



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht 2012

Migration im Fokus

Vorwort	5
Walter Leimgruber, Präsident EKM	
Migration international	6
Migration in der Schweiz	10
Aktivitäten der Kommission	
Grundlage und Politik	14
Reise Kosovo	18
Integrationsförderung	21
Information	24
EKM-Mitglieder	26

Impressum

Texte/Fotos: Sekretariat/Kommission EKM **Redaktion:** Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign Zürich **Druck:** Cavelti AG, Gossau
Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch **Art.-Nr.:** 420.910.12D



Das erste Gruppenbild der neuen Kommission, aufgenommen an ihrer Sitzung im Februar 2012.

So selbstverständlich wie Finanzpolitik

Wirft man einen Blick in die Medien, so scheint nichts anormaler zu sein als Migration: Nichts löst mehr politische Hektik aus, nichts führt zu schrilleren Berichten. Migration wird oft als eine Art Naturgewalt dargestellt, als Unterbruch des gesellschaftlichen Normalzustandes beschrieben. In der Tat hat die Vorstellung von Sesshaftigkeit als normaler Lebensform die moderne Gesellschaft wesentlich geprägt. Und die Fähigkeit, Grenzen zu schliessen und die Bewegungen der Menschen zu kontrollieren und notfalls zu unterbinden, muss als eine Voraussetzung zur Herausbildung der modernen Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert gesehen werden.

Migration hat es jedoch immer gegeben, in unterschiedlicher Form, aus unterschiedlichen Gründen und über unterschiedliche Distanzen hinweg. Zweifelsohne hat sie in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen, durch das Zusammenwachsen der Welt im Rahmen der Globalisierung, durch die technischen Möglichkeiten des Transportes wie der Kommunikation, durch die vielfältigen Bedürfnisse nach

Arbeitskräften aller Art wie auch durch die Suche vieler Menschen nach Ein- und Auskommen.

Es gilt, Migration als einen Prozess zu verstehen, der zwar im Laufe der Zeit sein Gesicht verändert, der aber selbstverständlich ist. Selbstverständlich in dem Sinne, dass Migration zur Politik gehört wie Gesundheits-, Bildungs- oder Verkehrspolitik. So aber wird sie in der Regel nicht gesehen. Für die einen ist sie ein vorübergehendes Übel, das möglichst rasch wieder verschwinden sollte, für andere wird jeder migrationspolitische Entscheid zum Lackmustest für Menschenrechte, Freiheit und Demokratie. Diejenigen, die nicht gleicher Meinung sind, werden als Rassisten, als Gutmenschen oder was auch immer beschimpft, Dämonisierungen und Idealisierungen bestimmen die Diskussion.

Wir sind eine Migrationsgesellschaft und benötigen daher eine kohärente Migrationspolitik, das gilt es als grundlegende Tatsache zu akzeptieren. Beim Budget diskutieren wir auch nicht jedes Jahr, ob wir eines brauchen oder nicht.



Es ist ein ganz selbstverständliches politisches Instrument. Es fragt niemand: Wollen wir überhaupt eine Finanzpolitik? Da gibt es kein Ja und Nein. Bei der Migration aber verwendet man nur zu häufig absolute Kategorien, geht es angeblich um richtig oder falsch, gut oder schlecht, alles oder nichts. Was es jedoch braucht, sind intensive Auseinandersetzungen mit den komplexen Problemen und eine offene Suche nach Lösungen. Damit Migrationspolitik so selbstverständlich wird wie Finanz- oder Infrastrukturpolitik.

Walter Leimgruber

Walter Leimgruber
Präsident EKM

1 Carlo Schneider setzte die Gespräche an der EKM-Tagung zum Thema Zuwanderungspolitik in Zeichnungen um.

2 Das neue EKM-Präsidium stellt sich im Medienzentrum Bundeshaus vor.

3-7 Die Mitglieder des Präsidiums, Etienne Piguet, Walter Leimgruber und Fiammetta Jahreiss, geben den Medien Auskunft.

Die Wirtschaftskrise in Europa zeigte Folgen,

auch auf die Migration. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen und politischen Lage war es in vielen EU-Mitgliedstaaten zunehmend schwierig, die Diskussion über eine gemeinsame europäische Asylpolitik voranzutreiben.





2



3

Der steigende Migrationsdruck auf die Aussengrenzen im südlichen Europa und die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien förderten Abschottungstendenzen. Die Bereitschaft Flüchtlinge aufzunehmen sank.

Gleichzeitig stieg die Mobilität zwischen den einzelnen EU-Staaten markant. Dank der Freizügigkeit im Personenverkehr steht es EU-Bürgerinnen und -Bürgern offen, in jedem Land der Europäischen Union nach Arbeit zu suchen. Um die Folgen der Krise abzufedern, wurde diese Möglichkeit von vielen Menschen, die von Arbeitslosigkeit und Armut betroffenen waren, genutzt.

Noch im Sommer übte EU-Kommissarin Cecilia Malström Kritik an Mitgliedstaaten. Während des arabischen Frühlings hätten diese nachhaltig zur Verschlechterung des Verhältnisses zur arabischen Welt beigetragen. «Was haben wir all jenen Menschen gesagt, die von unseren Werten inspiriert waren? Dass wir mitten in der Wirtschaftskrise stecken und Angst vor 'Migrationsströmen biblischen Ausmasses' haben.» Dabei sei lediglich ein Bruchteil aller Flüchtlinge nach Europa gelangt.

In Syrien dauerte der Ende März 2011 begonnene Aufstand gegen das Regime das ganze Jahr fort. Laut Medienberichten setzten die Rebellen der freien syrischen Armee im Kampf auch Schweizer Handgranaten aus jordanischen Beständen ein. Alle diplomatischen Versuche, die Konfliktparteien zu versöhnen, waren Schall und Rauch. Sowohl auf Regierungs-

seite als auch bei der Opposition fehlte der Wille, den Konflikt auf politischem Weg zu lösen. Der im Sommer in Genf verabschiedete Friedensplan wurde ignoriert. Ein Ende der Auseinandersetzungen war nicht in Sicht. Die Zahl der Kriegsoffer und Vertriebenen stieg von Tag zu Tag.

Nach Angaben des UNHCR waren Ende Jahr wegen des Konflikts in Syrien bereits über 500 000 Menschen auf der Flucht. Lediglich 4 Prozent gelangten nach Europa und stellten hier ein Asylgesuch. Laut Aussagen des statistischen Amtes der Europäischen Union (EuroStat) wurden von syrischen Flüchtlingen in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie der Schweiz und Norwegen seit Januar 2011 nur rund 17 000 Asylgesuche eingereicht: am häufigsten in Deutschland, Schweden und der Schweiz. Laut Cecilia Malström nahmen 10 EU-Länder rund 90 Prozent aller Asylsuchenden auf. Die anderen 17 Staaten hätten in ihren Augen einen weitaus grösseren Beitrag leisten können. Im Hinblick auf eine bessere Verteilung fand die Idee eines europäischen Verteilschlüssels für Asylsuchende weiterhin wenig Anklang.

Der Schweizer Daniel Endres, UNHCR-Direktor für Europa, warb bei sämtlichen europäischen Staaten für mehr Solidarität. Eine grosse Chance sieht er im sogenannten Resettlement, der dauerhaften Neuansiedlung von Flüchtlingen. Dies erspare langwierige Asylverfahren, und die Betroffenen seien nicht gezwungen, über gefährliche Routen nach Europa zu flüchten. In die Neuansiedlungsprogramme werden nur anerkannte

Flüchtlinge aufgenommen. 2012 wurden auf diesem Weg in Europa rund 5500 Personen neu angesiedelt.

Die nationalen Unterschiede im Asylwesen widerspiegeln sich auch in den Anerkennungsquoten: Bei irakischen Asylsuchenden betrug die Spannweite beispielsweise zwischen 0 und 81 Prozent. Die Bemühungen der EU, die Asylpraxis ihrer Mitgliedstaaten zu harmonisieren, blieben weiterhin erfolglos. Das Projekt eines gemeinsamen Asylsystems (GEAS), wonach in jedem Land dieselben Bedingungen herrschen, die Gesuche nach einheitlichen Massstäben geprüft werden und die Entscheide anhand derselben Kriterien gefällt werden, konnte auch 2012 nicht umgesetzt werden. Zwar war mit den Programmen von Tampere und Stockholm sowie mit der Dublin-II-Verordnung das Fundament dazu gelegt worden, und in der Aufnahmerichtlinie waren gemeinsame Mindeststandards für die Aufnahme festgelegt. Doch die Verhandlungen wurden blockiert – zu gross waren die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten.

Inzwischen konnten Griechenland, Italien und Malta den Andrang der Flüchtlinge kaum mehr bewältigen. Angesichts der angespannten finanziellen und politischen Situation war Griechenland ausserstande, zumutbare Bedingungen für Asylsuchende zu schaffen. Besonders prekär war die Lage in Athen. Noch vor Jahren war die Stadt für Asylsuchende eine wichtige Durchgangsstation gewesen. Von hier ging es weiter nach Italien, Dänemark, Frankreich, England. Doch seit Beginn der Krise gab es immer



4



5



weniger Arbeit. Damit fehlte den Flüchtlingen auch das Geld, um Schlepper und Passfälscher zu bezahlen. Athen mutierte von der Durchgangsschleuse zur Endstation.

Ein Asylgesuch zu stellen, wurde immer schwieriger. Und wem dies gelang, erhielt weder finanzielle Unterstützung noch Unterkunft. Wer keinen Zugang zum Asylsystem fand, dem drohte ständig die Inhaftierung und die Ausschaffung. Regelmässig gerieten Anhänger der «Chrysi Avgi» – der «goldenen Morgendämmerung» – in die Schlagzeilen, weil sie in Athen Jagd auf Flüchtlinge und illegal anwesende Ausländer machten.

Auch bürgerliche Parteien versuchten, mit fremdenfeindlichen Parolen Stimmen zu fangen. So rief der amtierende Bürgermeister der Pasok die Aktion «Eisener Besen» aus: Polizeipatrouillen verhafteten Papierlose, um sie auszuschaffen. Inzwischen brach das Asylsystem vollkommen zusammen. Für die Stiftung Pro Asyl waren die Befunde eindeutig: «Null Prozent Asylanerkennung, keine Unterkünfte, die Haftanstalten voll – das System ist kollabiert!» Immer deutlicher zeichneten sich die Folgen für die in Griechenland gestrandeten Schutzsuchenden ab: «Rechtslosigkeit, die Gefahr der willkürlichen Inhaftierung, Obdachlosigkeit und Hunger».

Im Mai 2012 wählten die Griechinnen und Griechen ein neues Parlament. Die Wahl war die Antwort auf den harten Sparkurs, der die Troika – bestehend aus der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und

dem internationalen Währungsfond – dem Land in der Wirtschaftskrise verordnet hatte. Das Resultat war deutlich: Die beiden bürgerlichen Parteien Nea Dimokratia und Pasok, welche die radikalen Rezepte mitgetragen hatten, verloren die absolute Mehrheit. Die linke Bewegungspartei Syriza, die ihren Wahlanteil von vier auf sechzehn Prozent steigern konnte, ging als grosse Siegerin aus den Wahlen hervor. Mit rund sieben Prozent der Stimmen zogen die Neofaschisten der «Chrysi Avgi» mit Getöse ins Parlament ein.

Als Griechenland nicht mehr in der Lage war, die Situation in eigener Regie zu bewältigen, bat sie das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) um Hilfe. In verschiedenen Unterstützungsteams kamen fünfzig Expertinnen und Experten zum Einsatz. Diese unterstützten das Land beim Wiederaufbau eines handlungsfähigen Asylsystems. Sie bildeten Sachverständige aus, berieten griechische Stellen bei der Bearbeitung der langen Liste hängiger Anträge und trugen so dazu bei, den Druck auf Griechenland wenigstens etwas zu verringern.

Griechenland war aber nicht das einzige Land, das von der Krise gebeutelt wurde. Dies machen die Zahlen zur Arbeitslosigkeit deutlich. 2012 lag diese im Euroraum bei 11,8 Prozent. Insgesamt waren in den 27 EU-Staaten 26 Millionen Männer und Frauen betroffen. Punkto Arbeitslosigkeit lagen Österreich, Luxemburg, Deutschland und die Niederlande am besseren Ende, mit Quoten um die fünf und sechs Prozent; Griechenland und Spanien ver-



6



7

zeichneten Quoten von rund 26 Prozent. Besonders stark betroffen sind Jugendliche.

Die Menschen in Portugal, Spanien und Griechenland litten besonders unter der Sparpolitik. Die Regierungen kürzten bei der Bildung, bei den Sozialleistungen, im Gesundheitswesen. Immer öfter gingen Betroffene auf die Strassen, um gegen den Sparkurs ihrer Regierungen zu protestierten oder machten sich auf den Weg in ein besseres Land. Die neue Armut führte zu neuer Mobilität.

Schon vor der aktuellen Krise galt Portugal als das ärmste Land Westeuropas. Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation erlebte das Land die grösste Auswanderungswelle aller Zeiten. 2012 haben 150 000 Menschen Portugal verlassen. Zu den beliebtesten Destinationen gehörten Brasilien, Grossbritannien und die Schweiz. Während früher grösstenteils schlecht ausgebildete Arbeiterinnen und Arbeiter in die Schweiz wanderten, suchten zunehmend auch portugiesische Architekten, Ärzte und Ingenieure hier ihr Glück.

Eine von zwei Personen, die 2012 in die Schweiz einwanderte, verfügte gemäss Schätzungen des Bundesamts für Migration über einen Hochschulabschluss. Fast jede vierte Person stammte aus Deutschland. Auch Deutschland musste seine Lücken füllen. 2012 verzeichnete es zwischen 50 und 80 Prozent mehr Zuwanderer aus Portugal, Spanien und Griechenland. Während die Schweiz, Deutschland, Österreich, Luxemburg oder die Nieder-

lande wie Magnete wirkten, wurden krisengeschüttelte Länder gemieden. Besonders dramatisch zeigte sich diese Entwicklung in Irland, wo die Zahl der Einwanderer 2012 um die Hälfte sank.

Die Krise in Europa wirkt wie ein Transmissionsriemen auf die wirtschaftliche Situation in den Staaten des Westbalkans. Die sogenannten Rimessen – die Überweisungen der ins Ausland ausgewanderten Arbeiter in ihre Heimat – machten in Serbien, Albanien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro lange Zeit fast einen Zehntel des Bruttoinlandsprodukts aus. Für manchen Haushalt ist ein wirtschaftliches Überleben ohne die zumeist von Familienangehörigen stammenden Zahlungen kaum denkbar. In Albanien, wo ein Grossteil der Rimessen aus den Krisenländern Griechenland und Spanien stammten, ist dieser Geldfluss 2012 eingebrochen.

Diese Entwicklung wird verstärkt durch die sinkende europäische Nachfrage nach Exportgütern und durch reduzierte Flüsse von Direktinvestitionen. Immer mehr Personen aus Mazedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Albanien machten 2012 von der Visa-Freiheit Gebrauch, um in einem Schengen-Land ein Asylgesuch einzureichen.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO

Steht das Asylsystem eines Staates unter Druck, kann dieser beim Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) Hilfe anfordern. Aus einem Einsatzpool von Expertinnen und Experten aus den Teilnehmerstaaten des EASO werden Unterstützungsteams zusammengestellt. Die Teams bringen Fachwissen über Dolmetscherdienste, Herkunftsländer und die Behandlung von Asyl-dossiers mit. Sie fördern den Informationsaustausch zwischen den Staaten und gute Praktiken. In diesem Sinne unterstützt das EASO auch die Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems der Europäischen Union.

Allerdings hat das EASO keine Weisungsbefugnis.

Als Nichtmitglied der EU beteiligt sich die Schweiz nicht an der Harmonisierung der europäischen Asylbestimmungen. Als Dublin-Mitglied hat sie aber ein Interesse an einer punktuellen Zusammenarbeit. Sie strebt deshalb am EASO einen Beobachterstatus an. Sollte sich die Schweiz dereinst beteiligen, würde auch sie Expertinnen und Experten zur Verfügung stellen, die bei Bedarf im Ausland eingesetzt werden können.

1 Protest in Berns Strassen, aufgenommen am Flüchtlingstag 2012.

2 Der Integrationsfilter, wie ihn Zeichner Carlo Schneider sieht.

3 Xherdan Shaqiri wird 2012 von der kosovarischen Botschaft mit dem Prix Kosovo ausgezeichnet, zu den Gratulanten gehört auch Simone Prodoliet.

4 5 Bundesrätin Simonetta Sommaruga nimmt an der EKM-Sitzung vom Dezember teil.

6 Beda Meier, der die Konferenz der Integrationsdelegierten vertreten hat, verabschiedet sich von der Kommission.

7 Austausch unter Fachleuten am Dezember-Apéro der Kommission.

Migration als Normalfall?

Wirft man einen Blick in die Medienberichte von 2012, verfolgt man die politischen Debatten des vergangenen Jahres, wird eines klar: Öffentlichkeit und Politik sind erneut mit der Tatsache konfrontiert worden, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist.





2



3

Diskussionen über das Ausmass der Zuwanderung in die Schweiz ziehen sich wie ein roter Faden durch das gesamte Berichtsjahr hindurch. Es verging kaum ein Tag, an dem nicht in der einen oder anderen Form über einen Aspekt von Migration berichtet wurde, an dem Probleme der Zuwanderung debattiert wurden oder an dem migrationspolitische Fragen die Öffentlichkeit bewegten.

