



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 2010

## 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 2011

### Fotonachweis

- © Philipp Eyer: Titelseite und Seiten 4, 6–7, 13, 14,  
16, 18, 21, 22, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 39, 41
- © Beat Schweizer: Seite 43
- © Laurent Burst: Seite 1
- © BFM: Seite 44
- © Werkstatt Migration, BFM: Seiten 8–11

## Editorial



Migration bewegt uns alle. Es ist ein Thema, das die Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz beschäftigt. Fragen rund um Ausländerinnen und Ausländer sowie Integration belegen gemäss Sorgenbarometer 2010 den fünften Rang. An achter Stelle wurde von den befragten Personen das Thema Flüchtlinge und Asylwesen genannt.

Seit ich vor mehr als einem Jahr das Amt als Direktor des Bundesamtes für Migration angetreten habe, ist es mir ein wichtiges Anliegen, das Thema Migration zu versachlichen. Dazu gehört für mich, die Ängste und Verunsicherung der Bevölkerung ernst zu nehmen. Gerade die aktuelle Debatte über die Zuwanderung zeigt, dass die Frage, wie will die Schweiz in Zukunft mit Einwanderung umgehen, nicht ausgeblendet werden kann. Solche Fragen sind berechtigt und die Schweizer Behörden stehen in der Pflicht diese anzugehen.

Als dienstleistungsorientiertes Land ist die Schweiz auf gut qualifizierte Fachkräfte angewiesen. Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU ermöglicht, dass Fachkräfte auch im Ausland rekrutiert werden können. Verschiedene Untersuchungen haben zudem gezeigt, dass die Schweizer Wirtschaft dank diesem Abkommen gewachsen ist und die Einwanderung während der Krise einen wichtigen stabilisierenden Effekt hatte.

Trotz dieser positiven Befunde müssen auch die möglichen Schattenseiten einer erhöhten Zuwanderung angesprochen werden: Was sind die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Verkehrsinfrastruktur, auf den Wohnungsmarkt, auf die Raumplanung, auf das Bildungswesen, auf die Integration oder die öffentliche Sicherheit? Diese Fragen können nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen im Rahmen eines gesamtheitlichen Ansatzes angegangen werden. Ein entsprechender Bericht wird zurzeit departementsübergreifend ausgearbeitet.

Ein weiteres bedeutendes Thema ist derzeit auch die Situation in Nordafrika. Die Ankunft von rund 26 000 Migrantinnen und Migranten in Süditalien wecken die Angst, dass die europäischen Staaten, darunter auch die Schweiz, unter erhöhten Migrationsdruck geraten. Aber auch hier ist es wichtig, die Relationen im Auge zu behalten: Am meisten betroffen sind die Nachbarstaaten zu Libyen. Allein an der Grenze zu Ägypten und Tunesien befinden sich derzeit über 600 000 Personen, die vor den Unruhen in Libyen geflohen sind. Die Schweiz ist bis jetzt mit rund 350 neuen Asylgesuchen aus Nordafrika nur am Rande betroffen. Dennoch wird uns die Situation in Nordafrika weiter beschäftigen. Ein wichtiges Anliegen ist es, die Hilfe vor Ort zu verstärken und die Staaten in ihren Reformprozessen zu unterstützen.

Der vorliegende Bericht gibt einen Einblick in die wichtigsten Tätigkeitsfelder im 2010 und ist Zeugnis der Arbeit, die die über 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration leisten.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. du Bois-Reymond'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Alard du Bois-Reymond



# 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
4. Neue Entwicklungen	12
<b>C Migration 2010</b>	<b>14</b>
1. Schengen-Visa	15
2. Einwanderung und ausländische Bevölkerung	15
3. Erwerbstätigkeit	16
4. Europa	18
5. Kennzahlen des Asylbereichs	19
6. Härtefallregelung	23
7. Beziehungen zu Herkunfts- und Drittstaaten	23
8. Integration	24
9. Einbürgerung	25
10. Rückkehr	26
11. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen	29
12. Auswanderung	29
<b>D Ausgewählte Bereiche 2010</b>	<b>30</b>
1. Weiterentwicklung der Integrationspolitik	31
2. Nigeria	32
3. Sonderflüge	33
4. Bilanz Dublin	34
5. Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer»	36
6. Langzeitbezüger in der Nothilfe	36
7. Kontingentspolitik 2010	38
8. Weiterentwicklungen Schengen	40
<b>E Das Bundesamt für Migration</b>	<b>44</b>
<b>F Anhang</b>	<b>46</b>



In der Hauswirtschaft des Inselspitals Bern arbeiten Menschen aus 40 verschiedenen Nationen.

# Überblick

## Das Wichtigste in Kürze

### Weiterentwicklung der Integrationspolitik

Der Bundesrat hat am 5. März 2010 in einem Bericht präsentiert, wie er die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes neu ausrichten will:

- Die geltende Integrationspolitik soll durch Verbesserungen in verschiedenen Bereichen (z.B. Sprache und Bildung) verstärkt und gesetzlich verankert werden.
- Die spezifische Integrationsförderung des Bundes soll weiterentwickelt und noch bedarfsorientierter werden. Künftig soll insbesondere auch die Erstinformation für neu zuziehende Migrantinnen und Migranten verbessert werden.

### Nigeria

Am 5. November haben die Schweiz und Nigeria die Verhandlungen über eine Migrationspartnerschaft zwischen den beiden Ländern erfolgreich abgeschlossen. Die Unterzeichnung der Migrationspartnerschaft fand am 14. Februar 2011 statt. Bei dieser Absichtserklärung handelt es sich um das erste Abkommen dieser Art zwischen der Schweiz und einem afrikanischen Staat. Dadurch soll die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria gestärkt werden.

### Sonderflüge

Die Schweizer Rückkehrpolitik fördert einerseits die freiwillige Ausreise, setzt aber andererseits bei Ordnungswidrigkeit rechtskräftige Weg- oder Ausweisungsverfügungen auch unter Anwendung polizeilicher Zwangsmittel durch. Diejenigen Personen, die sich gegen eine Rückführung selbst mit polizeilicher Eskorte auf Linienflügen wehren, werden mittels Sonderflug überstellt.

### Bilanz Dublin

Das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) wird in der Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 umgesetzt. Mit dem System Dublin ist nur noch ein Staat für ein bestimmtes Asylgesuch zuständig; die Möglichkeit, mehrere Gesuche einzureichen, wird damit verhindert. Seit Beginn der Anwendung des Abkommens vom 12. Dezember 2008 bis 31. Dezember 2010 hat die Schweiz bei 12 035 (2010: 5994) Personen einen anderen Dublin-Staat um Übernahme ersucht, bei 9685 (2010: 5095) Personen erklärte sich der ersuchte Dublin-Staat zuständig und zur Übernahme bereit.

### Ausschaffungsinitiative

Die Ausschaffungsinitiative (Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer») wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2010 mit 52,9 % Ja-Stimmen entgegen der Empfehlung des Bundesrates und des Parlaments von Volk und Ständen gutgeheissen. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, hat darauf im Dezember 2010 eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat darzulegen, wie die neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe umgesetzt werden können. Der Bericht der Arbeitsgruppe soll im Juni 2011 vorliegen.

### Langzeitbezüger in der Nothilfe

Abgewiesene Asylsuchende erhalten nach Ablauf ihrer Ausreisefrist keine Sozialhilfe mehr, sondern lediglich Nothilfe, wenn sie auf diese angewiesen sind. Dieser Sozialhilfestopp gilt seit Anfang 2008 für alle Personen mit einem negativen Asylentscheid. Rund 50 % der Abgewiesenen beziehen keine Nothilfe und verlassen die Schweiz. 15 % der Betroffenen beziehen nach einem Jahr nach wie vor Nothilfe. Bund und Kantone haben Ende 2009 eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Langzeitproblematik in der Nothilfe untersucht hat. Daraus ging ein Katalog mit Empfehlungen für Verbesserungen hervor.

### Kontingentspolitik 2010

Am 4. Dezember 2009 hatte der Bundesrat angesichts der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise entschieden, die Kontingente für Drittstaatsangehörige für das Jahr 2010 vorerst zu halbieren.

Im Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) für das Jahr 2011 wurden unterschiedliche Positionen eingenommen. Während sich insbesondere Wirtschaftsverbände und andere Interessenvertreter sowie rund die Hälfte der Kantone über die festgelegte Anzahl Kontingente für hochspezialisierte Arbeitskräfte beklagten, waren Politik und die übrigen Kantone mit der Höhe einverstanden oder forderten mehr Zurückhaltung.

### **Weiterentwicklungen Schengen**

Seit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz insgesamt 117 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (Stand 11.4.2011).

Im Jahr 2010 fielen 11 Weiterentwicklungen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Migration. Diese wurden alle durch den Bundesrat verabschiedet und führten in gewissen Fällen zu Verordnungsanpassungen.



## Wichtigste Kennzahlen 2010

- Die Schweiz hat letztes Jahr 390 751 Schengen-Visa erteilt. Wie bereits im Vorjahr wurden die meisten Schengen-Visa in den schweizerischen Vertretungen in Russland erteilt, gefolgt von den schweizerischen Vertretungen in Indien und China.
- Ende des Jahres umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 720 393 Personen. Davon waren 1 101 760 Personen EU-27-/EFTA-Staatsangehörige. Damit betrug der Ausländeranteil 22,1 %
- Aus der EU-27/EFTA sind 90 496 Personen in die Schweiz eingewandert. Bei rund 61,5 % dieser Personen erfolgte die Einwanderung zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.
- 40 403 Personen erhielten die Schweizerische Staatsbürgerschaft. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stammen wie in den letzten Jahren vor allem aus Serbien, Italien und Deutschland.
- 15 567 Personen haben in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Die wichtigsten Herkunftsländer waren Nigeria, Eritrea, Sri Lanka, Serbien, Afghanistan, Irak, Georgien, Kosovo, Türkei, Syrien.
- Von den 20 690 Asylgesuchen, die im Jahr 2010 erstinstanzlich behandelt wurden, wurden 3 499 Gesuche gutgeheissen. Dies entspricht einer Anerkennungsquote von 17,7 %.
- 3 071 Personen erhielten dank der Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.
- Insgesamt 2 171 Personen sind mit einer Rückkehrhilfe des Bundes ausgereist.
- 8 059 Personen sind behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Davon entfielen 66 % der kontrollierten Ausreisen auf Personen aus dem Asylbereich und 34 % auf Personen aus dem Bereich des Ausländergesetzes.
- Das Bundesamt verfügte 8 176 Einreiseperrnen.



Theodulpass, Schweizer Landesgrenze, 3301 m ü. M.

# 1. Überblick

Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache:

- Seit dem Zweiten Weltkrieg sind mehr als zwei Millionen Menschen in die Schweiz eingewandert oder leben hier als Nachkommen von zugewanderten Personen.
- Ende 2010 lebten über 1,72 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz.
- Jede vierte erwerbstätige Person in der Schweiz hat einen ausländischen Pass.
- Mit über 22 % 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.
- Rund 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 Destinationen 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 bereiteten die «Schwabene» 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.

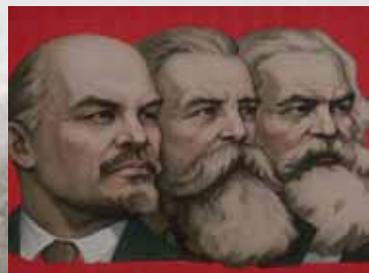
# Migrationsgeschichte der Schweiz

deshalb der Bekämpfung der «Überfremdung» verpflichtet. Zur Zeit des Nationalsozialismus will die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern bloss als Transitland zur Verfügung stehen. Der Ausländeranteil wird kontinuierlich gesenkt und erreicht mitten im Zweiten Weltkrieg mit 223 000 Personen oder rund 5 % der Gesamtbevölkerung einen historischen Tiefstand – dies auch als Folge einer restriktiven Asylpolitik mit Rückweisungen tausender jüdischer Flüchtlinge an der Schweizer Grenze.

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

### Sozialisten, Anarchisten, Kommunisten



Gegen Ende des 19. Jahrhunderts landeten sich 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

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 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 auf der asylpolitischen Ebene zu Forderungen nach Verschärfung des Asylgesetzes, der Beschleunigung der Asylverfahren, einem konsequenten Wegweisungsvollzug – kurz: 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 aussenpolitischen 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 flochten zahlreiche seiner politischen Gegner in die Schweiz. Viele benutzten 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 Weggewiesenen 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 befürchteten eine Überfremdung der Schweiz und kämpften für eine massive 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 Tibeterinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

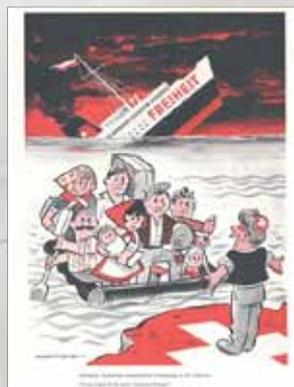
### 3. Historisches Fazit

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 neun 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 und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Ausländische Arbeitskräfte leisten einen wichtigen Beitrag dazu.

- 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.
- Migration und Integration verlaufen nicht spannungsfrei. 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 Südostasien 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 Asylsuchende registriert, wobei es sich mehrheitlich um Kosovo-Albaner handelte. Seither sank die Zahl der Asylsuchende 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.

## 4. Neue Entwicklungen

Die globalen Migrationsbewegungen haben sich in jüngster Zeit verändert und verstärkt. Die Schweiz, durch die bilateralen Verträge auch im Migrationsbereich eng mit der EU verbunden, nahm sich der neuen Herausforderungen gemeinsam mit ihren europäischen Partnern – und oft auch in direkter Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten ausserhalb der EU – an.

Die Globalisierung führte und führt zu einem immer schnelleren und erschwinglicheren globalen Austausch. Die Übermittlung von Informationen wurde durch das Internet und Mobiltelefone revolutioniert. Aber auch die geografische Mobilität der Menschen wurde tendenziell erhöht. Während die Kapazitäten des Luftverkehrs stiegen und Mobilfunknetze und Internetanschlüsse Einzug in immer abgelegene Gebiete fanden, konnten sich auch immer mehr Menschen diese Dienste leisten. In vielen Entwicklungsländern wurden Internet, Mobiltelefone und Satellitenfernsehen Bestandteil des Alltags, und Schwellenländer stiessen diesbezüglich teilweise schon zur Weltspitze vor. Immer mehr Menschen wissen etwas darüber, wie es am anderen Ende der Welt aussieht, und verfügen auch über die Möglichkeit, dort hinzukommen.

Auch wenn viele Regionen der Welt in den letzten Jahren wirtschaftlich wuchsen und sich die globalen Gleichgewichte tendenziell Richtung Asien zu verschieben begannen, sind die wohlhabendsten Länder nach wie vor in Westeuropa, Nordamerika oder Australien zu finden. Dort kam jedoch eine grundsätzlich restriktive Einwanderungspolitik zur Anwendung. Die wahre globale Mobilität blieb einer kleinen Elite vorbehalten, welche meist selbst aus einem der weltweit reichsten Staaten stammte.

