

18. Juni 2013

Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011–2012

Zusammenfassung

Die verschiedenen Bundesstellen, die in die schweizerische Migrationsaussenpolitik involviert sind, arbeiten seit über zehn Jahren eng zusammen. In dieser Hinsicht leistet die Schweiz auf internationaler Ebene Pionierarbeit. Die Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit wurde 2011 verbessert, gestützt auf den Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Bericht), von dem der Bundesrat im Februar 2011 Kenntnis genommen hatte. Sie umfasst heute drei Stufen: das Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum) auf Stufe Direktoren, der Ausschuss für Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss) auf Stufe Vizedirektoren sowie die Arbeitsgruppen für Regionen, Länder und Schwerpunktthemen. Die wichtigsten Akteure sind das EJPD (BFM als das für die schweizerische Migrationspolitik zuständige Amt und fedpol), das EDA (DEZA und PD) und das SECO.

Der IMZ-Bericht 2011 sieht Folgendes vor: «Das IAM-Plenum erstellt für das EJPD und das EDA jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates. Der Bericht soll als Grundlage für die Festlegung der migrationsaussenpolitischen Prioritäten für das Folgejahr oder auch mittelfristig dienen. Er kann auch als Grundlage für Berichte zuhanden des Parlaments verwendet werden.» In diesem Sinn hat der IMZ-Ausschuss beschlossen, für 2011 und 2012 einen einzigen Tätigkeitsbericht zu erstellen. So haben das EJPD (BFM) und das EDA (DEZA und PD) einen Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011–2012 in Form eines Aussprachepapiers verfasst.

Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat das erwähnte Aussprachepaper vom 7. Juni 2013 zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig hat er beschlossen, dass das Aussprachepaper vom EJPD (BFM) und dem EDA (PD und DEZA) anzupassen und in einen Bericht des Bundesrates zu überführen sei, mit dem das Parlament über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011–2012 sowie über die für 2013 geplanten politischen Aktivitäten informiert werden soll.

Einerseits präsentiert der Bericht des Bundesrates die wichtigsten Aktivitäten 2011 und 2012 der schweizerischen Migrationsaussenpolitik. Davon sind einige besonders hervorzuheben: Im Jahr 2011 übernahm die Schweiz die Präsidentschaft des Globalen Forums für Migration und Entwicklung (GFMD) und konnte dank dieser Erfahrung einen überaus geschätzten Beitrag zum Forum 2012 leisten, das von Mauritius präsiert wurde. Am 14. Februar 2011 unterzeichnete Bundesrätin Simonetta Sommaruga ein Memorandum of Understanding zur Schaffung einer Migrationspartnerschaft mit Nigeria. Ein ähnliches Abkommen wurde am 11. Juni 2012 mit Tunesien geschlossen. Es wurden verschiedene Treffen organisiert zur Umsetzung dieser beiden Partnerschaften sowie der Partnerschaften, die 2010 mit den Ländern des Westbalkans (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo) vereinbart wurden. Ausserdem haben das EDA (DEZA und PD) und das EJPD (BFM) aufgrund der aktuellen Lage in den entsprechenden Regionen ihre Massnahmen für einen besseren Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen («Protection in the Region») in Jordanien, Libanon, Syrien und am Horn von Afrika verstärkt. Zahlreiche offizielle Treffen haben zudem den Whole-of-Government-Ansatz der Schweiz im Migrationsbereich gefördert und den Informationsaustausch mit den Behörden verschiedener Drittstaaten erleichtert.

Andererseits zeigt der Bericht, wie die verschiedenen Amtsstellen bzw. Departemente den Bundesratsbeschluss zum Aussprachepaper über eine mögliche Verknüpfung der Migrationsaussenpolitik mit anderen Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit umgesetzt haben.

Und schliesslich legt der Bericht die Erkenntnisse aus den vergangenen Jahren sowie die Perspektiven des Bundesrates für 2013 dar.