Vier zentrale Bereiche der Migrationspolitik standen 2012 im Fokus des Interesses: die Personenfreizügigkeit und das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union EU, die Zunahme der Personen, die über den Asylweg in die Schweiz kommen und die damit verknüpfte Frage der Unterbringung, die verstärkten Anstrengungen zur Integration sowie die Entwicklungen in der Migrationsaussenpolitik. Unter den vier Bereichen standen allerdings Zuwanderungspolitik und Personenfreizügigkeit sowie Asylpolitik weit oben in der Beurteilung des Stellenwerts für das öffentliche Gemeinwohl.

Seit dem Abschluss der Bilateralen Verträge mit der EU ist die Schweiz eine interessante Einwanderungsdestination für deren Bürgerinnen und Bürger geworden. Während Personen aus Drittstaaten einer Kontingentierung unterworfen sind, können EU- und Efta-Angehörige in die Schweiz einreisen, um während dreier Monate nach einer Arbeitsstelle zu suchen. Finden sie einen Arbeitgeber oder eine Beschäftigung, erhalten sie eine Aufenthaltsbewilligung. Die hohe Lebensqualität in der Schweiz und der attraktive Arbeitsmarkt mit guten Löhnen und Sozialleistungen sorgen für die anhaltende Anziehungskraft der Schweiz als Einwanderungsland.

Die nach wie vor ungebrochene Zuwanderung aus den EU- und Efta-Staaten stiess jedoch nicht bei allen Bevölkerungsteilen auf Zuspruch. Während der Bundesrat, das Staatssekretariat für Wirtschaft seco, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften und die Mehrheit der politischen Parteien den Nutzen der Personenfreizügigkeit für das Gedeihen der Wirtschaft herausstrichen, warnten verschiedene Kreise vor den Folgen des Zuwachses der ausländischen Bevölkerung. Befürworter und Gegner der Personenfreizügigkeit lassen sich dabei mittlerweile nicht mehr nach einem einfachen Schema zuordnen. Unter den Kritikern des Zulassungssystems gibt es seit einiger Zeit auch Stimmen aus dem linken grünen und dem Mitte-Lager.

Die zunehmende Skepsis in der Bevölkerung veranlasste den Bundesrat, am 18. April 2012 von der im Freizügigkeitsabkommen vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige der EU-8 zu kontingentieren. Die so genannte «Ventilklausel» trat am 1. Mai 2012 in Kraft und gilt für ein Jahr. Davon betroffen sind Personen aus Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

Gleichzeitig mit der Bekanntgabe der Anrufung der Ventilklausel kündigte der Bundesrat an, die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit genauer zu untersuchen. Der am 4. Juli 2012 präsentierte Bericht analysiert die Auswirkungen auf verschiedene Bereiche, etwa auf den Arbeitsmarkt, den Wohnungsmarkt, die Sozialversicherungen oder die Bildung. Basierend auf dieser Analyse erteilte der Bundesrat mehrere Aufträge, um konkrete Massnahmen in

den jeweiligen Politikbereichen zu prüfen. Seiner Auffassung nach besteht in spezifischen Bereichen, etwa beim gemeinnützigen Wohnungsbau oder bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen Handlungsbedarf. Er appellierte zudem an die Unternehmen als Nutzniesser der Einwanderungspolitik: Sie müssten in ihrer Rekrutierungspolitik den gesellschaftspolitischen Anforderungen an die zugewanderte Bevölkerung Rechnung tragen und insbesondere zur Integration ihrer Angestellten einen aktiven Beitrag leisten.

Der Bericht zeigt zudem (die wenigen) Steuerungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik auf. Grundsätzlich hielt der Bundesrat fest, dass sich die Zuwanderung in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirke und den Wohlstand fördere. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile kam der Bundesrat zum Schluss, dass sich das duale Zulassungssystem bewährt habe. Dessen Beibehaltung biete auch für die nächsten Jahre «die besten Voraussetzungen, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein». In diesem Sinne entschied der Bundesrat am 7. Dezember 2012, mit der EU Verhandlungen über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien aufzunehmen. Erneut bekräftigte der Bundesrat dabei seinen Willen, die Massnahmen gegen Missbräuche im Arbeitsmarkt konsequent umzusetzen.

Schlagzeile über Schlagzeile im Asylbereich: Die Asylpolitik dominierte wie schon lange nicht mehr die Berichterstattung in den Medien. Der Anstieg der Asylgesuche, der bereits im Januar vermeldet wurde, hielt über das ganze Jahr hindurch an. Ende 2012 hatten 28 631 Personen ein Asylge-



4



5

such gestellt. In der ersten Jahreshälfte handelte es sich insbesondere um Personen aus Eritrea, Nigeria und Tunesien, in der zweiten Jahreshälfte stellten viele Personen aus den visumbefreiten europäischen Staaten Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina ein Asylgesuch. Die Zunahme der Gesuche führte im Bereich Unterbringung für Probleme und war Grund für das Hochgehen von Emotionen in Gemeinden, die sich weigerten, entsprechende Unterkünfte zur Verfügung zu stellen.

Die vielen Asylgesuche von eritreischen Staatsangehörigen in der ersten Jahreshälfte lassen sich laut Bundesamt für Migration teilweise mit der hohen Zahl von Einreisebewilligungen zur Familienzusammenführung respektive aufgrund von Botschaftsgesuchen erklären. Die hohe Zahl nigerianischer und tunesischer Asylsuchender war zudem auf die Weiterwanderung von Personen, die sich zuvor in südeuropäischen Staaten, insbesondere in Italien aufgehalten hatten, zurückzuführen. Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung dürfte die eher schlechte Wirtschaftslage in diesen Staaten und das damit einhergehende Sinken der Nachfrage nach billigen Arbeitskräften sein.

Das dritte Quartal war von einer Zunahme der Asylgesuche von Personen aus visumbefreiten europäischen Staaten gekennzeichnet. Bei den Gesuchstellern handelte es sich in der Mehrheit um Roma. Diese Bevölkerungsgruppe ist von schwierigen Lebensbedingungen in deren Herkunftsländern betroffen. Deshalb entschlossen sich viele Roma, von der Möglichkeit der visumfreien Einreise in den Schengenraum Gebrauch zu machen, um in einem westeuropäischen Staat um Asyl

nachzusuchen. Das Bundesamt für Migration führte am 21. August 2012 ein 48-Stunden-Verfahren ein, um Personen, die auf diesem Weg in die Schweiz gelangen, keine Hoffnung auf einen Aufenthalt zu geben. Innert weniger Wochen ging die Zahl der Asylsuchenden aus Bosnien, Mazedonien und Serbien denn auch zurück.

Der Anstieg der Zahl von Asylsuchenden sorgte vor allem für Probleme bei deren Unterbringung. In mehreren Gemeinden gingen die Emotionen hoch, als die Behörden Unterkünfte für Asylsuchende einrichten wollten. Für Kontroversen im Asylbereich sorgte ferner die Ankündigung von Bundesrätin Sommaruga, bei den Asylverfahren einen Systemwechsel einzuführen. Die Neustrukturierung des Asylbereichs sieht vor, die Asylverfahren erheblich zu beschleunigen. Ein von Bund und Kantonen erarbeiteter Bericht hielt in diesem Sinne fest, dass die weitherum geforderte Verfahrensbeschleunigung nur erreicht werden könne, wenn sich die wichtigen Akteure am selben Ort befänden. Dafür seien mehr Plätze in so genannten Bundeszentren notwendig. Laut Bericht soll ein ordentliches erstinstanzliches Verfahren beim Bund künftig acht Arbeitstage dauern – gleichzeitig soll der Rechtsschutz für die Asylsuchenden ausgebaut werden.

Bedeutungsvoll waren auch Entwicklungen im Bereich der Integrationspolitik. Auf der Agenda standen der Entwurf zu einer Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die Einführung einer Bestimmung, wonach gut integrierte jugendliche Sans-Papiers eine Berufslehre absolvieren können, die Verabschiedung von Qualitätsstandards für die sprachliche Integration von Migrantinnen und

Migranten, die Aufgleisung eines Programms zur Prävention von Zwangsheiraten, der Dialog mit Musliminnen und Muslimen sowie die Verständigung zwischen Staat und Wirtschaft, zukünftig bezüglich Integrationsanliegen verstärkt zusammenzuarbeiten.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AuIG) gingen insgesamt 91 Stellungnahmen ein. Der Weiterentwicklungsbedarf im Integrationsrecht war mehrheitlich unbestritten. Gutgeheissen wurde auch die Stossrichtung der präsentierten Vorschläge – nämlich dass die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung vor allem im täglichen Leben stattfinden soll; beispielsweise in der Schule, in der Ausbildung, am Arbeitsplatz oder in Vereinen. Wo solche Strukturen fehlen oder nicht zugänglich sind, soll spezifische Integrationsförderung angeboten werden. Zu diesem Zweck erarbeiteten Bund und Kantone unter Beizug der betroffenen Gemeinden und Fachstellen kantonale Integrationsprogramme. Die von Bund und Kantonen jährlich zur Verfügung gestellten Mittel sollen auf insgesamt rund 110 Millionen Franken erhöht werden.

Betreffend die Voraussetzungen zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung wurde neu vorgeschlagen, diese nur noch gut integrierten Personen zu gewähren. Die Kriterien für eine «gute Integration» sollen verbindlich auf Gesetzesstufe festgehalten werden. Aufgenommen wurde eine Anregung der EKM, dass in Fällen der guten Integration ein Anspruch auf Niederlassung bestehen soll. Ebenfalls Folge geleistet wurde dem Vorschlag der Kommission, dass beim Familiennachzug von Schweizerinnen und Schweizer darauf



6



7

verzichtet wird, die Bewilligung mit der Anmeldung zu einem Sprachkurs zu verknüpfen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Vergleich zu den Ehegatten von EU- und Efta-Angehörigen diskriminiert würden. Die ausgearbeitete Gesetzesvorlage des AuG wird den eidgenössischen Räten zur Beratung im Frühjahr 2013 vorgelegt werden.

Auf Initiative der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK einigten sich am 30. November Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sowie Wirtschaftsverbände auf gemeinsame und messbare Ziele, um die Integration von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu fördern. Am Dialog über die Integration am Arbeitsplatz stellte die Wirtschaft erste konkrete Beiträge zu diesen Zielen vor und verpflichtete sich, sich in Zukunft stärker zu engagieren.

Bezüglich Migrationsausserpolitik fand im Berichtsjahr eine Aussprache zwischen verschiedenen Departementen statt, wie die Migrationspolitik mit weiteren aussenpolitischen Dossiers verknüpft werden könnte. Einigkeit bestand darin, dass «die konkreten Möglichkeiten fallweise geprüft werden sollen und im Gesamtinteresse der Schweiz sein müssen». Der Bundesrat erteilte allen Departementen den Auftrag, die migrationsausserpolitischen Interessen der Schweiz in ihren internationalen Kontakten angemessen zu berücksichtigen.

Konkrete Anstrengungen zur verstärkten Umsetzung migrationsausserpolitischer Anliegen schlugen sich insbesondere im Bereich von Migrationspartnerschaften nieder. Bundesrätin

Simonetta Sommaruga und der tunesische Aussenminister, Rafik Abdesslem, unterzeichneten im Juni ein entsprechendes Memorandum of Understanding sowie ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich und über den Austausch von jungen Berufsleuten. Mehrere Treffen zwischen der Schweizer Regierung und offiziellen Vertretungen Nigerias setzten die Bemühungen fort, die Inhalte der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria zu definieren und umzusetzen. Dazu wurden Pilotprojekte in den Bereichen Polizeikooperation und Weiterbildungen im Agrarsektor gestartet sowie Aktivitäten unterstützt,

die etwa den Kapazitätsaufbau der nigerianischen Migrationsbehörden oder die Unterstützung Nigerias bei der Umsetzung einer Politik zum Schutz von intern Vertriebenen beinhalten.

Migrationspartnerschaften

Das Konzept der Migrationspartnerschaften ist im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Artikel 100 verankert, welcher dem Bundesrat den Auftrag erteilt, bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten zu fördern. Migrationspartnerschaften werden entweder durch einen Staatsvertrag (völkerrechtlich verbindliches Abkommen) oder durch ein Memorandum of Understanding (völkerrechtlich nicht verbindliches Abkommen oder Absichtserklärung) formalisiert. Mit folgenden Staaten hat die Schweiz entsprechende Abkommen zum Aufbau von Migrationspartnerschaften abgeschlossen:

Tunesien: Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Tunesischen Republik zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft vom 11. Juni 2012

Nigeria: Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft vom 14. Februar 2011

Kosovo: Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung Kosovos zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung Kosovos vom 3. Februar 2010

Serbien: Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Serbien zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft vom 30. Juni 2009

Bosnien und Herzegowina: Memorandum of Understanding zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat von Bosnien und Herzegowina zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Bosnien und Herzegowina vom 14. April 2009

Zudem hat die Schweiz die Strategie «Migrationspartnerschaften Schweiz – Westbalkan 2012–2015» erarbeitet.

«Demographie, Gesellschaft und Migration» – so lautet der Legislatorschwerpunkt, den sich die auf den 1. Januar 2012 neu bestellte Kommission gesetzt hat. Für das Jahr 2012 konzentrierte sich die EKM auf Fragen der Zuwanderungspolitik. Sie befasste sich jedoch auch mit andern aktuellen Themen: mit der Einbürgerungslandschaft Schweiz, mit Alter und Migration sowie mit diversen Gesetzesrevisionen.





2



3

Im ersten Jahr der Legislaturperiode 2012 bis 2015 legte die EKM das Schwergewicht auf das Thema Zuwanderungspolitik. Die Beobachtung, dass Fragen des Wachstums häufig ausschliesslich mit Zuwanderung in Verbindung gebracht werden, und die Feststellung, dass beim Thema Personenfreizügigkeit ein grösser werdender Teil der schweizerischen Bevölkerung Skepsis manifestiert, bewog die EKM, sich vertiefter mit dieser Thematik zu beschäftigen. Die Kommission liess sich dabei vom Grundsatz leiten, dass gewinnbringende Diskussionen nur auf der Basis von sachlicher Information und Grundlagenarbeit möglich sind.

Nicht erst seit in der Öffentlichkeit über die 8-Millionen-Schweiz debattiert wird, stellen sich Fragen, wie viele Menschen ein kleines Land wie das unsrige «erträgt». Seit geraumer Zeit stehen sich zwei gegensätzliche Positionen gegenüber, wenn es um die Frage der «Zuwanderung» geht. Während die einen betonen, die Schweizer Wirtschaft benötige nach wie vor ausländische Fachkräfte und sei deshalb auf die Zuwanderung sowohl aus dem EU- und EFTA-Raum wie auch aus Drittstaaten angewiesen, läuten andere die Alarmglocke und warnen, dass die Grenze des Zumutbaren erreicht sei. Überfüllte Züge, verstopfte Strassen, steigende Immobilienpreise oder gefährdete Umwelt seien auf das Konto einer unkontrollierten Einwanderung zurückzuführen.

Noch vor wenigen Jahren beurteilte man die Mobilität im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mehrheitlich als problemlos. Heute sind die Meinungen nicht mehr so klar. Wie kommt es zu diesem Sinneswandel? Beruht dieser

auf der Erkenntnis, dass man die Situation falsch einschätzte oder ist es das Resultat verschiedener Volksinitiativen, die die Zuwanderung begrenzen möchten? Welche Politik ist gefragt, wenn sich Wachstum als Problem darstellt?

Die Kommission hat Expertinnen und Experten gebeten, aus unterschiedlichen Blickwinkeln Antworten auf diese Fragen zu geben. Die halbjährlich erscheinende Zeitschrift der EKM, «terra cognita», bietet eine Fülle von Informationen über die aktuellen Gegebenheiten in demographischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. An der Jahrestagung unter dem Titel «Zuwanderungspolitik: Öffnung und Abwehr im Widerstreit» sprach Präsident Walter Leimgruber programmatisch zum Thema «Normalfall Migration» und äusserten sich Fachleute und Entscheidungsträger, wie eine tragfähige Gesellschaftspolitik gestaltet werden müsse.

Die EKM hat ausserdem auf ihrer Webseite ein neues Dossier «Zuwanderungspolitik» aufgeschaltet, welches die wichtigsten Informationen über das Zulassungssystem in die Schweiz zusammenstellt, die Positionen von Bundesrat und Sozialpartnern wiedergibt und historische Meilensteine betreffend Zuwanderung in die Schweiz darlegt. Neben der Auflistung von zulassungspolitischen Beschlüssen auf Gesetzesebene findet sich auch eine Aufstellung der Initiativen, welche eine Begrenzung der Zuwanderung forderten und unter anderem auch die so genannte «Überfremdung der Schweiz» bekämpfen wollten.

Der Blick zurück in die Geschichte der Gesetzgebung und der ausländerpolitischen Abstimmungen zeigt, dass die

Positionen dazu stets durch eine ambivalente Haltung geprägt waren. Auf der einen Seite wurde im Grundsatz eine liberale Zuwanderungspolitik vertreten, solange die Wirtschaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen war. Wichtigster Leitgedanke war dabei das Interesse an einer funktionierenden Wirtschaft. Die Einsicht, dass es ohne ausländische Arbeitskräfte nicht geht, trug dazu bei, dass bisher keine einzige Initiative, welche eine Beschränkung der Zuwanderung forderte, an der Urne eine Chance hatte.

