



Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2018

vom 29. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2018 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Mai 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Bericht

1 Zusammenfassung der Schwerpunkte im Jahr 2018

Der bereits 2017 registrierte Rückgang der irregulären Migration Richtung Europa hat sich 2018 fortgesetzt. Herausforderungen bleiben jedoch bestehen. Über 68 Millionen Menschen sind auf der Flucht – 40 Millionen intern und 28 Millionen grenzüberschreitend. Gemäss UNO leben rund 85 Prozent der Flüchtlinge in Entwicklungs- und Schwellenländern. Ohne nachhaltige Lösungen kann es aus diesen Regionen zu Weiterwanderungen kommen. Zudem wird der Migrationsdruck aufgrund verschiedener Faktoren wie Demografie, soziale und politische Entwicklungen, bewaffnete Konflikte, Armut, Naturkatastrophen und Auswirkungen des Klimawandels auch in den kommenden Jahren hoch bleiben.

Ein wichtiges Instrument, um auf diese Herausforderungen reagieren zu können, ist die strategische Verknüpfung von Migration und Internationaler Zusammenarbeit; das entsprechende Mandat wurde im Rahmen der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2017–2020 formuliert. Der Auftrag, die Internationale Zusammenarbeit mit den Migrationsinteressen der Schweiz zu verknüpfen, wird in enger Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) umgesetzt.

Den Schutz in den Herkunftsregionen zu stärken ist eines der operationellen Ziele der strategischen Verknüpfung. Die Schweiz hat in diesem Rahmen ihr Engagement für den Schutz von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten in vulnerablen Situationen sowie intern Vertriebenen weitergeführt. Zusätzlich wurden unter anderem im Mittleren Osten und am Horn von Afrika Projekte umgesetzt mit dem Ziel, nachhaltige Lösungen zu finden und lokale sozioökonomische Opportunitäten zu schaffen, um die Ursachen irregulärer und erzwungener Migration anzugehen.

Auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurde 2018 intensiviert. Die Schweiz hat mehrere Migrationsdialoge geführt mit dem Ziel, die internationale Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu fördern, und mehrere neue Abkommen wurden abgeschlossen oder werden ausgehandelt. So ist es beispielsweise gelungen, sich auf die Anwendung der Rückkehrvereinbarung zwischen der EU und Äthiopien im Verhältnis Schweiz–Äthiopien zu einigen. Mit Sri Lanka unterschrieb die Schweiz ihre insgesamt sechste Migrationspartnerschaft. Trotz rückläufiger Anlandungen in Italien hat die Situation im Mittelmeer strukturelle Defizite der aktuellen europäischen Migrationspolitik und deren Instrumente aufgezeigt. Die Schweiz hat daher auch 2018 verschiedene Projekte zur Stärkung des europäischen Asylsystems unter anderem in Italien und Griechenland unterstützt.

Aufgrund ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin konnte sich die Schweiz aktiv an Gesprächen auf europäischer Ebene beteiligen. Sie hat sich in verschiedene Gesetzgebungsprozesse der Europäischen Union (EU) eingebracht, beispielsweise bei der Reform der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache

(Frontex) und das europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (*European Travel Information and Authorization System*, ETIAS). Trotz der Schwierigkeiten der EU-Staaten, einen Konsens zu finden, hat die Schweiz auch ihr Engagement zur Reform des Dublin-Systems fortgeführt.

In Bezug auf den UNO-Migrationspakt (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration¹) hat der Bundesrat dem Wunsch der Bundesversammlung, sich vertieft mit diesem beschäftigen zu wollen, entsprochen und auf eine Zustimmung vorerst verzichtet. Der Aufschieb des definitiven Entscheids soll zudem erlauben, den Bericht des Bundesrates zu rechtlich nicht verbindlichem, aber politisch bindendem Recht (*Soft Law*), der unter anderem die Rolle des Parlaments bei solchen Instrumenten erörtern wird, zu behandeln. Hingegen hat die Schweiz dem UNO-Flüchtlingspakt², der auf geltendem internationalem Flüchtlingsrecht beruht, zugestimmt.

2 Migrationskontext im Jahr 2018

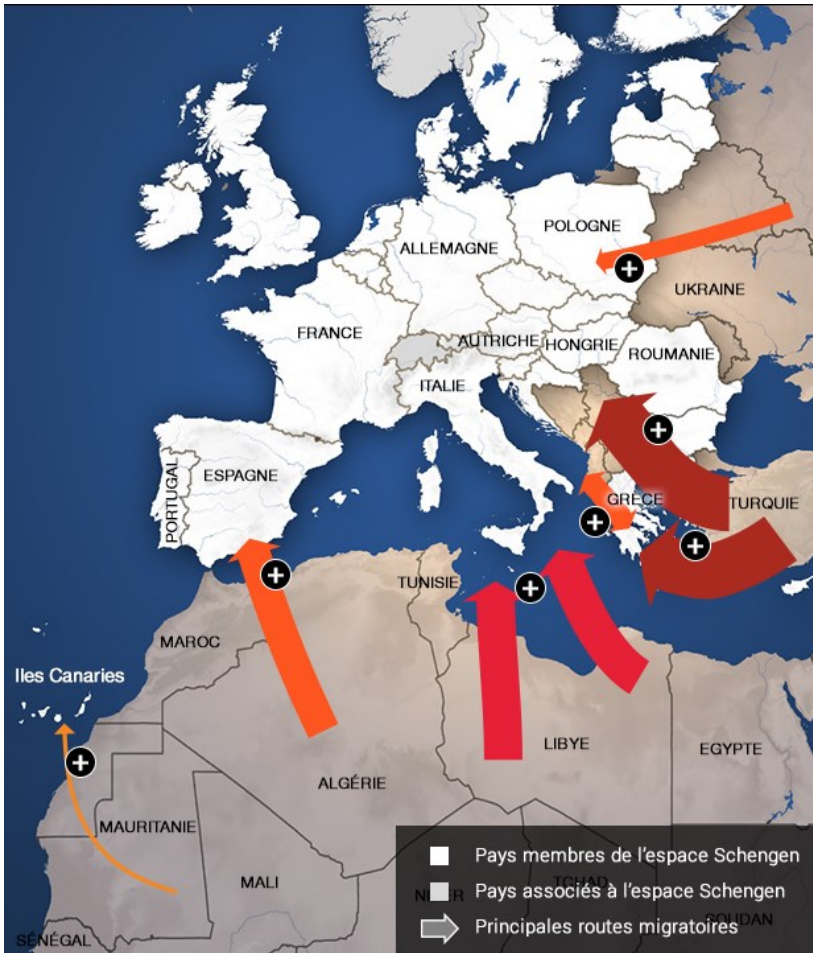
Die irreguläre Migration nach Europa ist 2018 weiter zurückgegangen. Über das Mittelmeer gelangten 137 000 Personen in den Schengen-Raum (Vorjahr: 180 000). Seit Juli 2018 ist die westliche Mittelmeerroute zur wichtigsten im Mittelmeerraum geworden. Im Jahr 2018 gelangten insgesamt 58 500 Personen auf dieser Route nach Spanien (Vorjahr: 22 000). Im Sommer 2018 kam die Migration von Libyen nach Italien faktisch zum Erliegen. Während zwischen Januar und Juni 2018 noch rund 16 500 Migrantinnen und Migranten aus Libyen in Italien anlandeten, waren es zwischen Juli und Dezember 2018 insgesamt nur etwa 6800 Personen.

