



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Staatssekretariat für Migration SEM**



# Migrationsbericht 2019

## Impressum

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

**Konzept und**

**Redaktion:** Information und Kommunikation, SEM

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

**Bezugsquelle:** BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Art.-Nr. 420.010.D  
© SEM/EJPD April 2020

### Fotonachweis

Tomas Wüthrich: Titelseite und Seiten 1, 4, 6, 9, 12, 14, 16, 20, 30, 34, 40, 42, 50, 53, 56

Thomas Meier: Seite 3

Sophie Stieger: Seite 8

Keystone/Benedetto Galli: Seite 18

Gerry Amstutz: Seiten 22, 39

UNHCR/Houssam Hariri: Seite 24

Keystone/Marcio Jose Sanchez: Seite 29

Stephan Hermann: Seite 32

Keystone/Karl Mathis: Seite 33

David Zehnder: Seite 49

### Titelseite

Paula Aguirre, Testingenieurin, aus Ecuador

### Seite 56

Aomar Habboun, Chefkontrolleur Circus Knie, aus Marokko

## Editorial

Es ist schwierig, auf die Vergangenheit zurückzublicken, wenn einen die Gegenwart so absorbiert. Ich schreibe diese Zeilen zu Hause, weil ich wie so viele andere im Homeoffice arbeite, um einer Ansteckung mit dem Coronavirus aus dem Weg zu gehen. Die direkten Kontakte zu den Mitarbeitenden des SEM habe ich auf das absolut Notwendige reduziert. Wir kommunizieren fast nur noch via Telefon oder Videokonferenz. Das Leben hat sich innerhalb von einigen Wochen dramatisch verändert – im beruflichen wie auch im privaten Bereich. Wie viele Menschen in diesem Land bin ich dankbar dafür, gesund zu sein. Alle anderen Themen haben vorübergehend an Relevanz verloren.

Das Coronavirus hat auch den Migrationsbereich fest im Griff. Wer hätte es für möglich gehalten, dass 2020 alle europäischen Staaten ihre Grenzen schliessen? Auf der Helpline des SEM melden sich Zehntausende von Personen, die wissen wollen, ob sie oder ihre Angehörigen noch in die Schweiz einreisen können oder nicht. Viele müssen wir enttäuschen, weil der Schutz der Gesundheit aktuell wichtiger ist als die individuelle Bewegungsfreiheit über die Staatsgrenzen hinweg. Es wird noch etwas dauern, bis Europa wieder der Kontinent der offenen Grenzen sein wird. In der Beschränkung spürt man erst, wie gut sich die Freiheit anfühlt.

Natürlich wurde auch das Asylwesen nicht verschont. Die Zahl der Menschen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen, ist in diesen Wochen wegen der geschlossenen Grenzen extrem tief. Bei den Befragungen sprechen die SEM-Mitarbeitenden, die Asylsuchenden und die Rechtsvertreterinnen und -vertreter durch Plexiglasscheiben miteinander, die Dolmetschenden und Protokollführenden hören in anderen Räumen mit. In den Bundesasylzentren belegen wir nur jedes zweite Bett, damit wir die Distanzempfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit einhalten können. Die Asylsuchenden essen in kleinen Gruppen, und sie sitzen dabei weit auseinander. Auch sie werden froh sein, wenn sich die Zustände normalisieren. Trotz all dieser Herausforderungen gelingt es uns, die Asylverfahren weiterhin durchzuführen. Wer verfolgt ist und Anspruch hat auf den Schutz unseres Landes, erhält ihn auch in diesen turbulenten Zeiten. Und wer diesen Anspruch nicht hat, muss die Schweiz wieder verlassen, sobald dies möglich ist.



Ich erlaube mir, nun doch einen Blick zurückzuwerfen auf das Jahr 2019 – es war ein enorm wichtiges Jahr für das SEM. Am 1. März ist das revidierte Asylgesetz in Kraft getreten, seither entscheiden wir in einem beschleunigten Verfahren über die Mehrzahl der Asylgesuche. Wir tun dies nicht mehr in Bern, sondern in den sechs neu gebildeten Asylregionen. Alle Akteure arbeiten in den Bundesasylzentren unter einem Dach, und die Asylsuchenden erhalten durch das ganze Verfahren hindurch eine kostenlose Rechtsberatung. Diese Neuerungen erlauben es uns, wesentlich schneller und dennoch rechtsstaatlich korrekt über die Zukunft der Asylsuchenden zu entscheiden.

Im ersten Jahr haben sich die neuen Prozesse und die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und seinen Partnern eingespielt. Auf rechtlicher Ebene mussten einige Fragen geklärt werden, die vor allem die medizinischen Abklärungen im Asylverfahren betrafen. Zudem mussten wir die Kriterien schärfen, aufgrund derer entschieden wird, ob ein Asylgesuch im beschleunigten oder im erweiterten Verfahren durchgeführt wird. Wir haben gelernt und eine Reihe von Anpassungen vorgenommen. Ich bin überzeugt, dass die Akzeptanz für unsere Entscheide und damit auch die Zahl der freiwillig ausreisenden Personen mittel- und langfristig steigen wird – wie dies schon in unserem Testbetrieb in Zürich der Fall war.

Die neuen Asylverfahren standen 2019 medial im Scheinwerferlicht. Aber auch in allen anderen Bereichen haben die Mitarbeitenden des SEM wichtige Leistungen im Dienste der Schweizer Bevölkerung erbracht. Dieser Bericht ermöglicht wie immer einen vertieften Einblick in unsere tägliche Arbeit. Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Mario Gattiker  
Staatssekretär, Staatssekretariat für Migration





*Habibollah Hosseini, Gärtner, aus Afghanistan*

# Inhaltsverzeichnis

<b>A Überblick</b> .....	<b>6</b>
1. Kennzahlen 2019.....	7
2. Das Wichtigste in Kürze.....	8
3. Neue Entwicklungen.....	10
<b>B Migration 2019</b> .....	<b>14</b>
1. Ausländische Bevölkerung.....	15
2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt.....	15
3. Schengen-Visa.....	18
4. Einbürgerungen.....	19
5. Internationale Zusammenarbeit.....	21
6. Asylbereich.....	25
7. Härtefallbewilligungen.....	29
8. Rückkehr.....	31
9. Entfernungs- und Fernhaltmassnahmen.....	33
<b>C Neustrukturierung des Asylbereichs</b> .....	<b>34</b>
1. Etappen und Elemente der Asylreform.....	35
2. Neue Organisation des SEM.....	37
3. Koordination.....	38
4. Verteilung auf die Regionen und Kantone.....	39
5. Abbau altrechtlicher Fälle.....	40
6. Evaluation der Neustrukturierung.....	41
<b>D Ausgewählte Bereiche</b> .....	<b>42</b>
1. Migrationsbewegungen nach und in Europa.....	43
2. Das Aussennetz des SEM.....	44
3. Brexit: Eventualplanung und Abkommen.....	45
4. Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.....	46
5. Pilotprogramme im Ausländer- und Asylbereich.....	47
6. Integrationsagenda Schweiz – Stand der Umsetzung.....	48
7. Qualitätssicherung in der Sprachförderung durch fide.....	49
<b>E Das Staatssekretariat für Migration</b> .....	<b>50</b>
1. Organigramm.....	51
2. Ausgabenentwicklung.....	52
<b>Anhang: Grafiken zu Einwanderung und Asyl</b> .....	<b>54</b>





小时候妈妈对我讲：  
大海就是我故乡，  
海边出生，海里成长，  
大海啊大海是我生活的地方，  
海风吹，海水涌，  
我漂流四方，  
啊大海，就象妈妈一样，  
海角，总在我的身旁。  
大海啊故乡，  
故乡，我的故乡。

## 1. Kennzahlen 2019

- Ende 2019 lebten 2 111 412 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Das waren 1,5 % mehr als ein Jahr zuvor. 68 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stammten aus den EU- und EFTA-Ländern.
- 42 050 Personen wurden eingebürgert, 4,7 % weniger als im Vorjahr. Die meisten Neubürger stammten aus Deutschland, Italien, Frankreich, Kosovo und Portugal. Die Zahl der Einbürgerungsgesuche ging von 30 621 um 15 % auf 26 170 zurück.
- Die Zahl der Schengen-Einreisevisa für Besuche von höchstens 90 Tagen hat erneut zugenommen, und zwar von 517 135 auf 638 336. Am meisten Visa wurden erneut von den Schweizer Vertretungen in Indien, China, Thailand und Kosovo ausgestellt.
- Bei den Asylgesuchen setzte sich der Rückgang, der 2016 begonnen hatte, in abgeschwächter Form fort: Das Total sank von 15 255 auf 14 269 Gesuche (–6,5 %). Die fünf wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden waren Eritrea, Afghanistan, die Türkei, Syrien und Algerien.
- Das SEM erledigte 19 140 Asylgesuche (Vorjahr: 26 103) und konnte die Zahl der bei ihm hängigen Fälle von 11 594 auf 8377 reduzieren.
- 5551 Personen (Vorjahr: 6358) erhielten Asyl, weitere 5021 (Vorjahr: 8568) wurden nach einem negativen erstinstanzlichen Asylentscheid vorläufig aufgenommen. Das entspricht zusammen einer Schutzquote von 59,3 % der materiellen Entscheide (Vorjahr: 60,5 %). 1724 Personen wurden in einen anderen Dublin-Staat zurückgeführt, für 1164 Asylsuchende hatte die Schweiz die Zuständigkeit zu übernehmen.
- 1009 Flüchtlinge, hauptsächlich Opfer des Syrien-Konflikts, wurden im Rahmen des Resettlement-Programms direkt aus Ländern der ersten Zuflucht aufgenommen.
- 153 Asylsuchende und 2542 vorläufig Aufgenommene erhielten mehrere Jahre nach ihrer Einreise eine Aufenthaltsbewilligung, weil ein persönlicher Härtefall vorlag.
- 5961 ausreisepflichtige Personen (Vorjahr: 6137) haben die Schweiz behördlich kontrolliert auf dem Luftweg verlassen.

---

68 % der ständigen ausländischen  
Wohnbevölkerung stammten  
aus den EU- und EFTA-Ländern.

---



## 2. Das Wichtigste in Kürze

### Mehr irreguläre Migration nach Griechenland

Die Zahl der Asylgesuche in Europa hat 2019 nach einer dreijährigen Phase der Beruhigung wieder etwas zugenommen. Deutlich angewachsen ist namentlich die Asilmigration aus einzelnen Staaten Lateinamerikas. Diese Entwicklung betrifft vor allem Spanien. Die irreguläre Migration über das Mittelmeer hat ihren Schwerpunkt erneut verlagert. Stark zugenommen hat die Zahl der Einreisen über die Türkei nach Griechenland. Die westliche, im Vorjahr am meisten benützte Route hatte 2019 hingegen eine geringere Bedeutung, vor allem, weil Spanien und Marokko neue Massnahmen gegen die irreguläre Migration ergriffen hatten. Die Zahl der Überfahrten von Libyen und anderen Maghreb-Staaten, aber auch von Griechenland und der Türkei nach Süditalien war insgesamt erneut rückläufig. Weiterhin wirkte sich hier die Bekämpfung der Schlepperei durch Libyen und europäische Staaten aus. Diese Route über das zentrale Mittelmeer ist für die Weiterwanderung in die Schweiz die wichtigste. Die Zahl der neuen Asylgesuche in der Schweiz hat denn auch ein weiteres Mal abgenommen, wenn auch in geringerem Mass als in den drei Jahren zuvor.

### Guter Start der Asylreform

Am 1. März ist die lange vorbereitete, 2016 in einer Volksabstimmung gutgeheissene Asylreform in Kraft getreten. Sie betrifft die Unterbringung, das Verfahren und das SEM als Organisation. Die Asylsuchenden halten sich nun vorerst alle und für bis zu maximal 140 Tage in den Bundeszentren auf, die auf sechs Asylregionen im Land verteilt sind. Dort prüfen Mitarbeitende des SEM die Gesuche in einem beschleunigten und fairen Verfahren. Dabei erhalten alle Asylsuchenden unentgeltlich eine Beratung und eine persönliche Rechtsvertretung. Die zentrale Phase – Befragung und, wenn bereits möglich, Entscheid – ist zeitlich straff geordnet. Nur in komplexeren Fällen erfolgt darauf ein erweitertes Verfahren und eine Zuweisung an einen Kanton. Die tiefgreifende Umgestaltung des Asylwesens verlangte auch die Dezentralisierung des SEM-Direktionsbereichs Asyl und die Schaffung neuer Koordinationsstrukturen. Die ersten Erfahrungen mit dem neuen System sind positiv. Die Fristen für den Abschluss der Verfahren auf der Stufe des SEM konnten eingehalten werden. Ein Teil der Asylsuchenden ohne Aufnahmechancen reiste bereits ab einem Bundeszentrum mit Rückkehrhilfe wieder aus.



*Am 1. März ist die lange vorbereitete Asylreform in Kraft getreten. Die Asylsuchenden halten sich nun vorerst alle und für bis zu maximal 140 Tage in den Bundeszentren auf.*



### Kooperation an Europas Aussengrenze

Bilateral, im europäischen Rahmen und auf internationaler Ebene pflegt die Schweiz in Migrationsfragen eine vielfältige Zusammenarbeit mit anderen Aufnahme-, mit Transit- und Herkunftsstaaten. Als assoziierter Schengen-Staat ist sie beteiligt an den Bemühungen der EU, den Schutz der europäischen Aussengrenzen zu verstärken. 2019 wurde die Einführung zweier neuer Systeme weiter vorbereitet, die es erlauben, die visumpflichtige beziehungsweise die visumfreie Einreise aus Drittstaaten besser zu kontrollieren. Die Schweiz übernimmt die Rechtsgrundlagen dafür und arbeitet – mit Beiträgen aus einem Fonds der EU – an der Einrichtung der nötigen Informatiksysteme. Die europäische Grenzschutzagentur Frontex soll inskünftig auch im Bereich der Rückkehr oder des Vollzugs von Wegweisungen eine wichtigere Rolle spielen. Die Erweiterung des Mandats erfordert in der Schweiz ebenfalls Gesetzesanpassungen.

### Förderung der Integration in die Arbeitswelt

Der Wanderungssaldo bei der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung war mit 55 017 Personen ein wenig höher als im Vorjahr (54 763 Personen). Um den Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskräften aus dem Ausland indirekt zu dämpfen, hat der Bundesrat ein Paket weiterer Massnahmen zur besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen. Diese Bestrebungen decken sich teilweise mit der Förderung der Integration von Personen des Asylbereichs, die ein Bleiberecht erhalten haben. Ein neues Pilotprogramm für die Jahre 2021 bis 2023 sieht vor, dass Arbeitgeber für die Einarbeitung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen Zuschüsse erhalten können. Zudem wird das laufende Pilotprogramm «Integrationsvorlehre» in einer zweiten Periode auf weitere Berufe und auf junge Ausländer ausserhalb des Asylbereichs ausgedehnt. Einen Rahmen bildet die Integrationsagenda Schweiz, deren Umsetzung 2019 begonnen hat. Auf der Grundlage ergänzter Programmvereinbarungen mit den Kantonen hat der Bund seine Integrationspauschale auf 18 000 Franken pro Asylgewährung und vorläufige Aufnahme verdreifacht.



Das Pilotprogramm «Integrationsvorlehre» wird auf weitere Berufe und auf junge Ausländer ausserhalb des Asylbereichs ausgedehnt.

### 3. Neue Entwicklungen

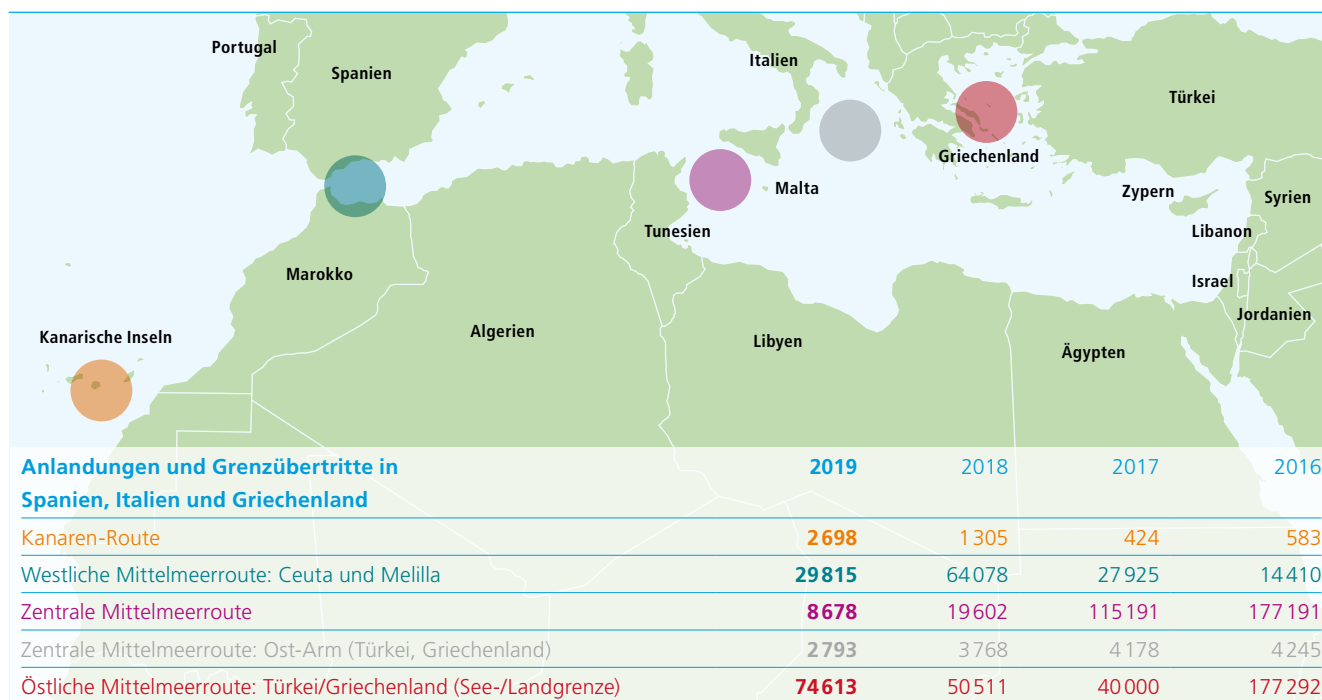
In der ersten Hälfte des Jahres 2019 schien es, als würde sich die Migrationssituation im Mittelmeerraum und damit die Lage im Asylbereich in Europa weiter entspannen. Zwei Faktoren haben aber bewirkt, dass sich der seit 2016 anhaltende Rückgang der Asylummigration nach Europa nicht fortgesetzt hat. Die deutliche Zunahme der Asylgesuche lateinamerikanischer Staatsangehöriger und der signifikante Anstieg der Anlandungen auf den griechischen Inseln führten dazu, dass 2019 in den EU- und EFTA-Staaten 710 000 Asylgesuche registriert wurden, 75 500 mehr als 2018. Allerdings ist nicht jedes in Europa gestellte Asylgesuch gleichbedeutend mit einer Person, die neu auf unseren Kontinent gelangt ist. Nach wie vor gibt es innerhalb Europas eine erhebliche irreguläre Binnenwanderung. Gründe für die Weiterwanderung sind u. a. Unterschiede zwischen den Aufnahmestaaten bezüglich Asylpraxis, Verfahrensdauer und allgemeiner Bedingungen. Personen, die in mehreren Staaten nacheinander ein Asylgesuch stellen, erscheinen mehrfach in der Statistik. Ausserdem ist ein Asylgesuch nicht einheitlich definiert. Einige Länder, darunter auch die Schweiz, zählen auch Familienzusammenführungen oder Geburten von Kindern Asylsuchender und aufgenommener Personen als Asylgesuche.