Andererseits verschrieb sich die Politik dem Bestreben, ein «ausgeglichenes Verhältnis» zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung zu gewährleisten. Auch konnten die Initianten, die für die Begrenzung der Zuwanderung eintraten, immer wieder Achtungserfolge verbuchen. Offensichtlich konnten sie auf Vorbehalte gegenüber «dem Fremden» generell bauen. Mit der Zustimmung zu den Initiativen «gegen den Bau von Minaretten» sowie zur «Aus-schaffung krimineller Ausländer» ist es erstmals in der Geschichte ausländerpolitischer Abstimmungen gelungen, an der Urne eine Mehrheit zu finden.

1 Mehr als ein Drittel der 30-köpfigen Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM wurde auf den 1. Januar 2012 neu gewählt. Präsident ist Walter Leimgruber, Professor an der Universität Basel und Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie. An ihrer ersten Sitzung vom 1. Februar wählte die Kommission das Vizepräsidium bestehend aus Fiammetta Jahreis-Montagnani, Sprachwissenschaftlerin, und Etienne Piguet, Professor für Geographie an der Universität

1 Auch beim Thema Zuwanderungspolitik gibt es zuweilen etwas zu lachen (aufgenommen an der EKM-Tagung).

2 3 Carlo Schneider zeichnet an der EKM-Tagung.

4 Aufmerksames Publikum ...

5 ... auch beim Referat von Heidi Stutz.

Neuenburg. Im Verlauf des Jahres traf sich die Kommission an fünf Tagen und befasste sich mit einer Vielzahl von Themen.

Wegen Amtszeitbeschränkung mussten mehrere Mitglieder der EKM Ende 2011 zurücktreten. Neben Präsident und Vizepräsident neu gewählt wurden neun Personen, welche sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten als auch Expertinnen und Experten in Migrationsfragen sind und/oder selber über Migrationserfahrung verfügen. An der Sitzung vom 1. Februar setzten sich die Mitglieder nicht nur mit Mandat und Arbeitsweise der EKM auseinander, sondern debattierten intensiv die Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die zur Stellungnahme in die Vernehmlassung geschickt worden war.

An der Retraite vom 14./15. Mai diskutierte und verabschiedete die EKM die Legislaturplanung für 2012 bis 2015. Unter dem Oberthema «Demographie, Gesellschaft und Migration» wurden jährliche Schwerpunkte festgelegt, die im Lauf der vier Jahre vertieft werden. 2013 wird den demographischen Entwicklungen und dem Einfluss von Migration gewidmet sein, 2014 werden asylpolitische Fragen aufgegriffen, und 2015 soll der Zusammenhang von Bildung und Migration ins Zentrum gestellt werden. Ferner informierten sich die Mitglieder über das Rahmenkonzept Sprachförderung des Bundes und setzten sich mit den bisherigen Positionen der Kommission in den Bereichen Bürgerrecht, Asylpolitik und Zuwanderungspolitik auseinander.

Gegenstand der Beschäftigung an den Sitzungen vom 13. September und 4. Dezember war eine äusserst breite

Palette von Themen: Stellungnahmen zur Aufhebung des Tänzerinnenstatuts und zu den Vorschlägen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, die Erarbeitung von Empfehlungen zur Situation von älteren Migrantinnen und Migranten in der Schweiz, die Skizzierung von Vorschlägen für ein zeitgemässes Bürgerrecht und die Diskussion über gewonnene Erkenntnisse aus der Reise einer Delegation der EKM, die im Kosovo Projekte im Rahmen der mit der Schweiz abgeschlossenen Migrationspartnerschaft besucht hatte. An der Dezembersitzung empfing die Kommission ausserdem Bundesrätin Simonetta Sommaruga und tauschte sich mit ihr über aktuelle Fragen der Migrationspolitik aus.

2 Die Schweiz hat ein äusserst komplexes Einbürgerungssystem. Nirgendwo sonst auf der Welt gestaltet sich die Verleihung der Staatsbürgerschaft so vielschichtig. Schweizer oder Schweizerin zu werden ist also nicht einfach. Es geht nicht nur darum, die Schweizer Staatsangehörigkeit zu erhalten. Man wird auch Bürgerin oder Bürger einer Gemeinde und eines Kantons. Wer sich also um Einbürgerung bemüht, hat verschiedenste Hürden zu überwinden, denn auf jeder staatlichen Ebene können je nach Konstellation unterschiedliche Anforderungen zum Tragen kommen. Die EKM formulierte aufgrund der Resultate der Studie «Einbürgerungslandschaft Schweiz» Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht.

Wie sich die Praxis der Einbürgerung in den 26 Kantonen darstellt, hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2011 im Rahmen einer grösseren Studie, die auch die

Umsetzung weiterer ausländerrechtlicher Bestimmungen in den Kantonen in den Fokus nahm, untersuchen lassen. Die Studie «Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen» konnte jedoch auf die Frage, wie die Einbürgerungspraxis der Gemeinden aussieht, keine Antworten liefern.

Die EKM beauftragte deshalb die Universität Genf, die Situation auf Gemeindeebene unter die Lupe zu nehmen. Philippe Wanner und Ilka Steiner haben sich dazu der existierenden Zahlen und Daten auf Gemeindeebene zwischen 1992 und 2010 angenommen und die Entwicklungen im Bereich der Einbürgerungspolitik der vergangenen Jahrzehnte analysiert.

Die Resultate der Studie waren ernüchternd: Die komplexen Verfahrensabläufe, die je nach Kanton und Gemeinde anders ausgestaltet sind, und die unterschiedlichen Anforderungen an die Gesuchstellenden je nach Wohnort der Betroffenen führen dazu, dass sich im Endeffekt die Situation von Gemeinde zu Gemeinde anders darstellt. Ähnliche Voraussetzungen etwa demographischer Art führen nicht zwangsläufig zu einem vergleichbaren Resultat bezüglich Einbürgerungsquote. Das Forschungsteam stellte fest, dass sehr viele einzelne Faktoren dafür verantwortlich sind, ob relativ gesehen mehr oder weniger Personen in einer spezifischen Gemeinde eingebürgert werden. In diesem Sinne liessen sich keine einzelnen Sachverhalte herausfiltern, welche Einbürgerung positiv oder negativ beeinflussen. Vor allem zeigte die Untersuchung, dass wichtige Daten, die mehr Aufschluss über die konkrete Praxis in einer Gemeinde geben könn-



4



5

ten, gar nicht erhoben werden. So wissen wir beispielsweise nicht, wie viele Gesuche zurückgewiesen, sistiert oder von den Betroffenen selbst zurückgezogen werden.

Bei einem so wichtigen und viel diskutierten Thema mögen solche Resultate nicht zu befriedigen. Sie zeigen auf, dass auf verschiedenen Ebenen Handlungsbedarf besteht und die Datenerhebung zu verbessern ist. So wäre es wichtig, eine bessere Übersicht über den Umgang mit Gesuchen zu erhalten. Man müsste nicht nur wissen, wie viele Einbürgerungen tatsächlich erfolgen, sondern auch, wie viele abgelehnt, zurückgezogen oder sistiert wurden. Zudem wird auch ein Forschungsbedarf erkennbar: zum Beispiel bezüglich möglicher veränderter Motivationslagen der Gesuchstellenden selber, aber auch bezüglich der vielfältigen Faktoren, welche das Einbürgerungsverhalten der einzelnen Gemeinden beeinflussen.

Die EKM erarbeitete aufgrund dessen Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht. Um dem Ideal einer liberalen Demokratie näher zu kommen, bräuhete die Schweiz idealerweise einen grundlegend neuen Einbürgerungsmodus. Dieser müsste folgende Elemente enthalten:

- die Reduktion des heute dreistufigen auf ein einstufiges Einbürgerungsverfahren
- ein einfaches, einheitliches und transparentes Verfahren für alle Gesuchstellenden, unabhängig von Zivilstand und Aufenthaltsstatus
- Mechanismen der automatischen Einbürgerung für Personen der zweiten und der folgenden Generationen.

Im Bewusstsein, dass ein solcher Systemwechsel nicht von heute auf morgen realisiert werden kann, machte die Kommission auch Vorschläge, die aufgrund der heutigen Rechtslage umgesetzt werden können: Mit der Harmonisierung der Fristen, der Gleichbehandlung der Gesuchstellenden, der Vereinheitlichung der Verfahren, der Vereinfachung der Kriterien, der Übernahme internationaler Standards und einem Monitoring kann ein Verfahren garantiert werden, welches den Gütekriterien der Validität, der Reliabilität und der Fairness Rechnung trägt.

3 Seit einigen Jahren beschäftigen sich sowohl persönlich Betroffene wie auch verschiedene Institutionen mit der Frage, was es bedeutet, in der «Fremde» älter zu werden. Nachdem man in der Politik nach und nach die Tatsache akzeptierte, dass gerufene Arbeitskräfte auch Menschen sind, die Bedürfnisse haben, und Menschen, die hier bleiben, macht man heute die Feststellung, dass dies auch über das Pensionsalter hinaus zutrifft.

Die Situation der älteren Migrantinnen und Migranten unterscheidet sich in vielen Belangen nicht grundsätzlich von derjenigen der Schweizer Seniorinnen und Senioren: Beide Gruppen sind damit konfrontiert, dass Älterwerden teilweise mit schmerzhaften Verlustprozessen und gesundheitlichen Problemen verknüpft ist. Dennoch gibt es Besonderheiten, die ältere Menschen mit Migrationshintergrund betreffen.

Anlässlich des «Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen» von 2012

haben die EKM und das Nationale Forum «Alter & Migration» eine Studie zur Situation älterer Migrantinnen und Migranten in Auftrag gegeben. Die Studie bietet einen Überblick über den Forschungsstand zum Thema und zeigt die demographischen Dimensionen bezüglich der älteren Migrationsbevölkerung auf. Dabei wird deutlich, dass es sich um eine sehr heterogene Gruppe handelt. Diese Tatsache wird nicht nur anhand von Zahlenmaterial und der Beschreibung unterschiedlicher Lebenslagen dokumentiert, sondern zeigt sich auch bei den eindrücklichen Porträts älterer Migrantinnen und Migranten, die über ihr Leben und ihre Migrationsgeschichte berichten.

Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Forum «Alter und Migration» Empfehlungen erarbeitet, die darauf hinzielen, der Situation älterer Menschen Rechnung zu tragen und deren Potenziale besser einzubeziehen: Demnach müssen die Information verbessert, die soziale Integration gefördert, die Pflege und Begleitung auf die vielfältigen Bedürfnisse der älteren Bevölkerung ausgerichtet, die Politik für ihre Bedürfnisse und Ressourcen sensibilisiert und die Forschung auf die spezifische Situation älterer zugewanderter Rentnerinnen und Rentner ausgerichtet werden.

- 1 Die EKM-Delegation: Daniela Sebeledi, Pascale Steiner, Albana Krasniqi, Ruth Derrer, Walter Leimgruber, Simone Prodolliet, Etienne Piguet, Fiammetta Jahreiss, Osman Besic (von links nach rechts).
- 2 Interviewtermin mit Simone Prodolliet bei der Heiligen Brücke Xërxë Ura e Shejt.
- 3 Skyline von Pristina.
- 4 Waschküche des Asylzentrums in Magure.
- 5 Mädchen in Roma-Siedlung in Leposavic.
- 6 Nachtessen mit dem Stadtpräsidenten von Gjakova.
- 7 Betrieb eines Bauern in Malisevo, der in der Schweiz einen Stage absolviert hat.



Wie komplex und vielfältig die Fragen sind, die mit Migration und Re-Migration verbunden sind, hat die Reise der EKM-Delegation in den Kosovo eindrücklich bestätigt. Sie hat ebenfalls gezeigt, dass es sich dabei häufig um Fragen handelt, die nicht nur ein Land, sondern zwei, vielleicht sogar mehr Staaten betreffen.



1



2

Vom 14. bis 18. September weilte eine Delegation der EKM auf Einladung der Schweizer Botschaft im Kosovo. Empfangen wurde sie von Botschafterin Krystyna Marty Lang und von Migrationsattaché Sylvain Astier. An der Reise teilgenommen haben das Präsidium der EKM, Walter Leimgruber, Fiammetta Jahreiss und Etienne Piguet, die EKM-Mitglieder Osman Besic, Ruth Derrer Balladore, Albana Krasniqi Malaj und Daniela Sebeledi sowie von der EKM-Geschäftsstelle Simone Prodolliet und Pascale Steiner.

Ziel der Reise war, die Projekte und Programme, die die Schweiz unter dem

Titel «Migrationspartnerschaft» führt und finanziert, kennenzulernen und sich ein Bild über die Entwicklungen in der Herkunftsregion einer der wichtigsten Migrationsgruppen in der Schweiz machen zu können. Die Projektbesuche und Gespräche sowohl mit Projektverantwortlichen als auch mit Betroffenen fokussierten primär auf die Migrations-, Integrations- und Re-Migrationsthematik. Gleichzeitig konnten aber auch Themen wie Fragen des Umgangs mit Minderheiten, die nach wie vor ungelöste politische Situation im Norden Kosovos oder die schwierige Situation junger Menschen angesprochen werden. Mehrfach aufgeworfen wurde



3



4



5



Recycling in Ali Ibra. Das Projekt wird im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit dem Kosovo durchgeführt und bietet den dort wohnhaften Personen eine Einkommensmöglichkeit.



In Leposavic, welches sich im serbisch kontrollierten Teil des Kosovo befindet, ist die Wohn- und Sicherheitssituation nach wie vor prekär.



Der Vorsteher der Hadum-Moschee in Gjakova empfängt die EKM-Delegation.



Abendstimmung in Ferizaj, wo die EKM-Delegation business-start-up-Projekte besucht.



6



7

zudem die Frage der Visa-Liberalisierung für Kosovo.

Der Aufenthalt im Kosovo ermöglichte nicht nur, viele interessante Informationen zu bekommen, sondern auch auf der persönlichen Ebene eindrückliche und berührende Begegnungen zu machen. Er liess eine differenzierte Sicht auf diesen jungen Staat und dessen Bevölkerung zu, welche ganz und gar nicht den Stereotypen entspricht, die man häufig präsentiert bekommt oder aus Medienberichten über Kosovaren, die in der Schweiz leben, erhält.

In ihrem Bericht hielt die EKM folgende Punkte fest, die für zukünftige Projektvorhaben im Kosovo ins Auge zu fassen sind:

In einer langfristigen Perspektive ist eine hohe Priorität auf Fragen der Erziehung und der Bildung zu legen. Kosovo hat eine sehr junge Gesellschaft, und das Eröffnen von beruflichen Perspektiven ist eine der vordringlichsten Aufgaben. Das betrifft alle Ebenen, vor allem aber die Grundschule, wo besonderes Gewicht auf die schulische Förderung auch von Minderheiten gelegt werden muss, und die Berufsausbildung. Hier hat die Schweiz eine reiche Erfahrung und sollte Projekte aller Art fördern, seien das Ausbildungsaufenthalte in der Schweiz, seien dies aber auch Projekte im Land selbst, welche Angebote der beruflichen Ausbildung beinhalten. Vor allem in handwerklichen und technischen Bereich sind grosse Bedürfnisse vorhanden, aber auch die Landwirtschaft sollte gefördert werden. Es wäre wichtig, die verschiedenen Verbände in der Schweiz und, wo vorhanden, auch im Kosovo einzubeziehen.

In einer mittelfristigen Perspektive gilt es, die Wohn- und Lebensbedingungen der Ärmsten, zu denen viele Angehörige von Minderheiten gehören, zu verbessern. Projekte zur Verbesserung der Wohnsituation haben eine besondere Dringlichkeit, aber auch Angebote, welche die meist schwierige bis prekäre wirtschaftliche Situation mildern, sind wichtig. Gewerbe in den Bereichen Recycling und Abfallbewirtschaftung, aber auch kleine Betriebe in anderen Bereichen gehören zu den Möglichkeiten. Die Angehörigen der RAE-Minderheiten leiden unter einem Mangel an gut ausgebildeten Personen, die eine Grundlage für eine bessere wirtschaftliche, aber auch soziale und kulturelle Situation schaffen können. Vielleicht können hier Ausbildungsprogramme für Handwerker, aber auch Stipendien für Begabte für eine Ausbildung in der Schweiz zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

In einer kurzfristigen Perspektive sollte man sich vor allem um Rückwanderer kümmern. In einem Land mit einer enormen Arbeitslosigkeit erhalten diese nicht besonders viel Aufmerksamkeit. Hier stehen die westlichen Länder, welche Personen zurückschicken, in der Pflicht, den Herkunftsstaaten zu helfen, haben aber auch ein direktes Interesse daran, die Situation von Rückwanderern zu verbessern, damit diese nicht bei nächster Gelegenheit wieder ausreisen. Projekte auf kommunaler Ebene scheinen hier besonders sinnvoll, wobei wohl auch Anreize geschaffen werden müssen, damit die Kommunen ein Interesse an solchen Programmen haben (z.B. mit Angeboten, welche Rückwanderern und Eingesessenen gleichermassen zugutekommen). Generell müssten Bemühungen für die wirtschaftliche Besserstellung auch da-

rauf hinauslaufen, dass der Aufbau von kleinen und mittleren Betrieben nicht durch (offenbar nach wie vor existierende) Korruption verhindert oder erschwert wird (dies gilt auch in mittel- und langfristiger Perspektive).

