



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Département fédéral de justice et police DFJP  
**Bundesamt für Migration BFM**  
**Office fédéral des migrations ODM**



# Migrationsbericht 2009

## Impressum

**Herausgeber:** Bundesamt für Migration (BFM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

**Konzept und**

**Redaktion:** Information & Kommunikation, BFM

**Realisation:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Bezugsquelle:** BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Art.-Nr.: 420.010.D  
© BFM/EJPD Juni 2010

### Fotonachweis

- © Beat Schweizer: Titelseite, Seiten 4, 6–7
- © Michael Sieber: Titelseite, Seiten 14, 33, 42
- © Christoph Chammartin: Seite 12
- © David Zehnder: Seiten 19, 23, 27
- © Christoph Engeli: Seiten 24, 30
- © Laurent Burst: Seiten 1, 20, 28, 41
- © BFM: Seite 38
- © Werkstatt Migration, BFM: Seiten 8–11

## Editorial



Mit meinem Stellenantritt zu Beginn dieses Jahres wechselte ich von der Invalidenversicherung zum Bundesamt für Migration (BFM). Wie ich vernommen habe, gibt es auch Leute, die sagen, es sei ein Wechsel weg von den «Scheininvaliden» hin zu den «Scheinasylanten» und ausländischen «Sozialtouristen».

Tatsächlich werden die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz von einem grossen Teil der Bevölkerung als Konkurrenz wahrgenommen und der Begriff Asylant ist negativ besetzt. So wurde der Missbrauch auch in der Migrationspolitik zum Thema. Es mag zwar zutreffen, dass in der Öffentlichkeit oftmals der Einzelfall hochgespielt wird. Doch Tatsache ist, dass es Missbrauch gibt und leider immer geben wird. Missbrauch muss konsequent bekämpft werden und darf sich nicht lohnen. Deshalb haben die Behörden die geltenden Rechtsnormen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln durchzusetzen. Andernfalls verliert der Staat seine Glaubwürdigkeit.

Bei aller Wichtigkeit des Themas Missbrauchsbekämpfung dürfen wir nicht vergessen, dass es daneben auch noch weitere Schauplätze gibt. Mir fällt auf, dass wenig über die tatsächlichen Flüchtlinge gesprochen wird. Gut 2600 Menschen gewährte die Schweiz im vergangenen Jahr Asyl. Viele dieser Flüchtlinge kamen unter Lebensgefahr in die Schweiz. Diese Menschen haben ein schwieriges und intensives Asylverfahren durchlaufen. Anerkannte Flüchtlinge nehmen unsere humanitäre Tradition zu Recht in Anspruch. Sie finden in der Schweiz Sicherheit und Schutz, aber auch Hoffnung auf ein neues und besseres Leben. Bemühen wir uns um eine rasche und erfolgreiche Integration dieser Leute.

Ähnlich verhält es sich mit den ausländischen Arbeitskräften. Inzwischen hat jede vierte in der Schweiz erwerbstätige Person einen ausländischen Pass. Fachspezialistinnen und -spezialisten sind über Europa hinaus gefragt und gesucht. Hochqualifizierte Arbeitskräfte tragen zur Wertschöpfung in unserem Land bei und schaffen neue Arbeitsplätze. Anerkennen wir, dass all diese Menschen neben der Arbeitsleistung auch eine gesellschaftliche Bereicherung für unser Land sein können. Nehmen wir diese Leute auch als Chance wahr.

Als Direktor ist es mir ein Anliegen, über die alltägliche Arbeit hinaus der Migrationspolitik Impulse zu geben. Es gilt, mit der neuen, prozessorientierten Organisationsstruktur und dem neuen Direktionsbereich Migrationspolitik die gesteckten Ziele zu erreichen. Ich bin überzeugt, dass das BFM dank dem täglichen Einsatz der über 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die geforderten Leistungen erbringen wird.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Herzog'.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b>	<b>1</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>A Überblick</b>	<b>4</b>
<b>B Migrationsgeschichte der Schweiz</b>	<b>8</b>
1. Überblick	8
2. Geschichte	8
3. Historisches Fazit	11
<b>C Migration 2009</b>	<b>12</b>
1. Einwanderung und ausländische Wohnbevölkerung	13
2. Erwerbstätigkeit	13
3. Visa	16
4. Kennzahlen des Asylbereichs	17
5. Härtefallregelungen	20
6. Einbürgerungen	21
7. Auswanderung	21
8. Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration	22
9. Zwangsmassnahmen	25
10. Rückführungen auf dem Luftweg	26
11. Fernhaltemassnahmen	26
12. Rückübernahme- und Visaabkommen	27
<b>D Ausgewählte Bereiche</b>	<b>28</b>
1. Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien (EU-2)	29
2. Ausschaffungsinitiative	30
3. Totalrevision Bürgerrecht	32
4. Meilensteine im Bereich Integration	33
5. Einführung Schengen/Dublin	35
6. Biometrische Ausweisdokumente	36
<b>E Das Bundesamt für Migration</b>	<b>38</b>
<b>F Anhang</b>	<b>44</b>



# Überblick

## Das Wichtigste in Kürze

### **Weiterführung und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf Bulgarien und Rumänien**

Das Schweizer Stimmvolk hat im Februar 2009 der Weiterführung des FZA sowie dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien mit gut 59% zugestimmt. Die Schweiz kann während maximal sieben Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens für dauerhafte Aufenthalte und Kurzaufenthalte von Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens die arbeitsmarktlichen Beschränkungen – Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, schrittweise Erhöhung der Kontingente – aufrechterhalten.

### **Ausschaffungsinitiative**

Die Ausschaffungsinitiative will Ausländerinnen und Ausländer ohne weitere Prüfung des Einzelfalles ausweisen, wenn sie wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder wenn sie missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben.

National- und Ständerat beschlossen nach vertiefter Diskussion, die Ausschaffungsinitiative für gültig zu erklären.

### **Totalrevision Bürgerrechtsgesetz**

Die Vernehmlassung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts wurde eröffnet. Das in die Jahre gekommene, durch unzählige Teilrevisionen unübersichtlich gewordene Bürgerrechtsgesetz soll den heutigen Verhältnissen angepasst werden. Ziele der Revision sind:

- nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer erhalten den Schweizer Pass
- administrative Doppelspurigkeiten zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund vermeiden
- Einbürgerungsverfahren generell vereinfachen

### **Integration**

Das BFM beteiligte sich 2009 an den Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) – die politische Plattform der Exekutiven des Bundes, der Kantone und Gemeinden – zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Das BFM unterstützte die Weiterentwicklung der Integration mit folgenden Schwerpunkten:

- Sprachförderung und Sprachbeurteilung
- Sensibilisierung gegen Zwangsheirat
- Frühförderung der Kinder zur Erhöhung der Startchancen

### **Einführung Schengen/Dublin**

Die ersten Erfahrungen mit dem seit 2008 eingeführten Abkommen Schengen/Dublin sind positiv:

«Schengen» bringt Drittstaatsangehörigen erhöhte Reisefreiheit dank der harmonisierten Visapaxis für Kurzzeitvisa.

Im Bereich «Dublin» funktioniert die Zusammenarbeit mit den am Dublin-Abkommen beteiligten Staaten gut. Das Dublin-Abkommen regelt, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Dank dem Abkommen konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste.

### **Biometrische Ausweisdokumente**

Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes verpflichtet die Schweiz, biometrische Daten in den Schweizer Pass, in die Reisedokumente für ausländische Personen, in das Schengen-Visum und in den Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige aufzunehmen. Für die Erfassung und Überprüfung der Daten musste eine Systemplattform e-Dokumente entwickelt werden. Die Einführung der biometrischen Ausweisdokumente ist im Jahr 2010 geplant.

### **Reorganisation**

Das Bundesamt für Migration befindet sich aktuell in einer Reorganisation. Die heute funktionale Organisation soll weitgehend durch eine Prozessorganisation abgelöst werden. Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen.





# 1. Überblick

Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache:

- Seit dem Zweiten Weltkrieg sind ca. zwei Millionen Menschen in die Schweiz eingewandert oder leben hier als Nachkommen von zugewanderten Personen.
- Ende 2009 lebten über 1,68 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz.
- Jede vierte erwerbstätige Person in der Schweiz hat einen ausländischen Pass.
- Mit über 21 % weist die Schweiz innerhalb Europas einen der höchsten Ausländeranteile an der Gesamtbevölkerung auf.
- Die Migration trägt stärker zum Bevölkerungswachstum der Schweiz bei, als dies in den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien der Fall ist.
- Ein Zehntel der Schweizerinnen und Schweizer lebt im Ausland.

# 2. Geschichte

Die Schweiz ist bis ins 19. Jahrhundert vorwiegend ein Auswanderungsland. Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsdruck zwingen vor allem verarmte Kleinbauern, das Land zu verlassen. Zu den beliebtesten Zieldestinationen gehören – neben den Nachbarländern – Nord- und Südamerika, Australien und Russland. Erst im Zuge der Industrialisierung wandelt sich die Schweiz gegen Ende des 19. Jahrhunderts vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland. 1890 werden in der Schweiz erstmals mehr Einwanderer als Auswanderer registriert. Es sind die im Vergleich zum Ausland attraktiveren Arbeitsverhältnisse und die vollständige Personenfreizügigkeit, welche die Zuwanderung aus den Nachbarstaaten begünstigen. 1914 erreicht der Ausländerbestand mit rund 600 000 Personen beziehungsweise 15 % der Gesamtbevölkerung einen Höchststand – eine Entwicklung, die in der Bevölkerung Ängste auslöst. Die seit 1925 in der Kompetenz des Bundes liegende Ausländer-, Arbeitsmarkt- und Flüchtlingspolitik sieht sich

## Hugenotten



Seit Mitte des 16. Jahrhunderts wurden in Frankreich die Protestanten – Hugenotten genannt – verfolgt und vertrieben. Nach dem Widerruf des Edikts von Nantes im Jahre 1685, das den französischen Protestanten Glaubensfreiheit garantiert hatte, setzte eine Massenflucht der Hugenotten ein. Die protestantischen Kantone der Eidgenossenschaft nahmen Zehntausende dieser Vertriebenen grosszügig auf. Später wurden aber viele Hugenotten zur Weiterreise aufgefordert.

## Die Revolutionen von 1848/49



1848 wurde die Schweiz zu einem Bundesstaat mit moderner Verfassung. Die Liberalen ganz Europas waren begeistert darüber. Die konservativen Regierungen der europäischen Staaten hatten jedoch an diesem liberalen Kleinstaat keine Freude. 1848/49 kam es in den meisten Staaten Europas zu bürgerlichen Revolutionen, denen jedoch kein Erfolg beschieden war. Die Anführer dieser Revolutionen wurden ins Exil gezwungen. Rund 12 000 politische Flüchtlinge gelangten damals in die Schweiz. Wegen der Aufnahme dieser Flüchtlinge wurde die Schweiz von den umliegenden Staaten unter Druck gesetzt.

## Handwerker und Firmengründer



Nach 1840 zogen deutsche Handwerker auf der Suche nach Arbeit von Stadt zu Stadt. Auf diese Weise bereiten die «Schwabern» auch die Schweiz. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gründeten ausländische Pioniere zahlreiche Unternehmen, unter anderem Nestlé, Bally und Ciba.

## Bourbaki-Armee



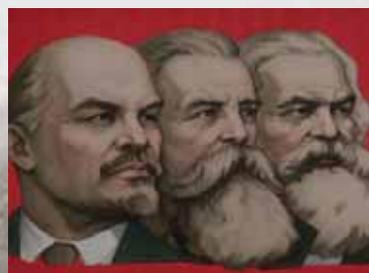
1871 überschritten in Les Verrières innerhalb von 48 Stunden 87 000 Soldaten der geschlagenen französischen Ostarmee die Schweizer Grenze. Die Internierung der Bourbaki-Armee stellte die erste grosse Herausforderung des Roten Kreuzes dar. Nach sechs Wochen verliessen die französischen Soldaten die Schweiz wieder.

# Migrationsgeschichte der Schweiz

deshalb der Bekämpfung der «Überfremdung» verpflichtet. Der Ausländeranteil wird kontinuierlich gesenkt und erreicht mitten im Zweiten Weltkrieg mit 223 000 Personen oder rund 5 % der Gesamtbevölkerung einen historischen Tiefstand. Die günstige Wirtschaftsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg löst in der Schweiz eine starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften aus. Diese werden vor allem in Italien rekrutiert und finden einen Arbeitsplatz in der Landwirtschaft, in der Industrie und in der Baubranche. Die schweizerische Ausländerpolitik der Nachkriegszeit basiert bis Mitte der 1960er-Jahre im Wesentlichen auf dem sogenannten Rotationsprinzip. Dieses sieht vor, den Aufenthalt der ausländischen Arbeitskräfte, denen wirtschaftlich die Funktion eines Konjunkturpuffers zukommt, auf wenige Jahre zu begrenzen und die Arbeitsbewilligungen nicht automatisch zu verlängern. Ihre Integration ist dabei kein formuliertes Ziel. Dennoch nimmt die Zahl der «Gastarbeiter» weiter markant zu.