#### Schwerpunkte der Asylummigration nach Europa

Über das Mittelmeer und die türkisch-griechische Landgrenze gelangten 2019 insgesamt 118 500 Personen nach Europa. Der Umfang dieser Migration war deutlich geringer als in den Jahren 2015 und 2016. Eine kleine Minderheit der ankommenden Personen zog es vor, ausserhalb des Asylsystems zu bleiben.

Die illegalen Einreisen auf dem Luftweg lassen sich nicht quantifizieren, da solche Personen unentdeckt in den Schengen-Raum gelangen. Die Zahl der Personen, die beim illegalen Übertritt über die Schengen-Ostgrenze bemerkt werden, liegt konstant zwischen 1000 und 2000 pro Jahr.

#### Irreguläre Migration im Mittelmeerraum



### Östliche Mittelmeerroute

Auf den griechischen Inseln sind 2019 insgesamt 59 600 Migranten angelandet, 27 100 mehr als im Vorjahr. Bis Mitte 2019 lag die Zahl der Anlandungen unter derjenigen des Vorjahres. Ab Juli erfolgte jedoch eine rasche Zunahme bis zu einem Höhepunkt von 10 500 Personen im September. Danach ging die Zahl zurück, im Dezember waren es noch 6 150 Personen. Hintergrund dieser Entwicklung ist ein verstärktes Vorgehen der türkischen Behörden gegen illegal anwesende Migrantinnen und Migranten insbesondere aus Afghanistan. Gleichzeitig stieg der Druck auf Syrerinnen und Syrer, in diejenigen türkischen Provinzen zu gehen, in denen sie registriert worden waren. Dieser Druck führte zu einem Ausweichen nach Griechenland. Trotz diesen Entwicklungen funktioniert das EU-Türkei-Abkommen weiterhin. Die Türkei dürfte das Abkommen aber auch in Zukunft als Druckmittel gegenüber Europa verwenden.

---

## Die Weiterwanderung aus Griechenland erfolgt primär über die Balkanrouten.

---

Viele Migrantinnen und Migranten stranden in den überfüllten Lagern auf den griechischen Inseln. Dort hielten sich im Dezember 2019 über 40 000 Personen auf, bei einer Kapazität für knapp 10 000 Personen. Das griechische Asylsystem ist nicht in der Lage, die Asylgesuche zeitnah zu behandeln. Es ist wahrscheinlich, dass ein bedeutender Teil der Personen, die 2019 auf den griechischen Inseln anlandeten, schutzberechtigt ist. Die wenigsten davon dürften aber längerfristig in Griechenland bleiben wollen.

Die Weiterwanderung aus Griechenland erfolgt primär über die Balkanrouten. Nach wie vor versuchen zahlreiche Migrierende, via Bosnien und Herzegowina nach Westeuropa zu gelangen. Im Verlauf des Herbsts gewann aber die Route von Serbien nach Ungarn wieder an Bedeutung. Auch wird vermehrt versucht, via Rumänien und Ungarn Westeuropa zu erreichen.

### Zentrale Mittelmeerroute

Im August 2018 kam die Migration von Libyen nach Italien praktisch zum Erliegen. Die Zahl der Anlandenden liegt seither bei durchschnittlich 1 000 Personen pro Monat. Nach sehr tiefen Zahlen im ersten Halbjahr 2019 stiegen die Aufgriffe in der zweiten Jahreshälfte an und erreichten im September mit 2 500 Personen den Höhepunkt. Seither ist die Zahl wieder rückläufig. Mehr als die Hälfte der Migrantinnen und Migranten startete ihre Überfahrt in Tunesien, in der Türkei oder in Griechenland. Insgesamt wurden 2019 in Süditalien 11 450 Personen aufgegriffen. Die bewaffneten Auseinandersetzungen in Libyen hatten 2019 keine signifikanten Auswirkungen auf die Migration in Richtung Europa.

### Westliche Mittelmeerroute

Die Migration von Westafrika nach Spanien (direkt auf das Festland, in die Exklaven Ceuta und Melilla oder auf die Kanarischen Inseln) ging 2019 um rund 50 % zurück. Insgesamt gelangten auf diesem Weg über 32 500 Personen nach Europa. Der Rückgang der Anlandungen ist weitgehend auf ein Massnahmenpaket zurückzuführen, das primär Spanien und Marokko auf den Weg brachten.

### Visumsfreie Einreise

Die Zahl der Personen, die ohne Visumpflicht in den Schengen-Raum einreisen und dann ein Asylgesuch stellen, hat deutlich zugenommen. Die wichtigsten Herkunftsregionen waren Lateinamerika, der Westbalkan, Georgien, die Ukraine und Moldawien. 2019 stammten aus diesen Ländern 182 000 Asylsuchende, 68 000 mehr als 2018 (114 000). Die Zahl solcher Einreisen aus Lateinamerika war bereits 2018 deutlich angestiegen. Diese Entwicklung hat sich 2019 verstärkt. Staatsangehörige Venezuelas, Kolumbiens, Nicaraguas, Honduras' und Perus, der fünf wichtigsten Herkunftsländer, stellten 2019 in Europa, primär in Spanien, über 100 000 Asylgesuche. Einer der Gründe für diese Entwicklung ist in der zunehmend restriktiven Politik der USA gegenüber Migrantinnen und Migranten aus Lateinamerika zu sehen. Personen, die über die entsprechenden Möglichkeiten verfügen, dürften nun vermehrt nach Europa ausweichen.





*Mohammad Arif Karimi, Abdichter, aus Afghanistan*

### Weiterwanderung innerhalb Europas

Wer in mehr als einem europäischen Staat um Asyl ersucht, erscheint in den Statistiken aller dieser Staaten. Ein Hinweis darauf, wie viele es waren, sind die Treffer in der Eurodac-Datenbank, wo unter anderem die Fingerabdrücke von Asylsuchenden gespeichert werden. 2019 wurde bei über 200 000 Asylsuchenden festgestellt, dass sie bereits in Eurodac registriert waren, also 2019 oder in einem früheren Jahr in Europa ein Gesuch gestellt hatten.

---

## Gemäss UNHCR waren Ende 2018 weltweit 70,8 Millionen Menschen auf der Flucht.

---

Mithilfe von Eurodac lassen sich teilweise auch die Muster der binneneuropäischen Weiterwanderung erkennen. Personen, die in Griechenland anlanden, ziehen in der Folge oft nach Deutschland, aber auch in die Niederlande, nach Frankreich und Belgien sowie, in zweiter Linie, nach Schweden und in die Schweiz. Aus Italien wird oft nach Frankreich, Grossbritannien und Deutschland weitergewandert, hingegen nur noch selten in die Schweiz. Personen, die in Spanien ankommen, begeben sich primär nach Frankreich, zuweilen auch nach Deutschland.

### Situation in der Schweiz

Der Schweiz ist es in den letzten Jahren gelungen, die irreguläre Einwanderung einzudämmen, etwa durch unmittelbare Rücküberstellung von Personen an der Grenze, wenn diese kein Asylgesuch stellen, durch rasche Asylverfahren für Personen aus Herkunftsländern mit einer tiefen Anerkennungsquote sowie durch eine konsequente Rückführung in den Herkunftsstaat oder den zuständigen Dublin-Staat. Unterschiedliche Standards in den Asylsystemen, voneinander abweichende Schutzquoten in den einzelnen Dublin-Staaten sowie Unterschiede in den Verfahrensdauern sind nach wie vor Anreize für eine binneneuropäische Weiterwanderung.

### Ausblick

Das Jahr 2019 hat erneut gezeigt, dass es schwierig ist, die Migration nach Europa einzuschränken. Die deutliche Zunahme der Asylgesuche von Personen aus Lateinamerika in Europa macht deutlich, dass zwischen Asylummigration, Kontrollmassnahmen und daraus resultierenden Umlenkungsbewegungen inzwischen weltweite Wechselwirkungen bestehen. Migrantinnen und Migranten, die ihre Heimat verlassen, können nicht aufgehalten werden, indem die Grenzsicherung auf einzelnen Abschnitten verstärkt oder die Migration auf einer bestimmten Route unterbunden wird. In diesen Fällen weichen die Migrierenden auf andere Routen aus, die von Schlepperorganisationen angeboten werden.

Zurzeit sind entlang den Routen aus dem Nahen Osten und aus Afrika nach Europa Massnahmen in Kraft, welche die irreguläre Migration deutlich einschränken.

Der Migrationsdruck bleibt aber insbesondere in Afrika hoch. Vielerorts wächst die Bevölkerung stark, und das Wohlstandsgefälle zwischen Westeuropa und vielen Staaten auf dem südlichen Nachbarkontinent ist nach wie vor sehr gross. In den kommenden Jahren und Jahrzehnten werden tendenziell mehr Menschen versuchen, nach Europa zu gelangen. Daran dürfte auch der – auf tiefem Niveau – steigende Wohlstand in vielen Herkunftsländern wenig ändern. Diese Entwicklung könnte sogar mehr Personen in die Lage versetzen, überhaupt die Reise nach Europa zu unternehmen.

Gemäss UNHCR waren Ende 2018 weltweit 70,8 Millionen Menschen auf der Flucht. Eine Mehrheit davon waren intern, innerhalb ihres Heimatstaates Vertriebene. Von den 25,9 Millionen Personen, die ihren Heimatstaat verlassen mussten und als Flüchtlinge gelten, blieb die grosse Mehrheit in der Region. Die meisten Flüchtlinge beherbergten Ende 2018 die Türkei (3,7 Mio.), Pakistan (1,4 Mio.), Uganda (1,2 Mio.), der Sudan (1,1 Mio.), Deutschland (1,1 Mio.) und der Libanon (1,0 Mio.). Dabei handelt es sich lediglich um die von UNHCR registrierten Personen.



# B Migration 2019



*Selam Kubrom, Assistentin Gesundheit und Soziales, aus Eritrea*



## 1. Ausländische Bevölkerung

Ende Dezember 2019 umfasste die ständige ausländische Wohnbevölkerung der Schweiz 2 111 412 Personen<sup>1</sup> (2018: 2 081 169). Davon waren 1 442 640 (2018: 1 422 999) Personen (rund 68 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) EU-/EFTA-Staatsangehörige, 668 772 oder 32 % (2018: 658 170) stammten aus den übrigen Staaten. Bei den EU-/EFTA-Staatsangehörigen ist eine Zunahme von 1,5 % gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Die Zahl der übrigen Staatsangehörigen nahm um 1,6 % zu. Die grösste ausländische Gemeinschaft stammt aus Italien mit 323 683 Personen (15,3 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung), gefolgt von Deutschland mit 309 388 Personen (14,7 %) und Portugal mit 262 926 Personen (12,5 %). Im Vergleich zum Vorjahr am stärksten angestiegen ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Frankreich (+4387), Rumänien (+3182) und Eritrea (+2804).

---

Zugewanderte aus EU- und  
EFTA-Staaten arbeiten hauptsächlich  
im Dienstleistungssektor.

---

<sup>1</sup> Die Ausländerstatistiken des SEM basieren auf dem ZEMIS-Register. Nicht enthalten sind jedoch internationale Funktionäre mit ihren Familienangehörigen, Kurzaufenthalter/innen < 12 Monate, Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene.

## 2. Zuwanderung und Arbeitsmarkt

Die Schweiz kennt für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System: Staatsangehörige der EU-/EFTA-Länder erhalten prioritären Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt, gemäss dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Staatsangehörige von Drittländern werden dagegen selektiv zugelassen.

2019 sind 97 556 Staatsangehörige von EU-/EFTA-Ländern und 42 998 Staatsangehörige aus Drittstaaten eingewandert, davon zwei Drittel (bei den EU-/EFTA-Staatsangehörigen) beziehungsweise 20 % (bei den Drittstaatsangehörigen) zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. (Die Zahlen beziehen sich auf die ständige ausländische Wohnbevölkerung.)

### Zulassung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens

Für EU- und EFTA-Staatsangehörige, die in der Schweiz arbeiten möchten, gilt eine erleichterte Zulassung. Vollständige Personenfreizügigkeit besteht für die EU-27 (noch einschliesslich Grossbritanniens, ohne Kroatien) und die EFTA-Staaten. Für Kroatinnen und Kroaten gilt das Freizügigkeitsabkommen seit dem 1. Januar 2017. Auf Erwerbstätige sowie auf Dienstleistungserbringer in bestimmten Bereichen werden Übergangsbestimmungen angewandt. Die zweite Phase des Übergangregimes dauert bis Ende Dezember 2021.

Zugewanderte aus EU- und EFTA-Staaten arbeiten hauptsächlich im Dienstleistungssektor (79,5 %). 17,7 % sind in Industrie und Gewerbe tätig. Der Anteil des Primärsektors ist nach Ländergruppe unterschiedlich. Bei den Erwerbstätigen, die aus der EU-17/EFTA immigriert sind, macht er 1,4 % aus. Von den Neuzugezogenen aus den ostmitteleuropäischen Staaten Rumänien und Bulgarien (EU-8 und EU-2) arbeiten 7,7 % in der Landwirtschaft. Kroatische Staatsangehörige schliesslich verteilen sich mit Anteilen von 69,6 % (Dienstleistungen), 28,3 % (Industrie) und 2,2 % (Landwirtschaft) auf die drei Sektoren.

### Kontingentierte Arbeitsmarktzulassung

Für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer aus EU-/EFTA-Staaten mit einem Erwerbsaufenthalt von mehr als 120 Tagen und für Arbeitskräfte aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten (Drittstaatsangehörige) legt der Bundesrat jährlich Höchstzahlen fest. Für Dienstleistungserbringer aus EU-/EFTA-Staaten wurden für 2019 3000 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) und 500 Aufenthaltsbewilligungen (B) freigegeben. Für Personen aus Drittstaaten standen 4000 Kurzaufenthalts- und 4500 Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung.



Andrew Ebbett, Eishockeyspieler, aus Kanada

Die Kontingente für Dienstleistungserbringer aus den EU-/EFTA-Staaten wurden zu 70 % (L) beziehungsweise 71 % (B) ausgeschöpft. Bewilligungen wurden sowohl im tertiären Sektor (Finanzbranche, Unternehmensberatung, Informatik) als auch im industriellen Sektor (Maschinenindustrie, Elektrotechnik, Baugewerbe) erteilt.

Das vom Bundesrat für das Jahr 2019 freigegebene Kontingent von 4500 Aufenthaltsbewilligungen (B) für Drittstaatsangehörige wurde bis zum Jahresende zu 84 % beansprucht. Das Kurzaufenthaltskontingent (L) war Ende Dezember zu 85 % ausgeschöpft. Im Vergleich zu 2018 wurden rund 270 Aufenthaltsbewilligungen (B) mehr und 200 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) weniger vergeben.

Die meisten Bewilligungen (B und L) wurden im Jahr 2019 an Personen in der Informatikbranche erteilt (rund 1740 Bewilligungen); es folgten die Unternehmensberatung (950), die Chemie- und Pharmaindustrie (750), der Forschungsbereich (550), die Nahrungs- und Genussmittelindustrie (460), die Maschinenindustrie (430) sowie das Gesundheitswesen (260). Rund 87 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss. Der Grossteil der Bewilligungen ging unverändert an Staatsangehörige aus Indien (rund 1860), den USA (1120), der Volksrepublik China (600) und Russland (420).

---

### Rund 87 % der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte verfügten über einen Hochschulabschluss.

---

Politische Unsicherheiten wie der sich international auswirkende Handelskonflikt zwischen China und den USA, die bis zum Jahresende andauernde Ungewissheit wegen eines möglichen «No-Deal»-Brexit oder der ungewisse Ausgang der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zu einem Rahmenabkommen belasteten die Schweizer Wirtschaft auch im vergangenen Jahr. Trotz diesen wirtschaftlichen Risiken bewegte sich der Bedarf der Schweizer Wirtschaft an Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten im Umfang der vorangegangenen Jahre.

Ein erhöhter Bedarf an Aufenthaltsbewilligungen (B) war auch im Jahr 2019 spürbar (+270 im Vergleich zu 2018). Gleichzeitig hat die Nachfrage nach Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) im Vergleich zum Vorjahr um rund 200 Einheiten abgenommen. Diese Entwicklung ist dadurch bedingt, dass verschiedene Kantone in Absprache mit dem SEM ab 2017 ihre Bewilligungspraxis an die ausländerrechtlichen Vorgaben angepasst haben. So werden bei voraussichtlich langfristigen Aufenthalten fortan konsequenter Aufenthaltsbewilligungen (B) erteilt. Es ist denkbar, dass sich diese Entwicklung auch in der Kontingentsperiode 2020 fortsetzt. Für das Jahr 2020 hat der Bundesrat die Kontingente für Erwerbstätige aus Drittstaaten und für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA in unveränderter Höhe festgesetzt. Der Entscheid des Bundesrates erfolgte Ende November 2019 unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Bedarfs und der Beanspruchung der Kontingente 2019 sowie nach Anhörung von Kantonen und Sozialpartnern. Im Jahr 2020 stehen somit insgesamt 8500 Bewilligungen für Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten sowie 3500 Bewilligungen für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA zur Verfügung.