Ein besonderes Gewicht sollte auf die möglichst rasche Integration der Kinder und Jugendlichen gelegt werden, damit diese in der ihnen oft fremden Gesellschaft Fuss fassen können, mit Ausbildungsprogrammen, die ihrer besonderen Situation gerecht werden (Sprachprogramme, Zusatzunterricht, aber auch berufliche Praktika und wo möglich Unterstützung für die Aufnahme einer Berufstätigkeit).

Weiter ist auch ein Mangel an medizinischen und therapeutischen Angeboten festzustellen, der Menschen mit Behinderungen aller Art oder mit psychischen Problemen zugutekommen kann. Dafür fehlt im Kosovo weitgehend das Geld, was betroffene Familien vor enorme Schwierigkeiten stellt.

Bei allen Projekten scheint es wichtig, dass ein besonderes Gewicht auf die Unterstützung und Förderung der Frauen gelegt wird. Die Situation lässt sich nicht nur mit besseren Wohn-, Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten verbessern, sondern vor allem mit einem Wandel der Einstellungen zu Rollenbildern, Heiratsalter und Familienverantwortlichkeiten, was natürlich nur in einer längerfristigen Perspektive erfolgreich sein kann. Projekte, die sich insbesondere an Mädchen und junge Frauen richten, wären auf jeden Fall zu begrüssen.

- 1 Angeregte Diskussionen am Erfahrungsaustausch der Periurban-Projekte.
- 2 Ruth Tennenbaum, im Sekretariat für die Modellvorhaben zuständig, als aufmerksame Zuhörerin.
- 3 Der Lausanner Informationsbus bringt der Bevölkerung die politischen Rechte näher.



1

Nachdem im Vorjahr die Planung im Vordergrund gestanden war, ging es 2012 um die Umsetzung der Modellvorhaben zur Integrationsförderung.



Mit Beginn der neuen Legislaturperiode starteten die acht regionalen Projekte des Programms Periurban. Zeitgleich ging auch das interdepartementale Programm «projets urbains» in die zweite Programmphase, an der sich zehn Städte mit einer integralen Quartierentwicklung beteiligen. Im Rahmen der Ausschreibung Cito-yenneté, dem dritten Schwerpunkt im Bereich der Modellvorhaben, sind neue Gesuche eingereicht worden.

Im Programm Periurban wurde die Website www.periurban.ch komplett überarbeitet. Die Plattform dient insbesondere dazu, den Austausch, die Information und den Wissenstransfer der Beteiligten zu fördern. Weil in der ersten Programmphase noch eine ziemliche Hemmschwelle bestanden hatte, das Instrument zu nutzen, wurden nebst der Neugestaltung auch Animations-Massnahmen ergriffen und ein Leitfaden zur Nutzung erstellt. Die Nutzung konnte dadurch bereits verbessert werden. Mit Online-Diskussionen und einem erweiterten Kreis von Abonnenten soll der Austausch zu Fragen des

Zusammenlebens im periurbanen Raum auch zukünftig intensiviert werden.

Am Kick-Off-Treffen lernten die Projektträger alle im Programm Periurban beteiligten Projekte kennen. Die Gelegenheit wurde auch genutzt, um über Methoden und Herangehensweisen untereinander zu diskutieren und kritische Fragen zu den verschiedenen Projektansätzen zu stellen. Das Evaluatorenteam gab einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse der ersten Phase des Programms Periurban. Es zeigte mit einer Reihe von Tipps insbesondere in Bezug auf das Management, die Ansätze und Instrumente sowie die Verankerung von Periurban-Projekten, welche Faktoren bei der Umsetzung Erfolg versprechen.

Der zweite Erfahrungsaustausch war dem Thema «Integration und Wirtschaft» gewidmet. Der Anlass war Gelegenheit zur Präsentation des Gastgeber-Projekts IntégraVal und seiner wichtigsten Massnahmen. Die Präsentation des Unternehmers Michel Parmigiani erlaubte Einblicke sowohl in die Geschichte der erfolgreich verlaufenen Integration einer italienischen Familie ins Val-de-Travers wie auch in die Wirtschaftsgeschichte des Tals und in seine globalen Vernetzungen.

Die Gruppenarbeiten zum Thema des Tages (und die Online-Diskussion im Vorfeld) resultierten in Vorschlägen für die Bearbeitung der Schnittstellen der

Projekte (und der Behörden) zu Unternehmen in Hinblick auf die Integrationsförderung.

Die acht am Programm beteiligten Projekte sind gut angelaufen und haben im Projektjahr ihr Evaluations- und Kommunikationskonzept fertiggestellt sowie erste Aktivitäten umgesetzt.

Im Bezirk Weinfelden beispielsweise wurde die regionale Integrationskommission der teilnehmenden Gemeinden ins Leben gerufen, und das Projekt nahm mit einem Stand an der WEGA, der bedeutendsten Messe der Region teil. Das Fricktal organisierte den ersten Runden Tisch, an dem interessierte Bewohner eingeladen wurden, sich im Projekt aktiv zu engagieren. Im Freiamt und im Fricktal entstehen unter Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten spezifische Websites, welche es den Zugewanderten ermöglichen sollen, sich in ihrer Region besser zu orientieren. Im Valais Central hat die Trägerschaft eine Bedarfsabklärung bei allen Gemeinden durchgeführt, um in einem nächsten Schritt konkrete Angebote für die Gemeinden zu entwickeln. Im Chablais, in Glarus-Süd, dem Freiamt und im Rheintal werden auf den bereits bewährten Massnahmen weitere Aktivitäten umgesetzt.

Speziell zu erwähnen ist sicherlich die Gründung der regionalen Fachstelle Integration im St. Galler Rheintal. Das bereits in der ersten Programmphase



2



3

beteiligte Projekt erhielt vom Kanton St. Gallen den goldenenENZian zugesprochen. Der Kanton St. Gallen würdigt das modellhafte Projekt, da es einen herausragenden Beitrag zur Förderung von Integration, Partizipation und gutem Zusammenleben im Rheintal leistet.

Im Rahmen des interdepartementalen Programms «projets urbains» fand 2012 ein zweitägiger Erfahrungsaustausch in Rorschach statt. Das Treffen stand im Zeichen des Abschlusses der Phase 1 des Programms (2008–2011) und des Beginns der Phase 2 (2012–2015). Am ersten Tag wurden die Ergebnisse der Evaluation der ersten Projektphase dargelegt. Zur Illustration der Erfolge und der angetroffenen Schwierigkeiten stellten verschiedene Projektträger Beispiele aus der Praxis vor. Der zweite Tag war auf die Vorstellung der Projekte aus der zweiten Phase fokussiert. Bei einem Workshop hatten die Teilnehmenden Gelegenheit, Gemeinsamkeiten und ähnliche Interessen zwischen den verschiedenen Projekten zu suchen, um so die Grundlagen für die projektübergreifende Zusammenarbeit in den kommenden Jahren zu legen.

Im Zentrum der Aktivitäten der Programmsteuergruppe des Bundes standen eine Vielzahl von weiteren Aufgaben: z.B. die Organisation der Evaluation des Programms und die Abnahme des Schlussberichtes der Phase I, die Zusammenarbeit mit den Projektgemeinden und die Begleitung der Projekte, die Vorbereitung der Tagung vom Januar 2013 und die Entwicklung der Broschüre zur Valorisierung der Erfahrungen aus der ersten Programmphase.

Im Themenfeld Citoyenneté konnten einige neue Projekte gefördert werden.

Herauszuheben ist das mit dem Migros-Kulturprozent gemeinsam lancierte Projekt «contact-citoyenneté», wo gute Ideen gesucht wurden. Die Ausschreibung war ein Erfolg. 100 Projektideen wurden eingereicht. Die Jury wählte 30 davon zur Realisierung aus. An einem Prämierungsanlass nahmen die Projektträger ihren symbolischen Preis entgegen. Die freiwillig Engagierten möchten mit ihren Projekten praktisch, effizient, manchmal witzig und verspielt Hand anlegen, direkt und immer dort, wo sich das Leben abspielt: an sportlichen oder kulturellen Veranstaltungen, in der Schule, der Spielgruppe, im Café, in der Bibliothek oder auf der Suche nach einer Lehrstelle. Manche Projektgruppen haben überraschend neue Ansätze entwickelt, um den Alltag zu bewältigen.

Manche wagen sich explizit auch an schwierigere Themen, die vertiefte Reflexion und geführte Lernprozesse erfordern – mittels Mentoring-Programmen, Vorträgen oder Gesprächen am Runden Tisch. Die speziell für das Vorhaben entwickelte Website gibt einen guten Einblick über das Projekt und die prämierten Ideen:
www.contact-citoyennete.ch.

Integrationsförderung EKM 2012 in Zahlen

Bearbeitete Gesuche
41

Genehmigte Projekte
29

Voranfragen
22

Weitergeführte Projekte aus Vorjahren
14

Abgeschlossene Projekte
21

Bewilligte Beiträge
Fr. 3 105 628.00

Durchschnittlicher Beitrag
Fr. 107 090.65

Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
Citoyenneté				
2012 – 2013	40 000	BE	Konfliktbüro für Personen mit Migrationshintergrund in Bern	Institut für Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung ICP
2012 – 2013	25 000	CH	Paradise in my mind	African Mirror Foundation
2012 – 2013	25 000	CH	Förderung der politischen Partizipation junger TamillInnen	Gesellschaft für Bedrohte Völker
2012	15 000	BS	Café Secondas	IG Café Secondas
2012	98 000	CH	Actualité politique suisse et participation citoyenne. Plateforme albinfo.ch	albinfo.ch
2012	185 000	CH	Forum Projektplan 2012	FIMM Schweiz
2012 – 2014	53 000	BE	Quartierentwicklung Ziegelhof Langenthal	Interunido
2012 – 2015	50 000	ZH	Quartierentwicklung Bückler-Gentert trotz Fluglärm	Gemeinde Höri
2012 – 2014	60 000	BE	Migralto - Modell aktive Bürgerschaft älterer MigrantInnen	Sozialdirektion Stadt Biel
2012 – 2014	96 250	NE	Migrantes et citoyennes actives	Association RECIF
2012 – 2014	75 000	CH	Speak out	Conseil suisse des activités de jeunesse CSAJ-SAJV
2012	10 000	CH	Pilot Radionovela	Pressebüro Seegrund
2012 – 2015	200 000	GE	Contrat de quartier aux Palettes-Bachet commune de Lancy	Ville de Lancy
2013	20 000	NE	«Dessiner l'avenir» - axe 1 de NEUCHÂTOI 2013	Association NEUCHÂTOI
2012 – 2014	25 000	CH	De jeunes ambassadeurs au service de la citoyenneté	Fondation Dialogue-Campus pour la démocratie
Periurban				
2012 – 2015	200 000	NE	IntégraVal - Val-de-Travers	Commune de Val-de-Travers
2012 – 2015	150 000	SG	Zusammenleben im St. Galler Rheintal - miteinander statt nebeneinander Phase II	Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Sektion Rheintal
2012 – 2015	131 000	AG	mit.dabei - Fricktal	Gemeinden Mumpf, Stein, Laufenburg
2012 – 2015	200 000	VS	Cohabiter - Valais central	Région Valais central
2012 – 2015	150 000	BE	Begleitung und Qualitätssicherung Periurban II	KEK-CDC Consultants
2012 – 2015	150 000	GL	«Glarus Süd sind wir» Phase II	Gemeinde Glarus Süd, Dep. Gesellschaft und Tourismus
2012 – 2015	150 000	VD/VS	Agoris Phase II	Chablais Région
2012 – 2015	168 000	TG	Identität und Gemeinschaft, Bezirk Weinfelden	Politische Gemeinden Region Weinfelden c/o Gemeinde Weinfelden
2012 – 2015	150 000	AG	Toolbox - Freiamt Phase II	Gemeinden Wohlen, Dottikon, Dintikon und Villmergen
2012 – 2015	35 000	CH	conTAKT-net.ch: Freiamt und Fricktal	Migros Kulturprozent Direktion Kultur und Soziales
2012 – 2015	50 000	CH	Programm Periurban Rahmenarbeiten und Erfahrungsaustausch	EKM Sekretariat
Projets urbains				
2012 – 2015	400 000	CH	Programm Projets urbains	ARE, BFM, BWO, EKM, FRB
Andere				
2012	65 000	CH	Studie Naturalisation dans les communes, 1981 – 2010	I-Demo Université de Genève und EKM
2012 – 2013	129 378	CH	Studie Migrantinnen und Migranten mit zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen	Büro Bass und EKM

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2012 (erscheint im Herbst 2013).

- 1 Kommissionssitzung in Montreux.
- 2 Planungssitzung des Sekretariats mit dem Präsidium.
- 3 Verdiente Pause zwischen Sitzungen in Montreux.
- 4 Kommissionsmitglied Ruedi Meier.



Die Palette der EKM-Publikationen wurde 2012 um acht Neuerscheinungen reicher. Gesamthaft wurden 38 130 Publikationen verteilt. Gleichzeitig erscheint die Website in neuem Kleid und ein App erlaubt es, den Blog «Swiss Migration News» übers Smartphone anzuzapfen.

In der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» präsentiert die EKM Grundlagen zu aktuellen Fragestellungen. 2012 entstanden drei neue Publikationen, die alle in deutscher und französischer Sprache, eine auch in italienischer Sprache, herausgegeben wurden. Rund 8100 Exemplare dieser neuen «Materialien» wurden an Interessierte verschickt.



Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992-2010.

Die Studie enthält einen Überblick über die Schweizer Forschungsliteratur zur Einbürgerung seit 2000, und es werden standardisierte Einbürgerungsquoten für die ganze Schweiz und nach Nationalität sowie für verschiedene geografische Einheiten (Kantone, Gemeinden, usw.) berechnet. Sie untersucht, welche Faktoren die Einbürgerung beeinflussen und wie sich eine allfällige Revision des Bürgerrechtsgesetzes (BÜG) auswirken würde.

Aufgrund der Erkenntnisse, welche die EKM aus ihrer Grundlagenarbeit und den «Materialien» gewinnt, richtet sie sich mit der Reihe «Empfehlungen» an die betroffenen Institutionen aus Politik, Verwaltung und Praxis. Kurz und übersichtlich präsentiert, bieten die «Empfehlungen» lösungsorientierte Anregungen zur Verbesserung der aktuellen Situation. 4900 Exemplare der beiden neu erschienenen «Empfehlungen» wurden 2012 verteilt.



Anleitung zur erfolgreichen Frühförderung. Lerngeschichten und Erkenntnisse.

Zwischen 2009 und 2011 unterstützte die EKM eine Vielzahl von Modellvorhaben im Bereich der frühen Förderung mit spezifischem Fokus auf die Integration von Kindern aus zugewanderten Familien. Diese Publikation greift besonders innovative und nachahmenswerte Ansätze heraus. Sie verweist darauf, was Integrationsförderung im Frühbereich aus pädagogischer Sicht bedeuten kann und welche Art von Projekten am ehesten Erfolg versprechen.

Auch die älteren Publikationen der EKM werden weiterhin nachgefragt: Rund 4300 ältere «terra cognita», «Materialien» und «Empfehlungen» wurden bestellt.



«Und so sind wir geblieben ...»

Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz.

Die Schweizer Migrationsbevölkerung wird älter. Diese Tatsache und deren Bedeutung für die Gesellschaft rücken erst langsam ins Bewusstsein der Akteure aus Politik und Verwaltung sowie aus der Praxis des Sozial- und Gesundheitswesens. Dieser Bericht stellt umfassender als bisher dar, wer die älteren Migrantinnen und Migranten in der Schweiz sind, wie ihre unterschiedlichen Situationen aussehen und welche Bedürfnisse und Erwartungen sie im Alter haben.



Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht.

Aus Sicht der EKM hat die Schweiz ein vitales Interesse daran, dass Ausländerinnen und Ausländer, die sich langfristig in der Schweiz niederlassen, politische Mitbestimmungsrechte wahrnehmen können. Im Hinblick auf ein einfaches, transparentes und professionelles Verfahren, welches Chancengleichheit garantiert und Diskriminierung ausschliesst, formuliert die EKM Empfehlungen zuhanden von Bund, Kantonen und Gemeinden.



1



2



Altern in der Migration. Empfehlungen der EKM und des Nationalen Forums Alter und Migration.

Auf der Grundlage der Studie «Und so sind wir geblieben...» formulieren die EKM sowie das Nationale Forum Alter und Migration Empfehlungen, die darauf hinzielen, der Situation älterer Menschen Rechnung zu tragen und deren Potenziale besser einzubeziehen. Die Information muss verbessert, die soziale Integration gefördert, die Pflege und Begleitung auf die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung ausgerichtet, die Politik für ihre Bedürfnisse und Ressourcen sensibilisiert und die Forschung auf die spezifische Situation zugewanderter Rentnerinnen und Rentner ausgerichtet werden.