1970 zählt die Schweiz erstmals in ihrer Geschichte mehr als eine Million Ausländerinnen und Ausländer. Die heftig geführte Überfremdungsdiskussion erreicht mit der vom Schweizer Volk im gleichen Jahr knapp abgelehnten Schwarzenbach-Initiative einen Höhepunkt. Auf die wachsenden fremdenfeindlichen Strömungen in der Bevölkerung reagieren die Behörden mit einer Reihe von plafonierenden Massnahmen. Dies, um die Einwanderung von Arbeitskräften zu begrenzen, die neu zu einem grossen Teil aus Jugoslawien, der Türkei und Portugal stammen. Trotz Wirtschaftsrezession Mitte der 1970er-Jahre und kantonaler Kontingente für Jahresaufenthalter und Saisoniers nimmt die ständige ausländische Bevölkerung, verstärkt durch den Familiennachzug und bedingt durch eine restriktive Einbürgerungspraxis, im Lauf der Jahre weiter zu und übersteigt im Jahr 1994 erstmals die Schwelle von 20 %. Die Annahme des Personenfreizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten in der Volksabstimmung im Jahr

### Sozialisten, Anarchisten, Kommunisten



Gegen Ende des 19. Jahrhunderts landeten Flüchtlinge in der Schweiz ein, die die gesellschaftliche Ordnung und den Kapitalismus bekämpften. Es handelte sich um Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten. Auch Karl Marx, Friedrich Engels und Michail Bakunin kämpften in der Schweiz für ihre Sache. Die Schweizer Behörden gestanden diesen «Umstürzern» Redefreiheit zu. Anarchisten, die gelegentlich aus der Schweiz ausgewiesen wurden, durften jedoch bald schon keine Propaganda mehr machen.

### Wirtschaftsaufschwung



Zwischen 1895 und 1914 erlebte die Schweiz einen besonders intensiven Wirtschaftsaufschwung, was zu einer starken Zunahme der Einwanderung führte. Für den Bau der Eisenbahntunnels durch den Gotthard, den Simplon und den Lötschberg sowie die Erstellung von Strassen und Staudämmen wurden vor allem Italiener rekrutiert.

### Touristen und Studentinnen



Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stand die Schweiz als Tourismusdestination bei den Engländern, Deutschen, Franzosen und Amerikanern hoch im Kurs. Es setzte ein regelrechter Sturm auf die Berge ein – mit Seil und Haken, aber auch mit Bahnen wurde Spitz um Spitz erobert. Zudem schrieben sich um die Jahrhundertwende viele russische Studentinnen an schweizerischen Universitäten für das Medizinstudium ein, da ihnen im Heimatland keine Ausbildungsmöglichkeiten offen standen.

### Erster Weltkrieg



Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges verliessen junge Ausländer die Schweiz in Scharen, um in den Krieg zu ziehen. Im Verlaufe des Krieges suchten vor allem Militärflüchtlinge Schutz in der Schweiz. Auch wurden Verwundete und Kranke aus den Krieg führenden Lagern aufgenommen. Von den Bürgerlichen und den Behörden wurden die «Bolschewisten» als die grosse neue Gefahr für die Schweiz angesehen. Der Führer der sozialistischen Jugend, der Deutsche Willi Münzenberg, wurde deshalb 1918 ausgewiesen.

1895

1914

2000 markiert einen Meilenstein im Verhältnis der Schweiz zu ihren ausländischen Arbeitskräften: Aus den EU/EFTA-Staaten können qualifizierte und weniger qualifizierte Erwerbstätige rekrutiert werden. Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten ist demgegenüber nur für Personen mit einer hohen beruflichen Qualifikation vorgesehen.

Neben der legalen Einwanderung von Arbeitskräften kommen nach dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche Personen auch als Flüchtlinge in die Schweiz. Bis in die frühen Achtzigerjahre nimmt die Schweiz in Sonderaktionen bereitwillig Schutzsuchende in grösserer Zahl auf: 14 000 Ungarn 1956, 12 000 Tschechen und Slowaken 1968 sowie einige tausend Flüchtlinge aus Tibet, Chile und Indochina. Seit Beginn der 1980er-Jahre steigt die Zahl der Asylgesuche insbesondere aus der Türkei, dem Libanon, Sri Lanka und dem Westbalkan sowie weiteren Herkunftsländern stark an und erreicht im Jahr 1999 mit 46 000 Gesuchen den Höchststand. Nach der Beendigung der Kriegshandlungen in der Balkanregion geht die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz wie in den meisten europäischen Ländern deutlich zurück und liegt in den letzten Jahren bei durchschnittlich rund 16 000 Gesuchen pro Jahr. Trotz des nur

geringen Anteils, den die Asylsuchenden am gesamten Ausländerbestand ausmachen (2,5%), sorgt die Asylfrage in der Bevölkerung, der Politik und in den Medien weiterhin für kontroverse Diskussionen.

Im Lauf der letzten Jahre wurde immer deutlicher, dass Fluchtbewegungen zunehmend von ökonomisch bedingten Wanderungsbewegungen überlagert werden – Begriffe wie «Migrationsdruck», «illegale Migration», «Wirtschaftsflüchtlinge», «Missbrauchsbekämpfung», aber auch «Schutz echter Flüchtlinge» und «Integration» tauchen auf. Diese Entwicklung führt einerseits zu Forderungen nach einer restriktiveren Asylpolitik. Auf der anderen Seite wird eine grosszügige Asylpolitik verlangt. Die migrationspolitische Diskussion steht im Zeichen der Einsicht in die Notwendigkeit einer einheitlichen und kohärenten Migrationsstrategie, welche die innen- und aussenpolitische Perspektive gleichermaßen berücksichtigt sowie den ausserpolitischen Dialog intensiviert. Ein migrationspolitischer Grundkonsens besteht darin, dass eine erfolgreiche Migrationspolitik der Schweiz nur dann Bestand haben kann, wenn es gelingt, eine Balance innerhalb der zentralen Werte «Sicherheit, Wohlstand und Solidarität» zu finden und das Potenzial von Migration sinnvoll zu nutzen.

#### Antifaschisten



Nach der Machtergreifung Mussolinis flüchteten zahlreiche seiner politischen Gegner in die Schweiz. Viele besaßen die Schweiz jedoch nur als Transitland auf dem Weg nach Paris. Die italienischen Antifaschisten stellten für die Schweizer Regierung eine Belastung in den Beziehungen zu Italien dar.

#### Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg



Zur Zeit des Nationalsozialismus wollte die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern bloss als Transitland zur Verfügung stehen. Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei warnte vor der «Verjudung» der Schweiz. Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland führten zur Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden mit dem «J-Stempel». Im Sommer 1942 verfügten die Schweizer Behörden die Schliessung der Grenze, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt Informationen über die Deportationen und die Vernichtung der Juden hatten. Für die gesamte Kriegszeit sind über 24 000 Rückweisungen an der Grenze nachgewiesen. Der Anteil jüdischer Flüchtlinge an den Ab- und Wegge-wiesenen ist nicht bekannt, muss aber hoch gewesen sein. Demgegenüber wurden rund 51 000 Zivilflüchtlinge aufgenommen.

#### Die Zeit der Hochkonjunktur



In den 1950er- und 1960er-Jahren herrschte in der Schweiz Hochkonjunktur. Die von den Unternehmen zusätzlich benötigten Arbeitskräfte wurden in den Nachbarländern rekrutiert, insbesondere in Italien. Die «Gastarbeiter» waren vor allem im Baugewerbe, in den Fabriken, in der Landwirtschaft und im Reinigungswesen beschäftigt. Gewisse Krisen be-fürchteten eine Überfremdung der Schweiz und kämpften für eine massi-ve Reduktion des Ausländerbestandes.

#### Ungarn-Aufstand



Nach der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes im Jahre 1956 durch die Sowjetunion flohen rund 14 000 Ungarn in die Schweiz. Ihnen schwappte eine Welle der Solidarität entgegen. Sie wurden ohne weitere Abklärungen als politische Flüchtlinge anerkannt.

#### Tibeter



1960 traten die ersten tibetischen Flüchtlinge in der Schweiz ein. Ihnen folgten rund 1000 weitere Tibetinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

### 3. Historisches Fazit

Aus der Rückschau werden die zentralen Themen der schweizerischen Migrationsgeschichte sichtbar. Sie sind im Lauf der letzten Jahrzehnte trotz einiger neuer Fragestellungen weitgehend unverändert geblieben und bilden auch die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen der schweizerischen Migrationspolitik. Sie lassen sich in zehn Aussagen wie folgt umreissen:

- Die Schweiz hat in der Vergangenheit eine hohe Aufnahmekapazität und Integrationskraft unter Beweis gestellt. Sie ist ein Einwanderungsland, das von anderen Einwanderungsländern umgeben ist.
- Migration ist Realität, sie gehört zur Menschheitsgeschichte. Globalisierung ermöglicht mehr Mobilität und beschleunigt die Migration.
- Es bedarf nationaler und internationaler Instrumente zur Lenkung von legalen und irregulären Migrationsbewegungen.
- Eine gute Migrationspolitik sichert und fördert den Wohlstand unseres Landes. Dafür brauchen wir Arbeitskräfte aus dem Ausland.
- Die politischen Bereiche Asyl, Ausländer und Arbeitsmarkt lassen sich nicht scharf voneinander trennen. Menschen

verlassen ihre Heimat oft aus verschiedenen Gründen. Spezifische Kategorisierungen, Zielsetzungen und Interessenlagen sind zu hinterfragen.

- Die Wanderungsmuster und Fluchtursachen ändern sich, doch Migrationspolitik findet stets im Spannungsfeld zwischen «humanitärer Tradition» und «Überfremdungsängsten» statt.
- Migration und Integration bilden zwei Kernbereiche der Schweizer Politik, die eng miteinander verbunden sind und die im Interesse der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung immer wieder aufeinander abgestimmt werden müssen.
- Die Steuerung von Migration wie auch die Lösung von Sicherheitsfragen sind notwendig, und die Förderung von Integration ist ein unabdingbares Anliegen.
- Migration und Integration verlaufen nicht spannungs- und konfliktfrei. Die Schweizerinnen und Schweizer sind ebenso gefordert wie die Migrantinnen und Migranten.
- Migration und Integration können gelingen. Voraussetzung für die weitere Aufnahmebereitschaft der Schweiz ist eine schlüssige Migrations- und Integrationspolitik. Chancen und Risiken von Migration und Integration müssen Gegenstand einer kontinuierlichen öffentlichen Diskussion sein.

**Prager Frühling - Tschechen und Slowaken**



Rund 11 000 Tschechen und Slowaken flohen nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei von 1968 in die Schweiz. Von der schweizerischen Bevölkerung und den Behörden wurden diese Flüchtlinge freundlich und unbürokratisch aufgenommen.

**Chilenen**



Nach dem Militärputsch in Chile von 1973 gewährte die Schweiz rund 1600 Personen aus diesem Land Aufnahme. Das waren weit mehr, als der Bundesrat eigentlich wollte.

**Boat-People**



Ungefähr drei Millionen Menschen flohen zwischen 1975 und 1985 vor zahlreichem Konflikten in Indochina, viele davon auf Booten. 1978 erreichte die Schweiz eine Luftbrücke nach Südasien und floh Tausende von Flüchtlingen in die Schweiz. Die schweizerische Bevölkerung zeigte eine immense Anteilnahme, als die Dimension der Dramen im südostasiatischen Raum in ihr Bewusstsein drang.

**Asylsuchende aus aller Welt**



Seit Beginn der 1980er-Jahre nahm die Zahl der Asylsuchende in der Schweiz stark zu. Aufgrund der kriegerischen Ereignisse in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo flohen sehr viele Menschen aus diesen Regionen in die Schweiz, wo sie vielfach Verwandte oder Freunde hatten. 1999 wurden rund 46 000 Asylgesuche registriert, wobei es sich mehrheitlich um Kosovo-Albaner handelte. Seither sank die Zahl der Asylgesuche markant.

**Drei Kreise – Zwei Kreise**



Die Frage, aus welchen Ländern die Schweiz ihre Arbeitskräfte rekrutieren soll, sorgte in der jüngeren Vergangenheit immer wieder für hitzige Debatten. Heute wird das «Zwei-Kreise-Modell» praktiziert: Dem ersten Kreis gehören die EU- und EFTA-Staaten an, dem zweiten alle übrigen Länder. Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten werden gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen erteilt. Die Zuwanderung aus dem zweiten Kreis ist auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.



# Migration 2009

# 1. Einwanderung und ausländische Wohnbevölkerung

Ende Dezember 2009 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 680 197 Personen.<sup>1</sup> Bei einer gesamtschweizerisch ständigen Wohnbevölkerung von 7 783 000 Einwohnerinnen und Einwohnern entspricht dies einem Anteil von 21,6%. Insgesamt 1 066 086 Personen (63,6% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) sind EU-27/EFTA<sup>2</sup>-Staatsangehörige, 614 111 (36,5%) stammen aus übrigen Staaten. Bei den EU-27/EFTA-Staatsangehörigen wurde eine Zunahme von 3,9% gegenüber dem Vorjahr verzeichnet. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 0,3% zu.

Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 298 111 Personen (17,7%), gefolgt von Deutschland mit 250 471 Personen (14,4%) und Portugal mit 205 255 Personen (12,2%). Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Kosovo (+27 181), Deutschland (+17 119), Portugal (+9 087), Frankreich (+4 955) und Grossbritannien (+2 222). Die Zunahme der kosovarischen Staatsangehörigen ist primär darauf zurückzuführen, dass sich aufgrund der Unabhängigkeit Kosovos viele in der Schweiz ansässige Kosovaren neu unter der kosovarischen Staatsbürgerschaft eintragen liessen; dementsprechend haben die Zahlen der Personen aus Serbien abgenommen.