#### Austausch junger Berufsleute (Stagiaires)

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten mit verschiedenen Staaten Abkommen über den Austausch von jungen Berufsleuten (sogenannte Stagiaires-Abkommen) abgeschlossen. Diese geben Berufsleuten im Alter zwischen 18 und 35 Jahren die Möglichkeit, maximal 18 Monate im jeweils anderen Land in ihrem Beruf erwerbstätig zu sein und sich weiterzubilden. Eine Zulassung ist in allen Berufen möglich. Voraussetzung ist aber der Abschluss einer entsprechenden beruflichen Ausbildung oder ein akademisches Diplom.

2019 haben rund 300 Schweizerinnen und Schweizer ein Stagiaire-Abkommen für einen Auslandsaufenthalt genutzt. Die jungen Berufsleute reisten mehrheitlich nach Kanada und am zweithäufigsten in die USA. Die Schweiz hat ihrerseits 2019 an ausländische Staatsangehörige 174 Bewilligungen für einen Aufenthalt als Stagiaire in der Schweiz erteilt (Vorjahr 177). Die meisten Bewilligungen gingen an junge Berufsleute aus Kanada (65), den USA (21) und Tunesien (18). Die Einsätze in der Schweiz erfolgten in diversen Branchen, in erster Linie im Gesundheitswesen, in der Architektur sowie im Tourismus.



### 3. Schengen-Visa

Mit einem Schengen-Visum können sich visumpflichtige Personen maximal 90 Tage (innerhalb von 180 Tagen) im Schengen-Raum aufhalten. Diese Visa werden hauptsächlich von Touristen, Personen, die Familien und Freunde besuchen, und Geschäftsreisenden beantragt. Im Jahr 2019 hat die Schweiz insgesamt 638 336 Schengen-Visa ausgestellt (2018: 517 135 Visa).

50 322 Visumanträge hat die Schweiz abgelehnt (2018: 43 921 Verweigerungen). Ein Visum wird verweigert, wenn die ausstellende Behörde nach Prüfung zum Schluss kommt, dass eine oder mehrere Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Behörden bezweifeln, dass die antragstellende Person vor Ablauf des Visums tatsächlich wieder ausreisen wird, oder wenn ungenügende finanzielle Mittel vorhanden sind.

Die meisten Schengen-Visa stellten die schweizerischen Vertretungen in Indien (174 406 Visa), China (108 771), Thailand (43 933) und Kosovo (41 878) aus.

Jeder Schengen-Mitgliedstaat kann verlangen, dass die anderen Schengen-Staaten in bestimmten Fällen seine Zustimmung einholen, bevor sie ein Visum erteilen. Im Jahr 2019 wurde die zuständige Fachstelle des Staatssekretariats für Migration (SEM) in 568 351 Fällen von anderen Ländern konsultiert. Die Schweizer Behörden liessen ihrerseits 112 492 Anträge zusätzlich durch andere Schengen-Staaten prüfen.

Die Schweiz gleicht seit Dezember 2012 die Fingerabdrücke der Asylsuchenden mit dem zentralen Visa-Informationssystem (VIS) ab. 2019 konnte so bei 923 Personen nachgewiesen werden, dass sie mit einem Schengen-Visum in den Schengen-Raum eingereist waren und nachträglich in der Schweiz Asyl beantragt hatten (2018: 1213 Personen). Wurde das Visum von einem anderen Schengen-Mitgliedstaat ausgestellt, ist aufgrund des Dublin-Rechts grundsätzlich dieser Staat für das Asylverfahren zuständig.

Des Weiteren vergleichen die Grenzkontrollbehörden bei der Einreise die Fingerabdrücke von Reisenden mit einem Schengen-Visum mit den im VIS gespeicherten biometrischen Daten (zehn Fingerabdrücke und Gesichtsbild). Dieser Abgleich wird an den schweizerischen Flughäfen seit dem 11. Oktober 2014 systematisch vorgenommen.



Die Schweiz gleicht die Fingerabdrücke von Asylsuchenden mit dem Visa-Informationssystem (VIS) ab.

## 4. Einbürgerungen

2019 sind beim Staatssekretariat für Migration (SEM) insgesamt 26 170 Einbürgerungsgesuche eingegangen. Das entspricht einem Rückgang um 15 % gegenüber dem Vorjahr, als im SEM 30 621 Gesuche entgegengenommen wurden. Ein Gesuch kann mehrere Personen betreffen.

42 050 Personen haben 2019 das Schweizer Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben – 2091 Personen weniger als im Jahre 2018, als 44 141 Personen eingebürgert wurden.

Die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen hat gegenüber dem Vorjahr um 4 % zugenommen. Bei den erleichterten Einbürgerungen ist eine Abnahme um 30 % zu verzeichnen und bei

den Wiedereinbürgerungen eine Zunahme um 58 %. Der Grund für die Abnahme bei den erleichterten Einbürgerungen ist einerseits darin zu sehen, dass viele Personen ihr Gesuch vor Inkraftsetzung des neuen Rechts per 1. Januar 2018 eingereicht haben. Andererseits formuliert das neue Recht auch für Personen, die sich erleichtert einbürgern können, strengere Anforderungen (beispielsweise Sprachanforderungen).

33 975 Personen erwarben das Schweizer Bürgerrecht durch ordentliche Einbürgerung (im Vorjahr 32 702 Personen), 7874 Personen durch erleichterte Einbürgerung (im Vorjahr 11 312 Personen) und 201 Personen durch Wiedereinbürgerung (im Vorjahr 127 Personen).

### Einbürgerungen vom 1.1.2019 bis zum 31.12.2019 nach Nationalität<sup>2</sup>

Nationalität	Total Einbürgerungen	davon wohnhafte in der Schweiz	davon wohnhafte im Ausland	Einbürgerungen		
				Ordentliche Einbürgerungen	Erleichterte Einbürgerungen	Wieder- einbürgerungen
Deutschland	6 763	6 600	163	5 743	1 006	14
Italien	4 945	4 825	120	3 817	1 119	9
Frankreich	3 568	2 733	835	2 395	1 122	51
Kosovo	3 351	3 350	1	3 047	301	3
Portugal	2 793	2 787	6	2 641	151	1
Türkei	1 803	1 795	8	1 527	274	2
Nordmazedonien	1 705	1 705	0	1 543	161	1
Serbien	1 366	1 362	4	1 200	165	1
Spanien	1 305	1 270	35	1 079	222	4
Grossbritannien	914	843	71	738	174	2
Bosnien und Herzegowina	845	845	0	741	100	4
Sri Lanka	658	656	2	636	22	0
Kroatien	560	558	2	493	67	0
Russland	536	532	4	412	120	4
USA	525	376	149	287	214	24
Brasilien	512	463	49	258	251	3
Irak	323	323	0	306	17	0
Polen	313	308	5	249	64	0
Belgien	304	295	9	259	45	0
Indien	296	293	3	275	21	0
Übrige	8 665	8 027	638	6 329	2 258	78
<b>Total</b>	<b>42 050</b>	<b>39 946</b>	<b>2 104</b>	<b>33 975</b>	<b>7 874</b>	<b>201</b>

<sup>2</sup> Nicht berücksichtigt sind der Bürgerrechtserwerb durch Adoption und Feststellungen des Bürgerrechts, weil das SEM an diesen Verfahren nicht beteiligt ist.





*Rebeca Olvera, Opersängerin, aus Mexiko*



## 5. Internationale Zusammenarbeit

In den letzten Jahren war die schweizerische Migrationsausserpolitik stark gefordert. Die Migrationsbewegungen über das Mittelmeer, der Syrienkonflikt, die Instabilität in Libyen und die europäische Zusammenarbeit erfordern eine schnelle Reaktion und ein wachsendes Engagement vor Ort.

### Europäische Migrationszusammenarbeit

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der europäischen Zusammenarbeit. Aufgrund ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin wirkt sie in Arbeitsgruppen der EU zu den relevanten Entwicklungen mit und bespricht Fragen von gemeinsamem Interesse im Gemischten Ausschuss.

Die Mitarbeit im Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) wurde auch 2019 fortgesetzt. Das Hauptgewicht lag dabei, wie im Vorjahr, auf der Entsendung von Asylexpertinnen und -experten des SEM nach Italien. Im Jahr 2018 leisteten 15 Mitarbeitende des SEM 1055 Einsatztage in Italien. 2019 wurde eine Expertin nach Zypern entsandt, und fünf Spezialisten waren in Italien im Einsatz. Daneben hat die Schweiz Projekte in Griechenland unterstützt, beispielsweise hat das SEM den Aufbau einer Tagesstätte für unbegleitete Asyl suchende Mädchen finanziell gefördert.

Infolge der Migrationskrise und der Terroranschläge in verschiedenen Städten Europas in den vergangenen Jahren hat die Europäische Union Neuerungen in der Schengener Informationsarchitektur beschlossen. Davon betroffen sein werden nicht nur die Migrations- und die Polizeibehörden, sondern auch die Grenzkontrollorgane.

Die Verordnung zur Schaffung eines elektronischen Ein- und Ausreisystems (EES) sowie die entsprechende Anpassung des Schengener Grenzkodex wurden Ende November 2017 durch die EU verabschiedet und der Schweiz im Januar 2018 notifiziert. Das EES sieht vor, dass alle Personen aus Nicht-Schengen-Staaten, die für einen kurzfristigen Aufenthalt in den Schengen-Raum einreisen, bei der Ein- und der Ausreise an den Schengen-Aussengrenzen u. a. mit biometrischen Identifikationsmerkmalen elektronisch erfasst werden. Personen, die sich länger als erlaubt im Schengen-Raum aufhalten, werden automatisch als «Overstayer» erkannt und zentral erfasst. Das bisherige System der Passstempe-lungen wird damit überflüssig. Die Einführung des EES ist auf das erste Quartal 2022 geplant.

Die Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Reiseinfor-mations- und -genehmigungssystems (ETIAS) wurde am 12. September 2018 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet. Das System sieht vor, dass visumsbefreite Personen aus Nicht-Schengen-Staaten bestimmte Angaben zu ihrer geplanten Reise sowie alphanumerische Daten zu ihrer Person vorab online registrieren und eine Reisegenehmigung beantragen müssen. Dies erlaubt eine tiefergehende Analyse des Sicherheits-, des Gesundheits- und des Migrationsrisikos der Einreisewilligen. Mit der weitgehend automatisierten Überprüfung soll erreicht werden, dass Personen, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, ihre Reise gar nicht erst antreten. Andernfalls verfügt die Grenzbeamtin oder der Grenz-beamte im Voraus über die relevanten Informationen. Die Registrierung ist gebührenpflichtig, und die Genehmigung garantiert keinen Anspruch auf Einreise. Es ist vorgesehen, das ETIAS Ende 2022 einzuführen.

---

### Infolge der Migrationskrise und der Terroranschläge hat die Europäische Union Neuerungen in der Schengener Informationsarchitektur beschlossen.

---

Die Schweiz hat die EES-Verordnung formell im Sommer 2019 übernommen. Das Verfahren zur Übernahme des ETIAS-Rechts ist gegenwärtig im Gang. Daneben wird die technische Implementierung der beiden Systeme vorbereitet.

Darüber hinaus arbeitet die Europäische Kommission daran, die bestehenden Systeme – Eurodac, Schengener Informationssystem (SIS) und Visa-Informationssystem (VIS) – zu verbessern, um Lücken zu schliessen. So soll in Zukunft im Eurodac beispielsweise auch das Gesichtsbild und im SIS die Wegweisungsverfugungen registriert werden.

Trotz der Einführung neuer Systeme und der geplanten Optimierung bestehender Systeme weist die Schengener Informationsarchitektur insbesondere im polizeilichen Bereich, aber auch im Migrationsbereich nach wie vor ein grosses Manko auf: Es fehlt die Kommunikation zwischen den Systemen. Daten von Drittstaatsangehörigen werden zwar in verschiedenen Systemen erfasst, sind aber momentan nur isoliert vorhanden. Dies macht die Recherchen in den Systemen aufwendiger als nötig. Für ein effizientes Arbeiten ist deshalb zentral, dass die Systeme miteinander kommunizieren und interoperabel sind. Die Europäische Kommission will unter dem Titel «Interoperabilität» neue Funktionen entwickeln. So sollen nach der Umsetzung die zuständigen Behörden beispielsweise durch eine einzige Suchanfrage über alle in den europäischen Systemen gespeicherten und ihnen zugänglichen Informationen verfügen. Ausserdem soll der systematisierte Abgleich der Daten in den einzelnen Systemen erlauben, Mehrfach-Identitäten zu erkennen und Identitätsdiebstahl zu verhindern. Das Ziel dieser Weiterentwicklungen sind effizientere Grenzkontrollen und insgesamt ein sicherer Schengen-Raum. Neue Datenerhebungen oder Zugriffsrechte sind damit nicht verbunden. 2019 wurden die rechtlichen Grundlagen verabschiedet. In den kommenden Jahren steht die technische und organisatorische

Umsetzung an. Auch im Rückkehrbereich arbeitet die Schweiz auf bi- und multilateraler Ebene intensiv mit europäischen Staaten zusammen. So engagiert sie sich in mehreren europäischen Gremien und Arbeitsgruppen, zum Beispiel in der Return Experts Group des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN) oder im European Return and Reintegration Network (ERRIN). Bei einigen Gremien hat sie auch den Vorsitz inne, zum Beispiel bei der Länderarbeitsgruppe Äthiopien von Frontex. Im Jahr 2019 leisteten erstmals fünf polizeiliche Rückkehrbegleiter aus der Schweiz einen Frontex-Einsatz im Rückkehrbereich an einem Hotspot, einem von der EU unterstützten Aufnahme- und Verfahrenszentrum, in Griechenland.

Im Rahmen des geplanten personellen und finanziellen Ausbaus der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurde das Mandat von Frontex im Rückkehrbereich umfassend erweitert. Frontex ist neu die zentrale europäische Agentur im Rückkehrbereich und soll die Mitgliedstaaten auch bei der Ausarbeitung von Wegweisungsverfügungen, bei der Beschaffung von Reisedokumenten sowie beim Aufbau nationaler Rückkehrmanagementsysteme unterstützen. Zudem verstärkt die Agentur auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Die Verhandlungen zur neuen Verordnung wurden im März 2019



*Die Weiterentwicklungen der Schengener Informationsarchitektur haben effizientere Grenzkontrollen und einen sichereren Schengen-Raum zum Ziel.*

abgeschlossen. Am 4. Dezember 2019 trat sie auf europäischer Ebene in Kraft. Zur vollständigen Übernahme der Verordnung durch die Schweiz innerhalb der vertraglichen Zweijahresfrist wird gegenwärtig eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet. Parallel dazu revidiert die EU ihre Rückführungsrichtlinie, um die Prozesse in diesem Bereich effizienter zu gestalten. Die Beratungen aufseiten des Rates und des Parlaments wurden 2019 abgeschlossen, der Trilog (Verhandlung zwischen Kommission, Parlament und Rat) soll im ersten Halbjahr 2020 beginnen. Beide Projekte gehen die wichtigsten Hindernisse bei der Rückkehr an, die bei den Schengen-Evaluationen festgestellt worden waren.

Im Weiteren wurde im Juni 2019 eine Revision des Visa-Kodex angenommen. Das neue Recht, das am 2. Februar 2020 in Kraft getreten ist, erlaubt bei Regelungen für Schengen-Visa gegenüber Drittstaaten gemeinsame Sanktionen und Anreize je nach der Kooperation dieser Staaten im Rückkehrbereich.

Der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze, Laufzeit 2014–2020) wurde 2019 weiter umgesetzt. Die Schweiz beteiligt sich seit 2018 offiziell am Fonds. Mit den bisherigen Zuweisungen in Höhe von rund 37 Millionen Franken werden in der Schweiz diverse Projekte innerhalb der Zielvorgaben des Fonds gefördert. 2019 erhielt die Schweiz zusätzlich rund 7 Millionen Franken aus dem Fonds. Diese Mittel sind für die Einrichtung des ETIAS sowie für die Erneuerung des SIS und weiterer bestehender IT-Systeme einzusetzen.

### **Zusammenarbeit mit Drittstaaten und multilateraler Migrationsdialog**

Die Schweiz sucht und pflegt auch mit zahlreichen Staaten ausserhalb der EU eine gute Kooperation. Sie hat in den vergangenen Jahren bilaterale Instrumente entwickelt, die es ihr erlauben, ihre Interessen im Migrationsbereich mit unterschiedlichen Graden von Zusammenarbeit zu verfolgen: Migrationsdialoge, diverse Abkommen im Visumsbereich, Rückübernahmeabkommen und Migrationspartnerschaften.

Die Schweiz hat mit sechs Staaten eine Migrationspartnerschaft: mit Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria, Tunesien und Sri Lanka. Dank der seit Oktober 2018 bestehenden Migrationspartnerschaft mit Sri Lanka kann die langjährige Zusammenarbeit im Rückkehrbereich auf andere thematische Bereiche ausgeweitet werden.

2019 wurden Kontakte mit weiteren Schlüsselstaaten in der Migration verstärkt oder neu geknüpft. So konnten zum Beispiel Rückkehrvereinbarungen zwischen der EU und Äthiopien bzw. zwischen der EU und Bangladesch auch auf die Schweiz ausgeweitet werden. Mit Mali und Gambia wurden Gespräche über den Abschluss bilateraler Abkommen geführt. 2019 ist zudem ein im Vorjahr mit dem Libanon ausgehandeltes Abkommen zur Visumsbefreiung von Inhaberinnen und Inhabern eines Diplomatenpasses in Kraft getreten.

Auf globaler Ebene engagiert sich das SEM durch Teilnahme am internationalen Migrationsdialog sowie in den Steuerungsorganen der UNO (UNHCR-Exekutivkomitee, IOM-Rat) für die Stärkung der globalen Migrationsgouvernanz. Das Engagement auf multilateraler Ebene ermöglicht der Schweiz zudem, in prioritären Angelegenheiten Einfluss zu nehmen und an der Koordination von Resettlement- und anderen humanitären Aufnahmeaktionen mitzuwirken.

Ziel ist vor allem eine bessere Zusammenarbeit zwischen Ziel-, Herkunfts- und Transitstaaten in Fragen der Migration. Der Khartum- und der Rabat-Prozess koordinieren zudem Projekte zur Umsetzung des Valletta-Aktionsplans, die über den EU-Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika finanziert werden. Die Schweiz leistet einen Beitrag an diesen Fonds.