Die auflagenstärkste Publikation der EKM, die Zeitschrift «terra cognita», erschien auch 2012 im Frühling und im Herbst. Von beiden Ausgaben wurden gesamthaft über 17 800 Exemplare versandt. «terra cognita» erscheint seit 2002 und geht an alle Schweizer Gemeinden, Bibliotheken, Hochschulen und an weitere Institutionen, um ein möglichst breites Publikum anzusprechen. Zudem haben zahlreiche Privatpersonen die Zeitschrift abonniert.



Die Frühjahresausgabe widmete sich dem alltäglichen Thema «Essen und Trinken». Die Beiträge richten ihren Blick auf die vielseitigen und teilweise überraschenden Facetten von Speis und Trank im Migrationskontext: Sie handeln beispielsweise von der «Integration» exotischer Speisen in die Schweizer Küche, von Spezialitätenköchen im Gastgewerbe oder den Kampagnen für «gesunde Ernährung» für die Migrationsbevölkerung.



Die Herbstausgabe war dem Jahresthema der EKM gewidmet und trägt den Titel «Öffnung und Abwehr im Widerstreit». Das Heft greift die kontroversen Debatten rund um die Zuwanderung in die Schweiz auf und bietet eine Fülle von Informationen über die aktuellen Gegebenheiten in demographischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht.



Und nicht zuletzt veröffentlichte die EKM ihren «Jahresbericht 2011».

Die Website der EKM

www.ekm.admin.ch wurde im Sommer 2012 neu gestaltet. Sie wurde leserfreundlicher strukturiert und mit neuen Dossiers zu den Themen Generationen, Identität, Sans-Papiers und Zuwanderungspolitik ergänzt. Die Seite www.terra-cognita.ch machte auch 2012 den online-Zugang zur Zeitschrift möglich.

Ein erfreulicher Trend war beim News-Blog www.migration-news.ch zu beobachten: Während der Blog im Januar rund 5000 Mal besucht wurde, stieg diese Zahl im Verlaufe des Jahres fast kontinuierlich an. Bereits ab Mai wurden monatlich über 6000 Visits verzeichnet und bis im Dezember sogar über 8000.

Das App Swiss Migration News bringt die wichtigsten News aus dem grossen Feld der Migration auf iPhone und Android Smartphones.



Seit 2009 bietet die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM diesen News-Service auf der Website www.migration-news.ch an. Mit dem App Swiss Migration News können diese Nachrichten nun bequem auch unterwegs gelesen werden.

Swiss Migration News orientiert über News, Meinungen und Publikationen zu Migrationsthemen.





3



4

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (am 31.12.2012)

Walter Leimgruber, Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Universität Basel, *Präsident*

Fiametta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, *Vizepräsidentin*

Etienne Piguet, Professor für Humangeographie, Universität Neuenburg, *Vizepräsident*

B

Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen

Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen

Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM

C

Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern

D

Ruth Derrer Balladore, Vertreterin Arbeitgeberverband

F

Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin

G

Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler

J

Radouan Jelassi, Experte, Imam

K

Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin

L

Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe

M

Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität

Beda Meier, Vertreter der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID

Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband SSV

Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

N

Peter Neuhaus, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV

P

Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin

R

Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin

Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

S

Emine Sariaslan, Vertreterin Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM

Rita Schiavi Schächli, Vertreterin Unia

Marco Schmid, Vertreter Schweizerische Bischofskonferenz SBK

Daniela Sebeledi, Vertreterin Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration KoFI

Iris Seidler-Garot, Expertin Stadtentwicklung

Rolf Stiffler, Vertreter Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen

T

Denis Torche, Vertreter Travail.Suisse

Z

Maria Luisa Zürcher-Berther, Vertreterin Schweizerischer Gemeindeverband SGV

Sekretariat

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin

Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche

Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik

Ruth Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration

Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin Lektorat

Alice Uehlinger, Web-Verantwortliche/Administratorin

Elodie Morand, wissenschaftliche Praktikantin

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les
questions de migration CFM

Rapport annuel

2012

Migration plein cadre

Avant-propos	5
Walter Leimgruber, Président de la CFM	
La migration dans le monde	6
La migration en Suisse	10
Activités de la Commission	
Bases et politique	14
Voyage au Kosovo	18
Encouragement de l'intégration	21
Information	24
Membres de la CFM	26

Impressum

Textes et photos: Secrétariat/Commission CFM **Rédaction:** Elsbeth Steiner **Traduction:** Alain Barbier **Graphisme:** bertschdesign Zürich
Impression: Cavelti AG, Gossau **Distribution:** OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch **No art.:** 420.910.12F



Photo de groupe de la nouvelle Commission prise lors de leur première séance en février 2012.

Aussi évident que la politique budgétaire

Si l'on jette un coup d'œil dans les médias, rien ne semble être plus anormal que la migration. En effet, rien n'engendre davantage d'agitation dans le monde politique, rien ne provoque autant d'écrits tranchés que la migration. Cette dernière est souvent représentée comme étant une sorte de force de la nature ou comme une rupture de l'état normal de la société. De fait, le concept de sédentarité a significativement empiété la société moderne. Et la capacité de fermer des frontières et de contrôler – voire de limiter au besoin – les déplacements de la population doit être considérée comme un préalable à la genèse des Etats nationaux modernes au 19^e et 20^e siècle.

Pourtant, la migration a toujours existé, sous diverses formes, pour diverses raisons et sur diverses distances. Certes, au cours de ces dernières décennies, la migration a gagné en importance, d'une part en raison de la mondialisation et des possibilités techniques en matière de transports et de communication, et, d'autre part, en fonction des besoins de main-d'œuvre de toute sorte des uns ainsi que de la recherche de travail et de revenus des autres.

Il convient donc de comprendre la migration comme un processus dont le visage certes change au fil du temps, mais qui est dans l'ordre normal des choses dans ce sens qu'elle fait partie intégrante de la politique, au même titre que la politique en matière de santé publique, d'éducation ou des transports. Néanmoins, en règle générale, la migration n'est pas perçue ainsi. Pour les uns, la migration est un mal nécessaire mais momentané, qui devrait disparaître le plus rapidement possible. Pour les autres, chaque décision en matière de politique migratoire constitue un test révélateur en matière de droits de l'homme, de liberté et de démocratie. Ceux qui ne partagent pas cet avis sont catalogués comme étant racistes, idéalistes naïfs ou autres qualificatifs peu flatteurs. Diabolisation et idéalisation dictent les débats en la matière.

Nous sommes une société de migration et nous avons dès lors besoin d'une politique migratoire cohérente : voilà ce qu'il convient d'accepter comme un fait fondamental. En matière de budget, nous ne rediscutons pas chaque année si un budget est nécessaire ou pas. Il s'agit d'un instrument politique qui va



de soi. Personne ne demande si nous avons besoin ou non d'une politique budgétaire. A ce sujet, il n'y a pas de Oui ni de Non, mais pour la migration, on n'utilise que trop souvent des catégories absolues, avec une vision dualiste et sans nuance, comme s'il était question de juste ou faux, de bien ou mal ou de tout ou rien. Pourtant, ce dont nous avons besoin, c'est d'aborder de front les problèmes que soulève la migration et de rechercher des solutions dans un esprit d'ouverture, ceci afin que la politique migratoire devienne aussi évidente que la politique en matière de finances ou d'infrastructures.

A handwritten signature in blue ink that reads "Walter Leimgruber".

Walter Leimgruber
Président de la CFM

1 Carlo Schneider traduit en dessins les discussions de la Journée annuelle de la CFM sur le thème de la politique d'immigration.

2 La nouvelle Présidence de la CFM se présente aux médias.

3-7 Les membres de la Présidence, Etienne Piguet, Walter Leimgruber et Fiammetta Jahreiss, répondent aux questions des journalistes.

La crise économique en Europe

a également un impact sur la migration. Etant donné la situation économique et politique tendue, de nombreux Etats-membres de l'UE ont rencontré de plus en plus de difficultés pour faire avancer la discussion sur une politique d'asile européenne commune.





2



3

La pression croissante de la migration sur les frontières extérieures de l'Europe du sud et les succès électoraux des partis populistes de droite ont généré des tendances à l'isolement. Nombre de pays sont ainsi moins disposés à accueillir des réfugiés.

Simultanément, la mobilité des personnes entre les différents Etats-membres de l'UE a augmenté de manière significative. Grâce à la libre circulation des personnes, les ressortissants des Etats-membres de l'UE pouvaient rechercher du travail dans n'importe quel Etat de l'UE. Pour amortir l'impact de la crise, cette possibilité a été utilisée par de nombreuses personnes touchées par le chômage et la pauvreté.

A l'été 2012 encore, Cecilia Malström, commissaire de l'UE, a vertement critiqué les Etats-membres de l'UE. Pendant le printemps arabe, ces derniers auraient contribué durablement à la détérioration des relations avec le monde arabe. « Qu'avons-nous dit à tous ceux qui s'inspiraient des valeurs que nous défendons ? Que nous nous trouvions en pleine crise économique et que nous redoutions 'des flux migratoires d'ampleur biblique' ». En réalité, seule une fraction de tous les réfugiés a frappé à la porte de l'Europe.

En Syrie, la révolte contre le régime, qui a commencé à fin mars 2011, s'est poursuivie pendant toute l'année 2012. Selon certains médias, les rebelles de l'armée syrienne libre ont aussi utilisé, lors des combats, des grenades à mains suisses provenant de stocks jordaniens. Toutes les tentatives diplomatiques pour réconcilier les parties belligérantes sont restées vaines. Tant du côté du gouvernement en place que chez les opposants, la volonté de résoudre ce conflit par la

voie politique faisait défaut. Le plan de paix adopté à Genève a été totalement ignoré. Il n'y avait donc pas de perspective de voir le conflit se régler et le nombre de victimes de la guerre et de personnes déplacées a augmenté de jour en jour.

A la fin de l'année 2012, selon les indications de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), plus de 500 000 personnes avaient déjà fui le pays en raison du conflit en Syrie. Toutefois, seuls 4 pour cent d'entre elles ont atteint l'Europe et y ont demandé l'asile. Selon les déclarations de l'Office statistique de l'Union européenne (EuroStat), seules quelque 17 000 demandes d'asile ont été présentées par les réfugiés syriens dans les 27 Etats-membres de l'UE ainsi qu'en Suisse et en Norvège. La majorité de ces demandes concerne l'Allemagne, la Suède et la Suisse. Selon Cecilia Malström, 10 Etats-membres de l'UE ont admis 90 pour cent de tous les requérants d'asile et les 17 autres Etats-membres auraient pu apporter une plus ample contribution. L'idée d'une clé de répartition européenne avec pour objectif une meilleure distribution des réfugiés ne suscite cependant toujours pas d'enthousiasme.

Le Suisse Daniel Endres, directeur de l'UNHCR pour l'Europe, a plaidé auprès de l'ensemble des Etats-membres de l'UE pour une plus grande solidarité en la matière. A ses yeux, la réinstallation (resettlement) durable de réfugiés constitue une grande chance. En effet, elle permettrait d'économiser les longues et fastidieuses procédures d'asile et les personnes vulnérables ne seraient pas contraintes de fuir en direction de l'Europe par des itinéraires dangereux. Le programme de réinstallation

n'admet que les réfugiés reconnus comme tels et, en 2012, quelque 5500 personnes ont été ainsi réinstallées en Europe.

Les différences nationales en matière d'asile se reflètent également dans les taux de reconnaissance du statut de réfugié. Ainsi, pour les requérants d'asile irakiens, il a varié entre 0 et 81 pour cent. Les efforts de l'UE pour harmoniser la pratique en matière d'asile dans ses Etats-membres sont jusqu'ici restés sans effet. Le projet d'un régime d'asile européen commun (RAEC), qui vise à ce que les conditions soient les mêmes dans chaque pays, que les demandes soient examinées selon des barèmes communs et que les décisions soient prises selon les mêmes critères, n'a pas encore pu être mis en œuvre en 2012. Il est vrai toutefois que les programmes de Tampere et de Stockholm ainsi que l'ordonnance Dublin II en ont établi les fondements et, dans les directives pour l'admission des réfugiés, des standards minimaux communs ont été fixés. Cependant, les négociations à ce propos ont été bloquées en raison de trop grandes différences entre les Etats-membres de l'UE.

Entre-temps, la Grèce, l'Italie et Malte ont eu beaucoup de difficultés à gérer l'afflux de réfugiés. Vu sa situation financière et politique extrêmement tendue, la Grèce n'a pas été en mesure de créer des conditions acceptables pour les requérants d'asile. La situation à Athènes était particulièrement précaire, alors qu'il y a quelques années encore, cette ville était un point de transit important pour les requérants d'asile. En effet, depuis la capitale grecque, les réfugiés partaient vers l'Italie, le Danemark, la France et la Grande-Bretagne. Mais depuis le début de la crise, il y a tou-



4



5



jours moins de travail et les réfugiés n'avaient donc plus la somme nécessaire pour payer les passeurs et les trafiquants de faux passeports. C'est ainsi qu'Athènes n'est désormais plus un lieu de transit, mais un terminus.

En 2012, il est devenu toujours plus difficile de demander l'asile en Grèce. Et lorsqu'une personne réussissait à le faire, elle n'obtenait ni soutien financier, ni hébergement. Ceux qui n'avaient pas accès au système de l'asile étaient constamment sous la menace d'une détention ou d'une expulsion. Les partisans de « Chrysi Avgi » – « L'aube d'or » – ont régulièrement fait la une des quotidiens, car ils faisaient la chasse aux réfugiés et aux étrangers séjournant illégalement à Athènes.

Des partis politiques bourgeois, eux aussi, tentèrent de gagner des voix par un discours xénophobe. C'est ainsi que le maire d'Athènes, membre du Pasok, lança la campagne « balai de fer » : des patrouilles de police arrêtaient des sans-papiers en vue de les expulser. Entre-temps, le système grec de l'asile s'est complètement effondré. Pour la fondation Pro Asile, le constat était sans appel : « zéro pour cent de reconnaissance de l'asile, pas d'hébergement, les établissements pénitenciers pleins... Le système s'est effondré ! » Les conséquences ne se sont pas fait attendre pour les personnes cherchant refuge en Grèce et elles furent toujours plus claires : « Absence de droit, risque de détention arbitraire, pas d'hébergement, à quoi s'ajoute encore la faim ».

En mai 2012, les Grecs élirent un nouveau Parlement. L'élection constituait la réponse à la politique de rigueur que la Troïka – composée de la Commission européenne, de la Banque cen-

trale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI) – avait imposée à la Grèce lors de la crise économique. Le résultat fut clair et net : les deux partis bourgeois, Nea Dimokratia et Pasok, qui avaient soutenu les mesures radicales, perdirent la majorité absolue. C'est le parti du mouvement de gauche Syriza, dont les sièges ont passé de 4 à 6 pour cent, qui apparut comme le grand vainqueur des élections. Les néofascistes de la « Chrysi Avgi », avec 7 pour cent des voix, firent une entrée fracassante au Parlement.

Lorsque la Grèce ne fut plus en mesure de maîtriser la situation par elle-même, elle demanda de l'aide au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Cinquante experts, répartis en différentes équipes de soutien, se mirent au travail pour trouver des solutions. Ils épaulèrent les Grecs pour reconstruire un système d'asile fonctionnel. Ils formèrent des personnes en la matière, conseillèrent les services grecs pour le traitement de la longue liste de demandes en suspens et contribuèrent ainsi à ce que la pression exercée sur la Grèce se relâche quelque peu.

Mais la Grèce ne fut pas le seul pays à être malmené par la crise. Les chiffres relatifs au chômage sont éloquentes : en 2012, le taux de chômage dans l'espace européen atteignit 11,8 pour cent. Quelque 26 millions d'hommes et de femmes étaient ainsi sans emploi dans les 27 Etats-membres de l'UE. L'Autriche, le Luxembourg, l'Allemagne et les Pays-Bas étaient les moins frappés, puisque leur taux de chômage se situait autour de 5 à 6 pour cent, alors que celui de la Grèce et de l'Espagne était de quelque 26 pour cent, les jeunes étant les plus touchés.



6



7

Au Portugal, en Espagne et en Grèce, les gens souffrirent particulièrement de la politique de restrictions économiques. Les gouvernements respectifs firent des coupes dans l'éducation, les prestations sociales et la santé publique. La population descendit toujours plus fréquemment dans la rue pour protester contre les mesures d'économie du gouvernement ou partirent pour des pays offrant de meilleures perspectives. La nouvelle paupérisation généra une nouvelle mobilité.

Déjà avant la crise actuelle, le Portugal était considéré comme la nation la plus pauvre de l'Europe occidentale. De par la péjoration de sa situation économique, le Portugal connut le flux d'émigration le plus important de son histoire. En 2012, en effet, quelque 150 000 personnes quittèrent le pays. Leurs destinations favorites étaient le Brésil, la Grande-Bretagne et la Suisse. Mais alors qu'autrefois, les personnes qui immigraient en Suisse étaient en majorité des travailleurs peu qualifiés, on voit aujourd'hui de plus en plus d'architectes, d'ingénieurs et de médecins portugais tenter leur chance dans notre pays.

En 2012, selon les estimations de l'Office fédéral des migrations, une personne sur deux immigrant en Suisse bénéficiait d'une formation universitaire et près d'une personne sur quatre provenait d'Allemagne. Par conséquent, l'Allemagne devait aussi combler ses propres lacunes. Ainsi, en 2012, elle admit entre 50 et 80 pour cent de plus d'immigrants provenant du Portugal, d'Espagne et de Grèce. Tandis que la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg ou les Pays-Bas exerçaient un attrait à l'instar d'un aimant, les migrants évitaient les pays ébranlés

par la crise, ce qui s'avéra particulièrement dramatique en Irlande, où le nombre d'immigrés chuta de moitié en 2012.