Die Bevölkerungszahlen von Staatsangehörigen aus Serbien (-31 093), Bosnien-Herzegowina (-17 113), Sri Lanka (-12 433), Kroatien (-11 833) und Italien (-9 093) waren im vergangenen Jahr rückläufig.

<sup>1</sup> Ausländerstatistik BFM; nicht inbegriffen sind die 27 341 internationalen Funktionäre mit ihren Familienangehörigen (Stand: 2008, Quelle: EDA), 48 006 Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung unter 12 Monaten und 40 319 Personen im Asylprozess.

<sup>2</sup> Als EU-27 werden die heutigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezeichnet. Dies sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich,

# 2. Erwerbstätigkeit

Die Schweiz kennt bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Erwerbstätige aus den EU/EFTA-Staaten können vom Personenfreizügigkeitsabkommen genauso profitieren wie Schweizer, die einer Erwerbstätigkeit in einem EU-Staat nachgehen. Aus allen anderen Staaten (Drittstaaten) werden in beschränktem Ausmass (Kontingente) Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Die Zulassung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten ist nur möglich, wenn keine gleich qualifizierten Arbeitskräfte in der Schweiz oder in den EU/EFTA-Staaten zur Verfügung stehen.

## EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

2009 sind 90 215 Personen aus der EU-27/EFTA in die Schweiz eingewandert<sup>3</sup> – rund 62,7% (56 539) davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Staatsangehörige aus der EU-17/EFTA, die von der vollen Personenfreizügigkeit profitieren, arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor (76%). Rund 22,2% der Einwanderung der erwerbstätigen ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus den alten EU-Staaten erfolgten in den Industrie- und Handwerkssektor, rund 1,8% in die Landwirtschaft. Das Bild der aus Staaten der EU-8<sup>4</sup> eingewanderten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung präsentiert sich ähnlich. Rund 63,3% der Einwanderung erfolgten in den Dienstleistungssektor und 15,6% in den Industrie- und Handwerkssektor. Im Vergleich zur Einwanderung aus der EU-17/EFTA sind allerdings deutlich mehr Personen in den Landwirtschaftssektor zugewandert (rund 21,1%).

Bei den Angehörigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2), die seit dem 1.6.2009 von den Freizügigkeitsbestimmungen profitieren, ergibt sich folgendes Bild: Auch hier ist der überwiegende Teil der eingewanderten Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor tätig (84,3%), rund 11,4% der Einwanderung erfolgten in den Industrie- und Handelssektor, und nur 4,3% in die Landwirtschaft.

Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern; EFTA-Staaten sind ausser der Schweiz heute noch Island, Liechtenstein und Norwegen.

<sup>3</sup> Nur ständige ausländische Wohnbevölkerung; gleichzeitig sind 38 693 Staatsangehörige der EU-27/EFTA ausgewandert.

<sup>4</sup> Die EU-8 sind die 2004 der EU beigetretenen osteuropäischen Staaten ohne Malta und Zypern: Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland.

## Drittstaatsangehörige auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

In Bezug auf die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zeichnete sich das Jahr 2009 durch einen Rückgang der Anzahl Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen aus. 2009 wurden insgesamt 6994 Kurzaufenthaltsbewilligungen (rund 21 % weniger als im Kontingentsjahr 2008) und 3530 Aufenthaltsbewilligungen (rund 20 % weniger als im Kontingentsjahr 2008) freigegeben.

30 % (3199 Einheiten) der 10 524 genannten Bewilligungen wurden Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern aus der EU oder der EFTA erteilt, deren Aufenthalt nicht durch das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (FZA) geregelt wird.

Wie im Vorjahr blieb die Anzahl der vom BFM erteilten Bewilligungen in der Informatikbranche (1797 Bewilligungen), der Maschinen- und Elektrogeräteindustrie (676 Bewilligungen)



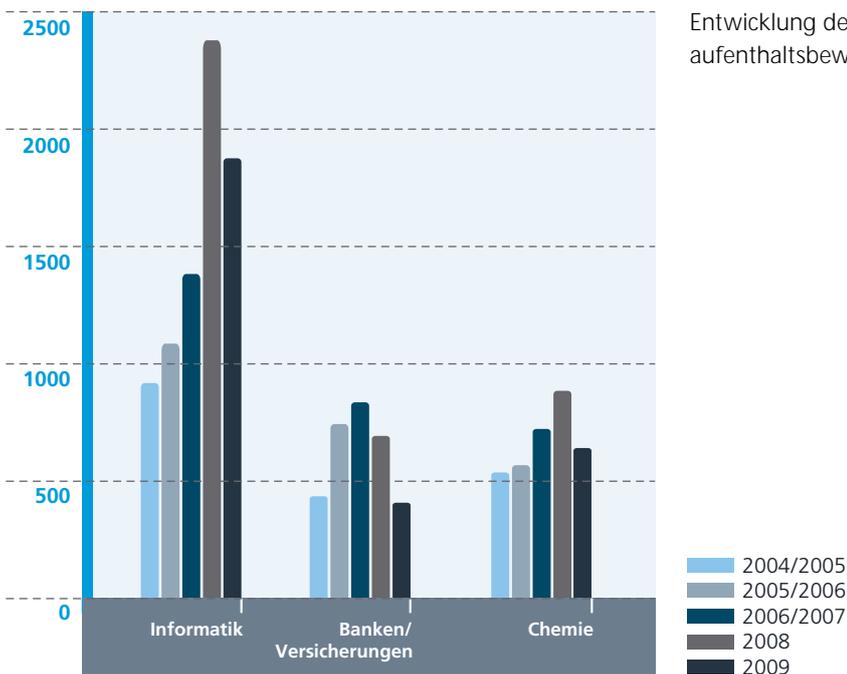
sowie der Chemie- und Pharmaindustrie (604 Bewilligungen) besonders hoch. In diesen Bereichen konnte sowohl auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt als auch innerhalb der EU- und EFTA-Länder ein starker Personalmangel festgestellt werden. Dies trotz der Rezession, die sich im Jahr 2009 auf die schweizerische Wirtschaft niedergeschlagen hat.

Was die Qualifikationen der Arbeitskräfte aus Drittstaaten angeht, zeigen die Statistiken wie letztes Jahr, dass vier Fünftel der vom BFM zugelassenen Personen über ein Diplom einer Hochschule verfügen. Gemäss den nach Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselten Daten zur Zulassung ist die Anzahl der erteilten Bewilligungen allgemein gesunken: An erster Stelle stehen erneut die indischen Staatsangehörigen (1833 erteilte Bewilligungen, vor allem an Informatikerinnen und Informatiker), gefolgt von den Staatsangehörigen der USA und Kanadas (1499 bzw. 459 erteilte Bewilligungen für interna-

tional tätige Unternehmen) sowie Chinas (385 Bewilligungen, hauptsächlich für Unternehmen in den Bereichen Chemie, Maschinen- und Elektrogeräteindustrie, Spezialitätenküche und traditionelle chinesische Medizin).

Die klar rückläufige Entwicklung der Bewilligungsgesuche widerspiegelt in erster Linie die 2009 erfolgte wirtschaftliche Verlangsamung. Diese hat sich auf sämtliche Branchen mehr oder weniger stark ausgewirkt, ganz besonders jedoch auf die Bereiche der Finanzdienstleistungen (-38%) und der Unternehmensberatung (-35%).

Die tiefere Anzahl der vom BFM genehmigten Kurzaufenthaltsbewilligungen ist zudem auf die Ausschöpfung der entsprechenden Kontingente zurückzuführen. Das BFM konnte aus diesem Grund nicht alle eingereichten Gesuche bearbeiten.



Entwicklung der Anzahl Gesuche um Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen in bestimmten Branchen seit 2004

Quelle: BFM

### 3. Visa

Das Jahr 2009 war gekennzeichnet durch die Konsolidierung der operativen Umsetzung der am 12. Dezember 2008 in Kraft getretenen Schengen-Abkommen. 2009 wurden – ohne zwischen den Ländern und den Visumzwecken zu unterscheiden – insgesamt 394 260 Visa erteilt. Die meisten Visa wurden in den schweizerischen Vertretungen in Russland erteilt (65 156), an zweiter und dritter Stelle folgen die Vertretungen in Indien (51 260) und China (30 539). Im Vergleich zum Vorjahr ist die Gesamtzahl der erteilten Visa um 38 % gesunken, was zum Teil mit der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu erklären ist. Viele Reisende müssen für Reisen im Schengen-Raum nicht mehr zwei Visa beantragen, da die Visa der Schengen-Mitgliedstaaten auch für die Schweiz gelten. Andererseits hat die weltweite Wirtschaftskrise viele vom Reisen abgehalten.

Im Rahmen der Schengen-Abkommen besteht die Möglichkeit, vor der Visumerteilung die anderen Schengen-Staaten zu konsultieren oder von diesen konsultiert zu werden. Dieses Konsultationsverfahren führte zu 55 400 Konsultationen durch die Schweiz und 235 000 Konsultationen durch die Mitgliedstaaten. Die Konsultationen erfolgen online über das System VISION. Dafür zuständig ist eine zentrale Verwaltungseinheit (VISION-Büro), die als Kontaktstelle zwischen den Mitgliedstaaten dient.

Des Weiteren können sich die Schengen-Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visumgesuchen durch einen anderen Mitgliedstaat vertreten lassen. Diesbezüglich wurden Kontakte mit Österreich geknüpft, und die Schweiz wurde von Ungarn kontaktiert. Die Schweiz wird Österreich im Kosovo und in der Dominikanischen Republik vertreten und Ungarn die Schweiz in verschiedenen Ländern Südamerikas und Asiens. Die Vertretung im Visumverfahren wird durch Vereinbarungen zwischen den betreffenden Ländern formalisiert. Diese werden vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement abgeschlossen.

Das Jahr 2009 war auch durch die Umsetzungsarbeiten im Zusammenhang mit dem neuen Visa-Informationssystem (VIS) geprägt. Gemäss den Regelungen zu diesem System müssen die Fingerabdrücke der zehn Finger und ein digitalisiertes Foto der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers erfasst werden. Beim VIS handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, an der auch die Schweiz beteiligt ist und die voraussichtlich Ende 2010 umgesetzt wird. Aufgrund dieser Weiterentwicklung werden Anpassungen auf Gesetzesstufe (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung) sowie auf technischer Ebene (Zugang zum System CS-VIS und Anpassung des Systems EVA) erforderlich sein.

Im Bereich Grenze wurde die operative Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in zwei Schritten aufgenommen. Im Dezember 2008 wurden in einem ersten Schritt die systematischen Personenkontrollen an den Landesgrenzen aufgehoben. Im März 2009 schliesslich wurde das System der Personenkontrollen an den Aussengrenzen eingeführt. Als Aussengrenzen gelten in der Schweiz die Flughäfen, die an ein internationales Netz ausserhalb des Schengen-Raums angebunden sind, sowie vorübergehend die Grenze zu Liechtenstein. Flugreisende, die aus einem Land ausserhalb des Schengen-Raums einreisen oder in ein solches ausreisen, werden an diesen Aussengrenzen systematisch kontrolliert. Bei der Einreise in den Schengen-Raum und der Ausreise aus diesem wird im Reisepass der Drittstaatsangehörigen ein Stempel angebracht, und die Voraussetzungen für ihre Einreise werden überprüft (Überprüfung des Reisedokuments, des Visums, des Aufenthaltstitels, des Aufenthaltszwecks, Abfrage der nationalen und internationalen Datenbanken).

## 4. Kennzahlen des Asylbereichs<sup>5</sup>

### Situation 2009 in der Schweiz

Im Jahr 2009 stellten 16 005 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch; dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine Abnahme um 3,6% (-601 Gesuche). Der Bestand der Personen im Asylprozess (Personen im Verfahrens- oder im Vollzugsprozess sowie vorläufig Aufgenommene) belief sich Ende Dezember 2009 auf 40 319 Personen; dies bedeutet gegenüber dem Bestand von Ende 2008 eine Abnahme von 1,2% (-475 Personen). Im Jahr 2009 wurden 17 326 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das sind 56,6% mehr (+6264 Entscheide) als im Jahr 2008. In 7678 Fällen wurde ein Nichteintretensentscheid gefällt (2008: 3073 Fälle). Die deutliche Zunahme bei den Nichteintretensentscheiden ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass auf Asylgesuche von Personen, welche im Rahmen von Dublin an einen anderen Staat überstellt werden können, nicht eingetreten wird (2009: 3486 Fälle). In 2622 Fällen wurde Asyl erteilt. Die Asylanerkennungsquote lag 2009 bei 16,3%. Dies zeigt, dass Personen, die einer asylrelevanten Verfolgung oder Gefährdung ausgesetzt sind, in der Schweiz auch Schutz gewährt wird. Ferner wurden im Jahr 2009 insgesamt 4053 Personen vorläufig aufgenommen. Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge betrug Ende November 2009 total 23 543 Personen.

Die zehn wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz im Jahr 2009 waren:

Land	Gesuche 2009	Veränderung 2008 bis 2009
Nigeria	1786	+798
Eritrea	1724	-1125
Sri Lanka	1415	+153
Irak	935	-505
Somalia	753	-1261
Afghanistan	751	+346
Kosovo	694	<sup>6</sup>
Georgien	638	+157
Serbien	575	<sup>6</sup>
Türkei	559	+40

Die Stabilisierung der Asylgesuche in der Schweiz auf dem Niveau des Vorjahres ist insbesondere auf folgende Entwicklungen zurückzuführen.