1. Ausgangslage

Die Migration ist ein komplexes Phänomen, das praktisch alle Bereiche der Politik berührt. Eine kohärente Migrationspolitik muss deshalb eine Verknüpfung herstellen zwischen dem Bereich der Migration und anderen Bereichen, beispielsweise der Entwicklung. Sie muss auch den verschiedenen Interessen der Schweiz im Migrationsbereich Rechnung tragen (Rückkehr, Prävention irregulärer Migration, Schutz von Flüchtlingen, Migration und Entwicklung, irreguläre Migration und Arbeitsmarkt, internationale Gouvernanz der Migration). Dies bedingt eine umfassende Abstimmung zwischen den Departementen. Die verschiedenen Bundesstellen, die in die schweizerische Migrationsaussenpolitik involviert sind, arbeiten seit über zehn Jahren eng zusammen. In dieser Hinsicht leistet die Schweiz auf internationaler Ebene Pionierarbeit. Die Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit wurde 2011 verbessert, gestützt auf den Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Bericht), von dem der Bundesrat im Februar 2011 Kenntnis genommen hatte. Sie umfasst heute drei Stufen: das IAM-Plenum¹ auf Stufe Direktoren, der IMZ-Ausschuss² auf Stufe Vizedirektoren sowie die Arbeitsgruppen für Regionen, Länder und Schwerpunktthemen. Die wichtigsten Akteure sind das EJPD (BFM als das für die schweizerische Migrationspolitik zuständige Amt und fedpol), das EDA (DEZA und PD) und das SECO.

Der IMZ-Bericht 2011 sieht Folgendes vor: «Das IAM-Plenum erstellt für das EJPD und das EDA jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates. Der Bericht soll als Grundlage für die Festlegung der migrationsaussenpolitischen Prioritäten für das Folgejahr oder auch mittelfristig dienen. Er kann auch als Grundlage für Berichte zuhanden des Parlaments verwendet werden.» Der IMZ-Ausschuss hat beschlossen, für 2011 und 2012 einen einzigen Tätigkeitsbericht zu erstellen. Die Schwerpunkte der Migrationsaussenpolitik waren 2011 auf multilateraler Ebene die schweizerische Präsidentschaft des Globalen Forums für Migration und Entwicklung und auf bilateraler Ebene die Ausarbeitung respektive Stärkung der Migrationspartnerschaften mit Nigeria und den Staaten des Westbalkans. Im Jahr 2012 kamen Ziele in Bezug auf Nordafrika und die Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen hinzu, wie auch in der Informationsnotiz an den Bundesrat vom Mai 2012 über die Ziele des IMZ-Ausschusses für 2012 erwähnt.

2. Allgemeiner Rahmen

2.1. Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Bericht)

Im Februar 2011 nahm der Bundesrat vom Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit Kenntnis, den das EDA und das EJPD gemeinsam ausgearbeitet hatten. Dieser Bericht hat eines der Ziele der schweizerischen Migrationspolitik bestätigt, nämlich eine wirksame Steuerung der internationalen Migration, die in einem sicheren und legalen Rahmen sowie unter Wahrnehmung der Rechte und Interessen aller Beteiligten stattfinden soll. Der Bericht hat auch die drei Grundsätze der schweizerischen Migrationsaussenpolitik bekräftigt. Gemäss diesen Grundsätzen betrachtet die Schweiz die Migration als globales Phänomen, das sowohl Herausforderungen als auch Chancen mit sich bringt (*ganzheitlicher Ansatz*), die in Zusammenarbeit mit den Herkunfts-, Transit- und Zielländern (*partnerschaftlicher Ansatz*)

¹ Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum)

² Ausschuss für Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss)

und mit einem kohärenten Einsatz der innen- und aussenpolitischen Instrumente sowie einer engen interdepartementalen Abstimmung (*Whole-of-Government-Ansatz*) angegangen werden müssen.

2.2. Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik

Anfang 2012 wurde insbesondere im Parlament und in den Medien die Debatte über eine strikte Konditionalität zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit im Rückübernahmebereich wieder aufgenommen. Der IMZ-Ausschuss ist überzeugt, dass die Kohärenz auf verschiedenen Ebenen das wirksamste Mittel ist, um die Interessen der Schweiz im Rückkehrbereich zu wahren und die Zusammenarbeit im Rückübernahmebereich konkret zu verbessern.