Die Migration auf dem Seeweg von der Türkei nach Griechenland blieb auf dem Niveau des Jahres 2017. Im Jahr 2018 gelangten rund 32 500 Migrantinnen und Migranten auf die griechischen Inseln (Vorjahr: 30 000). Die Migration über die griechisch-türkische Landgrenze nahm im Frühjahr 2018 hingegen deutlich zu. Griechenland intensivierte darauf die Kontrollen in diesem Gebiet. Im Herbst 2018 gelangten monatlich rund 1500 Personen auf diesem Weg nach Europa.

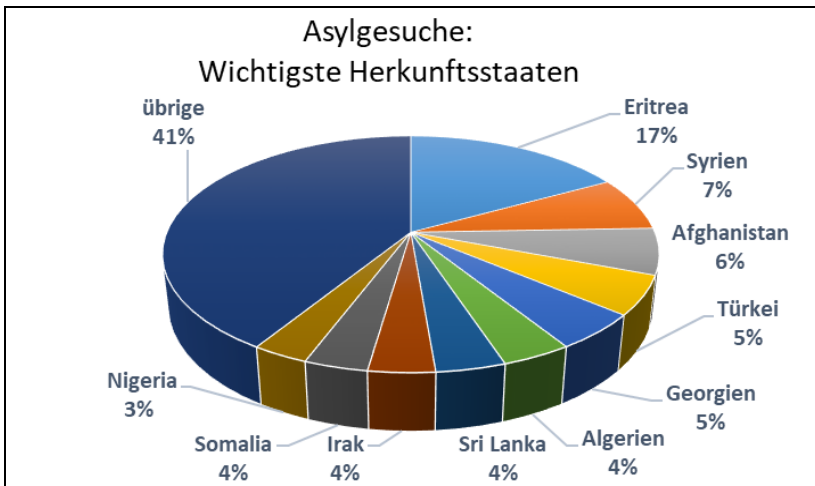
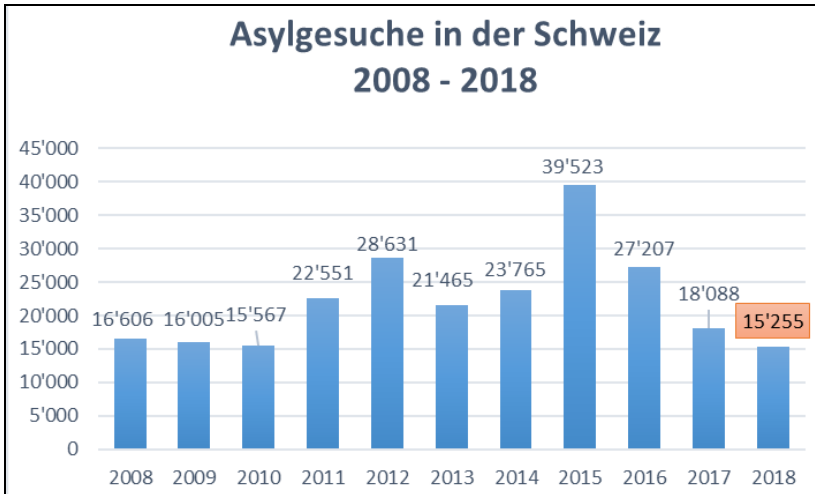
In Europa gingen die Asylgesuche 2018 weiter zurück. Europaweit wurden rund 640 000 Asylgesuche gestellt (743 000 im Jahr 2017). Deutschland war weiterhin wichtigstes Zielland von Asylsuchenden. Es folgten Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien. Ein nicht unwesentlicher Teil der in Europa gestellten Asylgesuche ist auf Sekundärmigration innerhalb Europas und auf Familienzusammenführungen zurückzuführen.

¹ www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
² www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

Wichtigste Migrationsrouten nach Europa



In der Schweiz wurden 2018 insgesamt 15 255 Asylgesuche gestellt. Dies ist die tiefste Zahl seit 2007. Ein nicht unwesentlicher Teil der Asylgesuche ist auf Familienzusammenführungen und Geburten zurückzuführen. Es wurden 2825 Asylgesuche von Eritreerinnen und Eritreern registriert. Davon entfielen 1444 auf Geburten, 797 auf Familienzusammenführungen, 63 auf Mehrfachgesuche und 29 auf das europäische Relocation-Programm. Die rückläufigen Asylgesuchszahlen des Jahres 2018 stellen eine Momentaufnahme dar. Das Migrationspotenzial in den Nachbarstaaten Europas ist unverändert hoch.



3 Strategische Verknüpfung

Im Rahmen der Beratungen zur Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2017–2020 hat das Parlament den Schweizer IZA-Akteuren³ den Auftrag erteilt, die IZA und die Migrationspolitik dort, wo es im Interesse der Schweiz ist, strategisch miteinander zu verknüpfen.

Die IZA kann kurzfristig einen Beitrag dazu leisten, die Ursachen von Flucht und unfreiwilliger Migration zu vermindern, nachhaltige Lösungen für intern Vertriebene zu fördern und Flüchtlingen Schutz in ihren Herkunftsregionen zu bieten. Mittelfristig kann sie dazu beitragen, dass Migration vermehrt auf reguläre und sichere Weise stattfindet und dass Zwangsvertriebene sich besser in Aufnahmeländern im globalen Süden integrieren können. Der längerfristige Beitrag der IZA liegt darin, Ursachen der irregulären Migration nachhaltig zu reduzieren, migrationswilligen Menschen eine Perspektive in ihrem Heimatland zu bieten und Fluchtursachen (u. a. bewaffnete Konflikte, Naturkatastrophen) durch präventive Arbeit und eine Stärkung der Gouvernanz in Partnerländern zu bekämpfen.

Bei der Umsetzung stehen drei Verknüpfungsebenen im Vordergrund:

- Erstens die politische Verknüpfung: Migration wird systematisch bei politischen Konsultationen thematisiert, und es werden zusätzliche Migrationsabkommen abgeschlossen.
- Zweitens die geografische Verknüpfung: Migration wird, wo sinnvoll, in aussenpolitische Strategien integriert. So werden in der neuen Strategie «Horn von Afrika» im Bereich Migration und Schutz drei Akzente gesetzt: Stärkung der Schutzmassnahmen vor Ort, Förderung nachhaltiger Lösungen, beispielsweise durch Berufsbildungsprojekte für Flüchtlinge, sowie Stärkung der nationalen und regionalen Migrationsgouvernanz.
- Drittens die thematische Verknüpfung: Die thematische Verknüpfung besteht darin, Migration und Flucht in Schwerpunktthemen der IZA zu integrieren. Sie zielt erstens auf die Prävention von Flucht und erzwungener Migration, zweitens auf die Verbesserung des Schutzes in den Herkunftsregionen und drittens auf die Förderung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit ab.

