



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische
Migrationskommission EKM

Jahresbericht

2015

Migration im Fokus

Vorwort

Walter Leimgruber, Präsident EKM 3

Migration international 4

Migration in der Schweiz 8

Aktivitäten der Kommission

Potenzial der Migrationsgesellschaft 12

Projekte 17

Information 23

EKM-Mitglieder 26

Vorwort

Alle reden von Krise, von der Flüchtlingskrise. Damit meinen sie nicht die Tatsache, dass weltweit 60 Millionen wegen Krieg, Katastrophen oder anderen Bedrohungen ihre Heimatländer verlassen mussten, sondern, dass Europa nicht in der Lage ist, mit den hier ankommenden Flüchtlingen umzugehen. Es handelt sich also eher um eine Krise Europas. Zwar sind auch die angrenzenden Staaten des Krisenherds Syrien mit sehr grossen Herausforderungen konfrontiert: Im Libanon machen die Flüchtlinge bald die Hälfte der Bewohner aus, die Türkei und Jordanien haben mehrere Millionen aufgenommen. Europa aber droht an den 1,4 Millionen Menschen, die es hierher schaffen, auseinanderzubrechen. Die reichen und gut organisierten Staaten sind komplett überfordert, Regierungen geraten in Bedrängnis, bisherige politische Grundsätze werden aufgegeben und populistische Parteien, die stets angeblich einfache Lösungen für komplizierte Probleme haben, erhalten immer mehr Zulauf.

Die Europäische Union steckt in der tiefsten Krise seit ihrer Entstehung, selbst die viele Milliarden verschlin-

gende Eurokrise hat nicht geschafft, was nun die Flüchtlinge bewirken: die Staatengemeinschaft an den Rand des Zusammenbruchs zu bringen. Die EU-Gegner jubeln, auch in der Schweiz. Sie haben es ja immer schon gewusst. Aber sie liegen falsch. Selbst wenn man ein EU-Skeptiker ist – und es gibt viele Gründe, das zu sein –, wird schnell klar, dass ein Scheitern einer gesamteuropäischen Politik schwerwiegende Konsequenzen für alle Staaten haben wird. Denn die Krise entstand, weil eine europäische Politik fehlt. Probleme dieses Ausmasses können nicht von einem einzelnen Land gelöst werden. Nötig wäre eine gemeinsame Haltung bei der Grenzpolitik, kein Schwarz-Peter-Spiel zwischen Nachbarn. Nötig wäre eine konsequente Aufnahmepolitik nach strikten Kriterien, nicht ein ebenso hilfloses wie zufälliges Durchwinken oder Aufhalten. Nötig wäre eine aktive Politik bereits in den Ländern mit den grossen Flüchtlingszahlen, nicht das Einkaufen von Grenzkontrollen bei unberechenbaren Partnern. Nötig wäre eine Aufnahmepolitik, die in diesen Ländern ansetzt, nicht erst, wenn die Menschen nach einer gefährlichen Reise an der Grenze



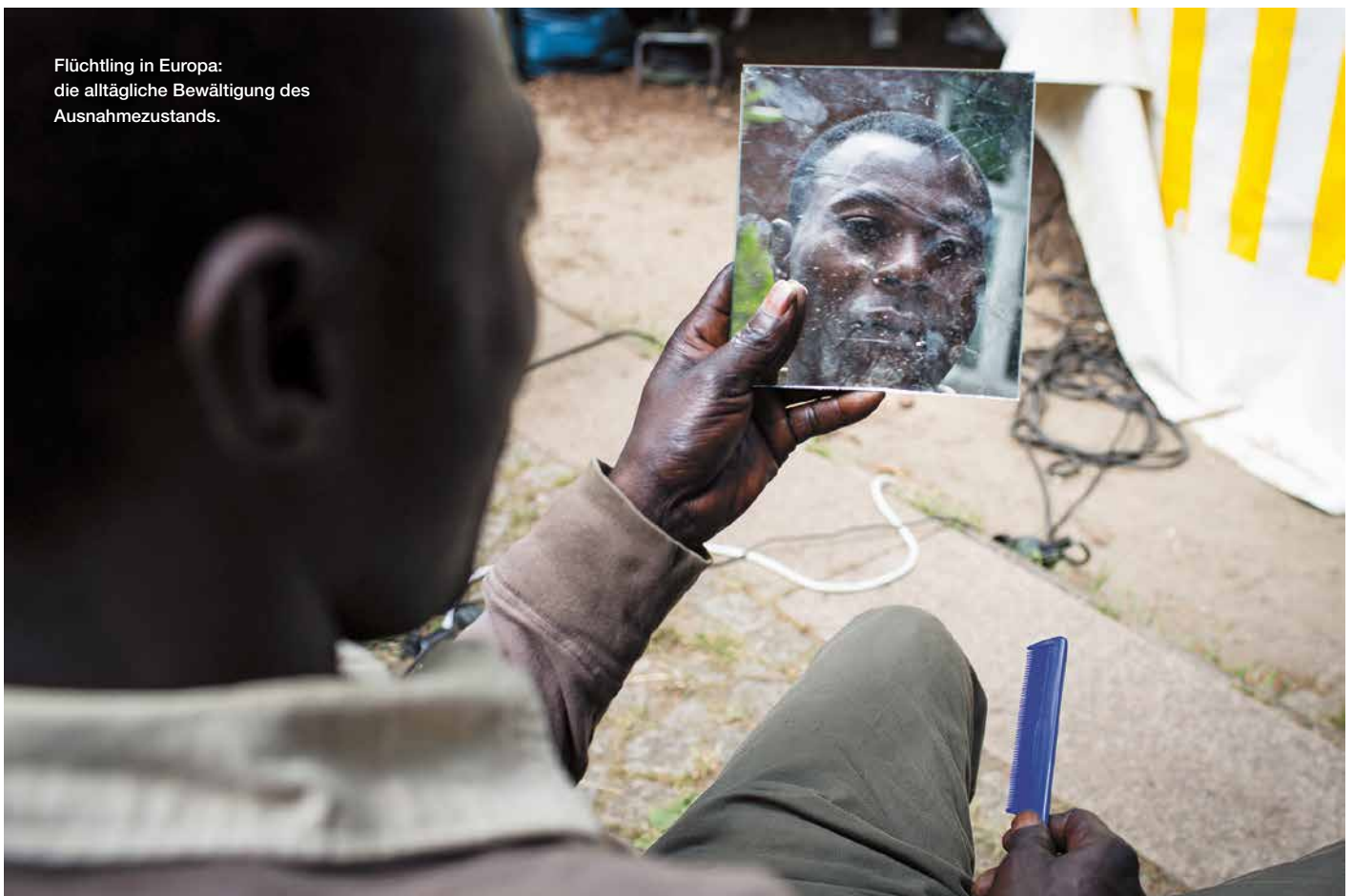
stehen. Denn eine auf soliden Kriterien basierende Aufnahme derjenigen, die am stärksten bedroht sind, kann nur vor Ort geschehen. Jetzt aber entscheiden Zufall, Geld und körperliche Konstitution, wer es schafft oder eben nicht schafft.

Europa ist Herausforderungen dieser Dimension offenbar nicht gewachsen. Wie sollte es ein einzelner Staat sein? Kein gutes Omen für eine Zukunft, in der wohl noch viel mehr Menschen unterwegs sein werden. So können wir nur hoffen, dass Europa lernfähig ist. Denn nur in einem stabilen europäischen Kontext wird die Schweiz eine sinnvolle Migrationspolitik betreiben können.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Walter Leimgruber'.

Walter Leimgruber
Präsident EKM

«Die Europäische Union kann auseinanderbrechen. Das kann unheimlich schnell gehen, wenn Abschottung statt Solidarität nach innen wie nach aussen die Regel wird», meinte Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn an einem Sondertreffen der EU-Justiz- und -Innenminister im November. Zwar wurden im Bereich der Migration in den vergangenen Jahren etliche Übereinkommen getroffen, mit der Umsetzung taten sich die Mitgliedstaaten jedoch schwer.





1



2

Als im Laufe des Sommers immer mehr Menschen nach Europa gelangten, waren die Staaten völlig überfordert: Bald liessen sie die Ankommenden durchreisen, bald versuchten sie, der Lage mit repressiven Mitteln Herr zu werden. Das Dublin-Verfahren war zeitweise ausser Kraft gesetzt, was einige Schengen-Staaten dazu bewog, an den Binnengrenzen wieder Personenkontrollen einzuführen. Im Herbst versuchte die EU, die Lage unter Kontrolle zu bringen. Auf dem Prüfstand war weit mehr als die europäische Migrationspolitik.

Auch im Jahr 2015 brach der Strom der Menschen, die sich auf den Weg nach Europa machten, nicht ab. Im Januar geriet das unter der Flagge Sierra Leones fahrende umfunktionierte Viehtransportschiff Ezadeen im ionischen Meer in Seenot. Das Geisterschiff, welches vermutlich von der nahe der syrischen Grenze gelegenen türkischen Hafenstadt Mersin aus in See gestochen war, steuerte nach einer tagelangen Irrfahrt durchs Mittelmeer ohne Treibstoff und Besatzung auf die kalabrische Küste zu. Ein isländisches Patrouillenboot, welches von der Grenzschutzagentur Frontex in der Operation «Triton» eingesetzt wurde, kam dem Frachter zu Hilfe und schleppte ihn in den Hafen von Corgliano ein. Die Verwendung der «Ezadeen» als Flüchtlingstransporter und mehrere zuvor unter vergleichbaren Umständen in Seenot geratene Frachter lösten in der EU eine Debatte über neue Fluchtmethoden und die europäische Flüchtlingspolitik im Mittelmeer aus. Die Sorge galt dabei meist dem Schutz der Grenzen.

Zuständig für die Überwachung der europäischen Aussengrenzen ist die Grenzschutzagentur Frontex. Ihre Auf-

gabe ist es, den Austausch zwischen den nationalen Grenzschutzbehörden zu fördern und die Überwachung der See- und Landesgrenzen zu koordinieren. Hierfür kann Frontex auf einen Pool von nationalen Grenzschutzbeamten zurückgreifen. Mittels Drohnen, Aufklärungsgeräten, Offshore-Sensoren, hochauflösender Kameras und Satellitensuchsystemen liefert das Grenzüberwachungssystem «Eurosurd» den Grenzschutzbehörden Informationen über Fluchtbewegungen an den EU-Aussengrenzen.

Im Vordergrund stehen die Aufdeckung und Prävention von irregulärer Zuwanderung in den EU-Raum und die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität. Die bessere Überwachung der Aussengrenze ermöglicht es den Grenzschutzbehörden aber auch, Menschen in Seenot zu retten. Im März stimmte das Schweizer Parlament der Eurosurd-Verordnung zu. In der Folge schuf die Schweiz ein nationales Koordinierungszentrum für das Grenzüberwachungssystem. Dieses wurde – wie bereits die nationale Kontaktstelle für Frontex – dem schweizerischen Grenzwachtkorps angeschlossen.

Als im April vor Sizilien über 800 Bootsflüchtlinge ertranken, skizzierte die EU-Kommission einen Zehn-Punkte-Plan, der bei den EU-Innen- und -Aussenministern breite Unterstützung fand. Als der Plan auf dem EU-Sondergipfel, der kurz danach stattfand, auf der Agenda stand, erklärten sich die Staats- und Regierungschefs kurzerhand bereit, die Mittel für die Frontex-Missionen «Triton» und «Poseidon» zu verdreifachen und den Kampf gegen Schlepper zu verstärken. Keine Einigung erzielten sie indes in der Frage,

wie Menschen, die in Italien und Griechenland stranden, im Hinblick auf das Asylverfahren auf die Staaten zu verteilen sind. Als man sich im Juni erneut über einen Verteilschlüssel beriet, erklärten sich die Staats- und Regierungschefs bereit, 40 000 Flüchtlinge umzuverteilen, dies allerdings lediglich auf der Basis freiwilliger Zusagen der Mitgliedstaaten.

Im Rahmen des Stockholmer Programms – eines Programms mit Leitlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik – hatte sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, in Europa einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu schaffen. In diesem Zusammenhang hatte die EU das «Gemeinsame Europäische Asylsystem» (GEAS) verabschiedet. Das GEAS sollte die Flüchtlingsrechte stärken und die Verfahren in den Mitgliedstaaten harmonisieren. Im Fokus standen ein verbesserter Zugang zum Asylverfahren, gerechtere, schnellere und auf besseren Grundlagen gefällte Asylentscheide und die Garantie, dass Menschen, die Verfolgung befürchten, nicht dorthin zurückgeschickt werden, wo ihnen Gefahr an Leib und Leben droht. Wem die EU Schutz gewährt, der soll überall in Europa menschenwürdige Bedingungen vorfinden. Bis im Juli hatten die Staaten Zeit, dieses System in nationales Recht zu überführen. Mit der Umsetzung der Richtlinien zum Schutz der Flüchtlinge haperte es jedoch: Zwei Monate nach Ablauf der Frist leitete die europäische Kommission gegen 19 der 28 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein.

Während die EU um die Umsetzung des GEAS rang, intensivierten sich die Kämpfe fast überall in Syrien. Immer mehr Menschen verloren ihre Existenz-

Weil immer mehr Staaten ihre Grenzen dicht machten, mussten die Flüchtlinge auf neue Fluchtwege ausweichen. Quelle: Stefania Summermatter, Duc-Quang Nguyen, Kai Reusser (swissinfo.ch)



grundlage und ihr Zuhause. In oftmals schwer erreichbaren Gegenden lebte die zivile Bevölkerung unter misslichsten Umständen. Eine grosse Zahl syrischer Familien war im fünften Kriegsjahr verschuldet und kämpfte ums Überleben. Im Laufe des Jahres verschlimmerten sich nicht nur die Bedingungen für die mehr als sieben Millionen intern Vertriebenen, auch für die vier Millionen Flüchtlinge im Libanon, im Irak, in Jordanien, in Ägypten und in der Türkei wurde die Lage immer aussichtsloser. Da zahlreiche Staaten die zuvor gemachten finanziellen Zusagen nicht einhielten, war im Sommer das «Syria

Refugee and Resilience Programme», mit welchem Menschen vor Ort geholfen werden sollte, erst zu einem Drittel finanziert. Vor diesem Hintergrund sah sich das UNHCR gezwungen, die Ausgaben für Nahrungsmittel, Unterbringung und Schulunterricht schrittweise zu kürzen oder einzustellen.

Die Zahl der Flüchtlinge aus Afrika, dem Nahen und dem Mittleren Osten, welche von Libyen aus übers Mittelmeer gelangen wollten, ging Mitte Jahr zurück. Die Routen, welche viele von ihnen fortan wählten, führten über die Türkei auf die griechischen Inseln.



3

Die Instrumente, welche Europa zum Schutz der Flüchtlinge und der Aussen Grenzen entwickelt hatte, wurden erneut auf die Probe gestellt.

Manche griechische Inseln liegen in Sichtweite zum türkischen Festland. Hier war die Küstenwache im Sommer pausenlos im Einsatz, um Schiffsbrüchige und Ertrunkene zu bergen. Viele Gestrandete und Gerettete zogen ohne Abgabe der Fingerabdrücke weiter. Vom griechischen Festland aus führte sie der Weg nach Mazedonien, wo die Regierung Mitte Juni angekündigt hatte, die Flüchtlingspolitik zu mildern: Neu war es möglich, Mazedonien ohne Registrierung innert dreier Tage zu durchqueren. Die Öffnung der Mazedonien-Route machte die Reise auf dem Landweg einfacher. Der gefährliche Seeweg zwischen Libyen und Italien konnte umgangen werden. Von der mazedonischen Grenzstadt Gevgelija, einem Nadelöhr auf dem Weg nach Westeuropa, ergatterten manche einen Platz in einem der Züge, die täglich nach Tabanovce fuhren, andere gelangten per Bus oder zu Fuss an die serbische Grenze.

Serbien zeigte im Umgang mit den ankommenden Flüchtlingen viel Gelassenheit. In der serbischen Hauptstadt machten Tausende Menschen Rast, bevor sie ihre Reise nach Ungarn fortsetzten. Schon bald trafen immer mehr Menschen im Flüchtlingslager bei Röszke an der ungarisch-serbischen Grenze – die gleichzeitig EU-Aussen-grenze ist – ein. Als sie sich der Registrierung widersetzen und das Lager verlassen wollten, versuchte die ungarische Regierung, die Lage mit Hilfe der Polizei unter Kontrolle zu bringen. Sie liess einen Grenzzaun zu Serbien errichten, die Bahnlinie schliessen und das Auffanglager aufheben. Dies führte dazu, dass auf der serbischen Seite Tausende



4



5

von Menschen blockiert waren und auf alternative Routen ausweichen mussten, die über Kroatien führten.

Kroatien liess die Flüchtlinge unkontrolliert durch sein Gebiet in Richtung Slowenien und Ungarn ziehen. Ungarn reagierte harsch und verlängerte kurzerhand seinen Grenzzaun zu Kroatien. Als nun auch die slowenischen Behörden begannen, den Zugang zum Staatsterritorium drastisch einzuschränken, kam es an der kroatisch-slowenischen Grenze zu einem Rückstau. Angesichts tiefer Temperaturen entschied die slowenische Regierung dann aber doch, die Flüchtlinge, die auf der kroatischen Seite warteten, ins Land zu lassen, damit diese via Österreich weiter nach Deutschland oder Schweden ziehen konnten. Wenig später begann auch Slowenien mit dem Bau eines Grenzzauns. Als die Flüchtlinge im Herbst über die bayrische Grenze nach Deutschland gelangten, waren die Behörden auch hier überfordert. Im November erklärte schliesslich auch Schweden, die «Belastungsgrenze» erreicht zu haben. Obwohl sich Europa mit einer rekordhohen Zahl von Schutzsuchenden konfrontiert sah, war die Schweiz davon nur am Rande betroffen. Zwar stieg auch hier die Zahl der Asylgesuche, doch lag sie immer noch unter jenen während des Kosovo-Krieges.