- Kohärenz der Migrationspolitik: Ein umfassender Ansatz im Migrationsbereich und eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Parteien sind wirksame Mittel, um die Zusammenarbeit im Rückübernahmebereich zu verbessern oder wieder aufzunehmen. Das Instrument der Migrationspartnerschaft ist in dieser Hinsicht besonders geeignet, wie das weiter unten erwähnte Beispiel der Migrationspartnerschaft mit Tunesien zeigt.
- Synergien in der internationalen Zusammenarbeit: Das Thema der Migration ist in der neuen Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 der DEZA und des SECO fest verankert; zudem hat die Direktion eine Strategie des Globalprogramms Migration und Entwicklung der DEZA verabschiedet. Dies ist einerseits auf die Bedeutung der Migration für die Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen, denn die Migration ist ein wichtiges Element in den Programmen zur ländlichen Entwicklung, zur Berufsbildung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Diese Botschaft trägt andererseits auch der innenpolitischen Forderung Rechnung, wonach die Interessen der Schweiz im Migrationsbereich angemessen zu berücksichtigen sind – beispielsweise durch die Bevorzugung eines globalen Ansatzes oder durch ein Engagement der DEZA und des SECO in den laufenden Migrationspartnerschaften.
- Synergien in anderen Bereichen der bilateralen Beziehungen: Auf Antrag des Bundesrates haben das EJPD, das EDA und das EVD ein Aussprachepapier für den Bundesrat ausgearbeitet. Darin werden Möglichkeiten geprüft, wie die Migrationspolitik, und insbesondere das Thema der Rückübernahme, mit anderen aussenpolitischen Dossiers, die nicht in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fallen, verknüpft werden kann. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2012 bekräftigt, dass die konkreten Möglichkeiten zur Schaffung solcher Verknüpfungen fallweise zu prüfen sind und dass dabei das Gesamtinteresse der Schweiz massgebend sein muss. Gleichzeitig hat er das BFM beauftragt, eine Liste der Schwerpunktländer in Bezug auf die Rückkehrperspektive zu erstellen, die innerhalb der IMZ-Struktur zu behandeln ist. Diese Liste wurde an der Sitzung vom 16. August 2012 vorgestellt. Das EDA und das EVD wurden beauftragt, das EJPD gemäss dieser Liste zeitgerecht über konkrete Möglichkeiten zur Verknüpfung der Migrationspolitik mit anderen Bereichen der allgemeinen Aussenpolitik oder der Aussenwirtschaftspolitik zu informieren.

3. Wichtigste Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011–2012

3.1. Globales Forum für Migration und Entwicklung

Im Jahr 2011 hat die Schweiz die Präsidentschaft des GFMD³ übernommen, vertreten durch den Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit. Das GFMD ist zurzeit die wichtigste globale Plattform, auf der Themen der Migration und Entwicklung diskutiert werden. Sie wurde 2006 auf Initiative von Kofi Annan, dem damaligen UNO-Generalsekretär, ins Leben gerufen und steht allen Mitgliedstaaten der UNO offen. Das Forum soll den informellen Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern sowie anderen Akteuren, insbesondere der Zivilgesellschaft und den internationalen Organisationen, fördern. Das vorrangige Ziel der Schweizer Präsidentschaft des GFMD im Jahr 2011 war es, einen praxisorientierten Dialog zwischen den Staaten zu schaffen. In enger Zusammenarbeit mit den interessierten Staaten hat die Schweiz vierzehn regionale Treffen auf vier Kontinenten organisiert. Diese regionalen Workshops drehten sich um die berufliche Mobilität und ihr Potenzial für die Entwicklung, die Koordination im Kampf gegen die irreguläre Migration und die konkreten Instrumente zur Unterstützung der Migrations- und Entwicklungspolitik. An der Abschlusskonferenz, die im Dezember in Genf stattfand und an der 165 Staaten und 30 internationale Organisationen mit Beobachterstatus teilnahmen, wurden die Ergebnisse dieser Treffen auf internationaler Ebene besprochen. Die daraus hervorgegangenen Empfehlungen wurden im Schlussbericht der Schweizer Präsidentschaft des GFMD zusammengefasst. Mit ihrem praxisorientierten Ansatz leistete die Schweiz einen von der internationalen Gemeinschaft überaus geschätzten Beitrag zu einer besseren internationalen Zusammenarbeit im Migrations- und Entwicklungsbereich. Auch die Schweiz selber konnte in mehrfacher Hinsicht einen grossen Nutzen aus ihrer Präsidentschaft des GFMD ziehen und wird auch noch in den kommenden Jahren davon profitieren:

- Die Schweiz konnte die Diskussion zu Themen der Migration, die sie als politisch wichtig erachtet (irreguläre Migration, berufliche Migration, Schutz der Rechte der Migrationsbevölkerung, Rolle der Migrantinnen und Migranten und deren Beitrag zur Entwicklung), in einem multilateralen Rahmen auf hoher Ebene vorantreiben. Der Schlussbericht des GFMD 2011 dient für die kommenden Jahre als zentrales Referenzdokument im internationalen Migrationsdialog.
- Das GFMD hat die Bemühungen zur Einbindung der Migrationsthematik in die Entwicklungszusammenarbeit sowohl in konzeptioneller als auch operationeller Hinsicht unterstützt und diese in einen Gesamtzusammenhang gestellt.
- Die Schweiz konnte sich ein Bild darüber machen, welche Prioritäten und Interessen die zahlreichen Staaten und anderen wichtigen Akteure, darunter die Schweizer Zivilgesellschaft, im Bereich der Migration und Entwicklungspolitik haben.
- Die Schweiz konnte ihr Beziehungsnetz, das sie mit staatlichen und nicht staatlichen Akteuren auf der ganzen Welt im Migrations- und Entwicklungsbereich unterhält, erheblich ausbauen. Am Rande des GFMD fanden auch verschiedene bilaterale Treffen auf hoher Ebene statt. Dabei wurden mit Ländern, die für die Schweiz von Bedeutung sind, konkrete Fragen der bilateralen Migrationszusammenarbeit besprochen. So führte das Treffen zwischen dem Schweizer Staatssekretär und seinem nigerianischen Amtskollegen beispielsweise dazu, dass für den Sonderflug nach Lagos vom 6. Dezember 2011 schliesslich doch noch 26 Laissez-Passer ausgestellt wurden.

Dank ihrer Erfahrungen aus der Präsidentschaft des GFMD 2011 konnte die Schweiz einen überaus geschätzten Beitrag zum Forum 2012 leisten. Dieses wurde von der Republik Mauritius präsidiert und lehnte sich an das dezentralisierte Format der Schweizer Präsidentschaft an. Die Schweiz hat im Rahmen dieses Forums zwei Seminare organisiert. Themen waren

³ Global Forum on Migration and Development (GFMD)

einerseits die Kohärenz im Zusammenhang mit der Migrationsentwicklung und andererseits die Einbindung der Migration in die Entwicklungsplanung, insbesondere in die Strategien zur Armutsbekämpfung. Gleichzeitig hat die Schweiz die Notwendigkeit einer stärkeren Interaktion mit anderen Interessengruppen hervorgehoben; dazu gehören beispielsweise die Zivilgesellschaft oder die Organisationen der UNO, die unter dem Dach der Global Migration Group zusammengefasst sind. Ausserdem hat sich die Schweiz an der 67. UNO-Generalversammlung 2012 aktiv in die Verhandlungen über die Modalitäten des für 2013 geplanten «High Level Dialogue on International Migration and Development» eingebracht.

3.2. Migrationspartnerschaften

3.2.1. Migrationspartnerschaft mit Nigeria

Am 14. Februar 2011 hat Bundesrätin Simonetta Sommaruga ein Memorandum of Understanding zur Schaffung einer Migrationspartnerschaft mit Nigeria unterzeichnet. Das Konzept der Migrationspartnerschaft, das seit dem 1. Januar 2008 im neuen Ausländergesetz verankert ist (Art. 100 Abs. 1 AuG), ermöglicht der Schweiz, ihre Interessen im Migrationsbereich zu verfolgen und gleichzeitig den Interessen des Partnerstaates Rechnung zu tragen. Im Dialog mit den Partnerstaaten sucht die Schweiz konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der Migration (z. B. irreguläre Migration, Rückkehr, Menschenhandel) und versucht, die damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Chancen zu nutzen. Dies ist die erste Migrationspartnerschaft, welche die Schweiz mit einem afrikanischen Staat abgeschlossen hat. Im Rahmen dieser Partnerschaft sollen jährlich zwei Migrationsdialoge (Joint Technical Committee) durchgeführt werden. Der erste Migrationsdialog fand im Juni 2011 in Abuja statt. Dabei wurde die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der Migration konkretisiert.