Prävention

Friedensförderung (inklusive Konfliktprävention), die Minderung schwerer Menschenrechtsverletzungen und der Respekt des humanitären Völkerrechts sowie die Schaffung zuverlässiger Rahmenbedingungen und Perspektiven vor Ort können zur Prävention von Flucht und irregulärer Migration beitragen. In Somalia unterstützt die Schweiz beispielsweise die Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und schafft somit Perspektiven in ihrer Heimat.

³ EDA (Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) und DEZA); SECO in Zusammenarbeit mit dem SEM.

Schutz

Ein wichtiges Element bleibt der Schutz in den Herkunftsregionen. Im Sudan unterstützt die Humanitäre Hilfe verschiedene Projekte sowohl finanziell als auch durch die Entsendung von Expertinnen und Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe, um den Schutz vor Ort zu stärken. Es geht auch um den Schutz der Vertriebenen vor Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Missbrauch. Ein Aspekt, der in Fluchtsituationen häufig angetroffen wird, ist geschlechterspezifische Gewalt. Dagegen setzt sich die Schweiz beispielsweise mit einem umfassenden Projekt im Jemen ein. In Libyen engagiert sie sich unter anderem für die Friedensförderung, die Achtung der Menschenrechte und die Förderung des humanitären Völkerrechts.

Wirtschaftliche Selbstständigkeit

Millionen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen warten Jahre oder Jahrzehnte auf eine nachhaltige Lösung. Hier geht die Schweiz neue Wege um die längerfristigen Perspektiven in den Erstaufnahmeländern zu verbessern, damit ein selbstständiges Leben in Sicherheit und Würde geführt werden kann. Die Schweiz setzt sich mit Projekten – unter anderem in Kenia – dafür ein, dass Flüchtlinge Zugang zu Bildung bekommen und bessere Arbeitsmöglichkeiten haben.

Eine erste Auswertung der Schweizer IZA-Projekte hat gezeigt, dass ein wichtiger Teil der Schweizer IZA einen direkten oder indirekten Migrationsbezug aufweist. Das EDA hat im Jahr 2018 für Projekte im Migrationsbereich 201,7 Millionen Franken aufgewendet⁴. Knapp 160 Millionen Franken kommen von der Humanitären Hilfe, zumal ein grosser Teil der Programme der Humanitären Hilfe zugunsten des Schutzes von Personen auf der Flucht und somit migrationsrelevant sind. Das SECO hat seinerseits 33,5 Millionen Franken investiert. Darin enthalten sind die Investitionen des *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM).

Beispiele migrationsrelevanter Projekte der Schweizer IZA

Schutz von unbegleiteten Kindern und Minderjährigen: In Westafrika, wo mehr als 80 Prozent der Migrationsbewegungen innerhalb der Region stattfinden, legt die Schweiz einen Schwerpunkt auf den Schutz minderjähriger Migrantinnen und Migranten. Die dazu erarbeiteten Schutzstandards für unbegleitete Kinder und Minderjährige gelten dank ihrer offiziellen Annahme durch die Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) inzwischen für die gesamte Region.

Fluchtursachen bekämpfen: In Syrien unterstützt die Schweiz ein Projekt, um vom Konflikt betroffenen Menschen – einschliesslich der sechs Millionen intern Vertriebenen – einen besseren Zugang zu angemessenen Unterkünften zu garantieren.

Perspektiven schaffen: In Jordanien und Libanon finanziert die Schweiz ein Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von syrischen Flüchtlingen. Das Projekt bietet nicht nur unmittelbaren Schutz für vertriebene Personen, sondern wirkt auch auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Flüchtlinge hin. Auch in weiteren Part-

⁴ AMS: 3,7 Millionen Franken, DEZA: 198 Millionen Franken

nerländern leistet die Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere für Jugendliche.

4 Europäische Migrationspolitik

4.1 Dublin-Weiterentwicklungen

Im Asylbereich wurden die Arbeiten zur Reform der Dublin-Verordnung, die die Einführung eines Mechanismus zur Verteilung Asylsuchender in der EU in Krisenzeiten vorsieht, im Jahr 2018 noch immer nicht abgeschlossen. Unter der bulgarischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2018 schienen die Dublin-Diskussionen wieder neuen Schwung zu erhalten. Die bis Ende Juni 2018 angestrebte Grundsatzeinigung wurde jedoch nicht erreicht. Die darauffolgende österreichische Präsidentschaft hat den Fokus der migrationspolitischen Debatte auf den Schutz der Aussengrenzen, eine Intensivierung der Rückkehrbemühungen und die Verlagerung der Schutzgewährung in Drittstaaten verschoben. Die Frage der Dublin-Weiterentwicklung wird in bilateralen Gesprächen zwischen der Präsidentschaft und den EU-Mitgliedstaaten weiterdiskutiert.

Mehrere osteuropäische Staaten (namentlich die vier der Visegrad-Gruppe) haben sich klar gegen den Verteilmechanismus ausgesprochen. Die Schweiz unterstützt die Dublin Reform, die zu mehr gemeinsamer Verantwortung der europäischen Staaten führt und damit das Dublin-System nachhaltig stärkt, nach wie vor. Es bleibt aber offen, ob die Verteilung von Schutzsuchenden bei ausserordentlich hohen Zahlen zu einer verbindlichen Verpflichtung wird oder lediglich eine Option unter mehreren, um besonders betroffene Dublin-Staaten in einer Krisensituation zu unterstützen.

Die Schweiz hat die Arbeit des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (*European Asylum Support Office*, EASO) auch 2018 unterstützt. Sie hat 13 Asylexpertinnen und -experten nach Italien entsandt, deren Einsätze durchschnittlich drei Monate dauerten⁵.

Der Gesetzgebungsvorschlag zum Umbau des EASO zu einer Asylagentur der Europäischen Union (*European Union Agency for Asylum*, EUAA) wurde im Berichtsjahr nicht umgesetzt. Die Schweiz prüft zurzeit die Modalitäten ihrer Beteiligung an der EUAA in Zusammenarbeit mit den anderen an Dublin assoziierten Staaten.

4.2 Schengen-Weiterentwicklungen

Die Verordnungen zur Schaffung eines elektronischen Ein- und Ausreisensystems (*Entry/Exit System*, EES) sowie der entsprechenden Anpassung des Schengener

⁵ Seit dem 1. März 2016 nimmt die Schweiz auf freiwilliger Basis am EASO teil. Eine freiwillige Teilnahme an EUAA ist ebenfalls möglich und könnte im Rahmen der bestehenden EASO-Vereinbarung geregelt werden.

