auswanderung aus der Schweiz (Nr. 18). Die Redaktion der rund 120 umfassenden Zeitschrift mit deutschen, französischen und italienischen Texten wird vom EKM-Sekretariat geleistet. Auf der Website [www.terra-cognita.ch](http://www.terra-cognita.ch) kann man nicht nur alle Artikel von Nr. 1 bis 19 nachlesen. Ältere Nummern können auch nachbestellt werden (ab Nr. 5); im Berichtsjahr wurden 1672 solche Exemplare bestellt.

Seit 2002 gibt die EKM auch die Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» (in den ersten Jahren: Materialien zur Integrationspolitik) heraus. Die Publikation von 2011 ist die bisher aufwändigste

und umfangreichste. Ein siebenköpfiges Forscherteam hat ausgelotet, welchen Gebrauch die Kantone von den föderalistischen Gestaltungsräumen im Bereich der Migrationspolitik machen. Die Resultate werden in einer deutschen und einer französischen Publikation dargestellt. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse gibt es auf Italienisch und – erstmals in der Geschichte der EKM – auf Rätoromanisch. Das Interesse an dieser Föderalismusstudie ist gross. Sie wurde im Dezember vorgestellt und war in der deutschen Fassung einen Monat später bereits ausverkauft bzw. vergriffen, denn die Studie ist – wie alle Publikationen der EKM – gratis.

Auch von den 2011 veröffentlichten Empfehlungen der EKM zum Thema

«Sans-Papiers in der Schweiz» wurde noch im gleichen Jahr ein Nachdruck nötig.

**Gesamthaft wurden im Berichtsjahr 32 339 EKM-Publikationen beim BBL-Shop bezogen. Das sind rund 4000 Exemplare weniger als im Jahr zuvor. Allerdings waren 2010 ausserordentlich viele neue EKM-Publikationen veröffentlicht worden.**

Die drei Websites der EKM entwickeln sich, was die Besucherfrequenz angeht, unterschiedlich.

[www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) verzeichnete 2011 durchschnittlich 160 Besuche pro Tag. Bei [www.terra-cognita.ch](http://www.terra-cognita.ch) waren es 95. Dies entspricht ungefähr den Werten des Vorjahres.







4



5

### Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (am 31.12.2011)

Francis Matthey, alt Nationalrat und alt Staatsrat von Neuenburg, La Chaux-de-Fonds, *Präsident*

Dragoslava Tomovic, Ärztin, Bern, *Vizepräsidentin*

Barbara Walther, Schweizerische Bischofskonferenz, Zürich, *Vizepräsidentin*

- B** Osman Besic, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Basel  
 Georg Blum, Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM, Zug  
 Regina Bühlmann, Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Bern
- C** Martina Caroni, Professorin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern
- D** Antonio Da Cunha, Fédération des associations portugaises, Renens
- F** Ruth Derrer Balladore, Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV, Zürich
- F** Kais Fguiri, Sozialarbeiter, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Salins  
 Carmel Fröhlicher-Stines, Psychologin, Zürich
- G** Sabrina Guidotti, Integrationskommission Monte Carasso  
 Alagipody Gunaseelan, Ökonom, Pflegemitarbeiter, Luzern
- J** Fiammetta Jahreiss, Stiftung ECAP, Zürich
- K** Albana Krasniqi Malaj, Koordinatorin und Projektleiterin, Université Populaire Albanaise, Genf
- L** Raoul Lembwadio, Psychologe, Boudry
- M** Ruedi Meier, Stadtrat Luzern, Schweizerischer Städteverband SSV, Luzern  
 Beda Meier, Konferenz der Integrationsdelegierten KID, St.Gallen  
 Beat Meiner, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern  
 François Mollard, Sozialamt des Kantons Freiburg, Freiburg
- P** Eva Palasthy, Pädagogin, Lausanne
- R** Dragica Rajčić, Autorin, Zürich  
 Simon Röthlisberger, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Liebefeld
- S** Rita Schiavi Schächli, Gewerkschaft Unia, Basel  
 Walter Schmid, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Horgen  
 Rolf Stiffler, Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Chur
- T** Agathe Tobola Dreyfuss, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern  
 Denis Torche, Travail.Suisse, Marly
- Y** Hatice Yürütücü, Architektin, Deutschlehrerin, Dietikon
- Z** Maria Luisa Zürcher, Schweizerischer Gemeindeverband, Ostermundigen

### Sekretariat

Simone Prodoliet, Geschäftsführerin

Elsbeth Steiner, stv. Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche

Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin Lektorat

Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik

Ruth K. Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben

Annaïse Hilaire, wissenschaftliche Praktikantin

Alice Uehlinger, wissenschaftliche Praktikantin



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

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