Mit der Nichtregistrierung der Flüchtlinge wurde das Dublin-Verfahren faktisch ausser Kraft gesetzt. Verschiedene Länder, darunter auch Deutschland und Schweden, setzten in der Folge das Schengener Abkommen aus und führten wieder Grenzkontrollen ein. Die hehren Ziele, welche sich die EU mit dem «Gemeinsamen Europäischen Asylsystem» gesteckt hatte, blieben unerreicht: Die Standards, welche Schutzsuchende in den Mitgliedstaaten

vorhanden, waren noch immer höchst unterschiedlich. Den Bedürfnissen besonders vulnerabler Gruppen wurde nicht überall Rechnung getragen. Die Aufnahmebedingungen vermochten vielerorts humanitären Ansprüchen nicht zu genügen. Zudem variierte die Wahrscheinlichkeit, dass Flüchtlingen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wurde, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich.

Im Bestreben, Herr der Lage zu werden, berief die EU-Kommission im Herbst verschiedene Sondergipfel ein. Im September einigten sich die Justiz- und Innenminister, in Italien und Griechenland sogenannte «Hotspots» einzurichten, in denen neu ankommende Schutzsuchende registriert und identifiziert werden. In diesen Aufnahme- und Registrierungszentren sollen die Behörden durch die europäischen Grenzschutz- und Sicherheitsagenturen unterstützt werden. Mit dieser Massnahme wollte man das Vertrauen in die gemeinsame Grenzpolitik und das Schengener Abkommen wiederherstellen. Zudem beschlossen die Justiz- und Innenminister – gegen den Willen von Ungarn, der Slowakei, Tschechien und Rumänien – einen permanenten Verteilschlüssel, nach dem Asylsuchende in Krisensituationen innerhalb Europas umverteilt werden. Einstweilen sollten 120 000 weitere Schutzsuchende umgesiedelt werden.

An einem weiteren Sondergipfel im Oktober sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um «eine allmähliche, kontrollierte und geordnete Bewegung» der Menschen auf der Balkanroute zu erreichen. An diesem Gipfel, an welchem zehn EU-Staaten sowie Serbien, Mazedonien und Albanien teilnahmen, erklärten sich die Staaten nach wochenlangen gegenseitigen Schuldzu-

weisungen endlich bereit, ihre jeweilige Migrationspolitik besser aufeinander abzustimmen. Wenig später einigten sich die Justiz- und Innenminister an einem weiteren Sondertreffen, bereits gefasste Beschlüsse schneller umzusetzen.

Im November verpflichtete sich die Türkei an einem Sondergipfel, Massnahmen zu ergreifen, um die Zahl der weiterreisenden Flüchtlinge in den EU-Raum zu reduzieren. Im Gegenzug versprach die EU der Türkei Hilfgelder in Milliardenhöhe, die Liberalisierung der Visabestimmungen und die Wiederaufnahme des EU-Beitrittsprozesses. Im Dezember fand schliesslich ein Gipfeltreffen mit den afrikanischen Staatsechefs statt, an welchem die Bekämpfung der Fluchtursachen, die Rückführung von Flüchtlingen und der Kampf gegen Schleuser diskutiert wurden. Im Gegenzug für die Unterstützung im Bereich der «Migrationsprävention» erklärte sich die EU bereit, für afrikanische Staatsangehörige legale Einreisemöglichkeiten zu schaffen und einen EU-Fonds zur Umsetzung der Massnahmen einzurichten.

Vor Weihnachten waren in Griechenland und Italien erst zwei von insgesamt elf «Hotspots» in Betrieb. Von den insgesamt 160 000 Flüchtlingen, die zur «Entlastung» Griechenlands und Italiens innerhalb Europas hätten umverteilt werden sollen, waren erst etwas mehr als 200 Personen in andere Länder transferiert worden. Die Schweiz, die versprochen hatte, vorerst 1500 Personen freiwillig aufzunehmen, hatte zu diesem Zeitpunkt noch niemanden einreisen lassen. Die Slowakei und Ungarn hatten inzwischen beim Europäischen Gerichtshof gegen den Verteilschlüssel im Dublin-System geklagt. Derweil strandeten an Griechenlands und Italiens Küsten täglich noch immer Tausende Flüchtlinge.

Flüchtlingskrise oder Krise des Flüchtlingsschutzes in der Schweiz?

Die zunehmende Zahl von Asylsuchenden stellt nicht nur Europa auf eine Bewährungsprobe, auch die Schweiz steht vor neuen Herausforderungen bei der Unterbringung und der Integration. Zudem war 2015 Wahljahr: In der Politik und den Medien war die angespannte Situation im Asylbereich Dauerthema.



Das beschleunigte Asylverfahren wird im Asylzentrum Juch in Zürich getestet.



6



7

Das Jahr 2015 wird als dasjenige in die Geschichte eingehen, in welchem das als Flüchtlingskrise bezeichnete Phänomen endgültig auch vor der eigenen Haustür angekommen ist. Knapp 40 000 Personen haben in der Schweiz um Asyl ersucht, so viele wie nie mehr seit 1999. Stellt man sie in Relation zu den Zahlen in Europa und den Zahlen weltweit, lässt sich die Zunahme an Asylgesuchen hierzulande jedoch relativieren.

1,4 Millionen Menschen suchten 2015 Asyl in Europa. Während in der ersten Jahreshälfte die Mehrheit der Flüchtlinge in maroden Schiffen die Reise über das Mittelmeer wagten, gewann ab Mitte 2015 die Migrationsroute Türkei-Griechenland-Balkan deutlich an Bedeutung und wurde zum wichtigsten Fluchtweg nach Westeuropa. Die verschiedenen Staaten in Europa waren aber sehr unterschiedlich von der Flüchtlingskrise betroffen. Hauptzielländer waren Deutschland und Schweden, doch auch Österreich, Ungarn, Italien und Griechenland kamen vorübergehend an die Grenzen ihrer Kapazitäten. Der Anstieg der Asylsuchenden blieb in der Schweiz hingegen moderat, der Anteil an Asylgesuchen in Europa sank auf drei Prozent. Die Herausforderungen waren dennoch vielfältig. Bund, Kantone und Gemeinden mussten 2015 ihre Unterbringungskapazität rasch erhöhen. Das Staatssekretariat für Migration SEM steigerte seine Unterbringungsplätze von rund 2300 auf gut 4900. Auch die Kantone und Gemeinden mussten ihr Unterbringungsangebot aufstocken und laufend weitere Asylzentren eröffnen. Die Eröffnung von neuen Asylzentren war jedoch kein leichtes Unterfangen, denn sie löste oft Widerstand bei der Lokal-

bevölkerung aus. In der Not wurden Asylsuchende in militärischen Unterkünften auf Bergpässen, weit abseits vom nächsten Dorf, in unterirdischen Zivilschutzanlagen, beheizten Militärzelten wie im Kanton Aargau oder kleinen Holzhäuschen in der Messehalle in der Stadt Zürich untergebracht.

Angesichts der angespannten Lage schuf der Bundesrat einen Sonderstab Asyl, der bei einer zukünftigen Notlage rasch eingesetzt werden kann. Dieser setzt sich aus Führungsmitgliedern verschiedener Bundesdepartemente (EJPD, EDA, EFD), der Armee, des Nachrichtendienstes, des Grenzwachtkorps und Vertretern der Kantone zusammen. Bei Einsatz würde der Stab federführend in allen Fragen des Asylwesens. Eingesetzt wurde der Sonderstab Asyl bis jetzt noch nicht.

2015 war auch ein Wahljahr. In der Politik, der Öffentlichkeit und den Medien wurde die schwierige Situation im Asylbereich emotional und kontrovers diskutiert. In den Gemütern und im Bewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer nahm die aktuelle Flüchtlingslage in Europa einen wichtigen Stellenwert ein. Einerseits zeigten sich in der Bevölkerung Besorgnis und Angst, andererseits erlebte die Schweiz auch eine grosse Welle der Solidarität für die Flüchtlinge.

Auch 2015 gab es kein Thema, das die Schweizerinnen und Schweizer mehr beschäftigte als die Migrationspolitik. Das zeigte das Wahlbarometer 2015. Damit hatten sich die Sorgen um die Migrationspolitik gegenüber der Umfrage im Jahr 2013 weiter verstärkt: Die Migration wurde zum Topthema im

Wahlkampf. Während Bund, Kantone und NGOs für die Unterbringung sorgten und so weit als möglich die Integration förderten, schürten politische Akteure die Angst: Sie stellten die angespannte Situation im Asylbereich als Chaos und totalen Kontrollverlust dar. Mit der steigenden Zahl von Asylgesuchen kam erneut auch die Diskussion auf, wer ein «echter» Flüchtling sei und somit Anrecht auf Schutz habe. Diesmal richtete sich der Unmut gegen Schutzsuchende aus Afrika. Die Eritreer stellten 2015 die grösste Gruppe der neuen Asylsuchenden in der Schweiz; sie traf der Ärger gegenüber den «unerwünschten» Flüchtlingen am stärksten.

Die vielen Bilder, Berichte und Zeugnisaussagen lösten allerdings auch eine grosse Welle der Solidarität und Hilfsbereitschaft in der Schweizer Bevölkerung aus. Anfang September sorgte ein Bild eines toten syrischen Flüchtlingsjungen, der nach einer missglückten Überfahrt ertrank und an einen Strand im türkischen Bodrum angespült wurde, weltweit für Bestürzung. Angesichts des offensichtlichen Leids wünschten viele Personen, Flüchtlingen beizustehen, sei es mit Unterbringungsplätzen, mit Geldspenden oder mit freiwilligen Einsätzen bei der Betreuung und Integration.

Steckt die Schweiz wirklich in einer Flüchtlingskrise oder handelt es sich um eine Krise des Flüchtlingsschutzes? Welches sind die richtigen Massnahmen zum Schutze der Vertriebenen? Wie kann die Integration der Flüchtlinge besser gelingen? Die aktuelle Flüchtlingslage in Europa rief auch in der Schweiz diverse Reaktionen und Diskussion hervor.



8



9

In der Schweiz wurden verschiedenste Massnahmen zum Schutze der Flüchtlinge diskutiert. Auf der einen Seite meldeten sich vermehrt Stimmen aus der Zivilbevölkerung und der Politik, die ein grösseres Engagement der Schweiz bei der dauerhaften Neuansiedlung von besonders verletzlichen Vertriebenen im Rahmen des Resettlement und die Beteiligung am europäischen Umverteilungsprogramm forderten. Auf der anderen Seite wurden die Stimmen lauter, die darauf pochten, die Schweizer Grenzen zu schliessen. Einigkeit bestand einzig darin, dass die Herkunftsländer der grössten Flüchtlingsgruppen und die direkt angrenzenden Länder besser unterstützt werden mussten.

Der Bundesrat vertrat die Haltung, dass sich eine Schliessung der Grenzen und vorübergehende Personenkontrollen nur rechtfertigten, wenn die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit in Gefahr wären. Die Aufnahme von Vertriebenen im Rahmen des Resettlement, setzte der Bundesrat 2015 fort. Im März entschied er, weitere 3000 schutzbedürftige Opfer des Syrienkonfliktes in der Schweiz aufzunehmen. Dies ermöglicht es, die Menschen direkt aus den Krisengebieten zu holen. Im September nahm der Bundesrat eine erneute Lagebeurteilung vor und kam zum Schluss, dass sich die Schweiz am ersten europäischen Umverteilungsprogramm (Relocation) beteiligen wird. Die Umverteilung sollte zur Entlastung der Dublin-Länder an der EU-Ausgangsgrenze beitragen. Diese Beteiligung wurde aber dem im März beschlossenen Kontingent zur Aufnahme von 3000 schutzbedürftigen Personen angerechnet, womit entsprechend weniger Plätze im Resettlement-Programm und für die humanitären Visa zur Verfügung standen.

2015 stand der Status der «vorläufigen Aufnahme» einmal mehr in der Kritik. Eine Mehrheit der gegenwärtig Schutzsuchenden aus Syrien, Eritrea, Afghanistan, Somalia und anderen Ländern erfüllt die eng gefasste Definition des Flüchtlingsbegriffs nicht; sie sind nicht wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung persönlich verfolgt. Schutz suchen und brauchen sie dennoch. Für solche Situationen hat die Schweiz die vorläufige Aufnahme eingeführt. Trotz der Schutzgewährung bleibt die vorläufige Aufnahme aber ein prekärer «Status». Sehr viele der vorläufig aufgenommenen Personen bleiben nicht nur vorläufig, sondern über viele Jahre und viele auch für immer in der Schweiz. Arbeitgeber, die vorläufig Aufgenommene beschäftigen wollen, müssen bei den kantonalen Behörden ein Gesuch einreichen. Zudem müssen Personen mit einer vorläufigen Aufnahme zehn Prozent ihres – meist ohnehin tiefen – Lohnes der Migrationsbehörde abliefern, um damit ihre Asylverfahrenskosten teilweise zurückzuzahlen. Diese Massnahme bestärkt in keiner Weise die Motivation zur Aufnahme einer Arbeit. Problematisch ist die vorläufige Aufnahme somit sowohl für die Betroffenen als auch für die Schweiz. Sie erschwert die Stellensuche und behindert damit den Weg in die finanzielle Selbstständigkeit, was die Sozialkosten für den Staat erhöht.

Die Neustrukturierung des seit Jahren geplanten Asylbereichs machte 2015 zwei Schritte vorwärts und einen Schritt zurück. Die Gesetzesvorlage wurde im Parlament befürwortet. Auch die Evaluation des Testbetriebs zeigte

gute Resultate. An der Schlussabstimmung kündigte die SVP jedoch an, das Referendum gegen die Asylgesetzrevision zu ergreifen.

Durch eine grundlegende Neustrukturierung der Verfahrensabläufe soll die Mehrheit der Asylgesuche künftig deutlich schneller behandelt und entschieden werden können. Zu diesem Zweck sollen regionale Verfahrenszentren des Bundes eingerichtet werden, wo die Asylsuchenden untergebracht und die Mehrheit der Gesuche in einem beschleunigten, maximal 140 Tage dauernden Verfahren abgeschlossen werden. Um die rechtliche Qualität der beschleunigten Verfahren weiterhin sicherzustellen, wird der Rechtsschutz ausgebaut.

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben sich an zwei Asylkonferenzen einstimmig dafür ausgesprochen, die Neustrukturierung gemeinsam umzusetzen. In der Herbstsession 2015 stimmte das Parlament der gesetzlichen Grundlage für die Neustrukturierung zu. In mehreren Regionen wurden die Standorte der grossen regionalen Verfahrens- und Ausreisezentren festgelegt.

Das neue Verfahren wird im Testbetrieb Zürich getestet. Anfang Februar veröffentlichte das SEM die Evaluation der ersten zehn Monate. Die Zwischenergebnisse sprechen eine deutliche Sprache: Die dort erprobten Asylverfahren können deutlich schneller durchgeführt und abgeschlossen werden. Die Beschleunigung hat gemäss den Evaluatoren keine negativen Auswirkungen auf die Qualität der Entscheidungen. Der verbesserte Rechtsschutz trage zu korrekten Verfahren bei und Sorge dafür, dass die Asylsuchenden auch



10

negative Entscheide besser akzeptieren. Heftige Kritik gegenüber der Neustrukturierung äusserte einzig die SVP, die sich insbesondere gegen die kostenlose Rechtsvertretung stellte. Aus diesem Grund ergriff die Partei das Referendum. Mit der Gesetzesrevision und den positiven Resultaten des Testverfahrens wurden zwei wichtige Hürden genommen. Der nächste Prüfstein wird die Volksabstimmung zum Referendum der Gesetzesrevision im Jahr 2016 sein.

Neben den Herausforderungen, welche 2015 im Bereich der Schutzgewährung zu meistern waren, liefen die Arbeiten zur Umsetzung von Artikel 121a BV auf Hochtouren. Ende 2015 präsentierte die Schweizer Regierung die Lösung: Die Zuwanderung aus der EU soll künftig mittels einer Schutzklausel gesteuert werden. Der Vorschlag stiess nicht nur auf Zustimmung.

Mit der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 hat sich das Volk für einen Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik der Schweiz ausgesprochen. Der neue Verfassungstext verpflichtet Bundesrat und Parlament, bis Anfang 2017 für alle Ausländerinnen und Ausländer ein neues Zulassungssystem einzuführen, das die Zuwanderung durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Im Februar 2015 hat der Bundesrat die Gesetzesentwürfe in die Vernehmlassung gegeben und zeitgleich das Mandat zu Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit mit der EU verabschiedet. Das EJPD und das EDA führen seither Konsultationen mit der EU durch. Ende 2015 schlug die Schweizer Regierung vor,



die Zuwanderung aus der EU künftig mittels einer Schutzklausel zu steuern und gegebenenfalls einzuschränken. Sie berief sich dabei auf eine Schutzklausel des Freizügigkeitsabkommens. Die Schutzklausel kann bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen» eingesetzt werden. Solche Probleme sind in der Schweiz freilich trotz der Stärke des Frankens derzeit nicht zu erkennen. Es fragt sich daher, ob mittels der Schutzklausel tatsächlich eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung von EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern möglich ist. Offen ist auch, wie die EU darauf reagieren wird.