Grenzkodex⁶ wurden Ende November 2017 verabschiedet und der Schweiz im Januar 2018 notifiziert. Das EES sieht vor, dass alle Drittstaatsangehörigen, die für einen kurzfristigen Aufenthalt in den Schengen-Raum einreisen, bei der Ein- und Ausreise an den Schengen-Aussengrenzen unter anderem mit biometrischen Identifikationsmerkmalen elektronisch erfasst werden. Personen, die sich länger als erlaubt im Schengen-Raum aufhalten, werden als «Overstayer» identifiziert und auf einer zentralen Liste erfasst. Aktuell arbeitet das SEM an der rechtlichen Übernahme sowie der technischen Implementierung. Der Bundesrat hat die dazugehörige Botschaft am 21. November 2018 zuhänden der Eidgenössischen Räte verabschiedet. Die Inbetriebnahme des EES ist für das Jahr 2021 vorgesehen. Im Rahmen der technischen Umsetzung konnte im Juni 2018 die Projektfreigabe erreicht werden.

Die Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)⁷ wurde am 12. September 2018 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet, der Schweiz aber im Vorfeld, am 7. September 2018, notifiziert. Das System sieht vor, dass visumbefreite Drittstaatsangehörige relevante Angaben zu ihrer geplanten Reise sowie alphanumerische Daten zu ihrer Person vorab online registrieren. Der Bundesrat hat am 10. Oktober 2018 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Anforderungen beschlossen, die Schengen-Weiterentwicklung zu akzeptieren, und fristgerecht rücknotifiziert. Das nationale Umsetzungsprojekt wurde im März 2018 vom SEM initialisiert. Die Inbetriebnahme ist für das Jahr 2021 vorgesehen.

Am 12. Dezember 2017 hat die Europäische Kommission zudem zwei Regelungsvorschläge zur Verbesserung der europäischen IT-Architektur, insbesondere mit Blick auf die Interoperabilität, präsentiert. Dies betrifft die Systeme SIS⁸, Eurodac⁹, VIS¹⁰ sowie EES und ETIAS. Die Umsetzung soll zwischen 2020 und 2024 erfolgen.

Im Lauf des Jahres 2018 wurde in der Schweiz eine Schengen-Evaluation durchgeführt von Experten der Europäischen Kommission. Diese sollte aufzeigen, wie die

- 6 Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, Fassung gemäss ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20, sowie Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.
- 7 Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226; ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.
- 8 Schengen-Informationssystem, in dem gestohlene Gegenstände und Personen ausgeschrieben werden, die von der Polizei zwecks Ausschaffung gesucht werden, mit einem Einreiseverbot belegt sind oder als vermisst gemeldet wurden.
- 9 Informationssystem der Europäischen Union, das eine Datenbank umfasst, in der die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulär eingereisten Personen gespeichert sind.
- 10 Visa-Informationssystem

Schweiz in folgenden Bereichen ihre Schengener Verpflichtungen umsetzt: Aussen-grenzkontrollen an den Flughäfen, Rückführung von Drittstaatsangehörigen mit irregulärem Aufenthalt, Nutzung des Schengener Informationssystems SIS/SIRENE, Zusammenarbeit der Polizeibehörden, Verarbeitung personenbezogener Daten und Visumpolitik. Die Sachverständigen aus den übrigen Schengen-Staaten sowie der EU stellten der Schweiz für die Umsetzung und Anwendung des übernommenen Schengen-Rechts grundsätzlich ein gutes Zeugnis aus.

Mit der Übernahme der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache beteiligte sich die Schweiz weiterhin an den Aktivitäten der Agentur Frontex, namentlich im Rahmen der Überwachung der Schengen-Aussengrenzen und im Bereich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen, die sich irregulär im Schengen-Raum aufhalten. Am 12. September 2018 hat die Europäische Kommission eine Anpassung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache vorgestellt. Der Vorschlag beinhaltet eine Aufstockung des Personals für Frontex, inklusive einer Ausweitung des Mandats.

Am 18. Juli 2018 hat die Europäische Kommission in einem Bericht bestätigt, dass der Kosovo alle im Rahmen des Visaliberalisierungsdialogs festgelegten Meilensteine erfülle. Die Europäische Kommission forderte das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf, dem Kommissionsvorschlag zur Visumbefreiung (nur für Inhaberinnen und Inhaber biometrischer Pässe) des Kosovo zuzustimmen. Das Europäische Parlament hat diesem Vorschlag am 13. September 2018 zugestimmt. Der Rat der Europäischen Union hat aufgrund von Interventionen diverser Schengen-Staaten jedoch entschieden, die Visaliberalisierung aufzuschieben.

4.3 Bilaterale Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedstaaten

Am 28. September 2018 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration¹¹. Dieser beläuft sich auf 1,302 Milliarden Franken für die Dauer von zehn Jahren. Er soll die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in gewissen EU-Mitgliedstaaten verringern und zu einer besseren Bewältigung der Migrationsbewegungen in besonders betroffenen Staaten beitragen. Der Betrag setzt sich aus zwei Bereichen zusammen: 1102 Millionen Franken will der Bundesrat zugunsten der EU-13 Länder zur Stärkung der Kohäsion vorsehen; 200 Millionen Franken sollen für Massnahmen im Bereich Migration eingesetzt werden. Das schweizerische Parlament entscheidet abschliessend über die Genehmigung der beiden Rahmenkredite. Der Ständerat hat den entsprechenden einfachen Bundesbeschluss am 29. November 2018 gutgeheissen unter dem Vorbehalt, dass die EU gegenüber der Schweiz keine diskriminierenden Massnahmen ergreift.

¹¹ BBl 2018 6665

Die Schweiz hat 2018 im Rahmen des Verpflichtungskredits für die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Kredit) Griechenland und Italien bilateral unterstützt. In Griechenland handelte es sich um zwei Projekte, mit denen die Aufnahme und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen unterstützt wird, sowie um eines zur Unterstützung der Tätigkeit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Bereich Rückkehrhilfe und Reintegration im Herkunftsland. In Italien wurde in Zusammenarbeit mit der IOM ein Erfahrungsaustausch zwischen schweizerischen und italienischen Rückkehrberaterinnen und -beratern ins Leben gerufen.

5 Bilaterale und regionale Schwerpunkte der schweizerischen Migrationsaussenpolitik

5.1 Sri Lanka

Im Oktober 2017 einigte sich die Schweiz mit Sri Lanka im Rahmen eines Expertentreffens, die bisherige Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und eine Migrationspartnerschaft in einem Memorandum of Understanding (MoU) zu formalisieren. Bundesrätin Sommaruga konnte die Migrationspartnerschaft am 6. August 2018 in Colombo unterzeichnen. Es handelt sich um die sechste Migrationspartnerschaft der Schweiz und die erste mit einem asiatischen Staat.

Mit der Migrationspartnerschaft unterstreichen beide Länder das gemeinsame Interesse, ihr langjähriges Engagement im Migrationsbereich zu intensivieren; so unter anderem bei der Versöhnung, der Vergangenheitsbewältigung, der Stärkung des Rechtsstaates und der sicheren Arbeitsmigration im Migrationskorridor Sri Lanka – Naher Osten.