Im Zusammenhang mit diesen Instrumenten sowie durch Initiativen der Schweiz können Projekte und Programme zum Schutz vor Ort in Drittstaaten umgesetzt werden. Ziel ist es, die Lebensbedingungen der Migrantinnen und Migranten sowie der Flüchtlinge zu verbessern (Schutz, Registrierung, Ausbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung usw.) und die Aufnahme- und Schutzkapazitäten der Erstaufnahmeländer durch effizientere Gestaltung der nationalen Asyl- und Migrationssysteme zu stärken. So unterstützt die Schweiz etwa in Tunesien, im Libanon oder in der Türkei Projekte, die darauf abzielen, die Kapazitäten der jeweiligen Behörden im Grenz- und Migrationsmanagement zu stärken. Am Horn von Afrika stärkt die Schweiz durch eine Partnerschaft mit der regionalen Organisation IGAD den nationalen und regionalen Kapazitätsaufbau für eine bessere Migrationsgouvernanz und unterstützt die Süd-Süd-Mobilität.



Nebst dem Horn von Afrika, der Balkanregion und Nordafrika (Mittelmeerroute) blieb 2019 auch der Mittlere Osten für das SEM prioritär.

In Syrien dauerten insbesondere die militärischen Auseinandersetzungen um Idlib weiter an und führten zu zahlreichen neuen Vertreibungen. In den Nachbarländern Syriens halten sich nach wie vor über fünfzehn Millionen Flüchtlinge auf; Rückkehr findet nur in äusserst geringem Ausmass statt. Zudem erhöhten sich im letzten Jahr die soziopolitischen Spannungen auch im Libanon und im Irak erheblich. Die Aufrechterhaltung des Schutzes für Flüchtlinge sowie ein Beitrag zu langfristigen Lösungen sind in diesem hochfragilen Kontext von zentraler Bedeutung, gleichzeitig jedoch mit zahlreichen Herausforderungen verbunden. Vor diesem Hintergrund legte das SEM auch 2019 einen Schwerpunkt darauf, die Nachbarländer Syriens im Migrationsmanagement zu unterstützen und deren Aufnahme- und Schutzkapazitäten zu stärken. Mit dem Libanon und der Türkei fanden regelmässige Kontakte und Besuche auf allen

Ebenen statt, welchen es zu verdanken ist, dass die Migrationsbeziehungen trotz den innenpolitisch turbulenten Situationen sehr gut sind. Darüber hinaus unterstützte das SEM ein sogenanntes Migrant Service Center in der türkischen Provinz Adana, das Flüchtlinge mit Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeitsmarktzugang versorgt, aber auch Hilfestellungen für die Lokalbevölkerung anbietet. Damit trägt das Zentrum zum Abbau oder zur Prävention von sozialen Spannungen bei, was in dem wirtschaftlich und sozial schwierigen Kontext der Türkei von hohem Wert ist.

Ferner unterstützte das SEM die Registrierung und die Dokumentierung papierloser Flüchtlinge in Jordanien und im Libanon. Eine korrekte Dokumentierung von Aufenthalt, Heirat und Geburten ist für viele Flüchtlinge auch nach vielen Jahren im Exil keine Selbstverständlichkeit, hat aber einen enormen Einfluss auf die Zukunftsperspektiven und mögliche dauerhafte Lösungen: Resettlement, erfolgreiche Integration im Exilland oder aber spätere Rückkehr und Reintegration ins Heimatland.



*Das SEM unterstützt die Registrierung und die Dokumentierung papierloser Flüchtlinge im Libanon. Eine korrekte Dokumentierung von Aufenthalt, Heirat und Geburten hat einen enormen Einfluss auf die Zukunftsperspektiven dieser Flüchtlinge.*

## 6. Asylbereich

### Europäische Trends

Im Jahr 2019 nahm die Zahl der in Europa gestellten Asylgesuche erstmals seit 2015 wieder zu, was primär auf eine Zunahme der Asylgesuche von Staatsangehörigen visumsbefreiter lateinamerikanischer Staaten zurückzuführen ist. Betroffen von dieser Entwicklung ist hauptsächlich Spanien. Auch die Migration aus der Türkei nach Griechenland und weiter über den Balkan nahm in der zweiten Jahreshälfte 2019 deutlich zu. Im Vergleich zum Herbst 2015 (210 000 Anlandungen allein im Oktober 2015) ist die Zahl der Überfahrten tief. In Italien landeten im Durchschnitt pro Monat knapp 1 000 Personen an und auf Malta knapp 300. Auf der westlichen Mittelmeerroute ging der Umfang der Migration um fast 50 % zurück. Insgesamt wurden 2019 in Europa rund 710 000 Asylgesuche registriert. Dies waren rund 75 500 Gesuche mehr als 2018 (634 000 Asylgesuche). Diese Zahl lässt keinen direkten Rückschluss auf die Zahl der Asylsuchenden Personen zu, die in diesem Jahr nach Europa gelangten. Migranten suchen oft in mehreren Staaten um Asyl nach und erscheinen dann mehrfach in der Statistik.

### Asylgesuche in der Schweiz

In der Schweiz wurden 2019 14 269 Asylgesuche gestellt. Das sind 986 Gesuche weniger als 2018 (–6,5 %). Die Zahl der monatlich gestellten Asylgesuche bewegte sich im relativ engen Bereich zwischen 1 003 (Juni) und 1 311 (Juli). Die in der Vergangenheit üblichen grösseren jahreszeitlichen Schwankungen blieben weitgehend aus. Da die Anlandungen in Süditalien auf sehr tiefem Niveau verharrten, kam es nicht zum üblichen Anstieg der Asylgesuche im Verlauf des Frühjahrs. Die ausserordentlich kleine Zahl von Asylgesuchen im Monat Juni wurde im Juli kompensiert. Der Grund für dieses europaweit zu beobachtende Phänomen ist nicht bekannt.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten lag die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz auch 2019 auf einem tiefen Niveau. Trotz einem nach wie vor grossen Potenzial in Italien war der Umfang der Weiterwanderung in die Schweiz gering. Dies hatte mehrere Gründe: Zum einen landeten nur noch vereinzelt eritreische Staatsangehörige in Süditalien an. Zum anderen blieben Deutschland und Frankreich primäres Ziel der Men-

### Wichtigste europäische Zielstaaten von Asylsuchenden 2019<sup>3</sup>

Land	Asylgesuche 2019	Asylgesuche 2018	Veränderung absolut	Veränderung relativ
Deutschland	152 000	162 000	–10 000	–6 %
Frankreich	126 500	117 000	+9 500	+8 %
Spanien	117 500	54 000	+63 500	+118 %
Griechenland	77 000	67 000	+10 000	+15 %
Grossbritannien	43 500	38 000	+5 500	+14 %
Italien	39 500	56 000	–16 500	–29 %
Belgien	27 500	22 500	+5 000	+22 %
Niederlande	25 000	24 000	+1 000	+4 %
Schweden	21 000	21 500	–500	–2 %
Schweiz	14 269	15 255	–986	–6 %
Zypern	13 000	8 000	+5 000	+63 %
Österreich	12 500	13 000	–500	–4 %

### Wichtigste Herkunftsländer von Asylsuchenden in Europa 2019<sup>3</sup>

Land	visumsbefreit	Asylgesuche 2019 in Europa	Veränderung gegenüber 2018	Asylgesuche 2019 in der Schweiz	Anteil der Schweiz an allen Gesuchen
Syrien	Nein	71 000	–4 000	1 100	1,5 %
Afghanistan	Nein	59 000	+13 000	1 397	2,4 %
Venezuela	Ja	45 000	+23 000	41	0,1 %
Irak	Nein	34 000	–8 000	550	1,6 %
Kolumbien	Ja	32 000	+22 000	121	0,4 %
Pakistan	Nein	29 000	+/-0	98	0,3 %
Türkei	Nein	26 500	+2 000	1 287	4,9 %
Nigeria	Nein	24 500	–500	354	1,4 %
Iran	Nein	24 500	–1 000	539	2,2 %
Albanien	Ja	23 000	+1 000	134	0,6 %
Georgien	Ja	22 000	+2 000	601	2,7 %

<sup>3</sup> Die Zahlen sind gerundet und teilweise provisorisch. Asylgesuchszahlen werden unterschiedlich aggregiert. Die hier verwendeten Zahlen stammen vom European Asylum Support Office (EASO). Daten aus anderen Quellen, z. B. von Eurostat oder UNHCR, können von den hier aufgeführten Zahlen abweichen.

schen, die aus Italien weiterwanderten. Die Schweiz wurde auch 2019 bewusst umgangen, oder es wurde versucht, die Schweiz unbemerkt zu durchqueren. Bei einem Aufgriff durch das Grenzschutzkorps an der Südgrenze stellte nur eine kleine Minderheit ein Asylgesuch. Die übrigen aufgegriffenen Personen wurden nach Italien rücküberstellt oder weggewiesen. Im Gegensatz zu Spanien und weiteren europäischen Ländern fiel die Zunahme der lateinamerikanischen Asylsuchenden ohne Visumpflicht hierzulande gering aus (2018: 144 Gesuche; 2019: 201 Gesuche, davon 121 aus Kolumbien und 41 aus Venezuela).

Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2019 bei 2,0 %, d. h. 0,4 Prozentpunkte tiefer als 2018. Es handelt sich um den niedrigsten Wert seit dem Ende des Kalten Krieges.

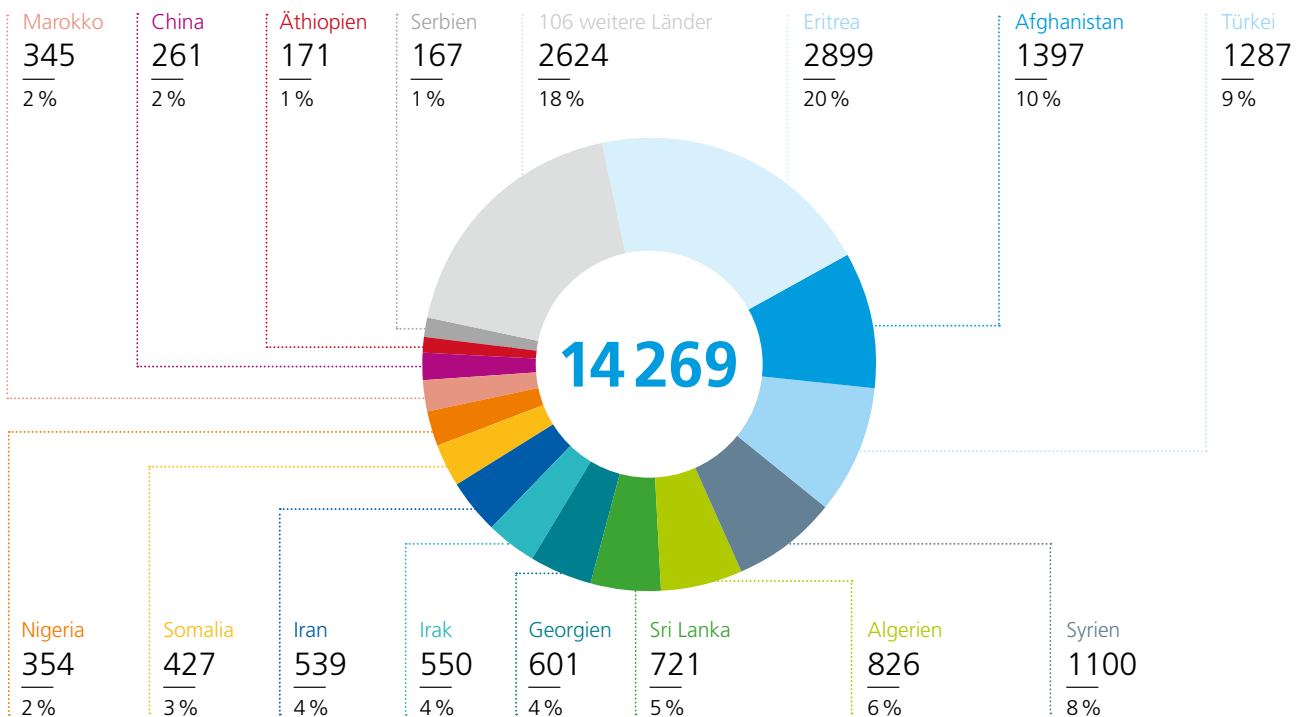
Der schweizerische Wert von 1,7 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2018: 1,8) lag 2019 weiterhin über dem europäischen Durchschnitt von 1,4 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2018: 1,2). Die meisten Asylgesuche pro 1000 Einwohner verzeichneten 2019 in Europa Zypern (15,5), Malta (7,5), Griechenland (7,0), Luxemburg (3,5), Spanien (2,5) und Belgien (2,4).

Wichtigstes Herkunftsland war im Jahr 2019 erneut Eritrea. Es wurden 2899 Asylgesuche von Eritreerinnen und Eritreern registriert (2018: 2825). Davon entfielen 1053 auf Familienzusammenführungen, 4 auf das europäische Relocation-Programm, 1434 auf Geburten und 107 auf Mehrfachgesuche, also nur 301 auf primäre Gesuche.

**Behandlung der Asylgesuche**

Im Jahr 2019 hat das SEM als erste Instanz 19 140 Asylgesuche erledigt, das sind 6963 (26,7 %) weniger als im Jahr 2018 (26 103 Erledigungen). Hauptursache dieses Rückgangs ist die Neustrukturierung des Asylsystems mit der Beschleunigung

**Die wichtigsten Herkunftsländer von Asylsuchenden in der Schweiz 2019**





der Asylverfahren, wofür grössere Personalressourcen notwendig sind. Zudem ging auch die Anzahl der weniger zeitaufwendigen Erledigungen zurück: 2019 gab es 1465 Nichttretensentscheide Dublin und 214 formlose Abschreibungen weniger als 2018.

5551 Personen erhielten im Jahr 2019 Asyl (2018: 6358; –12,7 %). Die Anerkennungsquote (Asylgewährung) lag damit bei 31,2 % und war deutlich höher als im Vorjahr (2018: 25,9 %).

2019 wurden zudem 5501 vorläufige Aufnahmen verfügt (2018: 9174; –40,0 %), davon 5021 (2018: 8568; –41,4 %) aufgrund negativer erstinstanzlicher Asylentscheide. 4162 vorläufige Aufnahmen wurden beendet (2018: 4137; +0,6 %). Die Schutzquote (Anteil der Asylgewährungen und der vorläufigen Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide) betrug 2019 59,3 % (2018: 60,8 %) der materiellen Entscheide (ohne Abschreibungen). Der Bestand an erstinstanzlich hängigen Asylgesuchen nahm im Jahr 2019 gegenüber dem Stand von Ende 2018 (11 594) um 3217 auf 8377 Personen ab (–27,7 %).

### Erstinstanzliche Verfahrensdauer

Die erstinstanzliche Verfahrensdauer betrug 2019 im Gesamtdurchschnitt 341 Tage. Dieser Wert ist wesentlich von den Gesuchseingängen, den Ressourcen für die Gesuchserledigung sowie der Behandlungsstrategie abhängig und kann deshalb von Jahr zu Jahr stark schwanken (2018 betrug dieser Wert 466 Tage, 2017 340 Tage, 2016 250 Tage, 2015 278 Tage; 2014 waren es 401 Tage, 2013 258 Tage und 2012 163 Tage). Die durchschnittliche Dauer aller Verfahren ist wegen der verschiedenen Gesuchstypen ein wenig aussagekräftiger Indikator. Die Erledigungen und Verfahrensdauern können in folgende fünf Kategorien aufgeteilt werden:

- die Behandlung der noch vor dem 1. März 2019 unter altem Recht gestellten Asylgesuche mit einem Anteil im Jahr 2019 von 65 % der Erledigungen und einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 495 Tagen
- die beschleunigten Verfahren unter dem neuen Asylrecht mit einem Anteil von 19 % und einer Dauer von 49 Tagen
- die Dublin-Verfahren mit einem Anteil von 10 % und einer Dauer von 36 Tagen
- die bereits unter dem neuen Asylrecht abgeschlossenen erweiterten Verfahren mit einem Anteil von etwas über 2 % und einer Dauer von 109 Tagen
- neurechtliche Sonderverfahren und Spezialfälle mit einem Anteil von knapp 4 % und einer Dauer von 56 Tagen.

### Dublin-Verfahren

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

Im Jahr 2019 hat die Schweiz bei 4848 Personen einen anderen Dublin-Staat um Übernahme ersucht, weil dieser nach ihrer Auffassung für die Bearbeitung des Asylgesuchs zuständig ist. Bei 3379 Personen erklärte sich der ersuchte Staat als zuständig und zur Übernahme bereit, 1724 Personen konnten auf dem Luft- oder dem Landweg dem zuständigen Dublin-Staat überstellt werden. Im gleichen Zeitraum wurden 1164 Personen der Schweiz überstellt. Die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten funktioniert gut. Wie bereits in den Vorjahren kamen die meisten Dublin-Staaten der Pflicht zur Registrierung eintreffender Migrantinnen und Migranten konsequent nach.

### Überprüfung der vorläufigen Aufnahme von Personen aus Eritrea

Nach dem Referenzurteil des Bundesverwaltungsgerichts D-2311/2016 vom 31. August 2017 wurde der Bundesrat mit der Motion 18.3409 Müller Damian vom 29. Mai 2018 beauftragt, die vorläufige Aufnahme von 3400 Personen aus Eritrea zu überprüfen. Die Ergebnisse sollen dem Parlament in einem Bericht dargelegt werden. Insbesondere soll der Bundesrat aufzeigen, warum vorläufige Aufnahmen nach dieser Überprüfung nicht aufgehoben wurden und ob Personen, deren vorläufige Aufnahme beendet wurde, schon ausgeweisungsberechtig sind oder sich noch in der Schweiz aufhalten.

Das SEM hat zwischen Februar 2018 und September 2019 rund 3000 vorläufige Aufnahmen untersucht, die wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Eritrea angeordnet worden waren. (Nicht einbezogen wurden rund 400 vorläufige Aufnahmen, die erst nach dem erwähnten Gerichtsurteil und aufgrund der neuen Lagebeurteilung verfügt worden waren.) Das SEM hat die Aktion ausgewertet und wird die gewonnenen Erkenntnisse bis zum Frühjahr 2020 in den Bericht an das Parlament einfließen lassen.

## Resettlement

Der Bundesrat hat am 30. November 2018 im Grundsatz entschieden, sich weiterhin am Resettlement-Programm des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) zu beteiligen. Am 29. Mai 2019 hat er die Umsetzung des Konzepts für die Aufnahme von Gruppen anerkannter Flüchtlinge genehmigt. Er hat unter anderem beschlossen, in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt bis zu 1600 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen, die sich in einer prekären Lage in Erstaufnahmeländern befinden.

Mindestens 80 % dieser Flüchtlinge sollen aus Krisenregionen im Nahen Osten und entlang der Migrationsroute über das zentrale Mittelmeer aufgenommen werden. Maximal 20 % des Kontingents sollen für kurzfristige Notsituationen verwendet werden können.