- Mit der faktischen Schliessung der Route über das zentrale Mittelmeer von Libyen via Lampedusa nach Italien wurde einer der wichtigsten Migrationswege in Richtung Schweiz unterbrochen. Die vermehrte Nutzung dieser Route war – neben einem «Torschlusseffekt» im Vorfeld der Einführung des Dubliner Übereinkommens im Dezember 2008 – ein Hauptgrund für die hohen monatlichen Gesuchseingänge in der Schweiz von August 2008 bis Januar 2009.
- Die Schweiz wurde im Verlauf des Jahres 2009 zum zweitwichtigsten Zielland (nach Italien) von nigerianischen Asylsuchenden in Europa. Da die Schweiz von der Wirtschaftskrise weniger stark betroffen ist als andere wichtige Zielländer von Nigerianern (insb. Italien und Spanien), ist es zu binneneuropäischen Weiterwanderungen gekommen. Die Schweizer Asylpraxis gegenüber nigerianischen Staatsangehörigen entspricht jener anderer europäischer Staaten: Von den 1808 Asylgesuchen, die 2009 erledigt wurden, wurden nahezu alle abgelehnt. Lediglich in einem Fall wurde Asyl gewährt, sechs Personen wurden vorläufig aufgenommen.

<sup>5</sup> Per 1. März 2008 hat das Bundesamt für Migration beim Statistiktool einen Systemwechsel (von AUPER zu ZEMIS) vorgenommen (vgl. Kap. D 10). Die Basis für die hier vorgelegten statistischen Auswertungen ist ZEMIS. Diese Änderungen sowie die Inkraftsetzung des neuen Asylgesetzes auf den 1. Januar 2008 haben zur Folge, dass die neuen Asyl Daten des Bundesamtes für Migration nicht mehr in allen Belangen mit den im Migrationsbericht 2007 veröffentlichten Daten vergleichbar sind.

<sup>6</sup> Bis Oktober 2008 wurden Serbien und Kosovo in der Statistik gemeinsam erfasst. Es ist deshalb nicht möglich, die Grösse der Veränderung von 2008 auf 2009 zu quantifizieren. 2008 stellten aus beiden Staaten zusammen insgesamt 1301 Personen ein Asylgesuch.

### Europäische Trends

In den Staaten der EU und der EFTA (inkl. Schweiz) wurden 2009 rund 283 000 Asylgesuche gestellt. Dies stellt eine Zunahme von knapp 2% gegenüber dem Jahr 2008 dar. Damit stiegen die Asylgesuche europaweit zum dritten Mal in Folge leicht an. Gegenüber den Jahren 2001 und 2002 ist die Zahl der Asylgesuche nach wie vor tief. Damals suchten jeweils über 450 000 Personen in Europa um Asyl nach. Auf die Schweiz entfielen ca. 5,6% der 2009 in Europa gestellten Asylgesuche (2008: 6,1%).

<sup>7</sup> Die Zahlen beruhen teilweise auf provisorischen Angaben respektive Hochrechnungen. Grundlage hierfür sind die Websites der einzelnen Migrationsbehörden, des UNHCR und von IGC.

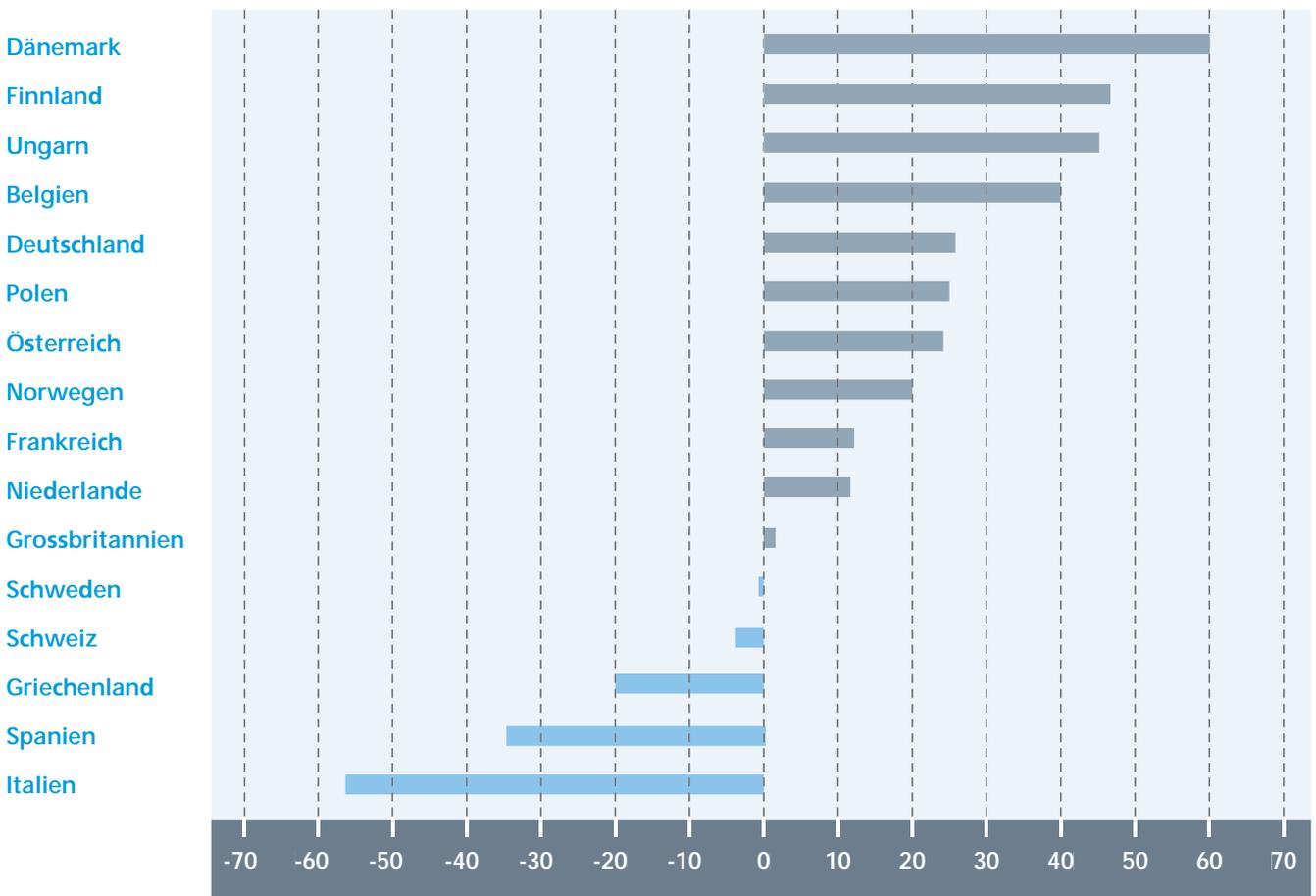
### Wichtige europäische Zielstaaten

Die wichtigsten Zielländer von Asylsuchenden in Europa waren im Jahr 2009:<sup>7</sup>

Frankreich (47 600 Gesuche), Grossbritannien (30 200), Deutschland (27 600), Schweden (24 200), Norwegen (17 200), Belgien (17 200), die Schweiz (16 005), Griechenland (15 900), Österreich (15 800), die Niederlande (14 900) und Italien (13 700).

Die Entwicklung in den einzelnen Zielstaaten verlief jedoch sehr unterschiedlich. In Schweden und in Grossbritannien blieb sie ungefähr stabil, in den übrigen wichtigen mittel- und nordeuropäischen Zielstaaten stieg sie – teilweise sehr deutlich – an.

### Entwicklung in den wichtigsten europäischen Zielländern (in %)



Die drei wichtigen südeuropäischen Zielstaaten (Griechenland, Italien und Spanien) verzeichneten einen Rückgang im zweistelligen Prozentbereich. Am deutlichsten fiel der Rückgang mit rund 55% in Italien aus. Zentraler Grund hierfür ist die Unterbrechung der Migrationsroute über das zentrale Mittelmeer. In Spanien (-34%) und Griechenland (-20%) sind die Gesuche ebenfalls stark zurückgegangen. Trotz dieses Rückgangs hat die Bedeutung Griechenlands als Transitland für die irreguläre Migration mit dem Ziel Nord- und Westeuropa im vergangenen Jahr weiter zugenommen. Dies insbesondere aufgrund der Unterbrechung der Migrationsroute über das zentrale Mittelmeer via Lampedusa.

#### **Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa**

Das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in Europa im Jahr 2009 war neu Afghanistan mit rund 25 500 Gesuchen. Gegenüber dem Vorjahr suchten in Europa deutlich mehr

afghanische Staatsangehörige um Asyl nach (+10 000). In der Schweiz stellten 751 afghanische Staatsangehörige (ca. 3,0% aller afghanischen Asylsuchenden in Europa) ein Asylgesuch. An zweiter Stelle folgt Somalia mit ca. 21 000 Asylgesuchen (gleich wie im Vorjahr). Die Situation in Somalia hat sich im Verlauf des Jahres weiter verschärft. Der Abwanderungsdruck ist nach wie vor hoch. In der Schweiz suchten 753 somalische Staatsangehörige (ca. 3,6% aller somalischen Asylsuchenden in Europa) um Asyl nach.

An dritter Stelle folgt der Irak mit 19 600 Asylgesuchen. Gegenüber dem Vorjahr suchten in Europa deutlich weniger irakische Staatsangehörige um Asyl nach (-12 600). Das Migrationspotenzial bleibt aufgrund der nach wie vor fragilen Sicherheitslage aber hoch. In der Schweiz suchten 935 irakische Staatsangehörige (4,8% aller irakischen Asylsuchenden in Europa) um Asyl nach.





## 5. Härtefallregelungen

Das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG) kennen insgesamt drei Arten von Härtefallregelungen:

Das AsylG bestimmt, dass Asylsuchende vom Kanton, unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM), eine Aufenthaltsbewilligung erhalten können, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren in der Schweiz aufhalten und wegen fortgeschrittener Integration ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2009 erhielten 429 Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung (2008: 845 Personen).

Das AuG sieht bei vorläufig aufgenommenen Personen vor, dass nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden muss, ob nicht ein persönlicher Härtefall vorliegt. Die Kantone haben die Möglichkeit, solchen Personen mit Zustimmung des Bundesamtes für Migration (BFM) eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Im Jahr 2009 erhielten 2682 vorläufig aufgenommene Personen eine Aufenthaltsbewilligung (2008: 3132 Personen).

Zudem ermöglicht das AuG die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2009 erhielten 88 Personen, welche sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung (von September 2001 bis Ende 2008 waren es 1262 Personen).

## 6. Einbürgerungen

### Ausgangslage/Entwicklungen in Zahlen

Die Anzahl der Einbürgerungsgesuche hat in den letzten Jahren markant zugenommen: Im Jahr 1999 wurden auf Stufe Bund 19 887 Gesuche registriert, im Jahr 2004 waren es erstmals über 30 000 Gesuche (32 318), und 2008 wurde mit 34 965 Gesuchen ein neuer Gesuchsrekord erreicht. Im vergangenen Jahr sind beim Bundesamt für Migration (BFM) 30 046 Gesuche eingegangen.

Im Jahr 2009 erhielten 44 948 Personen die Schweizer Staatsbürgerschaft, 357 Personen weniger als im Jahr 2008. 34 136 Personen haben das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren erworben, 10 653 Personen im Verfahren der erleichterten Einbürgerung. 159 Personen wurden wieder eingebürgert.

Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stammen wie in den letzten Jahren vor allem aus dem Kosovo, Italien, Deutschland und der Türkei. Die Zahl der Einbürgerungen ging bei den Personen aus dem Kosovo gegenüber 2008 um 18 % und bei den türkischen Staatsangehörigen um rund 10 % zurück. Seit dem 28. August 2007 verlieren deutsche Staatsangehörige ihre Staatsangehörigkeit nicht mehr, wenn sie die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates oder der Schweiz erwerben. Dies hat dazu geführt, dass die Einbürgerungen von deutschen Staatsangehörigen um rund 40 % zugenommen haben (von 3056 Personen im Jahre 2008 auf 4272 Personen im Jahre 2009). Einbürgerungen von Personen aus Portugal sind um rund 35 % gestiegen (von 1725 auf 2324 Personen) und jene von französischen Staatsangehörigen um rund 10 % (von 1819 auf 2010 Personen).

## 7. Auswanderung

In der öffentlichen Wahrnehmung steht die Einwanderung in die Schweiz im Vordergrund. Dabei geht vergessen, dass es auch eine schweizerische *Auswanderung* gibt.

Rund 700 000 Schweizerinnen und Schweizer – oder gut 11 % – leben im Ausland. Jedes Jahr melden sich gegen 30 000 Schweizerinnen und Schweizer aus der Schweiz ab, etwa 25 000 kehren zurück. Auch wenn eine Auswanderungsstatistik fehlt, kann aufgrund der geführten Gespräche gesagt werden, dass die Mehrheit davon im Ausland gelebt hat, um sich beruflich und sprachlich weiterzubilden.

Jährlich gehen beim BFM rund 6500 Anfragen ein, die Homepage [www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch) verzeichnet jährlich über 9 Mio. Zugriffe.