5.2 Migrationsrouten am Mittelmeer

Nachdem sich die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten bei den libyschen Behörden für die Grenzüberwachung und Seenotrettung eingesetzt hatten, ging im Berichtsjahr die Zahl der Überfahrten von Libyen stark zurück.

Trotz der Gefahren auf der Migrationsroute am zentralen Mittelmeer haben sich vorwiegend west- und ostafrikanische Migrantinnen und Migranten weiterhin auf den Weg nach Libyen gemacht. Gemäss dem UNHCR ist die Zahl der von der libyschen Küstenwache geretteten Personen im Jahr 2018 (15 235) gestiegen, doch sind auch wieder sehr viele Menschen (1311) im Meer ertrunken. Die Haftbedingungen in Libyen und die Behandlung der inhaftierten Migranten bleiben besonders besorgniserregend (gemäss der IOM befinden sich 8000 Migrantinnen und Migranten in 18 Hafteinrichtungen)¹².

Die Migrationsbewegungen nach Marokko haben zugenommen und es sind mehr Migrantinnen und Migranten nach Spanien aufgebrochen. Mit den strengeren

¹² Siehe auch: Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya: www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf

Grenzkontrollen rund um das Mittelmeer wurden auch in Ägypten mehr Migrantinnen und Migranten verzeichnet.

Nach dem dritten Treffen der Kontaktgruppe zentrales Mittelmeer in Bern im November 2017 hat sich die Schweiz dafür eingesetzt, die verabschiedete Absichtserklärung in konkrete Massnahmen umzusetzen. Dabei hat sie sich in erster Linie für den Schutz von besonders verletzlichen Migrantinnen und Migranten stark gemacht. In Libyen, Niger und Mali wurden mehrere Projekte umgesetzt, um die Menschenrechtssituation von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen zu verbessern, die freiwillige Rückkehr zu fördern und den Zugang zu sozioökonomischen einkommensgenerierenden Aktivitäten zu unterstützen. Die Schweiz hat ausserdem 82 besonders schutzbedürftige Personen als Flüchtlinge aufgenommen. Die meisten von ihnen wurden zuvor vom UNHCR aus Libyen nach Niger gebracht. Zudem wurde mit dem Kapazitätsausbau der nigrischen Behörden im Asylbereich begonnen. Im Rahmen des regionalen Dialogs des Rabat-Prozesses hat sich die Schweiz verpflichtet, beim Aufbau des Asyl- und Schutzbereichs, der im neuen, am 2. Mai 2018 verabschiedeten Aktionsplan 2018–2020¹³ formuliert ist, mitzuhelfen. Seit Sommer 2018 sorgt ein Migrationsdelegierter in Tunis für eine bessere Koordination und Wahrnehmung der Herausforderungen vor Ort.

5.3 Nordafrika

Die Länder südlich des Mittelmeers sind gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Zielländer. Einer der drei Schwerpunkte der Schweizer Kooperationsstrategie für Nordafrika (2017–2020) ist Migration und Schutz. Die in diesem Rahmen umgesetzten Projekte sollen die Kapazitäten der Behörden und der zivilgesellschaftlichen Organisationen stärken, besonders verletzlichen Migrantinnen und Migranten einen besseren Zugang zu Schutz- und Unterstützungsleistungen bieten und Initiativen mit der Diaspora fördern, die zur Entwicklung vor Ort beitragen.

Die Migrationspartnerschaft mit Tunesien¹⁴ bildet einen besonders geeigneten Rahmen für eine enge Zusammenarbeit. Im Jahr 2018 wurden verschiedene Projekte ins Leben gerufen, namentlich im Bereich der Reintegration zurückgekehrter Tunesierinnen und Tunesier sowie der Aufnahme von Migrantinnen und Migranten aus Ländern südlich der Sahara. Die Zahl der Personen, die gestützt auf das Stagiairesabkommen ein Praktikum absolviert haben, hat zugenommen (bis heute sind es 56 Personen). Die Zusammenarbeit mit Tunesien im Bereich der Rückübernahme verläuft sehr gut. Die Schweiz unterstützt auch Projekte für einen besseren Zugang zum Recht, zum Gesundheitswesen und zu juristischer, sozialer und medizinischer Unterstützung. Sie hat sich auch für eine wirksame Grenzverwaltung eingesetzt, die den Grundsätzen der Menschenrechte Rechnung trägt.

Beim Besuch von Staatssekretär Mario Gattiker in Marokko fanden im Mai neue Migrationsgespräche statt, die konkrete Perspektiven für eine stärkere Zusammenar-

¹³ www.rabat-process.org/images/documents/FR_Declaration-et-Plan-Action-Marrakech-Processus-de-Rabat.pdf

¹⁴ www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-srnr/20120611-mou-TUN-d.pdf

beit in verschiedenen Bereichen eröffneten. Im Rückkehrbereich wurden seit der Wiederaufnahme des Migrationsdialogs und den politischen Konsultationen im April 2017 erhebliche Fortschritte erzielt. So hat in den letzten zwei Jahren die Zahl der Rückübernahmen marokkanischer Staatsangehöriger stark zugenommen. In Marokko sind verschiedene Projekte im Gang, die besonders schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten und Opfern von Gewalt einen besseren Zugang zu Gesundheits- und Schutzleistungen bieten und die Achtung der Rechte von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten im Königreich fördern sollen.

Mit Algerien hat sich die operative Zusammenarbeit insbesondere im Bereich der Rückübernahme deutlich verbessert.

In Ägypten unterstützt die Schweiz Projekte für einen verbesserten Schutz von besonders verletzlichen Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen. Sie hat Aktivitäten für die wirtschaftliche Integration der Migrationsbevölkerung lanciert. Der nächste Migrationsdialog ist für 2019 geplant.

5.4 Westafrika

In Westafrika konzentrierten sich die Aktivitäten auf eine bessere Migrationsverwaltung, die tieferen Ursachen der irregulären Migration, den freien Waren- und Personenverkehr sowie die regionale Integration.

Die Schweiz wählt einen differenzierten Ansatz, indem sie auch den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung und der menschlichen Sicherheit Rechnung trägt. Dies zeigt sich insbesondere in Niger im Rahmen der Gruppe für nationale Verständigung in Migrationsfragen, in der die Schweiz einen Bereich leitet, der sich mit Migration und Entwicklung befasst.

Im Rahmen des ersten Migrationsdialogs mit Gambia fanden im Mai 2018 konstruktive Gespräche statt. Im Jahr 2019 ist zu bestimmen, wie diese Beziehungen ausgebaut werden sollen.

Auch mit Mali wurde über eine Formalisierung der Migrationsbeziehungen verhandelt. Diese Verhandlungen werden 2019 fortgesetzt.

Mit Kamerun haben sich die bilateralen Beziehungen verstärkt. Es wurden mehrere innovative Berufsbildungsprojekte im Hotel- und Schreinergerwerbe ins Leben gerufen.