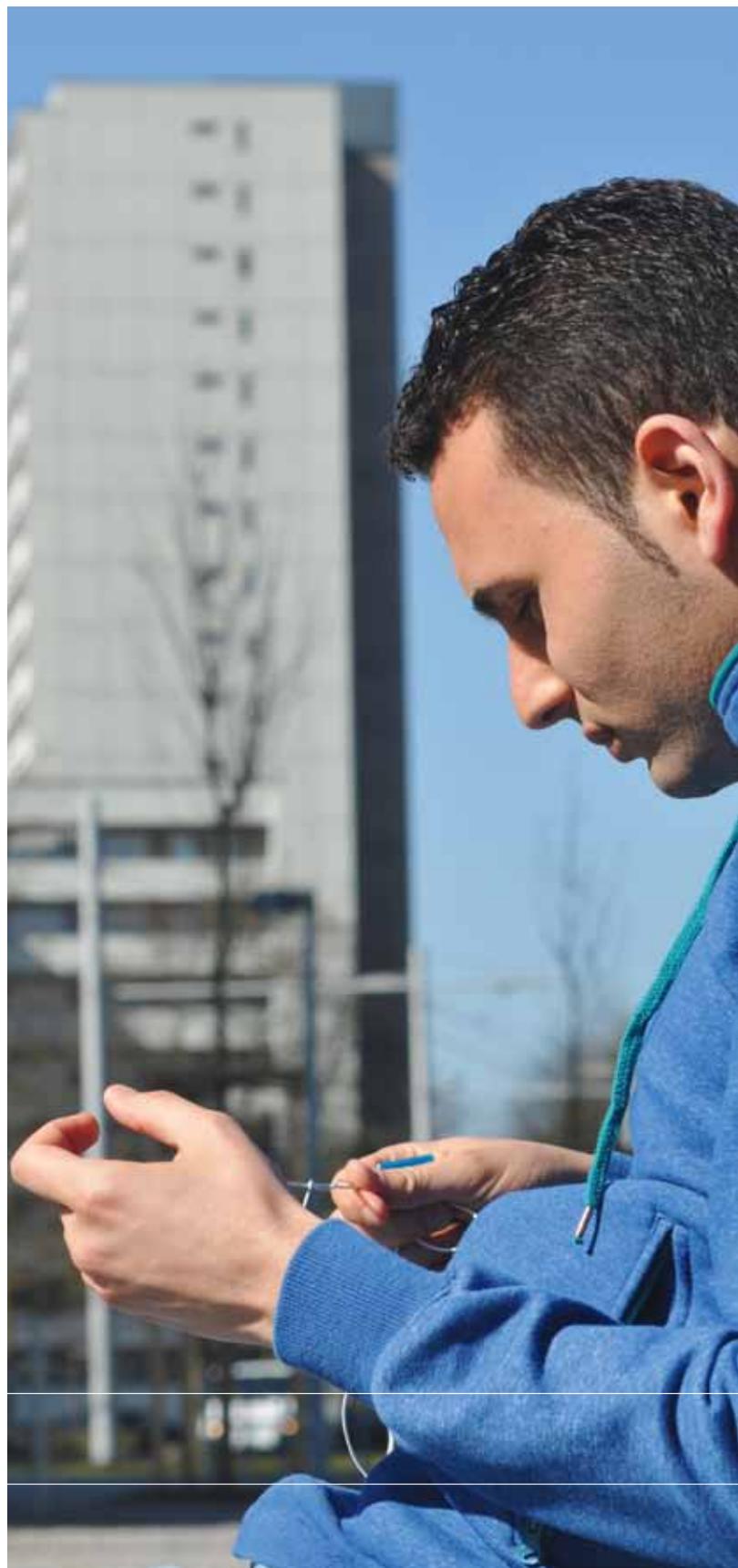
Millionen von Menschen verharren nach wie vor in Perspektivenlosigkeit und Armut. Diese «Push-Faktoren» haben zu einer starken Zunahme von migrationswilligen und -fähigen Personen und damit einem steigenden Migrationsdruck geführt. Demgegenüber standen aber auch «Pull-Faktoren», also etwa eine Nachfrage in Ländern wie der Schweiz. Einerseits fragte die Schweizer Wirtschaft aussereuropäische Fachkräfte nach. Diese Migration war von der Schweiz gewollt und über ein Zulassungsverfahren durch den Bund und die Kantone gesteuert. Auf der anderen Seite gab es aber auch einen Markt für Arbeitsleistungen, welche illegal oder am Rande der Legalität erbracht werden. Hierbei handelte es sich in erster Linie um Schwarzarbeit durch sogenannte «Sans-Papiers», aber auch um Prostitution oder Drogenhandel. Als Folge der lukrativen Geschäftsmöglichkeiten, insbesondere für die betreffenden Arbeitgeber und Hintermänner, und der Tatsache, dass viele Menschen nach ihrer Ankunft keine andere Möglichkeit sahen, legal in der Schweiz zu bleiben und Geld zu verdienen, lockten auch diese Bereiche Migrantinnen und Migranten in die Schweiz.

Im Rahmen der Globalisierung wurde also eine noch nie dagewesene Anzahl Menschen in die Lage versetzt, sich über weit entfernte Orte zu informieren und global zu migrieren. In Folge der Ungleichgewichte an Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung – aber auch an Demokratie und Menschenrechten – wurden diese Möglichkeiten rege genutzt. So ist die Zahl der internationalen Migranten und Migrantinnen (annähernd 50 % der Migrationsbevölkerung ist weiblich) 2010 auf ein Allzeithoch gestiegen: Gemäss der Internationalen Organisation für Migration (IOM) werden weltweit 214 Millionen internationale Migranten gezählt, d.h. rund 3 % der Weltbevölkerung leben länger als ein Jahr ausserhalb des Geburtslandes. Hierbei nicht eingerechnet sind Flüchtlinge und Vertriebene, die weltweit etwa 16 Millionen Menschen ausmachen und die sich grösstenteils in Nachbarstaaten der Konflikttherde aufhalten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> In Europa halten sich nur etwa 10% der Flüchtlinge aus der ganzen Welt, also etwa 1,6 Millionen Menschen, auf.

Während also immer mehr Menschen migrierten, fand zugleich in den hoch entwickelten Ländern eine Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft statt, wodurch speziell die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften zurückging. Die Schweiz entschied sich zudem mit der Einführung der Personenfreizügigkeit gegenüber der EU und der EFTA für eine restriktive Zuwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten. Die Mehrheit der globalen Migrantinnen und Migranten, insbesondere aus weniger entwickelten Staaten, erfüllte die damit verbundenen hohen Anforderungen nicht. Durch ihre Assoziation an die Verträge von Schengen und Dublin unterstrich die Schweiz ihren Willen zur Zusammenarbeit mit ihren europäischen Partnern. Dabei legte sie grossen Wert auf die gesellschaftliche und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten, was durch eine unkontrollierte Zuwanderung insbesondere von unqualifizierten Personen erschwert worden wäre.

Auch wenn eine völlige Öffnung gegenüber der neuen globalen Migration für die Schweiz nicht infrage kam, so war sie doch davon betroffen und erkannte, dass deren Steuerung bereits vor der Landesgrenze ansetzen musste. Entsprechend beteiligte sie sich an der europäischen Zusammenarbeit und stärkte ihre weltweite Migrationsausserpolitik durch die Entwicklung neuer Instrumente wie der Migrationspartnerschaften, den gezielten Einsatz von weiteren Instrumenten wie bilateralen Abkommen, Rückkehrhilfe, Strukturhilfe im Herkunftsland oder Programmen zur Prävention irregulärer Migration sowie durch die aktive Pflege eines Migrationsdialoges mit wichtigen Partnerstaaten.



**Nour El Gourany wohnt** seit 12 Jahren in Bethlehem (Bern).



Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 289 125 Personen.

# Migration 2010

# 1. Schengen-Visa

Das Schengen-Visum ersetzt das schweizerische Visum für kurzfristige Aufenthalte (Aufenthalte von maximal 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen), welches in der Regel von Touristen und Geschäftsreisenden benötigt wird. Diese können nun mit einem einzigen Visum die Schweiz und den übrigen Schengen-Raum bereisen. Im Jahr 2010 hat die Schweiz insgesamt 390 751 Schengen-Visa ausgestellt. Die schweizerischen Vertretungen in Russland, gefolgt von den schweizerischen Vertretungen in Indien und in China, haben wie im Vorjahr die meisten Schengen-Visa erteilt. Wie die Schengen-Staaten führt auch die Schweiz eine Liste mit konsultationspflichtigen Ländern. Stellt ein Staatsangehöriger eines Landes dieser Liste ein Visumgesuch in einer Vertretung eines anderen Schengen-Staates, werden die schweizerischen Behörden systematisch konsultiert und können gegen die Erteilung eines Schengen-Visums Einwand erheben. Dieses Konsultationsverfahren führte 2010 zu rund 48 900 durch die Schweiz ausgelösten Konsultationen (inkl. Konsultation in Vertretung eines anderen Schengen-Staates). Einerseits hat die Schweiz seit April 2010 rund 218 900 ausgestellte Visa anderen Schengen-Staaten gemeldet (sog. H-Formulare). Andererseits hat die Schweiz im Rahmen von Konsultationen durch die Mitgliedstaaten rund 265 700 Personen kontrolliert. Die Konsultationen erfolgen online über das System VISION. Dafür zuständig ist eine zentrale Verwaltungseinheit (VISION-Büro), die als Kontaktstelle zu den Mitgliedstaaten fungiert.

Bei der Bearbeitung von Visumgesuchen können sich die Schengen-Mitgliedstaaten durch einen anderen Mitgliedstaat vertreten lassen. Die Schweiz vertritt an 14 Standorten diverse Schengen-Mitgliedstaaten. Die Schweiz selbst wird von Ungarn in Chisinau und Minsk sowie von Frankreich in Kingston vertreten. Diese Art von Vertretung wird durch Vereinbarungen zwischen den betreffenden Ländern formalisiert. Federführend bei diesen Abkommen ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Vertretungen werden in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) vereinbart.

# 2. Einwanderung und ausländische Bevölkerung

Ende Dezember 2010 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 1 720 393 Personen (2009: 1 680 197).<sup>2</sup> Insgesamt 1 101 760 Personen (64 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) sind EU-27/EFTA-Staatsangehörige, 618 633 (36 %) stammen aus übrigen Staaten. Bei den EU-27-/EFTA-Staatsangehörigen ist eine Zunahme von 3,3 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 0,7 % zu.

Die grösste Gemeinschaft ausländischer Staatsangehöriger stammt aus Italien mit 289 125 Personen (16,8 % vom Gesamttotal der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von Deutschland mit 264 227 Personen (15,3 %) und Portugal mit 213 153 Personen (12,3 %).

Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus dem Kosovo (+32 433), Deutschland (+13 755), Portugal (+7898) und Frankreich (+4535). Die Zunahme der kosovarischen Staatsangehörigen ist primär darauf zurückzuführen, dass sich aufgrund der Unabhängigkeit Kosovos viele in der Schweiz ansässige Personen aus dem Kosovo neu unter der kosovarischen Staatsbürgerschaft eintragen liessen. Dementsprechend hat der Bestand der Personen aus Serbien ungefähr in gleichem Mass abgenommen (-35 560). Nebst Serbien waren auch die Bevölkerungszahlen von Staatsangehörigen aus Bosnien-Herzegowina (-1217), Kroatien (-1170) und Sri Lanka (-985) rückläufig. Der Bestand der italienischen Staatsangehörigen in der Schweiz, der grössten Ausländerpopulation, blieb dagegen seit Ende 2009 nahezu konstant (+14 Personen).

<sup>2</sup> *Ausländerstatistik BFM. Zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zählen alle ausländischen Staatsangehörigen, die während mindestens eines Jahres in der Schweiz wohnhaft sind und eine der folgenden Bewilligungen besitzen: Niederlassungsbewilligung, Aufenthaltsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung für einen Aufenthalt von 12 Monaten oder länger.*

### 3. 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.

2010 sind 90 496 Personen aus der EU-27/EFTA<sup>3</sup> in die Schweiz eingewandert – rund 61,5 % (55 685) davon zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Staatsangehörige aus der EU-17/EFTA, die von der vollen Personenfreizügigkeit profitieren, arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor (76 %).<sup>4</sup>

Rund 22 % der Einwanderung der erwerbstätigen ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus den alten EU-Staaten erfolgten in den Industrie- und Handwerkssektor, rund 2 % in die Landwirtschaft. Das Bild der aus Staaten der EU-8<sup>5</sup> eingewanderten ständigen ausländischen Wohnbevölkerung präsentiert sich ähnlich. Rund 67 % der Einwanderung erfolgten in den Dienstleistungssektor und 12 % 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 %).

Bei den Angehörigen aus Rumänien und Bulgarien (EU-2), die seit dem 1. Juni 2009 von den Freizügigkeitsbestimmungen profitieren, ergibt sich folgendes Bild: Auch hier ist der überwiegende Teil der eingewanderten Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor tätig (74 %), rund 11 % der Einwanderung erfolgten in den Industrie- und Handelssektor, und 15 % in die Landwirtschaft.



## Drittstaatsangehörige auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

Der Rückgang erteilter Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen an Drittstaatsangehörige im Jahr 2009 setzte sich im Zuge der Wirtschaftskrise im Jahr 2010 fort. Es wurden insgesamt 6129 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 3101 Aufenthaltsbewilligungen (je rund 12 % weniger Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen als im Kontingentsjahr 2009) erteilt. Infolge der schwierigen Wirtschaftslage hatte der Bundesrat am 4. Dezember 2009 beschlossen, vorerst nur die Hälfte der Kontingente (3500 für Kurzaufenthalte und 2000 für Aufenthalte) für die Zulassung Erwerbstätiger aus Drittstaaten freizugeben. Im Frühjahr 2010 zeichnete sich ab, dass die halbierten Kontingente nicht ausreichen würden, um den vorhandenen Bedarf an gut qualifizierten Spezialisten aus Drittstaaten zu decken. Die Freigabe weiterer Kontingente lag im Interesse der Schweizer Volkswirtschaft, weshalb der Bundesrat am 28. April 2010 entschied, die Kontingente für Kurzaufenthalter und Aufenthalter um 4500 respektive 1000 Einheiten zu ergänzen. Somit standen der Schweizer Wirtschaft im Berichtsjahr total 8000 Kontingente für Kurzaufenthalter sowie 3000 Kontingente für Aufenthalter zur Verfügung. Da die 3000 Kontingente für Aufenthalter voll ausgeschöpft wurden, musste der darüberliegende Bedarf an Aufenthaltsbewilligungen mit nicht benötigten Reserven aus dem Vorjahr abgedeckt werden.

Wie im Vorjahr wurden die meisten Bewilligungen für die Informatikbranche (1708 Bewilligungen) erteilt. Die Zulassung von Informatikern blieb damit gegenüber 2009 unverändert hoch. Die Chemie- und Pharmaindustrie (688) sowie die Unternehmensberatung (560) lagen auf Platz zwei und drei und verzeichneten einen Bewilligungszuwachs um 13 respektive 15 % gegenüber 2009. Nachdem die Finanzdienstleistungen im Jahr 2009 einen starken Rückgang der Zulassungen (35 % weniger Bewilligungen als im Jahr 2008) erlitten hatten, nahmen sie 2010 wiederum um 13 % zu (435 Bewilligungen). Dagegen erfolgte eine Bewilligungsabnahme um 34 % in der exportabhängigen Maschinenindustrie (449 Bewilligungen im Jahr 2010 gegenüber 676 Bewilligungen im Jahr 2009). Was die Qualifikationen der Arbeitskräfte aus Drittstaaten angeht, verfügten unverändert vier Fünftel der vom Bundesamt für Migration zugelassenen Personen über ein Diplom einer Hochschule. Gemäss den nach Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselten Daten zur Zulassung werden nach wie vor am meisten Personen aus Indien (1617), den USA (1590), Kanada (540) und China (376) bewilligt.

Die seit Jahren starke Beanspruchung der Kontingente durch Dienstleistungserbringer aus den EU-/EFTA-Staaten hielt insbesondere bei den Kurzaufhaltern an. 20 % (1858 Kontingente) der total 9230 kontingentspflichtigen Bewilligungen gingen an Dienstleistungserbringer aus den EU-/EFTA-Staaten, deren Aufenthalt nicht durch das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (FZA) geregelt wird. Der Bundesrat hat am 3. Dezember 2010 entschieden<sup>6</sup>, dass per 1. Januar 2011 zwei separate Kontingentsarten geschaffen werden:

- je ein Kontingent für Kurzaufenthalter und Aufenthalter aus Drittstaaten (5000 Kurzaufenthalter und 3500 Aufenthalter),
- je ein Kontingent für Dienstleistungserbringer aus der EU-/EFTA (3000 Kurzaufenthalter und 500 Aufenthalter)<sup>7</sup>.

Der Bundesrat hat mit dieser Entscheidung für das Jahr 2011 insgesamt 1000 Kontingente mehr freigegeben als im Vorjahr 2010. Die Teilrevision beinhaltete gleichzeitig die Umsetzung der am 18. Juni 2010 durch das Parlament angenommenen Revision des Ausländergesetzes.<sup>8</sup>

<sup>3</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, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern; EFTA-Staaten sind ausser der Schweiz Island, Lichtenstein und Norwegen.

<sup>4</sup> Die Werte beziehen sich auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung.

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

<sup>7</sup> Dienstleistungserbringer aus dem EU-/EFTA-Raum, die länger als 90 Tage in der Schweiz erwerbstätig sind, unterliegen nicht dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit.

<sup>8</sup> Pa. Iv. Neirynek, 08.407, Erleichterte Zulassung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss

## 4. Europa

Das «Kompetenzzentrum Europarecht» innerhalb des Bundesamts für Migration überblickt die migrationspolitischen Entwicklungen im EU-Kontext und sorgt im Migrationsbereich für eine wirksame Wahrnehmung der Schweizer Interessen in den verschiedenen EU-Gremien und internationalen Organisationen. Bereits im Vorfeld der Rechtssetzung bringt sich die Schweiz aktiv in die Entscheidungsprozesse der EU ein.