Am Joint Technical Committee vom Februar 2012 wurde unter der Leitung des Direktors des BFM und des Chefs der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA über die Umsetzung der verschiedenen gemeinsamen Projekte (Vocational Training und Zusammenarbeit mit der Diaspora als Akteur der Entwicklung, Zusammenarbeit im Rahmen des GFMD, Austausch Aufenthalte in der Schweiz zur beruflichen Weiterbildung, Bekämpfung des Menschenhandels usw.) sowie über die Fragen der Rückkehr, einschliesslich der Sonderflüge, diskutiert. Die beiden Regierungen haben bekräftigt, dass der freiwilligen Rückkehr (Rückkehrhilfe, begleitete oder nicht begleitete Linienflüge) Priorität einzuräumen ist, dass aber auch Sonderflüge als äusserste Massnahme möglich sein sollen. Diesbezüglich wurde daran erinnert, dass die Zwangsmassnahmen, die grundsätzlich so mild als möglich zu gestalten sind, nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit verstärkt werden können. Im Anschluss an dieses Joint Technical Committee wurden im Mai und September 2012 zwei Sonderflüge nach Lagos durchgeführt, die problemlos verliefen. Dabei wurden 32 Personen rückgeführt. Lediglich vier Personen mussten unter Anwendung von verstärkten Zwangsmassnahmen rückgeführt werden. Das zweite Joint Technical Committee fand im November 2012 in Abuja statt.

Somit wurde das für 2012 gesetzte Ziel, die Umsetzung der Partnerschaft (regelmässiger Dialog, gemeinsame Projekte) zu verstärken und ein für beide Länder akzeptables Standardverfahren für den Weisungsvollzug zu entwickeln, vollumfänglich erreicht.

3.2.2. Migrationspartnerschaften mit den westlichen Balkanstaaten

Im Rahmen der Migrationspartnerschaften, die mit Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Kosovo abgeschlossen wurden, fanden 2011 mehrere bilaterale Migrationsdialoge statt. Gegenwärtig bestehen rund 25 Kooperationsprojekte, die sich mit dem Migrationsmanage-

ment und der Prävention irregulärer Migration befassen. Ein kürzlich gestartetes Projekt sieht einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf Fragen der Migration und der Entwicklung unter Beteiligung der Diaspora vor. Im Dezember 2011 hat der IMZ-Ausschuss eine neue Strategie zur Weiterentwicklung der Migrationspartnerschaften mit den Westbalkanstaaten bis 2015 verabschiedet. Diese Strategie setzt auf einen umfassenden und partnerschaftlichen Ansatz in Bezug auf die Migration. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Bereiche Rückkehr und Reintegration, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung, die Prävention der irregulären Migration, die reguläre Migration sowie die regionale Zusammenarbeit. Die Strategie sieht ein Engagement von rund 20 Millionen CHF während vier Jahren vor (Beiträge der DEZA, des BFM, der AMS, des SECO und des Fürstentums Liechtenstein).

Das Ziel für 2012 war, diese drei Migrationspartnerschaften in einem stärkeren Mass umzusetzen und dem Phänomen der vermehrten Migration von Roma, die in einem praktisch visumfreien Europa (mit Ausnahme von Kosovo) keine sozioökonomischen Perspektiven haben, besser Rechnung zu tragen. Im Sommer 2012 fanden Migrationsdialoge mit diesen drei Ländern statt. Wegen des Anstiegs der Asylgesuche von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (ohne Kosovo) war die Visaliberalisierung und deren Auswirkungen ein Schwerpunktthema dieser Dialoge. Das BFM hat Anfang August 2012 auf dieses Phänomen reagiert und besondere Massnahmen eingeführt für Asylgesuche von Staatsangehörigen aus europäischen Staaten, die als sicher gelten – beispielsweise eine Beschleunigung des Asylverfahrens, wobei Gesuche innerhalb von 48 Stunden behandelt werden. Die Migrationsdialoge mit den Behörden von Serbien sowie Bosnien und Herzegowina, die im Herbst 2012 stattfanden, boten eine Plattform, um fachliche Fragen zu besprechen und sich der Unterstützung durch die Behörden zu versichern.