Schliesslich hat die Umsetzung verschiedener Projekte im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria die Festigung der ausgezeichneten bilateralen Beziehungen mit diesem Land ermöglicht.

Da nur eine sichere, reguläre und geordnete Migration die irreguläre Migration über die Sahelzone und Libyen zu verringern vermag, hat die Schweiz die Staaten dieser Region auch 2018 bei der Bestimmung und Umsetzung ihrer nationalen (Burkina Faso) und regionalen (ECOWAS¹⁵) Migrationspolitik unterstützt.

¹⁵ Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft.

5.5 Horn von Afrika

Am Horn von Afrika verursacht eine Reihe destabilisierender Faktoren irreguläre Migration, Flucht und Vertreibung. Gleichzeitig war die Dynamik in der Region 2018 geprägt von den Friedensbemühungen zwischen Äthiopien und Eritrea, die unter anderem zu einer Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen und zu einer Öffnung der Grenze führte.

Migration und Schutz ist ein Schwerpunktthema der neuen Kooperationsstrategien Sudan (2018–2020) sowie Horn von Afrika (2018–2021). Das Engagement orientiert sich an drei strategischen Zielen: Schutz und Wahrung der Grundrechte von Flüchtlingen, Migrant/innen und intern Vertriebenen, Förderung der sozioökonomischen Integration von Vertriebenen in der Region und Stärkung der nationalen und regionalen Migrationsgouvernanz.

Im November fand unter der Leitung des SEM und mit Beteiligung des EDA eine Dienstreise ans Horn von Afrika statt. Im Sudan wurden Gespräche über die Formalisierung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich geführt. In Äthiopien wurde die Anwendung der Rückkehrvereinbarung zwischen der EU und Äthiopien im Verhältnis Schweiz–Äthiopien verhandelt. Die Formalisierung der Anwendung der EU-Äthiopien-Vereinbarung auf die Schweiz sollte 2019 erfolgen.

In Eritrea war das Ziel der hochrangigen Gespräche, das Thema Migration in einen breiteren bilateralen Ansatz einzubetten, um die Kooperationsbereitschaft zu vergrössern. Obwohl sich die grundsätzliche Haltung der eritreischen Regierung betreffend Rückführungen nicht geändert hat und momentan aus keinem europäischen Staat Rückführungen möglich sind, wurde eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Identifikation von Einzelfällen zugesichert. Die innenpolitische Lage in Eritrea wurde 2018 von der Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu Äthiopien dominiert. Die Öffnung der Grenzen für den Personen- und Warenverkehr haben Hoffnungen auch auf innenpolitische Veränderungen ausgelöst. Allerdings sind hierfür bis anhin keine konkreten Reformschritte erkennbar.

Die Schweiz engagiert sich in Eritrea im Bildungsbereich und finanziert Projekte, die unter anderem die Qualität der Lehrerausbildung verbessern und Jugendliche bei der Berufsbildung unterstützen.

IZA-Verknüpfungsbeispiel: Im Oktober 2018 wurde die zweite Phase des Projekts zur Unterstützung der «Intergovernmental Authority on Development» (IGAD) (regionale Organisation am Horn von Afrika) lanciert. Ziele des Projekts sind:

- Die Stärkung der nationalen und regionalen Steuerung und Kapazitäten im Bereich Migration.
- Die verstärkte Kooperation der Süd-Süd-Mobilität durch eine Unterstützung von regionalen Dialogen und Kooperationen.
- Die verbesserte Prävention von und Reaktion auf Zwangsvertreibung aufgrund von Klimaveränderungen und -katastrophen durch Frühwarnsysteme und einen verstärkten Schutz von vertriebenen Personen.

5.6 Naher und Mittlerer Osten

Immer noch sind mehr als 5,5 Millionen syrische Flüchtlinge in den umliegenden Staaten registriert, während sich im Land selber mehr als 6 Millionen intern Vertriebene aufhalten. Ohne politische Lösung des Syrienkonflikts sind die Bedingungen für eine freiwillige Rückkehr der syrischen Flüchtlinge in Sicherheit und Würde weiterhin nicht gegeben. Spontane Rückkehrbewegungen fanden lediglich in sehr geringem Ausmass statt. Auch im Irak sind noch immer gegen 2 Millionen Menschen intern vertrieben.

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 90 Millionen Franken zur Unterstützung der notleidenden Bevölkerung in dieser Region eingesetzt. Der Fokus im Bereich Migration und Schutz lag auf dem Libanon, dem Land mit dem weltweit höchsten Anteil Flüchtlinge pro Kopf. Hier wurde unter anderem ein Projekt im Bereich der integrierten Grenzverwaltung unterstützt, das auch die Sensibilisierung der lokalen Behörden in Menschenrechtsaspekten und im Umgang mit vulnerablen Personen zum Ziel hat. Daneben wurden Dialoge zwischen traditionellen libanesischen Entscheidungsträgern sowie Jugendlichen und syrischen Flüchtlingen gefördert, die auf den Abbau von Spannungen und Vorurteilen zwischen Flüchtlingen und Gastgemeinschaft zielen. Im Mai 2018 fand ausserdem erstmals ein Migrationsdialog zwischen der Schweiz und dem Libanon statt, bei dem die Ausrichtung und Prioritäten der künftigen Zusammenarbeit besprochen wurden. Das zeitgleich verhandelte Abkommen zur Visumbefreiung von Inhaberinnen und Inhabern von Diplomatenpässen konnte im Rahmen des Staatsbesuchs von Bundespräsident Alain Berset im August 2018 unterzeichnet werden.

Ferner finanzierte die Schweiz 2018 Projekte zur Registrierung und Dokumentierung syrischer Flüchtlinge in Jordanien sowie zur Unterstützung der jordanischen Regierung in ihrem Bestreben, syrischen Flüchtlingen verbesserten Zugang zum formellen Arbeitsmarkt zu gewähren. In der Türkei wurden die Behörden bei der Ausarbeitung einer umfassenden und entwicklungssensitiven Migrationspolitik unterstützt. Darüber hinaus engagierte sich die Schweiz zusammen mit multilateralen Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auch für verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen der 37 Millionen Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Mittleren Osten.

Schliesslich wurden 2018 über 960 besonders schutzbedürftige syrische Flüchtlinge aus dem Mittleren Osten via Resettlement in die Schweiz umgesiedelt. Resettlement ist nicht nur als eine der spärlich vorhandenen dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge von Bedeutung, sondern setzt auch ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit den Erstaufnahmestaaten.

Angesichts des langwierigen Charakters der Krisen in Syrien und Irak sind zusätzlich zu der fortdauernden Notwendigkeit der Nothilfe auch vermehrt langfristige Lösungsansätze gefordert. Die Schweiz will mit der im Laufe des Jahres 2018 erarbeiteten Kooperationsstrategie 2019–22 für den Mittleren Osten in den kommenden Jahren entsprechend neue Akzente setzen und einen Fokus auf Themen wie Empowerment, Eigenständigkeit, Resilienz und nachhaltige Lösung für Flüchtlinge legen.