Der erste Migrationsattaché für Europapolitik hat seine Arbeit per 1. Dezember 2010 in Brüssel aufgenommen. Angesiedelt in der Schweizer Mission bei der Europäischen Union ist er für den Bund die direkte Verbindungsperson zu den Rats- und Kommissionsstrukturen der EU in Migrationsfragen.

In folgenden Institutionen bzw. Gremien nimmt das Bundesamt für Migration die Interessen der Schweiz wahr:

Der **Aussengrenzenfonds** (AGF), eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, ist ein Solidaritätsfonds der EU über den Zeitraum 2007–2013 zur Lastenteilung für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen. Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie illegale Einreise zu verringern (siehe Kapitel D 8.5 Aussengrenzenfonds).

Die **General Directors' Immigration Services Conference** (GDISC) fördert die praktische Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden der EU- und EFTA- sowie weitere osteuropäische Staaten (EU-Beitrittskandidaten). GDISC bietet der Schweiz – als Nichtmitglied der EU – die Möglichkeit, sich in die migrationspolitische Debatte als gleichberechtigter Partner einzubringen.<sup>9</sup>

Im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziierung nimmt die Schweiz regelmässig am **Ministerrat der Justiz- und Innenminister** (JAI-Rat) der Europäischen Union teil. In Zusammenarbeit mit den betroffenen Verwaltungsstellen trägt das Bundesamt für Migration zu einem kohärenten Auftritt der Schweiz auf europäischer Ebene bei.

Das **International Centre for Migration Policy Development** (ICMPD) ist eine zwischenstaatliche Organisation. Die ICMPD-Aktivitäten unterstützen die Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik und die Umsetzung der Migrationsaussenpolitik. Als Gründungsmitglied ist die Schweiz bzw. das Bundesamt für Migration ein aktives Mitglied der ICMPD-Steuergruppe.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <http://www.gdisc.org/>

<sup>10</sup> <http://www.icmpd.org/>



**Vier Freunde, vier Nationen:** Luca, Dejan, Ismail, Fabien

## 5. Kennzahlen des Asylbereichs

### Situation 2010 in der Schweiz

Im Jahr 2010 stellten 15 567 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch; dies bedeutet im Vergleich zum Vorjahr eine leichte Abnahme um 2,7 % (-438 Gesuche). Der Bestand der Personen im Asylprozess (Personen im Verfahrens- oder im Vollzugsprozess sowie vorläufig Aufgenommene) sank bis Ende Dezember 2010 auf 36 788 Personen; dies bedeutet gegenüber dem Bestand von Ende 2009 eine Abnahme von 8,8 % (-3531 Personen). Im Jahr 2010 wurden 20 690 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt, das ist eine nochmalige Steigerung von 19,4 % (+3364 Entscheide) im Vergleich zum Vorjahr. In 9466 Fällen wurde ein Nichteintretensentscheid gefällt, was gegenüber 2009 eine Zunahme um 23,3 % (+1788 Personen) bedeutet. Der hohe Anteil an Nichteintretensentscheiden ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass auf Asylgesuche von Personen, welche im Rahmen des Dublin-Verfahrens an einen anderen Staat überstellt werden können, nicht eingetreten wird (2010: 6393 solche Nichteintretensentscheide im Vergleich zu 3486 im Jahr 2009). Somit erfolgten im vergangenen Jahr 30,9 % aller Erledigungen in einem Dublin-Verfahren (siehe Kapitel D 4, Bilanz Dublin).

3499 Personen erhielten im Jahr 2010 Asyl, 6541 Gesuche wurden abgelehnt und 1234 Gesuche wurden zurückgezogen oder abgeschrieben. Die Asylanerkenntnisquote lag 2010 bei 17,7 % und ist im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen (2009: 16,3 %). Ferner wurden im Jahr 2010 insgesamt 4796 Personen vorläufig aufgenommen. Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge betrug Ende 2010 total 25 285 Personen, was einer Zunahme um 7 % (+1645 Personen) entspricht.

Die zehn wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz im Jahr 2010 waren:

Land	Gesuche 2010	Veränderung 2009 bis 2010 Anzahl Personen
Nigeria	1969	+183
Eritrea	1799	+75
Sri Lanka	939	-476
Serbien	910	+335
Afghanistan	670	-81
Irak	659	-276
Georgien	642	+4
Kosovo	602	-92
Türkei	530	-29
Syrien	469	+69

Wichtigstes Herkunftsland war erneut Nigeria. Da die Schweiz von der Wirtschaftskrise weniger stark betroffen war als andere wichtige Zielländer (insbesondere Italien und Spanien), kam es zu binneneuropäischen Weiterwanderungen von Nigerianern. Die Schweizer Asylpraxis gegenüber nigerianischen Staatsangehörigen entspricht derjenigen anderer europäischer Staaten. 2010 wurden 2243 Asylgesuche von nigerianischen Staatsangehörigen entschieden. Lediglich zwei Personen erhielten Asyl und eine Person wurde vorläufig aufgenommen.

Im Fall von Eritrea wurde 2010 über 1000 Familienangehörigen von in der Schweiz als Flüchtlingen anerkannten eritreischen Staatsangehörigen im Rahmen einer Familienzusammenführung die Einreise bewilligt.

Die starke Zunahme von Gesuchen aus Serbien hängt damit zusammen, dass seit Dezember 2009 serbische, mazedonische und montenegrinische Staatsbürger ohne Visum in den Schengenraum einreisen können. Mehrere tausend serbische und mazedonische Staatsbürger, in vielen Fällen Angehörige der Minderheit der Roma, machten im vergangenen Jahr von dieser neuen Reisefreiheit Gebrauch, um in einem Schengenstaat um Asyl nachzusuchen. Die Schweiz war von diesem Phänomen in weitaus geringerem Ausmass betroffen als andere europäische Staaten (z.B. Belgien, Deutschland und Schweden).

### Europäische Trends

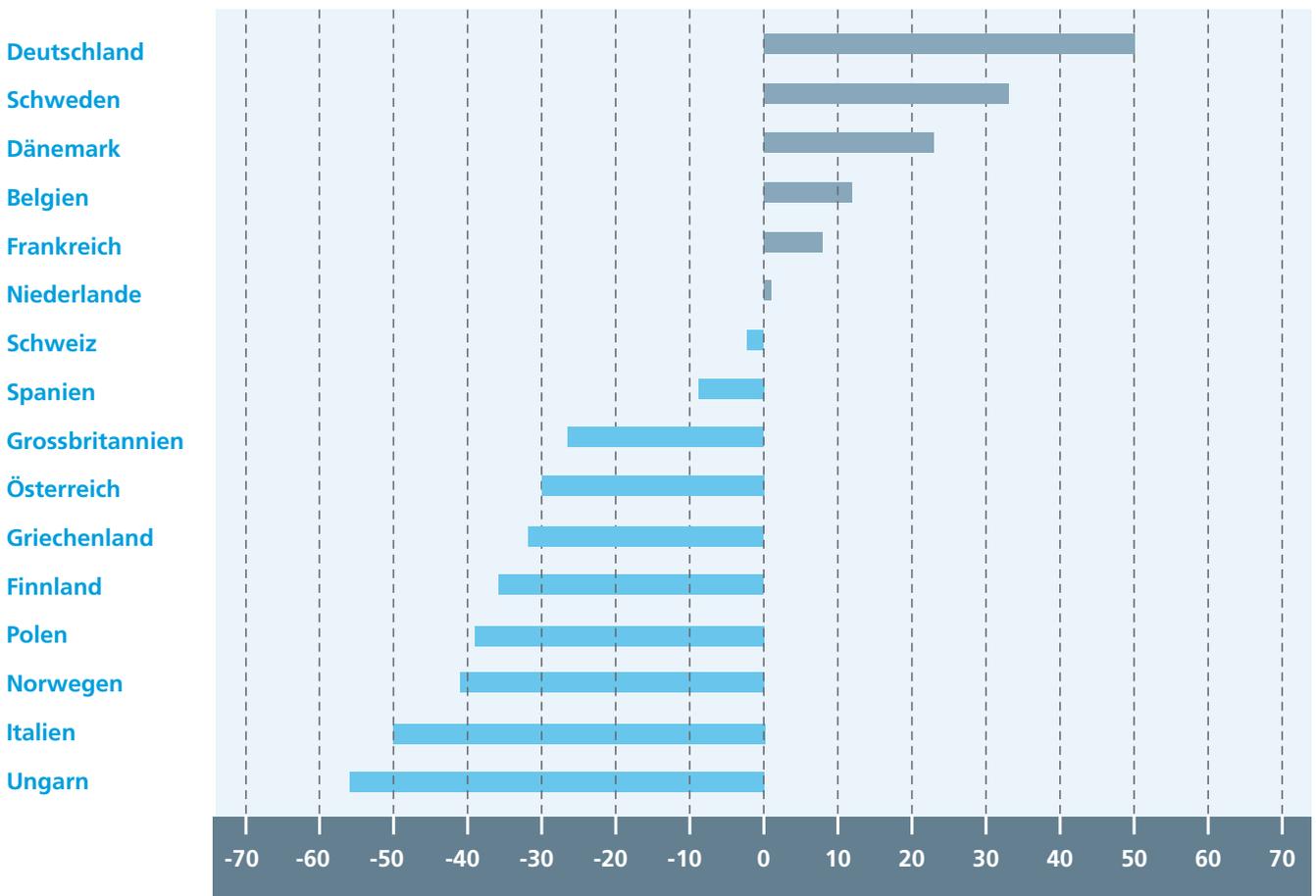
In den Staaten der EU und der EFTA (inkl. Schweiz) wurden 2010 rund 265 000 Asylgesuche gestellt. Dies stellt eine Abnahme von ungefähr 6 % gegenüber dem Jahr 2009 dar. Damit sank die Zahl der Asylgesuche europaweit zum ersten Mal seit 2006. Gegenüber den Jahren 2001 und 2002 ist die Zahl der Asylgesuche nach wie vor vergleichsweise tief. In dieser Periode hatten jeweils über 450 000 Personen pro Jahr in Europa um Asyl nachgesucht. Auf die Schweiz entfielen 2010 circa 5,9 % der in Europa gestellten Asylgesuche. Im Vorjahr waren es 5,7 % gewesen.

### Wichtige europäische Zielstaaten

Die wichtigsten Zielländer von Asylsuchenden in Europa im Jahr 2010:<sup>11</sup>

- Frankreich (51 000 Gesuche)
- Deutschland (41 300)
- Schweden (31 800)
- Grossbritannien (21 800)
- Belgien (19 400)
- Schweiz (15 567)
- Niederlande (15 000)
- Österreich (11 000)
- Griechenland (10 800)
- Norwegen (10 100)
- Italien (6 700)

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



Die Entwicklung in den einzelnen Zielstaaten verlief jedoch sehr unterschiedlich. In Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz blieb die Zahl der Asylgesuche mehr oder weniger stabil. In Deutschland, Schweden und Belgien stieg sie hingegen deutlich an. Dieser Anstieg ist zu einem erheblichen Teil auf die Einführung der Visumsfreiheit für mazedonische und serbische Staatsangehörige zurückzuführen. Zahlreiche Bürger dieser Staaten, insbesondere Angehörige der Ethnie der Roma, nutzen die neue Reisefreiheit, um nach Westeuropa – vorzugsweise Belgien, Deutschland oder Schweden – zu reisen und ein Asylgesuch zu stellen.

In Grossbritannien, Österreich, Griechenland, Norwegen und Italien war 2010 ein deutlicher Rückgang der Zahl der Asylsuchenden festzustellen. Dieser Rückgang ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Italien profitierte von der Fortführung der Kooperation mit Libyen bei der Überwachung des zentralen Mittelmeers. Griechenland beschränkte mittels umstrittener – inzwischen wieder modifizierter – Bestimmungen faktisch den Zugang zu seinem Asylsystem auf einige wenige Personen pro Tag. Grossbritannien zieht einen Nutzen aus seiner Insellage und der Tatsache, dass die Grenzkontrollen bereits in den belgischen und französischen Seehäfen am Kanal stattfinden können.

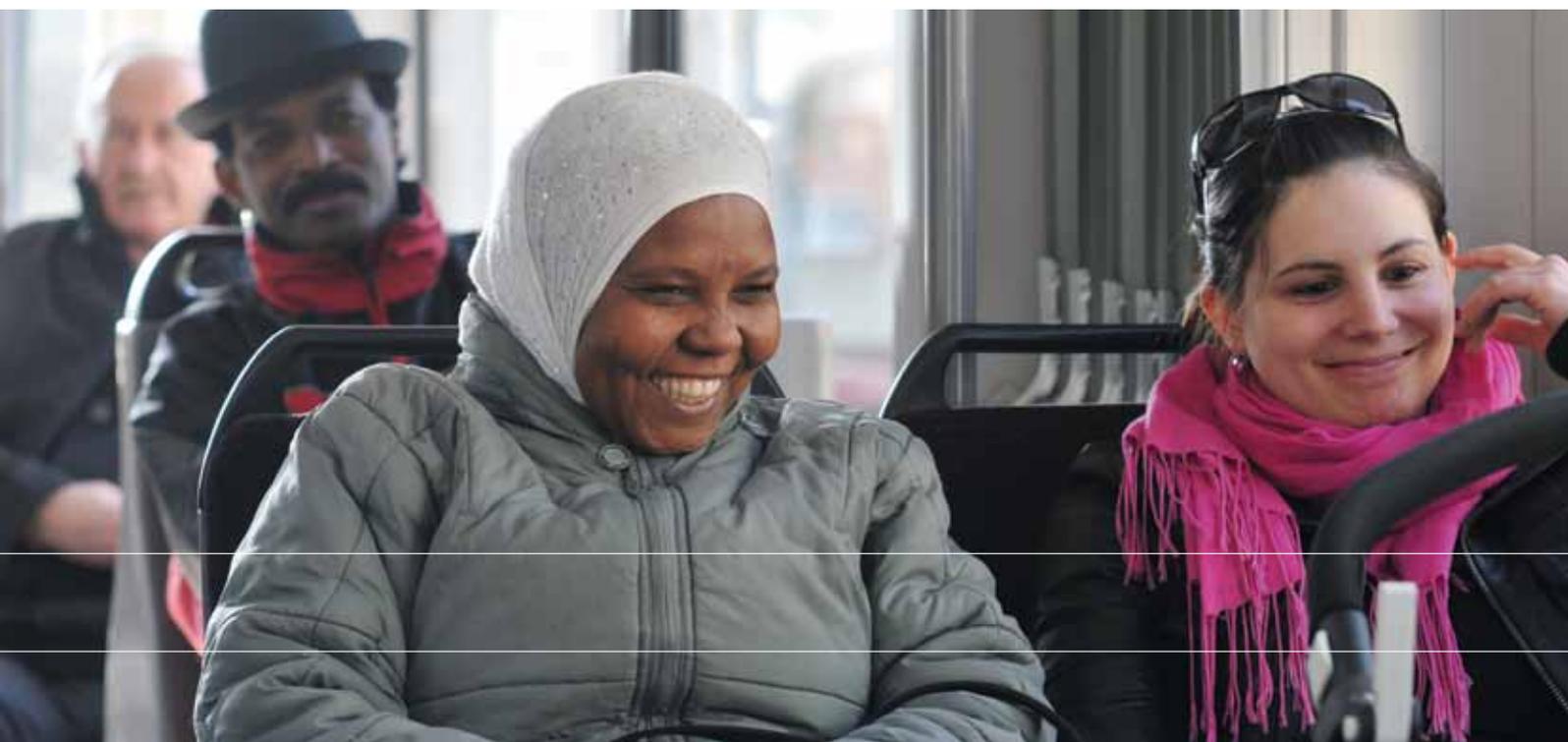
### **Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa<sup>11</sup>**

Das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in Europa im Jahr 2010 war erneut Afghanistan mit rund 21 000 Gesuchen. 2010 suchten in Europa gegenüber dem Vorjahr jedoch weniger afghanische Staatsangehörige um Asyl nach (-4500), insgesamt stellten 670 afghanische Staatsangehörige in der Schweiz ein Asylgesuch. Dies entspricht 3,2 % aller afghanischen Asylsuchenden in Europa.

