



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission  
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht **2008**  
**Migration im Fokus**

## Vorworte

Francis Matthey, Präsident	3
Simone Prodoliet, Geschäftsführerin	4
Osman Besic, Mitglied	5

Migration in Europa	6
---------------------	---

Migration in der Schweiz	10
--------------------------	----

## Tätigkeiten der Kommission

Grundlagenarbeit	14
Integrationsförderung	18
Veranstaltungen	21
Information	22

Liste der EKM-Mitglieder	23
--------------------------	----

## Mit Ernst, Respekt und Offenheit

Schon ein Jahr. Erst ein Jahr. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) hat nämlich erst anfangs 2008, gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes und des revidierten Asylgesetzes, ihre Tätigkeit aufgenommen. Der vorliegende erste Jahresbericht gibt einen Überblick über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und die Themen, welche die Kommission im Berichtsjahr behandelte. In diesem Vorwort möchte ich aber zuerst aufzeigen, von welchen Überlegungen sich die EKM-Mitglieder bei der Konzeption und Erfüllung ihres Auftrags leiten lassen.

Die neue Kommission, die aus der Ausländerkommission und der Kommission für Flüchtlingsfragen hervorgegangen ist, legt – im Rahmen ihres Mandats – nicht nur die Ziele ihrer Arbeit und ihre Aktivitäten fest, sondern auch die Methoden und die Einstellung, mit der sie ihre Aufgaben erfüllen will. Dabei kann

sie sich auf ein Sekretariat stützen, das angesichts der zu erfüllenden Aufgaben zwar unterdotiert, aber sehr kompetent und engagiert ist.

Die Kommission will, sowohl theoretisch wie praktisch, Präsenz zeigen und sich mit Stellungnahmen, Empfehlungen und Studien, z.B. zu den Jahresthemen, den Modellvorhaben von nationaler Bedeutung oder aktuellen Fragen, einbringen. Dieses Engagement in aktuellen Diskussionen soll jedoch immer aus einer langfristigen Perspektive erfolgen, mit einer positiven, konstruktiven, wenn nötig auch kritischen Haltung, aber stets mit Blick auf die Zukunft.

Mit dieser Einstellung und dem Bestreben nach Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit möchte die EKM eine möglichst breite Zusammenarbeit pflegen, mit öffentlichen Partnern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene



oder mit Organisationen der Zivilgesellschaft, mit Ausländern und mit Schweizern. Nur so kann sie ihren Informationsauftrag erfüllen.

Migrations- und Integrationsfragen sind sowohl politischer, wirtschaftlicher, sozialer wie kultureller Art, sie haben mit Fakten genauso viel zu tun wie mit Gefühlen, mit der innenpolitischen Situation unseres Landes ebenso wie mit internationalen Entwicklungen. Wir müssen sie mit Ernst, Respekt und Offenheit angehen.

Francis Matthey  
Präsident EKM

## Kontinuität und Aufbruch

Das erste Jahr der neuen Kommission für Migrationsfragen EKM war eine Herausforderung. Hohe Erwartungen standen im Raum. Nicht nur galt es, die Anliegen der beiden Vorgängerkommissionen EKA und EKF aufzunehmen und umzusetzen. Ebenso wichtig war es, der neuen Kommission ein eigenständiges Gesicht zu verleihen. Im Rückblick darf gesagt werden, dass ein Grossteil der gesetzten Ziele erreicht werden konnte. Dies ist zum einen der engagierten Arbeit der Kommissionsmitglieder zu verdanken. Zum andern konnte auf ein motiviertes Team von Mitarbeiterinnen im Sekretariat der EKM zurückgegriffen werden, welche ihr Know-how mit Gewinn in die Tätigkeitsfelder der Kommission einbringen konnten.

Die umfassende migrationspolitische Perspektive, die alle relevanten Fragen und Politikbereiche in diesem Gebiet betrifft, erlaubt es – stärker als es die EKA und EKF tun konnten –, Themen aufzugreifen, die über das tagespolitische Geschäft hinausgehen. So thema-

tisierte die EKM im ersten Jahr ihres Bestehens die Frage des Umgangs mit Identitäten. Diese Fragestellung schliesst an die gemachten Erfahrungen beider ehemaligen Kommissionen an: Wie gehen wir mit dem Fremden um? Wie definieren wir uns dabei selber und welche Konsequenzen hat dies für Zugewanderte, seien es nun Personen, die als Arbeitsmigrantinnen und -migranten in unser Land gekommen sind, oder seien es Menschen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen?

Auf der Agenda der Arbeit der EKM stand jedoch auch die Fortsetzung bereits eingeleiteter Tätigkeiten. So wurden etwa die Arbeiten der EKF zur Politik einer Aufnahme von Flüchtlingsgruppen wieder aufgenommen und die breite Informationstätigkeit der EKA in Form der Zeitschrift «terra cognita», den beiden Websites und der Publikationsreihe «Materialien zur Migrationspolitik» neu unter der «Marke» EKM weitergeführt. Ausserdem wurden in Form von Modellvorhaben im Bereich der Integrations-



förderung unter den Themendächern «Zusammenleben im ländlichen Raum» und «Citoyenneté» erste Akzente gesetzt.

Die EKM ist erfolgreich gestartet. Die Schwerpunktsetzungen der Kommission, aber auch die zu erwartenden politischen Herausforderungen werden die kommenden Jahre der EKM äusserst spannend gestalten und zu Produktivität und Kreativität anregen. Ich freue mich darauf!

Simone Prodoliet  
Geschäftsführerin EKM

## Keine Alibi-Migranten

Die Arbeit in einer Kommission habe ich mir so vorgestellt: sachlich, engagiert, aufwändig, und zwischendurch gibt es Platz für spannende Begegnungen und Austausch. Genau das ist eingetroffen. Am Anfang war ich von stark formalisierten Sitzungsabläufen etwas überrascht. Auch die Anzahl der Kommissionsmitglieder (30) stellt eine gewisse Anforderung dar. Man hat den Eindruck, vor grossem Publikum reden zu müssen. Insbesondere am Anfang ist das etwas schwierig. Jedoch sind die Sitzungen exzellent vorbereitet und geführt. Die Referierenden sind immer sehr sorgfältig ausgewählt und fast immer die Besten ihres Fachs. Das gibt uns in der Kommission eine gemeinsame Basis für die vertiefte Auseinandersetzung mit einem so umstrittenen Thema wie Migration.

Das Thema Migration kann an Komplexität kaum überboten werden. Man ist permanent auf der Gratwanderung zwi-

schen ethischen, menschenrechtlichen, politischen, wirtschaftlichen Fragen und eigenen Überzeugungen. Ich denke, hier liegt die Stärke der neuen Kommission: Die gewählte Richtung berücksichtigt stets die Nachhaltigkeit und minimiert gesellschaftliche wie individuelle Folgekosten.

Ich fand das Jahresthema der EKM «Identitäten» einer sehr klugen Wahl. Dadurch hat die Kommission einen wichtigen Beitrag zur Entmystifizierung dieses Begriffes geleistet. Durch die Berufung auf die vermeintliche Identitätszugehörigkeit wird oft von rechts bis links politische Legitimation für die Exklusion von verschiedenen Bevölkerungsgruppen eingeholt.

Schliesslich bin ich von der breit abgestützten Sachkompetenz der verschiedenen Mitglieder der Kommission beeindruckt. Und ein absolutes Highlight dieser Kommission ist der Anteil



von Personen mit Migrationshintergrund: Fast zur Hälfte sind es Migranten und Migrantinnen. Sie haben die Kompetenz, auf dieser Ebene mitzudiskutieren. Sie sind nicht Quoten- oder Alibi-Migranten.

Wenn ich etwas wünschen könnte, dann wäre es mehr Einfluss für die Kommission. Dann würde unser Asylgesetz anders aussehen.

Osman Besic

- 1 Serge Slama berichtet an der EKM-Jahrestagung über Identitätsdiskurse in Frankreich.
- 2 Die EKM tagt im Flughafen Zürich und informiert sich über aktuelle Flüchtlingsfragen.
- 3 Ein Flüchtlingslager im Tschad, in dem 15'000 Personen aus der Region Darfur leben.
- 4 5 6 Die EKM besichtigt die Asylunterkunft im Transitbereich des Flughafens Zürich.