5.7 Westbalkan

Im Rahmen der drei Migrationspartnerschaften¹⁶ mit Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie dem Kosovo unterstützte die Schweiz weiterhin die Einführung von funktionierenden und internationalen Standards entsprechenden Asylsystemen und Systemen zur Migrationsverwaltung.

In Bosnien und Herzegowina sowie in Serbien wurden Projekte zur Stärkung der Grenzen, zur Vereinheitlichung der Datenbanken und zur psychosozialen Unterstützung von unbegleiteten Minderjährigen ins Leben gerufen. Im Februar 2018 fand in Sarajevo ein Migrationsdialog mit Bosnien und Herzegowina statt. Dabei ging es vor allem um die Schwierigkeiten, mit denen sich die bosnischen Behörden angesichts der stark steigenden Zahl irregulärer Migrantinnen und Migranten in ihrem Hoheitsgebiet konfrontiert sehen. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz ihre Unterstützung vor Ort verstärkt und humanitäre Hilfe für die Migrantinnen und Migranten geleistet.

Im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit dem Kosovo fand im März 2018 auch ein Migrationsdialog in Pristina statt.

5.8 Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme

Ein gut funktionierender Wegweisungsvollzug ist eines der zentralen Elemente einer glaubwürdigen Asylpolitik. Im Rückkehrbereich steht dabei die Förderung der freiwilligen oder pflichtgemässen Ausreisen mit Rückkehrhilfe im Vordergrund. Das SEM finanziert entsprechende Beratungsstellen in den Kantonen. Bleiben die Bemühungen erfolglos, trifft das SEM alle Massnahmen, damit ein negativer Asylentscheid mit Wegweisung vollzogen wird. Neben dem Asylbereich leistet das SEM auch Vollzugsunterstützung für Personen, die unter das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005¹⁷ fallen und die Schweiz verlassen müssen.

Im Allgemeinen funktioniert die internationale Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit vielen Herkunftsstaaten gut oder sehr gut. Allein in den letzten zehn Jahren konnte das SEM 25 Abkommen im Rückkehrbereich abschliessen. Insgesamt hat die Schweiz mit fast 60 Staaten entsprechende Abkommen abgeschlossen, die neben anderen Aspekten auch die Rückkehrzusammenarbeit regeln (55 Rückübernahmeabkommen, sechs Migrationspartnerschaften, fünf Migrationsabkommen). Daneben gibt es eine Reihe weiterer Staaten, mit denen die Schweiz auch ohne Abkommen reibungslos im Wegweisungsvollzug zusammenarbeitet (z. B. Ägypten, Weissrussland, Ghana, Sierra Leone).

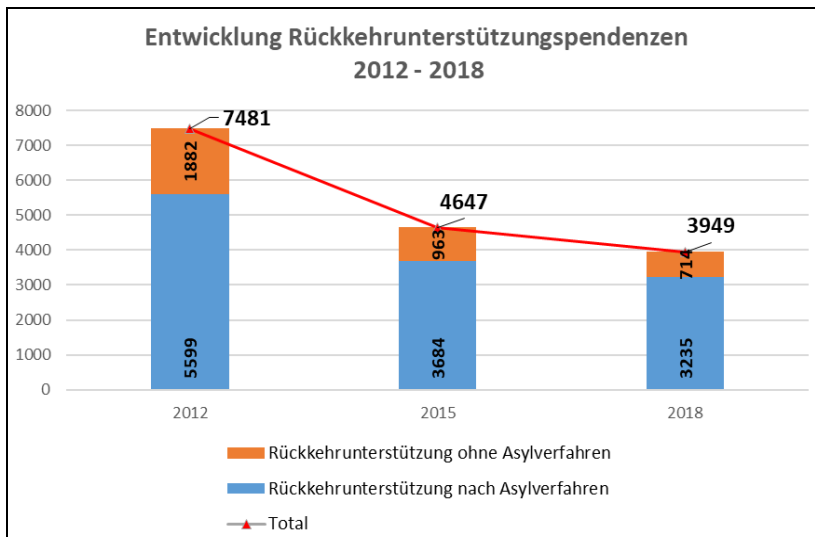
Auf europäischer Ebene gehört die Schweiz zu den effizientesten Ländern beim Wegweisungsvollzug. Dies gilt sowohl für Wegweisungen in den Herkunftsstaat als auch für Dublin-Verfahren. Die Schweiz hat im Jahr 2017 durchschnittlich 56,8

¹⁶ www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html

¹⁷ SR 142.20

Prozent der Wegweisungen in den Herkunftsstaat vollzogen, in der EU lag dieser Wert bei 36,6 Prozent.

Im vergangenen Jahr konnten die Vollzugspendenzen von einigen wichtigen Herkunftsländern, mit denen es aber beim Wegweisungsvollzug zu Schwierigkeiten kam, deutlich gesenkt werden (z. B. Algerien, Tunesien und Marokko). Insgesamt konnte das SEM in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Zahl der hängigen Fälle im Wegweisungsvollzug zwischen 2013 und 2018 von 7293 auf 3948 Fälle abbauen. Dies entspricht einem Rückgang von 45 Prozent.



Algerien, Äthiopien, Iran und Marokko standen auch 2018 auf der Länderliste Rückkehr des SEM. Bei diesen Ländern sind alle Departemente gehalten, dem EDA und dem EJPD aussenpolitische Opportunitäten aus ihrem Zuständigkeitsbereich zu melden, die für eine Verknüpfung mit dem Rückkehrthema geeignet sein könnten.

Die Situation in Bezug auf einzelne Länder:

- Mit Algerien wurden in den letzten Jahren im Rückkehrbereich klare Fortschritte erzielt, insbesondere bei der Identifikation. Zudem konnte die Zahl der zwangsweisen Rückführungen nach Algerien zwischen 2017 und 2018 mehr als verdoppelt werden (von 27 auf 62). Im Vergleich zum Vorjahr sind die hängigen Wegweisungen von 692 auf 550 zurückgegangen, was einem Rückgang von nicht weniger als 20,5 Prozent entspricht.
- Mit Marokko sind seit der Wiederaufnahme des Migrationsdialogs im April 2017 deutliche Fortschritte im Rückkehrbereich zu verzeichnen. So kann die Schweiz seither regelmässig begleitete Rückführungen auf dem Seeweg organisieren. Die Vollzugspendenzen sind seit 2017 leicht gesunken und liegen im Jahr 2018 bei 238 (Vergleich 2017: 283 Fälle).