Das BFM unterhält gegenwärtig mit 30 Staaten Stagiaires-Abkommen, die den Zugang zu befristeten Arbeitsbewilligungen für junge Berufsleute erleichtern. Die mit der EU vereinbarten Abkommen werden aufgrund des Personenverkehrsabkommens heute nicht mehr angewendet. Dadurch verzeichnete das BFM einen Rückgang von Stagiaires. Heute verhilft das BFM noch rund 400 jungen Schweizer Berufsleuten zu einem Arbeitsaufenthalt im Ausland, gegen 150 ausländische Stagiaires erhalten eine Bewilligung für die Schweiz.

## 8. Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration

Im Jahr 2009 reisten insgesamt 1577 Personen mit den verschiedenen Angeboten der Rückkehrhilfe der Schweiz freiwillig oder selbstständig in ihr Herkunftsland zurück:

- 283 Personen mit Rückkehrhilfe ab Empfangszentren (18%), Barbetrag
- 455 Personen im Rahmen der Länderprogramme (29%), Barbetrag und Kleinprojekt
- 614 Personen mit individueller Rückkehrhilfe (39%), Barbetrag und Kleinprojekt
- 225 Personen mit Beratung (14%)

Die ab dem zweiten Halbjahr 2008 gestiegenen Asylgesuchszahlen wirkten sich mit der erwarteten Verzögerung auf die Rückkehrhilfezahlen aus (Ausreisen mit Rückkehrhilfe 2008: 991). Die Entwicklung der letzten fünf Jahre zeigt 2009 einen neuen Höchststand bei den Länderprogrammen. Dafür verantwortlich waren in erster Linie die zwei Programme Irak mit 158 Ausreisen und Nigeria mit 133 Ausreisen.

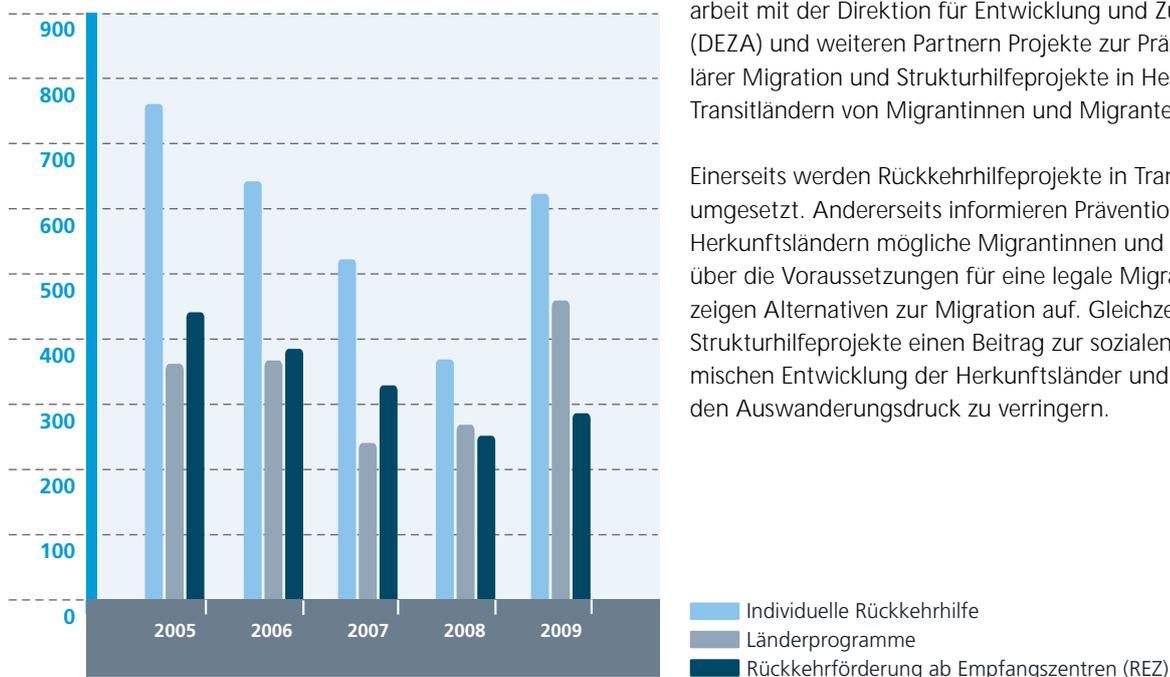
Die Zahlen waren dreimal höher als 2008 mit 53 respektive 41 Ausreisen. Auch die zwei weiteren Länderprogramme (Westbalkan, Georgien) und das Pilotprojekt im Ausländerbereich verzeichneten im Jahr 2009 mehr Ausreisen als 2008.

Die Rückkehrhilfe kann von allen Asylsuchenden bei den Rückkehrberatungsstellen in den Kantonen, in den Empfangs- und Verfahrenszentren und im Flughafentransit beantragt werden.

Das weltweite Angebot der individuellen Rückkehrhilfe sieht eine finanzielle Starthilfe sowie ein individuelles Wiedereingliederungsprojekt vor. Für Nigeria, Guinea, Georgien, Irak und den Westbalkan setzte das BFM mit seinen Partnern im Jahr 2009 spezielle Länderprogramme um. Diese Länder waren zugleich die Hauptzieldestinationen der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen.

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer am 1. Januar 2008 erhalten bestimmte Personengruppen aus dem Ausländerbereich Zugang zur Rückkehrhilfe. Das aktuelle Projekt im Ausländerbereich richtet sich an Betroffene von Menschenhandel sowie an Cabaret-Tänzerinnen in einer Ausbeutungssituation.

**Ausreisezahlen der einzelnen Rückkehrhilfeangebote 2005 bis 2009**



Quelle BFM

### Prävention irregulärer Migration

Neben der Rückkehrhilfe unterstützt das BFM in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und weiteren Partnern Projekte zur Prävention irregulärer Migration und Strukturhilfeprojekte in Herkunfts- und Transitländern von Migrantinnen und Migranten.

Einerseits werden Rückkehrhilfeprojekte in Transitländern umgesetzt. Andererseits informieren Präventionsprojekte in Herkunftsländern mögliche Migrantinnen und Migranten über die Voraussetzungen für eine legale Migration und zeigen Alternativen zur Migration auf. Gleichzeitig leisten Strukturhilfeprojekte einen Beitrag zur sozialen und ökonomischen Entwicklung der Herkunftsländer und helfen mit, den Auswanderungsdruck zu verringern.





## 9. Zwangsmassnahmen

Das Gesetz kennt verschiedene Arten von Haftanordnungen. Die Ausschaffungshaft wurde im Jahre 2009 in über 90% der Fälle verfügt und führte in 86% zu einer Rückführung. Für die Durchsetzungshaft hat sich die entsprechende Quote von 29% auf 30% erhöht. Nahezu unverändert gegenüber dem letzten Reporting blieb auch die durchschnittliche Haftdauer. 32 (2008: 35) Tage für die Vorbereitungshaft, 19 (2008: 18) Tage für die Ausschaffungshaft sowie 106 (2008: 100) Tage für die Durchsetzungshaft. Erwartungsgemäss hat die maximale Haftdauer zugenommen. Sie beträgt für die Ausschaffungshaft inzwischen fast 18 Monate. Für die Durchsetzungshaft liegt sie bei knapp 12 Monaten. Der Anteil derjenigen Personen, die länger als 12 Monate in Haft waren, liegt bei 0,1% bzw. in 4 von 3570 abgeschlossenen Haftfällen dauerte die Haft länger als 12 Monate.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass von den 4463 Haftanordnungen, die in den letzten 18 Monaten verfügt wurden, die Haft in 1082 Fällen noch nicht abgeschlossen ist. Darunter befinden sich 381 Personen, die zwischen Januar und Juni 2008 in Haft genommen wurden und die sich Ende Juni 2009 immer noch in Haft befanden. Diese Personen haben zum jetzigen Zeitpunkt die 12-Monate-Grenze bereits erreicht oder teilweise sogar deutlich überschritten.

Wie bereits Ende 2008 waren auch 2009 Nigeria, Kosovo und Serbien die drei Länder mit der zahlenmässig stärksten Vertretung bei der Ausschaffungshaft. Bei der Durchsetzungshaft fallen 35% der insgesamt 169 verfügten Haftanordnungen auf Personen aus Algerien. Knapp 90% der Inhaftierten sind Männer und über die Hälfte sind in der Altersgruppe von 22 bis 30 Jahren. Die Haftanordnungen variieren in den Kantonen, während alle Kantone in der Berichtsperiode Ausschaffungshaft verfügt haben, wurde die Vorbereitungshaft von 16 und die Durchsetzungshaft von 18 Kantonen angeordnet.

## 10. Rückführungen auf dem Luftweg

Im Jahr 2009 sind insgesamt 7272 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Gegenüber dem Jahr 2008 entspricht dies einer Zunahme um über 46 % (2008; 4928 Ausreisen). Diese markante Steigerung der Ausreisen ist insbesondere auf die Assoziierung der Schweiz zu Schengen/Dublin zurückzuführen. Dadurch wurden im Jahre 2009 erstmals 1904 Personen auf dem Luftweg aus der Schweiz an die zuständigen Dublin-Staaten überstellt (Dublin-Out-Verfahren).

Von den insgesamt 7272 Ausreisen betreffen 61 % den Asylbereich (Asylgesetz, AsylG) und 39% den ausländerrechtlichen Bereich (Ausländergesetz, AuG). Aufgrund der hohen Anzahl an Dublin-Überstellungen (Dublin-Out-Verfahren) überwiegt der Anteil Ausreisen aus dem Asylbereich. 2008 war der Anteil an Ausreisen aus dem AuG-Bereich mit 54,5% noch deutlich höher.

Weiterhin zugenommen hat im Jahre 2009 der Anteil der unfreiwilligen Rückführungen gegenüber den selbstständigen Ausreisen. Zahlreiche behördlich weg- oder ausgewiesene Personen kommen der Aufforderung nicht nach, die Schweiz selbstständig zu verlassen, tauchen unter oder verweigern den Abflug. 25 % der ausreisepflichtigen Personen reisten selbstständig aus der Schweiz aus, 75 % im Rahmen einer kontrollierten Rückführung. 453 Personen wurden von speziell ausgebildeten Sicherheitsbeamten mittels Linien- oder Sonderflügen bis in den Zielstaat begleitet.

## 11. Fernhaltemassnahmen

Die verschiedenen Fernhaltemassnahmen dienen dazu, Ausländerinnen und Ausländer, die in schwerwiegender Weise oder wiederholt die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzen, gefährden oder eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen, für eine befristete oder unbefristete Zeit wegzuweisen und/oder ihnen die Einreise in die Schweiz zu verbieten. Zu diesen Massnahmen gehören die Wegweisung, die Ausweisung sowie das Einreiseverbot. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) können sie unter bestimmten Voraussetzungen auch gegenüber ausländischen Personen, die sich legal in der Schweiz aufhalten, ergriffen werden.

Mit dem Einreiseverbot soll die Einreise unerwünschter Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz verhindert werden. Diese Fernhaltemassnahme hat einen präventiven und keinen strafrechtlichen Charakter. Solange sie aufrechterhalten wird, ist der betroffenen Person das Betreten des Landes ohne ausdrückliche Ermächtigung der zuständigen Behörde untersagt.

Seitdem die Schweiz die Schengen-Abkommen als assoziiertes Mitglied operativ umsetzt, werden die schweizerischen Einreiseverbote im Schengener Informationssystem (SIS) ausgeschrieben. Dadurch kann die Einreise unerwünschter Ausländerinnen und Ausländer in den Schengen-Raum verhindert werden. Mit der ausdrücklichen Genehmigung eines Mitgliedstaats ist die Einreise in diesen jedoch weiterhin möglich. Im Jahr 2009 wurden in der Schweiz insgesamt 7943 Einreiseverbote verfügt.

Die Voraussetzungen für Entfernung- bzw. Fernhaltemassnahmen gegenüber Staatsangehörigen der EU sind strenger: Vorausgesetzt wird eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die betroffene Person.

## 12. Rückübernahme- und Visaabkommen

Internationale Verträge bilden nach wie vor ein wichtiges Instrument der schweizerischen Migrationspolitik. Der Abschluss von Rückübernahme (RüA)- und Visaabkommen war auch im Jahre 2009 eine der Prioritäten des BFM. Hinzu kam die Lancierung bzw. Etablierung von neuen Instrumenten wie etwa Migrationspartnerschaften oder umfassende Migrationsabkommen.

Die Schweiz hat 2009 je ein Rückübernahmeabkommen mit Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Finnland, Russland, Serbien und der Tschechischen Republik unterzeichnet. Die Abkommen mit Guinea-Conakry, Kasachstan, Kosovo, Montenegro, Sri Lanka und Tadschikistan befanden sich bis Ende 2009 im Genehmigungsverfahren. Ebenso liefen bis Ende 2009<sup>8</sup> Verhandlungen mit Benin, Dänemark, Portugal, Mazedonien, Syrien und der Ukraine. Bis Ende 2009 hat die Schweiz 43 Rückübernahmeabkommen sowie drei technische Vereinbarungen über die Rückkehr abgeschlossen.

Wie bereits im Vorjahr hat die Schweiz analog zur EU wiederum mit einigen Staaten Verhandlungen über ein Visumerleichterungsabkommen aufgenommen bzw. im Jahre 2008

lancierte Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen. Die Abkommen mit Bosnien-Herzegowina, Serbien und Russland wurden bereits unterzeichnet. Das Visumerleichterungsabkommen mit Montenegro, Moldawien, Mazedonien und der Ukraine befindet sich im internen Genehmigungsverfahren. Diese Art von Abkommen basiert auf den Vereinbarungen, welche die EU bereits mit verschiedenen Staaten<sup>9</sup> abgeschlossen hat.