# Die Migrations- und Asylpolitik in Europa

soll vereinheitlicht werden. Angetrieben von der französischen Ratspräsidentschaft hat die Europäische Union 2008 den «Pakt zu Einwanderung und Asyl» beschlossen.



3



Die Migrationspolitik ist ein relativ neues Betätigungsfeld der Europäischen Union. Der im Jahr 2005 entworfene «globale Migrationsansatz», welcher auf der Steuerung der legalen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung basiert sowie Synergien in den Bereichen Migration und Entwicklung vermehrt zu nutzen sucht, wurde in den vergangenen Jahren jedoch konsequent weiterentwickelt. Im Berichtsjahr bekräftigte die EU diesen Ansatz. Mit dem «Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl» legte sie den Grundstein für eine koordinierte Zuwanderungs- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten.

Die Migrationspolitik der EU ist auch für die Schweiz von grosser Bedeutung, sowohl im Hinblick auf die Schengen-Mitgliedschaft als auch im Zusammenhang mit den Bilateralen Abkommen. Im Rahmen des Dublin-Abkommens und nicht zuletzt aufgrund ihrer geografischen Situation interessiert sie sich auch für die Entwicklungen in der europäischen Asylpolitik. Deutlich werden dabei Tendenzen, die auch das föderale Staatssystem der Schweiz prägen: Die Politiken der einzelnen EU-Staaten werden schrittweise harmonisiert, ohne diese in ihrer nationalen Hoheit und Verantwortung zu stark zu beschneiden.

**Turnusgemäss übernahm in der zweiten Hälfte 2008 Frankreich die EU-Ratspräsidentschaft. Auf der Prioritätenliste war die Migrationspolitik ganz oben aufgeführt.**

Höhepunkt war die Verabschiedung des «Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl» anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im Oktober in Cannes. Der Pakt enthält fünf Schwerpunkte. Bei der Strukturierung der legalen Einwanderung sollen die Prioritäten, Erfordernisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaates berücksichtigt und die Integration von Zugewanderten gefördert werden. Die illegale Migration soll durch die konsequente Rückführung bekämpft werden. Ein weiteres Mittel zur Vermeidung illegaler Migration ist die verstärkte Kontrolle der EU-Aussengrenzen. Im Hinblick auf die Erteilung von Asyl sollen die Mitgliedstaaten einerseits einheitliche Schutzstandards anstreben, andererseits soll die Solidarität mit Mitgliedstaaten, die eine grosse Zahl von Asylsuchenden verzeichnen, gestärkt werden. Zur Bekämpfung der Ursachen der Migration – wie Armut, die unzureichende Achtung der Menschenrechte, klimatische und ökologische Katastrophen – soll die Thematik künftig stärker in alle Bereiche der EU-Aussenpolitik einbezogen werden.



4



5

Der Pakt ist für die einzelnen Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich. Die darin enthaltenen Grundsätze werden die künftigen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten aber beeinflussen. An jährlichen Treffen des Europäischen Rats, zu welchen die Europäische Kommission jeweils Fortschrittsberichte vorzulegen hat, wird über bedeutsame Entwicklungen in den Mitgliedstaaten berichtet werden.

Am 27. November 2008 gab Tschechien die Prioritäten seiner Präsidentschaft für das erste Halbjahr 2009 bekannt. Migrationsrelevante Aspekte sollen nach wie vor eine Rolle spielen, allerdings nicht mehr so prominent wie unter der französischen Präsidentschaft. Tschechien wird sich vermehrt der Migration aus dem Osten und Südosten annehmen.

Der «Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl» skizziert verschiedene Instrumente, mit welchen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Einige dieser Instrumente werden hier kurz dargestellt, und es wird ihre Bedeutung für die Schweiz aufgezeigt:

#### «Blue Card» soll hochqualifizierte Zuwanderer von ausserhalb der EU anlocken.

Während der Anteil an hochqualifizierten Zuwandernden in den USA bei 55 Prozent liegt, sollen es in der EU lediglich 5 Prozent sein. Um sich im Wettbewerb um hochqualifizierte und dringend

benötigte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten besser positionieren zu können, wurde in der EU die Idee einer «Blue Card» lanciert, welche sich an die amerikanische «Green Card» anlehnt. Nach zähen Verhandlungen segnete das EU-Parlament im November 2008 Mindestanforderungen ab. Wer mit der Blue Card eine Stelle erhält, muss drei Jahre im gleichen Mitgliedstaat bleiben. Wird die Stelle gewechselt oder ändern sich die Anstellungsbedingungen, so müssen die Behörden zustimmen. Wer nach drei Jahren in ein anderes Aufenthaltsland ziehen will, kann dies nur aufgrund eines glaubwürdigen Stellenangebots tun.

Die Blue Card verfolgt ähnliche Ziele wie das schweizerische Ausländergesetz (AuG). Beide Zulassungsmodelle zielen darauf hin, für die erwünschte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen. Sofern von Seiten der Wirtschaft eine Nachfrage besteht, können gut Qualifizierte gemäss AuG von Beginn an eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und sind damit auf dem Arbeitsmarkt mobil. Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug, dieser kann durch die Behörden jedoch bewilligt werden.

#### Zirkuläre Migration erlaubt legale Mobilität zwischen Staaten.

Statt mit der Zuwanderung von gut ausgebildeten und talentierten Menschen im Herkunftsland einen Verlust

von qualifizierten Fachkräften zu bewirken («brain drain»), sollen diese berufsbegleitend weitergebildet werden. Ihre Kenntnisse und Fähigkeiten sollen nach einigen Jahren wieder ihren Herkunftsländern zugute kommen («brain gain»). Diese Strategie wird als «Win-win-Situation» bezeichnet: Für die Herkunftsländer bedeutet sie einen Gewinn an Kompetenzen, für die Aufnahmeländer eine Möglichkeit, zeitlich beschränkt Lücken im Arbeitsmarkt zu füllen. Migrantinnen und Migranten können von einem legalen, sozialstaatlich abgesicherten Aufenthalt profitieren, sie haben Anspruch auf Weiterbildung im Aufnahmeland und werden bei der Rückkehr ins Herkunftsland unterstützt.

Zirkuläre Migration gibt beispielsweise einer angolanischen Ärztin, die nach Portugal ausgewandert ist, die Möglichkeit, später wieder in Angola zu arbeiten, ohne den Hauptwohnsitz in Portugal zu verlieren; sowie umgekehrt, vorübergehend zu Arbeits-, Studien- und Ausbildungszwecken in einen oder mehrere EU-Staaten zu reisen.

Das Konzept der zirkulären Migration ist noch wenig ausgereift. Auf EU-Ebene gibt es ausser in Frankreich bislang keine konkreten Umsetzungsprojekte. Im September 2008 wurde in Paris mit Mauritius ein bilateraler Vertrag unterzeichnet, welcher für die zirkuläre Migration Zulassungs-, Aufenthalts- und Rückkehrbedingungen definiert und finanzielle und quantitative Aspekte klärt. In der Schweiz ist das Konzept





6

der zirkulären Migration in Expertenkreisen zwar im Gespräch, konkrete Konturen fehlen jedoch bislang weitgehend.

#### **Mit dem «Resettlement» von Flüchtlingsgruppen wird Solidarität bekundet.**

Als «Resettlement» wird die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bezeichnet, die weder dauerhaft in ihrem Zufluchtsstaat bleiben, noch in ihr Herkunftsland zurückkehren können. In der Regel werden diese Wiederansiedlungen zwischen dem Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR sowie einem Aufnahmeland bilateral ausgehandelt. 2008 fand erstmals eine solche Aktion auf der Ebene der Europäischen Union statt. Eine EU-Mission beurteilte die Situation der irakischen Flüchtlinge in Jordanien und Syrien und gelangte zum Schluss, dass für viele Flüchtlinge längerfristig weder die Rückkehr in den Irak noch der Verbleib in einem der beiden Länder in Frage kommt. Aufgrund dieses Befunds bekundeten die europäischen Justiz- und Innenminister im November ihre Absicht, aus Nachbarländern des Iraks 10'000 irakische Flüchtlinge aufzunehmen. Deutschland, Grossbritannien, Schweden, Frankreich, die Niederlande, Finnland und Dänemark haben bereits mit der Aufnahme grösserer Flüchtlingsgruppen begonnen.