An zweiter Stelle folgt neu Russland mit ca. 18 000 Asylgesuchen (-1000). In der Schweiz suchten 348 russische Staatsangehörige um Asyl nach. Dies entspricht 1,9 % aller russischen Asylsuchenden in Europa.

An dritter Stelle folgt Somalia mit 16 800 Asylgesuchen. Gegenüber dem Vorjahr suchten in Europa 2010 ebenfalls weniger somalische Staatsangehörige um Asyl nach (-3000). Das Migrationspotenzial bleibt aufgrund der nach wie vor fragilen Sicherheitslage aber hoch. In der Schweiz suchten 337 somalische Staatsangehörige um Asyl nach. Dies entspricht 2,0 % aller somalischen Asylsuchenden in Europa.

<sup>11</sup>Die Zahlen beruhen teilweise auf provisorischen Angaben respektive Hochrechnungen. Grundlage hierfür sind die Websites der einzelnen Migrationsbehörden, des UNHCR und von IGC.



**2010 hat die Schweiz 3449 Personen Asyl gewährt, 2160 stammen aus Eritrea.**



3071 Personen erhielten aufgrund der Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.

## 6. Härtefallregelungen

Das Asylgesetz (AsylG) und das Ausländergesetz (AuG) sehen verschiedene Härtefallkategorien vor. Die Kantone können Personen, unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesamtes 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 2010 erhielten 286 Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung (2009: 429 Personen).

Das AuG sieht bei vorläufig aufgenommenen Personen vor, dass nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz vertieft geprüft werden muss, ob ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2010 erhielten 2656 vorläufig aufgenommene Personen eine Aufenthaltsbewilligung (2009: 2682 Personen).

Zudem ermöglicht das AuG die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2010 erhielten 129 Personen, welche sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (u.a. Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung (2009: 88 Personen). Eine besondere Aufenthaltsregelung ist überdies für Personen vorgesehen, welche wegen Beendigung einer Ehe aus besonderen Gründen (z.B. eheliche Gewalt) ihren Aufenthaltsstatus verlieren. Erste Zahlen dazu werden 2011 erhoben.

## 7. Beziehungen zu Herkunfts- und Drittstaaten

Die Beziehungen zu Herkunfts- und Drittstaaten sind weit weniger vertraglich geregelt und institutionalisiert als jene zur Europäischen Union. Die Schweiz verfolgt dabei in ihrer Migrationsausserpolitik folgende Ziele:

- Zuwanderung im gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interesse der Schweiz
- Schutzgewährung für Flüchtlinge und vulnerable Migranten
- Bekämpfung der irregulären Migration
- Förderung und Unterstützung der Rückkehr
- Nutzen der Migration für eine nachhaltige Entwicklung von Herkunfts- und Transitstaaten

Zur Erreichung dieser Ziele wurde eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt. Dabei handelt es sich etwa um Migrationspartnerschaften, Programme zur Prävention irregulärer Migration, Rückkehrhilfe oder Strukturhilfe im Herkunftsland. Grundgedanke ist, dass Interessenswahrnehmung nicht erst an der Landesgrenze beginnt. Nachhaltige Lösungen sind nur möglich, wenn auch die Interessen der Partnerstaaten angemessen berücksichtigt werden. Mit dem Konzept der Migrationspartnerschaft hat die Schweiz ein Instrument geschaffen, welches dies trefflich widerspiegelt. Je nach Bedürfnis der Partner kann eine Migrationspartnerschaft die oben genannten Instrumente oder weitere Aktionsbereiche beinhalten. So bieten Migrationspartnerschaften auch den Rahmen für Projekte, um Migration für die Entwicklung im Partnerland nutzbar zu machen – dies etwa in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Diaspora.

Diese Instrumente gilt es nun in Zusammenarbeit aller involvierten Departemente – insbesondere EJP, EDA und EVD – anzuwenden. Zentraler Akteur ist hierbei das Bundesamt für Migration, das die Federführung in der Schweizer Migrationspolitik inne hat.

## 8. Integration

Integration findet in erster Linie im Alltag statt. Integration ist eine Aufgabe der bestehenden Strukturen wie der Schulen, der Berufsbildungsinstitutionen, der Betriebe oder der Institutionen des Gesundheitswesens und findet auf den drei politischen Ebenen, d.h. Bund, Kantone und Gemeinden, statt. Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer sollen nur der ergänzenden Unterstützung dienen.

Im Ausländerbereich wurde 2010 die sogenannte spezifische Integrationsförderung in den folgenden drei Bereichen geleistet (gemäss Schwerpunkteprogramm 2008–2011<sup>12</sup>):

- Sprache und Bildung
- Aufbau von Kompetenzzentren Integration und Unterstützung von Vermittlungsstellen für interkulturelles Übersetzen
- Entwicklung von Modellvorhaben

Daneben wurde die Integration der vorläufig anerkannten Personen und anerkannten Flüchtlinge unterstützt: Der Bund bezahlt den Kantonen pro neu anerkannten Flüchtling und pro vorläufig aufgenommene Person eine einmalige Integrationspauschale. Diese dient in erster Linie der beruflichen Integration und dem Erwerb einer Landessprache.

All diese Integrationsmassnahmen sind im Bericht «Integrationsförderung des Bundes und ihre Auswirkungen in den Kantonen 2009», welcher im September 2010 erschienen ist, beschrieben.<sup>13</sup>

Das Bundesamt für Migration wurde vom Bundesrat mit der Entwicklung eines Rahmenkonzepts für die Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz beauftragt. Ziel ist, landesweit eine qualitativ gute und adäquate Sprachförderung und Sprachkompetenznachweise zu gewährleisten. Zudem soll die Koordination zwischen den Ämtern, dem Bund und den Kantonen verbessert werden. Bisher hat das Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg / PH Freiburg ein «Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten» entwickelt. Bis 2012 werden weitere Instrumente für die sprachliche Förderung und den Nachweis von kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten entwickelt.<sup>14</sup>

### Muslim-Dialog

Als Reaktion auf die Abstimmung zur «Minarettinitiative» (November 2009) hat das Bundesamt für Migration im Auftrag der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD einen Dialog zwischen Musliminnen und Muslimen in der Schweiz und den Bundesbehörden organisiert. Mit dem Muslim-Dialog wurden ausgewählte Fragen und Probleme analysiert, von Bund und muslimischer Bevölkerung geteilte Anliegen identifiziert und Massnahmen, welche der Bund in seinen Zuständigkeitsbereichen veranlassen kann, skizziert. Im Jahr 2010 wurden sechs Arbeitstreffen durchgeführt.

<sup>12</sup> Gestützt auf Art. 55 AuG steckt das Schwerpunkteprogramm des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode den inhaltlichen Rahmen der Massnahmen ab, die über den Integrationskredit durch den Bund mitfinanziert werden.

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

<sup>14</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/themen/sprache.html>

## 9. Einbürgerungen

### Ausgangslage/Entwicklungen in Zahlen

Über viele Jahre hat die Zahl der Einbürgerungsgesuche zugenommen: Im Jahr 1999 wurden auf Stufe Bund 19887 Gesuche registriert; im Jahr 2004 waren es erstmals über 30000 Gesuche, total 32318. Im Jahr 2008 wurde mit 34965 Gesuchen ein Gesuchsrekord erreicht. 2009 sind beim Bundesamt für Migration 30046 Gesuche eingegangen. Im letzten Jahr waren es 26554 Gesuche.

Im Jahr 2010 erhielten 40403 Personen die Schweizer Staatsbürgerschaft. Das entspricht gegenüber dem Vorjahr (44948 Personen) einem Rückgang von rund 10 %.

31186 Personen haben das Schweizer Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren erworben, 9080 Personen im Verfahren der erleichterten Einbürgerung. 137 Personen wurden wiedereingebürgert.

Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller stammen wie in den letzten Jahren vor allem aus Serbien, Italien und Deutschland. Im Jahr 2010 haben 6843 Personen aus Serbien das Schweizer Bürgerrecht erworben. Das sind 19 % weniger als im Jahr 2009.

Die Zahl der Einbürgerungen von italienischen Staatsangehörigen ist von 4953 im Jahr 2009 auf 4236 zurückgegangen, was einer Reduktion um 14,5 % entspricht. 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 im Jahr 2009 4272 deutsche Staatsangehörige das Schweizer Bürgerrecht erworben haben, was einem Anstieg um 40 % gegenüber dem Jahr 2008 bedeutete.

Im vergangenen Jahr haben 3742 deutsche Staatsangehörige das Schweizer Bürgerrecht erworben, was einer Reduktion gegenüber 2009 um 12,5 % entspricht. Die Zahl der Einbürgerungen von Personen aus Portugal ist im Jahr 2010 mit 2184 Personen leicht grösser als die Zahl der Personen aus der Türkei, welche das Schweizer Bürgerrecht erworben haben (2098 Personen).

Die Zahl der im Jahr 2009 eingebürgerten Personen aus Portugal verzeichnet nur einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr (6 %). Die Zahl der eingebürgerten Personen aus der Türkei ging in der gleichen Periode um knapp 19 % zurück.



# 10. Rückkehr

## Rückkehrhilfe

Im Jahr 2010 reisten insgesamt 2171 Personen mit den verschiedenen Angeboten der Rückkehrhilfe der Schweiz freiwillig oder selbstständig in ihr Herkunftsland zurück:

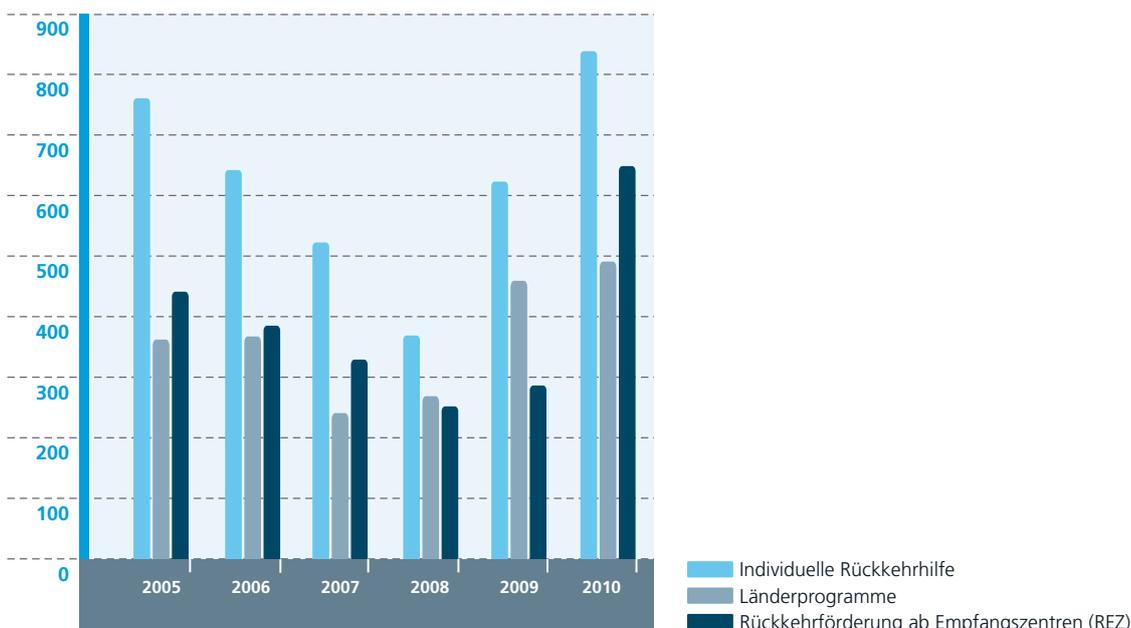
- 645 Personen mit Rückkehrhilfe ab Empfangszentren (30 %), Barbetrag
- 494 Personen im Rahmen der Länderprogramme (23 %), Barbetrag und Kleinprojekt
- 835 Personen mit individueller Rückkehrhilfe (38 %), Barbetrag und Kleinprojekt
- 197 Personen mit Beratung (9 %)

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

Das weltweite Angebot der individuellen Rückkehrhilfe sieht eine finanzielle Starthilfe sowie ein vor Ort umgesetztes individuelles Wiedereingliederungsprojekt vor. Für Nigeria, Guinea, Georgien, Irak und den Westbalkan setzte das Bundesamt für Migration mit seinen Partnern im Jahr 2010 spezielle Länderprogramme um. Diese Länder waren zugleich die Hauptzieldestinationen der mit Rückkehrhilfe ausgereisten Personen. Die Rückkehrhilfeprogramme bietet das Bundesamt für Migration mit Ausnahme des Westbalkanprogramms auch 2011 an.

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. Bisher nahmen 28 Personen das Angebot wahr.

**Ausreisezahlen der einzelnen Rückkehrhilfeangebote 2005 bis 2010**



Quelle: BFM



2171 Personen nahmen im Jahr 2010 die Rückkehrhilfe in Anspruch.

## Zwangsmassnahmen

Die Rückkehr in die Heimat ist nicht immer freiwillig. 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 mit einem Wegweisungsentcheid belegt werden. Wird der Aufforderung, das Land zu verlassen, nicht Folge geleistet, können Zwangsmassnahmen eingeleitet werden.

Das Gesetz kennt verschiedene Arten von Haftanordnungen. Die in den letzten beiden Jahren sichtbaren Trends im Bereich der Anwendung dieser Zwangsmassnahmen haben sich auch nach der ersten Jahreshälfte 2010 bestätigt. Die Ausschaffungshaft<sup>15</sup> wurde von Januar bis Juni 2010 in über 95 % der angeordneten Haftfälle verfügt und führte in 86 % davon zu einer Rückführung. Für die Durchsetzungshaft<sup>16</sup> blieb die entsprechende Quote stabil bei 30 %. Nahezu unverändert gegenüber dem letzten Bericht blieb mit 31 (2009: 32) Tagen die durchschnittliche Haftdauer für die Vorbereitungs- haft<sup>17</sup>. Die durchschnittliche Haftdauer für die Ausschaffungshaft stieg auf 24 an (2009: 19) Tage. Stark angestiegen auf 155 (2009: 106) Tage ist die durchschnittliche Haftdauer für die Durchsetzungshaft. Die maximale vollzogene Haftdauer beträgt für die Ausschaffungshaft wie schon im Vorjahr 18 Monate, für die Durchsetzungshaft stieg sie von knapp 12 Monaten auf über 16 Monate.

Wie bereits Ende 2009 waren auch 2010 Nigeria, Kosovo und Serbien die drei Länder mit der zahlenmässig stärksten Vertretung bei der Ausschaffungshaft. Bei der Durchsetzungshaft fallen knapp 33 % der insgesamt 200 verfügten Haftanordnungen auf Personen aus Algerien. Knapp 90 % der Inhaftierten sind Männer.

## Rückführungen auf dem Luftweg

Im Jahr 2010 sind insgesamt 8059 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Gegenüber dem Jahr 2009 entspricht dies einer Zunahme von knapp 11 % (2009: 7272 Ausreisen). Die Zunahme der Ausreisen ist insbesondere auf den weiteren Anstieg der Überstellungen in das gemäss Dublin-Abkommen jeweilig zuständige Erstasylland im Dublin-Raum (Dublin-Out-Überstellungen) zurückzuführen.

Von den insgesamt 8059 Ausreisen betreffen 66 % den Asylbereich (Asylgesetz, AsylG) und 34 % den ausländerrechtlichen Bereich (Ausländergesetz, AuG). Wie bereits im letzten Jahr überwiegt der Anteil Ausreisen aus dem Asylbereich aufgrund der hohen Anzahl an Dublin-Out-Verfahren, wodurch 2722 Personen an die zuständigen Dublin-Staaten überstellt werden konnten. Im Vergleich zum Jahr 2009 ist dies ein Anstieg um 43 % (2009: 1904 Dublin-Out-Überstellungen). Um 4 % zugenommen haben im Jahr 2010 auch die selbstständigen Ausreisen. Trotzdem kommen zahlreiche behördlich weg- oder ausgewiesene Personen der Aufforderung nicht nach, die Schweiz selbstständig zu verlassen, tauchen unter oder verweigern den Abflug. Nur 29 % der ausreisepflichtigen Person reisten selbstständig aus, 71 % im Rahmen einer Rückführung. 276 Personen wurden von speziell ausgebildeten Sicherheitsbeamten mittels Linien- oder Sonderflügen bis in den Zielstaat begleitet (siehe Kapitel D3/Sonderflüge).

<sup>15</sup> Zur Sicherstellung des Vollzugs kann eine ausreisepflichtige Person während maximal 18 Monaten in Ausschaffungshaft gesetzt werden. Die hierfür nötigen Rahmenbedingungen sind in Art. 76 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) festgehalten.