Unabhängig von der EU kann die Schweiz Abkommen über die Befreiung der Visumpflicht von Inhaberinnen und Inhabern von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen abschliessen. Im Jahre 2009 wurden entsprechende Abkommen mit Armenien und Vietnam unterzeichnet. Ein analoges Abkommen mit Südafrika befindet sich kurz vor der Unterzeichnung, ein weiteres mit Kasachstan im internen Genehmigungsverfahren.

<sup>8</sup> Gewisse Verhandlungen können voraussichtlich erst 2010 abgeschlossen werden.

<sup>9</sup> Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien, Ukraine.





## Ausgewählte Bereiche

# 1. Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf Bulgarien und Rumänien (EU-2)

Am 8. Februar 2009 hat das Schweizer Stimmvolk die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens (FAZ) nach 2009 und die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien mit 59,6% angenommen. Dies, nachdem eine Ausdehnung auf die anderen osteuropäischen Staaten (EU-8) bereits 2005 vom Stimmvolk gutgeheissen worden war. Für die Schweiz hatte der Beitritt von Rumänien und Bulgarien zur EU zur Folge, dass die Bilateralen I – mit Ausnahme des FZA – auf diese beiden Länder ausgedehnt wurden. Nach Annahme durch das Stimmvolk trat somit die Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien am 1. Juni 2009 in Kraft.

Die Schweiz kann während maximal sieben Jahren, also bis 2016, für dauerhafte Aufenthalte und Kurzaufenthalte von Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens die arbeitsmarktlichen Beschränkungen aufrechterhalten. Es handelt sich dabei um Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen und schrittweise Erhöhung der Kontingente. Im Anschluss an diese Übergangsfrist hat die Schweiz während weiterer dreier Jahre – bis 2019 – die Möglichkeit, die spezifische Schutzklausel anzuwenden.

Die B- und C-Bewilligungen für Rumänien und Bulgarien (EU-2) sind bis zum Jahre 2016 kontingentiert. Mit Inkrafttreten der Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien zeigte sich, dass die B-Bewilligungen für diese beiden Staaten – allerdings auf tiefem Niveau – schnell ausgeschöpft waren. Bei den L-Bewilligungen ist bis anhin eine eher schwache Beanspruchung festzustellen.

## Kontingente (EU-2)

Zeitraum	Anzahl der Bewilligungen B EG/EFTA*	Anzahl der Bewilligungen L EG/EFTA**
1. Juni 2009 – 31. Mai 2010	362	3620
1. Juni 2010 – 31. Mai 2011	523	4 987
1. Juni 2011 – 31. Mai 2012	684	6 355
1. Juni 2012 – 31. Mai 2013	885	7 722
1. Juni 2013 – 31. Mai 2014	1 046	9 090
1. Juni 2014 – 31. Mai 2015	1 126	10 457
1. Juni 2015 – 31. Mai 2016	1 207	11 664

\* Gültigkeitsdauer von 5 Jahren;

Arbeitsverhältnis mit einer Dauer ab einem Jahr oder unbefristet

\*\* Gültigkeitsdauer entsprechend der Dauer des Arbeitsvertrages;

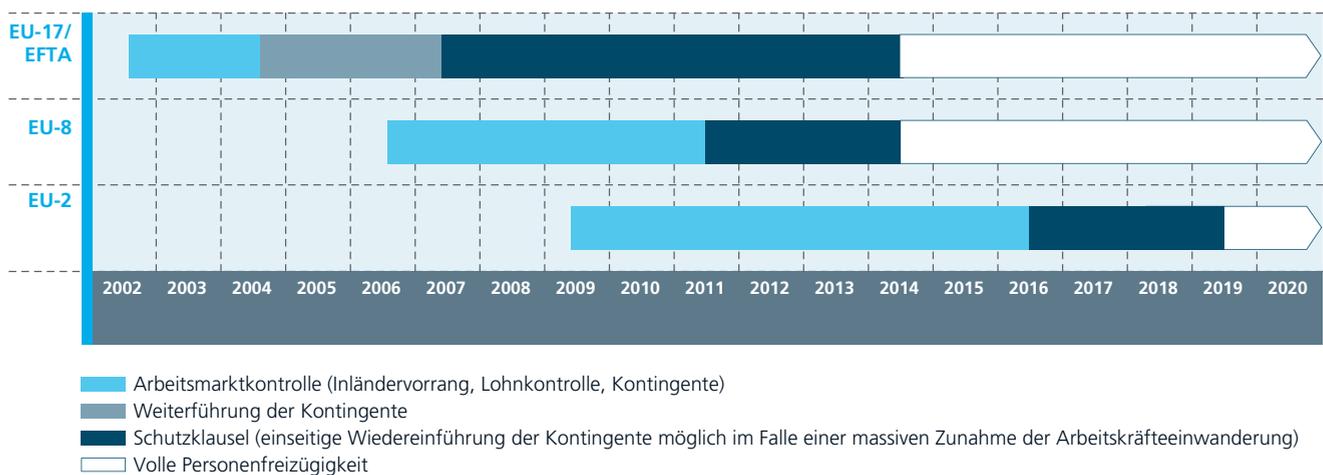
mind. 3-monatiger, unterjähriger Arbeitsvertrag

### Übergangsregelung für EU-8-Staaten

Am 13. Mai 2009 hat der Bundesrat beschlossen, die Übergangsregelung gegenüber den EU-8-Mitgliedstaaten, die der EU bereits im Jahre 2004 beigetreten sind, bis zum 30. April 2011 beizubehalten. Demnach unterstehen die Angehörigen dieser Staaten bis zu jenem Zeitpunkt weiterhin den Beschrän-

kungen für die Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt (spezifische Höchstzahlen, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Für die Periode vom 1. Juni 2009 bis zum 31. Mai 2010 belaufen sich die Kontingente auf 700 Aufenthaltsbewilligungen B und 6500 Kurzaufenthaltsbewilligungen L.

### Perioden FZA CH – EU/EFTA



## 2. Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (Ausschaffungsinitiative)

Der Sammelbeginn für die Volksinitiative war der 10. Juli 2007. Eingereicht wurde sie am 15. Februar 2008. Die Initiative kam innerhalb weniger Monate mit rund 211 000 gültigen Unterschriften zustande.

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Ausschaffungsinitiative im Juni 2009 verabschiedet. Er beantragte, die Initiative als gültig zu erklären und mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig unterbreitete er dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag, der eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vorsieht.

Eine bessere Bekämpfung der Ausländerkriminalität ist ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung und der betroffenen Behörden. Der Bundesrat erachtete es als notwendig, eine Lösung vorzulegen, die die tatsächlichen Probleme anpackt und die bereits vorhersehbaren Vollzugsschwierigkeiten der

Ausschaffungsinitiative vermeidet. Der Gegenvorschlag soll zu einer einheitlicheren und konsequenteren Praxis der Kantone führen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) stimmte ursprünglich der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes mit kleineren Anpassungen zu. Der Ständerat wies jedoch am 10. Dezember 2009 die Vorlage an die SPK-S zurück mit dem Auftrag, die Gültigkeit der Initiative sowie die Möglichkeit eines direkten Gegentwurfs auf Verfassungsstufe nochmals vertieft zu prüfen. Am 18. März 2010 bestätigte der Ständerat die Gültigkeit der Volksinitiative und beschloss zudem einen direkten Gegentwurf auf Verfassungsstufe.

Die Initiative müsste ungültig erklärt werden, wenn sie gegen zwingendes Völkerrecht verstösst (Art. 139 Abs. 3 BV). Das zwingende Völkerrecht ist der fundamentale Kern des Völker-

rechts, von dem unter keinen Umständen abzuweichen ist. Die Volksinitiative kann nach Auffassung des Bundesrats und des Ständerats so ausgelegt werden, dass das zwingende Völkerrecht respektiert wird. Es bestehen zur Frage der Gültigkeit der Initiative unterschiedliche Auffassungen. Der Bundesrat und der Ständerat haben sich im Ergebnis jedoch an den Grundsatz «im Zweifel für die Volksrechte» gehalten.

Die Tatsache, dass die Initiative zu Kollisionen mit dem nicht zwingenden Völkerrecht wie zum Beispiel dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU führt, ist gemäss der geltenden Regelung noch kein Grund, um eine Initiative als ungültig zu erklären.

Der direkte Gegenentwurf des Ständerats (Änderung der Verfassung) entspricht weitgehend der Stossrichtung des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrats (Änderung des Ausländergesetzes). Gleich ist die Definition der schweren Straftatbestände, die zu einem Widerruf der Bewilligungen führen sollen. Der besonderen, etwas strengeren Regelung des Ständerats bezüglich der Missbräuche in den Bereichen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, der öffentlich-

rechtlichen Abgaben sowie der Betrugsdelikte im Bereich der Wirtschaft kann der Bundesrat ebenfalls zustimmen. Dies gilt auch für die zusätzlich vorgeschlagene Bestimmung über die Integration.

National- und Ständerat beschliessen nach vertiefter Diskussion, die Ausschaffungsinitiative für gültig zu erklären.



### 3. Totalrevision Bürgerrecht

Der Bundesrat hat am 16. Dezember 2009 die Vernehmlassung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) eröffnet. Das in die Jahre gekommene, durch unzählige Totalrevisionen unübersichtlich und schwer lesbar gewordene Bürgerrechtsgesetz aus dem Jahre 1952 soll an die heutigen Verhältnisse angepasst und durch eine zeitgemässe Gesetzgebung ersetzt werden. Das revidierte Gesetz soll sicherstellen, dass

- nur gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer den Schweizer Pass erhalten;
- administrative Doppelspurigkeiten zwischen den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Einbürgerungsbehörden beseitigt werden;
- das Einbürgerungsverfahren generell vereinfacht wird.

Die Vorlage stellt die Kohärenz zu dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz her. Die Präzisierung des Begriffes der Integration von Ausländerinnen und Ausländern und das damit einhergehende Erfordernis, dass nur Personen, die über eine Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) verfügen, zum ordentlichen Einbürgerungsverfahren zugelassen werden, ist zentraler Punkt der Vorlage. Nach geltendem Recht können auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B) und sogar vorläufig aufgenommene Personen (Bewilligung F) ein Einbürgerungsgesuch stellen.

Dies soll nach neuem Recht nicht mehr möglich sein. Niedergelassene sind Ausländerinnen und Ausländer, denen nach einem Aufenthalt von fünf (EU/EFTA-Angehörige, USA, Kanada) oder zehn Jahren (Nicht-EU) in der Schweiz die Niederlassungsbewilligung erteilt worden ist. In letzteren Fällen kann die Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration früher erteilt werden. Im Sinne eines Anreizes für eine rasche Integration soll eine Ausländerin oder ein Ausländer bereits nach acht Jahren Aufenthalt in der Schweiz zum Einbürgerungsverfahren zugelassen werden, wenn sie oder er die Niederlassungsbewilligung aufgrund von besonderen, erfolgreichen Integrationsbemühungen vorzeitig erlangt hat. Einbürgerungswillige Personen sollen nach neuem Recht noch höhere Anforderungen an die Integration als bisher erfüllen.

Sie müssen

- die öffentliche Sicherheit und Ordnung – wozu selbstverständlich auch die Rechtsordnung gehört – beachten;
- die grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung respektieren;
- über die Fähigkeit verfügen, sich in einer schweizerischen Landessprache zu verständigen;
- und den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung bekunden.

Die entsprechenden Vollzugsbestimmungen sollen in einer Verordnung festgelegt werden.

Wie bis anhin kann nur eingebürgert werden, wer keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Bei der ordentlichen Einbürgerung wird schliesslich neben der erfolgreichen Integration noch ein Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen verlangt.

Der Gesetzesentwurf schlägt ferner eine Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Aufenthaltsdauer vor und trägt damit der heute herrschenden Mobilität der Bevölkerung angemessene Rechnung. Zudem wird der Daten- und Informationsaustausch unter den verschiedenen Behörden geregelt. Damit soll besser als bisher sichergestellt werden, dass die einbürgernde Behörde zum Zeitpunkt des Einbürgerungsent-scheides über sämtliche relevanten Informationen über die einbürgerungswillige Person verfügt (Akten von Polizeibehörden, von der Schule, von Sozialhilfebehörden etc.).

## 4. Meilensteine im Bereich Integration

Das BFM beteiligte sich 2009 an den Arbeiten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) – die politische Plattform der Exekutiven des Bundes, der Kantone und Gemeinden – zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Im Rahmen breiter Konsultationen wurden Empfehlungen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Integrationsförderung und -politik erarbeitet. Der Bundesrat hat diese im Juni 2009 zur Kenntnis genommen und baut seine weiteren Arbeiten im Bereich der Integrationspolitik darauf auf.<sup>10</sup>

Gemäss dem Prinzip, dass Integrationsförderung eine Querschnittsaufgabe ist, haben 15 Bundesstellen mit 46 Bundesmassnahmen weiterhin zu einer verstärkten Integrationsförderung beigetragen.<sup>11</sup>

Ergänzend dazu werden künftig spezifische Massnahmen getroffen: Das BFM veröffentlichte 2009 seinen ersten Bericht zur «Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen». Dieser dokumentiert, dass die vom Bund unterstützten Massnahmen insbesondere in den Bereichen Sprachförderung, berufliche Integration, Beratung und Information positive Impulse für die Integrationsförderung in den Kantonen bringen.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>

<sup>11</sup> <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/berichte/integration.html>

<sup>12</sup> <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/newsletters.html>



Um die Integrationsinstrumente weiterzuentwickeln, unterstützt das BFM diverse Modellvorhaben, von denen drei im Jahr 2009 besonders hervorzuheben sind:

#### **Qualität in der Sprachförderung und Sprachbeurteilung**

Um sowohl den Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten gerecht zu werden als auch die Qualität der Sprachförderung zu verbessern, hat das BFM ein Rahmenkonzept für die Sprachförderung der Migrantinnen und Migranten entwickelt.<sup>13</sup>

Mit dem «Rahmencurriculum» sollen die Koordination zwischen den betroffenen Stellen verbessert und Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung festgelegt werden. Die Standards können auch als Empfehlung für Behörden sowie als Beurteilungsgrundlage für Sprachkompetenznachweise dienen.