Anwohner in Basel setzen sich mit einem Transparent für eine Willkommenskultur für Flüchtlinge ein.

Einen unverkrampften Blick auf die Migrationsgesellschaft entwickeln – das war eines der zentralen Anliegen der Kommissionsarbeit des Jahres 2015. Insbesondere wollte die Kommission die Debatte zur Förderung des inländischen Potenzials, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a geführt wurde, kritisch betrachten und Akzente setzen, die nicht nur den wirtschaftlichen Nutzen von Zugewanderten hervorheben.





11

Sich mit dem Potenzial der Migrationsgesellschaft zu befassen, leitete sich zum einen aus der aktuellen migrationspolitischen Situation mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 121a BV ab. Zum andern war es der Kommission ein zentrales Anliegen, die seit Jahren meist ausschliesslich problemorientierte Sicht auf Migration grundsätzlich zu hinterfragen und einen veränderten Blick auf die Migrationsgesellschaft vorzuschlagen.

Die Frage, wie nach der Annahme der sogenannten «Masseneinwanderungsinitiative» vom 9. Februar 2014 Zuwanderung in die Schweiz begrenzt werden könnte, ohne die bilateralen Verträge kündigen zu müssen, beschäftigte Wirtschaftsvertreter, Rechtsgelehrte, Gewerkschafterinnen und Parteien. Einer der Ansätze war, sich vermehrt um das inländische Potenzial zu kümmern. Darunter sind auch all jene Personen zu verstehen, die zwar nicht über einen Schweizer Pass verfügen, aber bereits (länger) in der Schweiz leben. Ihr Potenzial sollte besser genutzt und für den Arbeitsmarkt fruchtbar gemacht werden. Die Kommission erhoffte sich, dass insbesondere im Rahmen der «Fachkräfteinitiative» griffige Instrumente entwickelt würden, um beispielsweise all jenen erwachsenen Personen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, die über keine Berufsausbildung verfügen – ein beachtlicher Anteil unter ihnen Migrantinnen und Migranten. Oder aber, dass über bessere vorschulische Angebote für Kinder oder ein neues Steuersystem für Ehepaare die Verein-

barkeit von Arbeit und Familie erleichtert würde – Anliegen, die nicht nur Zugewanderten zugutekämen. Die Massnahmen der Fachkräfteinitiative werden vom Seco koordiniert. Der Bericht enttäuschte allerdings, da nur punktuelle Verbesserungen vorgeschlagen wurden und keine umfassende Strategie erkennbar war.

Unabhängig von der Diskussion zur Umsetzung des Artikels 121a BV hatte sich die Kommission bereits in früheren Jahren und speziell im Jahr zuvor intensiv mit der Frage der Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz auseinandergesetzt. Alle Mitglieder der Kommission, speziell aber diejenigen mit einer Migrationsgeschichte, äusserten ihr Unbehagen über die Art und Weise, wie in Öffentlichkeit und Politik über Zugewanderte gesprochen wird. Sie kritisierten die einseitige Sichtweise auf Migrantinnen und Migranten – fast immer problembehaftet und defizitorientiert. Die positiven Seiten der Migration oder die Talente und Fähigkeiten von Zugewanderten würden kaum je thematisiert.

Die Kommission beschloss auf Anregung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe «Stimme der Migrantinnen und Migranten», den Fokus ihrer Arbeit auf das Potenzial im Sinne eines Perspektivenwechsels zu legen. Der häufig negativ besetzten Wahrnehmung, wenn es um Zugewanderte, um junge Menschen der zweiten und der dritten Generation oder um Personen mit einem Migrationshintergrund geht, sollte eine andere Sichtweise entgegengesetzt werden.

Mehrere «Produkte» sind das Ergebnis dieser Arbeit: Die Jahrestagung im Oktober fand unter dem Titel: «Potenzial – der Mehrwert der Migrationsgesellschaft» statt. In ihrer Eröffnungsrede sagte EKM-Vizepräsidentin: «Weshalb werden Menschen mit einer Migrationsgeschichte vorwiegend als Problem wahrgenommen? Weshalb begegnet man Ausländerinnen und Ausländern zunächst immer mit Skepsis? Als Betroffene – ich bin selber vor 38 Jahren in die Schweiz eingewandert – belastet es mich auch persönlich, wie über Zugewanderte gesprochen wird. Ihre Fähigkeiten und Talente werden häufig weder erkannt noch wertgeschätzt, sodass sie besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um Anerkennung zu finden. Viele befinden sich ausserdem in der Situation, dass sie ihre Kompetenzen nicht zur Entfaltung bringen können, sei es, weil ihre Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt ist, sei es, weil ihre Sprachkenntnisse als ungenügend eingestuft werden, sei es, weil sie eine Stelle nicht erhalten, da die Berufserfahrung hierzulande fehlt oder ein fremdländisch klingender Name hinderlich ist.

Es gibt verschiedenste Gründe, weshalb Ausländerinnen und Ausländer mit «Problemen» in Verbindung gebracht werden. Und wir verneinen auch nicht, dass eine pluralistische Gesellschaft viele Herausforderungen mit sich bringt. Was unserer Ansicht nach jedoch notwendig ist, ist ein unverkrampfter Blick auf die Menschen, die hier leben und die noch zu uns kommen werden.»



An der Jahrestagung beteiligte sich auch das Publikum aktiv an der Diskussion.

An der Tagung mit rund 240 Teilnehmenden kamen namhafte Referentinnen und Referenten zu Wort. Die Kulturschaffenden Ilija Trojanow und Andrea Staka sowie Thomas Facchinetti, Präsident der Stadtneuenburger Exekutive, äusserten sich zur Migrationsgesellschaft, die Sozialwissenschaftler Michel Kokoreff und Anne Juhasz nahmen den Potenzialbegriff unter die Lupe, und Hossam Adly, Ekrem Senol und Rohit Jain reflektierten darüber, wie ein neuer

Blick auf die Migrationsgesellschaft in der Politik, den Medien und im Alltag ausgestaltet werden könnte.

In seinem Fazit zur Tagung hielt EKM-Präsident Walter Leimgruber fest: «Wir müssen die Frage des Potenzials umdrehen oder auf jeden Fall deutlich erweitern. Natürlich ist es wichtig, der Politik und der Gesellschaft in diesem Land endlich klarzumachen, welche Potenziale bei Migrantinnen



12



13

und Migranten nicht genutzt werden. Aber es ist ebenso wichtig und sogar grundlegender, endlich den Schweizerinnen und Schweizern, die offenbar so verzagt sind, aufzuzeigen, über welches Potenzial sie selber, über welches Potenzial dieses Land verfügt. Liebe Unverzagte, egal ob mit oder ohne Migrationshintergrund, gehen Sie ins Land, um den Menschen deren Potenzial zu zeigen, denn nur dann wird dieses Land in der Lage sein, auch Ihr Potenzial sinnvoll zu nutzen.»

Auch die Herbstnummer von «terra cognita» widmete sich diesem Schwerpunkt. Die Ausgabe fragte nach den Rahmenbedingungen, die die Entfaltung von Potenzialen begünstigen, stellte Projekte vor, die sich einem Potenzialansatz verschreiben und porträtierte Personen, die ihre Fähigkeiten und Kompetenzen erfolgreich einsetzen.

Anlässlich der Pressekonferenz vom 17. Dezember schliesslich präsentierte die EKM ihr Positionspapier «Migrationsgesellschaft Schweiz – acht Denkanstösse zum Thema Potenzial». Speziell hervorgehoben wurde auch der nicht ökonomische Beitrag von Menschen mit einer Migrationsgeschichte, etwa im Bereich bürgerschaftlichen und sozialen Engagements oder in Kunst und Kultur. Zu den eher abstrakt gehaltenen Denkanstössen wurden zehn Videoporträts von Menschen mit Potenzial unter dem Titel «Wir sind Schweiz» sowie eine Postkartenserie realisiert. Die Videoclips von Personen unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen Berufen veranschaulichen in jeweils einem Clip von 1 bis 2 Minuten, was die Entfaltung des Potenzials am Beispiel einer konkreten Person heissen kann.

1 2015 bildete den Abschluss der Legislaturperiode 2012-2015. Über die vier Jahre hinweg trafen sich die Kommissionsmitglieder an insgesamt 20 Sitzungstagen. Sie vertieften die diversen thematischen Schwerpunkte, die sich die EKM an einer ihrer ersten Zusammenkünfte im Jahr 2012 unter dem Titel «Demografie, Gesellschaft und Migration» gegeben hatte. 2012 befasste sich die Kommission mit der Zuwanderungspolitik, 2013 war den demografischen Herausforderungen gewidmet, 2014 ging es um Asyl und Schutzkonzepte, und 2015 beschäftigte sie sich mit dem Potenzial der Migrationsgesellschaft.

Das Präsidium traf sich regelmässig, um strategische Entscheide zu fällen, die festgelegten thematischen Inhalte zu konkretisieren, die Positionen der Kommission zu migrationspolitischen Vorlagen vorzubereiten und die Anträge betreffend Modellvorhaben zu diskutieren und zu entscheiden. Ein Grossteil der Kommissionsmitglieder war zudem in Ad-hoc-Arbeitsgruppen involviert, in denen Empfehlungen und Positionierungen zuhanden des Plenums ausgearbeitet wurden.

Neben der inhaltlichen Vertiefung des Jahresschwerpunkts Potenzial befasste sich die EKM 2015 mit einer Reihe von migrationspolitischen Vorlagen. Die Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a beschäftigte die Kommission des Öftern; ebenso war die asylpolitische Lage in Europa und in der Schweiz mehrfach Gegenstand von intensiven Diskussionen. Nicht zuletzt machte sich die EKM Sorgen zur Art und Weise, wie in Öffentlichkeit und

Politik zu Migrationsthemen debattiert wird. An ihrer zweitägigen Retraite Ende April lud sie deshalb Vertreter führender Medienhäuser zu einem Austausch ein: Mit Daniel Foppa, Inlandchef des Tages-Anzeigers, Alain Jeannet, Chefredaktor von L'Hebdo, und Mariano Tschuor von der SRG-Generaldirektion wurden Rolle und Verantwortung der Medien in einem politisch sensiblen Bereich diskutiert.

Ende der Legislaturperiode trat gut ein Drittel der Mitglieder – mehrheitlich aus Gründen der Amtszeitbeschränkung – zurück. An der letzten Plenarsitzung vom 1. Dezember verabschiedete Präsident Walter Leimgruber die scheidenden Mitglieder und dankte ihnen für ihr grosses Engagement. Es waren dies: Andrea Banfi, Ruth Derrer, Rahel Frey, Alagipody Gunaseelan, Daniel Keller, Raoul Lembwadio, Beat Meiner, Emine Sariaslan, Rita Schiavi, Marco Schmid, Rolf Stiffler und Denis Torche.

2 Nicht besonders im Fokus der Öffentlichkeit, die von der Asylthematik dominiert war, stand eine Vorlage im Bürgerrechtsbereich. Erstmals in der Geschichte der schweizerischen Gesetzgebung erarbeitete die Verwaltung eine Verordnung, die die Kriterien zur Einbürgerung bundesweit regeln soll. Die EKM erteilte dem Entwurf in ihrer Stellungnahme allerdings die Note «ungenügend», da den Kantonen weiterhin zu viel Ermessensspielraum zugestanden werde. Ausserdem gestalteten sich nach Meinung der Kommission die Abläufe als zu kompliziert und zu wenig transparent.



14

In zehn Videoporträts erzählen
Personen mit Potenzial ihre Migrations-
geschichte.



Die EKM hatte 2012 Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht gemacht und sich dabei für ein «einfaches, transparentes und professionelles Einbürgerungsverfahren» ausgesprochen. Diese Anforderungen sah die Kommission im Vernehmlassungsentwurf nicht erfüllt. So würde es ihrer Meinung nach genügen, zu überprüfen, ob eine Person, die sich einbürgern will, einen Eintrag im Strafregister oder im Betreibungsregister hat und ihre Steuern bezahlt hat. Die Verordnung sieht aber vor, dass auch überprüft werden muss, ob diese Person «die öffentliche Sicherheit und Ordnung» beachtet und «die Werte der Bundesverfassung respektiert». Dies soll vor der Einbürgerung mit der Unterzeichnung einer «Loyalitätserklärung» bekräftigt werden. Bei der Überprüfung

dieser Eignungskriterien soll auch die Bereitschaft, diese Vorschriften später zu missachten, einbezogen werden. Bei diesem Punkt zeigte sich nach Ansicht der Kommission am deutlichsten, dass der Verordnungsentwurf den Behörden zu viel Ermessensspielraum einräumte. Die Bewerberinnen und Bewerber würden nicht genügend vor Willkür geschützt.

Zufrieden zeigte sich die Kommission mit den Verfahrensfristen, welche das Staatssekretariat für Migration und die kantonalen Behörden einhalten müssen. Demnach dürfte eine erleichterte Einbürgerung nicht mehr länger als ein Jahr dauern. Allerdings sah die Kommission keine Verbesserungen bei der Transparenz. Sie forderte deshalb, dass Interessierte besser über das Verfahren

und die Eignungskriterien informiert werden und Auskunft über den Stand ihres Verfahrens erhalten.

3 Auch 2015 war die Migrationspolitik stark von Emotionen geprägt. Die EKM entschied deshalb, den Gefühlen in der Frühjahresausgabe ihrer Zeitschrift «terra cognita» einen speziellen Platz einzuräumen. Die Redaktion konnte namhafte Autorinnen und Autoren gewinnen, Beiträge beizusteuern, unter ihnen – um nur die bekannteren zu nennen – Alex Capus, Marius Daniel Popescu, Bernard Comment, Laura de Weck, Dragica Rajčić, Dan Wiener, Nenad Stojanović, Hanif Kureishi, Constantin Seibt und Alberto Nessi.

Die «terra cognita»-Ausgabe thematisierte Ängste, Wut und Ärger, Verunsicherung und diffuses Unbehagen bei den lange Ansässigen, aber auch Verletzungen und schmerzhaft Diskriminierungserfahrungen bei Zugewanderten. Die Geschichten und Impressionen, Interviews und Analysen, die (fiktiven) Gespräche, die Reportagen und Essays ermöglichten das Eintauchen in die gesamte Palette von Migrationsemotionen. Fazit: Negative Gefühle überwiegen zwar meist, doch es gibt auch positive Gefühle des Glücks und der Zugehörigkeit. Und es gibt – wie einige Beispiele zeigen – humorvollen Protest und lustvolle paradoxe Interventionen gegen Ausgrenzung.

Projekte

80 Projekte im Programm «Citoyenneté» unterstützt!

Dank diesen zwischen 2008 und 2015 lancierten innovativen Projekten konnten sich zahlreiche Menschen in die öffentlichen Debatten einbringen. Die Kommission will ihre Bemühungen in den nächsten Jahren fortführen.





15



16

Citoyen zu sein, bedeutet, sich aktiv an der Gestaltung der Gesellschaft zu beteiligen, sei es an der Urne oder über andere Kanäle. Doch wie ist politische Partizipation überhaupt möglich, wenn man keinen Schweizer Pass besitzt? Die Antwort ist so vielfältig wie die Schweiz selbst!

Tatsächlich ist der Zugang zu den formellen politischen Rechten je nach lokalen Gegebenheiten mehr oder weniger gewährleistet. An manchen Orten ist er auch ganz versperrt. Das bedeutet, dass fast eine Million Menschen aufgrund der Staatsangehörigkeit und ihres Wohn-

ortes von einer Teilhabe an demokratischen Prozessen auf irgendeiner Ebene ausgeschlossen sind. Neben dem beträchtlichen Demokratiedefizit, das ein solcher Ausschluss bedeutet, entgeht unserem System auch ein beachtliches Potenzial.

Beim Zugang zur politischen Partizipation gibt es eine weitere Unterscheidung: Er kann offiziell erfolgen, wenn man über formelle politische Rechte verfügt, aber er kann auch durch die Hintertür geschehen.

Im Kanton Zürich zum Beispiel hat die Gemeinde Kloten beschlossen, mit der gesamten Bevölkerung «Landsgemeinden» durchzuführen, um dort Projekte zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der Lebensqualität vorzustellen und darüber abstimmen zu lassen, welches die besten Projekte sind. Die Gemeinde sorgt dann dafür, dass diese umgesetzt werden. Im Kanton Bern hat ein Verein die Kinder und Familien eines Quartiers in die Entwicklung und Umsetzung neuer Aussenanlagen einbezogen. In einem nationalen Projekt haben unbegleitete minderjährige Asylsuchende eine Stimme erhalten. Diese Kinder, die in einer sehr schwierigen Situation sind, haben sich ihre Forderungen überlegt und diese dann den Behörden übergeben.

Was haben all diese Initiativen gemein? Sie ermöglichen denjenigen Menschen eine Teilhabe, die sonst aussen vor gelassen werden. Manchmal steht die Tür halb offen. Dann braucht es oft nur einen kleinen Anstoss, damit die Leute die Schwelle überschreiten. Das passiert beispielsweise in der Stadt Lausanne, wo ein «Bus citoyen» zu den Leuten kommt und sie über ihre Partizipationsmöglichkeiten informiert.

Am Praxistag wurden in Gruppen rund 30 Themen diskutiert.





Für den Einsatz zugunsten der politischen Partizipation braucht es einen Perspektivenwechsel: Alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Landes sollen unabhängig von ihrer Nationalität als Citoyens betrachtet werden. Als Citoyen handeln kann nur, wer als solcher anerkannt ist.