<sup>16</sup> Mit der Durchsetzungshaft gemäss Art. 78 AuG soll erreicht werden, dass der Ausreisepflicht Nachachtung verschafft wird. Eine nicht ausreisewillige Person kann für maximal 18 Monate in Haft genommen werden, wenn die Anordnung der Ausschaffungshaft nicht zulässig ist und eine andere mildere Massnahme nicht zum Ziel führt. Die Haft wird ursprünglich für einen Monat angeordnet und kann jeweils für weitere zwei Monate verlängert werden.

<sup>17</sup> Mit der Vorbereitungs- haft soll die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sichergestellt werden, dies allerdings nur während maximal sechs Monaten und unter verschiedenen Rahmenbedingungen, wie in Art. 75 AuG aufgeführt.

## 11. Entfernung- und Fernhaltemassnahmen

Diese im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vorgesehenen Massnahmen 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 zu verbieten. Zu diesen Massnahmen gehören die Wegweisung, die Ausweisung sowie das Einreiseverbot.

Mit dem Einreiseverbot und der Ausweisung sollen unerwünschte Ausländerinnen und Ausländer an einer unkontrollierten Einreise gehindert werden. Sowohl die Ausweisung, als auch das Einreiseverbot haben einen präventiven und keinen strafrechtlichen Charakter. Solange sie aufrechterhalten werden, ist der betroffenen Person das Betreten der Schweiz nur mit ausdrücklicher Genehmigung erlaubt. Gegenüber Staatsangehörigen der EU können Entfernungs- bzw. Fernhaltemassnahmen nur ergriffen werden, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Im Jahr 2010 wurden in der Schweiz insgesamt 8176 Einreiseverbote verfügt (2009: 7943).

Als assoziiertes Mitglied des Schengen-Abkommens schreibt die Schweiz ihre Einreiseverbote gegenüber Drittstaatsangehörigen im Schengener Informationssystem (SIS) aus. Dadurch kann die Einreise in den gesamten Schengen-Raum verhindert werden.

## 12. Auswanderung

In der öffentlichen Wahrnehmung steht die Einwanderung in die Schweiz im Vordergrund. Dabei geht vergessen, dass es auch eine schweizerische Auswanderung gibt, wobei diese heute meistens temporär, also zeitlich befristet ist.

Rund 700 000 Schweizerinnen und Schweizer – oder gut 11 Prozent – leben im Ausland. Jedes Jahr melden sich über 25 000 Schweizer in der Heimat ab, und eine nur leicht kleinere Anzahl Bürgerinnen und Bürger 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.

Von den 33 durch die Schweiz unterzeichneten Stagiairesvereinbarungen werden im Bundesamt für Migration infolge der bilateralen Verträge zurzeit noch deren 17 praktisch umgesetzt.

Seit 1. September 2010 werden die Aufgaben «Auswanderung, Stagiaires, Eures, Schweizer Rückwanderung» infolge Reorganisation in verschiedenen Geschäftsbereichen des Bundesamts für Migration wahrgenommen.

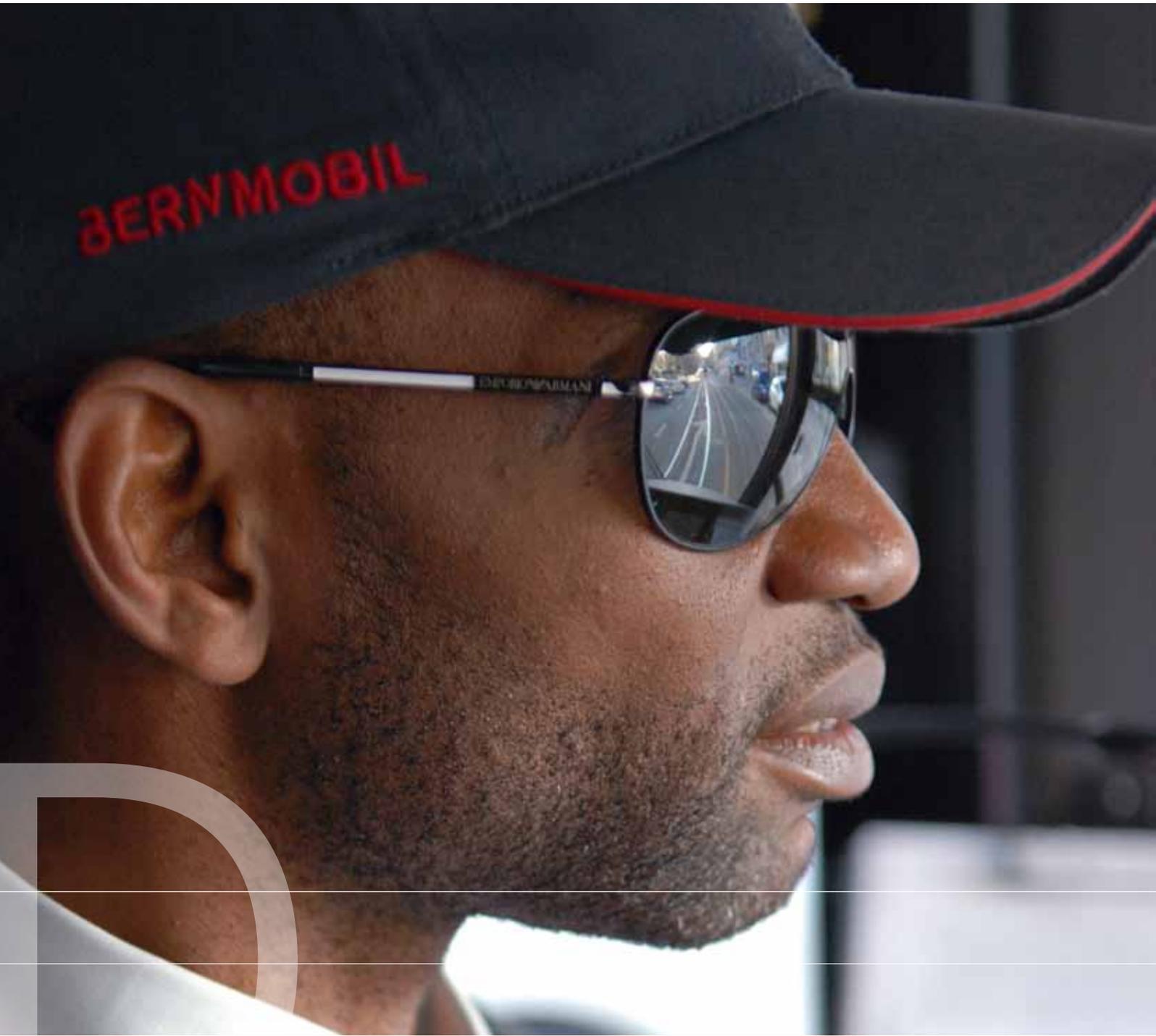
### Immatrikulierte Auslandschweizer

Stand	Total	davon Doppelbürger	Saldo
31.12.08	676 176	485 286	+80 69
31.12.09	684 974	493 468	+8 798
31.12.10	695 101	502 320	+10 127

### Austausch von Stagiaires

Jahr	Schweizer	Ausländer
2009	301	111
2010	96 <sup>18</sup>	105

<sup>18</sup> Plus über 200 Schweizer in Kanada (elektronische Direktbewilligung)



Falanga Yangala aus dem Kongo, seit 10 Jahren Tram- und Buschauffeur bei Bernmobil.

# Ausgewählte Bereiche 2010

# 1. Weiterentwicklung der Integrationspolitik

Der Bundesrat hat am 5. März 2010 in einem Bericht präsentiert, wie er die Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes neu ausrichten will.

Der Gedanke der Integration als Querschnittsaufgabe und verbindlicher Grundauftrag der zuständigen Regelstrukturen – Integration findet im Alltag statt – soll stärker verankert werden, um eine höhere Chancengleichheit zu ermöglichen. Ferner sollen der Diskriminierungsschutz stärker durchgesetzt und gezielte Integrationsdialoge geführt werden.

Zwei Neuerungen sollen besonders hervorgehoben werden:

1. Die geltende Integrationspolitik soll durch Verbesserungen in verschiedenen Bereichen, z.B. Sprache, verstärkt und gesetzlich verankert werden. Das Bundesamt für Migration erarbeitet derzeit einen Entwurf für die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

2. Die spezifische Integrationsförderung des Bundes soll weiterentwickelt und noch bedarfsorientierter werden. Voraussichtlich ab 2014 soll die spezifische Integrationsförderung des Bundes neu aufgrund sogenannter kantonaler Integrationsprogramme ausgerichtet werden. Diese sollen sich auf die drei Pfeiler «Information und Beratung», «Bildung und Arbeit» und «Pfeiler 3» (Plattform für weitere Massnahmen) stützen und den Ausländer- und den Asylbereich miteinander verbinden.

Künftig soll insbesondere die Erstinformation für neuzuziehende Migrantinnen und Migranten verbessert werden. Neuzuziehende sollen über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Dabei bietet sich auch die Möglichkeit, frühzeitig auf geeignete Integrationsangebote hinzuweisen. Das Bundesamt für Migration nimmt zur Weiterentwicklung der zukünftigen Integrationsförderung in Absprache mit seinen Partnern in den Kantonen und Städten die notwendigen Schritte vor. Um eine sorgfältige Planung zu gewährleisten und den Kantonen zur Entwicklung der kantonalen Strategien und Integrationsprogramme genügend Zeit einzuräumen, ist nach Ablauf des jetzigen Schwerpunktprogramms (2008 bis 2011) eine zweijährige Übergangsphase vorgesehen. In dieser Zeit soll das laufende Schwerpunktprogramm im Wesentlichen weitergeführt werden.

Um die kantonalen Ansprechstellen für Integrationsfragen bei der Planung der zukünftigen Integrationsförderung gemäss Bericht Schiesser<sup>19</sup> zu unterstützen und eine möglichst hohe Qualität der Integrationsprogramme zu erzielen, unterstützt und begleitet das Bundesamt für Migration die Kantone bei der Entwicklung der kantonalen Integrationsprogramme.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010.

<sup>20</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>

## 2. Nigeria

Am 5. November haben die Delegationen der Schweiz und Nigerias die Verhandlungen über eine bilaterale Migrationspartnerschaft in Bern erfolgreich abgeschlossen. Das Memorandum of Understanding (MoU), das seit dem Besuch der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, im April 2009 in Abuja diskutiert wurde, deckt die Zusammenarbeitsbereiche wie Kapazitätenaufbau im Migrationsmanagement, Migration und Entwicklung, Förderung und Schutz der Menschenrechte sowie reguläre Migration ab, wie beispielsweise Austauschmöglichkeiten für Aus- und Weiterbildung sowie die Bekämpfung des Schlepperwesens und des Menschen- und Drogenhandels, die Rückkehrhilfe, die Rückübernahme und Wiedereingliederung sowie die Prävention irregulärer Migration.

Das MoU wurde am 14. Februar 2011 anlässlich des offiziellen Besuchs des nigerianischen Aussenministers Henry Odein Ajumogobia bei der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Bundesrätin Simonetta Sommaruga, formell unterzeichnet. Es hat Pioniercharakter und wird die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Nigeria auf eine neue Ebene heben. Die Zusammenarbeit soll langfristig angelegt sein, im Interesse beider Parteien liegen und im Sinne eines umfassenden Ansatzes sowohl die Chancen als auch die Herausforderungen der Migration beachten. Es ist das erste derartige Abkommen zwischen der Schweiz und einem afrikanischen Land.

Die politischen Konsultationen vom 5. November 2010 boten eine Plattform für den Austausch über das zukünftige Vorgehen, die konkrete Umsetzung der Partnerschaft und mögliche gemeinsame Initiativen und Projekte. Nebst zahlreichen anderen Themen erörterten die beiden Delegationen, wie das schweizerische Programm für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, das rückkehrenden Nigerianerinnen und Nigerianern seit 2005 angeboten wird, weiter verbessert werden kann. Es wurden auch Sondierungsgespräche mit in Nigeria tätigen Schweizer Unternehmen aufgenommen. In diesen Gesprächen soll ermittelt werden, wo sich Pilotprojekte ergeben könnten für die Aus- und Weiterbildung einer gewissen Anzahl junger Nigerianerinnen und Nigerianer. Im Bereich der Migration und der Entwicklung wird die Schweiz ein bereits bestehendes regionales System für die Identifikation, den Schutz und die Reintegration junger gestrandeter Migrantinnen und Migranten und vulnerabler Kinder auf

Nigeria ausweiten. Beide Seiten kamen des Weiteren überein, die nigerianische Diaspora in der Schweiz in die Partnerschaft einzubeziehen.

Der tragische Vorfall vom 17. März 2010 am Flughafen Zürich, bei dem ein junger Nigerianer bei der Rückführung gestorben ist, war ebenfalls Gegenstand der Gespräche. Die Schweizer Seite drückte erneut ihr Bedauern aus. Beide Delegationen machten eine Bestandesaufnahme der verschiedenen Massnahmen, die in den vorhergehenden Monaten gemeinsam erarbeitet wurden, um das Rückführungsverfahren zu optimieren, damit sich ein solcher Fall nicht mehr ereignet. Zu den Massnahmen gehört die Vereinbarung, dass nigerianische Beamte den gesamten Rückführungsprozess begleiten werden. Der Staatssekretär Uhomobhi brachte seine Zufriedenheit mit diesen Massnahmen zum Ausdruck. Beide Parteien betonten, dass jede Massnahme gemeinsam ergriffen werden muss, damit die Gewähr besteht, dass das Rückführungsverfahren in Würde und mit Respekt vollzogen wird. Deshalb wurde vereinbart, die Zusammenarbeit auf Grundlage des bilateralen Rückübernahmeabkommens des Jahres 2003 wieder aufzunehmen. Die normale Zusammenarbeit wird schrittweise wieder eingeleitet, z.B. die Missionen nigerianischer Beamter zur Identifizierung eigener Staatsangehöriger oder die Teilnahme nigerianischer Rückkehrerinnen und Rückkehrer an FRONTEX-Flügen nach Nigeria.

Die beiden Delegationen führten überdies Gespräche zu Themen von gemeinsamem Interesse, etwa zum bilateralen Handel und zu Investitionen, zur gemeinsamen Bekämpfung illegaler Vermögen, zu Friedensoperationen in Subsahara-Afrika, zur Sicherheitslage in der Region Sahara und Sahel, zum Vorsitz Nigerias bei der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten ECOWAS sowie zur Überprüfung des Menschenrechtsrats. Im Frühling 2011 nimmt eine Gruppe junger nigerianischer Diplomatinen und Diplomaten zusammen mit ihren schweizerischen Kolleginnen und Kollegen an einer einmonatigen Ausbildung in Genf und Bern teil.

### 3. Sonderflüge

Die Schweizer Rückkehrpolitik fördert einerseits die selbstständige Ausreise, setzt aber andererseits bei Ordnungswidrigkeit rechtskräftige Weg- oder Ausweisungsverfügungen auch unter Anwendung polizeilicher Zwangsmittel durch. Diejenigen Personen, die sich gegen eine Rückführung selbst mit polizeilicher Eskorte auf Linienflügen wehren, werden für einen Sonderflug vorgesehen.

Von den insgesamt 8059 auf dem Luftweg erfolgten Ausreisen aus der Schweiz im Jahr 2010 mussten 136 Personen mit 27 Sonderflügen zwangsweise bis ins Herkunftsland zurückgeführt werden. Dies ist eine bedeutende Abnahme der Sonderflüge; 2009 waren noch 360 Personen auf 43 Sonderflügen zurückgeführt worden. Der Rückgang ist ausschliesslich auf die vorübergehende Aussetzung sämtlicher Sonderflüge von Ende März bis Ende Mai 2010 zurückzuführen, welche das Bundesamt für Migration infolge des tragischen Todesfalls eines nigerianischen Rückzuführenden am 17. März 2010 verfügt hatte. Anfang Juni 2010 wurden die Sonderflüge, mit Ausnahme von Nigeria, schrittweise wieder aufgenommen.

Aufgrund der zunehmenden Straffälligkeit von Personen mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid (Dublin-NEE) mussten 2010 zudem vermehrt Sonderflüge in die zuständigen Dublin-Staaten durchgeführt werden, insgesamt deren 11 (total 42 Personen).