#### **Mit Sensibilisierung gegen Zwangsheirat vorgehen**

Ein Zwang zur Heirat verletzt nicht nur verfassungsmässige Rechte wie die persönliche Freiheit und die Ehefreiheit, er kann in der Schweiz auch zu straf-, zivil- und ausländerrechtlichen Konsequenzen führen. Im Rahmen seines Informationsauftrages (Artikel 56 AuG) unterstützt das BFM bis Ende 2011 vier Projekte mit dem Ziel, «best practices» zur Sensibilisierung der Migrationsbevölkerung und der Berufsleute zu entwickeln.

#### **Mit Frühförderung Startchancen erhöhen**

Kinder aus fremdsprachigen Familien haben beim Eintritt in den Kindergarten oder in die Schule oft beeinträchtigte Startchancen. Das BFM und die EKM haben deshalb entschieden, eine gemeinsame Ausschreibung unter dem Titel «Integrationsförderung im Frühbereich (IFB)» zu lancieren. Zwischen 2009 und 2011 werden 55 innovative Projekte, welche den Bedürfnissen der Kinder, der Eltern und des Fachpersonals Rechnung tragen sowie eine integrative Wirkung haben, finanziell unterstützt.

<sup>13</sup> <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html>

## 5. Einführung Schengen/Dublin

Im Dezember 2008 trat das Assoziierungsprogramm Schengen/Dublin für die Schweiz in Kraft. Die bis heute gemachten Erfahrungen sind positiv. Für Drittstaatsangehörige brachte Schengen vor allem eine erhöhte Reisefreiheit mit sich, nicht zuletzt kraft einer harmonisierten Visapaxis für Kurzzeitvisa. Im Dublin-Bereich sind die Erfahrungen ebenfalls positiv. Die Zusammenarbeit mit den am Dublin-Abkommen beteiligten Staaten funktioniert gut. Gestützt auf das Abkommen konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste.

Im BFM besteht auch nach der Einführung von Schengen/Dublin eine entsprechende Projektorganisation. Deren Experten und Expertinnen nehmen regelmässig an den gemischten Ausschüssen in Brüssel teil, um die Interessen der Schweiz zu vertreten.

### Schengen

Zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2009 wurden mehr als 392'000 Schengen-Visa ausgestellt. Mit der Inkraftsetzung von Schengen wurde auch ein neuer Ausländerausweis (NAA) eingeführt, von dem bis Ende 2009 mehr als 372'000 Exemplare ausgestellt wurden.

Sowohl für die Schengen-Visa als auch für den neuen Ausländerausweis ist auf Stufe der Schengen-Staaten die Einführung der Biometrie<sup>14</sup> vorgesehen. Das BFM hat bereits im Jahre 2008 bzw. Anfang 2009 zwei entsprechende Umsetzungsprojekte lanciert.

Im Weiteren hat die Schweiz 2009 unter der Federführung des BFM ein Zusatzabkommen über die Teilnahme der Schweiz am Aussengrenzenfonds ausgehandelt. Das Abkommen wurde Mitte März 2010 unterzeichnet. Es definiert u.a. die Finanzierungs- und Teilnahmemodalitäten der Schweiz an diesem Solidaritätsfonds.

### Dublin

Das Dublin-Abkommen regelt, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Seit Beginn der Anwendung des Abkommens vom 12. Dezember 2008 bis 31. Dezember 2009 hat die Schweiz bei 6041 Personen einen anderen Dublin-Staat um Übernahme ersucht, weil dieser Staat nach Auffassung der Schweiz für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist. In 4590 Fällen erklärte sich der betreffende Staat zuständig und zur Übernahme bereit. 865 Ersuchen wurden abgelehnt. In 586 Fällen steht die Antwort noch aus. 1904 Personen konnten bereits an den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden. Bei 2686 Personen ist die Überstellung in die Wege geleitet. Im gleichen Zeitraum wurden 605 Ersuchen um Übernahme an die Schweiz gestellt. Bei 452 Personen erklärte sich die Schweiz zu einer Übernahme bereit, bei 133 Personen wurde die Zuständigkeit der Schweiz abgelehnt. In 20 Fällen steht die Antwort noch aus. 195 Personen wurden der Schweiz bereits überstellt.

Gemäss Dublin-Verordnung können die Dublin-Staaten untereinander bilaterale Vereinbarungen bezüglich der praktischen Modalitäten zur Durchführung dieser Verordnung treffen. Dadurch wird deren Anwendung erleichtert und die Effizienz erhöht. Die Schweiz hat 2009 entsprechende Verhandlungen mit gewissen Staaten aufgenommen.

### Weiterentwicklungen

Der Schengen-Besitzstand ist dynamisch und entwickelt sich ständig weiter. So hat die Schweiz im Jahr 2009 bereits die 100. Weiterentwicklung erhalten. Mehr als die Hälfte aller Weiterentwicklungen betreffen das BFM. Die wichtigsten sind die Einführung des biometrischen Ausländerausweises, des nationalen Visuminformationssystems (N-VIS) sowie die Teilnahme der Schweiz am Aussengrenzenfonds und die Übernahme der Rückführungsrichtlinie.

<sup>14</sup> Weiterführende Informationen zum N-VIS vgl. Beitrag «Biometrische Ausweisdokumente».

## 6. Biometrische Ausweisdokumente

Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes verpflichtet die Schweiz, biometrische Daten in den Schweizer Pass, in die Reisedokumente für ausländische Personen, in das Schengen-Visum und in den Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige aufzunehmen. Um die biometrischen Daten zu erfassen, zu verarbeiten und zu prüfen, wird die Systemplattform e-Dokumente verwendet.

Die Systemplattform e-Dokumente besteht aus einer technischen Infrastruktur, Softwarekomponenten und den eigentlichen Erfassungsstationen. An die Plattform angeschlossen sind die Applikationen für den Pass (ISPID), die Reisedokumente (ISR), das Schengen-Visum (N-VIS) und den neuen Ausländerausweis (ZEMIS). Bei allen Ausweisschriften ist das Vorgehen für das Erfassen der biometrischen Daten identisch: Die Applikation übermittelt der Systemplattform die Daten der Person, für welche die biometrischen Daten erfasst werden sollen. Mithilfe der Erfassungsstation werden die biometrischen Daten gespeichert. Die Applikation holt die Personendaten mit den biometrischen Daten ab und bereitet diese für die Produktion des Ausweises auf. Für den Pass, die Reisedokumente und die Ausländerausweise werden jeweils das Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke sowie die Unterschrift erfasst, für das Visum alle zehn Fingerabdrücke, aber keine Unterschrift. Die biometrischen Daten werden auf dem jeweiligen Dokument verschlüsselt abgelegt und können nur mit der entsprechenden Berechtigung gelesen werden.

Der Schweizer Pass und die Reisedokumente mit Biometrie für ausländische Personen wurden am 1. März 2010 eingeführt. Die biometrischen Daten werden im Passamt oder in einem kantonalen Erfassungszentrum erfasst. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer begeben sich hierfür in die zuständige schweizerische Auslandsvertretung.

Die Einführung des biometrischen Ausländerausweises ist für Dezember 2010 geplant. Er wird ausschliesslich für Drittstaatsangehörige ausgestellt und berechtigt, zusammen mit dem heimatlichen Reisepass, zur Einreise in sämtliche Schengenstaaten. Für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung bleiben die Migrationsbehörden zuständig. Die biometrischen Daten werden im Migrationsamt oder in einem kantonalen Erfassungszentrum erfasst.

Der Einführungstermin der biometrischen Schengen-Visa wurde von der Europäischen Union auf Dezember 2010 festgelegt. Die neue Applikation N-VIS wird dann im In- und Ausland das bestehende Ausstellungssystem ablösen. Die Fingerabdrücke werden aber nicht auf der Vignette, sondern im europäischen Zentralsystem gespeichert. Der Anschluss des nationalen Systems an das europäische Zentralsystem CS-VIS erfolgt regional gestaffelt über einen Zeitraum von zwei Jahren. Die erste Region ist Nordafrika, gefolgt vom Nahen Osten und von der Golfregion. In Vertretungen, die eine grosse Zahl von Visa ausstellen, werden die Fingerabdrücke aus Platz- und Kostengründen mit einem entsprechenden Gerät am Schalter erfasst und nicht mit der Erfassungsstation.



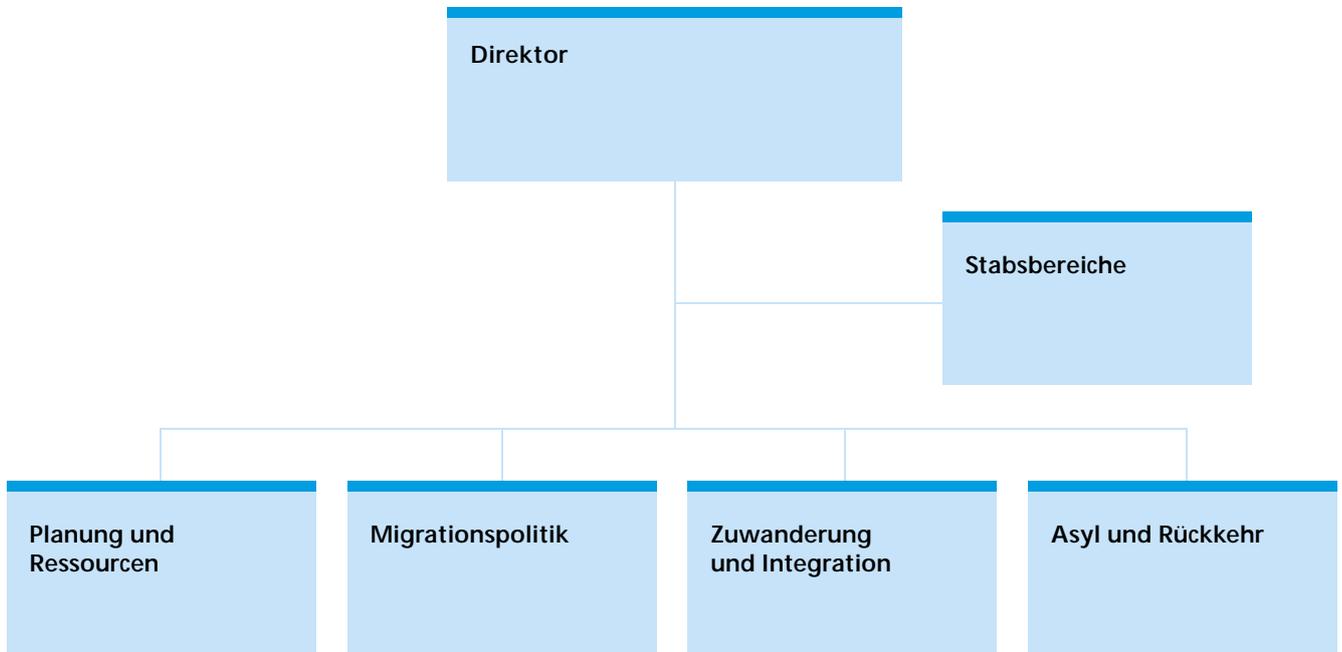


# Das Bundesamt für Migration

Das Bundesamt für Migration ist am 1. Januar 2005 aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden. Es regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, dort 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.

Im Weiteren berät das Amt auswanderungswillige Schweizerinnen und Schweizer. In allen Belangen der Migrationspolitik wird der internationale Dialog mit Herkunfts-, Transit- und anderen Zielländern sowie mit internationalen Organisationen aktiv gepflegt.

# Organisation



Das Bundesamt für Migration (BFM) befindet sich in einer Reorganisation. Aufgrund der in der zweiten Jahreshälfte 2009 durchgeführten Prozessanalyse im Bundesamt für Migration (BFM) hat Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 17.12.2009 entschieden, dass die Aufgaben im Bereich Asylwesen vereint werden und eine prozessorientierte Organisation eingeführt wird. Mit der Prozessoptimierung soll die Durchführungsverantwortung von «A bis Z», also beispielsweise vom Gesuchseingang bis zur vollzogenen Rückkehr eines abgewiesenen Asylsuchenden, ins Zentrum gestellt werden.

Dadurch werden organisatorische Schranken abgebaut sowie die Kommunikation und die Zusammenarbeit gefördert. Die heute funktionale Organisation soll weitgehend durch eine Prozessorganisation abgelöst werden. Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen. Die Aufgaben im Ausländerbereich werden ebenfalls zu einem Direktionsbereich zusammengelegt und soweit sinnvoll prozessorientiert strukturiert. Die neue Organisationsstruktur BFM wird per 1. September 2010 eingeführt.