Um diese Arbeit zu unterstützen, hat die EKM im Jahr 2008 das Programm «Citoyenneté» lanciert. Das Programm fördert Projekte, die neue Wege der Teilhabe erproben und der Bevölkerung die Möglichkeit geben, sich zu äussern, Stellung zu nehmen und gemeinsam eine Gesellschaft zu gestalten, die denjenigen entspricht, die darin leben. Die oben

erwähnten Projekte wurden im Rahmen des Programms «Citoyenneté» realisiert. Zwischen 2008 und 2015 wurden rund 80 Projekte unterstützt, welche die Citoyenneté in all ihren Facetten beleuchten.

Angeichts dieses Erfolgs und im Bewusstsein, dass es noch viel zu tun gibt, bis die politische Partizipation der gesamten Bevölkerung Realität geworden ist, hat die EKM beschlossen, eine neue Phase ihres Programms «Citoyenneté» zu lancieren. Dazu wurde eine Dokumentation erarbeitet. Die Broschüre «Auf den Punkt gebracht» erklärt das Konzept der Citoyenneté, das die EKM fördern will. Ergänzend dazu beschreibt

Im «Open Space» des Praxistages haben sich die Teilnehmenden auch über ihre Erfahrungen und Erwartungen ausgetauscht.



17



18

der Flyer «Von der Idee zum Projekt» das Vorgehen zur Einreichung eines Unterstützungsgesuchs. Schliesslich zeigt der Film «Ein Blick in den Alltag» ganz konkret, wie unterschiedliche Akteure in ihrem Umfeld die Citoyenneté fördern.

Der nationale Praxistag «Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden» vom 17. Juni 2015 bot Gelegenheit, ein breites Publikum einzuladen und mit ihm über die Möglichkeiten zur Förderung der Citoyenneté nachzudenken. Catherine Neveu, Forschungsdirektorin am interdisziplinären Institut für zeitgenössische Anthropologie in Paris und seit 26 Jahren Fachfrau für Citoyenneté, betonte in ihrem Referat: «Citoyenneté ist etwas Gewachsenes, etwas Konstruiertes, eine ständige Baustelle.»

Der Höhepunkt dieses Praxistages war der «Open Space». In Gruppen diskutierten alle über rund 30 Themen, die von den Teilnehmenden selbst eingebracht worden waren. Sie sprachen über ihre Erfahrungen, Erwartungen und konkreten oder erst vage vorhandenen Ideen. Die rund 140 Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten so die zentralen Elemente der Citoyenneté selbst in die Praxis umsetzen: mitreden, mitgestalten, mitentscheiden.

Die künftigen Herausforderungen für das Programm liegen in der Begleitung der sich ständig weiterentwickelnden Projekte, in der Suche nach Möglichkeiten, neue Zielgruppen zu erreichen und die Botschaften des Programms «Citoyenneté» weiterzutragen.

Im Programm «Periurban» wurden 2015 die Weichen für die nächsten Jahre gestellt. Im Frühling war für interessierte Regionen Eingabeschluss. Das zur Verfügung gestellte vorgängige Beratungsangebot hat zur Qualitätssicherung beigetragen, indem wirklich nur abgestützte Gesuche eingereicht wurden.

Die gut abgestützten Projekte erleichterten dem Sekretariat die Beurteilung und dem dafür eingesetzten Projektausschuss die Entscheide. In der neuen Programmphase werden sechs bisherige und drei neue Projektregionen am Programm teilnehmen, teilweise mit unterschiedlichen Laufzeiten.

Ein weiteres Projekt aus dem Kanton Neuenburg, das ebenfalls bewilligt und sehr vielversprechend war, musste aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinde La Chaux-de-Fonds für den Moment sistiert werden.

Der Erfahrungsaustausch fand dieses Jahr in Wohlen AG statt, wo das Projekt Toolbox beheimatet ist. Das Treffen war der Bilanzierung der Phase 2 des Programms gewidmet. Jede Projektregion präsentierte ihre wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse.

Die Evaluatoren stellten fest, dass es dank dem Programm gelungen ist, die Themen Integration und sozialer Zusammenhalt in den Projektregionen zu setzen und zu bearbeiten, was vorher nicht oder nur in weit geringerem Umfang der Fall war. Weiter stellten sie fest, dass nun in den

Integrationsförderung in Zahlen	
Eingereichte Projektgesuche	51
Genehmigte Projekte	23
Abgelehnte oder zurückgezogene Gesuche	20
Hängige Gesuche	8
Voranfragen und Vorabklärungen	58
Weitergeführte Projekte aus Vorjahren	26
Abgeschlossene Projekte	12
Neu bewilligte Beiträge in CHF	2'385'200

Die EKM unterstützt zahlreiche Projekte im Rahmen der Programme «Periurban» und «Citoyenneté».

Periurban Projektregionen	Phase 2 2012–2015	Phase 3 2016–2020
St. Galler Rheintal (SG)		
Unteres Freiamt (AG)		
Glarus Süd (GL)		
Chablais (VD/VS)		
Valais Central (VS)		
Fricktal (AG)		
Thal (SO)		
Wynental (AG)		
Sursee-Mittelland (LU)		

Projektregionen – dank dem Programm Periurban – Voraussetzungen geschaffen wurden, die zur Verbesserung des Zusammenlebens von Einheimischen und Zugewanderten beitragen. Ein dritter wichtiger Aspekt ist die damit entstandene regionale Vernetzung von Akteuren und Strukturen.

Das regionale Vorgehen hat Modellcharakter bezüglich der Zusammenarbeit der Gemeinden und bezüglich der regional ausgerichteten Fachstellen. Einige Kantone haben sich aufgrund der positiven Erfahrungen für die Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme davon inspirieren lassen.

Über 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten am Austauschtreffen ausführlich zu Themen wie dem Einbezug

von Unternehmen in die Integrationsförderung, der Beteiligung der Gemeindebehörden, der politischen Partizipation von Zugewanderten, aber auch über Fragen betreffend die Zusammenarbeit und die finanziellen Herausforderungen von Gemeinden in Zeiten knapper Ressourcen. Der abschliessende Evaluationsbericht der zweiten Laufzeit von Periurban wird 2016 erscheinen.

Freiwilliges Engagement und Innovationskraft der Zivilgesellschaft im interkulturellen Zusammenleben sind die Hauptanliegen von contact-citoyenneté, dem mit dem Migros-Kulturprozent gemeinsam initiierten Programm. Am Abschlussanlass des zweiten Förderzyklusses wurde wiederum die Vielfalt der prämierten und realisierten Projektideen deutlich sichtbar.

Von den 33 prämierten Projekten sind 23 erfolgreich abgeschlossen und 10 weitere auf dem Weg, erfolgreich abzuschliessen. Insgesamt haben sich 630 Personen und pro Projekt im Schnitt 23 aktiv an der Umsetzung beteiligt. Davon waren 47 Prozent Migrantinnen und Migranten und 74 Prozent Frauen. Erreicht wurden mit den Projekten 12 300 Personen. Im Vergleich zum ersten Durchlauf des Programms 2012/2013 ist dies eine 2,5-fache Steigerung der Beteiligung. Der Erfolg zeigt sich auch darin, dass viele der Projekte weitergeführt werden sollen, auch wenn die Finanzierung nur teilweise gesichert ist. Vor allem die lokalen und regionalen Medien haben über die Projekte informiert (134 Berichterstattungen) und damit auch eine breite Öffentlichkeit vor Ort angesprochen. Der Erfolg bestärkte die EKM und das Migros-Kulturprozent darin, das Programm weiterzuführen und die Kooperation zu erweitern. Neu wird dieses Programm unter dem Dach des Integrationsdialogs «Zusammenleben» der tripartiten Agglomerationskonferenz TAK laufen. Die TAK will mit diesem Dialog den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken und wird contact-citoyenneté als Vernetzungspartnerin begleiten. Der neue Zyklus wurde Ende 2015 ausgeschrieben.



19

20

Citoyenneté

Laufzeit	Betrag in CHF	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
2015 - 2017	90'000.00	CH	Schulprojekte für Menschenrechtslernen	éducation21
2015 - 2016	58'400.00	NE	J'habite ici, je participe!	Fédération neuchâteloise des communautés immigrantes
2015 - 2016	40'000.00	ZH	MAXIM interkulturell – Mehr als Theater	MAXIM Theater
2015 - 2016	15'000.00	CH	Politisieren zwischen den Welten	Yusuf Yesilöz
2015 - 2016	24'000.00	CH	Yolda – Unterwegs zwischen der Schweiz und der Türkei	Verein Yolda
2015 - 2016	15'000.00	CH	INTERMEZZO – Ein interkulturelles Theaterprojekt	Co-Produktion visch&fogel
2015 - 2017	25'000.00	CH	DAHEIM IN DER METROPOLE SCHWEIZ - eine Frage der Lebensqualität	Verein Metropole Schweiz
2015 - 2016	30'000.00	ZH	Landsgemeinde Kloten	Verein Landsgemeinde Kloten
2015 - 2016	30'000.00	CH	A travers la Suisse: l'atelier d'éthique sur l'immigration	Association Ethique & Cité
2015 - 2016	30'000.00	CH	Campus für Demokratie	Stiftung Dialog
2015 - 2017	71'800.00	CH	Migrationsspuren vor Ort	Migros-Genossenschafts-Bund
2015 - 2017	400'000.00	CH	Programm kontakt-citoyenneté III	EKM und Migros-Genossenschafts-Bund
2015 - 2016	60'000.00	GE	C'est en participant qu'on devient citoyen	Université populaire albanaise UPA
2015 - 2016	25'000.00	BE	Schriftstellerin in Schulresidenz	artlink, Büro für Kulturkooperation

Periurban

2016 - 2020	250'000.00	LU	Landschaf(f)t Zusammenleben	Regionaler Entwicklungsträger Sursee-Mittelland
2016 - 2017	50'000.00	GL	Glarus Süd sind wir	Gemeinde Glarus Süd
2016	45'000.00	AG	Toolbox Freiamt	Verein für Jugend und Freizeit
2016	50'000.00	VS	Agoris – bibliobus Né pour lire	Assocation Agoris
2016 - 2020	250'000.00	SO	Wir sind Eins – Das Generationenprojekt Thal	Region Thal
2016 - 2019	160'000.00	AG	mit.dabei – Fricktal	Anlaufstelle Integration Aargau AIA
2016	36'000.00	SG	Zusammenleben im St. Galler Rheintal – Miteinander statt nebeneinander	Verein St. Galler Rheintal
2016 - 2020	250'000.00	AG	Impuls Zusammenleben	aargauSüd impuls

Andere

2015 - 2017	380'000.00	CH	Ausstellung Flucht – Schutz – Integration	Expoforum
-------------	------------	----	---	-----------

Unter dem Titel «Wir sind Schweiz» hat die EKM 2015 zehn Videoporträts von Migrantinnen und Migranten mit Potenzial realisiert. Zudem hat die EKM acht Denkanstösse dazu veröffentlicht. Auch die Herbstausgabe von «terra cognita» ist diesem Thema gewidmet. 2015 wird zum zweiten Mal das Förderprogramm «Citoyenneté» lanciert. Mit neuen Unterlagen, zwei Broschüren und einer DVD, wird Citoyenneté erklärt und visualisiert.



Zehn Videoporträts, zehn Postkarten und acht Denkanstösse zum Potenzial von Migrantinnen und Migranten

Seit ihrem Bestehen hat die Schweiz von der Innovationskraft, dem Erfindergeist und der Schaffenskraft von Zugewanderten profitiert. Doch zu oft wird über Migrantinnen und Migranten nur unter dem Blickwinkel von Defiziten gesprochen. Anlässlich der Jahreskonferenz vom 17. Dezember 2015 hat die EKM daher zehn Videoporträts

und zehn Postkarten von Migrantinnen und Migranten realisiert. Ziel dieser Reihe ist es, die individuellen Fähigkeiten, Begabungen und Qualifikationen von Zugewanderten und ihren Familien aufzuzeigen. Ergänzend hat die EKM acht Denkanstösse veröffentlicht. Die Denkanstösse sollen eine Debatte zum Potenzial der Migrantinnen und Migranten auch über eine rein ökonomische Perspektive hinaus anregen und mögliche Lösungsansätze skizzieren.



21



22

2015 hat die EKM zwei «terra cognita» herausgegeben. Die Frühlingsausgabe widmet sich den Emotionen und Sensibilitäten, welche Migration bei Menschen hervorruft. Die Herbstausgabe vertieft das Jahresthema Potenziale von Migrantinnen und Migranten.



terra cognita 26 Emotionen und Sensibilitäten

Kaum ein Thema löst so viele Emotionen aus wie die Migration. Es geht um Ängste, um Wut und Ärger, um Verunsicherung und diffuses Unbehagen bei lange Ansässigen, aber auch um Verletzungen und schmerzhaft Diskriminierungserfahrungen bei Zugewanderten. Negative Gefühle überwiegen meist, aber es gibt auch positive: Gefühle des Glücks und der Zugehörigkeit. Und es gibt humorvollen Protest und lustvolle paradoxe Interventionen gegen Ausgrenzung. terra cognita taucht in die Welt der Migrationsemotionen ein: mit Geschichten und Impressionen, Interviews und Analysen, (fiktiven) Gesprächen, Reportagen und Essays, die nicht zuletzt für Lesegenuss sorgen.



terra cognita 27 Potenzial

Über Potenzial wird derzeit viel gesprochen. Die aktuelle politische Lage und das hohe (mediale) Interesse, das der Präsenz von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz entgegengebracht wird, werfen Fragen zum Verständnis von Potenzial auf. Werden die Kompetenzen und Talente von Zugewanderten erkannt und wertgeschätzt? Welche Mechanismen führen zu einem Denken in Schubladen, welches den Blick auf die Realität verstellt? Ist Potenzial jenseits des ökonomisch Verwertbaren überhaupt denkbar? «terra cognita» führt die Potenzial-Debatte aus einer etwas andern Optik und setzt einen Kontrapunkt zu gängigen Sichtweisen über Migrantinnen und Migranten, aber auch zur Schweiz als Migrationsgesellschaft.



23



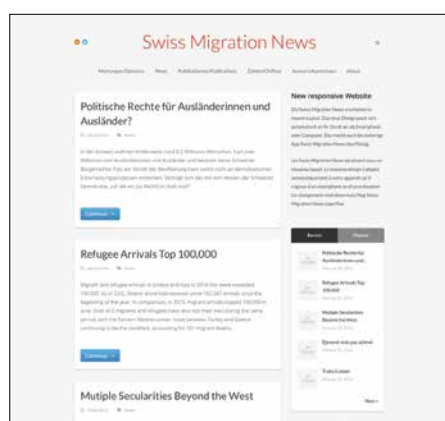
Citoyenneté Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden.

Die EKM will die Citoyenneté fördern, denn es ist ihr wichtig, dass möglichst breite Bevölkerungskreise in politische Prozesse einbezogen werden. Sie ist überzeugt, dass sich die Demokratie darauf abstützt, dass die gesamte Bevölkerung mitreden und auch mitbestimmen kann. 2015 hat die EKM das Programm «Citoyenneté» zum zweiten Mal lanciert.

Aufgrund der gemachten Erfahrungen und zur besseren Verständlichkeit des Programms hat die EKM zwei Broschüren und eine DVD realisiert: «Citoyenneté: Auf den Punkt gebracht», «Citoyenneté: Von der Idee zum Projekt» und die DVD «Citoyenneté: Ein Blick in den Alltag». Die Unterlagen sollen den Projektträgern und den Interessierten helfen, die Kernaussagen des Programms zu verstehen und auf dieser Basis gezielt Projekteingaben zu machen. Die DVD veranschaulicht anhand konkreter Projekte das Programm «Citoyenneté» und präsentiert Modellprojekte.

Jahresbericht 2014 Migration im Fokus

Der Jahresbericht 2014 der EKM fasst die wichtigsten Tätigkeiten und Veröffentlichungen der Kommission im Laufe des Jahres zusammen. Zudem gibt er einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen im Bereich Migration auf nationaler und internationaler Ebene.



Blog www.migration-news.ch

Der EKM-Blog www.migration-news.ch hat 2015 eine Auffrischung erhalten und erscheint in einem neuen Layout.

Abschied und Willkommen

Nach 14-jähriger Tätigkeit als Informationsverantwortliche liess sich Elsbeth Steiner, die auch stellvertretende Geschäftsführerin war, frühpensionieren. Wir bedanken uns sehr für ihr grosses Engagement und ihr umsichtiges Wirken und heissen ihre Nachfolgerin, Sibylle Siegwart, herzlich willkommen!