3.2.3. Migrationspartnerschaft mit Tunesien

Die Schweiz hat rasch auf die politischen Umwälzungen in Nordafrika reagiert. Am 11. März 2011 hat der Bundesrat beschlossen, das Engagement der Schweiz in Nordafrika mittelfristig erheblich zu verstärken. Die verschiedenen Aktivitäten der Schweiz hinsichtlich des Demokratisierungsprozesses und der wirtschaftlichen Entwicklung haben dazu beigetragen, günstige Rahmenbedingungen für eine stärkere Migrationszusammenarbeit zu schaffen. Am 11. Juni 2012 unterzeichnete Bundesrätin Simonetta Sommaruga ein Memorandum of Understanding zur Schaffung einer Migrationspartnerschaft mit Tunesien, ein Abkommen über den Austausch von jungen Berufsleuten sowie ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Darin werden insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Rückübernahme und der Reintegration geregelt. Im Rückkehrbereich sind zwischen Januar 2011 und Ende Dezember 2012 insgesamt 931 Personen per Linienflug nach Tunesien zurückgekehrt. Ausserdem wurde am 15. Juli 2012 ein Programm zur freiwilligen Rückkehr und soziprofessionellen Integration lanciert (zwischen Mitte Juli und Ende Dezember 2012 sind im Rahmen dieses Programms 228 Personen zurückgekehrt). Sonderflüge nach Tunesien sind möglich, und zwischen November 2011 und Dezember 2012 wurden insgesamt 10 Personen auf diesem Weg rückgeführt. Ende 2012 musste festgestellt werden, dass die Verfahren zur Identifizierung von Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, und zur Ausstellung von Laissez-passer durch die tunesischen Behörden immer noch sehr langsam sind.

Dass diese Migrationspartnerschaft und die beiden Abkommen (Rückübernahme und Austausch von jungen Berufsleuten) so rasch verhandelt werden konnten beweist, dass die Entscheidung für einen umfassenden Ansatz in Bezug auf die Migration richtig war. Denn dieser Ansatz berücksichtigt nicht nur die Herausforderungen, die dieses Phänomen mit sich bringt, sondern auch die damit verbundenen Chancen. Ebenso werden die Interessen aller Parteien ausgewogen berücksichtigt, damit auch für sensible Bereiche wie die Rückkehr konstruktive

Lösungen gefunden werden. So hat der Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit Anfang 2012 ein Mandat für Tunesien und Algerien erhalten zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr. Dieses Ziel soll im Rahmen eines umfassenden Ansatzes im Migrationsbereich und im Einklang mit den bestehenden Engagements der Schweiz verfolgt werden. Im April 2012 hat er ein ähnliches Mandat für Marokko erhalten. Eine interdepartementale Mission unter der Leitung des Sonderbotschafters ist Ende Oktober zu diesem Zweck nach Rabat gereist. Die marokkanischen Behörden haben Interesse an einer umfassenden Zusammenarbeit mit der Schweiz gezeigt. Die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich bleibt hingegen blockiert. In Algerien wurden im Laufe des Jahres 2012 verschiedene Massnahmen getroffen, die bisher aber noch nicht von Erfolg gekrönt sind.

