



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM



Migrationsbericht 2016

Impressum

Herausgeber: Staatssekretariat für Migration (SEM),
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

Konzept und

Redaktion: Information und Kommunikation, SEM

Realisation: www.typisch.ch

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.010.D
© SEM/EJPD April 2017

Titelseite

Massimiliano Antico, Koch aus Italien

Seite 60

Bahija Mohamad, Teilnehmer Arbeitstrainingsprogramm Landschaftspflege aus Syrien

Fotonachweis

Tomas Wüthrich: Titelseite und Seite 4, 6, 8, 10, 14, 16, 28, 32, 36, 40, 46, 50, 52, 57, 60

Carmela Odoni: Seite 3

UNHCR/Achilleas Zavallis: Seite 13

SEM/Cédric Kottelat: Seite 18

Keystone/Ennio Leanza: Seite 20

Thomas Kern: Seite 24

bit.it/photocase.de: Seite 26

Philipp Eyer: Seite 30

Keystone/Gaetan Bally: Seite 31

Laurent Burst: Seite 34, 49

Gerry Amstutz: Seite 43

Lukas Linder: Seite 44

David Zehnder: Seite 54

Editorial

Asyl – Integration – Rückführung – Personenfreizügigkeit – internationale Zusammenarbeit – Einbürgerung: Die Migrationspolitik ist weit gespannt, vielfältig und für viele unübersichtlich. Doch manches, was weit auseinanderliegt, gehört zusammen, und scheinbar Gegensätzliches kann sich wechselseitig bedingen. Ein paar Beispiele:

Schutz – aber nur für Schutzbedürftige. Die Schweiz hat letztes Jahr fast 6000 Verfolgten Asyl gewährt und rund 7000 weitere Personen, vor allem Kriegsflüchtlinge, für die Zeit ihrer Gefährdung vorläufig aufgenommen – eine humanitäre Leistung, die dem Land gut ansteht. Im Gegenzug sollen Menschen, die nicht auf Schutz angewiesen sind, die Schweiz rasch wieder verlassen. Bei der Rückkehr setzen die Behörden primär auf eine selbstständige Ausreise und erleichtern diese durch Beratung und finanzielle Hilfe.

Aufnahme – aber auch Hilfe vor Ort. Der grösste Teil der Flüchtlinge flieht nicht nach Europa, sondern sucht Schutz in benachbarten Staaten. Daher leistet die Schweiz umfangreiche humanitäre Hilfe vor Ort, zum Beispiel für Syrerinnen und Syrer im Libanon und in Jordanien. Zusätzlich unterstützt das Staatssekretariat für Migration Projekte, etwa zur Stärkung der zuständigen Behörden. Aber trotz dem Engagement vieler Staaten und internationaler Organisationen kann die Aufnahmebereitschaft der ersten Zufluchtsländer an Grenzen stossen. Und der Existenz in Lagern fehlt eine längerfristige Perspektive. Dass ein (kleiner) Teil der Flüchtlinge nach Europa weiterzieht, lässt sich nicht verhindern. Hilfe vor Ort und Asylgewährung sind komplementär und können beide einander nicht ersetzen.

Reisefreiheit – aber auch Kontrolle. Das Schengen-Recht erlaubt es, zwischen den beteiligten europäischen Staaten – dazu gehört auch die Schweiz – frei zu reisen. Dies gilt auch für Besucher aus Drittstaaten. Tourismus, Handel und andere Beziehungen werden dadurch wesentlich erleichtert. Im Gegenzug prüfen die Behörden die Anträge auf Schengen-Visa genau und lehnen sie ab, wenn etwa Zweifel bezüglich Rückreise oder Sicherheit bestehen.

Chancengleichheit – aber auch Erwartungen. Integration ist oft ein langer Prozess. Sie verlangt Eigenanstrengungen, aber auch Unterstützung seitens Gesellschaft und Staat. Immer deutlicher zeigt sich, dass besonders auch in der Schweiz heranwachsende Ausländer früh zu fördern sind, damit sie gleiche Chancen auf Gesundheit und Bildung haben wie Kinder von Schweizern. Integration wird aber auch erwartet.



Für die Einbürgerung ist sie längst eine Voraussetzung, und sie bleibt es auch, wenn für die dritte Ausländergeneration das Verfahren erleichtert wird.

Steuerung der Zuwanderung – mehr Integration. Heftig wurde im letzten Jahr über die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative debattiert. Das Parlament hat namentlich beschlossen, dass schweizerische und bereits hier lebende ausländische Erwerbsfähige auf dem Arbeitsmarkt besser zum Zug kommen sollen; der Bundesrat wurde gesetzlich zu entsprechenden Massnahmen verpflichtet. Das fügt sich gut zu den immer intensiveren Bemühungen, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene wirtschaftlich und sozial zu integrieren. So gehen Zuwanderungspolitik und Integrationspolitik Hand in Hand.

Der Migrationsbericht enthält Fakten und Zahlen zum ganzen Tätigkeitsspektrum des Staatssekretariats für Migration. Er soll helfen, über einen Themenkreis, der uns alle beschäftigt, mehr Klarheit zu gewinnen und die vielen Facetten des Umgangs mit Migration einzuordnen. In diesem Sinn wünsche ich Ihnen eine fruchtbare Lektüre.

Mario Gattiker
Staatssekretär, Staatssekretariat für Migration



Dara Sadun, Coiffeur aus Syrien

Inhaltsverzeichnis

A Überblick	6
1. Wichtigste Kennzahlen 2016	7
2. Das Wichtigste in Kürze	9
3. Neue Entwicklungen	12
B Migration 2016	14
1. Ausländische Bevölkerung	15
2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt	15
3. Schengen-Visa	18
4. Einbürgerungen	19
5. Internationale Zusammenarbeit	21
6. Asylbereich	22
7. Härtefallregelung	26
8. Rückkehr	27
9. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen	31
C Integration	32
1. Handlungsbedarf für die Integrationsförderung	33
2. Kantonale Integrationsprogramme und frühe Förderung	35
3. Programme und Projekte von nationaler Bedeutung	38
D Ausgewählte Bereiche	40
1. Migrationsbewegungen nach und in Europa	41
2. Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten – Beispiele	44
3. Herausforderungen und Massnahmen im Asylbereich	47
4. Stand der Umsetzung von Artikel 121a BV	53
E Das Staatssekretariat für Migration	54
1. Organigramm	55
2. Ausgabenentwicklung	56

A Überblick



Mortaza Shahed, Kameramann aus Afghanistan

1. Wichtigste Kennzahlen 2016

- Ende 2016 lebten 2 029 527 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz (Vorjahr: 1 993 916). Die ständige ausländische Wohnbevölkerung wuchs somit um 1,8 %. 69 % der ausländischen Einwohner stammen aus den EU- und EFTA-Staaten.
- Durch Einwanderung stieg die Bevölkerungszahl um 60 262 Personen. Dieser «Migrationssaldo» verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um gut 15 %, da wie bereits 2015 die Einwanderung ab- und die Auswanderung zunahm. Aus den EU- und EFTA-Staaten zogen 100 217 Personen zu, während 58 042 EU/EFTA-Staatsangehörige die Schweiz verliessen.
- Im Jahr 2016 wurden 428 463 Schengen-Visa ausgestellt (Vorjahr: 452 735). Am meisten Visa erteilten die schweizerischen Vertretungen in Indien (96 211), China (68 967), Thailand (33 893) und Russland (24 131).
- 42 974 Personen wurden eingebürgert (Vorjahr: 42 703), davon 32 155 Personen im ordentlichen, 10 688 im erleichterten Verfahren und 131 durch Wiedereinbürgerung. An der Spitze der Herkunftsländer standen Italien, Deutschland, Portugal, Frankreich und der Kosovo.
- 27 207 Personen stellten in der Schweiz ein Asylgesuch (Vorjahr: 39 523). Die wichtigsten Herkunftsländer waren Eritrea, Afghanistan, Syrien, Somalia, Sri Lanka und der Irak.
- Das Staatssekretariat für Migration erledigte 31 299 Asylgesuche (Vorjahr: 28 118). Die Zahl der erstinstanzlichen Pendenzen verringerte sich von 29 805 auf 27 711 Gesuche.
- 5985 Personen erhielten Asyl (Vorjahr: 6377), 7369 Personen wurden vorläufig aufgenommen (Vorjahr: 7787). 3750 Asylsuchende wurden in einen anderen Dublin-Staat überstellt (Vorjahr: 2461). Die Schutzquote sank von 53 auf 49 Prozent.
- 662 Flüchtlinge, vor allem Syrer, wurden direkt aus einem Erstasylland der nahöstlichen Krisenregion aufgenommen (Resettlement). Im Rahmen der Umverteilung unter den Dublin-Staaten (Relocation) übernahm die Schweiz bisher 368 Asylsuchende.
- 2378 Personen erhielten eine Aufenthaltsbewilligung, da ein persönlicher Härtefall vorlag (Vorjahr: 2284). Am häufigsten waren es bisher vorläufig Aufgenommene (1866 Personen).
- 8781 Personen, die kein Aufenthaltsrecht (mehr) besaßen, verliessen die Schweiz behördlich kontrolliert auf dem Luftweg (Vorjahr: 8608).

662 Flüchtlinge, vor allem Syrer,
wurden direkt aus einem Erstasylland
der nahöstlichen Krisenregion
aufgenommen.



Xamdi Maxamed, Anlageführerin Endverpackung aus Somalia.

2. Das Wichtigste in Kürze

Vorläufige Wende im Asylbereich

Die Schliessung der Balkanroute von Griechenland Richtung Österreich, Deutschland, Schweiz und Skandinavien sowie die Abmachung der EU mit der Türkei führten ab März 2016 zu einer starken Abnahme der irregulären Migration aus dem Nahen und Mittleren Osten nach Europa. Die Fahrten über das zentrale Mittelmeer – vor allem von Libyen nach Italien – nahmen hingegen zu. In der Schweiz sank die Zahl der Asylgesuche vom ausserordentlich hohen Stand des Vorjahres um 31 Prozent. Besonders stark verminderte sich die Zahl der afghanischen, der syrischen und der irakischen Asylsuchenden. Aber auch bei den Personen aus Eritrea, der nach wie vor grössten Gruppe, war aus mehreren Gründen eine Abnahme um 44 Prozent zu verzeichnen.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des Dublin-Systems verbessert sich laufend weiter. Die Schweiz konnte einen wesentlich grösseren Teil der Asylsuchenden als im Vorjahr in einen anderen europäischen Staat zurückführen. Dies ist auch ein Grund dafür, dass eine fast rekordhohe Zahl von Asylgesuchen erledigt und der Rückstau an Pendenzen reduziert werden konnte, wobei die Schutzquote leicht sank.

Die Zusammenarbeit im Dublin-System verbessert sich laufend weiter.

Im Sinn der Solidarität beteiligte sich die Schweiz am neuen Programm der EU zur Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb Europas und an der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen, die in einem Land der ersten Zuflucht besonders prekäre Bedingungen haben. Im zweiten Fall bewilligte der Bundesrat für die Jahre 2017 und 2018 ein weiteres Kontingent von insgesamt 2000 Personen.

Stärkung des Asylsystems

Die extrem umfangreiche Asylummigration ab dem Spätsommer 2015 veranlasste Bund und Kantone, in einer Notfallorganisation eng zusammenzuarbeiten und ihre Vorsorge für solche Situationen zu konkretisieren. 2016 wurde die Notfallplanung weiter vorangetrieben. Das SEM richtete zusätzliche Unterbringungsplätze ein, stellte Reservekapazitäten bereit und bildete einen Bereitschaftspool von Mitarbeitenden, um auch in aussergewöhnlichen Lagen alle neu ankommenden Asylsuchenden unterbringen und registrieren zu können.

Dauerhaft soll das Asylsystem durch die Neustrukturierung gestärkt werden, die rasche und faire Verfahren zum Ziel hat. Nach der Abstimmung über die Gesetzesrevision, die am 5. Juni 2016 mit Zweidrittelmehr angenommen wurde, arbeiten das SEM, die Kantone, Städte und Gemeinden weiter an der Umsetzung. Bis Ende Jahr konnten 12 der 18 Standorte von Bundeszentren festgelegt werden.

Steuerung der Zuwanderung und Freizügigkeit

Die Netto-Einwanderung in die Schweiz nahm (auf relativ hohem Niveau) erneut ab. Nichtsdestoweniger beschäftigte das Thema das SEM, den Bundesrat, das Parlament und die Öffentlichkeit intensiv. Am 16. Dezember 2016 verabschiedeten die eidgenössischen Räte neue Gesetzesbestimmungen, um Artikel 121a der Bundesverfassung (Masseneinwanderungsinitiative) umzusetzen. Im Zentrum steht die Einführung der Pflicht für Arbeitgeber, in Bereichen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit offene Stellen an die öffentliche Arbeitsvermittlung zu melden und die von dieser vorgeschlagenen Bewerbungen zu prüfen. Das Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit bleibt unberührt. Um die Lücke zwischen dem Verfassungsartikel und dem Ausführungsgesetz zu schliessen, hat der Bundesrat Entwürfe für einen Gegenvorschlag zur Rasa-Initiative in eine Vernehmlassung gegeben. Die Initiative verlangt, Artikel 121a ersatzlos wieder zu streichen.

Die Zulassung aus Nicht-EU/EFTA-Staaten zum Arbeitsmarkt bleibt quantitativ und qualitativ eng beschränkt. Angesichts der grossen Nachfrage nach besonders qualifizierten Arbeitskräften erhöhte der Bundesrat die Höchstzahl der Bewilligungen für das Jahr 2017 von 6500 auf 7500.



Robel Kahsay, Geschäftsführer Quartierladen aus Eritrea



Systematische Förderung der Integration

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Eingliederung der Zugewanderten ist eine Daueraufgabe von wachsender Bedeutung. Die grössere Zahl positiver Asylentscheide und vorläufiger Aufnahmen, aber auch der Zuzug von Arbeitskräften und ihren Familien aus einer Vielzahl unterschiedlicher Staaten verlangt nach gezielten Anstrengungen – immer als Ergänzung und Unterstützung der Leistungen der Migranten selber. Die mit dem Bund vereinbarten kantonalen Integrationsprogramme standen 2016 im dritten Jahr. Für die Flüchtlinge, die aus Erstasylländern aufgenommen worden sind, besteht ein spezielles, intensives Pilotprogramm.

Am 16. Dezember verabschiedete das Parlament eine Revision des Gesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, mit der die Integration ausführlicher geregelt wird. Dies betrifft einerseits die direkte Förderung der Integration, andererseits deren Berücksichtigung bei ausländerrechtlichen Entscheiden. Zum Beispiel kann die Niederlassungsbewilligung neu ausdrücklich nur erteilt werden, wenn die betroffene Person integriert ist. Im Weiteren wird die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen etwas erleichtert, indem die Bewilligungs- durch eine Meldepflicht ersetzt wird.

Einbürgerung

Der Schritt zur staatsbürgerlichen Integration wurde durch die Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes teilweise neu geregelt. Am 17. Juni 2016 hat der Bundesrat die entsprechende Verordnung erlassen. Das neue Recht wird am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Für die dritte Ausländergeneration verabschiedete das Parlament am 30. September Bestimmungen zur erleichterten Einbürgerung. Die betreffende Verfassungsänderung wurde am 12. Februar 2017 an der Urne angenommen. Das von National- und Ständerat bereits durchberatene Ausführungsgesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Schweiz beteiligte sich
am EU Programm zur Umverteilung
von Asylsuchenden.

3. Neue Entwicklungen

Im Asylbereich war das Jahr 2016 geprägt von der Bewältigung der ausserordentlichen Situation der zweiten Jahreshälfte 2015. Im Jahr 2015 waren deutlich mehr als eine Million Menschen über die Türkei und die Ägäis sowie, zu einem wesentlich kleineren Teil, über das zentrale Mittelmeer nach Europa gelangt. Nie zuvor hatten innerhalb eines Jahres so viele Schutzsuchende aus Ländern ausserhalb Europas unseren Kontinent erreicht. Die Migration von der Türkei über Griechenland und den Balkan kam in den ersten Monaten des Jahres 2016 weitgehend zum Erliegen. Zwischen Anfang April und Ende Dezember 2016 trafen gerade noch rund 22 000 Migranten auf den griechischen Inseln in der Ägäis ein. So viele waren im Oktober 2015, als die Migrationswelle ihren Höhepunkt erreichte, jeweils innerhalb von drei Tagen gelandet. Die Migration über das zentrale Mittelmeer nahm 2016, nach einem Rückgang im Vorjahr, um rund 18 % zu. Sie erreichte mit ca. 181 500 landenden Personen einen neuen Höchstwert. Im Vergleich zum bisherigen Höchstwert aus dem Jahr 2014 betrug die Zunahme knapp 7 %.

Eine Mehrheit der Migranten, die in Griechenland oder Italien anlandeten, möchte weiter nach Zentral-, West-, oder Nordeuropa.

Nach dem Ende der Migration über den Balkan stand Europa im April 2016 vor zwei Herausforderungen.

Noch waren die Asylgesuche Hunderttausender Migranten, die im Herbst 2015 oder in den ersten Monaten des Jahres 2016 nach Europa gelangt waren, nicht vollständig registriert. Deutschland war in besonderem Ausmass betroffen. Erst im September 2016 konnten die letzten Asylgesuche von Personen registriert werden, die 2015 nach Deutschland gelangt waren. Insgesamt stammen rund 450 000 der 746 000 in Deutschland 2016 registrierten Asylgesuche von Personen, die 2015 nach Europa gelangt waren. Vor diesem Hintergrund ist die Zahl der rund 1,3 Millionen im Jahr 2016 in Europa registrierten Asylgesuche zu interpretieren. Sie lässt keinen direkten Schluss auf das effektive Volumen der Migration zu. So wurden auf den beiden wichtigsten Migrationsrouten nach Europa, der zentralen Mittelmeer Route und der Türkei-Griechenland-Route, im Jahr 2016 knapp 360 000 Migranten registriert.

Eine weit grössere Herausforderung als die Registrierung aller Asylsuchender war und ist die politische Bewältigung der Situation des Herbstes 2015. Die europäischen Staaten sind sich einig, dass es eine unkontrollierte Migration nach Europa und innerhalb Europas wie im Herbst 2015 nicht mehr geben darf. Darüber, wie dies erreicht werden soll, gehen die Meinungen teilweise auseinander. Im Jahr 2016 wurden in Griechenland und Italien sogenannte Hotspots aufgebaut. Dort werden alle illegal über die Grenze gekommenen Migranten registriert, ihre Fingerabdrücke erfasst und in die Datenbank Eurodac eingelesen. Diese Registrierung funktioniert sehr gut. Danach sollten schutzsuchende Personen aus Herkunftsländern mit einer hohen Schutzquote auf andere europäische Staaten verteilt werden (Relocation).

Im Herbst 2015 beschloss die EU, innerhalb von zwei Jahren 160 000 Asylsuchende aus Griechenland und Italien umzuplatzieren. Dieses Programm kommt aber nur sehr schleppend voran. Bis Ende 2016 waren nur knapp 8 000 Personen aus Griechenland und knapp 3 000 Personen aus Italien in andere Länder gebracht worden. Zahlreiche europäische Staaten sind, trotz einer fixen, von der EU festgelegten Quote, bei der Aufnahme von Personen im Rahmen des Relocation-Programms sehr zurückhaltend. Sicherheitsbedenken sind ein Grund für diese Zurückhaltung. Aber auch die weit verbreitete Skepsis in der Bevölkerung gegenüber aussereuropäischen Schutzsuchenden trug zur zögerlichen Umsetzung des Relocation-Programms bei.

Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die Belastung Griechenlands und Italiens im Jahr 2016 deutlich gestiegen ist. Dies zeigt sich etwa auch bei der Entwicklung der Asylgesuche. Nebst Deutschland sind Griechenland, Italien und auf wesentlich tieferem Niveau Spanien die einzigen Staaten, die 2016 eine Zunahme der Asylgesuche im zweistelligen Prozentbereich verzeichneten. Eine Mehrheit der Migranten, die 2016 in Griechenland oder Italien anlandeten, möchte weiter nach Zentral-, West-, oder Nordeuropa. Die verschärften Grenzkontrollen der Nachbarstaaten Griechenlands und Italiens erschweren die Weiterwanderung. Gleichzeitig verläuft die Rückführung abgewiesener Asylsuchender in viele Herkunftsländer schleppend, da entsprechende Rückübernahme-Abkommen fehlen oder nicht umgesetzt werden. Die Belastung der beiden Staaten ist 2016 kontinuierlich gestiegen. Gleichzeitig wächst die Unzufriedenheit unter den gestrandeten Migranten, insbesondere in Griechenland. Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass die Belastung Griechenlands und vor allem Italiens 2017 weiter zunehmen wird. Italien steht insbesondere

auch deshalb unter Druck, weil die grosse Mehrheit der Migranten, die in Süditalien eintreffen, von Libyen aus in See gestochen ist. Da Libyen politisch instabil und zudem stark fraktioniert ist, erscheint die Möglichkeit eines Abkommens analog zum Abkommen zwischen der EU und der Türkei nicht realistisch. Es ist deshalb wenig wahrscheinlich, dass 2017 die Migration über das zentrale Mittelmeer zurückgehen wird. Die EU ist vermehrt auf den Routen, die nach Libyen hineinführen aktiv, so etwa im Niger. Bis dieses Engagement eine nachhaltige Wirkung entfaltet, könnte es aber noch eine Weile dauern.

Gemäss des UNHCR waren Ende 2015 weltweit 65,3 Millionen Menschen auf der Flucht. Eine Mehrheit davon waren intern, innerhalb ihres Heimatstaates, Vertriebene. Von den 21,3 Millionen Personen, die ihre Heimat verlassen mussten, blieb die grosse Mehrheit in ihrer Heimatregion. Die meisten Flüchtlinge zählten Ende 2015 gemäss UNHCR die Türkei (2,5 Mio.), Pakistan (1,6 Mio.), Libanon (1,1 Mio.), Iran (980 000) und Äthiopien (740 000). Dabei handelt es sich lediglich um die vom UNHCR registrierten Personen.



Die Migration über das zentrale Mittelmeer erreichte 2016 einen neuen Höchstwert.

B Migration 2016



Starky Miguel Rodriguez Martinez, Musiker aus der Dominikanischen Republik

1. Ausländische Bevölkerung

Ende Dezember 2016 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 2 029 527 Personen¹ (2015: 1 993 916). Davon sind 1 390 405 (2015: 1 363 736) Personen (rund 69 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) EU-28/EFTA-Staatsangehörige, 639 122 oder 31 % (2015: 630 180) stammen aus übrigen Staaten. Bei den EU-28/EFTA-Staatsangehörigen ist eine Zunahme von 2,0 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 1,4 % zu. Die grössten Gemeinschaften ausländischer Staatsangehöriger stammen aus Italien mit 318 653 Personen (15,7 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), Deutschland mit 304 706 Personen (15,0 %) und Portugal mit 269 521 Personen (13,3 %). Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Italien (+4928), Frankreich (+4244) und Deutschland (+3158).

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

² Als EU-28 werden die heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezeichnet. Dies sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Am 1. Juli 2013 ist Kroatien der Europäischen Union (EU) beigetreten. Bei jeder Erweiterung der EU muss das Freizügigkeitsabkommen angepasst werden (Zusatzprotokoll). Die Erweiterung des FZA auf Kroatien wurde im Protokoll III ausgehandelt, welches am 16. Dezember 2016 ratifiziert wurde und am 1. Januar 2017 in Kraft trat. EFTA-Staaten sind ausser der Schweiz Island, Liechtenstein und Norwegen.

³ EU-17/EFTA: Für Bürgerinnen und Bürger Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, Irlands, Islands, Italiens, Liechtensteins, Luxemburg, Malts, der Niederlande, Norwegens, Österreichs, Portugals, Schwedens, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und Zyperns gilt seit dem 1. Juni 2007 die volle Personenfreizügigkeit.

⁴ Die Werte beziehen sich auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung.

⁵ Die EU-8 sind die 2004 der EU beigetretenen osteuropäischen Staaten ohne Malta und Zypern: Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland.

⁶ Die Anrufung der im Protokoll II für die EU-2 vorgesehen Ventilklausele ist bis zum 31. Mai 2019 möglich.

⁷ Mitgliedstaaten der EU-17, EU-8 und EFTA.

2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt

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

Die vollständige Personenfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien ist seit dem 1. Juni 2016 in Kraft getreten.

Personenfreizügigkeit mit der EU

2016 sind 100 217 Personen aus der EU-28/EFTA² in die Schweiz eingewandert – rund zwei Drittel davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (ständige ausländische Wohnbevölkerung).

Staatsangehörige aus der EU-17/EFTA³ arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor (80 %).⁴ 18 % der Einwanderung von Erwerbstätigen aus diesen Staaten in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erfolgten in den Industrie- und Handwerkssektor, 2 % in die Landwirtschaft. Das Bild der Erwerbstätigen, die aus den EU-8-Staaten⁵ eingewandert sind, präsentiert sich ähnlich: Rund 74 % der Einwanderung erfolgten in den Dienstleistungssektor und 18 % in den Industrie- und Handwerkssektor. Im Vergleich zur Einwanderung aus den EU-17/EFTA-Staaten sind prozentual allerdings deutlich mehr Personen in den Landwirtschaftssektor zugewandert (8 %). Auch von den eingewanderten Erwerbstätigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) ist der überwiegende Teil im Dienstleistungssektor tätig (74 %); rund 17 % der Einwanderung erfolgten in den Industrie- und Handelssektor und 9 % in die Landwirtschaft.

Am 1. Juni 2016 ist die vollständige Personenfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien in Kraft getreten.⁶ Nach einem siebenjährigen Übergangsregime, das speziell für die Schweiz galt, besitzen bulgarische und rumänische Staatsangehörige die gleichen Rechte wie die Staatsangehörigen aus der EU-25 und der EFTA.⁷



Charlotte Lebrun, Supply planning specialist aus Frankreich

Kontingentierte Arbeitsmarktzulassung (Drittstaatsangehörige und Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA)

Der Bundesrat legt jährlich Kontingente für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten (Drittstaatsangehörige) und für Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten mit einem Erwerbsaufenthalt von mehr als 120 Tagen fest. Für Personen aus Drittstaaten standen 2016 Kontingente von 4000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) und 2500 Aufenthaltsbewilligungen (B) zur Verfügung. Für die Dienstleistungserbringer aus EU/EFTA-Staaten hatte der Bundesrat 2000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) und 250 Aufenthaltsbewilligungen (B) freigegeben.

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

Die vom Bundesrat für das Jahr 2016 freigegebene Höchstzahl von Aufenthaltsbewilligungen (B) für Drittstaatsangehörige (2500) wurde im November 2016 erreicht. Das Kontingent für Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) war per Ende Dezember ebenfalls zu 100 % beansprucht.⁸ Im Vergleich zu 2015 wurden rund 90 Aufenthaltsbewilligungen (B) weniger und ca. 180 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) mehr erteilt.⁹

Die meisten Bewilligungen wurden im Jahr 2016 an die Informatikbranche (1990), die Chemie- und Pharmaindustrie (640), die Unternehmensberatung (570), die Nahrungs- und Genussmittelindustrie (510), den Forschungsbereich (390), die Maschinenindustrie (350), sowie an die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen erteilt. 85 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss. Der Grossteil der Bewilligungen ging unverändert an Staatsangehörige aus Indien (1780), aus den USA (1120), aus der Volksrepublik China (430) und aus Russland (370).

⁸ Den über die Höchstzahlen von 2500 (B) bzw. 4000 (L) hinausgehenden Bedarf hat der Bund aus der Vorjahresreserve gedeckt.

⁹ Bis Ende 2016 wurden 2656 kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen (B) sowie 4079 kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) erteilt.

Die zur Verfügung stehenden Kontingente für Dienstleistungserbringer wurden vollständig ausgeschöpft.

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 entschieden, die Kurzaufenthalts- und Aufenthaltskontingente für Drittstaatsangehörige für das Jahr 2017 moderat zu erhöhen. 2017 stehen insgesamt 7500 Bewilligungen für Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten zur Verfügung. Die 1000 zusätzlichen Bewilligungen (500 B, 500 L) gehen in die Bundesreserve. Mit seinem Entscheid trägt der Bundesrat dem anhaltenden Bedarf der Wirtschaft an Spezialisten aus Drittstaaten Rechnung und berücksichtigt gleichzeitig die Vorgaben des am 9. Februar 2014 in die Bundesverfassung aufgenommenen Zuwanderungsartikels (Art. 121a BV). Die Kontingente für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA bleiben unverändert (2000 Kurzaufenthalts- und 250 Aufenthaltsbewilligungen).

Bilaterale Abkommen über den Austausch junger Berufsleute (Stagiaires)

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten mit verschiedenen Staaten so genannte Stagiaires-Abkommen abgeschlossen. Diese geben jungen Berufsleuten im Alter zwischen 18 und 35 Jahren die Möglichkeit, maximal 18 Monate im jeweils anderen Land in ihrem Beruf erwerbstätig zu sein und sich weiterzubilden. Eine Zulassung ist in allen Berufen möglich.

2016 haben insgesamt rund 300 Schweizerinnen und Schweizer ein Stagiaire-Abkommen für einen Auslandsaufenthalt genutzt. Die jungen Schweizer Berufsleute reisten mehrheitlich nach Kanada, am zweithäufigsten in die USA. Die Schweiz hat an ausländische Staatsangehörige 2016 insgesamt 173 Bewilligungen für einen Stage in der Schweiz erteilt. Die meisten Bewilligungen gingen an junge Berufsleute aus Kanada (56), den USA (31) und Tunesien (15). Die Einsätze in der Schweiz erfolgten in diversen Branchen, in erster Linie im Gesundheitswesen, der Architektur sowie im Gastgewerbe.

3. Schengen-Visa

Mit einem Schengen-Visum können sich visumpflichtige Personen maximal 90 Tage (innerhalb von 180 Tagen) im Schengen-Raum aufhalten. Diese Visa werden primär von Touristen und Geschäftsreisenden beantragt. Im Jahr 2016 hat die Schweiz insgesamt 428 463 Schengen-Visa ausgestellt. 34 687 Visumanträge wurden nach Prüfung abgelehnt, weil eine oder mehrere Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt waren. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Behörden bezweifeln, dass die antragstellende Person nach Ablauf des Visums tatsächlich wieder ausreist, oder wenn ungenügende finanzielle Mittel vorhanden sind.

Die meisten Schengen-Visa stellten die schweizerischen Vertretungen in Indien (96 211 Visa), China (68 967), Thailand (33 893) und Russland (24 134) aus. Jeder Schengen-Staat kann verlangen, dass die anderen Schengen-Staaten in bestimmten Fällen seine Zustimmung einholen, bevor sie ein Visum ausstellen. 2016 wurde die zuständige Fachstelle des Staatssekretariats für Migration (SEM) 471 037-mal von anderen Ländern konsultiert. Die Schweizer Behörden stellten ihrerseits 75 679 Anfragen an andere Schengen-Staaten.

Seit Oktober 2011 ist das zentrale Visa-Informationssystem (VIS) auf europäischer Ebene in Betrieb. In diesem System speichern alle Schengen-Staaten nebst den numerischen Daten auch die biometrischen Daten (zehn Fingerabdrücke und Gesichtsbild) der Antragsteller ab. Die Grenzkontrolle vergleicht die Fingerabdrücke von Reisenden mit einem Schengen-Visum direkt mit den im VIS gespeicherten Fingerabdrücken. Diese Kontrollmassnahme wird seit dem 11. Oktober 2014 an den schweizerischen Flughäfen systematisch durchgeführt.

Bereits seit Dezember 2012 gleicht die Schweiz die Fingerabdrücke der Asylgesuchsteller mit dem zentralen Visa-Informationssystem ab. 2016 konnte so bei 1663 Personen nachgewiesen werden, dass sie mit einem Schengen-Visum eingereist waren und nachträglich in der Schweiz Asyl beantragt hatten. Weitere 403 Personen haben ein Asylgesuch eingereicht, nachdem ihnen das Visum verweigert worden war. Wurde das Visum von einem anderen Schengen-Staat ausgestellt, ist aufgrund der Dublin-Verordnung grundsätzlich dieser Staat auch für das Asylverfahren zuständig.

Seit dem 15. März 2016 können Staatsangehörige von Peru mit einem biometrischen Reisepass ohne Visum in die Schweiz einreisen. Von einer solchen Visumbefreiung können seit 2016 auch Staatsangehörige von Kiribati, Tuvalu, Mikronesien, den Marshall- und den Salomon-Inseln profitieren. Der Bundesrat übernahm damit entsprechende Beschlüsse des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union. Führt die EU für ein bestimmtes Land die allgemeine Visumpflicht ein oder hebt sie diese auf, gilt diese Änderung für den gesamten Schengen-Raum und damit auch für die Schweiz. In den letzten Jahren wurden so unter anderem Serbien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Albanien, Moldawien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Kolumbien, Timor-Leste, Dominica, Vanuatu, Samoa (West), St. Vincent und die Grenadinen, Grenada, St. Lucia, Trinidad und Tobago, Tonga sowie Palau von der Visumpflicht befreit.



Im Jahr 2016 wurden 428 463 Schengen-Visa ausgestellt.

4. Einbürgerungen

2016 sind beim Staatssekretariat für Migration (SEM) insgesamt 33 289 Einbürgerungsgesuche eingegangen – nahezu gleich viele wie im Vorjahr (33 437 Gesuche).

Im Jahr 2016 haben 42 974 Personen das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben – 271 Personen mehr als im Jahr 2015, als 42 703 Personen eingebürgert wurden. Die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen hat gegenüber dem

Vorjahr um 3 % zugenommen, jene der erleichterten Einbürgerungen und der Wiedereinbürgerungen hat um 6 % bzw. 19 % abgenommen. 32 155 Personen haben das Schweizer Bürgerrecht durch ordentliche Einbürgerung erhalten (im Vorjahr 31 170 Personen). 10 688 Personen wurden erleichtert eingebürgert (im Vorjahr 11 371 Personen), und 131 Personen erwarben das Schweizer Bürgerrecht durch Wiedereinbürgerung (im Vorjahr 162 Personen).

Einbürgerungen vom 1.1.2016 bis zum 31.12.2016 nach Nationalität¹⁰

Nationalität	Total Einbürgerungen	davon wohnhaft in der Schweiz	davon wohnhaft im Ausland	Einbürgerungen		
				Ordentliche Einbürgerungen	Erleichterte Einbürgerungen	Wieder- einbürgerungen
Italien	5 380	5 108	272	3 931	1 441	8
Deutschland	4 786	4 610	176	3 252	1 522	12
Portugal	3 927	3 922	5	3 724	203	0
Frankreich	3 831	3 104	727	2 466	1 328	37
Kosovo	3 252	3 250	2	2 859	393	0
Türkei	1 734	1 725	9	1 475	259	0
Spanien	1 577	1 547	30	1 267	310	0
Serbien	1 565	1 564	1	1 381	184	0
Mazedonien	1 553	1 553	0	1 386	167	0
Bosnien und Herzegowina	957	957	0	824	133	0
Sri Lanka	759	759	0	724	35	0
Kroatien	737	736	1	643	94	0
Grossbritannien	687	664	23	516	171	0
Russland	605	597	8	398	207	0
Brasilien	547	517	30	181	364	2
USA	522	431	91	287	217	18
Irak	393	393	0	369	24	0
Belgien	387	367	20	302	84	1
Marokko	347	343	4	217	130	0
Niederlande	326	315	11	209	116	1
Übrige	9 102	8 665	437	5 744	3 306	52
Total	42 974	41 127	1 847	32 155	10 688	131

¹⁰ Im Unterschied zu den offiziellen Statistiktabelle zum Erwerb des Schweizer Bürgerrechts sind in diesen Zahlen die Einbürgerungen von Personen im Ausland enthalten, nicht aber die Personen, die durch Feststellung oder Adoption das Bürgerrecht erworben haben.

Wie im Jahr 2015 haben vor allem Staatsangehörige aus Italien und Deutschland das Schweizer Bürgerrecht erworben. Ihre Zahl hat jedoch um 6 % bzw. 11 % abgenommen. Es wurden 5380 italienische Staatsangehörige eingebürgert (im Vorjahr 5740 Personen). Bei den deutschen Staatsangehörigen hat die Zahl der eingebürgerten Personen von 5363 auf 4786 abgenommen. Wie im Jahr 2015 stehen auch 2016 an der dritten Stelle der Einbürgerungsstatistik die Staatsangehörigen von Portugal; es folgen Personen aus Frankreich, dem Kosovo und der Türkei. Die Einbürgerungen von portugiesischen und französischen Staatsangehörigen haben um je 8 % zugenommen. Es wurden 3927 Staatsangehörige aus Portugal (im Vorjahr 3624 Personen) und 3831 Staatsangehörige von Frankreich (im Vorjahr 3532 Personen) eingebürgert. Die Zahl der eingebürgerten Personen aus dem Kosovo ist gegenüber

2015 (3167 Personen) um 3 % auf 3252 Personen angestiegen. Die Zahl der eingebürgerten Staatsangehörigen aus der Türkei hat um 4 % abgenommen und beläuft sich auf 1734 Personen (im Vorjahr 1813 Personen). Um 6 % abgenommen haben die Einbürgerungen von serbischen Staatsangehörigen: Im Jahr 2015 wurden 1670 Personen eingebürgert und 2016 nur noch 1565 Personen. Die Zahl der Einbürgerungen spanischer Staatsangehöriger hat um 2 % und jene der Personen aus Mazedonien um 19 % zugenommen. Es wurden 1577 spanische Staatsangehörige (im Vorjahr 1541 Personen) und 1553 Staatsangehörige aus Mazedonien (im Vorjahr 1303 Personen) eingebürgert. Die Zahl der eingebürgerten Personen aus Bosnien und Herzegowina ging um 13 % von 1105 auf 957 zurück.



5. Internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit sucht und pflegt die Schweiz die enge partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern und nimmt eine aktive Rolle in der Weiterentwicklung der internationalen Migrationsgouvernanz zur Bewältigung der umfangreichen Herausforderungen und Aufgaben im Migrationsbereich ein.

Ein zentraler Schwerpunkt des internationalen Engagements des SEM lag im Jahr 2016 auf der Unterstützung der Erstaufnahmestaaten in Zusammenhang mit dem anhaltenden Konflikt in Syrien.

Im Rahmen der Schweizer Kooperationsstrategie für den Mittleren Osten 2015–2018 unterstützte das SEM zum Beispiel die jordanischen Behörden bei der Registrierung von syrischen Flüchtlingen als Voraussetzung für deren Zugang zu staatlichen Hilfeleistungen. Im Libanon finanziert das SEM ein Projekt zur integrierten Grenzverwaltung zugunsten des «General Directorate of General Security», mit dem eine Gesamtstrategie für den Umgang mit besonders verletzlichen Personen bei Grenzkontrollen entwickelt werden soll. Zudem unterstützt die Schweiz in der Türkei den Aufbau und die Entwicklung strategischer Handlungsfelder des «Directorate General for Migration Management», der 2014 neu geschaffenen türkischen Migrationsbehörde. Die besondere Bedeutung des Mittleren Ostens für die Schweiz zeigte sich schliesslich in der erstmaligen Ernennung eines Beauftragten für Migrationsfragen im Mittleren Osten durch den Bundesrat.