Im Berichtsjahr hat auch die Schweiz auf Ersuchen des UNHCR 24 Personen aus dem Irak als Flüchtlingsgruppe auf-

genommen und sich vor Ort engagiert. Im Rahmen der «protection in the region» unterstützte sie Syrien beim Aufbau von Infrastrukturprojekten. Im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Resettlement-Politik erarbeitete die EKM im Herbst 2008 einen Bericht und Empfehlungen zur «Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort» und überreichte ihn im Herbst 2008 der zuständigen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (siehe dazu auch Seite 17).

#### **Mobilitätspartnerschaften fördern den Dialog zwischen Aufnahme- und Herkunfts- oder Transitländern.**

Mit dem Konzept der Mobilitätspartnerschaften tritt die EU mit ausgewählten Herkunfts- und Transitländern in einen spezifischen Dialog. Sobald in den Bereichen der illegalen Zuwanderung oder der Rückübernahme bestimmte Bedingungen erfüllt sind, können die Partnerländer ihren Bürgerinnen und Bürgern einen erleichterten Zugang in die EU ermöglichen. In einem Pilotprojekt wurden 2008 erste Partnerschaften zwischen der EU und den Kapverdischen Inseln (Süd-Nord-Migration) bzw. Moldau (Ost-West-Migration) eingegangen. Beide Partnerschaften befinden sich noch in einer Pilotphase, ihr Nutzen ist Gegenstand einer Evaluation. Mit Georgien und Senegal wurden im Berichtsjahr Verhandlungen über eine künftige Mobilitätspartnerschaft aufgenommen. Ein Element von Migrationspartnerschaften können sogenannte

Migrationszentren darstellen, welche den Menschen vor Ort legale Migrationsmöglichkeiten aufzeigen. Ein solches wurde von der EU im Oktober 2008 im malischen Bamako eröffnet.

Auch im schweizerischen Ausländergesetz (AuG) ist das Konzept der Migrationspartnerschaften enthalten. Sie sind ein Instrument zur Durchsetzung migrationspolitischer Interessen unter Einbezug der Interessen des Partnerlandes. Sie bestehen aus einem flexibel gestaltbaren Massnahmenpaket. Ähnlich wie bei den Mobilitätspartnerschaften der Europäischen Union bilden Rückübernahme, Rückkehrhilfe und eine Stärkung des Migrationsmanagements in den Partnerländern mögliche Bestandteile solcher Abkommen. Während die EU jedoch mit ihren Partnerschaften in erster Linie die legale (Arbeits-) Migration zu regeln sucht, sind die Schweizer Migrationspartnerschaften umfassender ausgerichtet. So werden etwa als Gegenleistung zu besseren Migrationskontrollen in den Partnerländern auch Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und friedensbildende Massnahmen angeboten.

- 1 2 Kantonale und kommunale Ausländer- und Integrationskommissionen treffen sich in Neuenburg.
- 3 Kommissionsmitglieder suchen nach Fälschungen in Reisepässen.
- 4 EKM-Mitglied Simon Röthlisberger diskutiert mit BFM-Vizedirektor Urs Betschart.
- 5 Angeregte Gespräche am Treffen der Kommissionen.

# Die Migrationslandschaft der Schweiz

hat sich definitiv verändert. Mehr Leute aus den Nachbarstaaten wandern zu, ungefähr gleich viele aus Drittstaaten. Die Kontrollen an den Grenzen sind im Dezember aufgehoben worden. Die Schweiz gehört nun zum Schengenraum.



3



1



2

**Den klassischen Typus des «Gastarbeiters», wie er über Jahrzehnte hinweg existierte – männlich, niedrig qualifiziert, rekrutiert für Arbeitsstellen in Industrie und Bau – gibt es nicht mehr. Wer heute in die Schweiz einwandert, ist in der Regel gut qualifiziert und nimmt anspruchsvolle Tätigkeiten im Dienstleistungssektor und Kader-Posten in Wissenschaft und Forschung ein.**

Durch das Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten, welches deren Staatsangehörigen erlaubt, ohne besondere Bewilligung um eine Arbeitsstelle nachzusuchen, hat sich in den letzten Jahren der Trend bestätigt, dass mehr Personen aus den betreffenden Ländern in die Schweiz einwanderten. Der Zuwachs von EU/EFTA-Staatsangehörigen betrug Ende Dezember 2008 rund 6.8 Prozent, wobei insbesondere die Zahl von Staatsangehörigen aus Deutschland, Frankreich, Portugal und Grossbritannien anstieg. Demgegenüber nahm die Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern aus Drittstaaten nur minimal zu (0.4 Prozent). Das Bundesamt für Migration sieht in diesen Zahlen auch die Zuwanderungspolitik des Bundesrates bestätigt, wonach aus Nicht-EU-Staaten nur noch besonders qualifizierte Erwerbstätige für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden können. Auch die Trends beim Wandel der Einwanderungsmotive setzten sich fort: Der Anteil der Personen, welche wegen einer Erwerbsarbeit in die Schweiz einreisten, lag 2008 bei 50 Prozent; 2005 waren es noch 37 Prozent gewesen. Im

gleichen Zeitraum ist der Anteil der Personen im Familiennachzug von 39 auf 31 Prozent zurückgegangen.

**Unerwartet hingegen war der nicht unwesentliche Anstieg bei den Personen, die über den Asylweg in die Schweiz gelangten.**

So zeigte sich, dass die noch unter dem ehemaligen EJPD-Chef festgelegte Grösse von 10'000 Asylgesuchen pro Jahr mit 16'606 deutlich überschritten wurde. Erklärt wird diese ausserordentliche Zunahme, welche vor allem durch Asylsuchende aus Eritrea und Somalia begründet ist, mit der nach wie vor äusserst angespannten politischen Lage in den betreffenden Herkunftsgebieten. Mit ein Grund für den Anstieg dürfte das Inkrafttreten des Dubliner Erstasylabkommens am 12. Dezember 2008 sein. In diesem Zusammenhang wird von einem «Torschlusseffekt» gesprochen. Ähnliche Entwicklungen mit einem deutlich erhöhten Zuwachs an Asylgesuchen waren zu beobachten, bevor etwa Österreich 2004 der EU beitrug oder Polen 2007 das Abkommen Schengen-Dublin in Kraft setzte.

**Mit dem Beitritt als assoziiertes Mitglied zum Schengen-Raum bekräftigt die Schweiz die migrationspolitische Grundausrichtung der Europäischen Union, welche von Kritikern auch als «Festung Europa» bezeichnet wird.**

Sie wird somit Teil eines Gebildes, welches zwischen den einzelnen Staaten

keine Grenzkontrollen mehr kennt und nur noch die Aussengrenzen des Schengen-Raumes überwacht. Die Schweizer Behörden erhalten über das Schengener Informationssystem (SIS) Zugang zum Fahndungscomputer mit mehr als 27 Millionen Datensätzen. Dadurch kann innert Kürze festgestellt werden, ob eine Person, eine Waffe oder ein Auto zur Fahndung ausgeschrieben sind. Gleichzeitig mit dem Schengener Abkommen übernimmt die Schweiz auch die Bestimmungen des Dubliner Erstasylabkommens. Grundsätzlich gilt, dass jener Staat zuständig ist, wo die asylsuchende Person erstmals eingereist ist oder wo sich allenfalls Familienangehörige befinden. Damit sollen Zweit- und Mehrfachgesuche verhindert werden. Als Kontrollinstrument dient die Fingerabdruck-Datenbank Eurodac, in welcher die Daten von Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen gespeichert sind.