La crise européenne agit à la manière d'une courroie de transmission sur la situation économique des Etats des Balkans occidentaux. En Serbie, en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro, les transferts d'argent des travailleurs étrangers vers leur patrie ont longtemps constitué près d'un dixième du produit national brut. Pour nombre de ménages, il n'est guère imaginable de survivre sur le plan économique sans les apports financiers des membres de la famille vivant à l'étranger. En Albanie, où une majorité de l'envoi de fonds provenaient de pays frappés par la crise – la Grèce et l'Espagne –, ce flux financier s'est interrompu en 2012. Cette évolution est d'ailleurs renforcée par la baisse de la demande européenne en biens d'exportation et par la réduction des flux d'investissements directs.

En 2012, grâce au fait qu'il n'était plus nécessaire d'obtenir un visa, un nombre croissant de personnes en provenance de la Macédoine, de la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro et de l'Albanie demandèrent l'asile dans un pays signataire des accords de Schengen.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

Lorsque le système d'asile d'un Etat est menacé, cet Etat peut demander de l'aide au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Des équipes de soutien composées d'experts provenant des Etats-membres de l'EASO sont alors constituées. Elles transmettent leur savoir, par le biais d'interprètes, aux pays d'accueil en difficulté et les aident à traiter les dossiers d'asile. Ils promeuvent l'échange d'informations entre les Etats ainsi que les bonnes pratiques. Dans cet esprit, l'EASO soutient également le développement d'un système d'asile commun de l'UE. Toutefois, cet organisme n'a aucun pouvoir d'instruction.

Comme la Suisse n'est pas un Etat-membre de l'UE, elle ne participe pas à l'harmonisation des dispositions européennes en matière d'asile. Toutefois, en tant qu'Etat signataire des accords de Dublin, elle a un intérêt à une collaboration ponctuelle. C'est pourquoi elle vise à obtenir un statut d'observateur au sein de l'EASO. Si elle devait un jour y participer, elle devrait aussi mettre à disposition une équipe d'experts pouvant au besoin remplir des missions à l'étranger.

1 Protestation dans les rues de Berne lors de la Journée des réfugiés 2012.

2 Le filtre de l'intégration vu par le dessinateur Carlo Schneider.

3 Xherdan Shaqiri primé en 2012 par l'Ambassade du Kosovo, félicité entre autre par Simone Prodolliet.

4 5 La Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga participant à la séance plénière de la CFM de décembre.

6 Beda Meier, qui a représenté la Conférence des délégués à l'intégration, quitte la Commission.

7 Echange entre spécialistes lors de l'apéritif de décembre de la Commission.

La migration : une normalité ? Si l'on jette un coup d'œil dans la presse de 2012 ou si l'on a suivi les débats politiques de l'année dernière, un fait saute aux yeux : l'opinion publique et la politique ont à nouveau été confrontées au fait indubitable que la Suisse est un pays d'immigration.







4



5

la politique de l'asile n'avait pas occupé autant de place dans les médias. L'augmentation du nombre de requérants d'asile, qui avait été annoncée en janvier déjà, a poursuivi sa progression tout au long de l'année. A la fin de l'année 2012, 28 631 personnes avaient présenté une demande d'asile. Au cours du premier semestre, il s'agissait en particulier de personnes provenant d'Erythrée, du Nigéria et de Tunisie, et au cours du second semestre, de nombreuses personnes provenant d'Etats européens libérés de l'obligation d'un visa pour la Suisse, tels que la Serbie, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. L'augmentation des demandes engendra des problèmes d'hébergement des requérants d'asile et exacerba les réactions émotionnelles dans certaines communes, qui refusèrent de mettre des logements à disposition.

Selon l'Office fédéral des migrations, les nombreuses demandes d'asile de ressortissants érythréens au cours du premier semestre s'expliquent notamment par le nombre élevé d'autorisations d'entrée accordées en vue du regroupement familial, et par les demandes déposées dans nos ambassades. Par ailleurs, le nombre élevé de requérants d'asile en provenance du Nigéria et de Tunisie était lié à la migration vers d'autres pays – dont la Suisse – de personnes qui avaient auparavant séjourné dans des Etats du sud de l'Europe, en particulier en Italie. Cette situation peut en grande partie être attribuée à la mauvaise conjoncture économique – et par conséquent à la baisse de la demande de main-d'œuvre bon marché – qui prévaut dans ces pays.

Le troisième trimestre a été caractérisé par une augmentation du nombre de demandes d'asile effectuées par des

requérants provenant d'Etats européens exemptés de l'obligation de visa pour l'entrée en Suisse. Ces requérants d'asile étaient en majorité des Roms. Ce groupe de population est particulièrement touché par les conditions de vie difficiles dans leurs pays de provenance. Cela explique pourquoi de nombreux Roms ont décidé de faire usage de la possibilité d'entrée sans visa dans l'espace Schengen. L'Office fédéral des migrations a donc introduit, le 21 août 2012, une procédure de 48 heures visant à ne donner aucun espoir aux personnes entrées en Suisse d'obtenir par ce biais un titre de séjour. Ainsi, en quelques semaines, le nombre de requérants d'asile provenant de Bosnie, de Macédoine et de Serbie a diminué.

L'augmentation du nombre de requérants d'asile a principalement posé des problèmes en matière d'hébergement. Plusieurs communes ont fortement réagi lorsque les autorités voulurent y loger des requérants d'asile. Par ailleurs, l'annonce de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga de son intention d'introduire un changement du système en matière de procédure d'asile a alimenté la controverse dans le domaine de l'asile. La restructuration du domaine de l'asile prévoit en effet d'accélérer significativement la procédure d'asile. Or, un rapport élaboré par la Confédération et les cantons constatait à cet égard que l'on ne pourra accélérer ladite procédure que si tous les acteurs importants se trouvent en un même lieu. Cela implique de créer davantage de lits dans les centres fédéraux. Selon le rapport, une procédure régulière de première instance à la Confédération demande huit jours de travail en élargissant simultanément la protection juridique des requérants d'asile.

La politique d'intégration a également évolué de manière significative. Figuraient à l'agenda le projet d'une révision de la loi sur les étrangers et l'intégration, l'introduction d'une disposition permettant aux jeunes sans-papiers d'effectuer un apprentissage professionnel, l'adoption de normes de qualité pour l'intégration linguistique des migrants, la mise en oeuvre d'un programme de prévention concernant les mariages forcés, le dialogue avec les musulmans ainsi que la concertation entre l'Etat et l'économie en vue de renforcer la collaboration concernant des questions d'intégration.

91 avis au total ont été collectés lors de la procédure de consultation concernant la modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEtri). Le besoin de poursuivre le développement du droit en matière d'intégration n'a majoritairement pas été contesté. Les milieux consultés ont également salué le cap visé par les propositions présentées, à savoir que l'intégration de la population résidente étrangère doit surtout avoir lieu dans la vie quotidienne, notamment à l'école, lors de la formation, au poste de travail ou dans les associations et clubs. Là où de telles structures font défaut ou ne sont pas accessibles, il conviendra de proposer des mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration. A cet effet, la Confédération et les cantons élaboreront des programmes d'intégration de concert avec les communes et organismes concernés. Les moyens financiers mis à disposition chaque année par la Confédération et les cantons devront être augmentés à un montant total de 110 millions de francs.

En ce qui concerne les conditions d'attribution d'une autorisation d'établisse-



6



7

ment, il a été proposé – et c'est nouveau – de ne plus accorder de telles autorisations qu'aux personnes bien intégrées. Il s'agira par conséquent d'inscrire de manière contraignante au niveau de la loi les critères impératifs d'une « bonne intégration ». La proposition de la CFM visant à maintenir un droit à l'établissement dans les cas de bonne intégration a été prise en considération. Une autre proposition de la Commission a été suivie, à savoir qu'en matière de regroupement familial de ressortissants suisses, l'on renonce à faire dépendre l'autorisation à l'inscription d'un cours de langue. En effet, maintenir cette exigence aurait eu pour conséquence de discriminer les conjoints de ressortissants suisses par rapport à ceux de ressortissants d'Etats de l'UE/AELE. Le projet de loi élaboré de la LEtr sera soumis aux Chambres fédérales pour délibération au printemps 2013.

Le 30 novembre, à l'initiative de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ainsi que les associations économiques se sont mis d'accord sur des objectifs communs et mesurables en vue d'encourager l'intégration des salariés étrangers. Lors du dialogue sur l'intégration au poste de travail, le monde de l'économie a présenté ses premières contributions concrètes et a promis de s'engager à l'avenir de manière plus intense.

Concernant la politique extérieure en matière de migration au cours de la période passée sous revue, un premier échange de vues a eu lieu entre les différents départements fédéraux pour déterminer comment établir un lien entre la politique de migration et d'autres dossiers de politique étran-

gère. Il y a eu unanimité quant au fait « que les possibilités concrètes d'établir un lien doivent être examinées au cas par cas et que l'intérêt général de la Suisse doit prévaloir ». Le Conseil fédéral a donc chargé tous les départements de tenir compte de manière appropriée des intérêts de la politique migratoire étrangère de la Suisse lors de leurs contacts sur le plan international.

Les efforts concrets en vue de la mise en œuvre renforcée de demandes en matière de politique étrangère concernant la migration ont eu des répercussions, en particulier dans le domaine des partenariats de migration. En juin, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et le ministre tunisien des affaires étrangères Rafik Abdesslem ont signé un Protocole d'entente ainsi

qu'une convention de coopération dans le domaine de la migration et concernant l'échange de jeunes professionnels. Plusieurs rencontres ont eu lieu entre le Gouvernement suisse et les représentants officiels du Nigéria; les efforts ont été poursuivis en vue de définir et de mettre en œuvre les éléments du partenariat de migration entre la Suisse et le Nigéria. De plus, des projets-pilote ont été lancés dans les domaines de la coopération policière et de la formation continue dans le secteur agricole. Ont également été soutenues des activités ayant notamment pour objectif l'édification des capacités des autorités de migration nigérianes ou le soutien du Nigéria pour la mise en œuvre d'une politique de protection des personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Partenariats de migration

Le concept des partenariats de migration est ancré à l'art. 100 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), qui confère au Conseil fédéral la tâche de promouvoir les partenariats multilatéraux de migration avec d'autres Etats. Les partenariats de migration sont formalisés soit par la signature d'un traité (convention internationale à caractère obligatoire) soit par un Protocole d'entente (soit une convention internationale à caractère non obligatoire ou une déclaration d'intention). La Suisse a conclu de telles conventions en vue d'élaborer des partenariats de migration avec :

la Tunisie: Protocole d'entente du 11 juin 2012 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Tunisie en vue de l'élaboration d'un partenariat de migration.

le Nigéria: Protocole d'entente du 14 février 2011 entre le Conseil fédéral suisse et le

Gouvernement de la République fédérale du Nigéria en vue de la conclusion d'un partenariat de migration.

le Kosovo: Protocole d'entente du 3 février 2010 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Kosovo en vue de l'élaboration d'un partenariat de migration.

la Serbie: Protocole d'entente du 30 juin 2009 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République de Serbie en vue de l'élaboration d'un partenariat de migration.

la Bosnie et l'Herzégovine: Protocole d'entente du 14 avril 2009 entre le Conseil fédéral suisse et le Conseil des ministres de Bosnie et d'Herzégovine en vue de l'élaboration d'un partenariat de migration entre la Suisse et la Bosnie et l'Herzégovine. Par ailleurs, la Suisse a élaboré la stratégie intitulée « Partenariats de migration entre la Suisse et les Balkans occidentaux de 2012 à 2015 ».

Démographie, société et migration

– c'est sur ce thème principal que la Commission, nouvellement instituée au 1er janvier 2012, se penchera durant la période législative. Durant l'année 2012, la CFM s'est focalisée sur des questions de politique en matière d'immigration. Mais elle a aussi abordé d'autres sujets d'actualité, tels la naturalisation en Suisse, vieillesse et migration ainsi que diverses révisions de lois.





2



3

Au cours de la première année de la période législative de 2012 à 2015, la CFM a mis l'accent sur la politique d'immigration. Le constat que les questions de croissance économique ne sont évoquées qu'en relation avec l'immigration et le fait qu'en matière de libre circulation des personnes, une partie toujours plus importante de la population suisse exprime son scepticisme, ont incité la CFM à approfondir ce sujet. Ce faisant, la Commission s'est inspirée du principe que des débats fructueux ne sont possibles que s'ils se fondent sur des informations objectives et sur un travail de fond.

Combien d'individus peut « supporter » un petit pays comme le nôtre ? Cette question, beaucoup se la posent, et non seulement depuis que la Suisse a atteint les 8 millions d'habitants. En effet, il y a bien longtemps que deux positions diamétralement opposées s'affrontent sur la question de l'immigration. Tandis que certains soulignent le fait que l'économie suisse a encore et toujours besoin de main-d'œuvre étrangère et qu'elle est de ce fait tributaire de l'immigration en provenance tant de l'UE/AELE que d'Etats tiers, d'autres tirent le signal d'alarme, estimant que les limites du tolérable sont atteintes. Trains bondés, bouchons sur les routes, augmentation des prix de l'immobilier ou environnement menacé, tout cela serait à mettre au compte d'une immigration incontrôlée.

Il y a encore quelques années, la mobilité dans le cadre de l'accord de libre circulation des personnes ne semblait pas poser de problème à la majorité de la population. Aujourd'hui pourtant, les opinions ne sont plus aussi claires. A

quoi ce changement de perception est-il dû ? Est-il fondé sur une prise de conscience que l'on a mal évalué la situation ou est-il le résultat des diverses interventions politiques lancées en vue de limiter l'immigration ? Quelle est la politique à adopter lorsque la croissance s'avère être un problème ?

La Commission a demandé à des experts de répondre à ces questions sous des angles différents. La revue de la CFM « terra cognita » offre d'ailleurs de nombreuses informations sur la situation actuelle du point de vue démographique, économique et politique. A l'occasion de sa Journée annuelle, dont le thème était « Politique d'admission : esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit », le président de la Commission Walter Leimgruber s'est exprimé sur le sujet « La migration : une normalité » ; des spécialistes et des décideurs ont donné leur avis sur la manière dont devrait être élaborée une politique sociale viable.

Par ailleurs, la CFM a publié sur son site Internet un nouveau dossier intitulé « Politique d'immigration » qui regroupe les informations essentielles sur le système d'admission en Suisse et qui reflète les positions à la fois du Conseil fédéral et des partenaires sociaux. Ce dossier mentionne en outre des jalons historiques concernant l'immigration en Suisse. Outre des arrêtés en matière de politique d'admission sur le plan de la loi, on y trouve également la liste des initiatives exigeant une limitation de l'immigration dont, notamment, celle qui visait à lutter « contre l'emprise étrangère ».

Cette brève rétrospective de l'histoire de la législation et des votations popu-

lares portant sur la politique suisse en matière d'étrangers illustre bien que les positions ont toujours été relativement ambivalentes. D'un côté, il y avait les partisans d'une politique d'immigration libérale tant que l'économie suisse était tributaire de main-d'œuvre étrangère. L'idée maîtresse était l'intérêt à ce que l'économie fonctionne. La prise de conscience que notre économie ne peut se passer de main-d'œuvre étrangère a eu pour effet que, jusqu'à présent, aucune initiative populaire fédérale exigeant une limitation de l'immigration n'a été acceptée lors des votations.

D'un autre côté, le monde politique s'est engagé à garantir un « rapport équilibré » entre population autochtone et population résidente étrangère. Les auteurs des initiatives promouvant la limitation de l'immigration ont d'ailleurs remporté des succès d'estime. Il leur a été de toute évidence possible d'éveiller, de manière générale, des réticences à l'encontre de « l'étranger ». Pour la première fois dans l'histoire des votations populaires au sujet des étrangers, les initiatives « Contre la construction des minarets » et « Pour le renvoi des étrangers criminels » (Initiative sur le renvoi) ont toutes deux réussi à obtenir la majorité des voix lors des votations.

1 Plus d'un tiers des 30 membres de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM ont été élus en tant que nouveaux membres de la Commission au 1er janvier 2012. Walter Leimgruber, professeur à l'Université de Bâle et directeur du Séminaire pour les sciences culturelles et l'ethnologie européenne en est le prési-

1 Sur le thème de la politique d'immigration, il y a aussi parfois de quoi rire (lors de la Journée annuelle de la CFM).

2 3 Carlo Schneider et ses dessins réalisés lors de la Journée annuelle de la CFM.

4 Un public attentif ...

5 ... également lors de l'exposé de Heidi Stutz.

dent. Lors de sa première séance, le 1^{er} février, la Commission a nommé sa vice-présidence, à savoir Fiammetta Jahreiss-Montagnani, linguiste, et Etienne Piguet, professeur de géographie à l'Université de Neuchâtel. Au cours de l'année passée sous revue, la Commission s'est réunie quatre fois et a abordé de nombreux thèmes.