Auch das Horn von Afrika ist weiterhin eine der Schwerpunktregionen für das internationale Engagement des SEM. Das Programm «Protection in the Region» soll Erstaufnahmelandern wie zum Beispiel Äthiopien, den Sudan oder Kenia in ihren Bemühungen unterstützen, wirksamen Schutz zu gewährleisten, die Lebensbedingungen Schutzsuchender zu verbessern und dauerhafte Lösungen für sie zu finden. So wurde auch weiterhin ein Projekt in Äthiopien finanziert, das eritreischen Flüchtlingen hilft, eine Lebensgrundlage ausserhalb der Flüchtlingscamps aufzubauen.

Priorität hatte im Jahr 2016 auch der weitere Aufbau der Migrationsgouvernanz in Nord- und Westafrika. Die Schweiz konzentrierte sich in diesem Zusammenhang auf die Stärkung der Strukturen vor Ort zum Schutz von Migrantinnen und Migranten. Ende 2016 konnte unter anderem ein Projekt zur Stärkung der Kapazität der libyschen Küstenwache initiiert werden.

Im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit den Ländern des Westbalkans, Nigeria und Tunesien hat die Schweiz Vorhaben zur Stärkung der nationalen Institutionen umgesetzt und konstruktive Migrationsdialoge geführt. In Tunesien wurden die Behörden im Rahmen der integrierten Grenzverwaltung und in der Handhabung des daktyloskopischen Identitätsnachweises unterstützt. In Nigeria wurde ein Projekt zur Stärkung der Kapazitäten des nigerianischen Grenzschutzes realisiert. Erste Schritte wurden im Hinblick auf eine Migrationspartnerschaft mit Sri Lanka vollzogen. Im Oktober 2016 besuchte Bundesrätin Sommaruga Sri Lanka und konnte mit den sri-lankischen Behörden ein Migrationsabkommen unterzeichnen.

Neben der bilateralen Zusammenarbeit haben auch die kollektiven Antworten der Staatengemeinschaft im Migrationsbereich an Bedeutung gewonnen. Zunehmend wächst das Bewusstsein, dass die grossen Herausforderungen, die durch Flucht- und Migrationsbewegungen entstehen, nicht von einzelnen Staaten allein, sondern nur im Rahmen einer internationalen Migrationsgouvernanz erfolgreich angegangen werden können. Im September 2016 nahm Bundesrätin Sommaruga anlässlich der 71. UNO-Generalversammlung am Gipfeltreffen zu Flucht und Migration teil. An diesem Treffen wurde beschlossen, dass zwei globale Rahmenwerke (Global Compacts) verabschiedet werden sollen, um bestehende Schutzlücken zu schliessen. Die Schweiz wird mit Mexiko zusammen die Modalitäten zum Prozess für den «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration» erarbeiten.

Eine weitere kollektive Antwort können dauerhafte Neuanstellungen (Resettlement) sein. Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2016 beschlossen, weitere 2000 besonders verletzte Menschen aufzunehmen, die vom UNHCR bereits als Flüchtlinge anerkannt sind.

In der parlamentarischen Debatte zur internationalen Zusammenarbeit hat sich herauskristallisiert, dass künftig eine Verknüpfung zwischen der Migrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden soll. Ein weiteres strategisches Ziel für 2017 ist der Abschluss von neuen Migrationspartnerschaften und -abkommen.

6. Asylbereich

Europäische Trends

Die Entwicklung der Asylgesuchszahlen im Jahr 2016 war vom Ende der tolerierten Migration von der Türkei über Griechenland und den Balkan nach Österreich, Deutschland und Schweden sowie weiteren Zielländern geprägt. Grund hierfür waren die weitgehende Schliessung der Balkanroute im März 2016 sowie das Ende März in Kraft getretene Abkommen zwischen der EU und der Türkei. Hingegen nahm die Migration über das zentrale Mittelmeer 2016 zu. Insgesamt wurden 2016 in Europa rund 1,3 Millionen Asylgesuche registriert. Dies waren etwa gleich viele Gesuche wie 2015 (1,36 Mio.). Die Zahl lässt jedoch keinen direkten Rückschluss auf die Asilmigration in Richtung Europa im abgelaufenen Jahr zu. 2015 war diese Migration ausserordentlich umfangreich gewesen. Deshalb konnten nicht alle Asylgesuche bald nach der Ankunft der Gesuchsteller erfasst werden. Dies traf im besonderen Ausmass auf Deutschland zu. Rund 450 000 der im Jahr 2016 registrierten Gesuche stammen von Personen, die bereits 2015 in Deutschland eingetroffen waren.

Asylgesuche in der Schweiz

2016 wurden in der Schweiz 27 207 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2015 bedeutet dies eine Abnahme um 31,2 % (– 12 316 Gesuche). Anfang Jahr war die Anzahl der Asylgesuche aufgrund des Fortbestehens der Balkanroute hoch. Der Januar (3618 Gesuche) und der Februar (2705 Gesuche) waren die Monate mit den meisten Asylgesuchen im Jahr 2016. Im April wurde mit 1748 Gesuchen der tiefste Monatswert des Jahres erreicht. Danach stiegen die Gesuchszahlen wieder an. Dies als Folge der jahreszeitlich bedingten Zunahme der Migration über das zentrale Mittelmeer. Trotz der deutlichen Zunahme der Landungen in Süditalien in den Sommermonaten 2016 fiel der Anstieg der Asylgesuche in der Schweiz vergleichsweise moderat aus. Ab Sommer 2016 verstärkte das Grenzwachtkorps (GWK) seine Kontrollen an der Südgrenze im Tessin. Gleichzeitig bauten die italienischen Sicherheitsorgane ihre Präsenz an der Grenze aus. Dies ermöglichte es dem GWK, zeitnah alle beim Grenzübertritt aufgegriffenen Personen, die kein Asylgesuch in der Schweiz stellen wollten, nach Italien wegzuweisen bzw. zu überstellen.

Wichtige europäische Zielstaaten von Asylsuchenden 2016¹¹

Land	Asylgesuche 2016	Asylgesuche 2015	Veränderung absolut	Veränderung relativ
Deutschland	746 000	442 000	+ 304 000	+ 68,8 %
Italien	124 000	86 000	+ 38 000	+ 44,2 %
Frankreich	85 000	80 000	+ 5 000	+ 6,3 %
Griechenland	56 000	13 000	+ 43 000	+ 330,8 %
Österreich	43 000	88 000	– 45 000	– 51,1 %
Grossbritannien	38 000	38 500	– 500	– 1,3 %
Ungarn	29 500	179 000	– 149 500	– 83,5 %
Schweden	29 000	163 000	– 134 000	– 82,2 %
Niederlande	28 500	59 000	– 30 500	– 51,7 %
Schweiz	27 207	39 523	– 12 316	– 31,2 %

Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa 2016¹¹

Land	Asylgesuche 2016 in Europa	Veränderung gegenüber 2015	Asylgesuche 2016 in der Schweiz	Anteil der Schweiz an allen Gesuchen
Syrien	325 000	– 65 000	2 144	0,7 %
Afghanistan	175 000	– 20 000	3 229	1,8 %
Irak	125 000	– 5 000	1 312	1,0 %
Pakistan	50 000	+ 2 500	167	0,3 %
Nigeria	49 000	+ 17 000	1 106	2,3 %
Iran	42 000	+ 13 500	561	1,3 %
Eritrea	39 000	– 11 000	5 178	13,3 %
Russland	35 000	+ 5 500	185	0,5 %
Albanien	32 000	– 36 000	157	0,5 %
Somalia	21 500	– 500	1 581	7,4 %

¹¹ Die Zahlen sind gerundet und beruhen teilweise auf provisorischen Angaben. Grundlage hierfür sind die Websites der einzelnen Migrationsbehörden, des Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR, der IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) und von Eurostat.

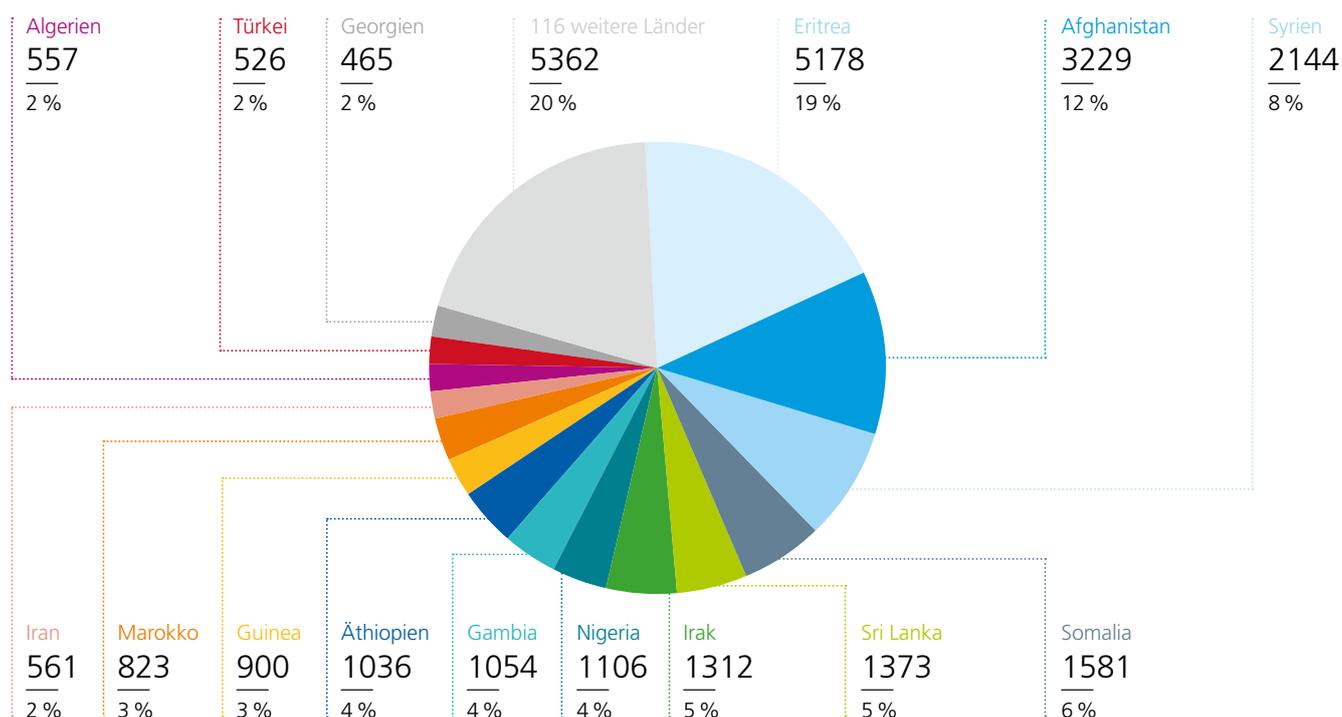
Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen sank im Jahr 2016 gegen 2 % ab. Dieser tiefe Wert widerspiegelt jedoch den Anteil der Schweiz an der aktuellen Asylummigration nach Europa unvollständig. Ein wesentlicher Grund für den statistischen Rückgang sind die Nacherfassungen von Asylgesuchen in Deutschland. Ein realistischer Wert für das Jahr 2016 wäre bei rund 3 % anzusetzen, also im Bereich des Jahres 2015. Der schweizerische Wert von 3,4 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2015: 4,9) liegt weiterhin deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 2,5 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2015: 2,6). Die meisten Asylgesuche pro 1000 Einwohner verzeichnete 2016 Deutschland (9,2) vor Griechenland (5,2), Österreich (5,0), Malta (4,5) und Luxemburg (3,6).

Wichtigstes Herkunftsland im Jahr 2016 war erneut Eritrea mit 5178 Gesuchen – rund 48 % weniger als im Jahr 2015. Der deutliche Rückgang ist auf die Abnahme der Landungen von Eritreern in Süditalien (–49 %) zurückzuführen. Mit der Einrichtung der Hotspots und der Möglichkeit, am Relocation-

Programm der EU teilzunehmen, nahm zudem die Zahl der Eritreer, die in Italien einen Asylantrag stellten (7700 Gesuche), zu. Mit Abstand wichtigstes Zielland eritreischer Asylsuchender im Jahr 2016 war jedoch Deutschland mit 17 700 Gesuchen.

Mit der weitgehenden Schliessung der Balkanroute ab März 2016 ging die Zahl der Asylgesuche von Personen, die auf diesem Weg nach Europa gelangten, rasch zurück. Diese Entwicklung widerspiegelt sich im deutlichen Rückgang der in der Schweiz gestellten Asylgesuche von Afghanen (–58 %), Syrern (–55 %) und Irakern (–45 %). Zu Beginn des Jahres war die Zahl der asylsuchenden Personen aus diesen drei Staaten noch sehr hoch. Die Migration über die zentrale Mittelmeerroute war 2016 ein zweiter entscheidender Faktor für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz. So dürfte die Zunahme der Asylgesuche von nigerianischen, gambischen und guineischen Staatsangehörigen auf den Anstieg der Landungen von Personen aus diesen Ländern in Süditalien zurückzuführen sein.

Die wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz 2016



Behandlung der Asylgesuche

Mit 31 299 erledigten Asylgesuchen konnte 2016 die Zahl der erstinstanzlichen Erledigungen gegenüber 2015 um 11,3 % gesteigert werden. Der Wert des Jahres 2016 entspricht zudem dem höchsten Jahreswert seit dem Jahr 2000 (40 036 Erledigungen).

Der Hauptgrund dieser Steigerung ist die grössere Anzahl von Asylgesuchen, die mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) erledigt werden konnten, weil ein anderer Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuches zuständig ist. Die grössere Zahl der NEE hatte auch zur Folge, dass die Anerkennungs- und die Schutzquote 2016 etwas geringer ausfielen als 2015.

Daneben ist 2016 die Zahl der Abschreibungen markant gestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere während der Sommermonate zahlreiche Personen ihr Asylverfahren in einem frühen Stadium abbrechen, indem sie die Empfangs- und Verfahrenszentren unkontrolliert verlassen.

2016 wurden 7369 vorläufige Aufnahmen verfügt (2015: 7787, –5,4 %), davon 6850 (2015: 7109, –3,6 %) aufgrund erstinstanzlicher negativer Asylentscheide. 3639 vorläufige Aufnahmen wurden beendet (2015: 3466, +5,0 %).

Der Bestand im Verfahrensprozess (erstinstanzlich hängige Asylgesuche) nahm im Jahr 2016 gegenüber dem Stand von Ende 2015 (29 805) um 2094 auf 27 711 Personen (–7,0 %) ab. Seit dem Höchststand von Ende Februar 2016, als 31 196 Gesuche pendent waren, konnten die Pendenzen um 3485 Fälle abgebaut werden.

Erstinstanzliche Verfahrensdauer

Die mathematisch ermittelte durchschnittliche erstinstanzliche Verfahrensdauer betrug 2016 249 Tage. Dieser Wert ist in erheblichem Mass von den Gesuchseingängen und vom Anteil der gemäss Behandlungsstrategie prioritären Gesuche abhängig und deshalb stark schwankend. 2015 betrug dieser Wert 278 Tage, 2014 waren es 401 Tage, 2013 258 Tage und 2012 163 Tage.



2016 wurden in der Schweiz 27 207 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2015 bedeutet dies eine Abnahme um 31,2 %.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer ist ein wenig aussagekräftiger Indikator für die effektive Behandlungsdauer, da die Behandlungsdauer der Asylgesuche aufgrund der Behandlungsstrategie mit zwei Prioritätskategorien und dem hohen Anteil von schnellen Dublin-Verfahren keiner Gauss'schen Normalverteilung entspricht. Es ist sinnvoll, die Erledigungen in drei Kategorien aufzuteilen: die Dublin-Verfahren mit einem Anteil im Jahr 2016 von 35 % und einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von rund zwei Monaten (72 Tagen), die Behandlung der übrigen Gesuche aus Ländern der Priorität 1 mit einem Anteil von 6 % und einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von rund sechs Monaten (182 Tagen) sowie den Abbau der Fälle der Priorität 2 mit einem Anteil von 59 % und einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von etwa einem Jahr (361 Tagen).

Dublin-Verfahren

Seit dem 12. Dezember 2008 wird das Dublin-Assoziierungsabkommen in der Schweiz umgesetzt. Die Erfahrungen sind weitgehend positiv. Über einige Zeit betrachtet ist bei rund 40 % der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche mutmasslich ein anderer Dublin-Staat für die Behandlung zuständig.

2016 erfolgten 29,2% aller Erledigungen von Asylgesuchen im Dublin-Verfahren (2015: 28,9%). Die Schweiz überstellte aufgrund des Dublin-Rechts und von Rückübernahmeabkommen bedeutend mehr Personen an andere Staaten (4096), als sie selbst übernehmen musste (473).

Die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten funktioniert gut. Insbesondere Italien konnte seiner Pflicht zur Registrierung eintreffender Migrantinnen und Migranten 2016 wieder deutlich besser nachkommen. Im Vergleich zum Jahr 2015 konnte die Schweiz deshalb mehr Nichteintretensentscheide fällen und signifikant mehr Personen in den zuständigen Dublin-Staat überstellen. Der hohe Migrationsdruck auf die Küsten Italiens und die Ungewissheit um die Balkanroute bleiben aber weiterhin eine Herausforderung.

Erstinstanzliche Erledigungen 2016

Erledigungen	2016	Veränderung 2015–2016	Veränderung 2015–2016
Asylgewährungen	5985	–392	–6,1 %
Anerkennungsquote ¹²	22,7 %	–2,4 Prozentpunkte	–9,6 %
Schutzquote ¹³	48,7 %	–4,4 Prozentpunkte	–8,3 %
Nichteintretensentscheide	9393	+972	+11,5 %
davon Nichteintretensentscheide Dublin (inkl. anderer Übernahmeverfahren) ¹⁴	9136	+1013	+12,5 %
Ablehnungen	10983	+381	+3,6 %
Abschreibungen	4938	+2220	+81,7 %
Total Erledigungen	31299	+3181	+11,3 %
Erstinstanzlich hängige Gesuche	27711	–2094	–7,0 %

¹² Anteil Asylgewährungen an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

¹³ Anteil Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

¹⁴ Seit ihrer Umsetzung am 1. Januar 2014 fallen gewisse Kategorien von ausländischen Staatsangehörigen nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-III-Verordnung; bei diesen muss ein Ersuchen um Übernahme im Rahmen der Rückführungsrichtlinie bzw. der bilateralen Rückübernahmeabkommen erfolgen.

7. Härtefallregelung

Das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG) sehen drei verschiedene Härtefallkategorien vor. Die Kantone können in folgenden Fällen, unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration, eine Aufenthaltsbewilligung erteilen:

Das AsylG bestimmt, dass Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, ihr Aufenthaltsort immer bekannt war und wegen fortgeschrittener Integration ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2016 erhielten 121 Asylsuchende auf diesem Weg eine Aufenthaltsbewilligung.

Das AuG sieht bei vorläufig aufgenommenen Personen vor, dass nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz auf Gesuch hin vertieft geprüft werden muss, ob ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2016 erhielten 1866 vorläufig aufgenommene Personen eine Aufenthaltsbewilligung.

Zudem ermöglicht das AuG allgemein die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2016 erhielten 391 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (u.a. Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung. Eine besondere Aufenthaltsregelung ist überdies für Personen möglich, die ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren drohen, weil ihre Ehe aus besonderen Gründen (z.B. eheliche Gewalt, Zwangsheirat) aufgelöst worden ist.



Im Jahr 2016 erhielten 391 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (u.a. Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung.

8. Rückkehr

Rückkehrhilfe

Zwanzig Jahre nach deren Lancierung bietet der Bund erstmals keine länderspezifischen Rückkehrhilfeprogramme mehr an: Die zwei letzten Länderprogramme, Guinea und Nigeria, liefen Ende 2016 aus. Mit der individuellen Rückkehrhilfe steht für die Asylsuchenden aus den allermeisten Staaten weiterhin ein sehr gut ausgebautes und bewährtes Angebot zur Verfügung. Über die möglichen Leistungen, die denjenigen eines Länderprogramms entsprechen, wird während des Asylprozesses laufend informiert.