Für eine Aufnahme im Rahmen des Resettlements muss eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein. Dazu gehören die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch das UNHCR und eine erhöhte Schutzbedürftigkeit, der im Erstaufnahmeland nicht entsprochen werden kann. Eine weitere Voraussetzung ist die Bereitschaft zur Integration in der Schweiz, namentlich die Anerkennung der Werte der Bundesverfassung, ein Wille zum Spracherwerb sowie zur Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben. Der Bundesrat kann ein laufendes Programm jederzeit sistieren, insbesondere wenn die Zahl der Asylgesuche stark ansteigt. Die Begleitgruppe aus Vertretern von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wird zur Umsetzung regelmässig konsultiert.

Das SEM überprüft in jedem Einzelfall, ob die Aufnahmekriterien erfüllt sind und allfällige Ausschlussgründe vorliegen, und führt zu diesem Zweck mit jeder über 14-jährigen Person vor Ort eine Anhörung durch. Im Jahr 2019 reisten mit dem Resettlement-Programm insgesamt 1009 Personen in die Schweiz ein (gemäss den Bundesratsbeschlüssen vom 9. Dezember 2016 und vom 30. November 2018).

## Behandlung der Asylgesuche

Erledigungen	2019	Veränderung 2018–2019	Veränderung 2018–2019
Asylgewährungen	5551	–807	–12,7 %
Anerkennungsquote <sup>4</sup>	31,2 %	+5,3 Prozentpunkte	+20,5 %
Schutzquote <sup>5</sup>	59,3 %	–1,5 Prozentpunkte	–2,5 %
Nichteintretensentscheide	3362	–1383	–29,1 %
davon Nichteintretensentscheide Dublin (inkl. anderer Übernahmeverfahren) <sup>6</sup>	3023	–1417	–31,9 %
Ablehnungen	8902	–4559	–33,9 %
Abschreibungen	1325	–214	–13,9 %
<b>Total Erledigungen</b>	<b>19140</b>	<b>–6963</b>	<b>–26,7 %</b>
<b>Erstinstanzlich hängige Gesuche</b>	<b>8377</b>	<b>–3217</b>	<b>–27,7 %</b>

<sup>4</sup> Anteil Asylgewährungen an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

<sup>5</sup> Anteil Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide an allen Erledigungen ohne Abschreibungen.

<sup>6</sup> Seit ihrer Umsetzung am 1. Januar 2014 fallen gewisse Kategorien von ausländischen Staatsangehörigen nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-III-Verordnung; bei diesen muss ein Ersuchen um Übernahme im Rahmen der Rückführungsrichtlinie beziehungsweise der bilateralen Rückübernahmeabkommen erfolgen.

## 7. Härtefallbewilligungen

Das Asylgesetz und das Ausländer- und Integrationsgesetz sehen drei Härtefallkategorien vor. In den folgenden Fällen können die Kantone unter Vorbehalt der Zustimmung des Staatssekretariats für Migration eine Aufenthaltsbewilligung erteilen:

- Nach dem Asylgesetz können Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, 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 2019 erhielten auf diese Weise 153 Asylsuchende eine Aufenthaltsbewilligung.
- Das Ausländer- und Integrationsgesetz sieht bei vorläufig aufgenommenen Personen vor, dass nach mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz auf Gesuch hin vertieft geprüft werden muss, ob ein persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2019 erhielten 2542 vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung.
- Zudem ermöglicht das Ausländer- und Integrationsgesetz allgemein die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Im Jahr 2019 erhielten 1096 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung. Eine besondere Aufenthaltsregelung ist überdies für Personen möglich, deren Ehe aus besonderen Gründen (z.B. eheliche Gewalt, Zwangsheirat) beendet worden ist und die dadurch ihren Aufenthaltsstatus verlieren würden.



*2019 erhielten 1096 Personen, die sich ohne ausländerrechtliche Anwesenheitsregelung in der Schweiz aufhielten (Sans-Papiers), eine Aufenthaltsbewilligung.*





*Thupten Legmen, Mönch, aus Indien*



## 8. Rückkehr

Im Rückkehrbereich steht die Förderung der freiwilligen oder pflichtgemässen Ausreise der weggewiesenen Asylsuchenden mit Rückkehrhilfe im Vordergrund. Das SEM finanziert entsprechende Beiträge sowie Beratungsstellen in den Kantonen und den Bundesasylzentren. Wenn die betroffenen Personen der Aufforderung, das Land zu verlassen, nicht Folge leisten, können Zwangsmassnahmen angeordnet und Rückführungen organisiert werden. Auch andere Ausländerinnen und Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, können weggewiesen werden.

### Rückkehrhilfe

2019 erhielten 1076 Personen aus über 60 Ländern Rückkehrhilfe. Die fünf Länder mit der höchsten Anzahl an solchen Ausreisenden waren Algerien (99 Ausreisende), Kosovo (56), der Irak (51), Nigeria und die Türkei (je 37).

Das letzte Jahr stand auch bei der Rückkehrhilfe im Zeichen der im März eingeführten beschleunigten Asylverfahren. Im neuen System wird die Rückkehr in den Bundesasylzentren systematisch von Beginn an thematisiert.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Rückkehrhilfe ab Bundesasylzentren (RAZ) spielen zwei allgemeine Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle: Zum einen fördern schon die beschleunigten Verfahren an sich die Rückkehrbereitschaft, weil die Asylsuchenden früher wissen, ob sie eine Bleibeperspektive haben oder nicht. Zum anderen erfolgen die zwangsweisen Rückführungen, insbesondere die Dublin-Überstellungen, nach Abschluss der beschleunigten Verfahren direkt ab den Bundesasylzentren, sodass diese Alternative den potenziell betroffenen Asylsuchenden deutlicher bewusst wird.

Daneben versucht das SEM im Rahmen der Neustrukturierung mit gezielten Massnahmen, die RAZ bei Personen, deren Asylgesuche aussichtslos sind, stärker zu fördern. Wesentlich sind dabei die folgenden Elemente:

- die Chancenberatung durch die Rechtsberatung bezüglich der Aussichten auf Asyl oder temporären Aufenthalt (Perspektive),
- die durch das SEM geführten Ausreisegespräche bezüglich der Rückkehroptionen und insbesondere die erhöhten Leistungen bei einer gleichzeitig degressiven Ausgestaltung der Rückkehrhilfe (wer rasch ausreist, wird belohnt und erhält höhere Leistungen).

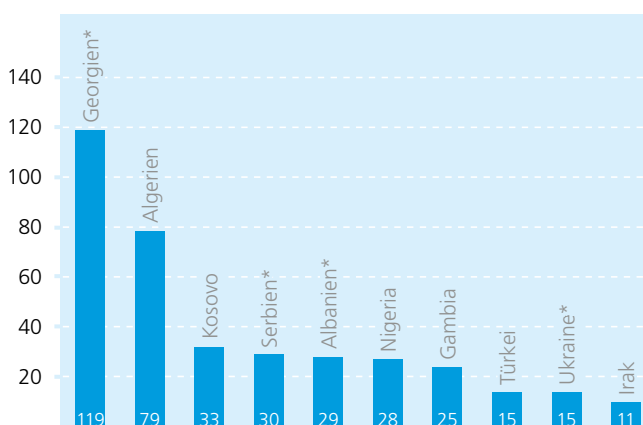
Um die höchstmögliche Rückkehrhilfe (finanzielle Starthilfe und Projekthilfe) zu erhalten, müssen Asylsuchende ihr Asylgesuch zurückziehen. Verzichten sie nach dem erstinstanzlichen Entscheid auf eine Beschwerde, erhalten sie zwar nur eine reduzierte Starthilfe, aber immer noch eine Projekthilfe. Diese wird erst bei einer späteren Ausreise nach einem erfolglosen Beschwerdeverfahren gestrichen.

Seit Einführung des neuen degressiven Systems zwischen März und Ende Dezember 2019 reisten 545 Personen mit RAZ aus. Dies entspricht einem Anstieg um 31 % im Vergleich zur gleichen Periode des Vorjahres. Diese Entwicklung im Rahmen der Einführungsphase ist bemerkenswert. Nicht nur, weil sie die rascheste und günstigste Form der Rückkehr darstellt, sondern auch, weil sie den Migranten selbst am meisten Vorteile bietet, namentlich Projekthilfen für die Reintegration in der Heimat.

Einige Eckwerte der RAZ von März bis Dezember 2019:

- Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Personen, welche die degressive Rückkehrhilfe beanspruchten, betrug 44 Tage oder zehn Tage weniger als im alten System.
- 52 % der Zurückkehrenden reisten nach einem Gesuchsrückzug vor Erhalt des Asylentscheids aus, 21 % nach einem Beschwerdeverzicht. Bei beinahe drei Vierteln der ausgereisten Personen konnte somit der Aufenthalt in der Schweiz entscheidend verkürzt und Ressourcen gespart werden.
- Die durchschnittliche Rückkehrhilfe pro ab Bundesasylzentren ausgereiste Person betrug 1069 Franken.
- Top-Ten-Nationen:

### Freiwillige Ausreisen ab Bundesasylzentren



\* Personen aus visumsbefreiten Staaten erhalten keine finanzielle Rückkehrhilfe

### Zwangsmassnahmen

Gegen Personen, die voraussichtlich oder tatsächlich nicht pflichtgemäss ausreisen, können die kantonalen Migrationsbehörden im Hinblick auf den Vollzug der Wegweisung Zwangsmassnahmen anordnen.

Insgesamt wurde im vergangenen Jahr in 2921 Fällen ausländerrechtliche Administrativhaft angeordnet (2018: 3284). Die meisten inhaftierten Personen stammten 2019 aus Algerien, Nigeria und Albanien.

Die durchschnittliche Dauer der ausländerrechtlichen Administrativhaft ist im vergangenen Jahr leicht, auf 28 Tage, angestiegen (2018: 25 Tage). Die Rückführungsquote betrug während der letzten drei Jahre 86 %, bei der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens sogar 92 %. In den übrigen Fällen kam es zu einer Entlassung aus der Haft.

### Rückführungen auf dem Luftweg

Im Jahr 2019 sind insgesamt 5961 Personen aus dem Asyl- und dem übrigen Ausländerbereich behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist (2018: 6137 Ausreisen). Die Anzahl der Ausreisen hat somit leicht abgenommen. Dies entspricht der Entwicklung bei den Asylgesuchen.

Die Ausreise aus der Schweiz erfolgte in 24 % der Fälle selbstständig (2018: 22 %). Zahlreiche weg- oder ausgewiesene Personen kamen hingegen der Aufforderung nicht nach, die Schweiz selbstständig zu verlassen. Die Mehrheit von ihnen konnte nach Vollzugsstufe 1 (polizeiliche Begleitung nur bis zum Einstieg in das Flugzeug) zurückgeführt werden. Bei 543 Personen (9 % der Ausreisen) war eine Begleitung durch speziell ausgebildete polizeiliche Begleitpersonen bis in den Zielstaat notwendig. 169 von ihnen wurden im Rahmen von insgesamt 39 Sonderflügen zurückgeführt (2018: 51 Sonderflüge). Bei 11 Sonderflügen handelte es sich um sogenannte EU-Sammelflüge, die durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) koordiniert und finanziert werden (2018: 15 EU-Sammelflüge). Zwei dieser Flüge hat die Schweiz als federführender Staat organisiert. Die Zusammenarbeit im Rahmen von Frontex bietet konkrete Vorteile. Auch übernimmt die von der Schweiz mitfinanzierte Agentur jährlich Flugkosten von 1,5 bis 2 Millionen Franken.



5961 Personen aus dem Asyl- und dem übrigen Ausländerbereich sind im vergangenen Jahr behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist.



## 9. Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen

Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) sind Massnahmen gegen Ausländerinnen und Ausländer vorgesehen, die in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, sie gefährden oder eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit darstellen. Zu diesen Massnahmen gehören die Wegweisung, die Ausweisung sowie das Einreiseverbot. Sowohl die Ausweisung als auch das Einreiseverbot haben einen präventiven und keinen strafrechtlichen Charakter. Solange sie aufrechterhalten werden, ist der betroffenen Person die Einreise in die Schweiz nur mit ausdrücklicher Genehmigung erlaubt. Gegenüber Staatsangehörigen der EU können Entfernung- bzw. Fernhaltungsmassnahmen nur ergriffen werden, falls eine tatsächliche, gegenwärtige und hin-

reichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht. Im Jahr 2019 wurden in der Schweiz insgesamt 12 932 Einreiseverbote verfügt (2018: 15 058).

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



*Im vergangenen Jahr wurden in der Schweiz insgesamt 12 932 Einreiseverbote verfügt.*

# C Neustrukturierung des Asylbereichs



Zarifeh Ghaderi, Fachfrau Gesundheit, aus dem Iran

## 1. Etappen und Elemente der Asylreform

### Ausländer- und Integrationsgesetz

Beauftragt von der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, legte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im März 2011 einen Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vor. Darin wurde eine grundlegende Neustrukturierung vorgeschlagen. Das Parlament schuf am 28. September 2012 in einer dringlichen Gesetzesrevision die Grundlage für die notwendigen Abweichungen vom geltenden Asylgesetz, um in einem Testbetrieb die beschleunigten Verfahrensabläufe einzuführen. Die Gesetzesvorlage für die gesamte Reform wurde am 25. September 2015 verabschiedet. Am 5. Juni 2016 wurde die Änderung des Asylgesetzes auch vom Volk klar angenommen. In Kraft getreten sind die neuen Bestimmungen am 1. März 2019.

Die schweizerische Asylpolitik verfolgt ein klares Ziel: Jede Person, die den Schutz der Schweiz benötigt und Anspruch darauf hat, soll diesen so rasch wie möglich erhalten; und wer kein Recht darauf hat, soll innert kürzester Frist in sein Herkunftsland zurückkehren. Um die Glaubwürdigkeit und Fairness unseres Asylsystems zu stärken, wurde daher beschlossen, die folgenden Schlüsselgedanken umzusetzen:

- Alle Akteure des Asylverfahrens befinden sich «unter dem gleichen Dach»
- Beschleunigung durch ein «getaktetes», in einem zeitlichen Raster ablaufendes Verfahren und strikte Einhaltung der Fristen
- Faire und rechtsstaatlich korrekte Verfahren mit einem unentgeltlichen Rechtsschutz für die Asylsuchenden
- Rasche Integration oder aber konsequenter Vollzug rechtskräftiger Wegweisungen.

Damit die raschen Asylverfahren unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und in fairer Weise durchgeführt werden, gewährleistet das revidierte Gesetz den Asylsuchenden einen Anspruch auf unentgeltliche Beratung über das Asylverfahren und auf eine unentgeltliche Rechtsvertretung bei jedem relevanten Verfahrensschritt (in der Vorbereitungsphase, im Dublin-Verfahren und im beschleunigten Verfahren). Ein Grossteil der Verfahren soll rasch, innert einer Frist von höchstens 140 Tagen, in den Bundesasylzentren (BAZ) durchgeführt werden (beschleunigte Verfahren).

Die Beratung und die Rechtsvertretung erlauben es den Asylsuchenden, effektiv Zugang zum Asylverfahren zu erlangen und ihre Interessen und Rechte in wirksamer Weise geltend zu machen. Die Beratung vermittelt ihnen allgemeine, leicht zugängliche Informationen und erlaubt es ihnen so, sich zu orientieren und Entscheide in Kenntnis der Sache zu fällen. Die Rechtsvertretung wiederum soll die Asylsuchenden individuell bei ihren administrativen Schritten unterstützen, indem sie auf eine korrekte Anwendung der Gesetzesbestimmungen achtet und gemäss ihrem Asylgesuch ihre Rechte und Interessen vertritt.

Eine Charta regelt die Beziehungen zwischen dem SEM und der Rechtsvertretung in den Bundesasylzentren. Sie legt die Richtlinien fest, die eine gute Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure fördern – immer mit dem obersten Ziel, rasche, korrekte und faire Asylverfahren durchzuführen.

---

### Am 1. März 2019 traten die neuen, beschleunigten Verfahrensabläufe in Kraft.

---

So nimmt die Rechtsvertreterin oder der Rechtsvertreter an allen relevanten Verfahrensschritten teil. Er oder sie ist namentlich bei der Anhörung zu den Asylgründen dabei, nimmt Stellung zum Entwurf eines negativen Entscheides des SEM und nimmt im Fall einer Beschwerde die Rechtsvertretung wahr.

Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende sieht das Asylgesetz vor, dass die zugewiesene Rechtsvertretung während des Aufenthalts im BAZ in der Eigenschaft als Vertrauensperson ihre Interessen vertritt. Sie muss sich also versichern, dass der oder die Minderjährige einen umfassenden Schutz erhält und dass alle Entscheide dem vorrangigen Interesse des Kindes Rechnung tragen.



Ergibt sich aus der Anhörung zu den Asylgründen, dass ein Entscheid nicht im beschleunigten Verfahren ergehen kann, namentlich weil zusätzliche Abklärungen vorzunehmen sind, wird das Gesuch im erweiterten Verfahren weiterbehandelt und die Person einem Kanton zugewiesen. Letzteres geschieht auch, wenn die Frist für den Aufenthalt in einem Bundeszentrum abläuft.

Im erweiterten Verfahren können sich die Asylsuchenden bei allen für den Asylentscheid relevanten Schritten an eine Rechtsberatungsstelle in ihrem Kanton wenden, dies ebenfalls unentgeltlich. Als entscheidungsrelevant gelten zusätzliche Anhörungen, die Gewährung des rechtlichen Gehörs oder Eingaben, die massgeblich zur Feststellung des Sachverhalts beitragen. Die 26 Stellen, die in den Kantonen diese Dienste erbringen können, sind bezeichnet worden.