Eidgenössische Migrationskommission

31. Dezember 2015

Mitglieder

Walter Leimgruber, Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Universität Basel, Präsident
Fiammetta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, Vizepräsidentin
Etienne Piguet, Professor für Humangeografie, Universität Neuenburg, Vizepräsident

Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen
Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen
Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern
Ruth Derrer Balladore, Vertreterin Arbeitgeberverband
Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin
Giuseppina Greco, Vertreterin der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID
Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler
Radouan Jelassi, Experte, Imam
Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV
Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin
Reto Lindegger, Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands SGV
Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe
Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität
Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband
Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin
Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin
Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
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
Denis Torche, Vertreter Travail Suisse

Sekretariat

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin
Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche
Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik
Ruth Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration
Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin, Lektorat
Alice Uehlinger, Web-Verantwortliche/Administratorin
Oxel Suarez, Lernender

Bilder im Kopf der Seiten

- 1 An der Pressekonferenz im Frühling setzt sich die EKM ein, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bei den Ausländer-Kontingenten ausgeklammert bleiben.
- 2 Daniel Foppa, Inlandchef Tages-Anzeiger, und Alain Jeannet, Chefredaktor l'Hebdo im Gespräch mit der Informationsverantwortlichen Elsbeth Steiner zum Thema «Migration in den Medien».
- 3 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss begrüsst die Teilnehmenden an der Jahrestagung.
- 4 An der Jahrestagung nahmen rund 240 Personen teil.
- 5 Der Kulturschaffende Ilija Trojanow an einem Podiumsgespräch zum Potenzial der Migrationsgesellschaft.
- 6 Thomas Facchinetti, Präsident der Stadtneuenburger Exekutive, stellt den Ansatz von Neuenburg zur Förderung des Potenzials dar.
- 7 Tagungsmoderatorin Simone Prodoliet.
- 8 Musikalisches Intermezzo: Meduoteran mit Srdjan Vukašinović und Taylan Arkan, Akkordeon und Baglama.
- 9 Rohit Jain referiert an der Jahrestagung zum Thema: «Die Welt klopft an und niemand hört zu ...»
- 10 Gesprächsrunde unter der Leitung von Inés Mateos, Kommissionsmitglied.
- 11 Präsident Walter Leimgruber bei der Aufnahme zu einem Interview für die Rundschau.
- 12 Fahrt zur 2-tägigen Plenarsitzung in Hertenstein.
- 13 Bundesrätin Simonetta Sommaruga ist Gast an der letzten Plenarsitzung des Jahres und informiert zur aktuellen Situation im Asylbereich.
- 14 Kommissionsmitglied Dragica Rajčić liest an einer Veranstaltung im Vorfeld der Abstimmung zum Partizipationsreglement der Stadt Bern.
- 15 Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der EKM, moderiert den Praxistag zu Citoyenneté.
- 16 Diskussion im Plenum am Praxistag zu Citoyenneté.
- 17 Im Rahmen des Programms Periurban findet in Weinfelden ein Fest der Kulturen statt.
- 18 Am Fest der Kulturen in Weinfelden gibt es ein spezielles Kinderprogramm.
- 19 Präsidium und Sekretariat an einer zweitägigen Arbeitssitzung.
- 20 Rückblick auf die Legislaturperiode 2012-2015 und Verabschiedung der scheidenden Kommissionsmitglieder.
- 21 Die EKM möchte mit ihren Publikationen einen wichtigen Beitrag zum Wissenstransfer in Migrationsfragen leisten.
- 22 Alle Kommissionssitzungen werden simultan übersetzt.
- 23 Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche EKM, an einer Jahrestagung.

Herausgeber

Eidgenössische
Migrationskommission EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
www.ekm.admin.ch

Texte

Sekretariat EKM

Fotos

Keystone: S. 4, 8, 11; Swissinfo: S. 6;
Christoph Schütz: S. 23
Restliche Fotos: Sekretariat EKM
und Alex Uehlinger

Redaktion

Sibylle Siegwart

Gestaltung

bertschidesign

Realisation

medialink, Zürich

Druck

Cavelti AG, Gossau

Vertrieb

Bundespublikationen BBL, Bern
Artikelnummer: 420.910.15D
www.bundespublikationen.admin.ch

© EKM | 2016



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale des migrations CFM

Rapport annuel

2015

Migration plein cadre

Avant-propos

Walter Leimgruber, Président de la CFM 3

La migration dans le monde 4

La migration en Suisse 8

Activités de la Commission

Le potentiel de la société de migration 12

Projets 17

Information 23

Membres de la CFM 26

Avant-propos

Tout le monde parle de crise, la crise des réfugiés. L'on ne dit rien du fait que 60 millions de personnes à travers le monde aient dû quitter leur pays en raison de guerres, de catastrophes ou d'autres menaces, mais de l'Europe qui n'est pas à même de gérer le flot de réfugiés qui arrive à ses portes. Il s'agit donc plutôt de la crise de l'Europe. Les Etats limitrophes du foyer de guerre qu'est la Syrie sont aussi confrontés à d'énormes défis : au Liban les réfugiés représentent presque la moitié de la population, la Turquie et la Jordanie ont accueilli plusieurs millions de réfugiés. Mais l'Europe, confrontée à l'arrivée de 1,4 million de personnes, menace de se disloquer. Les pays riches et bien organisés sont totalement débordés, les gouvernements sont mis en difficulté, les principes politiques qui valaient jusqu'à présent sont abandonnés et les partis populistes, qui ont toujours des solutions prétendument simples pour des problèmes compliqués, rencontrent un écho croissant.

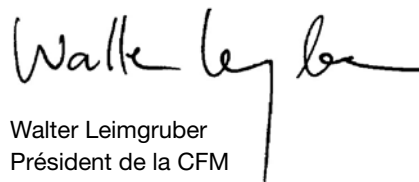
L'Union européenne connaît la plus grave crise depuis sa fondation. Même la crise de l'euro, qui a englouti des

milliards, n'a pas provoqué ce que les migrants déclenchent actuellement en amenant la communauté des Etats au bord de la rupture. Les opposants à l'UE jubilent, en Suisse aussi. Ils le savaient bien depuis longtemps. Mais ils ont tort. Même lorsqu'on est euro-sceptique – et il y a maintes raisons de l'être –, il apparaît vite que l'échec de la politique européenne globale entraînera des conséquences graves pour tous les Etats. Car si la crise s'est produite, c'est en raison de l'absence de politique européenne. Les problèmes d'une telle ampleur ne peuvent être solutionnés par un seul pays. Il faudrait convenir d'une position commune en matière de politique des frontières et que les voisins ne se renvoient pas mutuellement la balle. Il faudrait une politique d'admission cohérente selon des critères strictement définis, et non se contenter d'arrêter des personnes au hasard. Il faudrait mener une politique active dans les pays comptant un nombre important de migrants, et non se limiter à des contrôles aux frontières par des partenaires peu fiables. Il faudrait une politique d'admission déjà établie dans ces pays et non pas lorsque les réfugiés



arrivent à la frontière après un voyage dangereux, car, pour ceux qui sont le plus menacés, une admission basée sur des critères solides ne peut se faire que sur place. Or, actuellement, seuls le hasard, l'argent ou la condition physique décident de qui mènera son voyage à son terme.

Apparemment, l'Europe n'est pas à la hauteur de défis d'une telle envergure. Alors comment un seul Etat le serait-il ? Cela ne laisse augurer rien de bon pour l'avenir – un avenir qui verra sans doute encore bien plus de personnes jetées sur les routes de l'exil. Espérons que l'Europe est capable d'apprendre. Car la Suisse ne pourra mener une politique de migration judicieuse que si le contexte européen s'inscrit dans la stabilité.


Walter Leimgruber
Président de la CFM

« L'Union européenne peut se désintégrer. Cela peut aller à une vitesse incroyable si la fermeture au lieu de l'ouverture est la règle à l'intérieur comme à l'extérieur »,

disait Jean Asselborn lors d'une réunion extraordinaire des ministres de l'Intérieur et de la Justice de l'UE en novembre.

Au cours des dernières années, plusieurs conventions ont bien été signées dans le domaine de la migration, mais les Etats membres ont eu de la peine à les mettre en œuvre.



Réfugié en Europe: l'adaptation
quotidienne de l'état d'urgence.



1



2

Lorsque, au cours de l'été, le nombre de personnes arrivant en Europe n'a cessé d'augmenter, les Etats ont été totalement dépassés : parfois ils laissaient passer les arrivants, parfois ils essayaient de maîtriser la situation par des moyens répressifs. Le règlement Dublin a été temporairement annulé, ce qui a incité certains Etats de l'espace Schengen à rétablir les contrôles aux frontières. A l'automne, l'UE a tenté de reprendre la situation en main, mais ce qui est mis à l'épreuve va bien au-delà de la politique migratoire de l'Europe.

En 2015, le flot de personnes qui se sont mises en marche vers l'Europe n'a pas cessé de croître. En janvier, « l'Ezadeen », un navire marchand battant pavillon siera-léonais, transformé au transport des bestiaux, s'est trouvé en perdition dans la mer Ionienne. Ce bateau fantôme, qui était probablement parti du port turc de Mersin à proximité de la frontière syrienne avec des réfugiés à bord, était à la dérive en Méditerranée depuis des jours, sans carburant ni équipage et se dirigeait vers les côtes de Calabre. Une frégate islandaise, envoyée par la mission européenne de surveillance des frontières Frontex dans le cadre de l'opération « Triton », vint au secours du cargo et le remorqua jusqu'au port de Corgliano. L'utilisation de « l'Ezadeen » pour transporter des réfugiés, ainsi que d'autres navires marchands qui s'étaient trouvés en détresse auparavant dans des conditions analogues, a déclenché un débat dans l'UE sur les nouvelles méthodes de fuite et sur la politique européenne de migration en Méditerranée. La préoccupation majeure étant surtout axée sur la protection des frontières.

La surveillance des frontières extérieures de l'Europe relève de la com-

pétence de l'agence de protection des frontières Frontex. Sa tâche consiste à favoriser l'échange entre les autorités nationales chargées de la protection des frontières et à coordonner la surveillance des frontières maritimes et terrestres. Pour ce faire, Frontex peut s'appuyer sur un pool de fonctionnaires nationaux. Le système de surveillance des frontières « Eurosur » livre aux autorités compétentes des informations sur les mouvements de migrants aux frontières extérieures de l'UE au moyen de drones, d'appareils de reconnaissance, de capteurs offshore, de caméras à haute résolution et de systèmes de recherche par satellite.

La priorité est accordée à la découverte et à la prévention de l'immigration clandestine dans l'espace de l'UE et à la lutte contre la criminalité transfrontalière. Mais l'amélioration de la surveillance des frontières extérieures permet aussi aux autorités chargées de cette tâche de porter secours aux personnes en difficulté en mer. En mars, le Parlement suisse a voté en faveur de l'ordonnance Eurosur. En conséquence, la Suisse a créé un centre de coordination national pour le système de surveillance des frontières. Celui-ci a été affilié au Corps des gardes-frontière – comme l'avait été le point de contact national pour Frontex.

En avril, lorsque 800 réfugiés embarqués dans un bateau se sont noyés au large des côtes siciliennes, la Commission de l'UE a lancé un plan en dix points, qui a reçu un large soutien de la part des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères de l'UE. Alors que le plan était inscrit à l'agenda du sommet extraordinaire de l'UE qui se tint peu

de temps après, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont déclarés prêts à tripler les moyens alloués aux missions Frontex « Triton » et « Poseidon » et à renforcer la lutte contre les passeurs. Néanmoins, ils ne sont pas parvenus à un accord concernant la question de savoir comment répartir les personnes arrivant en Italie et en Grèce dans les différents Etats au regard de la procédure d'asile. En juin, lors d'une nouvelle concertation portant sur une clé de répartition, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont déclarés prêts à répartir 40 000 réfugiés, cela sur la seule base de la bonne volonté des Etats membres.

L'Union européenne s'était donné pour but de créer en Europe un espace commun de protection et de solidarité dans le cadre du programme de Stockholm – un programme comportant des directives afin d'établir une politique intérieure et de sécurité commune. Dans ce contexte, l'UE avait adopté le « régime d'asile européen commun » (RAEC). Le RAEC avait pour mission de renforcer les droits des réfugiés et d'harmoniser les procédures dans les Etats membres. L'objectif était d'améliorer l'accès à la procédure d'asile, de prendre des décisions concernant l'asile plus justes, plus rapides, fondées sur de meilleures bases et de garantir que les personnes craignant des persécutions ne seraient pas renvoyées là où elles étaient en danger. Toute personne recevant une protection de l'UE doit rencontrer des conditions dignes partout en Europe. Les Etats devaient transposer ce régime dans leur droit national avant le mois de juillet. Cependant, la mise en œuvre des directives pour la protection des réfugiés s'avérait difficile : deux mois après la date butoir, la Commission européenne entamait une procédure d'infraction contre 19 des 28 Etats membres.

Parce que de plus en plus d'Etats ont resserré leurs frontières, les réfugiés sont contraints de chercher d'autres chemins de fuite.

Source: Stefania Summermatter, Duc-Quang Nguyen, Kai Reusser (swissinfo.ch)



Pendant que l'UE luttait pour la mise en œuvre du RAEC, les combats s'intensifiaient sur presque tout le territoire syrien. De plus en plus de personnes perdaient leurs moyens de subsistance et leur maison. Dans les régions difficiles d'accès, la population civile vivait dans des conditions précaires. A la cinquième année de guerre, un nombre important de familles syriennes était endetté et luttait pour survivre. Au cours de l'année, les conditions se sont aggravées non seulement pour les sept millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, mais aussi pour les quatre millions de réfugiés au Liban, en Irak, en Jordanie,

en Egypte et en Turquie et la situation est devenue de plus en plus désespérée. Etant donné que de nombreux Etats n'ont pas respecté les engagements financiers convenus en amont, l'été dernier, le «Syria Refugee and Resilience Programme», qui devait aider les personnes sur place, n'était financé qu'à un tiers. Au vu de cette situation, le HCR s'est vu contraint de réduire progressivement les dépenses prévues pour la nourriture, l'hébergement et l'enseignement scolaire, voire de les stopper.

Au milieu de l'année, le nombre de réfugiés venus d'Afrique, du Proche et



3

du Moyen-Orient, qui voulaient traverser la Méditerranée au départ de Libye, s'est réduit. Les routes que nombre d'entre eux utilisaient conduisaient sur les îles grecques en passant par la Turquie. Les outils mis au point par l'Europe pour protéger les réfugiés et les frontières extérieures ont à nouveau été mis à l'épreuve.

Certaines îles grecques sont visibles depuis le continent turc. Pendant l'été, les garde-côtes ont été sur la brèche en permanence pour sauver les naufragés et recueillir les noyés. De nombreuses personnes échouées et sauvées ont poursuivi leur route, sans laisser leurs empreintes digitales. En partant de la Grèce continentale, leur route les menait en Macédoine, où le gouvernement avait déclaré mi-juin qu'il adoucissait sa politique de réfugiés. En effet, il était possible à présent de traverser la Macédoine en trois jours sans s'enregistrer. L'ouverture de la route de Macédoine simplifiait le voyage terrestre. Il était possible d'éviter la dangereuse route maritime entre la Libye et l'Italie. En partant de la ville frontalière macédonienne de Gevgelija, un goulot d'étranglement sur la route de l'Europe occidentale, de nombreux réfugiés ont pu avoir une place dans les trains allant quotidiennement à Tabanovce, tandis que d'autres arrivaient en bus ou à pied à la frontière serbe.

La Serbie s'est montrée très sereine avec les réfugiés. Des milliers de personnes ont fait une pause dans la capitale serbe avant de poursuivre leur voyage vers la Hongrie. Bientôt, de plus en plus de personnes sont arrivées dans le camp de réfugiés de Röszke, à la frontière hungaro-serbe – qui est aussi la frontière extérieure de l'UE. Lorsque les réfugiés se sont opposés à l'enregistrement et ont voulu quitter



4



5

le camp, le gouvernement hongrois a cherché à contrôler la situation à l'aide de la police. Il a fait ériger une clôture à la frontière avec la Serbie, a fermé la ligne ferroviaire et le camp de réfugiés. Des milliers de personnes se sont retrouvées bloquées du côté serbe et ont cherché des routes alternatives traversant la Croatie.

La Croatie a laissé passer les réfugiés sans contrôle sur son territoire, en direction de la Slovaquie et de la Hongrie. La Hongrie a réagi sans ménagement et a prolongé sa clôture vers la Croatie. Lorsque les autorités slovènes ont aussi commencé à réduire de manière drastique l'accès à leur territoire national, il s'est formé un engorgement à la frontière croato-slovène. Compte tenu des basses températures, le gouvernement slovène a fini par décider de laisser entrer dans le pays les réfugiés qui attendaient du côté croate, afin qu'ils puissent poursuivre leur route vers l'Allemagne ou la Suède, via l'Autriche. Peu de temps après, la Slovaquie a également commencé à construire une clôture à la frontière. Lorsque, à l'automne, les réfugiés ont franchi la frontière bavaroise pour aller en Allemagne, les autorités se sont trouvées débordées, elles aussi. Enfin, en novembre, la Suède déclara avoir atteint la « limite de charge ». Même si l'Europe s'est vue confrontée à un chiffre record de personnes en quête de protection, la Suisse n'a été touchée que de manière marginale. Le nombre de demandeurs d'asile a certes aussi augmenté, mais il est resté inférieur à celui que la Suisse a connu au moment de la guerre au Kosovo.

Le non-enregistrement des réfugiés a abrogé de facto le règlement Dublin. Plusieurs pays, dont l'Allemagne et la Suède ont suspendu l'accord de Schengen et ont réintroduit les

contrôles aux frontières. Les nobles objectifs visés par l'UE avec le RAEC n'ont pas été atteints. Les standards rencontrés par les réfugiés variaient dans les Etats membres de l'UE. En bien des lieux, les conditions d'accueil ne répondaient pas aux exigences humanitaires. La probabilité pour les réfugiés de recevoir l'asile ou une protection subsidiaire différait beaucoup d'un Etat membre à l'autre.

La Commission de l'UE, souhaitant pouvoir maîtriser la situation, a organisé plusieurs sommets extraordinaires. En septembre, les ministres de l'Intérieur et de la Justice italiens et grecs se sont accordés pour instaurer des « hotspots » dans lesquels les nouveaux arrivants doivent être enregistrés et identifiés. Les agences européennes chargées de la surveillance des frontières et de la sécurité devront soutenir ces centres d'accueil et d'enregistrement. L'on souhaitait restaurer la confiance dans la politique commune des frontières et l'accord de Schengen par le biais de cette mesure. En outre, les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont décidé – contre la volonté de la Hongrie, de la Slovaquie, de la République tchèque et de la Roumanie – d'adopter une clé de répartition permanente permettant de répartir les demandeurs d'asile à l'intérieur de l'Europe en cas de situations de crise. Ainsi, 120 000 personnes supplémentaires en quête de protection devaient être transférées.