Der Bund startete die breite Förderung der freiwilligen Rückkehr 1997 mit dem Rückkehrhilfeprogramm Bosnien und Herzegowina und setzte seither in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) 24 Länderprogramme um. Allein im Westbalkan bot der Bund in den vergangenen zwanzig Jahren sieben Programme an, ebenfalls sieben waren es in Schwarzafrika, fünf in Asien, je zwei im Kaukasus und im Maghreb sowie eines in der Türkei.

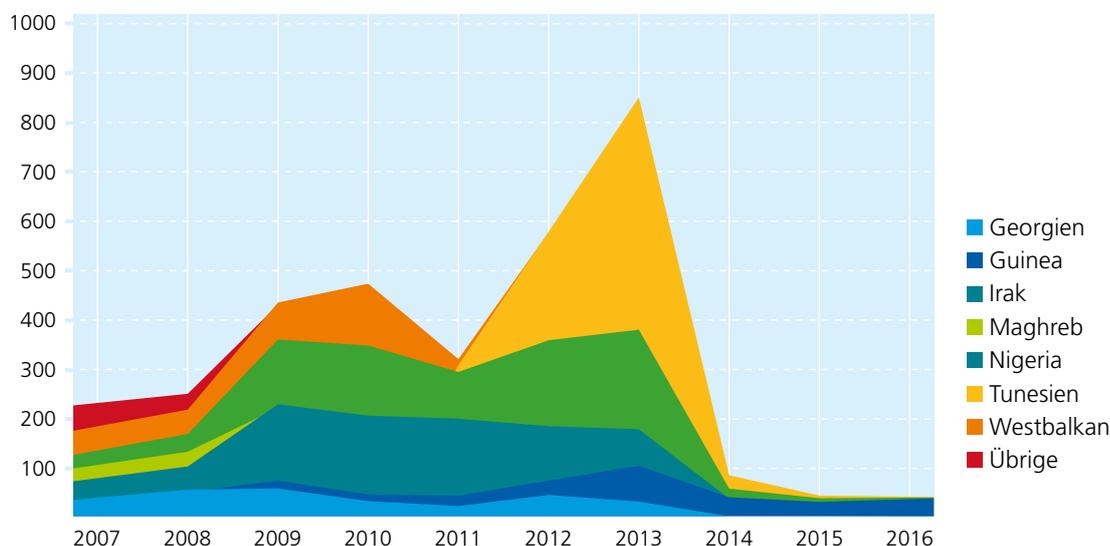
Die meisten Rückkehrenden verzeichnete das Rückkehrhilfeprogramm Kosovo (rund 40 000), am zweitmeisten jenes für Bosnien und Herzegowina (10 000). Die übrigen Programme blieben deutlich hinter diesen Zahlen zurück (u.a. Irak mit rund 1 200 und Nigeria mit 900 Rückkehrenden).

Es zeigte sich wiederholt, dass der Mehrwert eines Programms nicht vorab bei den individuellen Leistungen an die Asylsuchenden liegt. Ein Länderprogramm muss neben den individuellen auch umfassende strukturelle Leistungen sowie eine vertiefte migrationspolitische Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher Ebene einschliessen. Eine Konstellation, in der dies angebracht ist (zum Beispiel eine Nachkriegssituation analog dem ersten Länderprogramm Bosnien und Herzegowina), kann wieder eintreffen, und eine Neulancierung eines Länderprogramms bleibt für das SEM deshalb nach wie vor eine sinnvolle und prüfenswerte Option.

In der Zwischenzeit wird der länderspezifische Ansatz im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe weiterverfolgt: Um die Betreuung der Rückkehrenden und die Umsetzung von Rückkehrhilfeprojekten sicherzustellen, leistet das SEM 2017 in den vier Ländern Afghanistan, Gambia, Irak und Sri Lanka einen Beitrag an die Finanzierung der lokalen IOM-Büros.

Seit Einführung der Rückkehrhilfe 1997 sind rund 90 000 Personen selbstständig in ihre Herkunftsländer zurückgereist.

Ausreisen Länderprogramme 2007 bis 2016





Sambujang Cessay, Gruppenleiter Arbeitstrainingsprogramm Team Clean aus Guinea-Bissau

Zwangsmassnahmen

Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen wurde, müssen nach dem Abschluss des Asylverfahrens die Schweiz wieder verlassen. Auch andere Ausländerinnen und Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, können ausdrücklich wegweisen werden. Wird der Aufforderung, das Land zu verlassen, nicht Folge geleistet, können Zwangsmassnahmen wie namentlich Haft verfügt und Rückführungen organisiert werden.

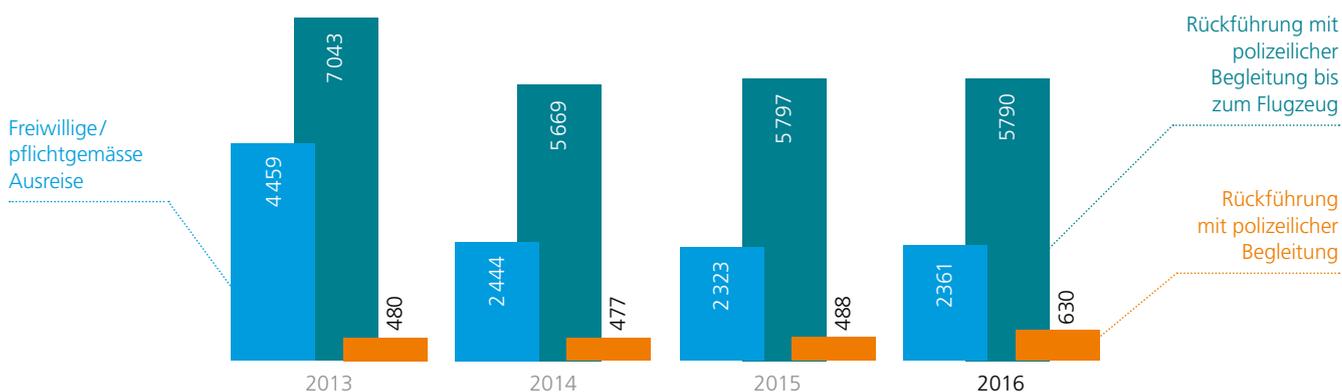
Die durchschnittliche Dauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft ist im vergangenen Jahr mit 25 Tagen (2015: 23 Tage) praktisch unverändert geblieben. Insgesamt wurde 5732-mal (2015: 5935-mal) Haft angeordnet. Die meisten Personen in der Administrativhaft stammten 2016 – wie bereits im Vorjahr – aus Nigeria und Albanien. Danach folgten neu Personen aus Afghanistan und Gambia, bei denen mehrheitlich Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a AuG) angeordnet werden musste.

Rückführungen auf dem Luftweg

Im vergangenen Jahr haben insgesamt 8781 ausreisepflichtige Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich die Schweiz behördlich kontrolliert auf dem Luftweg verlassen. Diese Zahl entspricht trotz einem massiven Rückgang der Asylgesuche in etwa dem Vorjahresniveau (2015: 8603 Ausreisen). Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass im Vergleich zu 2015 signifikant mehr Personen in den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden konnten.

Auch 2016 konnte die schweizerische Beteiligung an den EU-Sammelflügen weiter erhöht werden.

Ausreisen auf dem Luftweg (2013–2016)



Wie bereits im Vorjahr erfolgte die Ausreise aus der Schweiz in knapp 27 % der Fälle selbstständig. Zahlreiche behördlich weg- oder ausgewiesene Personen kommen hingegen der Aufforderung, die Schweiz zu verlassen, nicht von sich aus nach. Die Mehrheit dieser Personen konnte auf Vollzugsstufe 1 (polizeiliche Begleitung nur bis zum Einstieg in das Flugzeug) zurückgeführt werden. Nur bei 630 Personen (7 % aller Ausreisen) war eine Begleitung durch speziell ausgebildete Sicherheitsbeamte bis in den Zielstaat notwendig. 345 von ihnen wurden im Rahmen von insgesamt 64 Sonderflügen (2015: 45 Sonderflüge) zurückgeführt. Die starke Zunahme der Anzahl Sonderflüge hängt damit zusammen, dass vermehrt EU-Sammelflüge durchgeführt werden konnten, die durch die europäische Grenzschutzagentur Frontex koordiniert werden. Von den insgesamt 21 EU-Sammelflügen, an denen sich die Schweiz beteiligt hat (2015: 16 EU-Sammelflüge), hat die Schweiz fünf als federführender Staat organisiert.

Im vergangenen Jahr ist das neue Ausbildungsreglement für polizeiliche Begleitpersonen von Rückführungen in Kraft getreten, das gemeinsam mit dem Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) ausgearbeitet worden ist. Es regelt die Grundausbildung für die verschiedenen Funktionen sowie die regelmässigen Weiterbildungen. Damit bei sämtlichen Begleitpersonen ein aktueller Wissensstand in Bezug auf die neuesten Erkenntnisse im Bereich der Rückführungen gewährleistet ist, wurde ein obligatorischer Rezertifizierungskurs eingeführt.



Im vergangenen Jahr haben insgesamt 8781 ausreisepflichtige Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich die Schweiz behördlich kontrolliert auf dem Luftweg verlassen.

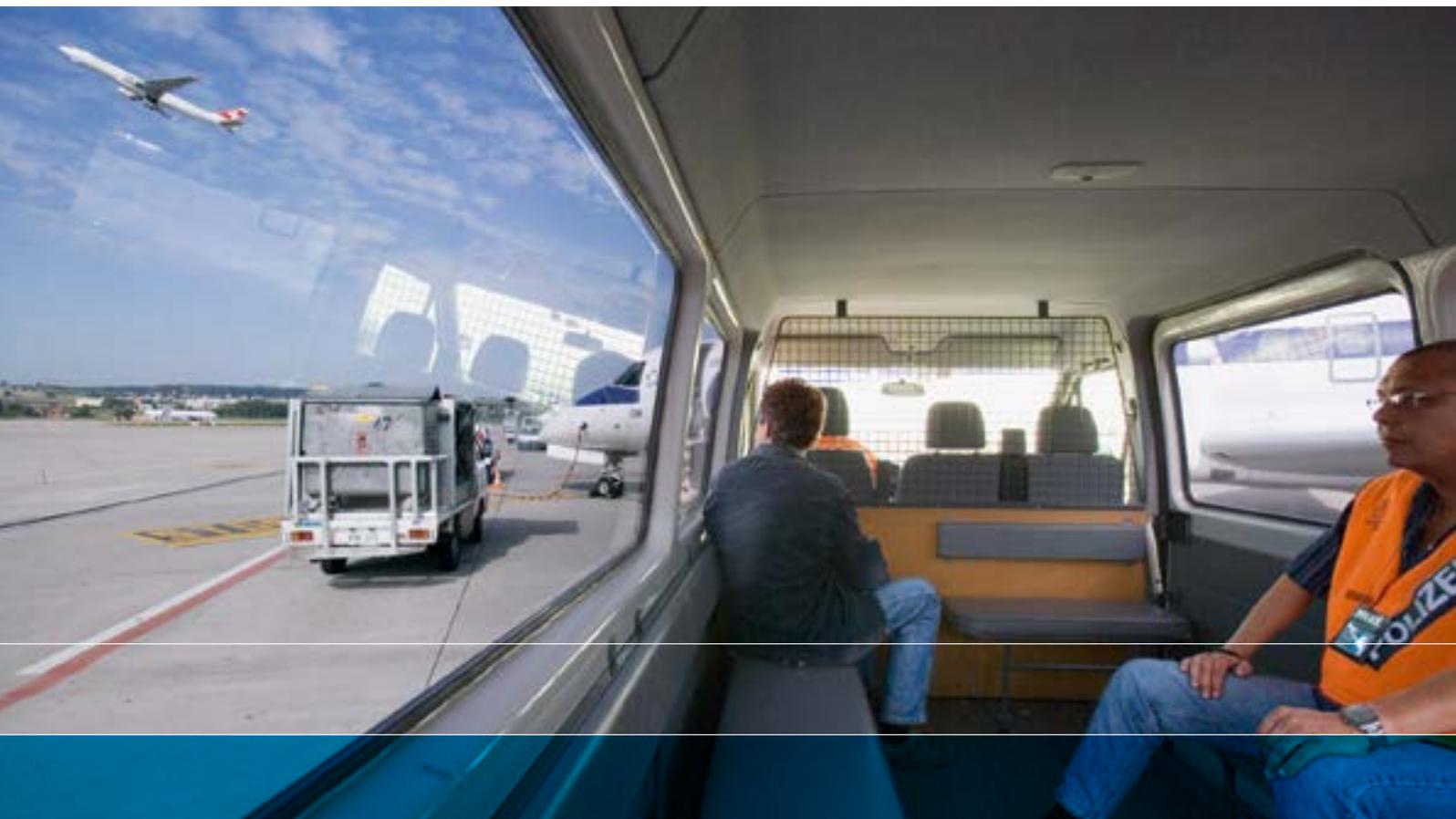
9. Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen

Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sind Massnahmen gegen ausländische Personen vorgesehen, die in schwerwiegender Weise oder wiederholt die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzen, sie gefährden oder eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen. Zu diesen Massnahmen gehören die Wegweisung, die Ausweisung sowie das Einreiseverbot. Sowohl die Ausweisung als auch das Einreiseverbot haben einen präventiven und keinen strafrechtlichen Charakter. Solange sie aufrechterhalten werden, ist der betroffenen Person die Einreise in die Schweiz nur mit ausdrücklicher Bewilligung erlaubt. Gegenüber Staatsangehörigen der EU können Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen nur ergriffen werden, falls eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz insgesamt 13 566 Einreiseverbote verfügt (2015: 11 979).

Als assoziiertes Mitglied von «Schengen» schreibt die Schweiz ihre Einreiseverbote gegen Drittstaatsangehörige im Schengener Informationssystem (SIS) aus. Dadurch kann die Einreise in den gesamten Schengen-Raum verhindert werden.

Am 1. Oktober 2016 ist die Änderung¹⁵ des Strafgesetzbuches (StGB) und des Militärstrafgesetzes (MStG) zur Umsetzung von Artikel 121 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer in Kraft getreten. Mit diesen neuen Bestimmungen erhält der Strafrichter die alleinige Kompetenz, mit der obligatorischen oder fakultativen Landesverweisung gegen straffällige Ausländerinnen und Ausländer eine Entfernung- und Fernhaltungsmassnahme anzuordnen. Die Landesverweisungen treten in diesen Fällen an die Stelle der ausländerrechtlichen Massnahmen.

¹⁵ Gesetzestext: www.admin.ch/opcdel/official-compilation/2016/2329.pdf



Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz insgesamt 13 566 Einreiseverbote verfügt (2015: 11 979).

C Integration



Séverine Montaland, Lehrerin aus Frankreich

1. Handlungsbedarf für die Integrationsförderung

Die ersten Lebensjahre sind für die Entwicklung und die Gesundheit eines Kindes äusserst wichtig. Dies gilt in sozialer, emotionaler und intellektueller Hinsicht. In der frühen Kindheit wird ein wichtiger Grundstein für den künftigen Bildungs- und Lebenserfolg gelegt. Die spezifische Integrationsförderung des Bundes setzt deshalb seit Jahren einen starken Akzent auf die frühe Förderung, dies im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) wie auch in den Programmen und Projekten von nationaler Bedeutung des SEM und ganz speziell im TAK-Integrationsdialog «Aufwachsen – gesund ins Leben starten».

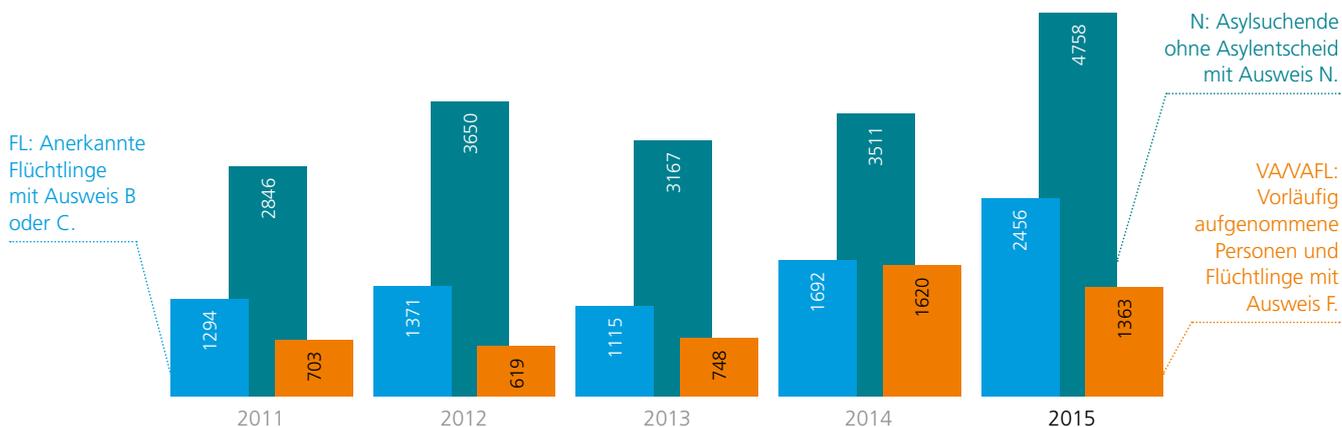
Das Engagement zahlt sich für die ganze Gesellschaft aus: Kinder, die früh gefördert werden, sind in der Schule und später in der beruflichen Ausbildung und im Erwerbsleben erfolgreicher.

Frühe Förderung ist eine Aufgabe des Bildungs-, des Sozial- und des Gesundheitswesens. Besonderer Handlungsbedarf ergibt sich auch für die Integrationsförderung. Denn bei den jüngsten Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz macht die Migrationsbevölkerung eine relativ grosse Gruppe aus, wie Zahlen des Bundesamts für Statistik zeigen:

- Im Jahr 2015 wurden in der Schweiz 86 559 Lebendgeburten gezählt, davon waren 25 215 Säuglinge nicht schweizerischer Nationalität.
- Die Zahl der Geburten von Müttern ausländischer Staatsangehörigkeit ist in der Periode 2000 bis 2015 um 19 Prozent gestiegen.
- Ein gutes Viertel der ständigen Wohnbevölkerung unter 15 Jahren sind im Ausland oder in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer.
- Ausländische Kinder besitzen vorwiegend die portugiesische, die deutsche oder die italienische Nationalität. Mit Anteilen von weniger als 10 Prozent der bis 14-jährigen Ausländerinnen und Ausländer folgen Staatsangehörige aus dem Kosovo, aus Frankreich und aus Serbien.
- Von den bis sechsjährigen Kindern hat die Mehrheit mindestens einen Elternteil mit Migrationshintergrund.
- Im Asylbereich hat die Zahl der Kinder im Alter bis fünf Jahre in den letzten fünf Jahren zugenommen. Dies betrifft sowohl anerkannte Flüchtlinge als auch Kinder mit vorläufiger Aufnahme. Die Mehrheit von ihnen stammt aus Eritrea, Syrien, Afghanistan und Somalia.

Frühe Förderung und
Integration ermöglichen mehr
Chancengerechtigkeit.

Zunahme der bis Fünfjährigen im Asylbereich (2011–2015)



Besonderer Handlungsbedarf besteht für die Integrationsförderung auch, weil Kinder mit Migrationshintergrund oft nicht die gleichen Startbedingungen haben wie Kinder von Schweizer Eltern:

- Statistische Auswertungen zeigen, dass rund um die Schwangerschaft und die Geburt bei ausländischen Müttern und Säuglingen häufiger gesundheitliche Probleme auftreten als bei Schweizer Müttern und Neugeborenen: mehr Kinder mit einem geringen Geburtsgewicht, erhöhte Säuglings- und Müttersterblichkeit etc. Auch die Rate der Schwangerschaftsabbrüche liegt über dem Durchschnitt. Allerdings müssen diese Unterschiede differenziert betrachtet werden, da die Migrationsbevölkerung heterogen ist und nicht alle Gruppen von diesen Problemen betroffen sind (siehe Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 12.3966 Maury Pasquier).