**Das neue Ausländergesetz liefert seit dem 1. Januar 2008 die Grundlage für eine umfassende Integrationspolitik.**

Der Begriff der Integration wird somit Massgebend bei Fragen der Zulassung, der Niederlassung, bei Wegweisungen und Einreiseverboten sowie im Zusammenhang mit so genannten Integrationsvereinbarungen, die für bestimmte Personengruppen abgeschlossen werden können.

Die Chancen des neuen Gesetzes liegen darin, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit im



4



5

Hinblick auf Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Andererseits birgt die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis die Gefahr der Ungleichbehandlung, wenn etwa Behörden von Kantonen und Gemeinden ihren Ermessensspielraum unterschiedlich interpretieren.

Die vorgesehenen Bestimmungen können zudem lediglich bei Personen aus Drittstaaten angewendet werden – das Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten verbietet es, den Aufenthalt von EU- und EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz an Bedingungen zu knüpfen. Somit ergeben sich mögliche weitere Ungleichbehandlungen: Von einer Türkin könnte verlangt werden, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, nicht jedoch von einer Polin. Ende des Jahres zogen die Verantwortlichen von Pilotversuchen in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Zürich eine erste, Erfolg versprechende Bilanz. Eine ausführliche Evaluation dazu steht noch aus.

Dass sich das Konzept der Integration in eine Richtung bewegt, welche nicht zu begrüssen ist, zeigen mehrere Vorstösse im nationalen Parlament. Lukas Reimann etwa will mit seiner Motion «Niederlassungsbewilligung nur mit ausreichenden Sprachkenntnissen» sicherstellen, dass nur jene Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten, die über ausreichende Kenntnisse einer Landessprache verfügen. Dieselbe Stossrichtung verfolgt auch die Parlamentarische Initiative von Philipp Müller, der die «Rückstufung eines nie-

dergelassenen, integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter» erwirken will. Im Auge hat Nationalrat Müller dabei jene «Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, die nicht gravierend straffällig sind», sich jedoch «partout in der Schweiz nicht integrieren wollen».

Noch einen Schritt weiter geht eine Motion der Fraktion der SVP. Nationalrätin Jasmin Hutter fordert, dass «Ausländer, welche sich erwiesenermassen weigern, sich zu integrieren, d.h. die Schweizer Regeln (z.B. Erlernen der Sprache) zu akzeptieren, ihre Niederlassungsbewilligung verlieren und ausgeschafft werden können». Ausnahmen machen möchten die Motionäre für Fachkräfte und Manager mit Englischkenntnissen an Hochschulen und in international tätigen Unternehmen. Das heisst, dass ein US-amerikanischer Manager ohne Vorprüfung als integriert gilt, wogegen ein ebenfalls Englisch sprechender pakistanischer Detailhändler wohl ausgeschafft werden könnte, falls er nicht über genügend Kenntnisse in einer hiesigen Sprache verfügt.

**Diese parlamentarischen Vorstösse zeigen, dass zurzeit in der Debatte um Integration eine gefährliche Tendenz eingeschlagen wird. Der politische Diskurs entfernt sich mehr und mehr von der Frage nach den «günstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen», die Integration fördern. Der Fokus wird stattdessen immer stärker auf zu erbringende Leistungen spezifischer Gruppen der Migrationsbevölkerung gelegt.**

Konkrete Kriterien zur Messung des Grads der Integration tragen den vielfältigen Lebensbedingungen und dem unterschiedlichen Bildungshintergrund vieler Migrantinnen und Migranten jedoch nicht Rechnung und produzieren dadurch zwangsläufig neue Formen der Ungleichbehandlung. Messen, klassifizieren und – bei Note «ungenügend» – sanktionieren, so scheint für die Zukunft das mehrheitsfähige Rezept in der Integrationsförderung zu lauten. Die Vorstösse wurden im Parlament noch nicht behandelt. Es bleibt zu hoffen, dass der Begriff der Integration – heute noch im Sinne von unterstützender Förderung – nicht zu einem Sanktionsinstrument wird.

**In der politischen Debatte werden «die Ausländer» werden immer wieder als Problemgruppe dargestellt. Das gilt in besonderem Masse bei Abstimmungen, etwa bei jener über die Initiative «Für demokratische Einbürgerungen», aber auch bei der Berichterstattung über strafbares oder unerwünschtes Verhalten, wie etwa bei Raserunfällen.**

Die «Ausländerfrage» ist eine Thematik, welche die Öffentlichkeit nach wie vor stark beschäftigt. Dies jedenfalls ist der Befund des Sorgenbarometers im Jahr 2008. Obwohl das Thema im Vergleich zum Vorjahr an Bedeutung verloren hat, rangiert es immer noch unter den Top Ten. Der Grund für diese über mehrere Jahre hinweg festgestellte Konstante dürfte nicht nur an dem im Vergleich zu andern europäischen Ländern hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern an der Bevölkerung liegen. Vielmehr ist auch darauf hinzuweisen, dass

«die Ausländer» in verschiedenen Zusammenhängen direkt oder indirekt als Problemgruppe dargestellt werden. Im Berichtsjahr machten drei Initiativen von sich reden, die diese Perspektive einnahmen.

Die Initiative der SVP «Für demokratische Einbürgerungen», die am 1. Juni 2008 von Volk und Ständen abgelehnt wurde, hatte zwar nicht explizit Zugewanderte im Fokus; den Initianten ging es darum, dass die Gemeinden darüber entscheiden können sollten, welches Gremium Einbürgerungen vornimmt. Ein getroffener Entscheid sollte zudem endgültig sein. Was als reine Kompetenzfrage zwischen Kantonen und Gemeinden daherkam, hatte jedoch sehr wohl einen ausländerpolitischen Hintergrund. Es sollte nicht mehr möglich sein, negative Entscheide bei Einbürgerungen anzufechten. Bei (wieder eingeführten) Urnenabstimmungen hätte es etwa dazu kommen können, dass bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen diskriminiert worden wären.

Expliziter in den Fokus genommen werden Ausländerinnen und Ausländer bei der «Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer», kurz Ausschaffungsinitiative genannt, die 2007 lanciert worden war. In einem Richtungsentscheid äusserte sich der Bundesrat am 15. Oktober 2008 und empfahl dem Parlament, die Initiative abzulehnen. Ein indirekter Gegenvorschlag soll im Sinne einer Anpassung des geltenden Ausländergesetzes gewisse Anliegen der Initianten aufzunehmen, ohne dass zwingendes Völkerrecht verletzt wird. Ebenfalls von ausländerpolitischer Relevanz ist die von einzelnen Expo-

ponenten der SVP und der EDU lancierte Initiative «Gegen den Bau von Minaretten», die am 8. Juli 2008 mit 114'895 beglaubigten Unterschriften eingereicht wurde. Vordergründig soll lediglich der Bau von Minaretten verboten werden. Die Argumente der Befürworter weisen jedoch in eine Richtung, die als fremdenfeindlich taxiert werden muss und die auch im internationalen Kontext mit Befremden zur Kenntnis genommen wird. Der Bundesrat nahm denn auch ungewöhnlich rasch Stellung und verabschiedete am 27. August 2008 seine Botschaft, in welcher er die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfiehlt.

Wiederholt wurden «die Ausländer» auch im Zusammenhang mit der Berichterstattung über unerwünschtes und strafbares Verhalten, etwa im Zusammenhang mit Raserunfällen, ins Zentrum gerückt. Dabei zeigt sich einmal mehr, dass selbst statistische Erhebungen nur ein beschränktes Bild über die tatsächlichen Sachverhalte geben können. Die Kategorie «Ausländer» ist denn auch äusserst unpräzise und wenig aussagekräftig. Dies räumt auch das Bundesamt für Statistik ein, das anlässlich der Veröffentlichung der Statistik über Verkehrsdelikte im Dezember feststellte, dass eigentlich die Bildungs- und Wirtschaftsverhältnisse erhoben werden müssten, um verlässliche Aussagen machen zu können.

# Die Aktivitäten der EKM im ersten Jahr

waren einerseits geprägt von der migrationspolitischen Aktualität. Die Kommission hat aber mit dem Jahresthema «Definieren von Identität» oder dem Bericht zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bewusst auch eigene thematische Schwerpunkte gesetzt.