#### **Beteiligung der Schweiz an EU-Sammelflügen**

Die EU führt mit Unterstützung der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX ebenfalls sogenannte EU-Sammelflüge durch. Die Schweiz beteiligte sich zwischen 2006 und 2009 an insgesamt 24 solchen bi- oder multilateralen EU-Sammelflügen. In vier Fällen übernahm die Schweiz sogar die Federführung. Im Jahr 2010 kam es jedoch zu keiner Teilnahme an einem EU-Sammelflug. Begründet ist dies in der Verstärkung der Sicherheitsmassnahmen auf Sonderflügen, womit die Vollzugsbehörden der Kantone und des Bundes von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beauftragt wurden. Die Schweiz wird sich 2011 voraussichtlich wieder vermehrt an europäischen Sonderflügen beteiligen.



**Von den insgesamt 8059 auf dem Luftweg erfolgten Ausreisen aus der Schweiz im Jahr 2010** mussten 136 Personen per Sonderflug zurückgeführt werden.

## 4. Bilanz Dublin

Das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) wurde in der Schweiz am 12. Dezember 2008 umgesetzt. Somit umfasst der Dublin-Raum nun 30 Staaten, nämlich die 27 Staaten der Europäischen Union und die drei assoziierten Staaten Norwegen, Island und die Schweiz. Das Dublin-Verfahren vereinheitlicht nicht das Asyl- und Wegweisungsverfahren im Dublin-Raum, sondern regelt lediglich die Zuständigkeit eines bestimmten Dublin-Staates für dasselbe, wobei das nationale Recht des zuständigen Dublin-Staates Anwendung findet.

Asylsuchende können auch nach der Umsetzung des DAA um Schutz vor Verfolgung in einem Dublin-Staat nachsuchen. Gestützt auf das System Dublin kann es jedoch sein, dass ein anderer Dublin-Staat für das Asylverfahren zuständig ist und dieser abschliessend über das Asylgesuch entscheidet. Mit dem System Dublin soll nur noch ein Staat für ein bestimmtes Asylgesuch zuständig sein; die Möglichkeit, mehrere Gesuche einzureichen, soll damit verhindert werden.

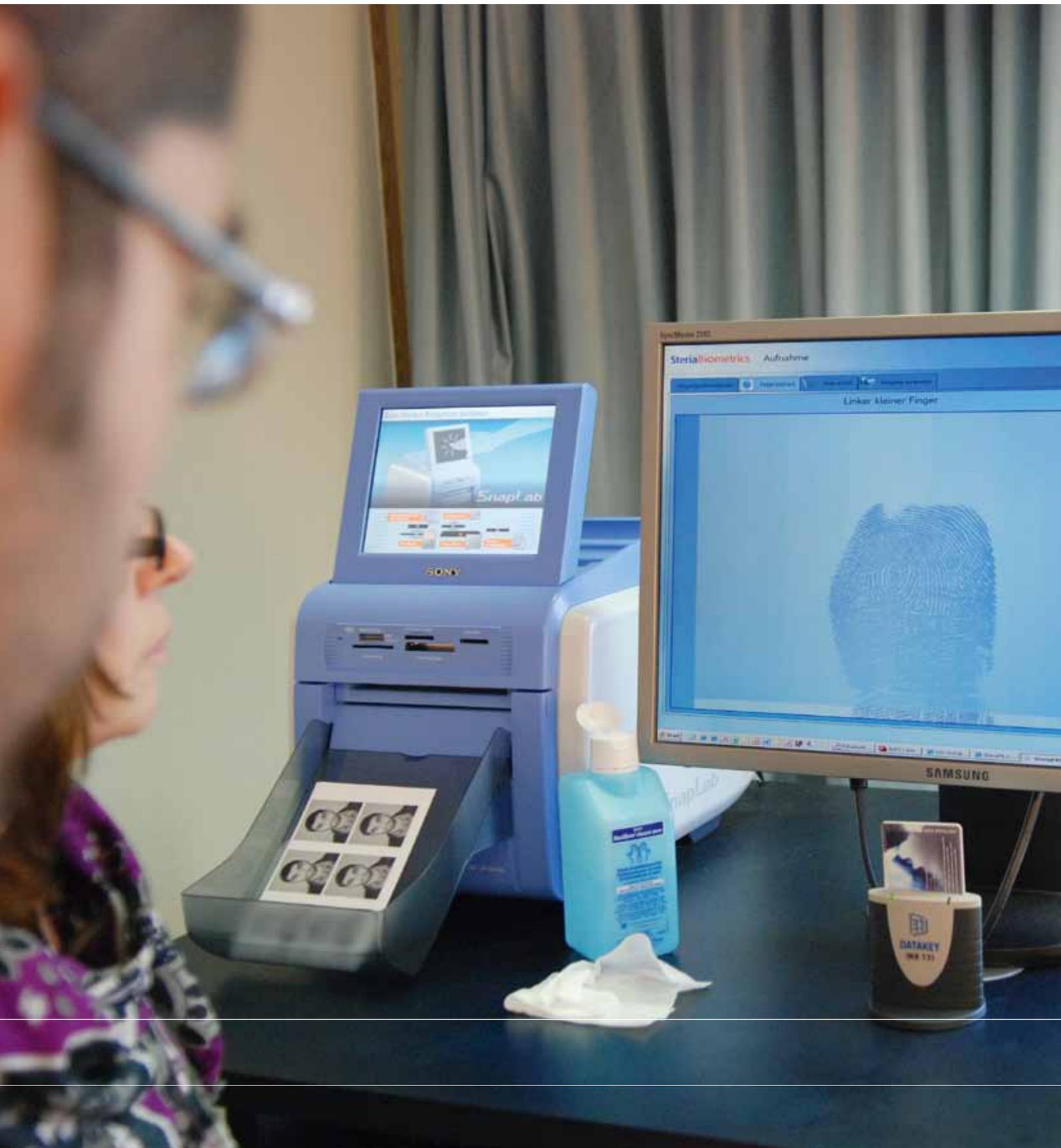
Ein Dublin-Staat kann aus verschiedenen Gründen für die Durchführung eines Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig sein:

- wenn die asylsuchende Person in jenem Staat bereits ein Asylverfahren angestrengt hat;
- wenn bereits ein enges Familienmitglied der asylsuchenden Person ein Asylverfahren in jenem Staat eingeleitet hat, sich dort rechtmässig aufhält oder über den Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention verfügt;
- wenn jener Staat der asylsuchenden Person ein Visum oder einen Aufenthaltstitel erteilt hat oder wenn sich eine asylsuchende Person über längere Zeit unerlaubt in diesem Dublin-Staat aufgehalten hat.

Seit Beginn der Anwendung des Abkommens vom 12. Dezember 2008 bis 31. Dezember 2010 hat die Schweiz bei 12 035 (2010: 5994) Personen einen anderen Dublin-Staat um Übernahme ersucht, weil dieser Staat nach Auffassung der Schweiz für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist. Bei 9685 (2010: 5095) Personen erklärte sich der ersuchte Dublin-Staat zuständig und zur Übernahme bereit. 1718 (2010: 853) Ersuche wurden abgelehnt. Bei 632 Ersuchen steht die Antwort noch aus. 4626 (2010: 2722) Personen konnten bereits an den zuständigen Dublin-Staat überstellt werden.

Im gleichen Zeitraum wurden 1932 (2010: 1327) Ersuche um Übernahme an die Schweiz gestellt. Bei 1249 (2010: 797) Personen erklärte sich die Schweiz zu einer Übernahme bereit, bei 647 (2010: 514) Personen wurde die Zuständigkeit der Schweiz abgelehnt. In 36 Fällen steht die Antwort noch aus. 676 (2010: 481) Personen wurden der Schweiz bereits überstellt.

Die Erfahrungen mit dem DAA sind positiv. Die Zusammenarbeit mit den am Dublin-Abkommen beteiligten Staaten funktioniert gut. Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Einzig mit Griechenland gab es aufgrund der schwierigen Lage im Bereich der Aufnahme Einschränkungen. So verzichtete das Bundesamt für Migration im Berichtsjahr darauf, ein Dublin-Verfahren für besonders verletzte Personen durchzuführen. Grund dafür ist, dass seitens Griechenlands während des Asylverfahrens keine angemessenen Vorkehrungen getroffen wurden, um besonders verletzte Personen zu identifizieren und sie entsprechend zu betreuen sowie unterzubringen. Das Bundesamt für Migration verfolgte die Situation im Berichtsjahr fortlaufend und verzichtet ab Januar 2011 grundsätzlich auf die Durchführung von Dublin-Verfahren bei einer Zuständigkeit von Griechenland.



**Fingerabdrücke geben Aufschluss**, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens oder für eine Rückübernahme zuständig ist.

## 5. Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer»

Die Ausschaffungsinitiative (Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer») wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2010 mit 52,9% Ja-Stimmen entgegen der Empfehlung des Bundesrates und des Parlaments von Volk und Ständen gutgeheissen. Die Übergangsbestimmung zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen sieht eine Frist von fünf Jahren für die notwendigen Gesetzesanpassungen vor.

Laut der Initiative soll erreicht werden, dass Ausländerinnen und Ausländer, die wegen bestimmter Straftaten verurteilt wurden oder die missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben, alle Aufenthaltsansprüche verlieren und ausgewiesen werden.

Die betroffenen Personen sollen zudem mit einem Einreiseverbot belegt und bei einer Missachtung dieses Einreiseverbots oder bei einer anderen illegalen Einreise bestraft werden.

Die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, Bundesrätin Simonetta Sommaruga, hat im Dezember 2010 eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat darzulegen, wie die neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe umgesetzt werden können. Es müssen insbesondere die Delikte genauer umschrieben und allenfalls ergänzt werden, die zu einer Wegweisung führen sollen. Präsiert wird die Arbeitsgruppe von Herrn Professor Heinrich Koller, ehemaligem Direktor des Bundesamtes für Justiz. In der Arbeitsgruppe haben zudem zwei Vertreter der Initianten, zwei Vertreter der Kantone und zwei Vertreter der Bundesverwaltung Einsitz genommen. Der Bericht der Arbeitsgruppe soll im Juni 2011 vorliegen.

Wie in jedem ordentlichen Gesetzgebungsprozess wird der Bundesrat anschliessend einen Entwurf in die Vernehmlassung schicken. Danach wird der Bundesrat zuhanden des Parlaments eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf verabschieden. Ziel ist es, den Konflikt mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz möglichst zu vermeiden.

## 6. Langzeitbezügler in der Nothilfe

Abgewiesene Asylsuchende erhalten nach Ablauf ihrer Ausreisefrist keine Sozialhilfe mehr, sondern lediglich Nothilfe, wenn sie auf diese angewiesen sind. Das Ziel dieser Massnahme besteht darin, die betroffenen Personen zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen. Dieser Sozialhilfestopp gilt seit Anfang 2008 für alle Personen mit einem negativen Asylentscheid. Rund 50% von ihnen beziehen keine Nothilfe und verlassen die Schweiz. 15% der Betroffenen beziehen nach einem Jahr nach wie vor Nothilfe.

Die Kantone stellen einen Sockel von Personen – sogenannten Langzeitbezügern – fest, welche trotz Reduktion der finanziellen Unterstützung auf Nothilfe das Land nicht verlassen.

Besonders betroffen sind bevölkerungsreiche Kantone und solche mit grösseren Agglomerationsgemeinden. Bund und Kantone haben Ende 2009 eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Langzeitproblematik in der Nothilfe untersucht hat.

Zwei der wichtigsten Handlungsoptionen der Kantone sieht die Studie in einem optimalen Zusammenspiel von Anreiz- und Sanktionsfaktoren im Bereich der Ausgestaltung der Nothilferegimes und bei den Vollzugsanstrengungen. Zudem wird aufgezeigt, dass genügend Ressourcen bei den Haftplätzen und bei den polizeilichen Handlungen, wie z.B. Identitätsabklärungen, von entscheidender Bedeutung sind.

Der Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung hat die in der Studie vorgeschlagenen Massnahmen geprüft und konkretisiert. Einerseits wurden die nachfolgend aufgelisteten Empfehlungen aus der Studie diskutiert.

- **Kooperationsanreize:** Im Prozess des Wegweisungsvollzugs inklusive Ausgestaltung der Nothilfe sind Kooperationsanreize und Sanktionsmöglichkeiten eingebaut.
- **Behördenarrangement:** Der Vollzug der Wegweisung und die Ausrichtung der Nothilfe werden vom selben Amt verantwortet und durchgeführt.
- **Vollzugskapazitäten:** Es bestehen genügend Haftplätze und eine hohe Verfügbarkeit von Polizeikräften, um die Präsenz der Weggewiesenen bei Terminen (Identifikation) und bei vorgesehenen Ausschaffungen sicherzustellen.
- **Ablauf des Vollzugsprozesses:** Ein hohes Wissen der Wegweisungsbehörden über den Verbleib der Weggewiesenen wird durch regelmässige Meldepflichten oder Präsenzkontrollen in den Unterkünften sichergestellt.
- **Rückkehrhilfe/Rückkehrberatung:** Die Rückkehrberatung und die Möglichkeit der Rückkehrhilfe sind dauerhaft

sichtbar, im Bewusstsein der Weggewiesenen verankert und einfach zugänglich.

- **Nothilferegime:** Der Übergang von der Sozialhilfe zur Nothilfe ist für die Weggewiesenen deutlich spürbar.
- **Härtefallpraxis:** Die Kantone sind sich bei der Einreichung von Gesuchen um Härtefallbewilligungen bewusst, dass von ihrer Praxis eine Signalwirkung auf die Weggewiesenen ausgeht. Sie schöpfen ihren Spielraum für Härtefallgesuche, insbesondere bei Weggewiesenen, die den Vollzug der Wegweisung durch eigenes Verschulden verunmöglicht haben, nicht aus.

Andererseits wurden auch weitere Massnahmen bei Bund und Kantonen diskutiert, welche nicht das Nothilferegime betreffen und die zu einer Verringerung bzw. zu einer Stabilisierung des Sockels der Langzeitbezügler führen könnten. Gestützt auf die Diskussionen wurden Handlungsfelder aufseiten des Bundes und der Kantone definiert, die nun in kleineren Gruppen weiterbearbeitet werden. Der Stand der Arbeiten wird an einer weiteren Sitzung des Fachausschusses Mitte 2011 besprochen werden.



## 7. Kontingentspolitik 2010

Gemäss Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), das in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 von 68 % des Stimmvolkes und sämtlichen Kantonen angenommen wurde, kann der Bundesrat die Zahl der erstmaligen Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige aus Drittstaaten durch Kontingente begrenzen. Demgegenüber unterliegen Familienangehörige von erwerbstätigen Einwanderern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit keiner Kontingentierung. Dies gilt ebenso für Studenten oder anerkannte Flüchtlinge. Zahlenmässige Begrenzungsmassnahmen respektive Kontingente für EU-/EFTA-Angehörige mit Stellenantritt in der Schweiz bestehen nur noch im Rahmen von Übergangsregelungen für Angehörige der osteuropäischen EU-Staaten.

Seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 wandern ausländische Arbeitskräfte grösstenteils aus EU-/EFTA-Staaten ein. Am 1. Juni 2007 wurden die Übergangsregelungen für Angehörige aus 17 EU-/EFTA-Staaten aufgehoben. Die damit verbundene Aufhebung der Kontingente begünstigt den vereinfachten Zugang von Erwerbstätigen aller Qualifikationsstufen zum Schweizer Arbeitsmarkt. Der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus den EU-17-/EFTA-Staaten in der Schweiz hat von 2002 (816 300 Personen) bis 2010 (1 059 000 Personen) um gut 29 % zugenommen. Seit dem 1. Mai 2011 ist die volle Personenfreizügigkeit inklusive Kontingentsaufhebung auf acht osteuropäische EU-Staaten ausgedehnt. Gegenüber Rumänien und Bulgarien kann die Schweiz bis 2016 ihre bestehenden arbeitsmarktlichen Beschränkungen (separate Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) weiterführen.

Ein Blick auf die Wanderungsbilanz (Einwanderung/Auswanderung) der EU-17-/EFTA-Staatsangehörigen (ständige ausländische Wohnbevölkerung) zeigt, dass nebst migrationspolitischen Beschränkungen auch die Konjunktur und die daraus resultierende Nachfrage nach Arbeitskräften die Migrationsströme beeinflusst. Betrug die Wanderungsbilanz 2002 noch +16 923 Personen, so stieg sie im Jahr 2008 auf +68 417 Personen an. Seit 2009 ist die Wanderungsbilanz dagegen wieder rückläufig, aber immer noch positiv (2009: +43 904 Personen respektive 2010: +37 072 Personen).