Kanton	Rechtsberatungsstellen
AG	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Aargau, Aarau
AI	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
AR	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
BE	Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, Bern
BL	Anlaufstelle Baselland, Pratteln
BS	BAS Beratungsstelle für Asylsuchende Basel, Basel
FR	Caritas Suisse, BCJ Fribourg, Fribourg
GE	Caritas Genève, Genève
GL	Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende, Zürich
GR	Bündner Beratungsstelle für Asylsuchende, Chur
JU	Caritas Suisse, BCJ Jura, Delémont
LU	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
NE	Centre Social Protestant Neuchâtel, Neuchâtel
NW	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
OW	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
SG	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
SH	Beratungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Schaffhausen
SO	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Solothurn, Solothurn
SZ	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
TG	HEKS Rechtsberatungsstelle Thurgau, Amriswil
TI	SOS Ticino, Lugano
UR	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
VD	Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), Lausanne
VS	Centre Suisses-Immigrés, Sion
ZG	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
ZH	Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende, Zürich

## 2. Neue Organisation des SEM

Die Gesetzesrevision hat auch eine Anpassung der Organisation des Direktionsbereichs Asyl im SEM nötig gemacht. Es wurden sechs geografische Regionen gebildet. Um den Grossteil der Asylgesuche in den Bundeszentren behandeln zu können, wurden in jeder Region neue Verwaltungseinheiten geschaffen. In jeder der sechs Asylregionen findet sich nach dem gleichen Modell eine Abteilung mit einem Stab, einer Sektion Partner und Administration, einer Sektion Dublin/Rückkehr und zwei bis vier Sektionen Asylverfahren, je nach Grösse der Region und nach Zahl der zu behandelnden Gesuche. Jede Region soll je über mindestens ein Bundesasylzentrum (BAZ) mit Verfahrensfunktion und eines ohne Verfahrensfunktion verfügen. In den BAZ ohne Verfahrensfunktion halten sich Asylsuchende mit einem negativen Entscheid oder Personen aus Dublin-Fällen auf, die auf ihre Rückführung in den Herkunftsstaat bzw. die Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat warten.

---

### Die nun stark dezentralisierte Organisation des Direktionsbereichs Asyl bedingt mehr Koordination.

---

Praktisch alle Mitarbeitenden sind in Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion tätig. Die anderen Direktionsbereiche des SEM haben ebenfalls Personal den Regionen zugeteilt, und zwar für die Sicherheit, die Identifikation und die Personaladministration. Die neuen regionalen Einheiten sind dadurch autonomer und sie sind die privilegierten Partner der kantonalen Behörden der jeweiligen Region geworden.

Die nun stark dezentralisierte Organisation des Direktionsbereichs Asyl bedingt mehr Koordination. So wurde der Asylregion Bern eine zusätzliche Sektion zugeordnet, welche die Verteilung der Asylsuchenden sowie Themen und Projekte der Unterbringung schweizweit koordinieren soll. Die Einheiten in der Zentrale wurden ebenfalls restrukturiert, damit sie ihre Koordinations- und Unterstützungsaufgaben erfüllen können. Zwei neue Abteilungen haben den besonderen Auftrag, die Praxis im Asyl- und im Dublin-Verfahren festzulegen und zu koordinieren. Sie behandeln darüber hinaus bestimmte Sonderverfahren (namentlich das Resettlement sowie Wiedererwägungen) und regeln Fragen des Aufenthalts. Die Abteilung Analysen und Services wie auch die Abteilung Subventionen haben ihre Zuständigkeitsbereiche behalten, aber ihre Rolle hat sich infolge der Dezentralisierung der Verfahren verändert. Der Stab des Direktionsbereichs Asyl wurde für die Prozesssteuerung und die Qualitätssicherung verstärkt. Und schliesslich wurden zwei Sektionen speziell damit beauftragt, die noch unter dem früheren Recht eingereichten Asylgesuche zu behandeln.

Die rasche Behandlung der Asylgesuche benötigt mehr personelle Ressourcen, damit die verschiedenen Verfahrensschritte fristgerecht vollzogen werden können; hinzu kommt die ausgeprägte Dezentralisierung. Der Aufbau der Regionen erfolgte durch Standortwechsel von Mitarbeitenden aus der Zentrale und durch eine ergänzende Rekrutierung.

Die relativ niedrige Zahl von Asylgesuchen im Jahr 2019 hat die Etablierung der neuen Struktur und der Zusammenarbeit mit den neuen Partnern erleichtert. Vom Herbst 2019 an wurden mehrere Projektgruppen eingesetzt, um Organisation und Prozesse zu evaluieren, anzupassen und zu verbessern. Dabei stellt die Frage des Umgangs mit Schwankungen eine grosse Herausforderung dar – denn es gilt das Prinzip «just in time». All diese Arbeiten werden 2020 fortgeführt.

### 3. Koordination

Mit dem Auf- und Ausbau der regionalen Struktur sind auch die Ansprüche an die Koordination unter den Regionen sowie zwischen den Regionen und der Zentrale gestiegen – vor allem auch bezüglich der inhaltlichen Fragen. Das SEM muss und will schweizweit einheitlich agieren.

Die Konferenz der Regionenleitenden (KdR) ist das zuständige Gremium für den Informationsaustausch und die überregionale Koordination der Geschäfte der sechs Asylregionen und der Zentrale des SEM in Wabern bei Bern im Bereich Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden. Es geht dabei um die folgenden Themen:

- Finanzielle und personelle Ressourcen der Asylregionen
- Belegungs- und Unterbringungsmanagement sowie die Erstverteilung auf die Regionen und die spätere Verteilung auf die Kantone
- Erarbeitung und Umsetzung der Qualitätsstandards im Bereich Unterbringung und Betreuung
- Planung und Umsetzung von Projekten im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Gesuchstellenden in den Asylregionen
- Prozessmanagement zur Optimierung aller Prozesse in den Asylregionen

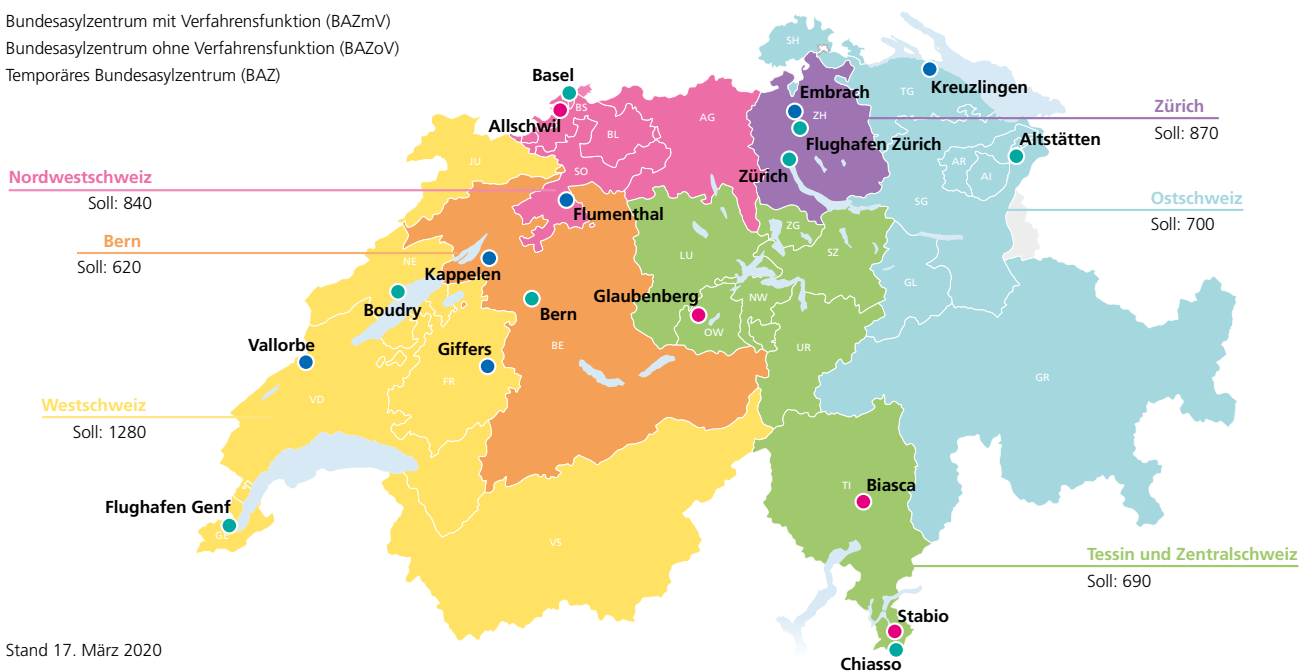
- Bereitstellung der Arbeitsinstrumente für den Support des Asylverfahrens
- Erarbeitung einer gemeinsamen Position zu Praxisfragen im Asylverfahren
- Steuerung von Grundsatzentscheiden
- Austausch von «Best Practices» und Benchmarking
- Genereller Erfahrungsaustausch zur Umsetzung des neuen Asylgesetzes in den Asylregionen
- Trendanalysen, Prognosen und vorausschauende Planung in den Asylregionen

Drei zusätzliche Koordinationseinheiten ergänzen die KdR-Struktur für die Bereiche Partner und Administration, Asylverfahren sowie Dublin und Rückkehr. Sie stellen sicher, dass die alle Regionen betreffenden Führungsentscheide auf der richtigen Ebene und vom zuständigen Themenbereich getroffen werden.

Die KdR kann so in allen Bereichen regionenübergreifende Fragen, die nicht von den zentralen Abteilungen gesteuert werden, selbstständig aufgreifen und lösen.

#### Die aktuellen Bundesasylzentren in den sechs Regionen

- Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion (BAZmV)
- Bundesasylzentrum ohne Verfahrensfunktion (BAZoV)
- Temporäres Bundesasylzentrum (BAZ)





## 4. Verteilung auf die Regionen und Kantone

Asylgesuche können in einem der sechs BAZ mit Verfahrensfunktion eingereicht werden. Nach der Erstregistrierung durch das SEM wird festgelegt, welche Region für das Asylverfahren zuständig ist. Mit der Erstverteilung soll in allen Regionen eine möglichst ähnliche Zusammensetzung der Asylsuchenden nach Kategorien von Personen und Verfahren erreicht werden. Die Aufteilung der Asylsuchenden auf die sechs Regionen erfolgt bevölkerungsproportional gemäss den sogenannten ANUM-Kriterien (Anzahl Gesuchsteller, Nationen, Unbegleitete Minderjährige/Familien/Einzelpersonen und Medizinalfälle).

Die späteren Verteilungen an die Kantone erfolgen proportional zur Bevölkerung unter Berücksichtigung der Staatsangehörigkeiten und der besonders betreuungsintensiven Fälle. Bei der Zuweisung der einzelnen Personen werden auch bereits in der Schweiz lebende Familienangehörige berücksichtigt.

Im Falle eines Vollzugs der Wegweisung im Dublin-Verfahren oder im beschleunigten Verfahren werden die Asylsuchenden grundsätzlich einem Standortkanton eines BAZ ohne Verfahrensfunktion ihrer Region zugeteilt.

Personen, die im beschleunigten Verfahren ein Bleiberecht erhalten, werden bevölkerungsproportional und gemäss ANUM-Kriterien auf alle Kantone verteilt. Bei der Kantonszuweisung von Personen im erweiterten Verfahren gelten die gleichen Kriterien. Zusätzlich werden in diesem Fall erbrachte Leistungen der Kantone im Sinn einer Kompensation berücksichtigt. Das heisst: Den Kantonen, die für den Bund besondere Aufgaben übernehmen (als BAZ-Standort oder beim Wegweisungsvollzug), werden weniger Personen im erweiterten Asylverfahren zugewiesen.

Das System eSyVAS (Elektronisches System zur Verteilung von Asylsuchenden) unterstützt die Verteilung der Asylsuchenden auf die Regionen und Kantone, indem es aufgrund der erwähnten Parameter einen Vorschlag berechnet. Dieser kann jedoch von den zuständigen Mitarbeitenden übersteuert werden. Das neue Asylsystem führt zu einem höheren Aufwand bei den Zuweisungen. Dank eSyVAS ist es jedoch möglich, die definierten Gruppen korrekt auf die Regionen und Kantone zu verteilen.



*Nach der Erstregistrierung durch das SEM wird festgelegt, welche Region für das Verfahren des Asylsuchenden zuständig ist.*

## 5. Abbau altrechtlicher Fälle

Beim Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes am 1. März 2019 waren noch rund 11 400 Asylgesuche sowie rund 1300 Wiedererwägungsgesuche und Begehren um Familienzusammenführung hängig. Ursprünglich war geplant, diese altrechtlichen Fälle innerhalb von zwei Jahren, also bis im Februar 2021, zu erledigen. Angesichts der anhaltend tiefen Asylgesuchszahlen traf das SEM aber im Auftrag von Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Sommer 2019 organisatorische Vorkehrungen für einen schnelleren Abbau der altrechtlichen Fälle, nämlich bis

spätestens Herbst 2020. Ende Dezember 2019 lag das SEM mit der Behandlung dieser Pendenzen im Plan – es waren noch rund 5600 Asylgesuche sowie 170 Wiedererwägungs- und Familienzusammenführungsgesuche aus der Zeit vor dem 1. März 2019 hängig. Das SEM geht davon aus, dass mindestens ein paar hundert – eventuell bis zu tausend – besonders aufwendige und abklärungsintensive altrechtliche Verfahren erst nach dem Herbst 2020 vollständig abgeschlossen werden können.



*Aufgrund der geringen Anzahl neuer Asylgesuche stehen für den Abbau altrechtlicher Fälle genügend personelle Ressourcen zur Verfügung.*



## 6. Evaluation der Neustrukturierung

Die Neustrukturierung des Asylbereichs erforderte wesentliche Infrastrukturinvestitionen und weitreichende Umstellungen bei Organisation, Prozessen und Personal. Gleichzeitig stösst sie auf grosses Interesse seitens der Politik, der Medien, der Zivilgesellschaft sowie der allgemeinen Öffentlichkeit und ist einem entsprechend hohen Druck und unterschiedlichen Erwartungen ausgesetzt.

In Anbetracht dieser besonderen Ausgangslage und zur internen Standortbestimmung in dieser herausforderungsreichen Phase lässt das SEM sowohl die Prozessqualität wie auch die Entscheidungsqualität und den Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes – kurz PERU – durch unabhängige Stellen evaluieren. Die Evaluation deckt einen Zeitraum von zwei Jahren ab Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes ab.

Die externe Evaluation PERU verfolgt die folgenden Ziele:

- Sie bietet dem SEM eine Orientierungshilfe aus externer und unabhängiger Sicht und zeigt konkrete Verbesserungspotenziale auf.
- Sie sorgt für Transparenz und liefert Argumente und Anhaltspunkte gegenüber Politik, Gesellschaft und Partnern des SEM.
- Sie ergänzt das quantitative Monitoring zur Wirtschaftlichkeit des neuen Asylsystems und liefert Erkenntnisse zur Frage, inwieweit die Ziele des revidierten Asylgesetzes auch in qualitativer Hinsicht erreicht werden.
- Sie schafft eine breite Unterstützungsbasis durch den Einbezug wichtiger Stakeholder in einer externen Begleitgruppe.

Die Evaluation der Prozessqualität untersucht, inwiefern die Kernprozesse zur Umsetzung des neuen Asylgesetzes eingehalten werden und wie effizient sie sind. Neben den SEM-internen Abläufen wird auch die Zusammenarbeit mit wichtigen externen Partnern des SEM in spezifischen Bereichen untersucht. Die Prozessevaluation soll frühzeitig Verbesserungsbedarf und -potenziale aufzeigen.

Die Evaluation der Entscheidungsqualität untersucht, ob die im neuen Verfahren gefällten Asyl- und Wegweisungsentscheidungen nach einheitlichen Kriterien, nachvollziehbar, gut strukturiert und korrekt (d.h. aufgrund des vollständig erstellten Sachverhalts) abgefasst werden und ob sie die gesteckten Ziele – Fairness und Rechtsstaatlichkeit – erreichen.

Die Evaluation des Rechtsschutzes untersucht, ob die Vorgabe, trotz der Beschleunigung der Asylverfahren die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien zu wahren und für alle Asylsuchenden eine funktionierende Beratung und Rechtsvertretung sicherzustellen, korrekt umgesetzt wird. Wichtig ist insbesondere die Frage, ob die Beratung und die Rechtsvertretung die rechtsstaatlichen Anforderungen erfüllen und ob der Rechtsschutz professionell, unabhängig und qualitativ angemessen gewährleistet wird.

Als erstes Fazit lässt sich Ende 2019 festhalten, dass sich der Wechsel zum neuen Asylsystem als Erfolg erweist. Dank dem bemerkenswerten Koordinationseffort für die Bereitstellung der Infrastruktur und des Personals sowie für die unerlässliche Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern (Ärztinnen, Dolmetschern oder Rechtsvertretungen) konnte die Reform dem Wunsch von Parlament und Volk nach einem rascheren und fairen Verfahren bereits weitestgehend entsprechen.

---

**Als erstes Fazit lässt sich Ende 2019 festhalten, dass sich der Wechsel zum neuen Asylsystem als Erfolg erweist.**

---

Besonders kann man hervorheben, dass es gelungen ist, vom Anfang des Verfahrens an unentgeltliche Rechtsvertretungen an der Seite der Asylsuchenden daran zu beteiligen. Diese Mitwirkung, die auf einem stets erneuerten gegenseitigen Vertrauen der verschiedenen Akteure beruht, schafft einen signifikanten Mehrwert an Verfahrens- und Entscheidungsqualität. Die gesetzlichen Behandlungsfristen konnten bisher eingehalten werden.



# D Ausgewählte Bereiche



*Ali Shukri, Automobil Assistant, aus Syrien*

## 1. Migrationsbewegungen nach und in Europa

2019 wurden in Europa 710 000 Asylgesuche gestellt. Diese Angabe lässt keinen direkten Rückschluss auf die Zahl der Asylsuchenden Personen zu, die im gleichen Jahr nach Europa gelangten. Einige Länder, u. a. auch die Schweiz, zählen Geburten von Kindern, deren Eltern im Asylverfahren stehen oder einen Schutzstatus haben, ebenfalls als Asylgesuche. In einigen Ländern, so auch in der Schweiz, werden zudem Familienzusammenführungen als Asylgesuche gezählt. Die übrigen Personen, die in einem europäischen Staat ein Asylgesuch stellten, waren meist auf einem der folgenden Wege ins Zielland gelangt:

### Anlandungen im Mittelmeerraum

Die Migration über das Mittelmeer (inkl. Landgrenze Türkei-Griechenland) war deutlich geringer als in den Jahren 2015 und 2016. Ein kleiner Teil der 118 500 angelegten Personen zog es zudem vor, kein Asylgesuch zu stellen.

---

Mithilfe von Eurodac lässt sich die binneneuropäische Weiterwanderung teilweise verfolgen.

---

### Illegale Ein- und Weiterreisen auf dem Luft- und dem Landweg

Eine Quantifizierung der illegalen Einreisen auf dem Luftweg ist nicht möglich, da diese Personengruppe unentdeckt in den Schengen-Raum gelangt. Die Zahl der Personen, die beim illegalen Übertritt über die Schengen-Ostgrenze bemerkt werden, liegt konstant zwischen 1000 und 2000 Personen pro Jahr.