Vu la limitation de la durée des mandats concernant les périodes administratives, plusieurs membres ont dû quitter la CFM à fin 2011. Outre le président et la vice-présidence, neuf autres personnes ont été élues, étant soit des représentants des organisations de la société civile, soit des experts en matière de migration et/ou ayant elles-mêmes une expérience de la migration. A l'occasion de la séance du 1^{er} février, les membres de la Commission n'ont pas seulement abordé le mandat et la manière de travailler de la Commission, mais ont également discuté intensivement au sujet de la révision de la loi sur les étrangers et sur l'intégration que le Conseil fédéral avait mise en procédure de consultation pour prise de position.

Lors de la retraite des 14 et 15 mai, la Commission a discuté et adopté la planification de la période législative de 2012 à 2015. Concernant le thème générique « Démographie, société et migration », la Commission a fixé les points forts annuels qui seront approfondis au cours de ces quatre prochaines années. L'année 2013 sera consacrée à l'évolution démographique et à l'influence de la migration. En 2014, la Commission se consacrera aux questions de politique de l'asile et en 2015 elle se focalisera sur les rapports entre formation et migra-

tion. En outre, les membres de la Commission se sont informés au sujet du concept cadre de l'encouragement linguistique de la Confédération et se sont penchés sur les positions prises jusqu'à ce jour par la Commission dans les domaines du droit de cité, de la politique de l'asile et de l'immigration.

Les séances des 13 septembre et 4 décembre furent, quant à elles, consacrées à un large éventail de sujets : prises de position sur la suppression du statut des danseuses de cabaret et sur les propositions relatives à la mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi, élaboration de recommandations au sujet de la situation des migrantes et migrants âgés en Suisse, esquisse de propositions pour un droit de cité contemporain et, enfin, discussion sur les enseignements tirés du voyage d'une délégation de la CFM qui a rendu visite aux projets au Kosovo dans le cadre du partenariat de migration conclu avec la Suisse. Lors de sa séance de décembre, la Commission a également accueilli la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et s'est entretenue avec elle sur des questions d'actualité concernant la politique migratoire.

2 Le système de naturalisation est extrêmement complexe en Suisse. En effet, il ne s'agit pas seulement d'obtenir la citoyenneté helvétique mais aussi de devenir citoyenne ou citoyen d'une commune et d'un canton. Quiconque s'efforce d'obtenir la naturalisation doit franchir toutes sortes d'obstacles, car diverses exigences peuvent surgir en fonction des situations. Sur la base des résultats de l'étude « La naturalisation en Suisse », la CFM a

formulé des recommandations pour un droit de cité contemporain.

En 2011, la Commission fédérale pour les questions de migration CFM a fait analyser la manière dont la naturalisation est pratiquée dans nos 26 cantons, dans le cadre d'une étude qui a également passé sous la loupe l'application, dans les cantons, d'autres dispositions légales relatives aux étrangers. Pourtant, l'étude intitulée « Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons » n'a pas répondu à la question de savoir comment les communes pratiquaient la naturalisation.

C'est la raison pour laquelle la CFM a mandaté l'Université de Genève pour qu'elle examine de façon approfondie la situation au niveau communal. Philippe Wanner et Ilka Steiner ont rassemblé les données et les chiffres existants, au niveau communal entre 1992 et 2010, et ont analysé leur évolution dans le domaine de la politique de naturalisation des dernières décennies.

Les résultats de l'étude font réfléchir : les procédures complexes – qui sont organisées différemment d'un canton et d'une commune à l'autre – et les diverses conditions imposées aux candidats selon leur lieu de domicile ont pour résultat que la situation se présente différemment d'une commune à l'autre. Des conditions préalables similaires, de type démographique par exemple, ne mènent pas nécessairement à un résultat comparable en ce qui concerne le taux de naturalisation. L'équipe de recherche a constaté qu'une quantité de facteurs différents déterminent le nombre plus ou moins



4



5

important de personnes naturalisées dans une commune donnée. Dans cet esprit, elle n'a dégagé aucune situation de fait particulière ayant une incidence positive ou négative sur la naturalisation. L'étude a montré surtout que des données importantes, qui pourraient renseigner davantage sur la pratique concrète d'une commune, ne sont pas disponibles. Ainsi, nous ignorons le nombre de demandes rejetées, reportées ou retirées par les personnes concernées elles-mêmes.

De tels résultats ne sauraient être satisfaisants concernant un thème aussi important et qui fait l'objet d'autant de discussions. Ils montrent qu'il existe une marge de manœuvre à plusieurs niveaux et qu'il faut améliorer la collecte de données. Il serait donc important d'obtenir une meilleure vue d'ensemble du traitement des demandes. Il faudrait connaître non seulement le nombre réel de naturalisations, mais aussi le nombre de demandes refusées, retirées ou reportées. En outre, la nécessité d'une recherche a été identifiée, par exemple en ce qui concerne une évolution possible des motivations des demandeurs eux-mêmes, mais aussi en ce qui concerne les multiples facteurs qui ont une incidence sur l'attitude des différentes communes en matière de naturalisation.

Sur cette base, la CFM a élaboré des propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain. Pour se rapprocher de l'idéal d'une démocratie libérale, la Suisse nécessiterait d'un mode de naturalisation fondamentalement nouveau. Celui-ci devrait inclure les éléments suivants :

- Une réduction de la procédure de naturalisation de trois niveaux à un seul.

- Une procédure homogène et transparente pour tous les requérants, indépendamment de l'état civil et du statut de séjour.
- Des mécanismes de naturalisation automatique pour les personnes étrangères à partir de la deuxième génération.

Consciente qu'un tel changement de système ne peut pas être atteint du jour au lendemain, la Commission a également fait des propositions qui peuvent être mises en œuvre au regard de la situation juridique actuelle : l'harmonisation des délais, l'égalité de traitement des requérants, l'unification des procédures, la simplification des critères, la reprise des standards internationaux, ainsi qu'un système de surveillance sont en mesure de garantir que la procédure respecte les critères de qualité que sont la validité, la fiabilité et l'équité.

3 Depuis quelques années, les personnes directement concernées ainsi que différentes institutions se penchent sur cette question : que signifie vieillir à l'étranger ? Après que les instances gouvernementales aient progressivement accepté le fait que ceux que l'on appelle « main-d'œuvre » sont aussi des êtres humains qui ont des besoins, et des êtres humains qui restent en Suisse, on constate aujourd'hui que cela vaut également au-delà de l'âge de la retraite.

A bien des égards, la situation des migrantes et migrants âgés ne se distingue guère de celle des seniors suisses. En effet, les deux groupes sont confrontés au fait que la vieillesse est parfois liée à des processus

de perte douloureux et à des problèmes de santé. Il y a cependant des particularités qui concernent les personnes âgées issues de la migration. A l'occasion de l'« Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations » de 2012, la CFM et le Forum national « Âge et migration » ont mandaté une étude sur la situation des migrants âgés. L'étude donne un aperçu de la situation de la recherche à ce sujet et met en évidence les dimensions démographiques relatives à la population migrante âgée. Il apparaît clairement qu'il s'agit d'un groupe très hétérogène. Cet état de fait n'est pas seulement documenté par les chiffres et la description des différentes situations de vie, il est aussi illustré par les portraits saisissants de migrantes et de migrants âgés qui décrivent leur vie et leur parcours de migration.

En collaboration avec le Forum national « Âge et migration », la Commission a élaboré des recommandations qui visent à prendre en compte la situation des personnes âgées et de mieux intégrer leur potentiel. En clair, l'information doit être améliorée, l'intégration sociale encouragée, les soins et l'accompagnement doivent cibler les multiples besoins de la population âgée ; la politique doit être sensibilisée à leurs besoins et ressources, et la recherche doit être axée sur la situation spécifique des migrants à la retraite.

- 1 La délégation de la CFM : Daniela Sebeledi, Pascale Steiner, Albana Krasniqi, Ruth Derrer, Walter Leimgruber, Simone Prodolliet, Etienne Piguet, Fiammetta Jahreiss, Osman Besic (de gauche à droite).
- 2 L'interview avec Simone Prodolliet sur le Pont Sacré Xërxë Ura e Shejt.
- 3 Skyline de Pristina.
- 4 Buanderie du centre d'asile de Magure.
- 5 Petite fille dans la cité des Roms à Leposavic.
- 6 Dîner avec le Président de la ville de Gjakova.
- 7 A Malisevo, exploitation d'un agriculteur qui a fait un stage en Suisse.



Le voyage au Kosovo d'une délégation de la CFM a confirmé de manière impressionnante combien les questions liées à la migration et au retour de migrants sont complexes et diverses. Ce voyage a également démontré qu'il s'agit fréquemment de clarifier des questions qui ne concernent pas seulement un pays, mais deux et peut-être même davantage.



1

Répondant à une invitation de l'Ambassade suisse à Pristina, de Mme l'Ambassadeur Krystyna Marty Lang et de l'attaché à la migration, Monsieur Sylvain Astier, une délégation de la CFM s'est rendue au Kosovo du 14 au 18 septembre 2012. Ont participé à ce voyage la présidence de la CFM, Walter Leimgruber, Fiammetta Jahreiss et Etienne Piguet, les membres de la Commission Osman Besic, Ruth Derrer Balladore, Albana Krasniqi Malaj et Daniela Sebeledi ainsi que Mmes Simone Prodolliet et Pascale Steiner, du Secrétariat de la CFM.

Le voyage avait pour objectif de découvrir sur place les projets et les programmes que la Suisse gère et finance sous le titre de « Partenariat de migration ». La délégation devait aussi se faire une idée quant à l'évolution de la région de provenance de l'un des groupes de migration les plus importants en Suisse.

Les visites de projets et les entretiens, tant avec des responsables de projet qu'avec des personnes concernées, se sont focalisés au premier chef sur la thématique de la migration, de l'intégration et du retour de migrants dans leur pays d'origine ou de provenance.

2

Ce fut aussi l'occasion d'aborder notamment la question de la cohabitation avec des minorités, la situation politique du nord du Kosovo – encore et toujours non résolue – ou encore la situation difficile des jeunes. Lors des entretiens, la question de la libéralisation des visas pour le Kosovo a été évoquée à plusieurs reprises.

Ce séjour au Kosovo a non seulement permis de recueillir de nombreuses informations, mais aussi de faire des rencontres personnelles aussi impressionnantes que touchantes. Il a laissé une vision différenciée de ce jeune Etat et de sa population, vision très éloi-



3



4



5



Recycling à Ali Ibra. Le projet a été réalisé dans le cadre du partenariat migratoire avec le Kosovo et offre aux personnes qui vivent là une source de revenus.



A Leposavic, ville située dans la partie du Kosovo contrôlée par les Serbes et où la vie et la situation sécuritaire restent précaires.



Le responsable de la Mosquée d'Hadum à Gjakova reçoit la délégation de la CFM.



Fin de soirée à Ferizaj où la délégation de la CFM a visité des projets de business-start-up.



6



7

gnée des stéréotypes qui sont souvent présentés ou qui émanent des reportages des médias sur les ressortissants kosovars vivant en Suisse.

Dans son rapport, la CFM retient les points suivants qui doivent être pris en compte dans les projets futurs prévus au Kosovo :

Dans une perspective à long terme, il convient d'attribuer une priorité élevée aux questions d'éducation et de formation. En effet, le Kosovo a une société très jeune, et l'ouverture de perspectives professionnelles aux jeunes constitue l'une des tâches les plus urgentes. Cela concerne certes tous les niveaux, mais principalement la scolarité de base : il convient en l'occurrence de mettre particulièrement l'accent, d'une part, sur l'encouragement scolaire aussi en ce qui concerne les minorités, et, d'autre part, sur la formation professionnelle. La Suisse a une riche expérience dans ce domaine et devrait promouvoir des projets en tous genres, qu'il s'agisse de séjours de formation en Suisse ou de projets développés au sein du pays et comportant des offres de formation professionnelle. Au Kosovo, les besoins sont grands, principalement dans les domaines de l'artisanat et de la technique, mais l'agriculture devrait aussi être encouragée. Il serait important d'impliquer les diverses associations en Suisse et dans la mesure où elles existent, celles du Kosovo.

Dans une perspective à moyen terme, il s'agit d'améliorer les conditions d'habitat et d'existence des segments de la population les plus pauvres, dont font partie un grand nombre d'individus issus de minorités. Il est particulièrement urgent de mettre sur pied des projets en vue d'améliorer les condi-

tions d'habitat, mais il importe également d'élaborer des offres susceptibles d'adoucir les conditions économiques, qui sont la plupart du temps difficiles et précaires. On pense ici notamment à la possibilité de créer des unités industrielles dans les domaines du recyclage et de l'exploitation de déchets, mais aussi de petites entreprises dans d'autres domaines. Les populations minoritaires RAE souffrent d'un manque de personnes bien formées qui pourraient créer les fondements d'une meilleure situation non seulement économique, mais aussi sociale et culturelle. Des programmes de formation destinés aux artisans, mais aussi des bourses accordées à des personnes douées pour qu'elles accomplissent une formation en Suisse pourraient éventuellement contribuer à améliorer la situation.

Dans une perspective à court terme, il conviendrait de s'occuper au premier chef des migrants qui retournent dans leur pays. En effet, dans un pays dans lequel le taux de chômage est énorme, bien peu d'attention est portée à ces personnes. A cet égard, les Etats occidentaux qui renvoient les immigrés chez eux devraient avoir l'obligation d'aider les Etats de provenance. D'ailleurs, il est aussi dans leur intérêt direct d'améliorer la situation des immigrés de retour dans leur pays de provenance pour éviter que ces derniers n'émigrent à nouveau à la première occasion. Dans ce contexte, il serait judicieux d'élaborer des projets au niveau communal et de créer des incitations pour que les communes trouvent un intérêt à de tels programmes (par exemple, des offres dont tant les immigrés de retour au pays que les autochtones peuvent tirer profit). D'une manière générale, les efforts déployés pour améliorer la situation économique du Kosovo devraient aussi permettre

que le développement de petites et moyennes entreprises ne soit pas empêché ou compliqué par la corruption, qui existe encore et toujours (cela vaut également pour les perspectives à moyen terme et à long terme).

Il importe de mettre particulièrement l'accent sur l'intégration aussi rapide que possible des enfants et des adolescents afin qu'ils puissent prendre pied dans une société qui leur est souvent étrangère, et qu'on les soutienne par le biais de programmes d'études adaptés à leur situation particulière (programmes linguistiques, enseignement supplémentaire, mais aussi stages professionnels et, là où c'est possible, soutien en vue de l'accès à une activité professionnelle).

Par ailleurs, on constate également des lacunes en matière d'offres médicales et thérapeutiques destinées aux personnes souffrant de handicaps divers ou de troubles psychiques. Mais, pour ce faire, le manque d'argent se fait cruellement sentir au Kosovo, ce qui engendre d'énormes difficultés pour les familles concernées.

Tous les projets envisagés devraient mettre un accent particulier sur le soutien et l'encouragement des femmes. La situation du Kosovo ne s'améliorera pas seulement grâce à de meilleures conditions d'habitat, de formation et de revenus, mais encore et surtout de par un changement des mentalités concernant les rôles de l'homme et de la femme, l'âge pour contracter un mariage et les responsabilités au sein de la famille, changement qui ne peut réussir et porter que dans une perspective à long terme. Il serait en tous les cas réjouissant que soient mis sur pied des projets particulièrement destinés aux filles et aux jeunes femmes.

- 1 Discussions animées lors de l'échange d'expériences sur les projets Periurban.
- 2 Ruth Tennenbaum, responsable au Secrétariat des projets-modèles, parmi les auditeurs attentifs.
- 3 Le « bus citoyen » de Lausanne rapproche la population de ses droits politiques.



1

Alors qu'en 2011, la planification occupait le devant de la scène, en 2012 l'accent a été mis sur la mise en œuvre des projets-modèles en vue de l'encouragement de l'intégration.



Le programme Periurban et ses huit projets-modèles régionaux ont démarré en même temps que la nouvelle période législative. Simultanément, le programme interdépartemental « projets urbains » est entré dans sa seconde phase, à laquelle participent dix villes en vue d'un développement de quartier intégral. De nouvelles requêtes ont été déposées dans le contexte de l'appel d'offres concernant la citoyenneté, qui constitue le troisième point fort en matière de projets-modèles.

Le site Internet www.periurban.ch du programme a été complètement remanié. La plateforme sert en particulier à encourager les échanges, l'information et le transfert de savoir entre participants. Du fait que, dans la première phase du programme, il existait encore passablement de blocages freinant l'utilisation de cet instrument, ce dernier n'a pas seulement été modifié, mais il comporte aussi des mesures d'animation et un guide destiné aux utilisateurs. Il a ainsi été possible d'améliorer l'utilisation du site. Grâce à des discussions en ligne et à un cercle d'abonnés plus étendu, les échanges

relatifs à des questions de cohabitation en milieu périurbain pourront également être intensifiés à l'avenir.

Lors de la rencontre pour le coup d'envoi, les responsables de projets ont pu découvrir tous les projets du programme Periurban. Les participants ont également saisi cette occasion pour discuter des méthodes et des approches possibles et pour poser des questions critiques concernant les divers types de projets. L'équipe des évaluateurs a donné un aperçu des acquis principaux issus de la première phase du programme Periurban. Elle a montré, par le biais de conseils et d'astuces, en particulier au sujet du management, des approches et des instruments tels que l'ancrage des projets périurbains et les facteurs permettant de réussir leur mise en œuvre.