Un autre sommet extraordinaire qui s'est tenu en octobre devait créer les conditions pour obtenir « un mouvement progressif, contrôlé et ordonné » des réfugiés sur la route des Balkans. Au cours de ce sommet, qui a vu la présence de dix Etats de l'UE, ainsi que de la Serbie, de la Macédoine et de l'Albanie, les Etats se sont dit enfin

prêts à mieux accorder leurs politiques de migration, cela après des semaines de reproches mutuels. Quelque temps plus tard, lors d'un autre sommet, les ministres de l'Intérieur et de la Justice sont convenus de mettre en œuvre plus rapidement les décisions prises.

A l'occasion d'un sommet en novembre, la Turquie s'est engagée à prendre des mesures pour réduire la venue de réfugiés dans l'espace de l'UE. En contrepartie, l'UE promettait à la Turquie une aide financière de plusieurs milliards, la libéralisation des conditions de visa et la reprise du processus d'adhésion à l'UE. En décembre enfin, un sommet a eu lieu avec les chefs d'Etats africains au cours duquel il a été débattu de la lutte contre les causes de fuite, du rapatriement des réfugiés et de la lutte contre les passeurs. En contrepartie du soutien de ces dirigeants en matière de « prévention de la migration », l'UE s'est déclarée disposée à créer des possibilités d'immigration légales pour les ressortissants africains et à aménager un fonds UE pour la mise en œuvre des mesures.

Avant Noël, seuls deux des onze « hotspots » prévus étaient opérationnels en Grèce et en Italie. Sur un total de 160 000 réfugiés, qui auraient dû être répartis à travers l'Europe pour « délester » la Grèce et l'Italie, seules un peu plus de 200 personnes avaient été transférées dans d'autres pays. La Suisse qui, dans un premier temps, avait promis d'accueillir volontairement 1500 personnes, n'avait laissé entrer personne à ce moment-là. Entre-temps, la Slovaquie et la Hongrie avaient porté plainte auprès de la Cour de justice européenne contre la clé de répartition du système Dublin. Pendant ce temps, des milliers de réfugiés s'échouaient encore quotidiennement sur les côtes grecques et italiennes.

Crise des réfugiés ou crise de la protection des réfugiés en Suisse ?

Le nombre croissant de requérants d'asile ne met pas seulement l'Europe à l'épreuve, elle met aussi la Suisse face à de nouveaux défis en termes d'hébergement et d'intégration. Par ailleurs 2015 a été une année électorale, la situation tendue dans le domaine de l'asile a été un thème récurrent en politique et dans les médias.



La procédure d'asile accélérée est testée dans le centre d'asile Juch à Zurich.



6



7

L'année 2015 restera dans l'histoire comme celle où le phénomène désigné par la crise des réfugiés est définitivement arrivé à nos portes. Quelque 40 000 personnes ont demandé l'asile en Suisse, ce qui n'était plus arrivé depuis 1999. Si l'on compare ce chiffre à ceux qui ont cours en Europe et dans le monde, la progression des demandeurs d'asile en Suisse est toute relative.

En 2015, 1,4 million de personnes ont cherché asile en Europe. Au cours du premier semestre, la majorité des réfugiés tentait la traversée de la Méditerranée dans des bateaux délabrés ; puis à partir de la moitié de l'année, le chemin de migration Turquie-Grèce-Balkans gagna nettement en importance pour devenir la principale voie de l'exil vers l'Europe de l'Ouest. Les différents Etats européens ont été touchés de manière très différenciée par la crise des réfugiés. Les principaux pays de destination étaient l'Allemagne et la Suède, mais l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la Grèce arrivèrent temporairement à la limite de leurs capacités. L'augmentation des demandeurs d'asile en Suisse resta modérée ; la part de demandeurs d'asile en Europe tomba à 3 %. Néanmoins les défis furent multiples. Au cours de l'année 2015, la Confédération, les cantons et les communes durent rapidement augmenter leur capacité d'hébergement. Le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM fit passer le nombre de places d'hébergement de 2300 à 4900. Les cantons et les communes aussi durent renforcer leur offre d'hébergement et ouvrir sans cesse de nouveaux centres d'asile. Mais ouvrir de tels centres n'est pas chose aisée, car la mesure se heurta

souvent à la résistance de la population locale. Dans l'urgence, les demandeurs d'asile furent logés dans des abris militaires sur des cols, éloignés du village le plus proche, dans des abris souterrains de la protection civile, des tentes militaires chauffées, comme en Argovie ou dans de petites maisons en bois dans la halle de la foire de Zurich.

Au vu de la situation critique, le Conseil fédéral mit en place un Etat-major spécial Asile, apte à intervenir rapidement en cas d'éventuelle situation d'urgence. Celui-ci se compose de membres de la direction de différents départements fédéraux (DFJP, DFAE, DFF), de l'armée, du service des renseignements, du Corps des gardes-frontière, et de représentants des cantons. En cas d'intervention, cet Etat-major serait responsable de toutes les questions du domaine de l'asile. Jusqu'à présent, il n'est pas encore intervenu.

2015 a aussi été une année électorale. La situation difficile du domaine de l'asile a donné lieu à des débats politiques, publics et médiatiques, suscitant émotions et controverses. La situation actuelle des réfugiés en Europe a pris une place importante dans l'esprit et dans la conscience des Suisses. D'une part, la population a affiché sa préoccupation et ses craintes, d'autre part, la Suisse a aussi connu un grand mouvement de solidarité envers les réfugiés.

Aucun sujet n'a autant préoccupé les Suisses en 2015 que la politique de migration. C'est ce que révèle le baromètre électoral en 2015. Les inquiétudes quant à la politique de migration ont donc continué

à progresser depuis le sondage de 2013. La migration est devenue le thème majeur de la campagne électorale. Pendant que la Confédération, les cantons et les ONG s'occupaient de l'hébergement et encourageaient l'intégration autant que faire se peut, des acteurs politiques jetaient de l'huile sur le feu : ils dépeignaient la situation tendue du domaine de l'asile comme le chaos et dénonçaient une perte totale de contrôle. Le nombre croissant de demandeurs d'asile a également ravivé la discussion sur la question de savoir qui est un « vrai » réfugié et peut se prévaloir de protection. Cette fois, l'animosité était dirigée contre les personnes en quête de protection venant d'Afrique. En 2015, les Erythréens ont constitué le plus grand groupe de demandeurs d'asile en Suisse ; ils ont été la principale cible du mécontentement manifesté contre les réfugiés « indésirables ».

Cependant, les nombreux rapports, photos et déclarations de témoins ont aussi déclenché une grande vague de solidarité et de mobilisation au sein de la population suisse. Début septembre, la photo du corps sans vie d'un petit réfugié syrien, que la mer avait ramené sur une plage de Bodrum en Turquie après une traversée tragique, émut le monde entier. Au vu de la souffrance éprouvée par les réfugiés, de nombreuses personnes souhaitèrent leur apporter de l'aide, soit en leur fournissant des hébergements, de l'argent ou des services d'assistance bénévoles.

La Suisse est-elle vraiment en proie à une crise des réfugiés ou bien s'agit-il d'une crise de la protection des réfugiés ? Quelles sont les bonnes mesures à prendre pour protéger les personnes



8



9

déplacées ? Comment améliorer l'intégration des réfugiés ? La situation actuelle des réfugiés en Europe a aussi soulevé diverses réactions et discussions en Suisse.

Les mesures les plus diverses de protection des réfugiés ont été discutées en Suisse. D'une part, de plus en plus de voix se sont élevées dans la population et dans la classe politique pour réclamer un plus grand engagement de la Suisse en matière d'installation durable de déplacés particulièrement vulnérables dans le cadre du resettlement, ainsi que la participation au programme européen de répartition. D'autre part, des voix réclamant de fermer les frontières suisses devinrent de plus en plus audibles. Seul point d'entente : les pays d'origine des plus grands groupes de réfugiés et les pays limitrophes doivent recevoir un plus grand soutien.

Le Conseil fédéral a défendu l'attitude selon laquelle la fermeture des frontières et les contrôles temporaires des personnes ne sont justifiés que si la sécurité intérieure et l'ordre public sont menacés. Le Conseil fédéral a maintenu l'admission de personnes déplacées dans le cadre du resettlement en 2015. En mars, il décida d'admettre en Suisse 3000 autres personnes à protéger, victimes du conflit syrien. Cela permit d'aller chercher directement les personnes dans les zones de crise. En septembre, le Conseil fédéral fit un nouveau point de la situation et conclut que la Suisse prendrait part au premier programme européen de réinstallation (relocation). La répartition a pour objectif de délester les pays Dublin aux frontières extérieures de l'UE. Toutefois, cette répartition a été prise en compte dans le contingent décidé en mars prévoyant l'admission de 3000

personnes en quête de protection – ce qui a réduit le nombre de places disponibles pour le programme de réinstallation et pour les visas humanitaires.

En 2015, le statut de «l'admission provisoire» s'est trouvé une fois de plus en butte à la critique. Une majorité de personnes actuellement en quête de protection, originaires de Syrie, d'Erythrée, d'Afghanistan, de Somalie et d'autres pays, ne répond pas à la définition au sens strict du réfugié ; elles ne sont pas poursuivies personnellement en raison de leur race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social déterminé ou en raison de leur conviction politique. Mais elles cherchent une protection et en ont besoin. C'est pour de telles situations que la Suisse a introduit l'admission provisoire. Malgré l'octroi de protection, l'admission provisoire reste un «statut» précaire. De très nombreuses personnes admises provisoirement ne restent pas provisoirement en Suisse, mais pour de nombreuses années, parfois pour toujours. Les employeurs qui souhaitent embaucher des personnes admises provisoirement doivent soumettre une demande aux autorités cantonales. Par ailleurs, ces personnes doivent verser dix pour cent de leur salaire – souvent modeste – à l'autorité de migration, afin de rembourser en partie les frais de leur procédure d'asile. Cette mesure ne renforce pas la motivation pour trouver du travail. L'admission provisoire est donc problématique, tant pour les personnes concernées que pour la Suisse. Ce statut entrave la recherche d'un travail et constitue un obstacle à l'indépendance financière, ce qui accroît les frais sociaux pour l'Etat.

Au cours de l'année 2015, la restructuration du domaine de l'asile program-

mée depuis des années a fait deux pas en avant et un pas en arrière. Le projet de loi a été approuvé par le Parlement. De même, l'évaluation de la phase de test a donné de bons résultats. Cependant, lors du vote final, l'UDC a annoncé qu'elle entendait lancer un référendum.

A l'avenir, la majorité des demandes d'asile devra être traitée et tranchée beaucoup plus rapidement grâce à une restructuration fondamentale des procédures. Dans ce but, des centres de procédure régionaux de la Confédération devront être aménagés. Les requérants d'asile y seront hébergés et la plupart des demandes seront closes après une procédure accélérée d'un maximum de 140 jours. Pour continuer à assurer la qualité juridique de la procédure accélérée, la protection juridique sera élargie. A l'occasion de deux conférences sur l'asile, la Confédération, les cantons, les villes et communes se sont prononcés à l'unanimité en faveur d'une mise en œuvre commune de la restructuration. Lors de sa session d'automne 2015, le Parlement a approuvé le projet de loi portant sur la restructuration. Plusieurs régions ont déterminé les sites des grands centres régionaux de procédure et de renvoi.

La nouvelle procédure est expérimentée dans le centre de test de Zurich. Début février, le SEM a publié une évaluation portant sur les dix premiers mois. Les résultats intermédiaires sont éloquentes : les procédures d'asile qui y ont été testées ont été menées et clôturées de manière nettement plus rapide. Selon les évaluateurs, l'accélération n'a pas de conséquences négatives sur la qualité des décisions. L'amélioration de la protection juridique contribue à l'équité



10

de la procédure et a fait en sorte que les requérants d'asile acceptent mieux les décisions négatives. La seule à émettre une vive critique contre la restructuration a été l'UDC, qui s'est en particulier opposée à la gratuité de l'assistance juridique. C'est pour cette raison que ce parti s'est tourné vers le référendum. Deux obstacles importants ont été franchis avec la révision de la loi et les résultats positifs de la phase de test. La prochaine épreuve sera le vote sur le référendum contre la révision de la loi en 2016.

En dehors des défis à relever en 2015 dans le domaine de l'octroi de protection, les travaux pour la mise en œuvre de l'article 121a Cst battaient leur plein. Fin 2015, le gouvernement suisse présenta la solution : à l'avenir, l'immigration en provenance de l'UE devra être gérée par une clause de sauvegarde. La proposition ne reçut pas que des approbations.

En plébiscitant l'initiative populaire «contre l'immigration de masse», le 9 février 2014, le peuple s'est prononcé pour un changement de système dans la politique d'immigration de la Suisse. Le nouveau texte de la Constitution oblige le Conseil fédéral et le Parlement à introduire d'ici 2017 un nouveau système d'admission pour les étrangers, qui limite l'immigration par des nombres maximaux et des contingents. En février 2015, le Conseil fédéral a mis les projets de loi en consultation et a adopté dans le même temps le mandat de négociations sur la libre circulation des personnes avec l'UE. Depuis, le DFJP et le DFAE mènent des consultations avec l'UE. Fin 2015, le gouvernement suisse proposa de gérer à l'avenir l'immigration en provenance de l'UE par le biais d'une



clause de sauvegarde et éventuellement de limiter cette immigration. Pour cela, le gouvernement s'est étayé sur la clause de sauvegarde figurant dans l'accord sur la libre circulation des personnes, qui peut entrer en vigueur en cas de «difficultés économiques et sociales graves». Certes, malgré la vigueur du franc, de tels problèmes ne peuvent actuellement être discernés en Suisse. C'est pourquoi l'on peut se demander si une gestion autonome de l'immigration de citoyens venant de l'UE/AELE est effectivement possible au moyen de la clause de sauvegarde. Il reste à voir comment l'UE y réagira.

Les résidents de Bâle se sont mobilisés pour une culture d'accueil des réfugiés.

Porter un regard serein sur la société de migration – tel était le principal objectif du travail de la Commission en 2015. Dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 121a de la Constitution fédérale, la Commission souhaitait en particulier jeter un regard critique sur le débat concernant le potentiel. Elle souhaitait faire valoir des aspects qui ne se limitent pas à mettre uniquement en évidence les avantages économiques des immigrants.





11

La situation actuelle de la politique de migration, avec la mise en œuvre de l'article 121a Cst., incitait à se pencher sur le potentiel de la société de migration. D'autre part, la Commission avait à cœur de mener une réflexion de fond quant au regard porté sur la migration et de s'interroger sur la vision majoritairement négative, qui perdure depuis des années. Elle souhaitait proposer de voir la société de migration d'un autre œil.

Des représentants de l'économie, des juristes, des syndicalistes et partis politiques se sont penchés sur la question de savoir comment limiter l'immigration en Suisse après l'adoption de l'initiative « contre l'immigration de masse » du 9 février 2014, sans pour autant dénoncer les accords bilatéraux. L'une des approches consistait à mieux se focaliser sur le potentiel national. Parmi les personnes composant ce potentiel, il y a aussi toutes celles qui n'ont pas de passeport suisse mais qui habitent en Suisse (depuis longtemps). Leur potentiel devrait être mieux valorisé et venir enrichir le marché du travail. La Commission espérait que dans le cadre de « l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié » notamment, l'on développerait des outils efficaces pour permettre par exemple à toutes les personnes adultes sans formation professionnelle – dont de nombreux migrants – d'accéder au marché du travail dans de meilleures conditions. On avait aussi l'espoir de voir de meilleures offres préscolaires pour les enfants ou un nouveau système fiscal pour les couples mariés, afin de mieux concilier travail

et famille – un souhait qui ne bénéficierait pas seulement aux immigrés. Mais le rapport du Seco, qui coordonne les mesures de l'initiative a été décevant, car seules des améliorations ponctuelles ont été proposées, et aucune stratégie d'ensemble ne s'est dégagée.

Indépendamment du débat portant sur la mise en œuvre de l'article 121a Cst., par le passé, et en particulier l'année dernière, la Commission avait approfondi la question de la perception des migrants en Suisse. Tous les membres de la Commission, mais surtout ceux issus de l'immigration, ont exprimé leur malaise face à la manière dont le public et la classe politique parlent des migrants. Ils mettent en question la vision unilatérale appliquée aux migrants – presque toujours négative. En effet, les aspects positifs de la migration, les talents et capacités des immigrés ne sont pratiquement jamais thématiques.

En réponse à la suggestion du groupe de travail ad hoc « la voix des migrants », la Commission a décidé de focaliser son travail sur le potentiel, afin de changer le regard que l'on porte sur les migrants. A la perception souvent négative de l'immigré, des jeunes de la deuxième et troisième générations ou des personnes issues de la migration, il faut opposer une autre manière de voir les choses.