1 Francis Matthey und Simone Prodoliet an der Jahresmedienkonferenz im Medienzentrum Bundeshaus.  
2 3 Teilnehmer nutzen die Pause an der EKM-Jahrestagung für Fachgespräche.

### Am 24. Januar 2008 traten die vom Bundesrat im Dezember 2007 gewählten Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM erstmals zusammen.

Ein Teil der Mitglieder war bereits in einer der Vorgängerkommissionen, der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA oder der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen EKF aktiv gewesen. Neu dazu gestossen sind zehn Personen. Präsiert wird die EKM von Francis Matthey, Vizepräsidentinnen sind Dragoslava Tomovic und Barbara Walther. Die 30-köpfige EKM umfasst sowohl Vertretungen verschiedener Gemeinschaften von Migrantinnen und Migranten als auch – wie in ausserparlamentarischen Kommissionen üblich – Repräsentantinnen und Repräsentanten von Organisationen der Zivilgesellschaft. Knapp die Hälfte der Mitglieder verfügt über einen Migrationshintergrund.

Die EKM hat sich in den ersten zwei Sitzungen für die Legislaturperiode 2008-2011 ein Arbeitsprogramm gegeben und thematische Schwerpunkte gesetzt. Es handelt sich dabei um Themenfelder, die im Laufe der Jahre verschiedene gesellschaftspolitische Aspekte im Bereich Migration und Integration herausgreifen. Komplementär zu den Stellungnahmen der EKM zu aktuellen integrations- und migrationspolitischen Ereignissen werden dabei vertiefende Analysen und Diskussionsbeiträge geliefert, welche über das tagespolitische Geschäft hinaus Impulse für ein respektvolles Zusammenleben aller Bevölkerungsteile zu geben beabsichtigen.

Für die Jahre 2008 und 2009 wählte die Kommission das Thema «Über das Definieren von Identität – Enjeux identitaires», im Verlauf der Jahre 2009 und 2010 wird die EKM den Themenkom-

«Die Kommission beschliesst» – «Die Kommission empfiehlt»...  
30 Mitglieder gehören der EKM an. Sie bringen Erfahrungen und Wissen ein – und natürlich auch Meinungen. Wie aber verdichten sich diese Einstellungen zur Kommissionsmeinung? Ein Einblick in die Arbeitsweise der Kommission.

Die Mitglieder der EKM treten fünf Mal jährlich zu Plenarsitzungen zusammen. Eine davon ist jeweils eine zweitägige «Retraite». An den Sitzungen der Gesamtkommission werden sowohl Stellungnahmen zu aktuellen politischen Fragestellungen diskutiert und verabschiedet, Grundlagen zu einem Themenschwerpunkt vertieft wie auch konkrete Umsetzungen der Integrationsförderung erörtert. Zu spezifischen Fragestellungen werden Ad-hoc-Arbeitsgruppen mit drei bis fünf Mitgliedern eingesetzt, die nach Erfüllung ihres Mandats – sei es die Erstellung eines Berichts oder die Erarbeitung von Empfehlungen und Stellungnahmen – wieder aufgelöst werden.

Das Präsidium bestimmt die Inhalte der Kommissionssitzungen, entscheidet über die

finanzielle Beteiligung an Modellvorhaben und vertritt in der Öffentlichkeit die Position der EKM.

Das Sekretariat der EKM bereitet die Geschäfte der Kommission vor, ist verantwortlich für die Informationstätigkeit der Kommission, ist für die Begleitung und Umsetzung von Modellvorhaben zuständig und koordiniert bzw. verfasst Grundlagenarbeiten zuhanden der Kommission. Unter der Leitung der Geschäftsführerin Simone Prodoliet arbeiten die drei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Elisabeth Steiner, Pascale Steiner und Ruth Tennenbaum sowie die Sachbearbeiterin und Dokumentalistin Sylvana Béchon. Insgesamt verfügt die Geschäftsstelle über 400 Stellenprozent.

plex «Neue Migration – transnationale Beziehungen» aufgreifen, und ab 2010 wird sich die EKM mit Fragen des föderalen Systems der Schweiz und der Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen im Migrations- und Integrationsbereich befassen.

### Die EKM behandelte im Verlauf des ersten Jahres ihres Bestehens zahlreiche migrations- und integrationspolitische Geschäfte.

Sie nahm Stellung zur Weiterführung und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens, zum Zwangsangwendungsgesetz und der Verwendung von «Tasers», zur Einbürgerungsinitiative der SVP, zu den Änderungen im Ausländer- und Asylgesetz, zur so genannten Ausschaffungsinitiative sowie zur Initiative «Gegen den Bau von Minaretten».

Sie beteiligte sich ausserdem mit diversen Beiträgen am Bericht der Schweiz zuhanden der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) und im Hinblick auf die Berichtserstattung zur CERD (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) und arbeitete in Gremien zur Erarbeitung des Berichts des Bundesamts für Sozialversicherung zu «Jugend und Gewalt» oder zur Weiterentwicklung von «Projets urbains» unter der Federführung des Bundesamts für Raumentwicklung are mit. Neben den tagespolitischen Geschäften vertiefte sich die EKM in diverse Aspekte des gewählten Schwerpunktthemas und arbeitete in zwei Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur «Aufnahme von Flüchtlingsgruppen» und zum Thema «Zwangsheirat».

**Stellvertretend für die diversen Aktivitäten seien hier drei Schwerpunkte herausgegriffen. Sie illustrieren das breite Spektrum an Themen, das die Kommissionsarbeit 2008 geprägt hat.**

**1 Für die Jahre 2008 und 2009 wurde ein klarer thematischer Fokus gelegt: Was passiert, wenn wir Identitäten definieren, wenn sie uns zugeschrieben werden?**

Wer versucht, die eigene Identität in Bezug auf eine Gemeinschaft, ein Kollektiv zu definieren, wird dies immer in Abgrenzung zu andern tun. Die «Fremden» bilden die Projektionsfläche, sie stellen das dar, was man selbst nicht ist bzw. sein möchte. Das ist an sich etwas Menschliches, etwas, das allen vertraut ist. Und es betrifft nicht nur Einheimische, sondern auch Gruppen von Zugewanderten, unabhängig davon, woher sie kommen, welche Sprache sie sprechen oder welcher Religion sie angehören.

Beide ehemaligen Kommissionen, die neu in der EKM zusammengeschlossen sind, waren immer wieder in der einen oder andern Form mit der Thematik der Zuschreibungen an Zugewanderte, an Flüchtlinge und Asylsuchende konfrontiert. Die Schlagzeilen, welche Ausländer des Missbrauchs von Sozialleistungen bezichtigen, ihnen kriminelle Handlungen unterstellen, sind bekannt. Menschen, die in unserem Land um Asyl ersuchen, wird oft mit Misstrauen begegnet, selbst wenn sie später als Flüchtlinge anerkannt werden. Es ist die Rede von der «Verschleuderung»

des Schweizer Passes im Zusammenhang mit der Diskussion um Einbürgerung. Es gibt eine Reihe von Stereotypen, die über Muslime oder Staatsangehörige aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens verbreitet werden oder Vorstellungen, die junge Schwarzafrikaner unter den Generalverdacht von Drogenhandel stellen. Neu hinzugekommen ist eine weit verbreitete Skepsis gegenüber einer neuen Gruppe von Zuwanderern: den Deutschen.