- Die Säuglingssterblichkeitsrate für die gesamte ständige Wohnbevölkerung betrug 2014 3,8 Promille. Auf diesen Indikator haben der Geburtsort der Mutter und ihre Staatsangehörigkeit einen Einfluss: Die Säuglingssterblichkeitsrate der in der Schweiz geborenen Mütter liegt bei 3,4 Promillen, jene der im Ausland geborenen Mütter bei 4,1 Promillen. Bei Müttern mit ausländischer Staatsangehörigkeit besteht tendenziell eine höhere Säuglingssterblichkeit als bei Schweizerinnen: 4,1 Promille gegenüber 3,5 Promillen.
- Weniger als 50 Prozent der Kinder mit Migrationshintergrund im Alter bis drei Jahre kommunizieren in einer Landessprache. Migrantenkinder, die zu Hause und auch in ihrer sozialen Umgebung keine Landessprache sprechen, haben ein zwei- bis viermal grösseres Risiko, in Armut und Benachteiligung aufzuwachsen, als einheimische Kinder.

Angesichts dieser Zahlen hat die frühe Kindheit an Bedeutung gewonnen, dies in allen für die Entwicklung des Kindes relevanten Politikbereichen wie Bildung, Soziales, Gesundheit und Integration.

Die Aufgabe der Integrationsförderung besteht darin, Potenziale und Risiken früh zu erkennen und mit geeigneten Massnahmen Hindernisse abzubauen. Es geht darum, dass Kinder mit und ohne Migrationshintergrund nach dem Grundsatz der Chancengerechtigkeit gleichermassen von einer qualitativ hochstehenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren können.

Bereits 2009 haben das SEM und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) gemeinsam ein Modellvorhaben für die «Integrationsförderung im Frühbereich» lanciert. Dieses hatte zum Ziel, die Erreichbarkeit der Angebote für Eltern und Kinder mit Migrationshintergrund zu erhöhen, die interkulturelle Qualifizierung von Betreuungspersonen zu verbessern sowie diesbezügliche Konzeptarbeiten, insbesondere auf Gemeindeebene, voranzutreiben. So wurden von 2009 bis 2011 86 innovative Projekte mit insgesamt 5 Millionen Franken finanziell unterstützt. Diese Arbeiten legten die Grundlagen dafür, dass die frühe Förderung seit 2014 einer der acht Förderbereiche in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) ist.



Ein gutes Viertel der ständigen Wohnbevölkerung unter 15 Jahren sind Ausländerinnen und Ausländer.

2. Kantonale Integrationsprogramme und frühe Förderung

Dank der Lancierung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) gelten seit 2014 erstmals in der ganzen Schweiz die gleichen integrationspolitischen Ziele, auf die sich Bund und Kantone geeinigt haben. Die erste Phase der kantonalen Integrationsprogramme ist auf vier Jahre angelegt. Dies ermöglicht, die Integrationsarbeit vor Ort, in den Kantonen und Gemeinden, über einen längeren Zeitraum nachhaltig weiterzuentwickeln.

Eine Stärke der KIP ist es, dass sie zwar einheitliche Ziele für die ganze Schweiz setzen, in der Umsetzung jedoch lokale Gegebenheiten berücksichtigen. Die Kantone und Gemeinden können so eigene Schwerpunkte festlegen.

Bund und Kantone investierten 2015 im Rahmen der KIP über 148 Millionen Franken in die spezifische Integrationsförderung. Zu grossen Teilen wurden diese Gelder für Sprachförderung, Arbeitsmarktintegration, Beratung und Erstinformation eingesetzt.

7,4 Millionen Franken (etwa 5 Prozent des Gesamtvolumens der KIP) wurden 2015 im Bereich frühe Förderung eingesetzt. Dies mit dem strategischen Ziel, dass Migrantenfamilien chancengleichen Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung haben und diese ihrer familiären Situation gerecht werden. Die Kantone setzen dabei fünf Akzente:

Gute Vernetzung erreichen

Die Vernetzung der Akteure sowie die horizontale und vertikale Koordination sind für die Umsetzung der Programmziele von grösster Bedeutung; dies, weil weder das SEM noch die kantonalen oder kommunalen Integrationsfachstellen für die frühe Förderung federführend zuständig sind. Die Integrationsdelegierten sind aufgefordert, sich mit anderen kantonalen Stellen und mit den Gemeinden zu vernetzen. Sie müssen zudem die zahlreichen Akteure der frühen Förderung und die diversen Angebote kennen und koordinieren. In vielen Kantonen liegt die Verantwortung für die frühe Förderung bei den Gemeinden. Die Zusammenarbeit dient deshalb häufig dazu, die Gemeinden vom Wert der Frühförderung zu überzeugen. Die Vernetzung von Fachpersonen erfolgt meist mittels Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen.

Integrationsförderung





Tsering Dolma Chedrong, Teilnehmerin Arbeitstrainingsprogramm Reinigung aus Tibet

Die Eltern stärken

In der kindlichen Entwicklung ist das Verhalten der Eltern stark prägend. Die Elternarbeit besteht im Wesentlichen darin, diese in ihrer Rolle zu unterstützen, damit sie ihre erzieherischen Aufgaben wahrnehmen können. Hilfreich sind dabei die zahlreichen Hausbesuchsprogramme. Rund zehn Kantone unterstützen beispielsweise via KIP das Projekt «Schritt:weise» (siehe Kasten). Die Mütter- und Väterberatungen, welche schweizweit tätig sind, spielen bei der aufsuchenden Familienarbeit ebenfalls eine zentrale Rolle und werden teilweise auch über die KIP unterstützt.

Mit der Muttersprache auch die Landessprache lernen

Migrantenkinder aus sozioökonomisch benachteiligten und/oder bildungsfernen Familien sind beim Kindergartenentritt oft ungenügend vorbereitet: Ihre sprachlichen Kompetenzen in der Zweitsprache Deutsch sind meist weniger ausgeprägt als bei Kindern mit Deutsch als Erstsprache. Eine früh einsetzende Sprachförderung in der Familie, in den Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen ist deshalb eine wichtige integrationspolitische Aufgabe. Zahlreiche Kantone unterstützen Angebote mit früher Sprachförderung. Dabei handelt es sich einerseits um Projekte für Kinder mit Sprachförderung in Spielgruppen und Kitas, z.B. «SpielgruppenPlus», in diversen Kantonen. Andererseits laufen Projekte unter Einbezug der Eltern für die Förderung der Sprachentwicklung.

Projekt «Schritt:weise»

Dieses präventive Förderprogramm richtet sich an sozial benachteiligte und bildungsferne Familien mit ein- bis fünfjährigen Kindern. Im Mittelpunkt der wöchentlichen Hausbesuche stehen die altersgerechte Förderung der Kinder sowie die Stärkung der Erziehungskompetenzen der Eltern. Solche Massnahmen sind dann besonders wirksam, wenn sie sich nicht auf reine Hausbesuche beschränken, sondern mehrere Angebotsteile mit klaren Zielsetzungen umfassen. Dazu zählen Elternbildung, Unterstützung und Beratung, Gesundheitsförderung sowie eine regelmässige Überprüfung der kindlichen Entwicklung.

[www.a-primo.ch/de/angebote/
programm-schritt-weise/uebersicht](http://www.a-primo.ch/de/angebote/programm-schritt-weise/uebersicht)

Die Qualität auf allen Ebenen fördern

Fast alle Kantone fördern die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden von Kitas und Spielgruppen. Zentrale Themen dabei sind Interkulturalität, Zusammenarbeit mit Eltern, Gesundheit und frühe Sprachförderung. Die Weiterbildungsangebote bieten den Fachpersonen wichtige Austauschgefässe. Ein gutes Beispiel dafür ist die interkantonale Weiterbildung «Valoriser la diversité dès l'enfance» in der Romandie. Aus Sicht der KIP sollen bestehende Angebote der frühen Förderung auch auf die Bedürfnisse der Migrantenbevölkerung ausgerichtet und wo nötig mit gezielten Integrationsmassnahmen ergänzt werden. Von guten Angeboten können prinzipiell alle Familien profitieren und damit auch alle Kinder einen Nutzen für ihre Entwicklung ziehen. Besonders gross ist der Gewinn aber für Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Studien zeigen klar auf, dass Qualität in der frühen Förderung eine wichtige Rolle spielt, damit die Entwicklung positiv beeinflusst wird.

Die Stolpersteine beseitigen

Aus den Rückmeldungen der Kantone geht hervor, dass die Angebote der frühen Förderung sehr geschätzt werden. Dies ist Motivation genug, um den Weg fortzusetzen und die zahlreichen Herausforderungen anzugehen. Einige Kantone konstatieren Probleme, die sich aus der schwierigen Erreichbarkeit der Eltern sowie aus deren jeweiliger finanzieller Situation ergeben. Die Finanzierung ist auch aus der Sicht der Institutionen ein Problem, da entsprechende gesetzliche Vorschriften meist fehlen. Deshalb ist die Vernetzung und Koordination der verschiedenen staatlichen und nicht staatlichen Akteure ein zentrales Thema. Unter den Gemeinden herrschen bezüglich Angebote oft beträchtliche Unterschiede, was sowohl für die Zielgruppen als auch für die Anbieter erschwerend ist. Viele Gemeinden hatten zudem noch keine Zeit, ihr Angebot zu überdenken oder anzupassen.

Eine ausführliche Berichterstattung zu allen Förderbereichen in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) gibt der 2016 publizierte erste Zwischenbericht:

[www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/
integration.html](http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/integration.html)

3. Programme und Projekte von nationaler Bedeutung

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) direkt finanzierten Programme und Projekte von nationaler Bedeutung (PPnB) wirken ergänzend zu den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) und fördern die Weiterentwicklung, die Qualitätssicherung und die Innovation bei der Umsetzung der Integrationsförderung.

Im Bereich der frühen Förderung engagiert sich das SEM stark im Rahmen des TAK-Integrationsdialogs «Aufwachsen». Auch im Pilotprojekt Resettlement (aktive Aufnahme von Flüchtlingen in Gruppen) wird der frühen Förderung spezielle Beachtung geschenkt.

TAK-Integrationsdialog

«Aufwachsen – gesund ins Leben starten»

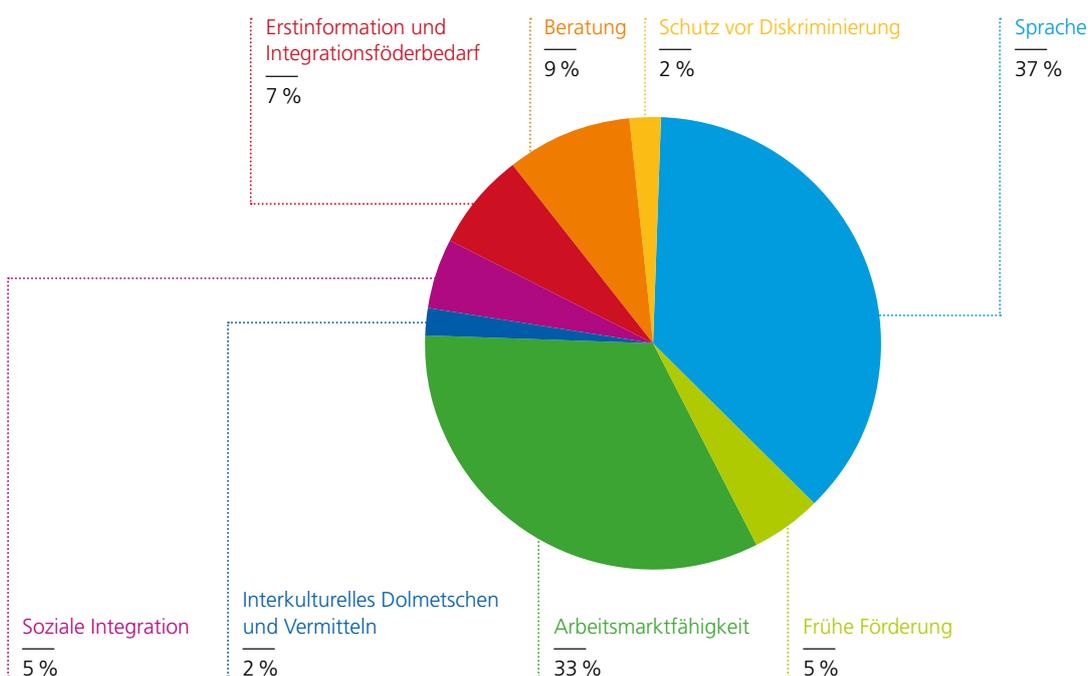
Mit dem 2013 lancierten Integrationsdialog «Aufwachsen» möchten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden gemeinsam im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) einen Beitrag leisten, um die Rahmenbedingungen für eine gute körperliche, seelische und soziale Entwicklung im frühen Kindesalter zu optimieren – und zwar für alle Kinder. Die

Dialogpartner sind einerseits die TAK-Träger Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, insbesondere Stellen aus dem Gesundheits-, dem Sozial- und dem Erziehungsbereich, und andererseits nicht staatliche Akteure der medizinischen Grundversorgung, der familienunterstützenden Angebote und der Integrationsförderung.

Mit dem Dialog möchte die TAK erreichen, dass alle Familien – unabhängig von ihrer sozialen oder nationalen Herkunft – die medizinischen, familienunterstützenden und integrationsfördernden Angebote in ihrer Region kennen und nutzen. Zudem sollen die entsprechenden Akteure im Umgang mit Vielfalt gestärkt werden und sich besser vernetzen.

Im Rahmen des Dialogs «Aufwachsen» wurden 13 konkrete Empfehlungen erarbeitet. Die Empfehlungen an die staatlichen Akteure hat die TAK offiziell verabschiedet und die Empfehlungen an nicht staatliche Akteure zur Kenntnis genommen. Die nicht staatlichen Dialogpartner wollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Umsetzung der Empfehlungen beitragen.

Effektive Ausgaben 2015: Anteile der Förderbereiche im Rahmen der KIP



Eine gemeinsam mit dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz organisierte Fachtagung wird im Mai 2017 Bilanz zum Dialog «Aufwachsen» (2013–2017) ziehen.

Vom TAK-Dialog «Aufwachsen» sollen alle benachteiligten Familien profitieren. Bei der konkreten Umsetzung fokussiert das SEM seinem Auftrag entsprechend auf die Zielgruppe der Migrantenfamilien. So hat das SEM als Beitrag zur Verbesserung der Kommunikationsfähigkeiten der Eltern und der Verständigung das Sprachfördersystem «fide – Französisch, Italienisch, Deutsch in der Schweiz – lernen, lehren, beurteilen» um Materialien rund um die Themen Schwangerschaft, Geburt und frühe Kindheit erweitert.

Der TAK-Integrationsdialog

Integration bedingt gemeinsames Handeln. Deshalb haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer politischen Plattform, der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), nach der 2. Nationalen Integrationskonferenz 2011 den Dialog Integration lanciert. Dieser mehrteilige Dialog dient dazu, die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren zu vertiefen, um die Integration in den Lebensbereichen Arbeiten, Aufwachsen und Zusammenleben auf eine breite Basis zu stellen.

Der Dialog «Arbeiten» (2012–2016) wurde mit einer positiven Gesamtbilanz am 3. November 2016 abgeschlossen. Der Dialog «Aufwachsen» dauert von 2013 bis 2017. Der Dialog «Zusammenleben» wurde am 8. September 2016 lanciert.

Die TAK wird 2017 in die Tripartite Konferenz (TK) übergeführt.

Die 3. Nationale Integrationskonferenz wird im Juni 2017 stattfinden.

Mehr dazu auf der Website des Dialogs:
www.dialog-integration.ch

In Sprachkursen speziell für werdende Mütter wurden die Materialien in Pilotprojekten durch Institutionen, die langjährige Erfahrung in der Durchführung von Sprachkursen haben, getestet. 2015/2016 wurde das Konzept durch die Unterstützung von 14 Projekten in die Regionen getragen. Die fide-Sprachkurse konzentrieren sich auf alltagsbezogenes Lernen, wobei z.B. werdende Mütter die Sprachkenntnisse erwerben, die sie während der Schwangerschaft und bei der Geburt benötigen. Sie können sich dadurch mit dem medizinischen Personal besser verständigen und erleichtern damit auch dessen Arbeit.

Weiter engagierte sich das SEM für die Umsetzung der TAK-Empfehlungen, indem es verschiedene Aktivitäten von Partnern über den Integrationsförderkredit des Bundes finanziell unterstützte. Das Programm «Femmes-Tische» konnte ein neues Moderationsset zu Themen der reproduktiven Gesundheit und der Vorsorgeuntersuchung im Kleinkindalter entwickeln und Gesprächsrunden dazu einführen. Verschiedene Fachverbände haben Richtlinien und Materialien zur Arbeit mit Migrantinnen entwickelt oder überarbeitet. Studien zu Sprachbarrieren, Informationsangeboten und Wirksamkeit der Angebote wurden lanciert.

Pilotprojekt Resettlement

Im Pilotprojekt Resettlement werden 503 Flüchtlinge, die zwischen Ende 2013 und Ende 2015 in acht Kantonen Aufnahme gefunden haben, durch ein spezielles Integrationsprogramm zwei Jahre lang begleitet. Der Förderung der Kinder kommt dabei grosse Bedeutung zu, denn im Pilotprogramm sind 170 Kinder im Alter von 5 bis 15 Jahren sowie 69 im Vorschulalter (bis 4 Jahre). Die Partnerkantone Basel-Landschaft, Genf, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Uri und Wallis sorgen für die kompetenz- und bedarfsgerechte Einschulung der Kinder und für frühe Förderung der Jüngsten.

Die Erfahrungen mit dem Pilotprogramm führen zu Erkenntnissen, welche längerfristig in die Verbesserung der Integrationsmassnahmen für alle anerkannten Flüchtlinge einfließen.

D Ausgewählte Bereiche



Yahya Dalib Ahmed, Interkultureller Übersetzer aus Somalia

1. Migrationsbewegungen nach und in Europa

Die Lage an der Südgrenze / Transitmigration

Die Asylummigration in die Schweiz erfolgte ab Mai 2016 vorwiegend über die Südgrenze. Dies entspricht dem üblichen Muster der letzten Jahre mit Ausnahme des Zeitraums von August 2015 bis Januar 2016, als die Mehrzahl der Asylsuchenden im Zuge der Migration über die Balkanroute via Österreich und Deutschland über die Ost- und die Nordgrenze in die Schweiz gelangt war.

Mit dem Einsetzen günstigerer Witterungsverhältnisse im Frühsommer 2016 stieg die Zahl der Fahrten über das Mittelmeer nach Italien wieder an. Dies sowie die verstärkten Massnahmen Frankreichs und Österreichs an der Grenze zu Italien führten dazu, dass sich der Migrationsdruck auf die Schweizer Südgrenze markant erhöhte. Ab Ende Mai wurden durch das Grenzwachtkorps (GWK) im Tessin deutlich mehr Migrantinnen und Migranten beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen als in der gleichen Vorjahresperiode. Allein in den Monaten Juni bis Oktober stellte das GWK in der Region IV rund 24 200 illegale Grenzübertritte fest (2015: rund 7000).

Die Überfahrt nach Italien sowie die verstärkten Massnahmen Frankreichs und Österreichs erhöhten den Migrationsdruck auf die Schweizer Südgrenze.

Als Reaktion auf die veränderte Situation verstärkte das GWK sein Personal an der Südgrenze; insbesondere am Bahnhof Chiasso wurde die Kontrolltätigkeit erhöht, weil die irreguläre Migration an der Südgrenze zu rund 85 % auf der Bahnverbindung von Como nach Chiasso erfolgte. Personen, die bei der Kontrolle angaben, in der Schweiz kein Asylgesuch stellen zu wollen, wurden gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen umgehend den italienischen Grenzbehörden übergeben. Als Folge dieser Entwicklung bildete sich in Como in den Sommermonaten ein Rückstau von mehreren hundert Personen, die vor dem Bahnhof unter teilweise prekären Umständen campierten und darauf hofften, die Schweizer Grenze zu einem späteren Zeitpunkt passieren zu können.