Le résultat de ce travail a engendré plusieurs « produits » : la Journée annuelle qui s'est tenue en octobre était intitulée « Potentiel – la plus-value de la société

de migration ». Lors de son discours d'ouverture, la vice-présidente de la CFM se prononçait ainsi : « Pourquoi les personnes issues de l'immigration sont-elles perçues comme problématiques ? Pourquoi éprouve-t-on d'abord un sentiment de scepticisme lorsqu'on rencontre un étranger ? Comme je suis concernée – j'ai immigré moi-même en Suisse il y a 38 ans – je me sens affectée par la manière dont on parle des immigrés. Leurs capacités et leurs talents sont rarement reconnus et appréciés, si bien qu'ils doivent fournir de gros efforts pour rallier l'attention. De nombreux migrants sont dans une situation telle qu'ils ne peuvent pas faire valoir leurs compétences, soit parce que leur formation n'est pas reconnue en Suisse, parce que leurs connaissances linguistiques sont jugées insuffisantes ou parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi faute d'expérience en Suisse, ou encore parce que leur nom à consonance étrangère constitue un obstacle. Les raisons qui incitent à voir les étrangers comme des personnes à « problèmes » sont nombreuses. Nous ne nions pas qu'une société pluraliste entraîne de nombreux défis. Ce qui est nécessaire selon nous, est que nous posions un regard plus serein sur les hommes et les femmes qui vivent dans ce pays et sur ceux qui viendront chez nous à l'avenir. »

De nombreux intervenants de renom prirent la parole devant les quelque 240 participants de la rencontre. Les acteurs culturels Ilija Trojanow et Andrea Staka, ainsi que Thomas Facchinetti, président de la ville de Neuchâtel, s'exprimèrent



Le public a participé activement à la discussion lors de la Journée annuelle.

sur la société de migration. Les sociologues Michel Kokoreff et Anne Juhasz analysèrent la notion de potentiel. Hossam Adly, Ekrem Senol et Rohit Jain réfléchirent quant à la manière de changer le regard porté sur la société de migration dans le monde politique, dans les médias, au quotidien.

Dans son exposé, le président de la CFM Walter Leimgruber, tirait les conclusions suivantes : « Il nous faut

retourner la question du potentiel ou tout au moins l'élargir. Bien entendu, il est important de faire enfin comprendre clairement aux politiques et à la société de ce pays que le potentiel des migrants n'est pas mis à profit. Mais il est tout aussi important et même essentiel de montrer enfin aux Suisses, qui sont apparemment si désespérés, de quel potentiel ils disposent eux-mêmes et de quel potentiel le pays dispose. Chers non-désespérés, issus



12



13

ou non de l'immigration, allez dans le pays et montrez aux gens leur potentiel, car alors seulement ce pays sera en mesure de faire bon usage aussi de votre potentiel.»

L'édition d'automne de «terra cognita» a également été consacrée à ce thème central. Ce numéro a soulevé la question des conditions cadre susceptibles de favoriser l'épanouissement du potentiel ; il a présenté des projets dédiés à l'approche des potentiels, mais aussi des portraits de personnes qui ont su mettre à profit leurs capacités et leurs compétences.

Enfin, à l'occasion de sa conférence de presse du 17 décembre, la CFM a présenté sa position «La Suisse, société de migration – huit pistes de réflexion sur le thème du potentiel». L'accent a été mis en particulier sur l'apport non économique de personnes issues de l'immigration dans le domaine de l'engagement civique et social, de l'art et de la culture. Les pistes de réflexion, quelque peu abstraites, ont été complétées par dix portraits vidéo de personnes dotées de potentiel sous le titre «Nous sommes la Suisse» et par une série de cartes postales. Des clips vidéo de 1 à 2 minutes de personnes de divers âges, origines et professions, illustrent ce que signifie développer son potentiel à la lumière d'exemples concrets.

1 L'année 2015 a été la dernière de la législature 2012-2015. Tout au long de ces quatre années, les membres de la Commission ont participé à 20 séances. Ils ont approfondi les thèmes

centraux définis par la CFM lors des premières rencontres en 2012, sous le titre «Démographie, société et migration». En 2012, la Commission s'est penchée sur la politique d'immigration, l'année 2013 a été consacrée aux défis démographiques, 2014 à l'asile et à la notion de protection, et l'année 2015 a été axée sur le potentiel de la société de migration.

Les membres de la présidence se sont rencontrés régulièrement afin d'arrêter des décisions stratégiques, de concrétiser les contenus thématiques retenus, de préparer les prises de position de la Commission en matière de politique de migration, de discuter des propositions de projets-modèles et de prendre les décisions s'y rapportant. Une part importante des membres de la Commission faisait en outre partie des groupes de travail ad hoc chargés d'élaborer des recommandations et des prises de position à l'attention du plénum.

Outre le travail de fond concernant le point fort thématique de l'année sur le potentiel, en 2015, la CFM a examiné une série de projets ayant trait à la politique de migration. La mise en œuvre du nouvel article 121a de la Constitution fédérale a souvent occupé la Commission ; la situation de la politique de l'asile en Europe et en Suisse a également fait l'objet d'intenses discussions à plusieurs reprises. La CFM est aussi préoccupée par la manière dont le public et la classe politique débattent de la migration. C'est pourquoi, lors de sa séance de deux jours organisée fin avril, la CFM a invité des représentants de grands médias pour un échange de vues. Il a donc été débattu du rôle et de la responsabilité des médias dans un domaine politique-

ment sensible en présence de Daniel Foppa, chef de la rubrique suisse du Tages-Anzeiger, Alain Jeannet, rédacteur en chef de L'Hebdo et Mariano Tschuor de la direction générale de la SSR.

A la fin de la période de législature, un bon tiers des membres a démissionné – principalement pour des raisons de limitation de la durée de fonction. Lors de la dernière séance plénière du 1er décembre, le président Walter Leimgruber a pris congé des membres sortants tout en les remerciant pour leur engagement. Il s'agissait de : Andrea Banfi, Ruth Derrer, Rahel Frey, Alagipody Gunaseelan, Daniel Keller, Raoul Lembwadio, Beat Meiner, Emine Sariaslan, Rita Schiavi, Marco Schmid, Rolf Stiffler et Denis Torche.

2 La Commission a également traité un projet du domaine de la nationalité qui n'a pas été au centre de l'attention du public, attention axée sur la thématique de l'asile. Pour la première fois dans l'histoire de la législation suisse, l'administration a élaboré une ordonnance qui devra régler les critères de naturalisation à l'échelle fédérale. La CFM a émis l'avis que le projet méritait la note «insuffisant», car les cantons disposaient toujours d'une marge d'appréciation trop importante. Par ailleurs, de l'avis de la Commission, les procédures étaient trop compliquées et peu transparentes.

En 2012, la CFM avait formulé des propositions et des recommandations pour un droit de cité contemporain et s'était prononcée en faveur «d'une procédure



14

Dix personnes dotées de potentiel racontent leurs histoires de migration dans des portraits vidéo.



de naturalisation simple, transparente, professionnelle». Pour elle, le projet soumis à la procédure de consultation ne répondait pas à ces exigences. Ainsi, selon la Commission, il suffirait de vérifier si une personne qui désire être naturalisée fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire ou au registre des poursuites, et si elle paie ses impôts. Cependant, l'ordonnance prévoit de vérifier également si cette personne respecte «la sécurité intérieure et l'ordre public» et «les valeurs de la Constitution fédérale». Ces éléments doivent être confirmés avant la naturalisation par la signature d'une «déclaration de loyauté». La vérification de ces critères d'aptitude doit aussi prendre en compte une éventuelle disposition à transgresser ces règles ultérieurement. Selon la Com-

mission, cela était l'exemple le plus clair de la trop grande marge d'appréciation que ce projet d'ordonnance accordait aux autorités. Les requérants n'étaient pas suffisamment protégés face à des décisions arbitraires.

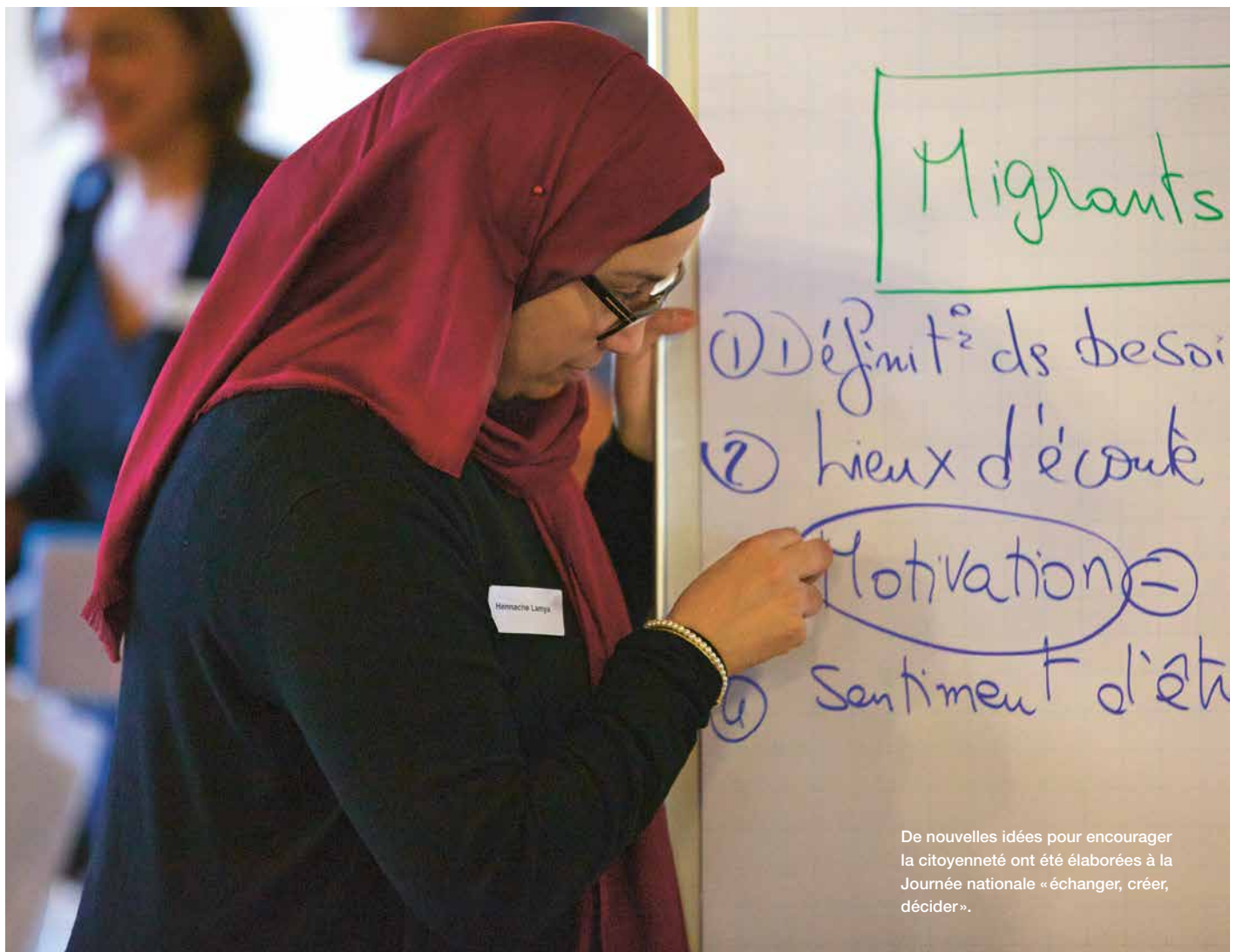
La Commission s'est montrée satisfaite des délais de procédure auxquels le Secrétariat d'Etat aux migrations et les autorités cantonales sont assujettis. Ainsi, une naturalisation facilitée ne devrait pas prendre plus d'un an. En revanche, la Commission ne vit guère d'améliorations en termes de transparence. C'est pourquoi elle demanda que les requérants soient mieux informés sur la procédure, les critères d'aptitude et l'avancement de leur demande.

3 La politique de migration a également été fortement marquée par l'émotion en 2015. Aussi la CFM a-t-elle décidé d'accorder une place particulière aux sentiments dans l'édition de printemps de sa revue «terra cognita». La rédaction s'est adressée à des auteurs de renom, afin qu'ils livrent leur contribution – pour ne citer que les plus connus : Alex Capus, Marius Daniel Popescu, Bernard Comment, Laura de Weck, Dragica Rajčić, Dan Wiener, Nenad Stojanović, Hanif Kureishi, Constantin Seibt et Alberto Nessi.

Cette édition de «terra cognita» a réuni des thèmes traitant de craintes, de colère et de ressentiment, d'incertitudes, de malaise diffus parmi la population établie de longue date, mais aussi de blessures et de vécus douloureux de discrimination chez les immigrés. Les récits et impressions, les interviews et analyses, les entretiens (fictifs) et essais permettent de plonger dans le monde des émotions suscitées par la migration. Conclusion : si les émotions négatives dominent presque toujours, elles n'occulent pas les sentiments positifs de bonheur et d'appartenance. Et comme le montrent certains exemples, il y a aussi une forme de protestation humoristique et des interventions paradoxalement joyeuses contre l'exclusion.

Projets

80 projets soutenus dans le cadre du Programme « Citoyenneté » ! Entre 2008 et 2015, ces initiatives innovantes ont permis à de nombreuses personnes de s'impliquer dans le débat public. La Commission entend poursuivre ses efforts dans les années à venir.





15



16

Etre citoyen, c'est prendre une part active à l'organisation de la société, que ce soit par les urnes ou par d'autres moyens. Mais par quelles voies est-il possible d'accéder à la participation politique lorsque l'on n'a pas de passeport suisse ? La réponse est aussi diversifiée que la Suisse elle-même !

En effet, la porte d'accès aux droits politiques formels est plus ou moins ouverte selon les réalités locales. En certains endroits, on trouve même porte close. Dans les faits, cela signifie que près d'un million de personnes n'ont, du fait de leur nationalité et de la commune dans

laquelle ils vivent, aucune possibilité de participer au processus démocratique, à quelque niveau que ce soit. En plus du déficit démocratique considérable que représente cette exclusion, il est aussi temps de prendre conscience du potentiel dont se prive ainsi notre système.

Lorsque l'on parle d'accès à la participation politique, on observe une autre distinction : on peut le faire par la grande porte, lorsqu'on dispose de droits politiques formels, mais on peut aussi passer par la petite porte.

A la Journée nationale près de 30 thèmes ont été discutés en groupes.



Dans le canton de Zurich par exemple, la commune de Kloten a décidé d'organiser des « Landsgemeinde » et d'inviter l'ensemble de la population à présenter des projets pour améliorer la cohésion sociale et la qualité de vie, et à voter pour les projets les plus prometteurs. La commune s'engagera ensuite pour que ces projets soient mis en œuvre ; dans le canton de Berne, une association a impliqué les enfants et les familles d'un quartier dans la conception et la réalisation de nouveaux espaces extérieurs ; un projet actif sur le plan national a choisi de donner la parole aux requérants d'asile mineurs qui sont arrivés en Suisse sans être accompagnés d'un parent. Ces enfants qui vivent des situations très difficiles ont pu réfléchir à leurs revendications et les transmettre aux autorités. Le point commun entre ces initiatives ? Permettre l'accès à la participation à ceux qu'on laisse derrière la porte.

Parfois, la porte est entrouverte. Dans ces cas-là, il faut souvent un petit coup de pouce pour inviter les gens à en franchir le seuil. C'est par exemple ce que fait la ville de Lausanne, où un bus citoyen va à la rencontre de la population pour l'informer de ses possibilités de participation.



Pour agir en faveur de la participation politique, il faut un changement de perspective : tous les habitants du pays, quelle que soit leur nationalité, doivent être considérés en tant que citoyens. Car agir en citoyen nécessite d'être reconnu comme tel.

Pour soutenir ce travail, la CFM a lancé en 2008 déjà le Programme «Citoyenneté». Ce programme encourage des projets qui explorent de nouvelles voies de participation et permettent à la population de se positionner, de s'exprimer, et de construire ensemble une société qui ressemble à ceux qui y vivent. Les projets mentionnés plus haut s'inscrivent dans ce Programme «Citoyenneté».

Entre 2008 et 2015, près de 80 projets ont été soutenus, déclinant la citoyenneté dans toute sa richesse.

Forte de ce succès et consciente qu'il y a encore du pain sur la planche avant que la participation politique de l'ensemble de la population soit une réalité, la CFM a décidé de lancer une nouvelle phase de son Programme «Citoyenneté». A cette occasion, une documentation a été élaborée. La brochure «Au cœur de la question» expose le concept de la citoyenneté que la CFM entend promouvoir. En complément, le flyer «Invitation à déposer un projet» précise la marche à suivre pour le dépôt d'une demande de financement. Enfin, pour

A l'«Open Space» de la Journée nationale, les participants ont échangé leurs expériences et leurs attentes.



17



18

permettre une approche plus concrète, le film « Un regard sur le quotidien » montre de quelle manière différents acteurs encouragent la citoyenneté dans la réalité qui est la leur.

Le 17 juin 2015, la Journée nationale «Echanger, créer, décider» fut l'occasion de convier un large public à réfléchir aux moyens d'encourager la citoyenneté. Catherine Neveu, directrice de recherche à l'Institut Interdisciplinaire d'Anthropologie du Contemporain à Paris et spécialiste de la citoyenneté depuis 26 ans, l'a relevé dans son exposé: la citoyenneté est quelque chose qui se développe, qui se construit, c'est un «éternel chantier». Le point fort de cette journée? L'«Open Space»! Répartis en groupes autour de plus de 30 sujets proposés par les participants eux-mêmes, tous ont donc discuté de leur vécu, de leurs attentes et d'idées de projets concrets ou ébauchées. Les quelque 140 personnes présentes ont ainsi pu mettre en pratique les éléments constitutifs du processus citoyen: la concertation, la co-construction et la codécision.