**Solche Zuschreibungen verunglimpfen nicht nur ganze Gruppen von Menschen, sie sagen auch sehr viel über die Aufnahmegesellschaft aus. Die EKM hat es sich deshalb zur Aufgabe gemacht, genauer zu untersuchen, wie in unserem Land der Diskurs über jene Menschen geführt wird, die als fremd wahrgenommen werden.**

Gerade im Zusammenhang mit Integration, von welcher immer wieder und in verschiedensten politischen Lagern die Rede ist, taucht die Frage nach der eigenen Identität als heiss diskutiertes Thema auf. Man spricht von «schweizerischer Identität» und vom «Bewahren der eigenen Identität» auf der einen Seite, vom «Stärken der kulturellen Identität» oder vom «Verlust der Identität» im Integrationsprozess auf der andern Seite. Mit der Wahl dieses Themenkomplexes hat sich die Kommission zwei Ziele gesetzt:

- Die EKM möchte aufzeigen, welcher Logik das Definieren von Identität unterliegt. Es handelt sich dabei um

Aushandlungsprozesse, was sich im Französischen unter «enjeux identitaires» fassen lässt. Die Art und Weise, wie solche Prozesse gestaltet werden, ist aus der Sicht der Kommission die Testfrage für den «Demokratiegrad» eines Landes. Ob und wie die verschiedenen Teile der Bevölkerung an diesen Prozessen teilnehmen, ob im respektvollen Dialog oder in sorgsam gehüteter Abschottung: Dies ist die grosse Herausforderung, vor die sich sowohl Einheimische wie auch Zugewanderte gestellt sehen.

- Die EKM will sich dafür einsetzen, dass Pauschalurteilen gegenüber so genannten Fremden – seien es Muslime, seien es Menschen aus der Balkanregion, seien es Deutsche, seien es Asylsuchende, seien es Schwarze oder andere Gruppen von Menschen – in Zukunft eine Absage erteilt wird. Es muss ihrer Ansicht nach ein Merkmal der demokratischen Werte und des politischen Systems der Schweiz sein, sich den «enjeux identitaires» konstruktiv zu stellen.

**Es ist der Kommission bewusst, dass sie keine fertigen Rezepte liefern kann. Sie kann jedoch Denkanstösse geben, die dazu beitragen können, sich in Identitätsbildungsprozessen gelassener und konstruktiver zu verhalten.**

Solche Denkanstösse finden sich in der Herbstaussgabe von «terra cognita», und sie wurden im Rahmen der Jahrestagung im November zur Diskussion gestellt. Ferner hat die EKM zwei Re-







2

3

cherchen in Auftrag gegeben. Die eine geht den Diskursen verschiedener Akteure über das «wir» und das «sie» anhand von Debatten zur Einbürgerungsinitiative der SVP nach, die andere beleuchtet die Rolle von Migrantenorganisationen in der Konstruktion der Identität verschiedener ausländischer Communities. Die beiden Studien werden im Verlauf des Jahres 2009 als Publikation vorliegen.

## 2 Aufnahme von Flüchtlingsgruppen: Die Kommission empfiehlt eine Neuausrichtung der schweizerischen Flüchtlingsausserpolitik.

Die ehemalige Kommission für Flüchtlingsfragen EKF befasste sich 2007, im letzten Jahr ihres Bestehens, intensiv mit der Frage der Neuausrichtung einer Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. Die EKM führte diese Arbeiten fort und setzte eine Arbeitsgruppe ein, die einen Bericht und Empfehlungen erarbeitete. Es war für die EKM zentral, gegenüber den vielen Verschärfungen, die das revidierte Asylgesetz mit sich brachte, einen konstruktiven Kontrapunkt zu setzen. Sie knüpfte dabei an die in der Schweiz zwischen 1950 und 1995 etablierte Praxis an, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR für Flüchtlinge aus Krisensituationen dauerhafte Lösungen zu finden. So haben in der Vergangenheit Flüchtlingsgruppen etwa aus Ungarn, Tibet, Indochina, Chile, Ex-Jugoslawien, Sudan oder Irak und Iran Aufnahme in der Schweiz gefunden.

Die EKM liess Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die in der Öffentlichkeit mehrfach darauf hingewiesen hatte, dass sich die Kommission mit dieser Thematik befasse und Vorschläge unterbreiten würde, im Herbst den Bericht mit Empfehlungen zukommen. Die EKM hofft, damit einen Beitrag an eine Asylpolitik zu leisten, die nicht nur die humanitäre Tradition der Schweiz weiterführt, sondern auch den internationalen Verpflichtungen unseres Landes angemessen Rechnung trägt.

## 3 Wie können wir Diskriminierungen verhindern? Unter anderem, indem wir Hindernisse abbauen und Teilhabe ermöglichen.

Integration bedeutet nicht nur, von den Zugewanderten zu fordern, dass sie eine Landessprache erlernen. Integration heisst auch, dass sich die Aufnahmegesellschaft darauf ausrichtet, dass «Fremde kommen und bleiben». In diesem Sinne sind strukturelle Hürden abzubauen, Zugänge zu ermöglichen und Diskriminierungen zu bekämpfen, um Chancengleichheit für alle zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund hat die EKM die Nein-Parole zur SVP-Initiative «Für demokratische Einbürgerungen» gefasst, denn sie ist der Ansicht, dass jede Person, die sich einbürgern lassen will, das Recht auf ein faires Verfahren hat, welches zwingend eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen hat. Die EKM hat denn auch mit grosser Erleichterung das positive Ergebnis der Abstimmung vom 1. Juni 2008 mit 63.8% Nein zur Kenntnis genommen.

Dass in verschiedenen Bereichen allerdings nach wie vor Handlungsbedarf besteht, wurde im Rahmen einer Anhörung der Kommission anlässlich des Besuchs der Delegation der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) Mitte September deutlich. Dabei äusserte die EKM unter anderem Bedenken betreffend das Messen von Integration, wie es bei der Anwendung diverser neuer Gesetzesbestimmungen durch die Migrationsbehörden zum Tragen kommen kann. Sie befürchtet, dass je nach Kontext die Bestimmung des «Integrationsgrads» zu einem Sanktionsinstrument zu verkommen droht. Einer diesbezüglichen Entwicklung müsste dringend Gegensteuer gegeben werden. Ebenfalls Besorgnis äusserte die EKM in Bezug auf die nach wie vor unbefriedigende Situation der Sans-Papiers. Sie vertrat dabei die Position, dass im Hinblick auf die bevorstehende Teilrevision des Ausländergesetzes die Rechte der Sans-Papiers geregelt, die kantonalen Praxen zur Prüfung von Härtefallgesuchen harmonisiert und insbesondere für Jugendliche ohne geregelten Aufenthalt Lösungen im Bereich der beruflichen Bildung gefunden werden sollten.

- 1 Francis Matthey und Nationalrat Antonio Hodgers im Gespräch.  
 2 Aufmerksame Zuhörer am Kommissionen-Treffen im Schloss Neuenburg.  
 3 Erfahrungsaustausch am Kommissionen-Treffen.



## Seit 2001 unterstützt der Bund Integrationsprojekte. Die EKM ist für einen Teil der Modellvorhaben zuständig. In diesem Bereich hat sie 2008 18 Projekte mit gesamthaft rund einer Million Franken unterstützt.

Seit dem 1. Januar 2008 ist das Bundesamt für Migration BFM für den Vollzug des Integrationsförderungsprogramms des Bundes zuständig. Es hat den Grossteil der Aufgaben von der früheren Ausländerkommission übernommen. In die Verantwortung der EKM fällt nur noch ein Teil der Modellvorhaben von nationaler Bedeutung (Schwerpunkt 3 des Schwerpunkteprogramms 2008-2011).

Dazu hat die Kommission zwei thematische Schwerpunkte entwickelt: «Zusammenleben im ländlichen Raum» und «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft». Zusätzlich engagiert sich die EKM im Rahmen der «projets urbains», einem Bundesprogramm, welches die soziale Integration in Wohngebieten fördert. Weiter unterstützt sie Forschungs- und Grundlagenarbeiten zu Migrations- und Integrationsfragen.

2008 wurden insgesamt 24 Projekte geprüft, davon 18 Projekte mit einer Gesamtsumme von 1'083'250 Franken bewilligt. 2 Projekte können erst 2009 definitiv entschieden werden. Zudem wurden 28 Projektideen geprüft, die aus unterschiedlichen Gründen aber nicht zu einem Gesuch geführt haben.

**1** Der Verbesserung des Zusammenlebens im periurbanen ländlichen Raum wurde bisher in der Integrationsförderung noch wenig Beachtung geschenkt. Die Kommission möchte hier für die Legislatur einen Schwerpunkt setzen.