Die Mehrheit der Personen, die im Mittelmeerraum angelegten sind, reist auf dem Landweg nach Westeuropa. Ein Teil der in Griechenland Angekommenen versucht die Einreise auch auf dem Luftweg.

### Visumsbefreite Einreise

Die Anzahl der Personen, die ohne Visumpflicht in den Schengen-Raum einreisen und dann ein Asylgesuch stellen, hat 2019 deutlich zugenommen. Wichtigste Herkunftsregionen sind Lateinamerika, der Westbalkan, Georgien, die Ukraine und Moldawien. 2019 stammten 182 000 Personen, die in Europa ein Asylgesuch stellten, aus dieser Staaten-gruppe – 68 000 mehr als 2018 (114 000).

### Dublin-Fälle

Unter Dublin-Fällen sind primär Personen zu verstehen, die in mehr als einem europäischen Staat um Asyl nachsuchen. Sie erscheinen in den Statistiken aller dieser Staaten. Ein Hinweis darauf, wie viele es waren, sind die Treffer in der Eurodac-Datenbank. Dort werden u. a. Fingerabdrücke von Personen gespeichert, die in einem europäischen Staat ein Asylgesuch stellen. 2019 wurde bei über 200 000 Asylsuchenden festgestellt, dass sie bereits in Eurodac registriert waren, d. h. 2019 oder in den Jahren davor in Europa bereits ein Asylgesuch gestellt hatten.

### Wanderungsmuster innerhalb Europas

Mithilfe von Eurodac lässt sich die binneneuropäische Weiterwanderung teilweise verfolgen. Personen, die in Griechenland anlanden, gelangen oft nach Deutschland, aber auch in die Niederlande, nach Frankreich und Belgien sowie in zweiter Linie nach Schweden und in die Schweiz. Personen, die in Italien anlanden, wandern oft nach Frankreich, Grossbritannien und Deutschland weiter, hingegen nur noch vergleichsweise selten in die Schweiz. Personen, die in Spanien anlanden, begeben sich primär nach Frankreich, zuweilen auch nach Deutschland.

## 2. Das Aussennetz des SEM

Das SEM ist nicht nur in der Schweiz an seinen verschiedenen Dienststellen tätig, sondern schon seit Jahren durch Verbindungspersonen, sog. Immigration Liaison Officers (ILO), auch in wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten vertreten. Bis 2014 wurden die Spezialisten des SEM an ausgesuchten schweizerischen Vertretungen als Migrationsattachés bezeichnet. Seit 2014 führt das SEM die entsprechenden Mitarbeitenden unter dem Begriff ILO. Mit der Umbenennung und einer Anpassung des Pflichtenhefts erfolgte eine Angleichung an die Schengen-Terminologie und eine Integration der schweizerischen Migrationsattachés in das Schengener ILO-Netzwerk. 2019 verfügte die Schweiz über sechs ILO-Stellen. Ein weiterer ILO-Posten, an der Botschaft in Addis Abeba, wird erstmals Anfang 2020 besetzt werden. Die ILO unterstehen während ihres Einsatzes dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und haben im Regelfall den Rang eines Ersten Botschaftssekretärs. Die Stellen haben teilweise regionale Zuständigkeiten. Die Aufgaben der ILO sind vielfältig und in ihrer operationellen Ausprägung stark vom jeweiligen Einsatzort abhängig. So ist der ILO in Senegal mit der Zuständigkeit für sechs Länder der Region stark mit dem Thema Rückkehr beschäftigt, während der ILO in Beirut in das Resettlement-Programm der Schweiz für Opfer des Syrienkriegs und in die Projektarbeit des SEM im Flüchtlingsbereich eingebunden ist. Ein weiteres wichtiges Aufgabengebiet aller ILO ist die Vernetzung und der Austausch über aktuelle Entwicklungen im Migrationsbereich mit den ILO anderer Schengen-Staaten und auch mit den Behörden des Gaststaats. Entsprechend hoch sind auch die Anforderungen an Mitarbeitende des SEM und des EDA, die sich um ILO-Stellen bewerben.

Neben den klassischen ILO-Posten unterhält das SEM seit 2018 die Stelle des Migrationsdelegierten Libyen/Nordafrika. Diese wurde 2018 angesichts der besonderen Migrationslage in Libyen eingerichtet und der Botschaft in Tunis angegliedert. Der Migrationsdelegierte Libyen/Nordafrika hat den Auftrag, insbesondere die Lage in Libyen mit ihren Auswirkungen auf die irreguläre Migration nach Europa zu analysieren, sich mit den wichtigsten Partnern vor Ort zu vernetzen und die Projekte des SEM zu begleiten. Zusätzlich unterstützt er das SEM in der Migrationsausserpolitik in der Region.

Ein spezielles Aufgabenprofil hat die in Brüssel als Migrationsattaché eingesetzte Person. Sie ist – für die Dauer des Einsatzes ebenfalls in das EDA eingegliedert – Teil des Schengen-Teams der Schweizerischen Mission bei der Europäischen Union. Sie hat einen reibungslosen Informationsfluss zwischen dem SEM und den Institutionen der EU sicherzustellen, die Vertretung der schweizerischen migrationspolitischen Interessen gegenüber der EU zu stärken und Delegationen des EJPD bei Dienstreisen nach Brüssel zu unterstützen. Seit Ende 2010 entsendet das SEM Mitarbeitende für einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren nach Brüssel. In den Jahren 2015 und 2016 waren zwei SEM-Mitarbeitende gleichzeitig dorthin detachiert, um die temporär deutlich höhere Arbeitslast während der Migrationskrise auffangen zu können.

---

Das SEM ist schon seit Jahren  
durch Verbindungspersonen in  
wichtigen Herkunfts-  
und Transitstaaten vertreten.

---

Sobald im Rahmen des zweiten Erweiterungsbeitrags («Kohäsionsmilliarde») die Umsetzung des Rahmenkredits Migration beginnt, werden Immigration Liaison Officers in die entsprechenden Partnerstaaten entsandt, um die Interessen des SEM vor Ort gegenüber den nationalen Behörden effektiv wahrnehmen zu können. Mit einer Entsendung ist frühestens Anfang 2021 zu rechnen.



### 3. Brexit: Eventualplanung und Abkommen

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hat nicht nur Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten, sondern auch auf die Schweiz. So wird das Freizügigkeitsabkommen (FZA) nach dem Brexit zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich nicht mehr anwendbar sein. Im Rahmen der «Mind the Gap»-Strategie hat der Bundesrat in verschiedenen Bereichen sieben Abkommen mit dem Vereinigten Königreich ausgehandelt, welche die möglichst friktionslose Weiterführung der Beziehungen nach dem Brexit garantieren sollen. Darunter fallen auch zwei Abkommen im Migrationsbereich: das Abkommen über die erworbenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie das befristete Auffangabkommen über den Zugang zum Arbeitsmarkt.

#### Abkommen über die erworbenen Freizügigkeitsrechte

Das Abkommen über die erworbenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger schützt die Rechte von schweizerischen und britischen Staatsangehörigen, die während der Geltungszeit des FZA von ihrem Recht auf Personenfreizügigkeit Gebrauch gemacht haben. Es handelt sich um rund 34 500 Schweizerinnen und Schweizer im Vereinigten Königreich und rund 43 000 britische Staatsangehörige in der Schweiz. Durch das neue Abkommen erhalten diese Personen Rechtssicherheit. Das Abkommen deckt die drei Anhänge zum FZA ab: die Freizügigkeit (Anhang I), die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II) und die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Anhang III). Namentlich wird durch dieses Abkommen der Fortbestand von bestehenden Aufenthaltsrechten sichergestellt. Auch können grenzüberschreitende Dienstleistungen, die unter dem FZA vereinbart worden sind, gestützt auf dieses Abkommen zu Ende geführt werden.

Das Abkommen wurde am 25. Februar 2019 in Bern unterzeichnet. Am 6. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zum Abkommen zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Angewendet wird das Abkommen, sobald das FZA aufgrund des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs für dieses nicht mehr gilt. Das ist voraussichtlich nach dem Ende der Übergangsphase am 1. Januar 2021 der Fall.

#### Befristetes Auffangabkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt

Das befristete Abkommen über die Zulassung zum Arbeitsmarkt wurde mit dem Ziel ausgehandelt, einen abrupten Wechsel von der Personenfreizügigkeit zur Drittstaatenregelung abzufedern und gleichzeitig Rechts- und Planungssicherheit für die Schweizer Wirtschaft zu gewährleisten. Das Abkommen wäre nur im Falle eines ungeordneten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU («No Deal»-Brexit) zur Anwendung gekommen. Es sah für eine befristete Übergangszeit erleichterte Zulassungsbedingungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im jeweils anderen Land vor. Gleichzeitig hatte der Bundesrat für den Fall eines unregelmässigen Austritts separate Kontingente für britische Staatsangehörige im Umfang von 2100 Aufenthalts- und 1400 Kurzaufenthaltsbewilligungen beschlossen. Nachdem die EU und das Vereinigte Königreich Ende Januar 2020 einen Vertrag über den Austritt abgeschlossen und eine Übergangsregelung vereinbart haben, wird dieses Auffangabkommen hinfällig.

---

Im Rahmen der «Mind the Gap»-Strategie hat der Bundesrat sieben Abkommen mit dem Vereinigten Königreich ausgehandelt.

---

## 4. Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials

Der demografische Wandel und die Digitalisierung haben einen steigenden Fachkräftebedarf zur Folge. In Ergänzung zum inländischen Potenzial ist die Schweiz auch in Zukunft auf qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA) ermöglicht es Schweizer Unternehmen, Arbeitskräfte flexibel und unbürokratisch aus den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten zu rekrutieren, und es hat damit massgeblich zur Entspannung des Fachkräftemangels beigetragen.

---

### Der Bundesrat hat Massnahmen beschlossen, um die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte zu sichern.

---

Die Zuwanderung ist aber auch mit Herausforderungen verbunden. Auf dem Arbeitsmarkt kann sie insbesondere im Zuge der Personenfreizügigkeit zu kompetitiveren Bedingungen führen. Bereits mit Blick auf das Inkrafttreten des FZA wurden daher die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen eingeführt. Nach Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 verstärkten Bundesrat und Parlament die Bemühungen, das inländische Arbeitskräftepotenzial (einschliesslich der bereits Zugewanderten) zu fördern und besser zu erschliessen. Namentlich gilt seit dem 1. Juli 2018 eine Stellenmeldepflicht, die den Arbeitslosen zugutekommt.

#### Ein weiteres Massnahmenpaket

Zusätzlich zu den bisherigen Vorkehrungen hat der Bundesrat am 15. Mai 2019 ein Paket von wirtschafts- und sozialpolitischen Massnahmen beschlossen, um die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte zu sichern und die soziale Sicherheit von älteren Arbeitslosen zu verstärken. Erarbeitet hatte das Paket eine Arbeitsgruppe von Vertretern dreier Departemente gemeinsam mit den Sozialpartnern. Beteiligt waren die Staatssekretariate für Migration (SEM, Leitung), für Wirtschaft (SECO) und für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Die insgesamt sieben Massnahmen verfolgen drei Stossrichtungen:

- Förderung des inländischen Potenzials durch die gezielte Heranführung von bestimmten Ausländergruppen mit längerfristiger Bleibeperspektive an die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt; Zuständigkeit: EJPD/SEM
- Förderung des inländischen Potenzials durch Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung und zur Verbesserung der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen und Ausgesteuerten mit Fokus auf ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; Zuständigkeit: WBF/SBFI, SECO
- Soziale Abfederung des verstärkten Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt durch die Einführung einer Überbrückungsleistung für ausgesteuerte ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in finanziell bescheidenen Verhältnissen; Zuständigkeit EDI/BSV

Die Konkretisierung und Umsetzung der einzelnen Massnahmen erfolgt in der Zuständigkeit der jeweiligen Ämter unter Einbezug der Kantone und Sozialpartner. Für die Einführung einer Überbrückungsleistung ist eine Gesetzesänderung nötig. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft am 30. Oktober 2019 verabschiedet. Der Ständerat hat der Vorlage in der Wintersession 2019 mit einigen Änderungen zugestimmt.

Um die Umsetzung der Massnahmen als Gesamtpaket zu koordinieren, hat der Bundesrat eine Steuerungsgruppe eingesetzt. Er hat das EJPD (SEM) beauftragt, gemeinsam mit dem WBF (SBFI; SECO) und dem EDI (BSV), den Kantonen sowie den Sozialpartnern die Entwicklung und Umsetzung der beschlossenen Massnahmen zu begleiten und dem Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten. Der erste Bericht wurde dem Bundesrat Ende Januar 2020 zur Kenntnis gebracht.

## 5. Pilotprogramme im Ausländer- und Asylbereich

Zwei der sieben vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen setzt das SEM zusammen mit den Kantonen um: Das neue Pilotprogramm «Finanzielle Zuschüsse» stärkt die Arbeitsmarktintegration von erwachsenen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, während das laufende Pilotprogramm «Integrationsvorlehre» künftig nicht nur junge Menschen aus dem Asylbereich, sondern auch andere junge Zugewanderte auf eine Berufslehre vorbereitet.

Im Rahmen des neuen Pilotprogramms «Finanzielle Zuschüsse» erhalten Arbeitgebende, die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene zu den üblichen Arbeits- und Lohnbedingungen anstellen, unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse an deren Lohn. Hintergrund des Programms ist die Erfahrung, dass manche Flüchtlinge nach einem Stellenantritt nicht von Anfang an die volle Leistung erbringen können, auch wenn sie über Kenntnisse der lokalen Sprache verfügen, in der Schweiz berufsbezogene Bildungsgänge absolviert und erste Arbeitsmarkterfahrungen gesammelt haben. Sie brauchen eine spezielle Einarbeitung und haben deshalb Mühe, eine feste Stelle zu finden.

Hier setzt das Pilotprogramm an: Nach dem Vorbild der Wiedereingliederungsmassnahmen in der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung werden Arbeitgebende für den ausserordentlichen Einarbeitungsaufwand mit Zuschüssen an den Lohn und, wenn nötig, an Weiterbildungskosten entschädigt. Auf diesem Weg sollen von 2021 bis 2023 jedes Jahr landesweit mindestens 300 Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Der Bundesbeitrag für das dreijährige Pilotprogramm beträgt 11,4 Millionen Franken.

Mit der Integrationsvorlehre (INVOL) haben Bund und Kantone in Zusammenarbeit mit interessierten Organisationen der Arbeitswelt ein Programm geschaffen, das Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene während eines Jahres zielgerichtet auf eine berufliche Grundbildung vorbereitet.

Die INVOL ist wie die anschliessende Berufslehre dual aufgebaut: Die Teilnehmenden arbeiten in der Regel während drei Tagen pro Woche in einem Ausbildungsbetrieb, wo sie praktische Erfahrungen sammeln. Daneben besuchen sie intensive, auf das Berufsfeld und die Arbeitswelt ausgerichtete Sprachkurse und erlangen in der Berufsfachschule erste Grundkenntnisse im Berufsfeld.

Die Resultate nach dem ersten Ausbildungsjahr sind erfreulich: Von den 610 Teilnehmenden, welche die Vorlehre im Sommer 2019 abgeschlossen hatten, konnten rund 75 % im Anschluss eine reguläre EBA- oder EFZ-Lehrstelle antreten.

---

Mit der Integrationsvorlehre (INVOL)  
soll eine zielgerichtete berufliche  
Grundbildung vorbereitet werden.

---

Nicht zuletzt aufgrund dieser Resultate beschloss der Bundesrat, das INVOL-Programm zu verlängern und zu erweitern. Das Pilotprogramm, das ursprünglich auf vier Jahre angelegt war (2018 bis 2021), wird bis 2024 fortgeführt und auf weitere Branchen ausgeweitet. Ab 2021 sollen ferner Jugendliche und junge Erwachsene aus EU-/EFTA- und Drittstaaten, die über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, am Pilotprogramm teilnehmen können. Damit können jährlich bis zu 1500 Personen auf eine berufliche Grundbildung vorbereitet werden.

Der Bundesbeitrag für die Erweiterung und Verlängerung des INVOL-Angebots beträgt 44,8 Millionen Franken.



## 6. Integrationsagenda Schweiz – Stand der Umsetzung

Die Integrationsagenda Schweiz (IAS) wurde in einem gemeinsamen Prozess von Bund (EJPD/WBF) und Kantonen ausgearbeitet. Sie haben sich dabei auf fünf Wirkungsziele für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen geeinigt. Die Ziele betreffen die Sprachkenntnisse von Erwachsenen und Kindern, die Teilnahme an einer nach-obligatorischen Ausbildung, die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowie die soziale Integration. Im Frühjahr 2018 wurde die IAS von den zuständigen interkantonalen Konferenzen (KdK, EDK, SODK) und vom Bundesrat genehmigt.

### Umsetzung in den Kantonen

Im Frühjahr 2019 haben alle Kantone dem SEM ihre Konzepte eingereicht, nach denen sie die Integrationsagenda im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) 2018–2021 umsetzen wollen. Die Eingaben erfolgten auf Basis eines Rundschreibens des SEM vom Dezember 2018.

Bis Ende Oktober 2019 haben alle Kantone mit dem SEM IAS-Zusatzvereinbarungen zu den KIP-Vereinbarungen abgeschlossen. Auf dieser Grundlage zahlt ihnen das SEM die zusätzlichen Mittel aus, die ihnen infolge der Verdreifachung der Integrationspauschale auf 18 000 Franken pro Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme ab dem 1. Mai 2019 zustehen.

Die Umsetzungskonzepte der Kantone sind insgesamt von guter Qualität. Insbesondere die in der Integrationsagenda vorgesehene durchgehende Fallführung bei den vorläufig Aufgenommenen und den anerkannten Flüchtlingen während der Phase der Erstintegration stellt allerdings für viele Kantone eine Herausforderung dar. In etlichen Kantonen wird deshalb (und auch aufgrund der Neustrukturierung des Asylwesens des Bundes) die Organisation der kantonalen Integrationsförderung überprüft. Die Erkenntnisse aus diesen Prozessen stellen eine wesentliche Grundlage für die Vorbereitung der nächsten KIP-Periode dar.