Der Anteil jener, welche die Schweiz lediglich als Transitland benutzen und kein Asylgesuch stellen wollten, ist im vergangenen Jahr stark angestiegen. In der zweiten Jahreshälfte äusserte durchschnittlich nur rund ein Viertel der an der Südgrenze aufgegriffenen Personen gegenüber dem GWK den Wunsch, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen. Auch von den Personen, die ein Asylgesuch einreichten, sind ungewöhnlich viele kurz nach der Gesuchstellung unkontrolliert abgereist. In den Monaten Juni bis August 2016 sind bis zu 40 % der Asylsuchenden noch vor der vollständigen Erfassung des Asylgesuchs und der ersten Befragung im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) bereits wieder verschwunden. Weitere 10 bis 20 % der Gesuchsteller brachen das Asylverfahren nach der Gesuchserfassung ab, indem sie das EVZ im Verlauf der ersten Tage unkontrolliert und vorzeitig verliessen. Um dem Verschwinden von Asylsuchenden während der Transfers von Chiasso in andere EVZ entgegenzuwirken, hat das SEM unter anderem Bustransporte organisiert. Da es sich bei den EVZ aber nicht um geschlossene Einrichtungen handelt, konnte das unkontrollierte Abreisen von Asylsuchenden dennoch nicht unterbunden werden. Nach allen vorliegenden Informationen ist davon auszugehen, dass sich die grosse Mehrheit der unkontrolliert abgereisten Asylsuchenden nicht mehr in der Schweiz befindet, sondern nach Nordeuropa weitergereist ist.

Europäische Migrationszusammenarbeit

Die Schweiz liegt in der Mitte Europas – umgeben von der Europäischen Union (EU). Deshalb hat die Migrations- und Asylpolitik der EU auch einen direkten Einfluss auf die Schweiz. Durch die Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin ist die Schweiz teilweise in die Rechtsordnung und in die politischen Diskussionen in diesen Themenbereichen eingebunden. Sie kann ihre Position einbringen und übernimmt in der Folge auch die entsprechenden Weiterentwicklungen des europäischen Rechts.

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

Europa sah sich 2015 mit dem grössten Migrationsstrom seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. Speziell die unkontrollierte Weiterwanderung der Schutzsuchenden und Migranten über die sogenannte Balkanroute war für viele EU-Staaten ein Problem. Seit der Wiedereinführung von Kontrollen an den Grenzen zwischen einzelnen Schengen-Staaten und der gemeinsamen Erklärung der EU und der Türkei normalisierte sich die Lage ab Frühling 2016 teilweise.

Im Mai 2015 wurde die Europäische Migrationsagenda verabschiedet, anhand der die EU die migrationspolitischen Herausforderungen ganzheitlich angehen will. Die im Herbst 2015 verabschiedeten Relocation-Programme wurden auch 2016 nicht schnell genug umgesetzt. Von insgesamt 106 000 Personen wurden bis Ende 2016 weniger als 10 000 Schutzsuchende aus Griechenland und Italien in andere Dublin-Staaten umverteilt.

Am 4. Mai 2016 publizierte die Europäische Kommission Revisionsvorschläge für die Dublin-III-Verordnung. Im Fokus der Vorschläge stehen drei Hauptziele: Die Verfahren sollen schneller und effizienter durchgeführt, Sekundärmigration soll verhindert und Dublin-Staaten unter besonders hohem Migrationsdruck sollen durch einen Korrekturmechanismus solidarisch unterstützt werden. Gleichzeitig wird auch die Eurodac-Verordnung revidiert und deren Geltungsbereich ausgedehnt. Am 13. Juli 2016 folgte die Publikation des zweiten Legislativpakets zur Revision des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) mit Vorschlägen zur Asylverfahrens-, zur Aufnahme- und zur Anerkennungsrichtlinie. Dieses zweite Legislativpaket ist für die Schweiz von untergeordnetem Interesse, da die Richtlinien für die Schweiz nicht verbindlich sind.

Im Verlaufe des Jahres wurden auf europäischer Ebene mehrere Projekte zur Verbesserung des Grenzschutzes besprochen und teilweise verabschiedet. So ist seit dem 6. Oktober 2016 die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache operativ. Dazu gehört ein rasch mobilisierbarer Soforteinsatzpool von 1500 Experten. Dadurch soll die Schengen-Aussengrenze besser überwacht und die grenzüberschreitende illegale Migration sowie die Kriminalität sollen erfolgreich bekämpft werden. Diese Agentur verfügt neu auch über erweiterte Kompetenzen im Rückkehrbereich. Die Schweiz wird sich hier aktiv beteiligen.

2016 befasste sich die EU mit der Verbesserung des Grenzschutzes.

Neu sollen auch bei Personen, die nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, im Rahmen einer Grenzübertrittskontrolle an einer Aussengrenze systematisch die relevanten Fahndungsdatenbanken abgefragt werden. Dieses Geschäft wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2017 verabschiedet werden.

Nach Veröffentlichung eines neuen Verordnungsvorschlags im April 2016 wurden die Diskussionen zur Einführung eines Entry-/Exit-Systems (EES) weitergeführt. Das EES sieht vor, Drittstaatsangehörige, die für einen kurzfristigen Aufenthalt von maximal 90 Tagen je Bezugszeitraum von 180 Tagen oder mit einem Rundreisevisum einreisen, unabhängig von der Visumspflicht an den Schengen-Aussengrenzen bei der Ein- und Ausreise mittels biometrischer Daten zu registrieren.

Im November 2016 präsentierte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für das EU Travel Information and Authorisation System (ETIAS). Dieses sieht vor, dass visumsbefreite Drittstaatsangehörige relevante Angaben zu ihrer geplanten Reise sowie alphanumerische Daten zu ihrer Person vorab online registrieren. Es handelt sich dabei um ein ähnliches System wie das ESTA (Electronic System for Travel Authorization) der USA für Drittstaatsangehörige, die visumsfrei einreisen könnten.

All diese Massnahmen sollen dem besseren Schutz der Schengen-Aussengrenzen und der Erhöhung der inneren Sicherheit dienen.

Das SEM engagiert sich auch bilateral in einzelnen Mitgliedstaaten der EU. 2016 hat es eine griechische NGO, die im Rahmen des griechischen Asylverfahrens Übersetzungsdienste leistet, sowie die Aktivitäten des UNHCR in Griechenland finanziell unterstützt. Weiter wurde auch die Zusammenarbeit mit Polen verstärkt. Dabei stand insbesondere die Förderung des Wissenstransfers in den Bereichen des Asylverfahrens, der Unterbringungspraxis sowie der Integration im Fokus. Basierend auf den engen Beziehungen mit Polen im Migrationsbereich soll auch die Zusammenarbeit mit den anderen Viseegrad-Staaten (Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei) intensiviert werden.

Der Beitrag der Schweiz

Seit 2013 sind verschiedene Programme beschlossen worden, mit welchen zur Entlastung der bisherigen Aufnahmestaaten insgesamt rund 9700 schutzbedürftige Personen in der Schweiz aufgenommen worden sind oder noch aufgenommen werden:

- Das EJPD hat 2013 im Rahmen von Visalerleichterungen die Einreise von rund 4700 syrischen Staatsangehörigen bewilligt.
- Bis zu 1500 Asylsuchende werden im Rahmen des EU-Relocation-Programmes aus Italien und Griechenland übernommen (Bundesratsbeschluss vom 18. September 2015).
- 3000 besonders verletzte Flüchtlinge sollen über das Resettlement in der Schweiz Schutz finden und eine nachhaltige Zukunftsperspektive erhalten (Bundesratsbeschlüsse vom 6. März 2015 und 9. Dezember 2016).
- Weiteren 500 engen Familienangehörigen von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen syrischen Staatsangehörigen sollen humanitäre Visa erteilt werden.

Resettlement

Nachdem die Einreisen im August 2015 begonnen hatten, wurden diese 2016 konsequent fortgesetzt. Insgesamt reisten im vergangenen Jahr 662 Personen in die Schweiz ein. Mit insgesamt 968 eingereisten Flüchtlingen seit Beginn des Programms wurde damit das Aufnahmekontingent gemäss Bundesratsbeschluss vom 6. März 2015 per Ende 2016 fast ausgeschöpft.

Am 9. Dezember 2016 beschloss der Bundesrat, das Engagement für die Opfer des Syrienkonflikts fortzusetzen. Die Schweiz nimmt daher in den nächsten zwei Jahren in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR sowie mit den Kantonen weitere 2000 besonders verletzte Menschen im Rahmen des Resettlement auf.

Relocation

Mit ihrer freiwilligen Beteiligung am EU-Umverteilungsprogramm zeigt sich die Schweiz solidarisch gegenüber den Kriegsvertriebenen, aber auch gegenüber Italien und Griechenland, welche angesichts der Flüchtlingsbewegungen vor enormen Herausforderungen stehen. Am Programm teilnehmen können Asylsuchende der Nationalitäten mit einer EU-weiten Schutzquote von mindestens 75 %. Bis jetzt waren dies hauptsächlich Staatsangehörige von Syrien und Eritrea.

Bisher hat die Schweiz im Rahmen der Relocation 368 Asylsuchende von Italien und Griechenland übernommen. Diese Personen durchlaufen in der Schweiz das normale Asylverfahren.

Zur Unterstützung des Relocation-Hotspot-Ansatzes in Italien und Griechenland stellt das SEM dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) Mitarbeitende für mehrmonatige Experteneinsätze zur Verfügung. Im Verlauf des Jahres 2016 haben 17 Schweizer Experten insgesamt 1240 Einsatztage geleistet, wovon 1028 in Italien und 212 in Griechenland.

Humanitäre Visa

Zusätzlich zu den im Jahr 2015 erteilten 150 Visa für Angehörige der Kernfamilie von bereits in der Schweiz vorläufig aufgenommenen syrischen Staatsangehörigen wurden 2016 weitere 222 Visagesuche für Ehegatten und minderjährige Kinder bewilligt.



Im vergangenen Jahr sind insgesamt 662 Personen über das Resettlement-Programm in die Schweiz eingereist.

2. Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten – Beispiele

Strategie «Migrationspartnerschaften Schweiz – Westbalkan 2016–2019»

Die Schweiz unterhält seit vielen Jahren intensive Beziehungen zu den Ländern des Westbalkans, die in den letzten Jahrzehnten eine der wichtigsten Ursprungsregionen der Migration in die Schweiz bildeten. Um diese Zusammenarbeit noch zu verstärken, hat die Schweiz mit Bosnien und Herzegowina (April 2009), Serbien (Juli 2009) und dem Kosovo (Februar 2010) Migrationspartnerschaften geschlossen. Als strategischer Rahmen dieser Partnerschaften und im Anschluss an eine erste interdepartementale Strategie für die Periode 2012–2015 steht seit dem 1. Januar 2016 eine neue Strategie «Migrationspartnerschaften Schweiz – Westbalkan 2016–2019» in Kraft. Diese Strategie hat zum Hauptziel, die Kapazitäten der Partnerländer zu stärken, damit sie den Herausforderungen der Migration auf angemessene Weise begegnen können. Zu den Prioritäten gehören namentlich die folgenden Handlungsfelder:

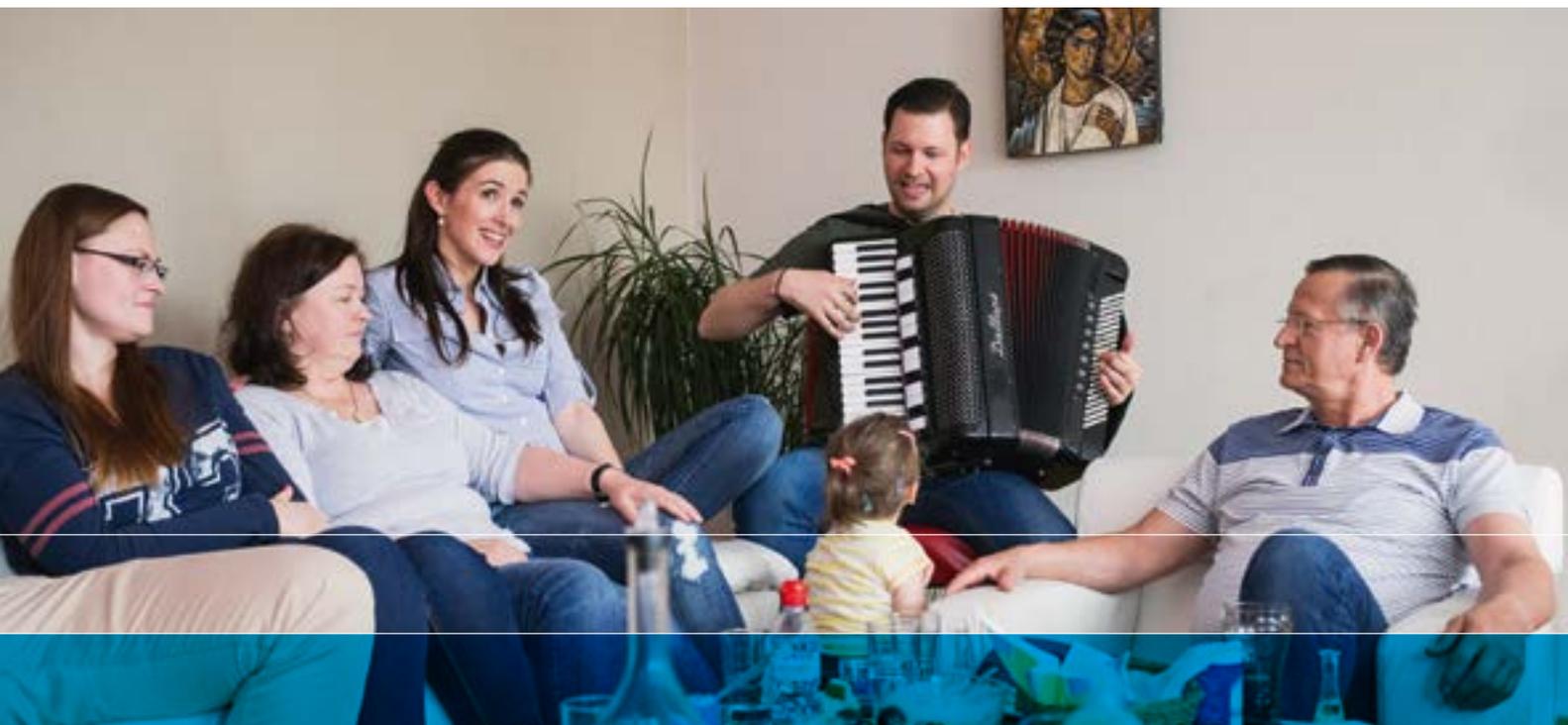
- Asyl und Schutz für die Migranten, namentlich die Unterstützung des Aufbaus funktioneller, kohärenter und den internationalen Standards entsprechender Systeme;
- Rückkehr und Reintegration, sei es die Rückkehr aus der Schweiz in die Partnerländer oder aus den Letzteren in andere Herkunftsländer;

- Migration und Entwicklung, namentlich die bessere Nutzung des Potenzials der Diaspora für die Entwicklung ihrer Heimatstaaten;
- Prävention der irregulären Migration und Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel.

Ein besonderer Akzent wird auf das «capacity building» und die regionale Kooperation gesetzt, und dies schliesst die vermehrte Nutzung regionaler Plattformen und Netzwerke ein.

Um gemeinsame Projekte zu entwickeln und umzusetzen, die den Bedürfnissen der Partnerbehörden im Migrationsbereich entsprechen, pflegt die Schweiz regelmässige Dialoge mit Bosnien und Herzegowina, Serbien und dem Kosovo.

Angesichts des grenzüberschreitenden Aspekts der migrationspolitischen Herausforderungen im Westbalkan kann sich die Unterstützung der Schweiz auch auf andere Staaten der Region, wie Albanien, Mazedonien und Montenegro, erstrecken, und zwar auf bilateralem Weg oder im Rahmen eines regionalen Projekts. Die Migrationspartnerschaften der Schweiz haben es ihr im Weiteren erlaubt, während der Krise auf der Balkanroute eine sehr aktive Hilfe zugunsten der Länder der Region



Seit dem 1. Januar 2016 ist die Strategie «Migrationspartnerschaften Schweiz – Westbalkan 2016–2019», in Kraft.

zu leisten. Auch wenn sich die Lage seit der Schliessung der Balkanroute im März 2016 wesentlich verändert hat, bleiben die Herausforderungen für die Länder der Region gross. So befanden sich Anfang 2017 zum Beispiel in Serbien noch 7500 Asylsuchende, die mehrheitlich nicht dort um Asyl ersuchen wollten, sondern entschlossen waren, ihre Reise nach Westeuropa fortzusetzen. Diese Situation hat ebenso Auswirkungen auf die Behörden wie auf die lokale Bevölkerung, ganz zu schweigen von den Risiken für die Migranten.

Angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen wird die Schweiz, gestützt auf ihre Migrationspartnerschaften und die Strategie 2016–2019, ihr Engagement fortsetzen, um die Kapazitäten der Behörden zu stärken und die Migranten in der Region zu unterstützen. Zu diesem Zweck steht für vier Jahre ein Budget von total 10 Millionen Franken zur Verfügung, wovon 6 Millionen Franken vom SEM beigesteuert werden. Die Umsetzung der Strategie 2016–2019 erfolgt in enger Kooperation mit dem SEM, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sowie dem Fürstentum Liechtenstein, das ebenfalls Migrationspartnerschaften mit Bosnien und Herzegowina sowie dem Kosovo abgeschlossen hat.

Das Engagement der Schweiz in Nordafrika

Nach den Ereignissen, die als Arabischer Frühling bekannt sind, hat die Schweiz ein Zusammenarbeitsprogramm für die Länder Nordafrikas für den Zeitraum 2011–2016 ausgearbeitet und umgesetzt. Mit einer gewissen Dringlichkeit ging es darum, auf die zahlreichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu antworten und in den Ländern der Region den Übergang zur Demokratie längerfristig zu unterstützen. Die verschiedenen Akteure der Bundesverwaltung (DEZA, SECO, Abteilung Menschliche Sicherheit im EDA, SEM) wählten einen koordinierten Ansatz («whole of government approach»), um die Wirksamkeit und Kohärenz des Handelns zu steigern, und eröffneten bei den schweizerischen Botschaften gemeinsame Büros. Das Programm der Zusammenarbeit konzentrierte sich auf drei wesentliche Bereiche: 1. demokratischen Wandel und Menschenrechte, 2. wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, 3. Migration und Schutz.

In den sechs Jahren der Umsetzung des Programms wurden in Nordafrika 268 Millionen Franken eingesetzt. Mehr als die Hälfte dieses Betrags war für den Zugang zu Beschäftigung und Berufsbildung bestimmt, um der Jugendarbeitslosigkeit zu begegnen und so der irregulären Migration nach Europa vorzubeugen. Fast ein Drittel der Ressourcen des Programms

Seit vielen Jahren pflegt die Schweiz intensive Beziehungen zu den Ländern des Westbalkans.

wurde Projekten im Migrationsbereich gewidmet. Das SEM verwendete 9 Millionen Franken dafür, die institutionellen Strukturen in Nordafrika zu verstärken, damit mit den Migrationsströmen besser umgegangen werden kann. Das Engagement des SEM im Rahmen des schweizerischen Kooperationsprogramms ist oft mit einem bilateralen Migrationsdialog mit einem nordafrikanischen Land verbunden, wo auch die Fragen des Asyls und der Rückübernahme zur Sprache kommen.