Die Kommission geht davon aus, dass es für eine nachhaltige Entwicklung des Gemeinwesens ein kontinuierliches und grosses Engagement aller Akteure braucht. Deshalb will sie in den fünf Regionen Broye, Chablais, Freiamt, Glarus, Rheintal über mehrere Jahre hinweg Integrationsprozesse anregen, unterstützen und begleiten. Gesucht wurden insbesondere Vorhaben, die mit aufeinander abgestimmten Massnahmen auf regionaler Ebene zur sozialen Integration der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen. Die Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden war ausdrücklich erwünscht.

Gesucht waren demnach Projekte mit einem ganzheitlichen konzeptionellen Ansatz, die von den politisch Verantwortlichen der Region mitgetragen werden. Von insgesamt 10 Projekteingaben konnten 5 Projekte bewilligt werden, zwei weitere sind noch in Abklärung. Das über mehrere Jahre angelegte Programm wird begleitend evaluiert und

die Projektträger wo nötig gecoacht. Ziel ist es, Erfahrungen auszutauschen und auszuwerten und Erkenntnisse für die Integrationsarbeit in ländlichen Regionen zu erhalten.

**2** Erfolgreiche Integration wird durch die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme ermöglicht. Mit dem Themendach «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» wurde ein zweiter Schwerpunkt gesetzt.

Die Diskussion um politische Partizipation und Teilhabe wurde bisher im Rahmen der Integrationsförderung nur am Rande geführt. Politische Partizipation stellt jedoch eine wichtige Dimension der Integration dar. Sie kann die Chancengleichheit zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung verbessern.

Im Rahmen der Ausschreibung «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» sollen Vorhaben gefördert und erprobt werden, die Ausländerinnen und Ausländern neue Partizipationsmöglichkeiten erschliessen. Zu diesem Zweck orientiert sich die EKM am Konzept der «Citoyenneté», welches die aktive Komponente von Bürgerschaft ins Zentrum stellt. Citoyenneté verweist auf Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit. Orientierungsrahmen für Partizipation stellen vielmehr die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen oder der Bezug zum Wohnort dar.



1



2



3

Mit einer «Quartierakademie» sollen Jugendliche für wichtige Gesellschaftsfragen sensibilisiert werden. Das Modellvorhaben wird unter dem Themendach «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» vom Integrationskredit des Bundes unterstützt.

Die Quartierakademie, ein Bildungsprojekt für junge Bürgerinnen und Bürger, ist ein Projekt des gemeinnützigen Vereins «isee». Es steht Jugendlichen von 12 bis 20 Jahren offen. Sie sollen für wichtige Gesellschaftsfragen sensibilisiert werden: Menschenrechte, Demokratie, Reichtum der Verschiedenartigkeit, nachhaltige Entwicklung und das aktive, selbstbestimmte Mitwirken in der Gesellschaft und im Berufsleben.

Die Quartierakademie bietet Studienfelder und Arbeitsmethoden an, die das bestehende Schul- und ausserschulische Angebot ergänzen. Die Jugendlichen können ihr Wissen und ihre Fähigkeiten vertiefen und in individuelle oder gemeinschaftliche Projekte einbringen. Damit eignen sie sich neue Kompetenzen an, im Speziellen in der Kommunikation, im Dialog und in der Teamarbeit. Damit wird die Chancengleichheit und das aktive Mitwirken der Jugendlichen am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Geschehen gefördert.

Im Rahmen des Pilotprojekts soll die Quartierakademie im Kanton Freiburg mit einem fachlichen Zentrum, einer

Internetplattform und mit acht Modulen erprobt werden.

Folgende Module sollen entwickelt und erprobt werden: Ein Forum der jungen Bürgerinnen und Bürger (1), ein Workshop «Portfolio-Kompetenzbilanz» (2), Workshops/Projekte zum ethischen Empowerment (3), ein intergenerationelles Göttisystem (4), ein «Themenworkshop» mit Experten (5), Schulung (6) und Realisierung (7) einer Videodokumentation. Schulung zum Empowerment-Coach für Jugendliche (8) durch Jugendliche selber.

[www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) Projekte  
Aktuelle Informationen über Ausschreibungen und Modellvorhaben auf der Website der EKM.

Die umfassende Evaluation kommt zum Schluss: Unter Berücksichtigung der institutionellen und der finanziellen Rahmenbedingungen war das Schwerpunkteprogramm 2004 bis 2007 erfolgreich. In Ergänzung zu den Regelstrukturen leistete es einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Aufgrund der mit dem neuen Schwerpunkteprogramm vorgenommenen stärkeren inhaltlichen Fokussierung der Integrationsförderung auf die Sprachförderung und die neue Kompetenzverteilung im Vollzug machen die Evaluatoren folgende Empfehlungen:

1. Die Kantone sollten die für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) notwendigen institutionellen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen schaffen. Der Bund sollte die Kantone bei der Sprachförderung angemessen begleiten und unterstützen.
2. Die Kantone sollten bei der inhaltlichen Konzeption der Sprachförderung die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen. Insbesondere sollte die Unterstützung von kleinen lokalen Projekten, die ein sprachförderndes Umfeld schaffen, weiterhin ermöglicht werden.
3. Die unterschiedlichen Rollen der kantonalen Ansprechstellen (Vollzug und Koordination der Integrationsförderung) und der Kompetenzzentren Integration (u.a. Beratung von Gesuchstellern) sollten klar definiert und, wenn möglich, getrennt werden.
4. Der Bund, die Kantone und die Vermittlungsstellen sollten sich stärker für die Bekanntheit und die Anerkennung der interkulturellen Übersetzung in den öffentlichen Diensten engagieren.
5. Das BFM bzw. die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen sollten die im Rahmen des Schwerpunkteprogramms gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aufarbeiten und den im Integrationsbereich tätigen Akteuren besser zugänglich machen.
6. Die Erfolgskontrolle sollte verbessert werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen definiert und entsprechende Instrumente (z.B. Lernfortschrittskontrollen) zur Verfügung gestellt werden. Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicherzustellen.
7. Das BFM bzw. die EKM sollten die bisherigen Erfahrungen mit Projekten zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) aufbereiten.
8. Das BFM und die EKM sollten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Kantonen und den Regionen zu fördern.

- 1 Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf an der EKM-Jahrestagung.  
 2 Kommissionsvertreter geniessen den «Apéro riche» im Schloss Neuenburg.

## Projekte

Proj-Nr	Beitrag	Kanton	Projekt	Trägerschaft
3b-08-0048	40'650	CH	Studie Frühförderung	EKM
3b-08-0072	73'600	CH	Studie Diskursanalyse Studie im Rahmen des EKM-Themas Identitätspolitik	Universität St. Gallen, Soziologisches Seminar
3b-08-0073	100'000	CH	Programm «Projets urbains»	Kooperation von ARE, BWO, FRB, BFM, EKM, BASPO
3b-08-0076	48'000	CH	Menschenrechtsbildung innerhalb von Sprach- und Integrationskursen Pilotkurs für Lehrkräfte	Humanrights.ch / MERS und Verband der Volkshochschulen
3b-08-0077	38'000	CH	Islam, Laïcité et interculturalité Universitäres Weiterbildungsangebot der Universität Freiburg	Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse GRIS - c/o ORS
3b-08-0080	15'000	CH	Gesundheits- und Integrationspolitik mit Netzwerken – Kontrollgruppe Schweizer/Schweizerinnen Studie in Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen	EKM/BAG/BFM
3b-08-0082	54'000	CH	Nous, moi – les autres Studie im Rahmen des Themas Identitätspolitik	Université de Lausanne, Institut de géographie
3b-08-0085	40'000	AG	«Zäme-läbe-Freiamt» Projekt im Rahmen des Programms «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Arbeitsgruppe Zäme-läbe- Freiamt
3b-08-0087	36'000	SG	Integration verbindet «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Gemeinderat St. Margrethen
3b-08-0089	50'000	VS	Cohabiter dans le Chablais: échanges et collaborations entre communes «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Chablais Région OIIC
3b-08-0090	35'000	VD	Des ponts sur la Broye «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Fondation Cherpilloz
3b-08-0091	150'000	CH	Forum Integration Projekt im Rahmen des Themendaches «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft»	FIMM
3b-08-0092	30'000	GL	Integrationsprojekt «Schwanden sind wir» «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Hochschule Luzern für Soziale Arbeit
3b-08-0101	30'000	CH	«schritt:weise» Förderprogramm für sozial benachteiligte Kinder und Eltern	a:primo – Verein zur frühen Förderung von sozial benachteiligten Kindern
3b-08-0106	120'000	CH	Programm Schulprojekte für Menschenrechte	Stiftung Bildung und Entwicklung
3b-08-0108	120'000	CH	Evaluation und Begleitung Programm «Zusammenleben im ländlichen Raum»	KEK
3b-08-0113	51'000	CH	Studie: Frauen im nationalen und internationalen Migrationskontext: aktuelle Forschungsfelder und politische Debatten Studie im Rahmen eines EKM-Themenschwerpunkts	Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung
3b-08-0116	52'000	CH	Académie des Quartiers, une école citoyenne Sensibilisierung von Jugendlichen zu wichtigen gesellschaftlichen Fragen. Pilot im Kanton Freiburg	Institut suisse ra & d pour l'empowerment éthique - isee