3.3. Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen in Jordanien, Libanon und Syrien / Engagement der Schweiz am Horn von Afrika

Das EDA (DEZA und PD) und das BFM setzen sich seit einigen Jahren gemeinsam für einen stärkeren Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen ein («Protection in the Region», PiR). Die entsprechenden Programme sollen 1) dazu beitragen, dass die vertriebenen Personen so rasch als möglich Schutz finden, 2) die Erstaufnahmeländer in ihren Bemühungen zur Einführung effizienter Asylsysteme unterstützen und 3) einen Beitrag zur Verringerung der sekundären, irregulären Migrationsströme leisten. Die rasche Verschlechterung der Situation in Syrien hat die Schweiz im Jahr 2012 dazu bewogen, ihr Programm zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen auszuweiten, um die Nachbarländer Syriens, insbesondere den Libanon und Jordanien, in ihren Bemühungen zur Aufnahme und zum Schutz der syrischen Flüchtlinge zu unterstützen. Die Schweiz hat 2012 ebenfalls beschlossen, ihr Engagement am Horn von Afrika zu verstärken und sich dabei auf die Ernährungssicherheit, die Friedens- und Gesundheitsförderung und das Migrationsmanagement zu konzentrieren. Diese neue Strategie der Schweiz für das Horn von Afrika (Lead EDA), die auch das BFM einbezieht, sieht ein stärkeres Engagement im Migrationsbereich auf drei Ebenen vor: 1) Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen, 2) Zusammenarbeit mit der Diaspora im Entwicklungsbereich, 3) regionaler Migrationsdialog über die IGAD⁴. Die Aktivitäten stützen sich auf den Einsatz der humanitären Hilfe und werden mit dem Programm zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen verbunden, das zurzeit im Jemen umgesetzt wird.

3.4. Weitere Aktivitäten

Über diese Schwerpunkttätigkeiten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011 und 2012 hinaus erfolgte auch in verschiedenen anderen Bereichen eine interdepartementale Abstimmung innerhalb der IMZ-Struktur. Dies vor allem im Rahmen der verschiedenen Arbeitsgruppen (Diaspora, Europa, internationaler Migrationsdialog, Nigeria, Nordafrika, PiR Horn von Afrika/Jemen, PiR Syrien/Jordanien/Libanon, Sri Lanka, Westafrika und Westbalkan), aber auch innerhalb des IMZ-Ausschusses und des IAM-Plenums. Aus der IMZ-Struktur sind zwischen den verschiedenen Amtsstellen gute Kontakte entstanden, die auch über diese Struktur hinaus zu einer besseren Zusammenarbeit geführt haben.

Ausserdem hat Bunderätin Simonetta Sommaruga am 14. Oktober 2011 ein Abkommen über die Migrationszusammenarbeit mit Guinea unterzeichnet. Dieses Abkommen regelt Fragen der Einreise, des Aufenthalts und der Rückkehr. Es geht über ein herkömmliches Rückübernahmeabkommen hinaus und umfasst auch die Hilfe bei der Wiederansiedlung oder die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Menschenhandel.

⁴ Intergovernmental Authority on Development (IGAD), regionaler Zusammenschluss von acht Staaten am Horn von Afrika.

Zwischen 2011 und 2012 fanden zudem zahlreiche offizielle Treffen zum Thema der Migration statt, was insbesondere dem Engagement des Sonderbotschafters für internationale Migrationszusammenarbeit zu verdanken ist. Diese Treffen haben in erster Linie den Whole-of-Government-Ansatz der Schweiz im Migrationsbereich gefördert und den Informationsaustausch mit den Behörden verschiedener Drittstaaten erleichtert.

4. Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zum Aussprachepapier über eine mögliche Verknüpfung der Migrationsaussenpolitik mit anderen Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit

An der Sitzung des Bundesrates vom 15. Juni 2012 wurden die verschiedenen Departemente der Bundesverwaltung ersucht, mögliche Verknüpfungen zwischen der Migrationspolitik und anderen aussenpolitischen Dossiers zu erwägen. Infolgedessen hat das BFM an der Sitzung des IMZ-Ausschusses vom 16. August 2012 eine Liste der Schwerpunktländer im Rückkehrbereich präsentiert. Dabei wurde beschlossen, dass das BFM alle sechs Monate an den von ihm geführten Sitzungen eine solche Liste präsentieren soll. Alle in dieser Liste erwähnten Länder, in denen die Deblockierung der Situation im Rückkehrbereich nur unter Einbezug von anderen IMZ-Partnern möglich ist, sind Gegenstand einer IMZ-Arbeitsgruppe. Die Überlegungen hinsichtlich einer besseren Zusammenarbeit im Rückkehrbereich konnten somit in einem bereits bestehenden Rahmen erfolgen.