Zum Beispiel wurden im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Tunesien zahlreiche Projekte unterstützt, welche die Kapazitäten der Institutionen in mehreren Bereichen der Migration verstärken: Es geht um das integrierte Grenzmanagement, die Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für das Asylwesen und die Verwaltung der Fingerabdruckdaten. Mehr als 1500 abgewiesene Asylsuchende sind mit einer Rückkehrhilfe aus der Schweiz nach Tunesien zurückgekehrt. Die institutionelle Kapazität des Tunesischen Roten Halbmonds wurde weiterentwickelt, damit er sich besser um die Migranten und die geretteten Bootsflüchtlinge kümmern kann. In den Migrationsdialogen werden auch die Schwierigkeiten bei der Rückübernahme zur Sprache gebracht, beispielsweise im Fall von Marokko und Algerien, wo die schweizerischen Programme der Zusammenarbeit einen breiteren Ansatz im Umgang mit Migration unterstützen.

Angesichts des starken Migrationsdrucks und der irregulären Transitbewegungen in Richtung Europa ist die Region Nordafrika für die Schweiz von strategischem migrationspolitischem Interesse. Im Lauf des Jahres 2016 haben rund 180 000 Personen das Mittelmeer auf der zentralen Route überquert, und mehr als 4200 Menschen haben beim Versuch dazu ihr Leben verloren. Mit einem Engagement in mehreren Hilfsprojekten für gescheiterte Migranten und der Unterstützung der Seerettung in Libyen trägt das SEM dazu bei, die Herausforderungen vor Ort anzugehen. Die neue Strategie für die Zusammenarbeit der Schweiz in Nordafrika in der Periode 2017–2020 wird es erlauben, die Anstrengungen in der Region fortzusetzen.



Sladjana Markovic, Labor-Mitarbeiterin aus Serbien

3. Herausforderungen und Massnahmen im Asylbereich

Umsetzung der Asylgesetzrevision

Am 3. September 2014 hat der Bundesrat die Botschaft zur Neustrukturierung des Asylbereichs und zur Beschleunigung der Asylverfahren verabschiedet. Mit der Schlussabstimmung vom 25. September 2015 hat das Parlament die Änderungen des Asylgesetzes gutgeheissen. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen. Daher gelangte die Revision des Asylgesetzes am 5. Juni 2016 zur Abstimmung, und sie wurde von der Schweizer Stimmbevölkerung mit einer Mehrheit von 66,8 % angenommen.

Die Revision des Asylgesetzes hat zum Ziel, dass eine Mehrheit der Asylgesuche in raschen Verfahren in Zentren des Bundes rechtskräftig erledigt wird. Asylsuchende im beschleunigten oder im Dublin-Verfahren sollen für die Dauer des Verfahrens und des Wegweisungsvollzuges in Zentren des Bundes untergebracht werden. Diese beiden raschen Verfahren sollen innerhalb von höchstens 100 beziehungsweise 140 Tagen rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich eines allfälligen Wegweisungsvollzuges. Sind weitere Abklärungen notwendig, wird ein Asylgesuch im erweiterten Verfahren behandelt. Für dieses werden die Asylsuchenden wie bisher den Kantonen zugewiesen. Die erweiterten Verfahren sollen innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung. Um die raschen Verfahren rechtsstaatlich korrekt durchzuführen, wird den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf eine kostenlose Beratung und Rechtsvertretung gewährt.

Das Asylwesen ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Auch in Zukunft sollen gewisse Aufgaben im Asylbereich durch die Kantone, Städte und Gemeinden wahrgenommen werden, so zum Beispiel auch die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration von Personen mit Bleiberecht in der Schweiz. Dieser gemeinsamen Verantwortung wurde bereits im Entstehungsprozess der Asylgesetzrevision Rechnung getragen: Die Eckwerte des künftigen Asylsystems wurden in enger Kooperation der drei staatlichen Ebenen beschlossen. Diese enge Zusammenarbeit wird auch künftig fortgesetzt. So werden die Projekte zur Umsetzung des neuen Asylgesetzes durch die gemischte Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereichs (AGNA) unter der Leitung von Regierungsrat Hans-Jürg Käser und Staatssekretär Mario Gattiker koordiniert.

Standortplanung für die künftigen Bundesasylzentren

Da im neuen System ein Grossteil der Asylverfahren in Bundesasylzentren erledigt und weniger Asylsuchende den Kantonen zugewiesen werden sollen als bisher, erhöht der Bund seine Unterbringungskapazitäten. An der zweiten nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014 wurde beschlossen, dass der Bund künftig in sechs Asylregionen insgesamt 5000 Unterkunftsplätze betreiben soll. In jeder Asylregion werden zwei bis vier Bundesasylzentren geführt werden. Zudem sollen schweizweit zwei besondere Zentren zur Unterbringung renitenter Asylsuchender betrieben werden.

Die Standortplanung für die künftigen Bundeszentren ist weit fortgeschritten: Bis Ende 2016 konnten gemeinsam mit den jeweiligen Standortkantonen und -gemeinden zwölf der geplanten achtzehn Bundesasylzentren festgelegt werden.

Anpassung der Verordnungen

Einige Vorgaben des revidierten Asylgesetzes können direkt, ohne Anpassung der Verordnungen, umgesetzt werden. Der Bundesrat hat Ende August 2016 entschieden, dieses erste Paket bereits auf den 1. Oktober 2016 in Kraft zu setzen. Es umfasst unter anderem Massnahmen zur Verbesserung des Wegweisungsvollzugs sowie Regelungen zum Grundschulunterricht für schulpflichtige Asylsuchende. Für die Umsetzung der weiteren Teile der Gesetzesrevision sind Verordnungsanpassungen nötig. Der Bundesrat hat die Vernehmlassung zu einem zweiten Paket der neuen Bestimmungen im Oktober 2016 eröffnet. Dieses enthält insbesondere Ausführungen zum Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich. Die Verordnungsanpassungen für alle übrigen neuen oder geänderten Gesetzesbestimmungen werden zurzeit im EJPD erarbeitet. Dabei geht es unter anderem um den Verfahrensablauf und den Rechtsschutz. Die Kantone, Städte und Gemeinden werden in diese Arbeiten miteinbezogen.

**Am 1. Oktober 2016 trat das erste
Massnahmenpaket in Kraft. Es umfasst
unter anderem den Wegweisungsvollzug
sowie das Schulwesen.**

Behandlungsstrategie im Asylbereich

Das SEM führt Asylverfahren rasch und rechtsstaatlich korrekt durch. Gemäss Artikel 37b des Asylgesetzes legt das SEM in einer Behandlungsstrategie fest, welche Asylgesuche prioritär behandelt werden. Es berücksichtigt dabei insbesondere die gesetzlichen Behandlungsfristen, die Situation in den Herkunftsländern, die offensichtliche Begründetheit oder Unbegründetheit der Gesuche sowie das Verhalten der Asylsuchenden Personen.

Das Ziel der Behandlungsstrategie ist die wirkungsvolle Erledigung von Asylgesuchen mittels Priorisierung nach Gesuchskategorien. Weitere Zielsetzungen der Behandlungsstrategie sind:

- Reduktion der Anzahl von voraussichtlich aussichtslosen Gesuchen
- Entlastung im Unterbringungsbereich
- Minimierung der Gesamtkosten im Asylbereich

2012 hat das SEM für geeignete Asylgesuche aus den europäischen visumsbefreiten Staaten ein beschleunigtes «48-Stunden-Verfahren» eingeführt. Diese Verfahrensart wird seit Frühjahr 2013 zusätzlich auf den Kosovo und Georgien angewendet.

Zudem hat das SEM ab Dezember 2012 schrittweise ein beschleunigtes Fast-Track-Verfahren eingeführt. Der Hauptunterschied zum 48-Stunden-Verfahren besteht darin, dass bei diesen Ländern der Vollzug der Wegweisung beziehungsweise die Papierbeschaffung schwieriger ist. Das Fast-Track-Verfahren wird derzeit für sechs Staaten mit geringer Anerkennungsquote angewendet: Marokko, Nigeria, Tunesien, Algerien, Gambia und Senegal.

Die Zahl der Asylgesuche von Staatsangehörigen aus den entsprechenden Herkunftsländern ist seit der Einführung des 48-Stunden-Verfahrens bzw. des Fast-Track-Verfahrens markant gesunken und blieb auf tiefem Niveau stabil. Damit haben die schnellen Verfahren die Attraktivität der Schweiz als Zielland von Personen aus diesen Ländern mit schwach begründeten Asylgesuchen und ohne Schutzbedürfnis nachhaltig gesenkt.

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende

Situation

Die Zahl der Asylgesuche von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) hat von 2013 bis 2015 erheblich zugenommen (2013: 332; 2014: 790; 2015: 2739) und belief sich 2016 auf 1997 Gesuche. Hatte sich der Anteil der UMA in den letzten zehn Jahren zwischen 1 und 3 % bewegt, so stieg er 2015 und 2016 auf 7 %. Dieses Phänomen ist in etlichen europäischen Ländern festzustellen. Der Anteil der UMA, die im Asylverfahren ihre Minderjährigkeit nicht glaubhaft machen können, liegt im Bereich von 50 %. Daher bleibt die Prüfung der Glaubhaftigkeit der angeführten Minderjährigkeit zentral. Handelt es sich um Gesuche von UMA oder von Personen, die erklären, solche zu sein, so hat dies wichtige Konsequenzen für das Asylverfahren, die Unterstützung, die Unterbringung, die Finanzierung und die Betreuung. Diese Dossiers werden folglich prioritär behandelt.

**Das Fast-Track-Verfahren gilt
derzeit für: Marokko, Nigeria, Tunesien,
Algerien, Gambia und Senegal.**

Asylverfahren

Aufgrund einer ständigen Rechtsprechung seit 2004 ist beim Fehlen eines gültigen Identitätsausweises nach dem Prinzip der Gesamtwürdigung aller Anhaltspunkte zu beurteilen, ob die Asylsuchende Person ihre Minderjährigkeit in glaubhafter Weise geltend macht; die Gesuch stellende Person trägt im Sinne des Asylgesetzes die Beweislast für ihre Vorbringen. Trotz zahlreicher Kritik seitens der Medien wie der Politik (sie richtet sich oft gegen die radiologische Untersuchung der Handknochen, die einen der Anhaltspunkte im ganzen Indizienbündel bietet) steht diese Beurteilungsmethode mangels einer besseren als einzige zur Verfügung. Die wissenschaftliche Prüfung der sogenannten «drei Pfeiler», die namentlich im Testbetrieb in Zürich angewandt wird, ist eine Alternative, bleibt aber im heutigen Zeitpunkt heftig umstritten, während die Rechtsprechung ihr nicht klar einen höheren Wert als der radiologischen Knochenuntersuchung zuerkennt. Was schliesslich das eigentliche Asylverfahren betrifft, so hat das SEM Massnahmen ergriffen, um die Behandlung der Gesuche von UMA konsequenter zu priorisieren (Triage) und die Anhörungen der Asylsuchenden zu verbessern.

Unterbringung, Betreuung, Einschulung und medizinische Versorgung

Wie die Ernennung eines Rechtsvertreters liegen die Unterbringung, die Betreuung, die Einschulung und die allfällige medizinische Versorgung allein in der Kompetenz des Zuweisungskantons. Vor allem angesichts der Zunahme der Asylgesuche unbegleiteter Minderjähriger hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren im Mai 2016 eine Reihe von Empfehlungen an die Kantone verabschiedet, um das Vorgehen in diesem Bereich zu klären und zu harmonisieren.

Notfallorganisation Asyl

Als im Herbst 2015 die Zahl der Asylgesuche abrupt anstieg, waren die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) phasenweise kaum noch in der Lage, ihre Aufgaben wahrzunehmen; eine Unterbringung konnte nur mit Notmassnahmen sichergestellt werden. Auch wenn mit der Schliessung der Balkanroute im März 2016 die Zahl der Asylgesuche spürbar zurückging, konnte von einer grundsätzlichen Entspannung der Migrationslage nicht die Rede sein. Die Notfallorganisation Asyl des SEM musste deshalb unbedingt weitergeführt und verbessert werden.



Hatte sich der Anteil der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) in den letzten zehn Jahren zwischen 1 und 3% bewegt, so stieg er 2015 und 2016 auf 7%.

Entsprechend wurde der Stab Lage Asyl (SLA), in dem Vertreter des Bundes und der Kantone eng zusammenarbeiten, als Koordinations- und Kommunikationsgremium weitergeführt. Dieser trat – abhängig von der Lageentwicklung – einmal pro Woche zusammen, um über die erforderlichen Massnahmen zu beraten. Als Basis diente ihm hierfür die tägliche Analyse des Lagezentrums Asyl des SEM, die über die Entwicklung der Migrationslage informiert. Zur Vorbereitung auf einen möglichen Notfall im Asylbereich wurde zudem ein SEM-interner Bereitschaftspool Asyl geschaffen. Dieser könnte kurzfristig unterstützend zum Einsatz kommen, wenn die Registrierung und die Bearbeitung der Asylgesuche in den Regelstrukturen nicht mehr möglich sind. Der Bereitschaftspool Asyl musste bisher aber noch nicht eingesetzt werden.

Am 14. April 2016 haben sich Bund, Kantone, Städte und Gemeinden auf gemeinsame Eckwerte der Notfallplanung Asyl geeinigt. In deren Rahmen wurden die organisatorischen, strukturellen und personellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass selbst bei Eintritt eines Notfallszenarios die Unterbringung aller neu ankommenden Personen sowie die Registrierung ihrer Asylgesuche, inklusive Sicherheitsüberprüfung und grenzsanitärer Kontrolle, gewährleistet werden können. Das SEM unterhält zu diesem Zweck eine ständige Kapazität

von 5000 Betten in definitiven und temporären Unterkünften. Dies entspricht einer Verdoppelung der Kapazitäten seit dem Frühjahr 2015. Daneben wurden 1000 Plätze in vier Anlaufstellen bereitgestellt, die innert kurzer Zeit in Betrieb genommen werden können. Zudem konnte in Muttenz ein Registrierungszentrum eröffnet werden, in dem aktuell weitere 500 Plätze (im Bedarfsfall 900) zur Verfügung stehen. Gemeinsam mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) werden ferner Vorbereitungen getroffen, damit im Eskalationsfall rasch weitere temporäre Bundesasylzentren mit zusätzlichen 3000 Plätzen zur Verfügung gestellt werden können.

Am 20. April 2016 hat der Bundesrat das VBS beauftragt, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, damit die Armee bei Bedarf die zivilen Behörden, namentlich das Grenzwachtkorps (GWK), mit bis zu 2000 Armeeangehörigen unterstützen kann. Weiter soll es alles Notwendige vorkehren, damit im Falle eines schwerwiegenden Ereignisses ein zusätzliches Bataillon (rund 700 Angehörige der Armee) aufgeboten werden kann. Denn auch für das Jahr 2017 sind Entwicklungen denkbar, die einen starken Anstieg der Asylgesuche zur Folge haben. Es wäre deshalb verfrüht, bereits Entwarnung zu geben.



Bund und Kantone haben ihre Unterbringungskapazitäten deutlich erhöht.

Anpassungen bei der Asyl- und Wegweisungspraxis

Sri Lanka

Das SEM (damals noch Bundesamt für Migration) setzte im Sommer 2013 sämtliche Rückführungen nach Sri Lanka sowie den Erlass von Verfügungen mit Anordnung des Wegweisungsvollzugs vorläufig aus, nachdem zwei abgewiesene Asylsuchende bei ihrer Einreise in Sri Lanka verhaftet worden waren. Im Dezember 2013 führte das SEM zusammen mit der Schweizerischen Botschaft in Colombo eine Dienstreise in Sri Lanka durch. Daran anschliessend fand im März 2014 eine Lagebeurteilungssitzung unter Leitung des SEM statt; anwesend waren Vertretungen verschiedener Bundesstellen (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bundeskriminalpolizei, Nachrichtendienst des Bundes, Bundesverwaltungsgericht) sowie des UNHCR. Das SEM beschloss in der Folge, das Entscheidmoratorium per 26. Mai 2014 vollständig aufzuheben, also wieder über alle Asylgesuche von Personen aus Sri Lanka zu entscheiden.

Im Rahmen einer Dienstreise vom Januar/Februar 2016 hat das SEM die Sicherheits- und Menschenrechtslage vor Ort neu eruiert. Unter Einbezug weiterer Informationen internationaler Organisationen und Experten nahmen die oben genannten Behörden eine umfassende Lageanalyse vor, und auf dieser Grundlage beschloss das SEM im Juli 2016, seine Asyl- und Wegweisungspraxis für Sri Lanka anzupassen. Beim Schutz der Menschenrechte sind in Sri Lanka substanzielle Fortschritte zu verzeichnen, namentlich im Bereich der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit; trotzdem bestehen immer noch Defizite bei den Grundrechten. Gleichzeitig hat sich auch die Sicherheitslage im ehemaligen Konfliktgebiet im Norden des Landes insgesamt verbessert. Das SEM trägt diesen Umständen im Rahmen der üblichen Einzelfallprüfung der Asylgesuche Rechnung, hält den Wegweisungsvollzug nach Sri Lanka aber neu für alle Landesteile für grundsätzlich zumutbar.

2016 wurden von Personen aus Sri Lanka 1373 neue Asylgesuche in der Schweiz gestellt. Sri Lanka ist damit das fünftwichtigste Herkunftsland. Die Anerkennungsquote ist seit 2014 gesunken und betrug 2016 noch 46,9% (2014: 71,4%; 2015: 58,3%). 610 Personen wurde Asyl gewährt; davon 163 Personen originär und 447 Personen aufgrund von Familienzusammenführungen. Zusätzlich zu den positiven Asylentscheiden wurde in 102 Fällen eine vorläufige Aufnahme verfügt. 289 Personen erhielten einen negativen Entscheid ohne vorläufige Aufnahme.

Eritrea

Die Länderanalyse SEM wertet laufend Berichte zu Eritrea aus und tauscht sich mit Experten und Partnerbehörden aus. Im Rahmen einer Fact-Finding Mission im Februar und März 2016 überprüfte, ergänzte und vertiefte die Länderanalyse SEM ihre Erkenntnisse über Eritrea. Auf Basis dieser Informationen sowie von Berichten, die in den letzten Jahren erschienen sind, erstellte das SEM den am 22. Juni 2016 veröffentlichten Bericht «Update Nationaldienst und illegale Ausreise», welcher die für die Asylpraxis relevanten Kapitel des «Länderfokus Eritrea» aktualisierte. Eine durch europäische Partnerbehörden validierte Version des Berichts wurde im November 2016 von der Europäischen Asylunterstützungsagentur (EASO) veröffentlicht.

Im Juni 2016 nahm das SEM eine Praxisanpassung vor. Sie beruht einerseits darauf, dass das SEM seine Asylpraxis in Bezug auf Eritrea insgesamt neu beurteilt hat, andererseits auf den erwähnten detaillierteren Erkenntnissen der Länderanalyse SEM. Ausschlaggebend dafür war, dass die Behandlung von Rückkehrenden durch die eritreischen Behörden nach aktuellen Erkenntnissen des SEM hauptsächlich davon abhängig ist, ob die Rückkehr nach Eritrea freiwillig oder unter Zwang erfolgt ist, sowie davon, welchen Nationaldienststatus die Rückkehrenden vor ihrer Ausreise aus Eritrea hatten. Neu geht das SEM davon aus, dass eritreische Personen, die noch nie für den Nationaldienst aufgeboten worden sind, vom Nationaldienst befreit oder aus dem Nationaldienst entlassen worden waren, bei einer Rückkehr nach Eritrea alleine aufgrund ihrer illegalen Ausreise nicht mit einer asylrelevanten Verfolgung rechnen müssen. Eritreische Personen, die weder den Nationaldienst verweigert haben noch aus dem Nationaldienst desertiert sind, haben nicht gegen die Proclamation on National Service von 1995 verstossen, womit die Wahrscheinlichkeit, dass sie bei einer Rückkehr nach Eritrea ernsthafte Nachteile zu gewärtigen hätten, nicht «beachtlich» im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 3 des Asylgesetzes ist. Die Anforderungen an die Feststellung einer begründeten Furcht vor zukünftiger Verfolgung sind deshalb nicht erfüllt. Entsprechend werden solche Personen nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt und aus der Schweiz weggewiesen, sofern keine Hindernisse für den Vollzug der Wegweisung vorliegen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Praxisänderung mit einem Referenzurteil vom 30. Januar 2017 gutgeheissen.