---

### Die Integrationsagenda Schweiz (IAS) beinhaltet fünf Wirkungsziele für die Integration.

---

#### Folgearbeiten

Im Rahmen eines Folgemandats zur Integrationsagenda arbeiten Bund und Kantone seit 2019 an drei Teilprojekten:

- Anpassung Finanzierungssystem: In bestimmten Bereichen des Asylwesens, namentlich in der Betreuung, der Sozialhilfe und der Integrationsförderung, soll das Finanzierungssystem überprüft werden. Übergeordnetes Ziel ist es, für die nachhaltige Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen finanzielle Anreize zu schaffen und Fehlanreize zu beseitigen.
- Monitoring: Es wird ein Monitoring aufgebaut, um feststellen zu können, inwieweit die fünf Wirkungsziele der Integrationsagenda erreicht worden sind.
- Spät zugewanderte Jugendliche und Erwachsene: Das dritte Teilprojekt klärt den Handlungsbedarf in der Integrationsförderung bei spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus EU-/EFTA und Drittstaaten.

Im Rahmen dieser drei Teilprojekte werden vorerst Konzepte entwickelt. Über deren Realisierung wird im Verlauf des Jahres 2020 entschieden. Die Umsetzung wird voraussichtlich ab dem Jahr 2021 erfolgen.

## 7. Qualitätssicherung in der Sprachförderung durch fide

Um die Qualität in der Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten zu sichern, hat das SEM (damals: Bundesamt für Migration) vor einigen Jahren das Programm fide entwickeln lassen. Es umfasst ein Label für Kursangebote, ein Zertifikat für Sprachkursleitende sowie Instrumente zum Nachweis der Sprachkompetenzen.

fide stützt sich auf das 2009 herausgegebene Rahmencurriculum für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten. Dieses stellt sicher, dass Kursteilnehmende rasch lernen, Alltagssituationen zu bewältigen, etwa die Arbeits- oder die Wohnungssuche, Arztbesuche oder die Eröffnung eines Bankkontos. In den Sprachkursen wird die Kommunikation anhand von Szenarien in elf Handlungsfeldern gelernt und geübt.

An der Jahrestagung von fide vom 4. Dezember 2019 wurde das 10-Jahre-Jubiläum des Rahmencurriculums gefeiert und auf die erfolgreiche Etablierung von fide zurückgeblickt. So hat die Geschäftsstelle fide seit Anfang 2018 knapp 10 000 Sprachenpässe als Nachweis von Sprachkompetenzen ausgestellt. Weiter wurde das fide-Qualitätslabel mittlerweile an 24 Kursangebote in neun Kantonen vergeben; fast 1000 Personen erwarben das fide-Zertifikat «Sprachkursleiter/in im Integrationsbereich».

Mit den neuen Anforderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz und im Bürgerrechtsgesetz hat das Nachweisen von Sprachkompetenzen an Bedeutung gewonnen. Dazu steht unter anderem der fide-Sprachnachweis zur Verfügung. Es handelt sich um einen Sprachtest, der vom Alltag in der Schweiz ausgeht.



*fide steht für «Français, Italiano, Deutsch in der Schweiz» und bezeichnet das schweizerische Programm zur Förderung der sprachlichen Integration.*



# E

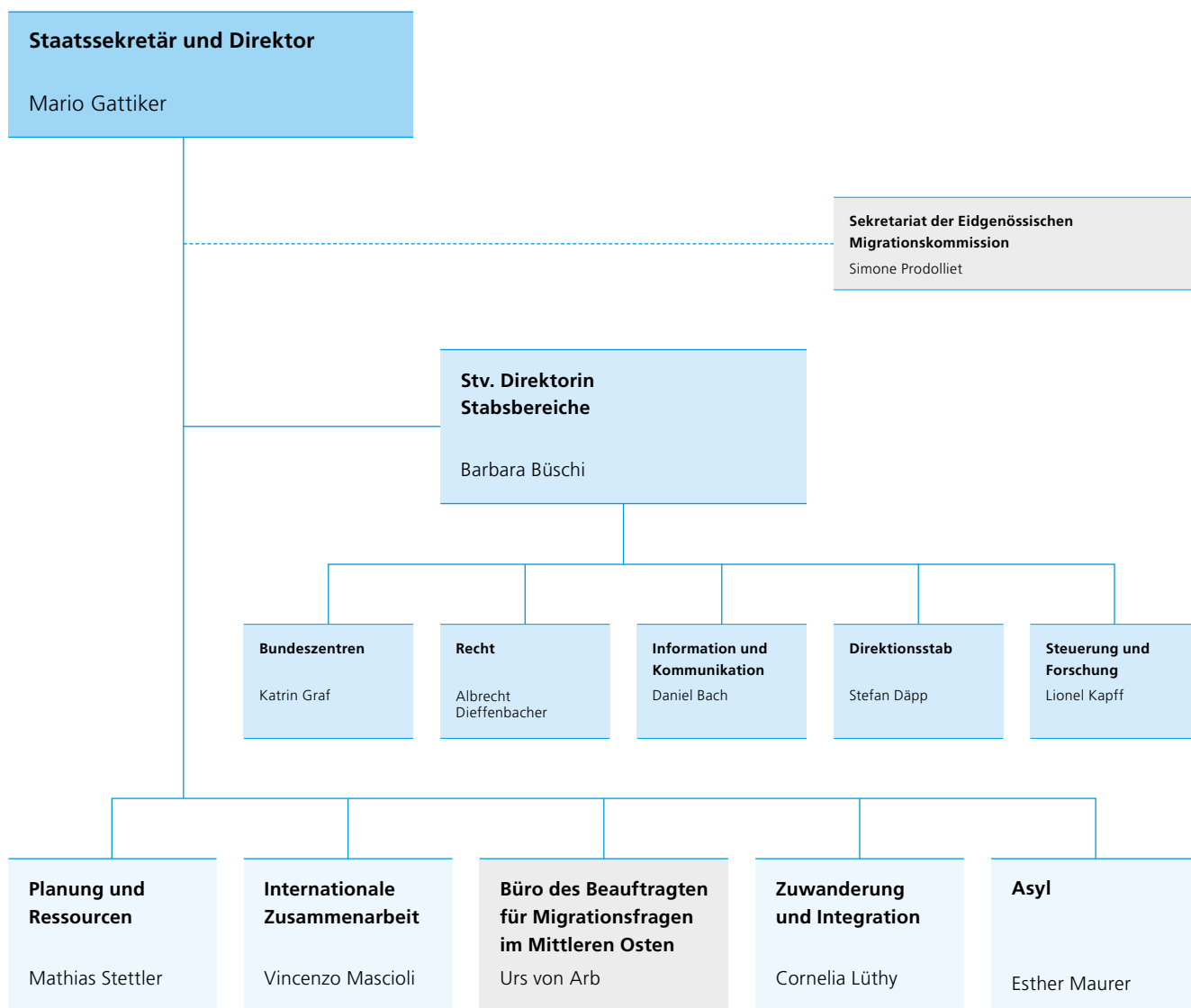
## Das Staatssekretariat für Migration



Ivana Kvesic, Leiterin Schweizer Jugendfilmtage, aus Kroatien



## 1. Organigramm



Stand 1. April 2020

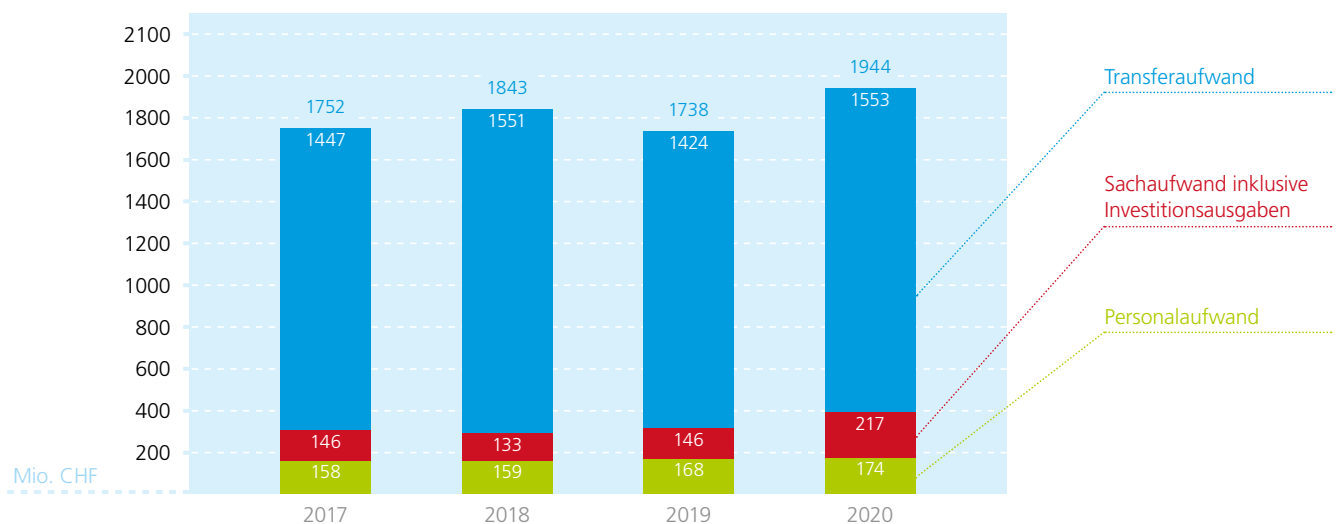
Das Staatssekretariat für Migration regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf – und es entscheidet, wer in der Schweiz Schutz vor Verfolgung erhält. Das Amt ist zudem Koordinationsorgan für die Integrationsbemühungen von Bund, Kantonen und Gemeinden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

## 2. Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben des SEM umfassen drei Kategorien:

- **Transferaufwand:** Rund 82 % der Gesamtausgaben fallen 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 10 % der Gesamtausgaben betreffen die Personalbezüge inkl. Sozialversicherungsbeiträgen sowie des übrigen Personalaufwands für Aus- und Weiterbildungsmassnahmen.
- **Sachaufwand inkl. Investitionsausgaben:** Rund 8 % der Gesamtausgaben fallen an für Betriebsaufwand der Bundesasylzentren, für Informatik-, Beratungs- und übrigen Betriebsaufwand sowie für Investitionsausgaben.

Ausgabenentwicklung SEM – nur finanzierungswirksame Ausgaben (Staatsrechnungen 2017–2019, Voranschlagskredit 2020)



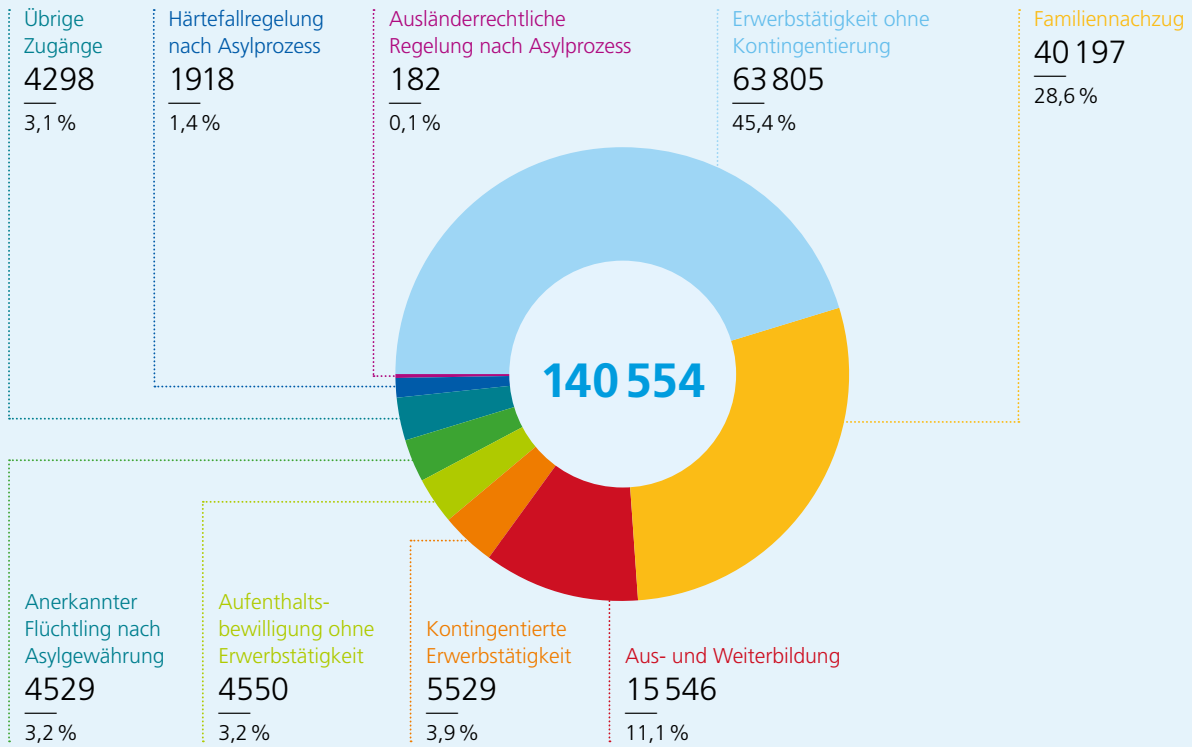


*Jemal Mohamedberhan, Logistiker, Eritrea*

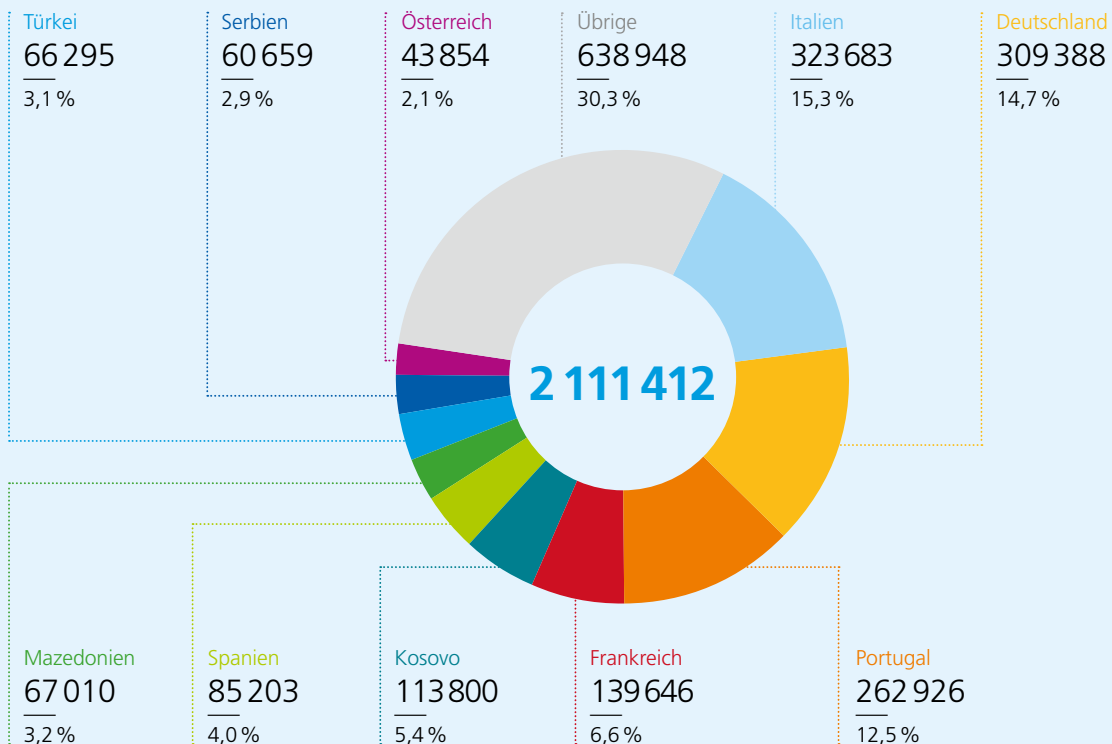


# Anhang

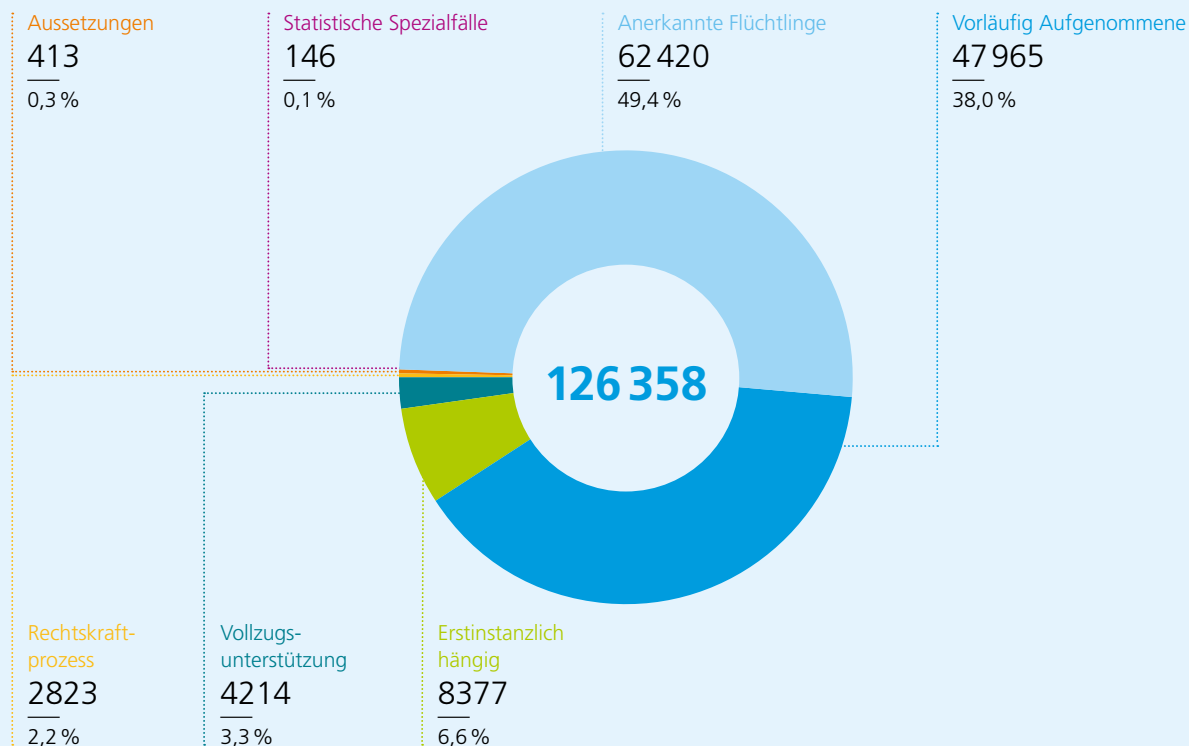
## Einwanderung nach Einwanderungsgrund 2019



## Bestand ständige ausländische Wohnbevölkerung 2019 nach Staatsangehörigkeit



## Personen des Asylbereichs Ende 2019



## Bestand vorläufig Aufgenommene nach Nation Ende 2019