Le deuxième échange d'expériences a été consacré au thème « Intégration et économie ». Ce fut l'occasion rêvée de présenter le projet-hôte IntégraVal et ses principales mesures. La présentation de l'entrepreneur Michel Parmigiani a permis de découvrir succinctement tant l'histoire de l'intégration réussie d'une famille italienne dans le Val-de-Travers que celle de l'économie de cette région et de ses réseaux globaux.

Les travaux en groupes consacrés au sujet du jour (et, en amont, la discussion en ligne) ont abouti à des propositions pour le traitement des interfaces entre les projets (et les autorités) et les

entreprises en vue de l'encouragement de l'intégration.

Les huit projets qui participent au programme ont bien démarré et, au cours de la première année, les concepts de communication et d'évaluation ont été achevés et les premières activités mises en œuvre.

Dans le district de Weinfelden, par exemple, la Commission régionale de l'intégration des communes participantes a vu le jour. Le projet a monté un stand à la WEGA, la foire la plus importante de la région. Le Fricktal a organisé la première table ronde, lors de laquelle des habitants intéressés ont été invités à s'engager activement au sein du projet. Dans le Freiamt et dans le Fricktal, des sites Internet spécifiques ont vu le jour grâce à la coopération de migrants ; ces sites Web devraient permettre aux personnes immigrées de mieux s'orienter dans leur région d'adoption. Dans le Valais central, les responsables du projet ont effectué une enquête concernant les besoins auprès de toutes les communes, afin de développer, dans l'étape suivante, des offres concrètes en faveur des communes. Dans le Chablais, à Glaris Sud, dans le Freiamt et dans le Rheintal saint-gallois, d'autres activités encore ont été mises en œuvre dans le cadre de mesures qui ont déjà fait leurs preuves.

Il convient de mentionner tout particulièrement la création d'un service ré-



2



3

gional pour l'intégration dans le Rheintal saint-gallois. Le canton de St-Gall a récompensé le projet, qui participait déjà à la première phase du programme, en lui attribuant le prix cantonal de l'intégration 2012. Le canton a ainsi rendu hommage à ce projet exemplaire qui apporte une excellente contribution à l'encouragement de l'intégration, à la participation et à une bonne cohabitation dans le Rheintal.

En 2012, dans le cadre du programme interdépartemental « projets urbains », un échange d'expériences de deux jours a eu lieu à Rorschach. La rencontre était placée sous le signe de l'achèvement de la phase I du programme (2008–2011) et du démarrage de la phase II (2012–2015). Lors de la première journée, les résultats de l'évaluation de la première phase de projet ont été exposés. Les différents responsables des projets ont présenté des exemples issus de la pratique pour illustrer les succès obtenus et les difficultés rencontrées. La deuxième journée a été consacrée à la présentation des projets émanant de la deuxième phase. Lors d'un atelier de travail, les participants ont également eu l'occasion de chercher des points communs et des intérêts analogues entre les différents projets afin de poser les bases d'une future collaboration dans les années à venir.

Au centre des activités du groupe de pilotage du programme de la Confédération figuraient nombre d'autres tâches telles que, par exemple, l'organisation de l'évaluation du programme et la réception du rapport final de la phase I, la collaboration avec les communes participant au projet et l'accompagnement des projets, la préparation de la Journée de janvier 2013 et l'éla-

boration de la brochure concernant la valorisation des expériences réalisées au cours de la première phase du programme.

Concernant le domaine « Citoyenneté », de nouveaux projets ont pu être encouragés. A ce propos, il convient tout particulièrement de mentionner le projet « contact-citoyenneté », lancé en collaboration avec le Pour-cent culturel Migros, pour chercher de bonnes idées. La mise au concours a été un succès. 100 idées de projet ont été déposées. Le jury en a sélectionné 30 qui seront soutenues et réalisées. A l'occasion d'une cérémonie de remise de prix, les responsables des projets se sont vu attribuer une récompense symbolique. Par le biais de leur projet, les personnes qui se sont engagées bénévolement souhaitent mettre l'ouvrage sur le métier – de manière concrète, efficace, parfois ludique et humoristique – directement et toujours là où la vie se déroule : lors de manifestations sportives ou culturelles, à l'école ou au sein de groupes de jeux, au café, à la bibliothèque ou dans le contexte de la recherche d'une place d'apprentissage. Nombre de groupes de projet ont développé de nouvelles approches surprenantes pour maîtriser les aléas du quotidien.

Certains se montrent audacieux, abordant des thèmes complexes exigeant une réflexion approfondie et des processus d'apprentissage guidés, ceci par le biais de programmes de mentoring, de conférences ou de tables rondes. Le site Internet spécialement élaboré pour le projet donne un bon aperçu des idées primées : www.kontakt-kitoyennete.ch

Encouragement de l'intégration de la CFM 2012 en chiffres

Demandes traitées

41

Projets approuvés

29

Demandes préalables

22

Poursuite de projets

14

Projets achevés

21

Contributions approuvées

Frs 3 105 628.00

Contribution moyenne

Frs 107 090.65

Liste des projets

Période	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
Citoyenneté				
2012 – 2013	40 000	BE	Bureau des conflits pour personnes issues de la migration à Berne	ICP - Institut pour la Transformation des Conflits et la Construction de la Paix
2012 – 2013	25 000	CH	Paradise in my mind	African Mirror Foundation
2012 – 2013	25 000	CH	Encourager la participation politique des jeunes Tamoul-e-s	Gesellschaft für Bedrohte Völker
2012	15 000	BS	Café Secondas	IG Café Secondas
2012	98 000	CH	Actualité politique suisse et participation citoyenne. Plateforme albinfo.ch	albinfo.ch
2012	185 000	CH	Plan des projets 2012	FIMM Suisse
2012 – 2014	53 000	BE	Développement de quartier Ziegelhof Langenthal	Interunido
2012 – 2015	50 000	ZH	Développement de quartier Bückler-Gentert malgré le bruit des avions	Commune d'Höri
2012 – 2014	60 000	BE	Migralto – Modèle de citoyenneté active pour migrant-e-s âgé-e-s	Direction sociale de la Ville de Bienne
2012 – 2014	96 250	NE	Migrantes et citoyennes actives	Association RECIF
2012 – 2014	75 000	CH	Speak out	Conseil suisse des activités de jeunesse CSAJ-SAJV
2012	10 000	CH	Pilote Radionovela	Pressebüro Seegrund
2012 – 2015	200 000	GE	Contrat de quartier aux Palettes-Bachet commune de Lancy	Ville de Lancy
2012 – 2013	20 000	NE	«Dessiner l'avenir» – axe 1 de NEUCHÂTOI 2013	Association NEUCHÂTOI
2012 – 2014	25 000	CH	De jeunes ambassadeurs au service de la citoyenneté	Fondation Dialogue-Campus pour la démocratie
Periurban				
2012 – 2015	200 000	NE	IntégraVal Val-de-Travers	Commune de Val-de-Travers
2012 – 2015	150 000	SG	Zusammenleben im St. Galler Rheintal - mitenand statt nebetenand Phase II	Association des président-e-s de commune St-Galloises, section Rheintal
2012 – 2015	131 000	AG	mit.dabei - Fricktal	Communes de Mumpf, Stein et Laufenburg
2012 – 2015	200 000	VS	Cohabiter - Valais central	Région Valais central
2012 – 2015	150 000	BE	Accompagnement et gestion de qualité Periurban II	KEK-CDC Consultants
2012 – 2015	150 000	GL	«Glarus Süd sind wir» Phase II	Commune de Glarus Süd, Dep. Société et tourisme
2012 – 2015	150 000	VD/VS	Agoris Chablais Phase II	Chablais Région
2012 – 2015	168 000	TG	Identität und Gemeinschaft, district de Weinfelden	Communes du district Weinfelden c/o Commune de Weinfelden
2012 – 2015	150 000	AG	Toolbox Freiamt Phase II	Communes de Wohlen, Dottikon, Dintikon und Villmergen
2012 – 2015	35 000	CH	conTAKT-net.ch: Freiamt et Fricktal	Pour-cent culturel Migros, Direction des affaires culturelles et sociales
2012 – 2015	50 000	CH	Echanges d'expériences, Encadrement Periurban II	Secrétariat de la CFM
Projets urbains				
2012 – 2015	400 000	CH	Programme Projets urbains	ARE, ODM, OFL, CFM, SLR
Autres				
2012	65 000	CH	Etude mandatée: Naturalisation dans les communes, 1981-2010	I-Demo Université de Genève et CFM
2012 – 2013	129 378	CH	Etude mandatée: Migrantes et migrants avec un contrat de travail à durée limitée	Bureau Bass et CFM

L'aperçu de tous les projets de l'encouragement de l'intégration de la Confédération se trouve dans le Rapport annuel de l'Office fédéral des migrations 2012 (parution automne 2013).

- 1 Séance de la Commission à Montreux.
- 2 Séance de planification du Secrétariat avec la Présidence.
- 3 Pause méritée entre les discussions à Montreux.
- 4 Ruedi Meier, membre de la Commission.



En 2012, la palette des publications de la CFM a été élargie de huit nouvelles publications. Au total, 38 130 publications ont été distribuées. En même temps, le site Internet de la Commission a fait peau neuve et une App permet maintenant de se connecter au blog « Swiss Migration News » via Smartphone.

Dans la série « Documentation sur la politique de migration », la CFM présente des bases au sujet de questionnements d'actualité. En 2012, trois nouvelles publications ont vu le jour en français et en allemand ainsi qu'une en italien. Quelque 8100 exemplaires de ces nouveaux documents ont été envoyés aux personnes intéressées.



La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010.

L'étude dresse un aperçu de la littérature suisse relative à la naturalisation depuis 2000, et calcule des taux standardisés de naturalisation pour l'ensemble de la Suisse et par nationalité, ainsi que pour les différentes entités géographiques (cantons, communes, etc.). Elle s'intéresse aux facteurs influençant la naturalisation et à l'impact que pourrait avoir une révision de la loi sur la nationalité (LN).

Sur la base des enseignements que la CFM tire de son travail de fond et de cette documentation, la Commission s'adresse aux institutions concernées émanant du monde politique, de l'administration et de la pratique, par sa série « Recommandations ». Brèves et transparentes, ces dernières contiennent des suggestions axées sur les solutions en vue d'améliorer la situation actuelle. En 2012, les deux nouvelles parutions des « Recommandations » ont été distribuées à 4900 exemplaires.



Guide pour un encouragement précoce réussi. Récits d'expériences et résultats.

Entre 2009 et 2011, la CFM a soutenu financièrement un grand nombre de projets-modèles dans le domaine de l'encouragement précoce, avec en point de mire l'intégration des enfants issus de l'immigration. Cette publication cible des approches innovantes et exemplaires. Elle montre ce que signifie l'encouragement de l'intégration dans le domaine de la petite enfance du point de vue pédagogique et quels sont les types de projets les plus prometteurs.

Les publications plus anciennes de la CFM continuent, elles aussi, de faire l'objet de demandes. Ainsi, ce sont quelque 4300 exemplaires de la revue « terra cognita », de la série « Documentation sur la politique de migration » et des « Recommandations » qui ont été commandées.



« Alors nous sommes restés... »

Les migrantes et les migrants âgés en Suisse.

La population de migrants vivant en Suisse vieillit. Les acteurs du monde politique et administratif, ceux qui sont en charge sur le terrain des affaires sociales et de la santé publique, prennent peu à peu conscience de cette réalité et de ses répercussions. Ce rapport fournit une évaluation plus précise de qui sont les migrantes et les migrants âgés qui vivent en Suisse, quelle est leur situation, quels sont leurs besoins et attentes à présent qu'ils font partie des seniors.



Naturalisation. Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain.

Du point de vue de la CFM, la Suisse a un intérêt vital à ce que les étrangères et les étrangers qui y séjournent durablement bénéficient des droits de participation politique. En vue d'une procédure simple, transparente et professionnelle qui garantit l'égalité des chances et exclut la discrimination, la CFM formule des recommandations à l'attention de la Confédération, des cantons et des communes.



1



2



Vieillesse et migration. Recommandations de la CFM et du Forum national «Âge et migration».

Se basant sur l'étude «Alors nous sommes restés...», la CFM et le Forum national «Âge et migration» formulent des recommandations qui visent à prendre en compte la situation des personnes âgées et à mieux considérer leurs potentiels. L'information doit être améliorée, l'intégration sociale encouragée, les soins et l'accompagnement doivent cibler les multiples besoins de la population âgée; la politique doit être sensibilisée à leurs besoins et res-

sources, et la recherche doit être axée sur la situation spécifique des migrants à la retraite.

La publication à fort tirage de la CFM, la revue «terra cognita» est également sortie deux fois en 2012, soit au printemps et en automne. Au total, plus de 17 800 exemplaires des deux éditions ont été envoyées. «terra cognita» existe depuis 2002 et elle est adressée à toutes les communes suisses, bibliothèques, Hautes écoles et à d'autres institutions afin d'aborder un public aussi large que possible. Par ailleurs, un grand nombre de particuliers se sont abonnés à cette revue.



L'édition de printemps se consacrait au thème quotidien «Manger et boire». Les contributions portent sur les multiples et parfois surprenantes facettes du manger et boire dans le contexte de la migration: elles vont par exemple de «l'intégration» de mets exotiques dans la cuisine helvétique, des spécialités culinaires de grands chefs de la restauration, aux campagnes pour une «alimentation saine» destinées à la population migrante.



L'édition d'automne était consacrée au thème de l'année de la CFM sous le titre «Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit». La revue aborde les débats controversés sur l'immigration en Suisse et offre toute une série d'informations sur les conditions actuelles en termes démographiques, économiques et politiques.



Et enfin la CFM publiait son «Rapport annuel 2011».

Le site Internet de la CFM

www.ekm.admin.ch a fait peau neuve en été 2012. Désormais, il se présente sous une forme plus facile à lire et a été complété par de nouveaux dossiers consacrés aux thèmes des générations, de l'identité, des sans-papiers et de la politique d'immigration. Et comme chaque année, en 2012 également, le site www.terra-cognita.ch offrait un accès en ligne à la revue.

Une tendance réjouissante a pu être constatée sur le blog des nouvelles www.migration-news.ch. Alors que ce blog avait été fréquenté environ 5000 fois en janvier, le nombre de fréquentations a presque sans cesse augmenté au cours de l'année passée sous revue. Déjà à partir du mois de mai, on enregistrait plus de 6000 visites du site, et plus de 8000 en décembre.

L'App Swiss Migration News publie les dernières nouvelles essentielles issues du vaste univers de la migration sur iPhone et Androïde Smartphones.



Ce service de nouvelles, la Commission fédérale pour les questions de migration CFM le propose sur son site Internet www.migration-news.ch depuis 2009. Maintenant, grâce à l'App Swiss Migration News, ces nouvelles peuvent également être lues aisément partout.





3



4

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration (au 31.12.2012)

Walter Leimgruber, directeur de l'Institut d'anthropologie culturelle et ethnologie européenne, Université de Bâle, *Président*

Fiametta Jahreiss, linguiste, *Vice-présidente*

Etienne Piguet, professeur de géographie humaine, Université de Neuchâtel, *Vice-président*

B

Andrea Banfi, expert en questions sociales

Osman Besic, expert en questions de santé

Georg Blum, représentant de l'Association des services cantonaux de migration ASM

C

Martina Caroni, experte, professeure du Droit public et du Droit International, Université de Lucerne

D

Ruth Derrer Balladore, représentante de l'Union patronale suisse

F

Rahel Frey, représentante de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP

Carmel Fröhlicher-Stines, experte, psychologue

G

Alagipody Gunaseelan, expert, infirmier et médiateur interculturel

J

Radouan Jelassi, expert, imam

K

Albana Krasniqi Malaj, experte, formatrice d'adultes

L

Luzolo Raoul Lembwadio, expert, psychologue

M

Inés Mateos, experte en formation et diversité

Beda Meier, représentant de la Conférence des délégués cantonaux et communaux à l'intégration des étrangers CDI

Ruedi Meier, représentant de l'Union des villes suisses

Beat Meiner, représentant de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

N

Peter Neuhaus, représentant de l'Union suisse des arts et métiers USAM

P

Eva Palasthy, experte, pédagogue

R

Dragica Rajcic, experte, écrivaine

Simon Röthlisberger, représentant de la Fédération des églises protestantes de Suisse FEPS

S

Emine Sariaslan, représentante du Forum pour l'intégration des migrantes et migrants FIMM

Rita Schiavi Schäppi, représentante de l'Unia

Marco Schmid, représentant de la Conférence des évêques suisses CES

Daniela Sebeledi, représentante de la Conférence suisse des services spécialisés de l'intégration CoSI

Iris Seidler-Garot, experte en développement urbain

Rolf Stiffler, représentant de la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations

T

Denis Torche, représentant de Travail Suisse

Z

Maria Luisa Zürcher-Berther, représentante de l'Association des Communes Suisses ACS

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe

Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information

Pascale Steiner, collaboratrice scientifique, analyses en politique migratoire

Ruth Tennenbaum, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration

Sylvana Béchon, collaboratrice spécialisée, relecture

Alice Uehlinger, responsable du web et administratrice

Elodie Morand, stagiaire scientifique

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 6
CH-3003 Berne-Wabern

www.ekm.admin.ch