Die Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zu diesem Aussprachepapier hat noch keine direkten Auswirkungen gezeigt. Sie hat aber dazu beigetragen, die Kooperationsmechanismen innerhalb der IMZ-Struktur zu institutionalisieren. So haben die Überlegungen in Bezug auf eine Verknüpfung der Migrationsaussenpolitik mit anderen Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit beispielsweise geholfen, die Zusammenarbeit mit Nigeria im Rückkehrbereich zu normalisieren. Nigeria ist denn auch nicht mehr auf der oben erwähnten Liste der Schwerpunktländer aufgeführt. Die Engagements der verschiedenen Ämter der Bundesverwaltung werden jedoch weiterhin in der IMZ-Arbeitsgruppe koordiniert. Die Berücksichtigung der Prioritäten im Rückkehrbereich setzt sich in der Kooperationsstruktur im Rahmen der IMZ fort, was eine der Perspektiven für das kommende Jahr darstellt.

5. Erkenntnisse und Perspektiven 2013

Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz konnte in den beiden vergangenen Jahren erheblich gestärkt werden. Die Präsidentschaft des GFMD im Jahr 2011 hat gezeigt, dass die Schweiz ein bedeutender Akteur im internationalen Migrationsdialog ist. Auch auf bilateraler Ebene sind verschiedene Erfolge zu verbuchen, beispielsweise die Schaffung von zwei neuen Migrationspartnerschaften mit Nigeria und Tunesien. Auf nationaler Ebene ist der Whole-of-Government-Ansatz gut verankert. Dies belegen nicht zuletzt die vielen Engagements des Sonderbotschafters für internationale Migrationszusammenarbeit, der diesen Ansatz verkörpert.

Im Jahr 2013 gilt es deshalb in erster Linie, diese Bemühungen fortzusetzen. Zu den Schwerpunktthemen, die der IMZ-Ausschuss an seiner Sitzung vom Oktober 2012 festgelegt hat, gehört die Weiterentwicklung der fünf bestehenden Migrationspartnerschaften. Im Rahmen dieser Partnerschaften wird ein regelmässiger Dialog geführt, um in Bereichen wie Rückkehr, Schutz, Migration und Entwicklung eine gute Zusammenarbeit mit den Behörden zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die verschiedenen, vorgängig definierten Projekte umgesetzt werden. Auch eine aktive Kommunikation in Bezug auf dieses Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik ist wichtig. Die Stärkung des Migrationsdialogs mit

Marokko und Algerien stellt ein weiteres prioritäres Ziel dar, insbesondere im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit im Rückkehrbereich.

In diesem Jahr verstärken die IMZ-Partner auch ihr Engagement im Rahmen der beiden Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen. Am Horn von Afrika werden neue Projekte zum Schutz von Flüchtlingen, intern Vertriebenen und anderen verletzlichen Bevölkerungsgruppen umgesetzt. Das Programm «Protection in the Region» in Syrien, Jordanien und Libanon sieht ebenfalls eine verstärkte Hilfe für die syrischen Flüchtlinge vor.

Im Jahr 2013 werden auch verschiedene Projekte im Bereich Migration und Entwicklung im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und dem SECO umgesetzt. Weitere Ziele betreffen den internationalen Migrationsdialog: ein aktives Engagement der Schweiz am «High Level Dialogue on International Migration and Development» vom Herbst 2013, die Initiative Nansen für einen besseren Schutz von Vertriebenen bei Naturkatastrophen sowie die Zusammenarbeit mit den EU-Staaten und der Türkei. Auch die erstmalige Einsetzung von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen in Marokko, Libanon und Sudan – in Ergänzung zu den bestehenden Stellen im Kosovo, in Nigeria, Senegal, Sri Lanka und in der Türkei – gehört zu den Zielen für 2013.

Im Februar 2013 hat Bundesrätin Simonetta Sommaruga zwei Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich unterzeichnet, welche die Fragen der Rückübernahme und der Reintegration mit Angola und der Demokratischen Republik Kongo näher regeln. Ähnliche Abkommen mit Kamerun, Sri Lanka und Indien sind zurzeit Gegenstand von Gesprächen.