Die Kontingentspolitik des Bundesrates ist seit Ende 2009 ein oft diskutiertes Thema in Politik und Wirtschaft. Am 4. Dezember 2009 hatte der Bundesrat angesichts der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise entschieden, die Kontingente für Drittstaatsangehörige für das Jahr 2010 vorerst zu halbieren (siehe Kapitel C3, Erwerbstätigkeit/Drittstaatsangehörige auf dem Arbeitsmarkt). Gegenüber der schrittweisen Ausdehnung des freien Personenverkehrs kann die Zuwanderung per Ausländergesetz nur noch bei Erwerbstätigen aus Drittstaaten sowie Dienstleistungserbringern aus EU-/EFTA Staaten, die über vier Monate in der Schweiz arbeiten, zahlenmässig beschränkt werden. Im Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) für das Jahr 2011 wurden unterschiedliche Positionen eingenommen. Während sich insbesondere Wirtschaftsverbände und andere Interessenvertreter sowie ungefähr die Hälfte der Kantone über die festgelegte Anzahl Kontingente für hochspezialisierte Arbeitskräfte beklagten, waren Politik und die übrigen Kantone mit der Höhe einverstanden oder forderten mehr Zurückhaltung. Die parallel einberufene Begleitgruppe<sup>21</sup> sprach sich im Grundsatz gegen eine Kontingentsbefreiung aus. Mit einer Aufhebung der Kontingente würde die direkte und indirekte Steuerbarkeit (Familiennachzug) der Zuwanderung verloren gehen.

Vor diesem Hintergrund wird die Kontingentspolitik vom Bundesrat weitergeführt. Nach abgeschlossenem Vernehmlassungsverfahren entschied der Bundesrat, für das Jahr 2011 1000 Kontingente mehr freizugeben, als im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen.

<sup>21</sup> Die Begleitgruppe setzt sich wie folgt zusammen: BFM, SECO, Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA), Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und Sozialpartner.



Laborspezialist mit kosovarischen Wurzeln forscht für das Universitätsspital Bern.

## 8. Weiterentwicklungen Schengen

### Visakodex

Der Visakodex legt die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Schengen-Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten fest. Er fasst die grundlegenden Regelungen zum Schengen-Visum in einem neuen Rechtsakt zusammen. Der Visakodex ist seit dem 5. Oktober 2009 in Kraft und wird seit dem 5. April 2010 angewendet.

### Rückführungsrichtlinie

Die Rückführungsrichtlinie soll innerhalb des Schengen-Raums zu einer Harmonisierung der Wegweisungsverfahren bei illegal anwesenden Personen aus Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten) beitragen. Sie enthält namentlich einheitliche Vorschriften über den Erlass von Wegweisungsverfügungen, die Inhaftierung zur Sicherstellung des Wegweisungs Vollzugs, die Ausschaffung und den Erlass von Einreiseverboten.

Die Umsetzung dieser Richtlinie erforderte eine Anpassung des Ausländer- und Asylgesetzes. Insbesondere wurde die formlose Wegweisung durch ein formelles Wegweisungsverfahren ersetzt. Eine weitere Änderung betrifft die maximale Haftdauer aller Haftarten. Die Maximaldauer beträgt neu 18 Monate.

Die Rückführungsrichtlinie sieht zudem die unabhängige Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg vor, ein sogenanntes Monitoring. Dazu musste die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) angepasst werden.

Die Gesetzes- und Ordnungsänderungen sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

### Neuer biometrischer Ausländerausweis (NAA)

Am 21. Mai 2008 wurde der Schweiz die Verordnung zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige<sup>22</sup> notifiziert. Ziel dieser Verordnung ist die Einführung biometrischer Daten im einheitlichen Ausländerausweis, der in der Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 ausgestellt wird. Der NAA wird für Staatsangehörige von Nichtmitgliedstaaten der EU und der EFTA ausgestellt. Im vergangenen Jahr hat die Schweiz intensiv an der Umsetzung des NAA gearbeitet.

Ziel der Einführung dieses biometrischen Aufenthaltstitels ist die Verhinderung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts. Der einheitliche biometrische Aufenthaltstitel muss, auf einem Datenchip gespeichert, ein Gesichtsbild sowie zwei Fingerabdruckbilder der Inhaberin oder des Inhabers enthalten. Die biometrischen Merkmale in den Aufenthaltstiteln werden nur verwendet, um mittels abgleichbarer Merkmale die Echtheit des Dokuments und die Identität der Inhaberin oder des Inhabers zu überprüfen.

Das Parlament hat die neuen Gesetzesgrundlagen in der Schlussabstimmung vom 18. Juni 2010 angenommen.

Der Bundesrat hat am 17. Dezember 2010 den Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Gesetzesgrundlagen und der geänderten Verordnungen auf den 24. Januar 2011 angesetzt.

Die technischen Arbeiten betreffend die Produktion des biometrischen Ausländerausweises wurden am 24. Januar 2011 abgeschlossen.

## Visa-Ausgabenstruktur (VIS)

In der VIS-Verordnung<sup>23</sup>, die der Schweiz am 16. Juli 2008 als Schengen-Weiterentwicklung notifiziert wurde, werden der Zweck, die Funktionen und die Zuständigkeiten für das neue System festgelegt. Des Weiteren werden die verschiedenen Verfahren für den Austausch von Visumdaten zwischen den Schengen-Staaten beschrieben. Um eine zuverlässige Identifizierung des Visumgesuchs zu ermöglichen, sind im System die biometrischen Daten erfasst. Diese Schengen-Weiterentwicklung wird voraussichtlich im Juni 2011 umgesetzt. An der Umsetzung der VIS wurde im Jahr 2010 intensiv gearbeitet. Einerseits wurde das jetzige System der elektronischen Visumerfassungsapplikation (EVA) und andererseits der Anschluss an das VIS weiterentwickelt.

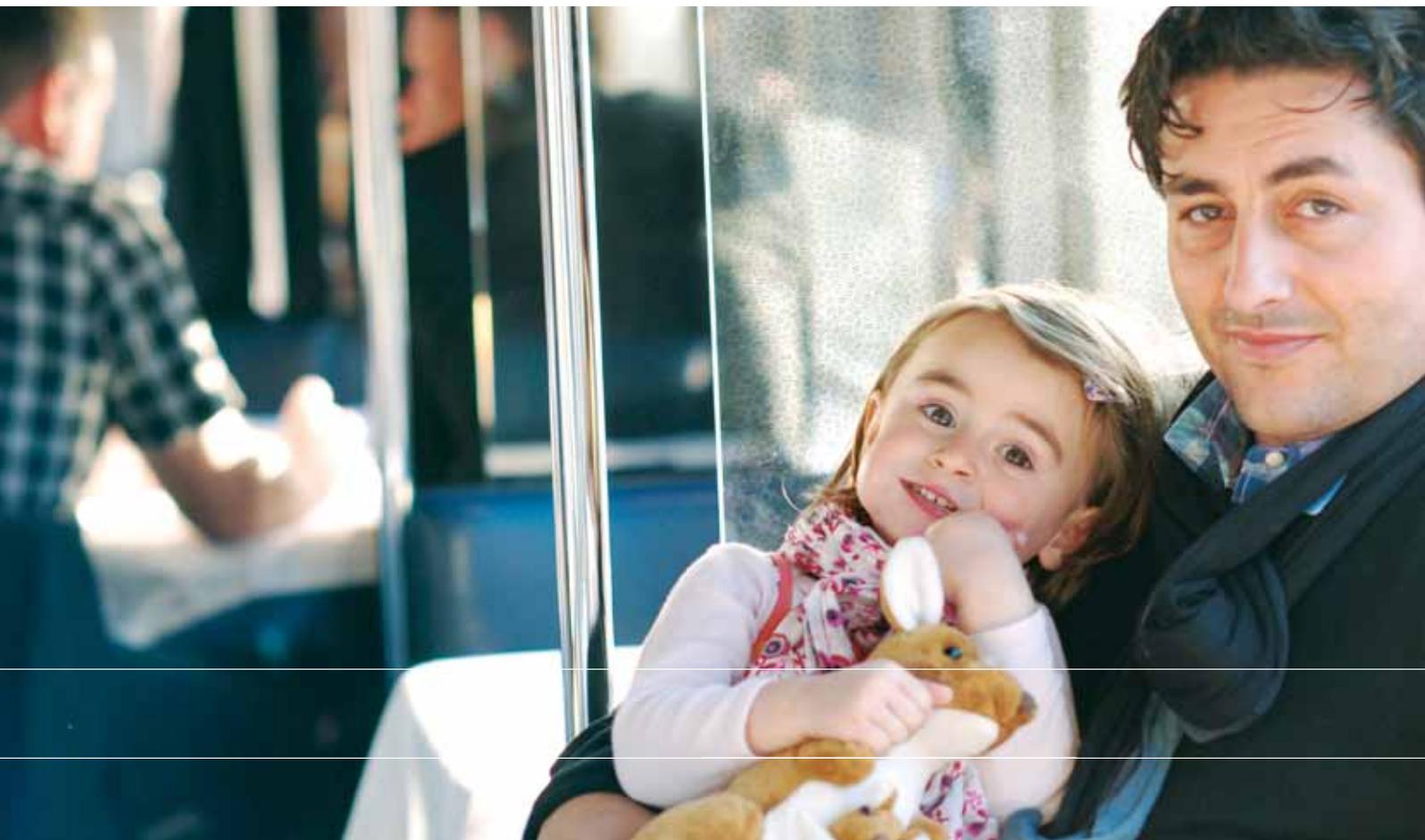
Am 11. Dezember 2009 hat das Parlament in der Schlussabstimmung die Gesetzesgrundlagen angenommen, die für die

Umsetzung der VIS-Verordnung erforderlich waren. Diese Gesetzesgrundlagen wurden darauf im Jahr 2010 auf Verordnungsstufe konkretisiert (Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem).

Zeitgleich mit dem VIS wird das VIS-Mail eingeführt, eine weitere Schengen-Weiterentwicklung, die einen gesicherten Mailverkehr unter den Mitgliedstaaten erlaubt.

<sup>22</sup> Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige, ABl. L 115 vom 29. April 2008, S. 1.

<sup>23</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60.



Mit der Einführung von Schengen wurde der Reiseverkehr vereinfacht.

## Aussengrenzenfonds

Beim Aussengrenzenfonds<sup>24</sup> handelt es sich um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung insbesondere jener Schengen-Mitgliedstaaten, welche aufgrund ihrer ausgedehnten Land- und Seegrenzen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen.<sup>25</sup> Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie illegale Einreisen zu verringern.

Der Fonds ist auf die Zeitspanne 2007–2013 beschränkt und umfasst 1,82 Milliarden EUR. Die Schweiz nimmt rückwirkend seit 2009 daran teil und bezahlt jährlich einen Beitrag von 15 Millionen CHF. Im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen erhält die Schweiz 3 bis 5 Millionen CHF. Mit diesen Mittelzuweisungen kann die Schweiz beispielsweise Projekte an den Flughäfen, in den schweizerischen Konsularstellen oder auch grosse Informatikprojekte finanzieren. Für die Verwaltung der zugewiesenen Mittel aus Brüssel musste die Schweiz ein Verwaltungs- und Kontrollsystem aufbauen.

Zur Regelung ihrer Beteiligungsrechte und -pflichten mussten die assoziierten Schengen-Staaten (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) mit der EU eine Zusatzvereinbarung abschliessen. In der Zusatzvereinbarung sind insbesondere die finanziellen Beiträge der assoziierten Staaten an den Aussengrenzenfonds sowie die ihnen daraus zugewiesenen Mittel geregelt.

Das Parlament hat die Rechtsgrundlagen zum Aussengrenzenfonds in seiner Schlussabstimmung vom 1. Oktober 2010 genehmigt.<sup>26</sup> Die Referendumsfrist ist am 20. Januar 2011 unbenutzt abgelaufen. Die drei Notenaustausche zur Übernahme des Aussengrenzenfonds sind am 9. Februar 2011 und die Zusatzvereinbarungen am 1. April 2011 in Kraft getreten.

## Weitere Schengen-Weiterentwicklungen

Bis Ende Dezember 2010 wurden der Schweiz durch die EU 114 Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert. Im Jahr 2010 fielen 11 Weiterentwicklungen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Migration. Diese wurden alle durch den Bundesrat verabschiedet und führten in gewissen Fällen zu Verordnungsanpassungen.

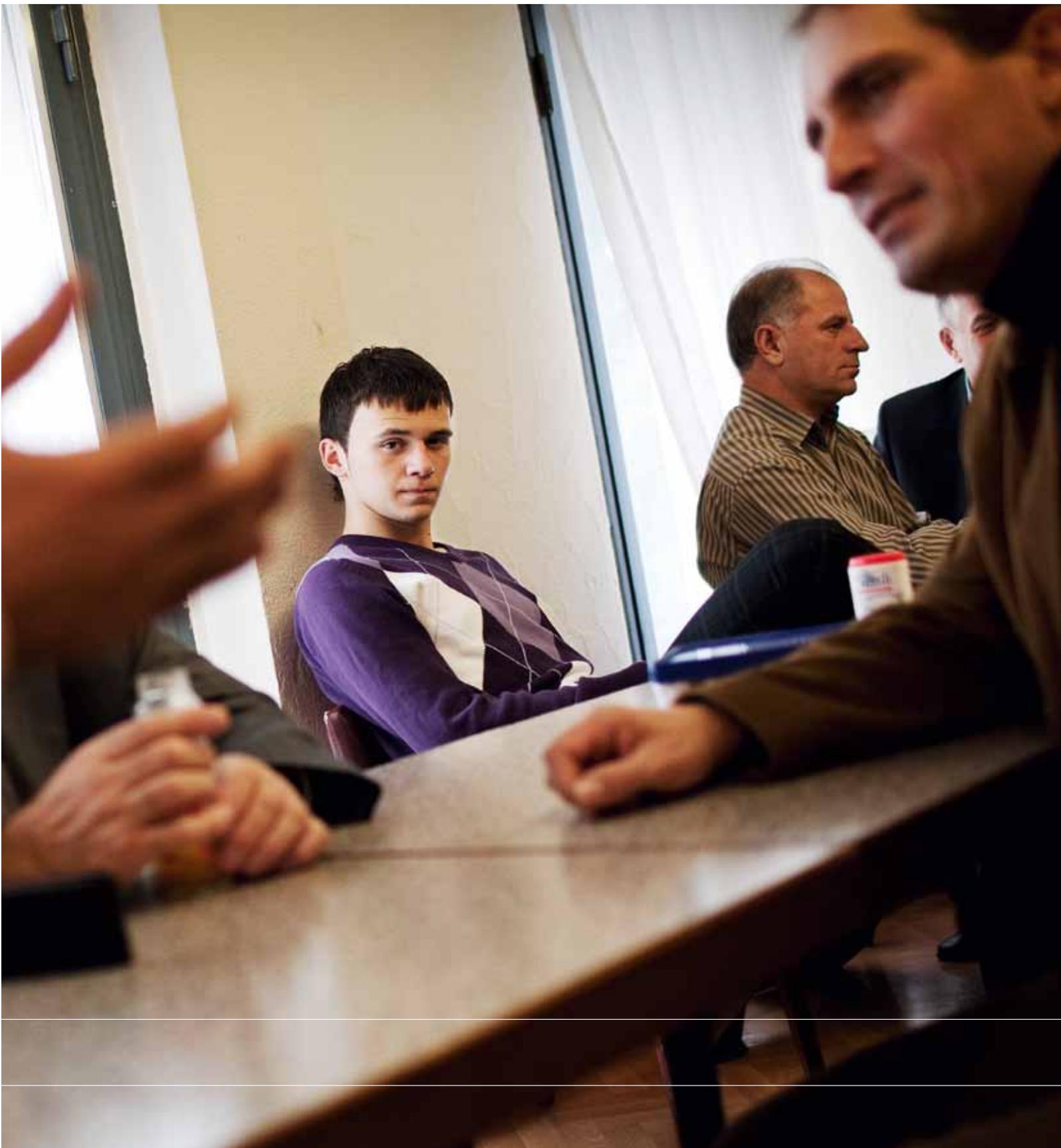
Der Grossteil der Weiterentwicklungen betraf das Schengen-Visum, insbesondere wie oben erwähnt den Visakodex und technische Belange für die einheitliche Visagegestaltung. Ebenfalls wurde der Schweiz ein Handbuch zur Organisation der Visumstellen und der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort notifiziert.