1



2

## Die Willensnation Schweiz solle auch eine «Willensgemeinschaft» werden. Dazu hat Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf an der Jahrestagung der EKM zum Thema Identität aufgerufen.

Die Bundesrätin betonte, dass das Einwanderungsland Schweiz von einem vier- zu einem vielsprachigen Land geworden sei. Und so, wie die Schweizerinnen und Schweizer nach 1848 in einem langen Prozess ihre schweizerische Identität hätten finden müssen, so gelte es nun, mit allen Einwohnerinnen und Einwohnern einen «Weg des friedlichen Zusammenlebens zu finden».

**Die Jahrestagung befasste sich mit verschiedenen Aspekten der Diskussion zu kollektiven Identitäten. Gibt es diese überhaupt? Wie und von wem werden sie definiert und zugeschrieben?**

Hans-Rudolf Wicker von der Universität Bern leuchtete in seinem Grundsatzreferat die Konstruktion von kollektiven Identitäten aus. Was in der kleinen Gemeinschaft funktioniert, müsse im grossen Staatsgebilde nicht unbedingt gelingen. Wenn für Nationen Identitäten geschaffen würden, dann handle es sich um «imaginierte Gemeinschaften», welche zwingend Personen und Grup-

pen einbinden oder ausgrenzen würden. Solche Versuche, kollektive Identitäten zu bilden, sollten kritisch beobachtet werden, riet Wicker.

An der EKM-Tagung in Bern, die von rund 180 Personen besucht wurde, wurde auch über aktuelle Debatten und Perspektiven in der Schweiz berichtet. Im Rahmen eines von der EKM in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts über den politischen Diskurs im Zusammenhang mit der Einbürgerungsabstimmung stellten die Forscher der Universität St.Gallen in ihrer Diskursanalyse fest, dass es den Initianten gelang, nebst den Kategorien «Schweizer» und «Ausländer» eine neue Kategorie, nämlich jene der «Eingebürgerten», zu kreieren und in der Debatte zu verankern.

**Wer gut informiert ist, dem fällt auch die Integration leichter. Darüber und über andere Informationsthemen wurde am Kommissionstreffen in Neuenburg debattiert.**

Auf Einladung der EKM trafen sich im Juni 2008 rund 120 Vertreterinnen und Vertreter von kommunalen und kantonalen Kommissionen für Integration bzw. Ausländerkommissionen im Schloss Neuenburg. Es war das fünfte Treffen dieser Art. Auch wenn die Kommissionen sehr unterschiedlich zusammengesetzt sind und sehr unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen haben, Informationsfragen beschäftigen sie alle in der einen oder anderen Form.

Das neue Ausländergesetz verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, Ausländerinnen und Ausländer auf Angebote zur Förderung ihrer Integration hinzuweisen und allgemein über die Situation der Zugewanderten breit zu informieren. Die Tagung vermittelte Einblicke, wie dies heute gemacht wird, und Anregungen zur Verbesserung.



1

- 1 Das EKM-Sekretariat: Elsbeth Steiner, Simone Prodoliet, Pascale Steiner, Sylvana Béchon und Ruth Tennenbaum (v.l.)
- 2 Übersetzer Sulpice Piller sorgt dafür, dass sich an der Kommissions-sitzung alle verstehen.
- 3 Rudolf Horber vom Gewerbeverband an seiner letzten EKM-Sitzung.

## Die Zeitschrift «terra cognita» und der neue Webauftritt [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) standen im Mittelpunkt der Informationsbemühungen.

Für die neue Kommission wurde ein neuer Webauftritt entwickelt – vollständig im Bundeslook.

Seit 2008 ist das Corporate Design der Bundesverwaltung auch für ausserparlamentarische Kommissionen Pflicht. Eigene Logos dürfen nicht mehr verwendet werden, für Briefe und Websites gelten strenge Gestaltungsvorschriften. Der neue Webauftritt der EKM befolgt diese Regeln. Er wurde vom Sekretariat in Eigenregie konzipiert und aufgebaut. Die Website stellt die Kommission und ihre Aktivitäten vor, bietet Publikationen zum Download und zum Bestellen an. Die Themenseiten werden laufend ausgebaut.

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

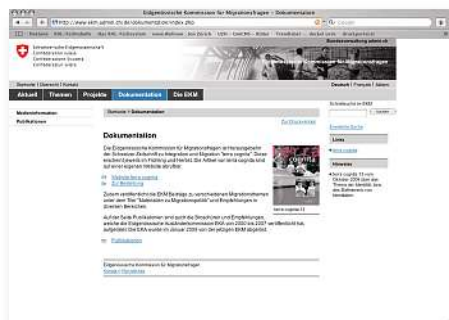
Die Ausgaben Nr. 12 und 13 der Zeitschrift «terra cognita» behandeln die Themen Sport und Identität.

Rund 8000 Abonentinnen und Abonnenten erhalten zweimal jährlich «terra cognita», die Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. Die EKM führt die von der früheren Ausländerkommission 2002 eingeführte Fachzeitschrift weiter. Sie hat das hochgesteckte Ziel, eine Brücke zwischen Theorie und Praxis zu bauen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse werden kompakt und verständlich für eine breites, interessantes Publikum aufbereitet.

[www.terra-cognita.ch](http://www.terra-cognita.ch)

In der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» wurde die Evaluation der Integrationsförderung 2004 bis 2007 publiziert.

Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes wurden von 2004 bis 2007 rund 1900 Projekte mit insgesamt 57.4 Mio. Franken unterstützt. Das Konzept, der Vollzug, die Leistungen und Wirkungen des Programms wurden in drei Teilevaluationen untersucht und beurteilt: Programmkonzept und dessen Vollzug, Schwerpunkt A (Sprachförderung) und Schwerpunkte B bis E. In einem ausführlichen Synthesebericht wurden die Ergebnisse der Evaluationen zusammengefasst und Empfehlungen formuliert.



### Impressum

Texte: Sekretariat EKM Redaktion: Elsbeth Steiner Fotos: UNHCR / H.Caux (S. 6, Bild 3), Manu Friederich, EQ Images (S. 14), Francis Matthey (S. 22), Pascale Steiner (S. 6 / 1, S. 16 / 2,3, S. 20 / 1), Elsbeth Steiner Übersetzung: Anna Hirsbrunner Gestaltung: bertschidesign Druck: Effingerhof, Brugg Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern [www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch) Art.-Nr.: 420.910.08D



2



3

## Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

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

Dragoslava Tomovic, Ärztin, Bern, *Vizepräsidentin*

Barbara Walther, Caritas Schweiz, Schweizerische Bischofskonferenz, Zürich, *Vizepräsidentin*

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

## Sekretariat

Simone Prodoliet, Geschäftsführerin

Elsbeth Steiner, stv. Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche

Sylvana Béchon, Lektorat und Dokumentation

Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik

Ruth K. Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM  
Quellenweg 9  
3003 Bern-Wabern

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