## Personalentwicklung

Rund 84 % des Personalkredites werden für die Löhne (inkl. Sozialversicherungsbeiträgen) des allgemeinen Personals BFM verwendet. Die restlichen rund 16 % der Personalbezüge betreffen die stundenweisen Einsätze in den Tätigkeitsbereichen Dolmetschen, Protokollführung, Befragung sowie Sprachexpertisen. Von 2003 bis 2007 sind die Personalbezüge aufgrund des Stellenabbaus im Rahmen der Umsetzung der Aufgabenverzichtsplannung kontinuierlich gesunken. In den Jahren 2008 und 2009 stiegen die Personalausgaben an. Dies infolge zunehmender Asylgesuche, der Übernahme sämtlicher Asylanörungen aus den Kantonen per 1. Januar 2008 sowie aufgrund von zusätzlichen Aufgaben zur Umsetzung von Schengen und Dublin.

# Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben des BFM umfassen vier Kategorien:

- **Transferaufwand:** Rund 78 % der Gesamtausgaben fallen an für Unterstützungsleistungen für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, für Wegweisungsvollzugskosten, Rückkehrhilfekosten, Kosten von Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sowie Kosten für internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration.
- **Personalaufwand:** Rund 14 % der Gesamtausgaben betreffen die Personalbezüge inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sämtlicher Personalkategorien sowie den übrigen Personalaufwand für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- **Sachaufwand:** Rund 6 % der Gesamtausgaben fallen an für Betriebsaufwand der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie für Informatik-, Beratungs- und übrigen Betriebsaufwand.
- **Investitionsausgaben:** Ca. 2 % der Gesamtausgaben betreffen Investitionen für Informatik-Fachanwendungen.

Die Abnahme der Personenbestände im Asylbereich sowie ein konstanter Gesuchseingang auf einem Niveau von rund 10 500 Asylgesuchen haben von 2003 bis 2007 zu einem kontinuierlichen Rückgang des Transferaufwandes geführt. Die Übergangseffekte vom alten zum neuen Finanzierungssystem (Einführungsjahr des revidierten Asylgesetzes) sowie die Zunahme der Asylgesuche in der 2. Jahreshälfte 2008 führten zu Mehrausgaben. Der Spareffekt der Asylgesetzrevision kommt erstmals im Jahr 2009 zum Tragen. Durch die unveränderten hohen Asylgesuche im Jahr 2009 wurde dieser Spareffekt 2009 überlagert, sodass die damit verbundenen Mehrausgaben Nachtragskreditbegehren zur Folge hatten.

## Ausgabenentwicklung BFM – nur finanzierungswirksame Ausgaben

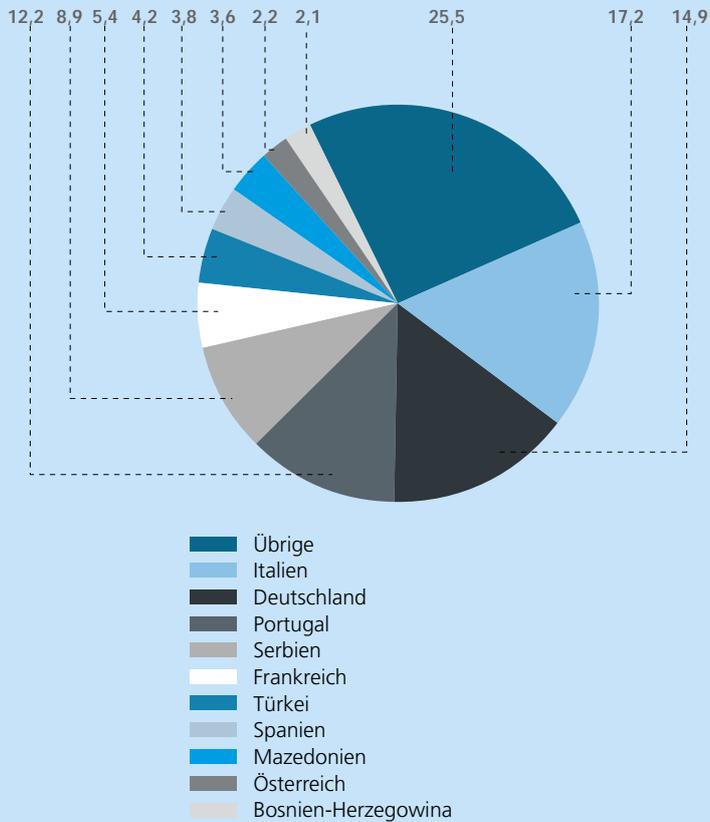
(Staatsrechnung 2005–2009, Zahlungskredit 2010, Finanzplanjahre 2011–2013)



# Anhang 1

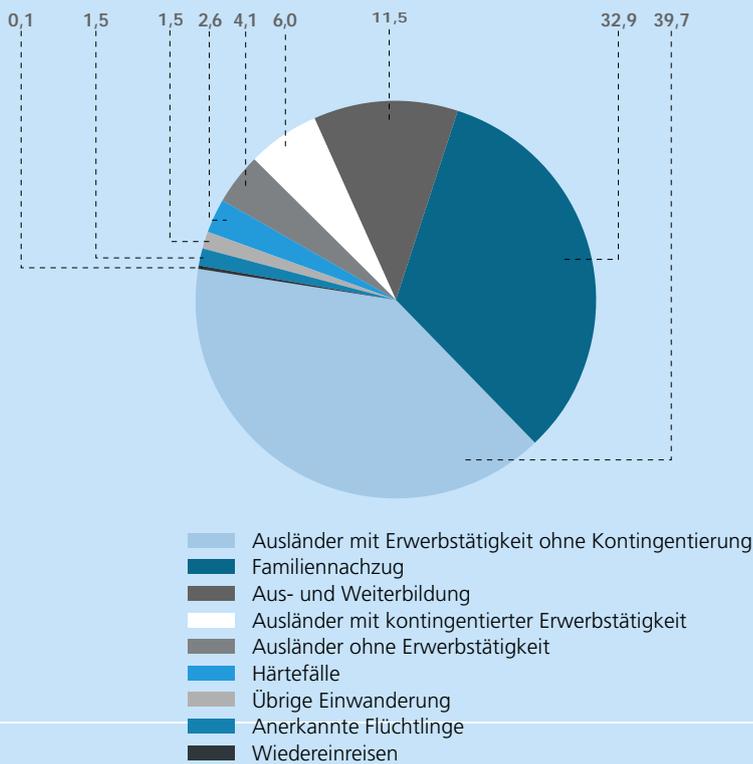
## Top Ten nach Staatsangehörigkeit

(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



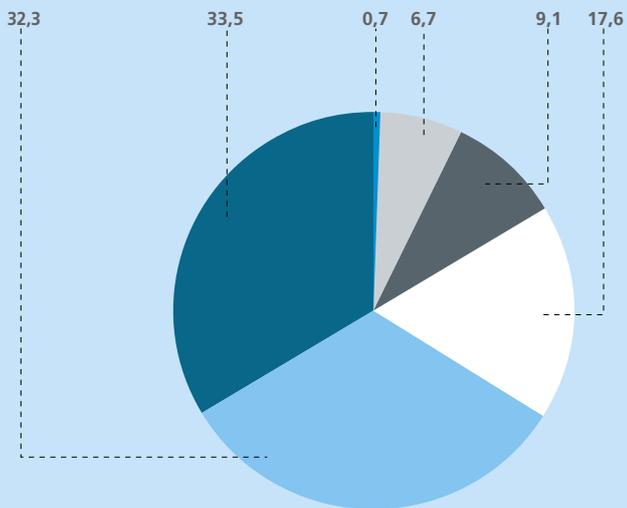
## Einreisen nach Einwanderungsgrund

(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



### Personen des Asylbereichs

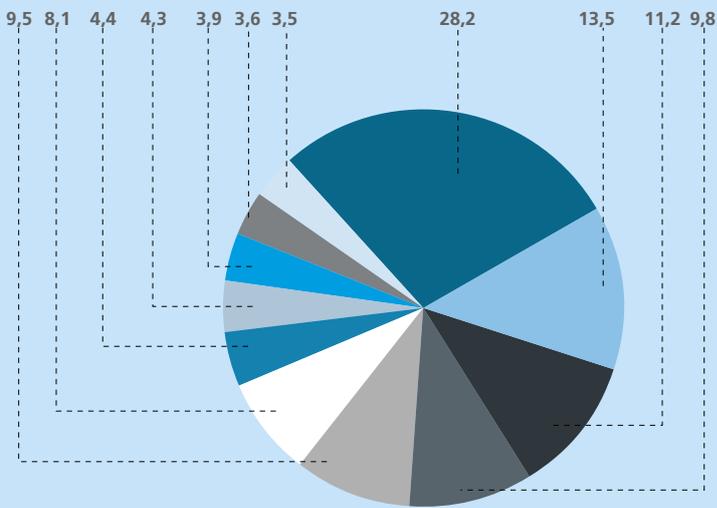
(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



- Anerkannte Flüchtlinge
- Vorläufig Aufgenommene
- Erstinstanzlich hängig
- Vollzugsunterstützung
- Rechtskraftprozess
- Aussetzungen und Spezialfälle

### Personen im Asylprozess

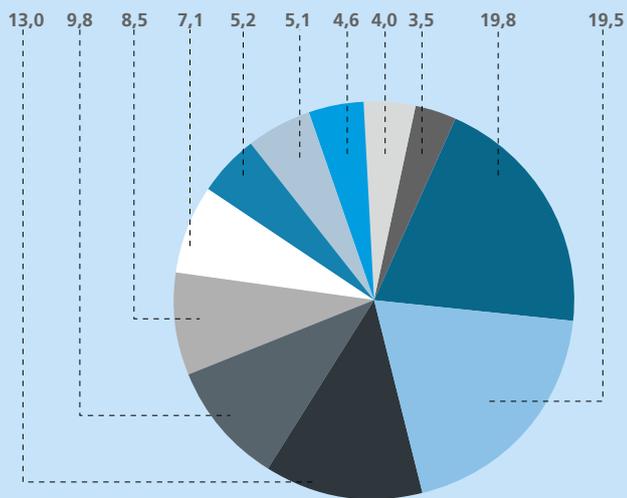
(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



- Übrige
- Serbien
- Somalia
- Sri Lanka
- Eritrea
- Irak
- Afghanistan
- Angola
- Türkei
- Bosnien-Herzegowina
- Kongo DR

### Vorläufig aufgenommene Personen

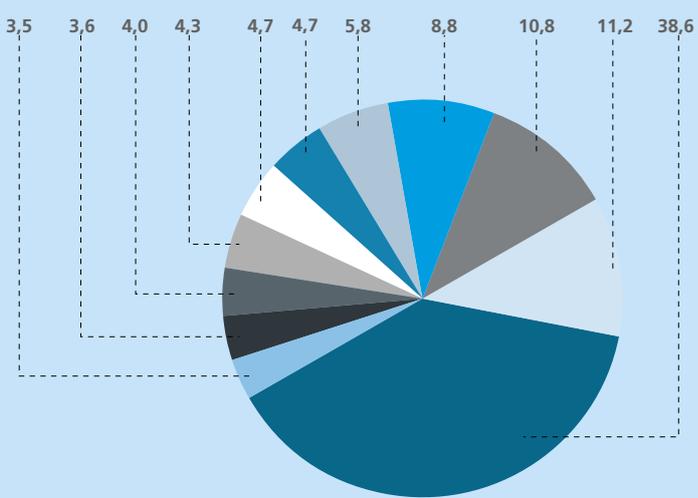
(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



- Übrige
- Serbien
- Somalia
- Irak
- Sri Lanka
- Angola
- Bosnien-Herzegowina
- Kongo DR
- Eritrea
- Afghanistan
- Türkei

### Asylgesuche nach Nationen

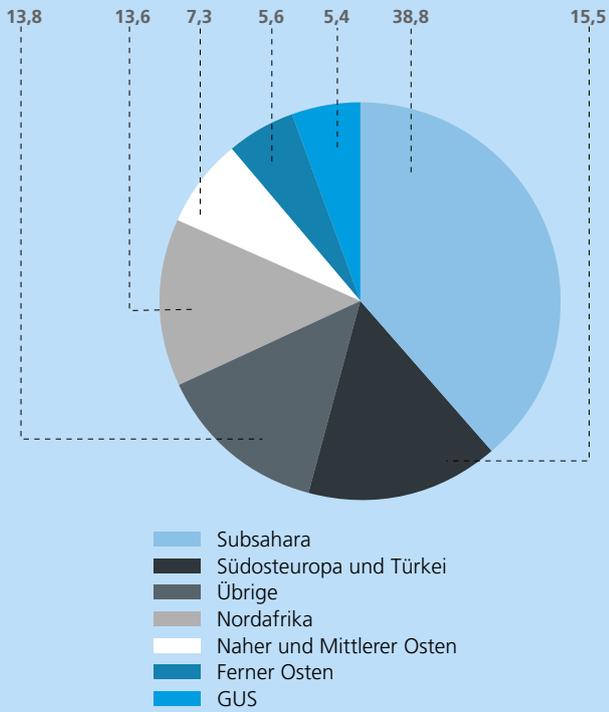
(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



- Übrige
- Nigeria
- Eritrea
- Sri Lanka
- Irak
- Somalia
- Afghanistan
- Kosovo
- Georgien
- Serbien
- Türkei

### Personen in der Vollzugsunterstützung nach Regionen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2009)



### Asylgesuche pro Jahr