Wie bereits im Vorjahr haben die EU-Staaten auch im Jahr 2010 über weitere Visumbefreiungen entschieden. Neu sind Staatsangehörige von Taiwan, den Nördlichen Marianen, Albanien und Bosnien-Herzegowina unter gewissen Voraussetzungen von der Visumpflicht befreit.

<sup>24</sup> Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme», ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22

<sup>25</sup> Siehe Kapitel C / 4. Europa

<sup>26</sup> BBl 2010 6617



**Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina sind seit dem 15. Dezember 2010 bei der Einreise in den Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit.**



Neben den über 800 Mitarbeitenden wird das BFM von rund 500 Dolmetscherinnen und Dolmetschern bei Anhörungen und Befragungen unterstützt.

# Das Bundesamt für Migration

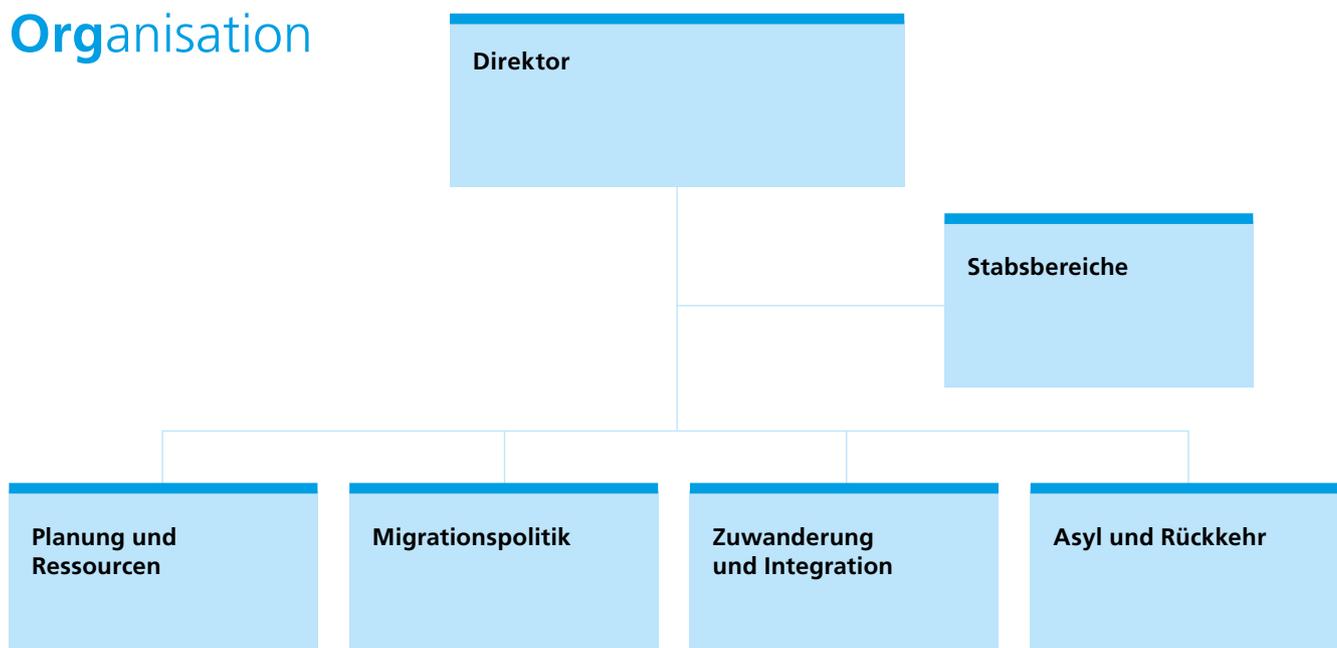
Das Bundesamt für Migration ist am 1. Januar 2005 aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) entstanden. Es regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, dort leben und arbeiten darf – und 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. In allen Belangen der Migrationspolitik wird der internationale Dialog mit Herkunfts-, Transit- und anderen Zielländern sowie mit internationalen Organisationen aktiv gepflegt.

## Ausgabenstruktur

Die Ausgaben des Bundesamts für Migration umfassen vier Kategorien:

- **Transferaufwand:** Rund 80 % 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 13 % der Gesamtausgaben betreffen die Personalbezüge inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sämtlicher Personalkategorien sowie den übrigen Personalaufwand für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- **Sachaufwand:** Rund 5 % 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.

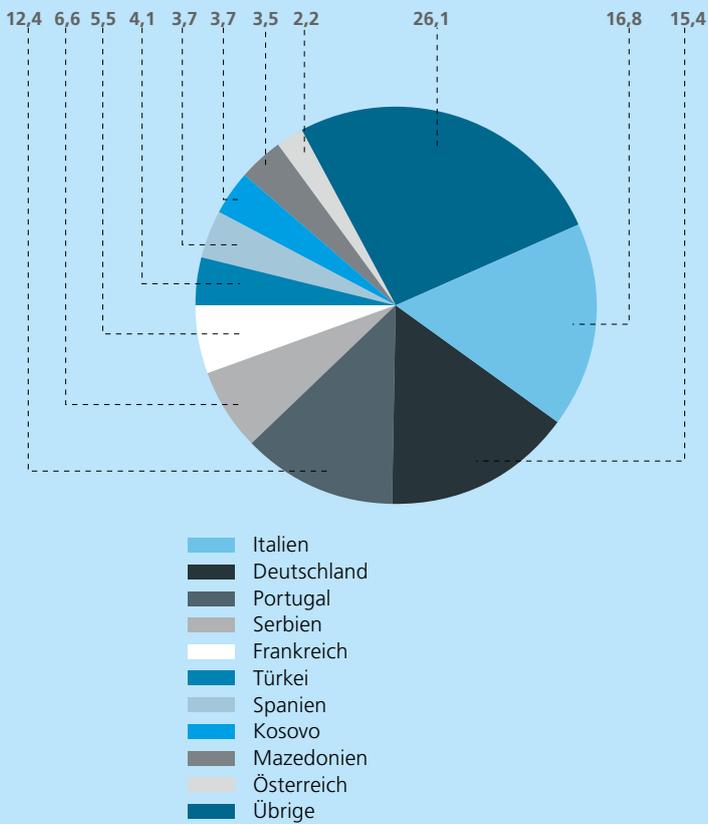
## Organisation



# Anhang

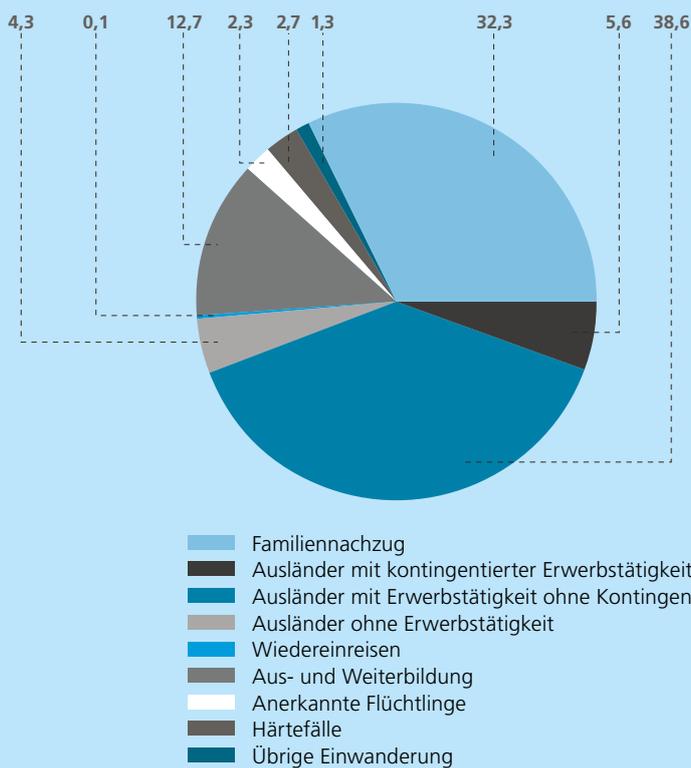
## Top Ten nach Staatsangehörigkeit

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



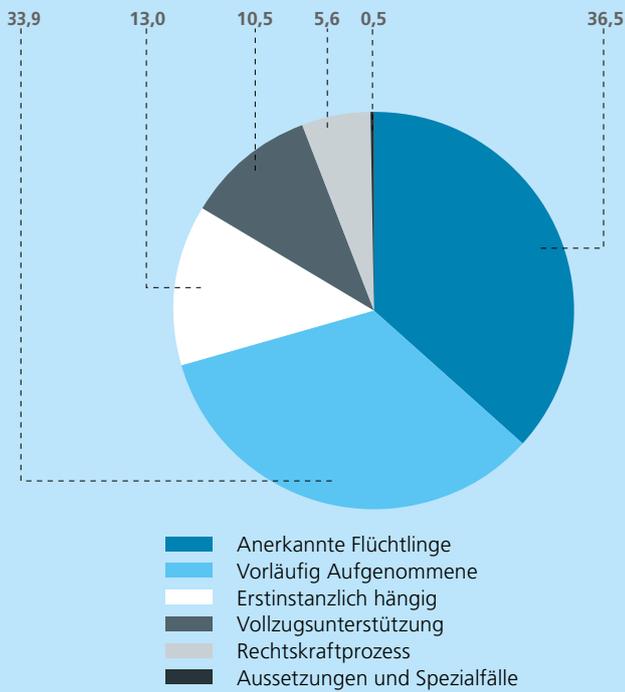
## Einreisen nach Einwanderungsgrund

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



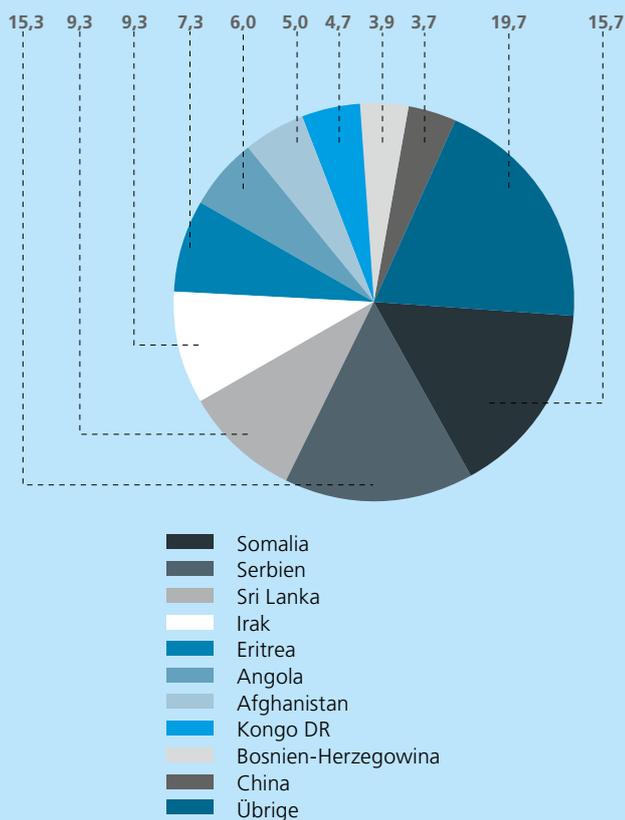
## Personen des Asylbereichs

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



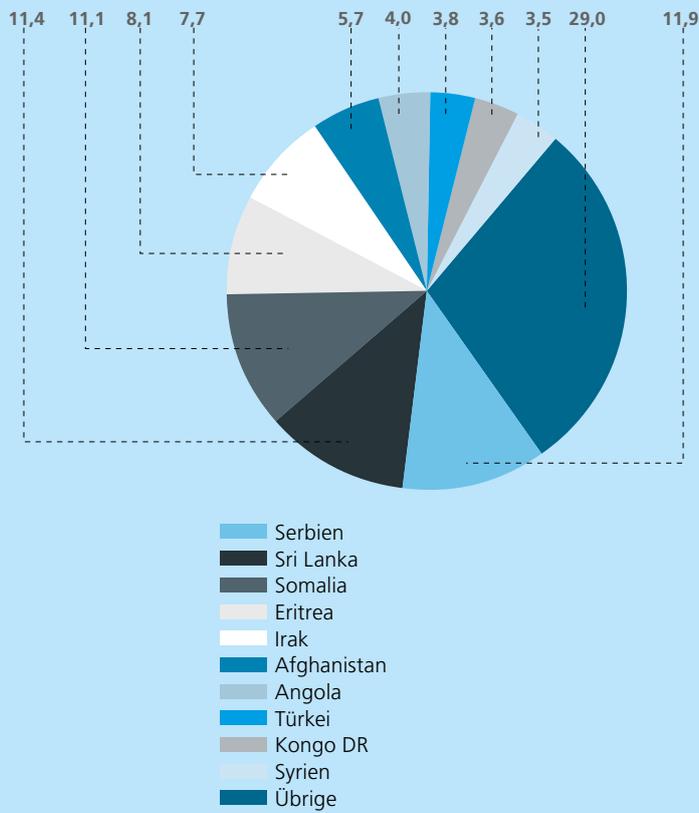
## Vorläufig aufgenommene Personen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



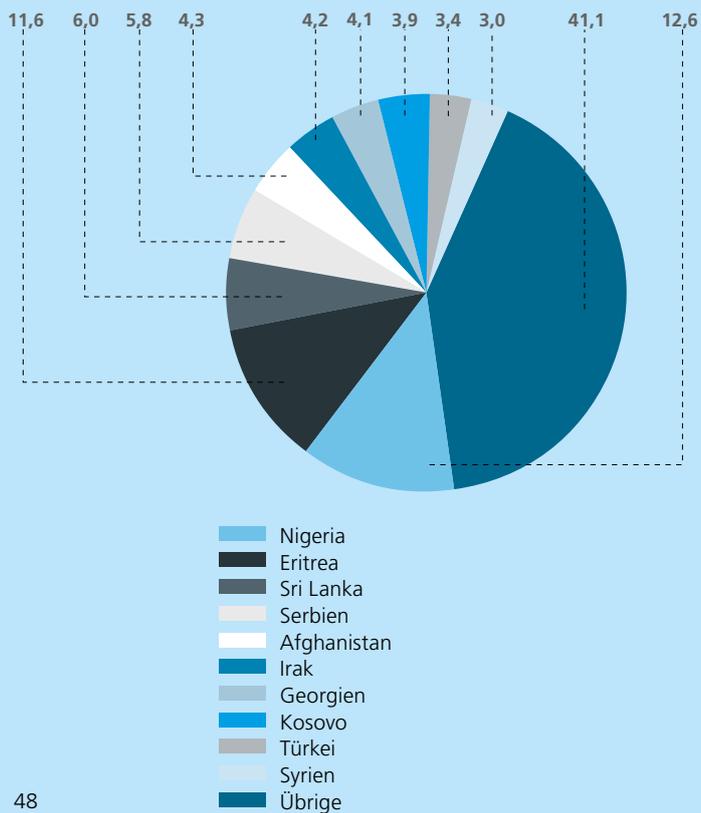
## Personen im Asylprozess

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)

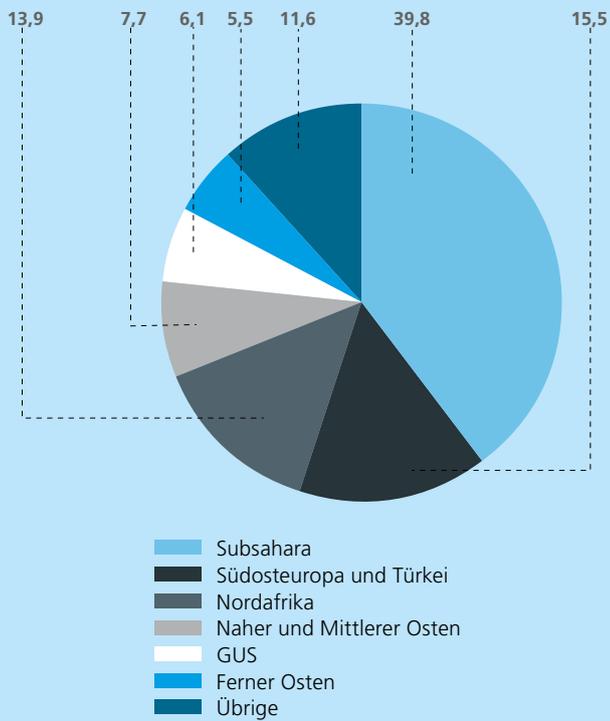


## Asylgesuche nach Nationen

(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



**Personen in der Vollzugsunterstützung nach Regionen**  
(in %, Bestand am 31. Dezember 2010)



**Asylgesuche pro Jahr**