Idahosa Dickson, Teilnehmer Arbeitstrainingsprogramm Haustechnik aus Nigeria

4. Stand der Umsetzung von Artikel 121a BV

Am 9. Februar 2014 wurde die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen, die eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente sowie eine Anpassung der dem Artikel 121a der Bundesverfassung widersprechenden völkerrechtlichen Verträge bis Februar 2017 vorsieht. Der Bundesrat verabschiedete am 4. März 2016 einen Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments. Da zum damaligen Zeitpunkt mit der EU noch keine Lösung erzielt werden konnte, schlug der Bundesrat vor, die Zuwanderung mit einer einseitigen Schutzklausel zu steuern. Gleichzeitig führte er die laufenden Gespräche mit der EU fort, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Dieser Prozess wurde jedoch im Vorfeld des Brexit-Referendums im Vereinigten Königreich verzögert und nach dem Entscheid zum Austritt aus der EU ausgesetzt.

In der Schlussabstimmung vom 16. Dezember 2016¹⁶ stimmten National- und Ständerat einem Gesetzestext zur Umsetzung von Art. 121a BV zu, der eine indirekte Steuerung der Zuwanderung vorsieht. Diese ist mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) kompatibel und garantiert somit das Fortbestehen der Bilateralen Verträge. Das Parlament hat sich für einen dreistufigen Mechanismus entschieden.

Erstens: Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitsmarktpotenzials festzulegen.

Zweitens: In den Berufsgruppen, Tätigkeitsbereichen oder Wirtschaftsregionen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit hat der Arbeitgeber offene Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu melden. Die Arbeitsvermittlung stellt den Arbeitgebern passende Dossiers von angemeldeten Stellensuchenden zu. Der Arbeitgeber lädt geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu einem Bewerbungsgespräch oder einer Eignungsabklärung ein und teilt die Resultate der Arbeitsvermittlung mit. Der Bundesrat kann Ausnahmen von dieser Stellenmeldepflicht vorsehen.

Drittens: Falls diese Massnahmen nicht die gewünschte Wirkung erzielen, unterbreitet der Bundesrat dem Parlament zusätzliche Massnahmen.

Mit der vom Parlament beschlossenen Umsetzung von Art. 121a BV wurde die Bedingung für die Ratifizierung von Protokoll III zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien erfüllt. Am 17. Juni 2016 hatten National- und Ständerat das Protokoll III genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, das Protokoll zu ratifizieren, wenn mit der EU eine mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbare Regelung zur Steuerung der Zuwanderung besteht.¹⁷ Folglich wurde das Protokoll III am 16. Dezember 2016 ratifiziert und trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Infolge dieser Ratifikation ist die Schweiz seit dem 1. Januar 2017 wieder ein voll-assoziertes Mitglied des Forschungsprogramms Horizon 2020.

Durch den Brexit gerieten
die laufenden Gespräche mit der EU
für eine einvernehmliche Lösung der
Zuwanderung ins Stocken.

Die Anpassungen des Ausländergesetzes sehen jedoch keine wortgetreue Umsetzung von Art. 121a BV vor. Aus diesem Grund hat der Bundesrat entschieden, der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse» (RASA), die eine komplette Streichung von Art. 121a BV fordert, einen direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der diesen Normenkonflikt beheben soll. Er hat dazu zwei Varianten in die Vernehmlassung geschickt. In der ersten Variante des Gegenentwurfs soll Art. 121a Abs. 4 BV durch eine Bestimmung ersetzt werden, wonach bei der Steuerung der Zuwanderung völkerrechtliche Verträge berücksichtigt werden sollen, die von grosser Tragweite für die Stellung der Schweiz in Europa sind. Zudem würde die Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 11 BV) gestrichen. Die zweite Variante sieht lediglich vor, die Übergangsbestimmung zu streichen – Art. 121a BV soll hingegen nicht geändert werden.

Die Diskussionen zur Personenfreizügigkeit werden mit der Volksinitiative RASA sowie einem möglichen Referendum bezüglich Umsetzungsgesetzgebung von Art. 121a BV weitergehen. Das Thema Personenfreizügigkeit bzw. Steuerung der Zuwanderung wird damit auch in den nächsten Jahren auf der politischen Agenda der Schweiz und in Europa einen prioritären Platz einnehmen.

¹⁶ BBl 2016 8917

¹⁷ BBl 2016 4999

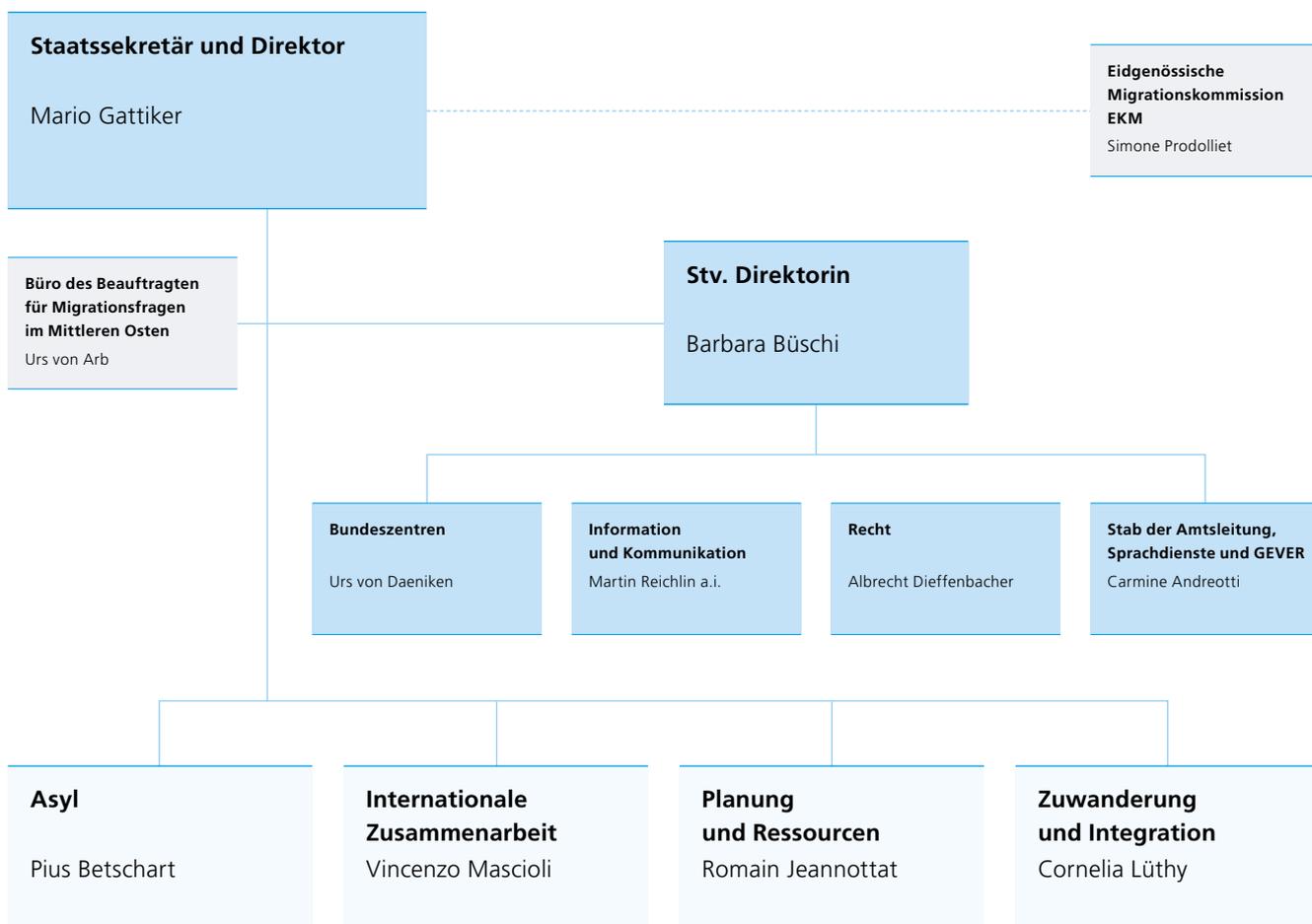


Das Staatssekretariat für Migration



1130 Personen arbeiteten 2016 im Staatssekretariat für Migration.

1. Organigramm



Stand April 2017

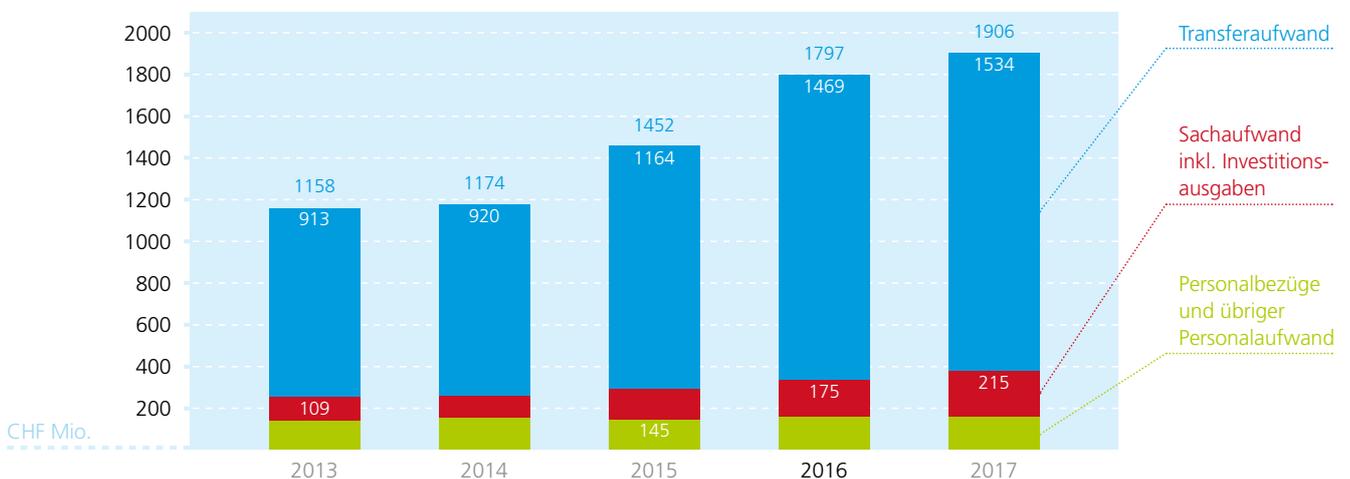
Das Staatssekretariat für Migration regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf – und es entscheidet, wer in der Schweiz Schutz vor Verfolgung erhält. Das Amt ist zudem Koordinationsorgan für die Integrationsbemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden und ist auf Bundesebene für Einbürgerungen zuständig. In allen Bereichen der Migrationspolitik wird der internationale Dialog mit Herkunfts-, Transit- und anderen Zielländern sowie mit internationalen Organisationen aktiv gepflegt.

2. Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben des SEM umfassen drei Kategorien:

- **Transferaufwand:** Rund 82 % der Gesamtausgaben fallen auf Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, auf den Vollzug von Wegweisungen, Rückkehrhilfe, Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie auf die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration.
- **Personalaufwand:** Rund 8 % der Gesamtausgaben sind Personalkosten, d.h. Löhne inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sowie übriger Personalaufwand, namentlich für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- **Sachaufwand inkl. Investitionsausgaben:** Rund 10 % der Gesamtausgaben fallen an als Betriebsaufwand der Empfangs- und Verfahrenszentren, als Informatik-, Beratungs- und übriger Betriebsaufwand sowie als Investitionen.

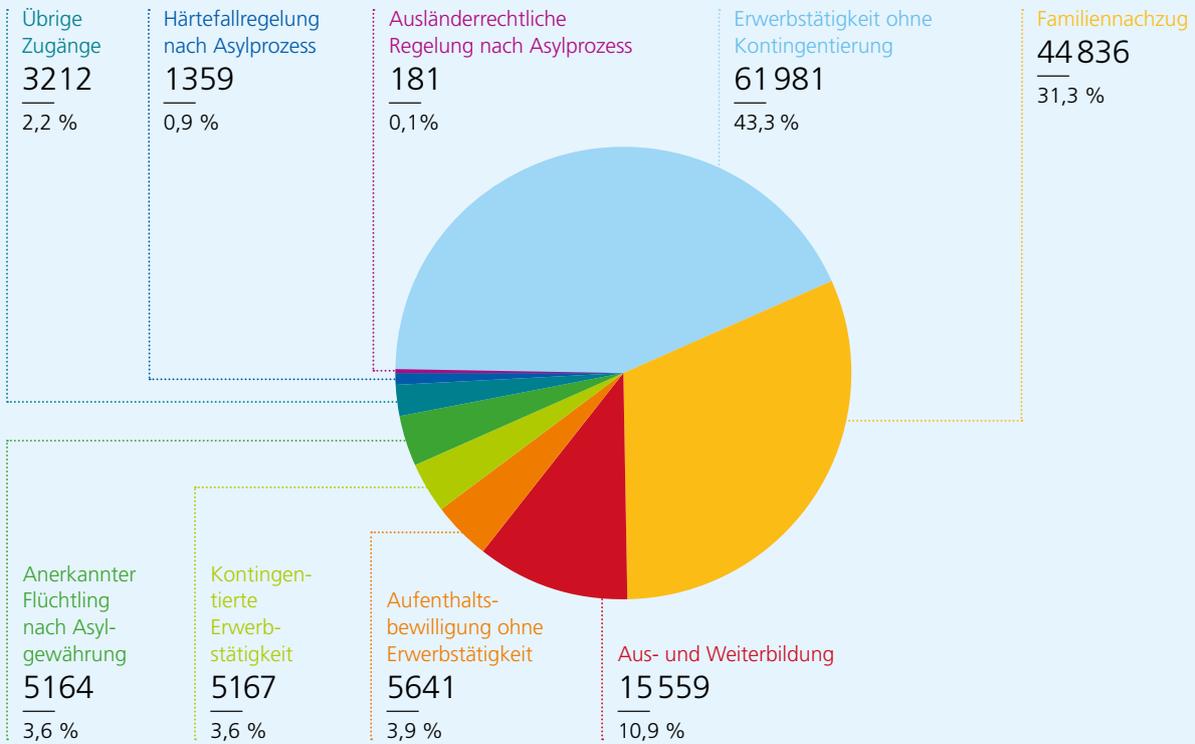
Ausgabenentwicklung SEM – nur finanzierungswirksame Ausgaben (Staatsrechnungen 2013–2016, Zahlungskredit 2017)



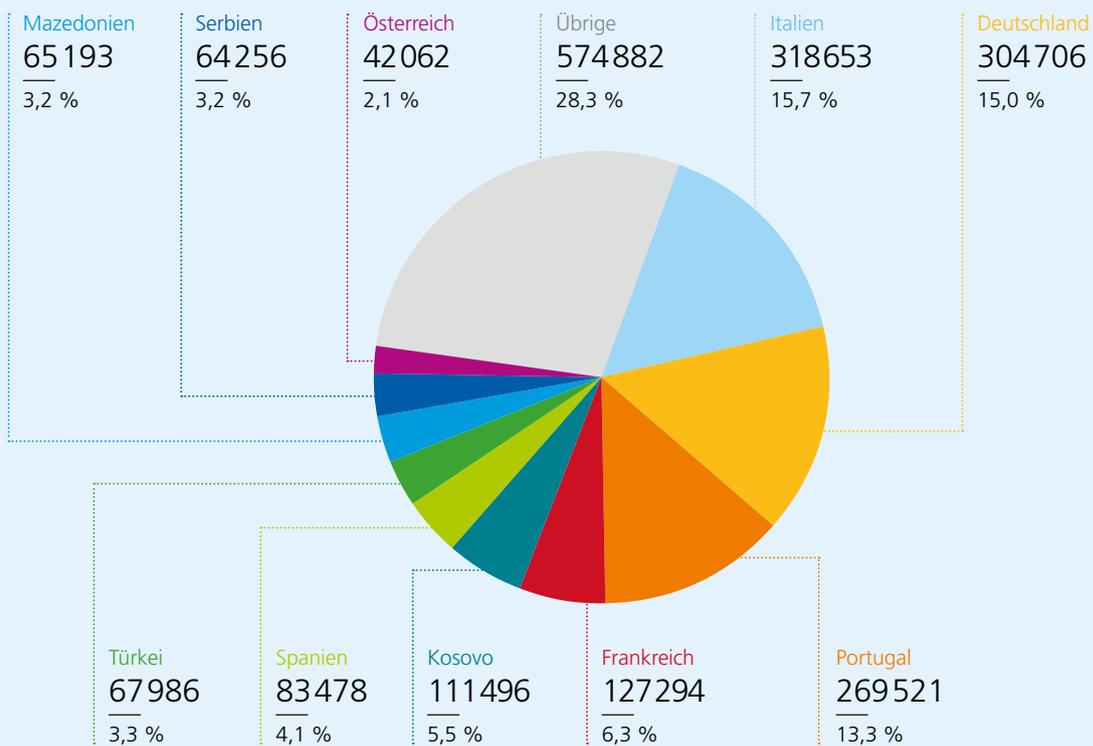


Mariya Nasir, Bäckerin-Konditorin aus Somalia

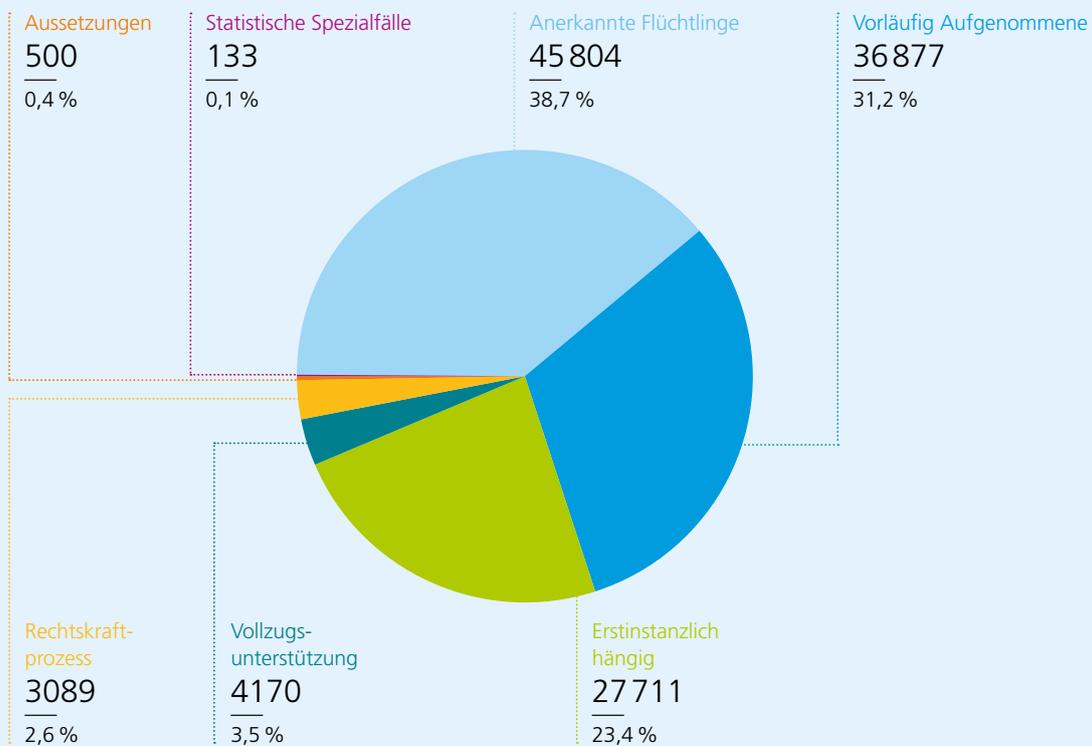
Anhang



Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung 2016 nach Staatsangehörigkeit



Personen des Asylbereichs 2016



Bestand Vorläufig Aufgenommene nach Nation 2016