Les principaux défis à venir du point de vue du Programme: le suivi des projets qui ne cessent de se développer, ainsi que la recherche de collaborations permettant d'atteindre des publics toujours plus diversifiés et de diffuser les messages véhiculés par le Programme «Citoyenneté».

En 2015, le programme «Periurban» a posé les jalons pour les années à venir.

La date de remise pour les régions intéressées était fixée au printemps. L'offre de conseils en amont qui était disponible a contribué à assurer la qualité, dans la mesure où seuls des projets solides ont été soumis. Cela a facilité la tâche du secrétariat et du comité de projet ad hoc pour prendre leurs décisions. Six anciennes régions et trois nouvelles régions participeront au programme dans le cadre de la nouvelle phase, parfois avec des durées différentes.

Un autre projet très prometteur émanant du canton de Neuchâtel, qui avait été approuvé, a dû être suspendu momentanément en raison de difficultés financières de la commune de La Chaux-de-Fonds.

Cette année, l'échange d'expériences a eu lieu à Wohlen AG, où est domicilié le projet Toolbox. La rencontre était consacrée au bilan de la phase 2 du Programme. Chaque région de projet a présenté ses conclusions et résultats les plus importants.

Les personnes chargées de l'évaluation ont constaté que le Programme a permis de transposer les thèmes de l'intégration et de la cohésion sociale dans les régions des projets et de les traiter, ce qui n'avait pas été possible auparavant – ou ne l'avait été que dans une moindre mesure. Elles ont aussi constaté que, dans les régions de projets, le programme Periurban avait permis de créer des conditions contribuant à améliorer la cohabitation entre la population suisse et les immigrés. La

Encouragement de l'intégration en chiffres

Demandes de projets	51
Projets approuvés	23
Projets refusés/retirés	20
Demandes en suspens	8
Demandes préalables	58
Poursuite de projets	26
Projets achevés	12
Contributions allouées en CHF	2'385'200

La CFM soutient de nombreux projets dans le cadre des Programmes «Periurban» et «Citoyenneté».

Periurban Régions de projets	Phase 2 2012–2015	Phase 3 2016–2020
St. Galler Rheintal (SG)		
Unteres Freiamt (AG)		
Glarus Süd (GL)		
Chablais (VD/VS)		
Valais Central (VS)		
Fricktal (AG)		
Thal (SO)		
Wynental (AG)		
Sursee-Mittelland (LU)		

mise en réseau des structures et des acteurs sur le plan régional constitue un troisième aspect important.

Cette démarche régionale a un caractère de modèle en matière de collaboration avec les communes et les services axés sur la région. Au vu des expériences positives, plusieurs cantons se sont laissés inspirer pour la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux.

A l'occasion de la rencontre d'échange, plus de 30 participants ont mené des discussions approfondies sur des sujets comme la participation d'entreprises à l'encouragement de l'intégration, la participation des autorités communales, la participation politique des immigrés, mais aussi sur les questions de coopération et les défis financiers posés aux

communes en cette période de ressources se faisant plus rares. Le rapport final d'évaluation de la deuxième phase de Periurban paraîtra en 2016.

Les principaux objectifs de contact-citoyenneté, le programme initié conjointement avec le Pour-cent culturel Migros, sont l'engagement bénévole et la force d'innovation de la société civile dans le vivre ensemble interculturel. La diversité des idées de projet primées et réalisées est nettement apparue lors de la manifestation de clôture du deuxième cycle d'encouragement. Sur les 33 projets récompensés, 23 se sont terminés avec succès et 10 autres sont en voie d'achèvement. Au total, 630 personnes ont participé activement à la mise en œuvre, soit en moyenne 23 personnes par projet. Parmi celles-ci, 47 % étaient

des migrants, et 74 % des femmes. Les projets ont permis de toucher 12 300 personnes. Par rapport à la première phase du Programme 2012/2013, la participation a plus que doubler. La réussite s'exprime aussi dans le fait que de nombreux projets se poursuivront, même si le financement n'est que partiellement assuré. Ce sont surtout les médias locaux et régionaux qui ont fourni des informations sur les projets (134 articles) et ont ainsi interpellé le public. Ce succès encourage la CFM et le Pour-cent culturel Migros à poursuivre le programme et à élargir la coopération. Élément nouveau : ce programme sera reconduit sous la houlette du dialogue sur l'intégration « vivre ensemble » de la Conférence tripartite CTA sur les agglomérations. A travers ce dialogue, la CTA entend renforcer la cohésion sociale et accompagner contact-citoyenneté en tant que partenaire. L'appel à projet du nouveau cycle a été lancé fin 2015.



19

20

Citoyenneté

Période	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
2015 - 2017	90'000.00	CH	Projets scolaires en Education aux Droits Humains	éducation21
2015 - 2016	58'400.00	NE	J'habite ici, je participe!	Fédération neuchâteloise des communautés immigrantes
2015 - 2016	40'000.00	ZH	MAXIM interkulturell – Mehr als Theater	MAXIM Theater
2015 - 2016	15'000.00	CH	Politisieren zwischen den Welten	Yusuf Yesilöz
2015 - 2016	24'000.00	CH	Yolda – Unterwegs zwischen der Schweiz und der Türkei	Verein Yolda
2015 - 2016	15'000.00	CH	INTERMEZZO – Ein interkulturelles Theaterprojekt	Co-Produktion visch&fogel
2015 - 2017	25'000.00	CH	DAHEIM IN DER METROPOLE SCHWEIZ – eine Frage der Lebensqualität	Verein Metropole Schweiz
2015 - 2016	30'000.00	ZH	Landsgemeinde Kloten	Verein Landsgemeinde Kloten
2015 - 2016	30'000.00	CH	A travers la Suisse: l'atelier d'éthique sur l'immigration	Association Ethique & Cité
2015 - 2016	30'000.00	CH	Campus pour la démocratie	Fondation Dialogue
2015 - 2017	71'800.00	CH	Migrationsspuren vor Ort	Pour-cent culturel Migros
2015 - 2017	400'000.00	CH	Programme contact-citoyenneté III	CFM et Pour-cent culturel Migros
2015 - 2016	60'000.00	GE	C'est en participant qu'on devient citoyen	Université populaire albanaise UPA
2015 - 2016	25'000.00	BE	Schriftstellerin in Schulresidenz	artlink, bureau pour la coopération culturelle

Periurban

2016 - 2020	250'000.00	LU	Landschaf(f)t Zusammenleben	Regionaler Entwicklungsträger Sursee-Mittelland
2016 - 2017	50'000.00	GL	Glarus Süd sind wir	Gemeinde Glarus Süd
2016	45'000.00	AG	Toolbox Freiamt	Verein für Jugend und Freizeit
2016	50'000.00	VS	Agoris – bibliobus Né pour lire	Assocation Agoris
2016 - 2020	250'000.00	SO	Wir sind Eins – Das Generationenprojekt Thal	Region Thal
2016 - 2019	160'000.00	AG	mit.dabei – Fricktal	Anlaufstelle Integration Aargau AIA
2016	36'000.00	SG	Zusammenleben im St. Galler Rheintal – Mitenand statt nebetenand	Verein St. Galler Rheintal
2016 - 2020	250'000.00	AG	Impuls Zusammenleben	aargauSüd impuls

Autres

2015 - 2017	380'000.00	CH	Exposition Fuite – Protection – Intégration	Expoforum
-------------	------------	----	---	-----------

Sous le titre « Nous sommes la Suisse », la CFM a réalisé en 2015 dix portraits vidéo de migrants dotés de potentiel et a publié huit pistes de réflexion sur le sujet. L'édition d'automne de «terra cognita» est également consacrée à ce thème. En 2015, le programme d'encouragement « Citoyenneté » a été lancé pour la deuxième fois. La citoyenneté est expliquée et visualisée à travers de nouveaux documents, deux brochures et un DVD.



Dix portraits vidéo, dix cartes postales et huit pistes de réflexion sur le potentiel des migrants.

Depuis sa fondation, la Suisse a mis à profit la capacité d'innovation, l'inventivité et la créativité des immigrés. Cependant, il arrive trop souvent que l'on n'évoque les migrants que sous l'angle de leurs lacunes. C'est pourquoi, à l'occasion de la Conférence de presse du 17 décembre 2015, la CFM a réalisé dix portraits vidéo et dix

cartes postales de migrants. Le but de cette série est de mettre en lumière les capacités personnelles, les talents et les qualifications des immigrés et de leurs familles. En complément, la CFM a publié huit pistes de réflexion appelées à susciter le débat sur le potentiel des migrants, au-delà de l'aspect purement économique, et à évoquer de possibles démarches.



21



22

En 2015, la CFM a publié deux numéros de «terra cognita». Le numéro du printemps 2015 se dédie aux émotions et sensibilités suscitées par la migration. L'édition d'automne approfondit le thème de l'année, le potentiel des migrants.



terra cognita 26 Emotions et sensibilités

La migration : il n'y a guère de sujet qui suscite autant d'émotions. Craintes, colère, ressentiment, incertitudes, malaise diffus parmi la population établie, mais aussi blessures et vécus douloureux de discrimination chez les immigrés. Si les émotions négatives dominent le plus souvent, elles n'occulent pas les sentiments positifs de bonheur et d'appartenance. Ni la contestation humoristique et les paradoxes ludiques contre l'exclusion. terra cognita vous emmène dans ce monde d'émotions, à travers récits et impressions, interviews et analyses, entretiens (fictifs) et essais, qui vous procureront un bon moment de lecture.



terra cognita 27 Potenzial

On entend beaucoup parler de «potentiel» aujourd'hui. La situation politique actuelle ainsi que l'intérêt (médiatique) massif suscité par la présence de migrants en Suisse soulèvent la question de l'appréciation du potentiel. Les compétences et talents de ces nouveaux venus sont-ils reconnus et valorisés ? Quels mécanismes conduisent à une pensée compartimentée qui fausse le regard sur la réalité ? Un potentiel qui ne serait pas économiquement valorisable est-il pensable ? terra cognita débat de la question du potentiel d'un point de vue légèrement différent et propose un contre-point aux approches habituelles par rapport aux migrants, mais également à la Suisse en tant que société de migration.



23



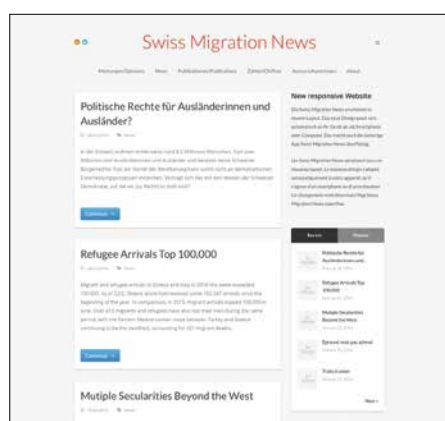
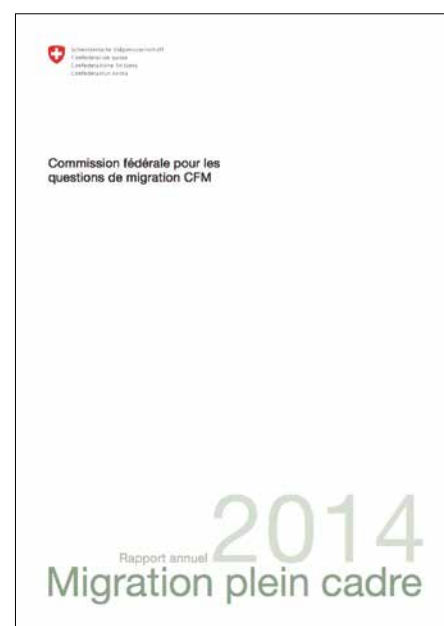
Citoyenneté: échanger, créer, décider.

La CFM souhaite encourager la citoyenneté, car elle est d'avis qu'il est important d'impliquer de larges couches de la population dans les processus politiques. Elle est convaincue qu'inclure l'ensemble des habitants dans les prises de décision représente un gain indéniable pour la démocratie. En 2015, la CFM a lancé le Programme « Citoyenneté » pour la deuxième fois.

Forte des expériences recueillies et dans le but de faciliter la compréhension du Programme, la CFM a réalisé deux brochures et un DVD : « Citoyenneté : Au cœur de la question », « Citoyenneté : Invitation à déposer un projet » et le DVD « Citoyenneté : Un regard sur le quotidien ». Les documents aideront les gestionnaires de projets et les personnes intéressées à saisir les messages essentiels du Programme et à soumettre des projets sur cette base. Le DVD illustre le Programme « Citoyenneté » par le biais de projets concrets et présente des projets modèles.

Rapport annuel 2014 : Migration plein cadre

Le rapport annuel 2014 de la CFM résume les principales activités et les publications de la Commission au cours de l'exercice. Il donne également un aperçu des principaux développements du domaine de la migration sur le plan national et international.



Blog www.migration-news.ch

Le blog www.migration-news.ch de la CFM a été ravivé en 2015 et se présente avec une nouvelle mise en page.

Départ et bienvenue

Après 14 années d'activité en tant que responsable de l'information, Elsbeth Steiner, qui était également cheffe suppléante, a pris une retraite anticipée. Nous la remercions chaleureusement pour son grand engagement et sa longue expérience et souhaitons la bienvenue à son successeur, Sibylle Siegwart!

Commission fédérale des migrations

31 décembre 2015

Membres

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

Fiammetta Jahreiss, linguiste, Vice-présidente

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

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

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

Ruth Derrer Balladore, représentante de l'Union patronale suisse

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

Carmel Fröhlicher-Stines, experte, psychologue

Giuseppina Greco, représentante de la Conférence des délégués cantonaux et communaux à l'intégration des étrangers CDI

Alagipody Gunaseelan, expert, infirmier et médiateur interculturel

Radouan Jelassi, expert, imam

Dieter Kläy, représentant de l'Union suisse des arts et métiers USAM

Albana Krasniqi Malaj, experte, formatrice d'adultes

Reto Lindegger, représentant de l'Association des Communes Suisses ACS

Luzolo Raoul Lembwadio, expert, psychologue

Inés Mateos, experte en formation et diversité

Ruedi Meier, représentant de l'Union des villes suisses

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

Eva Palasthy, experte, pédagogue

Dragica Rajcic, experte, écrivaine

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

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

Rita Schiavi Schächli, 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

Denis Torche, représentant de Travail Suisse

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

Elodie Morand, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration

Sylvana Béchon, collaboratrice spécialisée, relecture

Alice Uehlinger, responsable du web et administratrice

Oxel Suarez, apprenti

Photos

- 1 Lors de la conférence de presse annuelle, la CFM déclare que les réfugiés et les admis provisoires ne doivent pas être soumis à des contingents.
- 2 Daniel Foppa, chef de la rubrique suisse du Tages-Anzeiger et Alain Jeannet, rédacteur en chef de L'Hebdo, en discussion avec Elsbeth Steiner, responsable de l'information, sur le thème «La migration dans les médias».
- 3 Fiammetta Jahreiss, vice-présidente, salue les participants à la Journée annuelle.
- 4 Près de 240 personnes participaient à la Journée annuelle.
- 5 Ilija Trojanow, écrivain, interrogé sur le potentiel de la société de migration.
- 6 Thomas Facchinetti, Président de la Ville de Neuchâtel, présente l'approche de Neuchâtel sur l'encouragement du potentiel.
- 7 Journée annuelle dirigée par Simone Prodolliet.
- 8 Intermezzo musical: Meduoteran avec Srdjan Vukašinović et Taylan Arian, accordéon et baglama.
- 9 A la Journée annuelle, Rohit Jain, ethnologue, tient un exposé intitulé: «Le monde frappe et personne n'entend...»
- 10 Discussion dirigée par Inés Mateos, membre de la Commission.
- 11 Walter Leimgruber, président, interviewé par les médias télévisés.
- 12 Destination: Hertenstein, lieu de la séance plénière de deux jours.
- 13 La Présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga, invitée à la dernière séance plénière de l'année, informe sur la situation actuelle dans le domaine de l'asile.
- 14 Dragica Rajčić, membre de la Commission, assiste à une manifestation avant le vote sur le règlement de participation de la Ville de Berne.
- 15 Elodie Morand, collaboratrice scientifique au Secrétariat de la CFM, dirige la Journée nationale du Programme Citoyenneté.
- 16 Discussion en plénière à la Journée nationale «Citoyenneté».
- 17 Fête des cultures à Weinfelden dans le cadre du Programme Periurban.
- 18 Programme spécial Enfants à la Fête des cultures à Weinfelden.
- 19 La Présidence et le Secrétariat de la CFM à une séance de travail de deux jours.
- 20 Rétrospective sur la période législative 2012-2015 et remerciements aux membres sortants.
- 21 Avec ses publications, la CFM entend apporter sa contribution au transfert de connaissances sur les questions de migration.
- 22 Toutes les séances de la Commission sont assurées par la traduction simultanée.
- 23 Elsbeth Steiner, cheffe suppléante et responsable de l'information du Secrétariat de la CFM, à la Journée annuelle.

Editrice

Commission fédérale
des migrations CFM
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern
www.ekm.admin.ch

Textes

Secrétariat de la CFM

Traduction

Florian Mayr

Photos

Keystone: p. 4, 8, 11; Swissinfo: p. 6;
Christoph Schütz: p. 23
Autres: Secrétariat de la CFM
et Alex Uelinger

Rédaction

Sibylle Siegwart

Graphisme

bertschidesign

Réalisation

medialink, Zürich

Impression

Cavelti AG, Gossau

Distribution

Vente des publications OFCL, Berne
Article: 420.910.15F
www.bundespublikationen.admin.ch

© CFM | 2016