- Der Iran akzeptiert seit Jahren nur freiwillige Rückkehrende. Dies gilt für alle westlichen Staaten, nicht nur für die Schweiz. Der Dialog mit den iranischen Behörden lässt jedoch eine gewisse Öffnung beim Thema Rückkehr erkennen. Beide Staaten führen zurzeit Gespräche über ein MoU, das die Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme verbessern soll. Die Vollzugspendenzen sind leicht angestiegen und liegen bei 153 Fällen (Vergleich 2017: 121).
- Während mehrerer Jahre war nur eine freiwillige Rückkehr nach Äthiopien möglich. Im September 2018 fanden zum ersten Mal Identitätsbefragungen mit einer Delegation aus Äthiopien statt. Im Jahr 2018 konnten auch zwei zwangsweise Rückführungen nach Addis Abeba durchgeführt werden. Das SEM konnte im November 2018 mit den zuständigen äthiopischen Behörden die Anwendung der «Admission Procedures for the Return of Ethiopians» auf die Schweiz vereinbaren, die bereits seit Februar 2018 zwischen den EU-Staaten und Äthiopien gelten.
- Zu Eritrea: Personen, die sich für eine freiwillige Rückkehr nach Eritrea entschliessen, erhalten von der eritreischen Vertretung in der Schweiz die dafür benötigten Reisepapiere. Zwangsweise Rückführungen akzeptiert Eritrea auch weiterhin weder aus der Schweiz noch aus anderen europäischen Staaten.
- In Bezug auf Afghanistan lud die Schweiz im April 2018 zu einer Sitzung des Fachausschusses im Rahmen des Tripartiten Abkommens zwischen der Schweiz, Afghanistan und dem UNHCR von 2006¹⁸ ein. Bei den Gesprächen ging es in erster Linie um die Notwendigkeit, die seit September 2017 ausgesetzte unfreiwillige Rückkehr wieder zuzulassen, und um die Beteiligung der Schweiz an den von der Frontex durchgeführten Sonderflügen. Die Standpunkte der Schweiz und Afghanistans bezüglich der Schweizer Beteiligung an Frontex-Sammelflügen weichen zwar nach wie vor voneinander ab. Doch im November hat sich Afghanistan für eine Problemlösung in Bezug auf die Ausstellung von Laissez-passer für die unfreiwillige Rückkehr eingesetzt. Die Vollzugspendenzen sind im Jahr 2018 leicht gesunken (2017: 101; 2018: 61).

6 Multilaterale Zusammenarbeit im Migrationsbereich

6.1 UNO-Migrationspakt

Der UNO-Migrationspakt wurde nach einem zweijährigen Prozess (siehe u. a. IMZ-Bericht 2016 und 2017) im Sommer 2018 fertig verhandelt. Der Bundesrat ist nach eingehender Analyse der innen- und aussenpolitischen Auswirkungen durch die IMZ-Struktur zum Schluss gekommen, dass dieses Dokument den Interessen der Schweiz entspricht. Der UNO-Migrationspakt ist ein sogenanntes Soft Law-Instrument, das rechtlich nicht bindend ist. Ziel des UNO-Migrationspaktes ist es,

¹⁸ www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20062242/index.html

für die Staatengemeinschaft gemeinsame Eckwerte für eine geordnete Migration zu definieren, was auch eine Reduktion der irregulären Migration zu Folge hätte. Der Pakt enthält zehn Leitprinzipien und 23 Ziele sowie pro Ziel einen Katalog von möglichen freiwilligen Umsetzungsinstrumenten. Die Leitprinzipien und Ziele entsprechen der Migrationspolitik der Schweiz: unter anderem mehr Hilfe vor Ort, Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschuggels, sichere Grenzen, Beachtung der Menschenrechte, Rückführung und Reintegration sowie nachhaltige Integration. Innenpolitisch besteht für die Schweiz kein Handlungsbedarf.

Die Bundesversammlung hat in der Wintersession 2018 das Anliegen geäußert, sich vertieft mit dem UNO-Migrationspakt zu befassen. Der Bundesrat wird bis Ende 2019 einen entsprechenden einfachen Bundesbeschluss ausarbeiten. Bevor der Bundesrat endgültig über die Unterzeichnung des UNO-Migrationspakts entscheidet, will er das Ergebnis der parlamentarischen Debatte abwarten. In Abwesenheit der Schweiz wurde der UNO-Migrationspakt am 10. Dezember 2018 im Rahmen einer Konferenz in Marrakesch, an der 164 Staaten teilnahmen, angenommen. Die formelle Zustimmung wurde am 19. Dezember 2018 durch eine Abstimmung in der UNO-Generalversammlung bestätigt. 153 Staaten haben «Ja» gestimmt, fünf Staaten «Nein» (USA, Ungarn, Polen, Tschechische Republik und Israel), 12 Staaten (einschliesslich der Schweiz) haben sich der Stimme enthalten, und 23 Staaten haben nicht an der Abstimmung teilgenommen.

6.2 UNO-Flüchtlingspakt

Der UNO-Flüchtlingspakt wurde vom UNHCR in Absprache mit den Teilnehmerstaaten und den übrigen Akteuren ausgearbeitet.

Der Text bekräftigt die grundlegende Bedeutung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention) und der entsprechenden Prinzipien. Die Definition des im Völkerrecht und im Schweizer Recht enthaltenen Begriffs «Flüchtling» wird mit dem Pakt nicht geändert.

Der Pakt soll die Aufnahmeländer entlasten, die Unabhängigkeit von Flüchtlingen fördern, den Zugang zu Lösungen von Drittstaaten erweitern und die Bedingungen in den Herkunftsländern verbessern, um eine freiwillige Rückkehr in Sicherheit und Würde zu ermöglichen. Es handelt sich ebenfalls um ein Soft Law-Instrument (keine rechtliche Bindung). Er achtet die Souveränität der einzelnen Staaten und ihrer nationalen Gesetzgebung.

Die Schweiz unterstützt den Flüchtlingspakt. Sie verteidigt damit ihre Interessen in Übereinstimmung mit den Zielen des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951¹⁹ und bekräftigt ihre humanitäre Tradition. Die Resolution über die Arbeit des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge, in deren Anhang der Pakt figurierte, wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen an ihrer Sitzung vom 17. Dezember 2018 mit 181 «Ja»- und zwei «Nein»-Stimmen (USA, Ungarn) bei drei Enthaltungen angenommen.

¹⁹ SR 0.142.30

7

Erkenntnisse und Perspektiven 2019

Im Jahr 2019 dürften mehrere wichtige Gesetzesreformen auf europäischer Ebene zustande kommen, die auch die Schweiz betreffen. So dürfte im Asylbereich der Umbau des EASO zu einer europäischen Asylagentur (EUAA) abgeschlossen werden. Zudem dürfte die Reform von Frontex beschlossen werden. Im Jahr 2019 werden die Umsetzungsarbeiten mehrerer grösserer Informatikprojekte wie EES und ETIAS fortgesetzt. Zudem wird weiter über Vorschläge der Europäischen Kommission beraten, namentlich in Bezug auf die Interoperabilität der Informationssysteme, eine Reform des Visakodex sowie das Nachfolgeinstrument des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2021–2027.

Die praktische Umsetzung dieser Projekte dürfte in den nächsten Jahren die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit prägen. Zudem ist im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten die Umsetzung eines Rahmenkredits Migration vorgesehen. Die Entwicklung (Zunahme oder Rückgang) der Migrationsbewegungen von Nordafrika über das Mittelmeer und insbesondere der Anlandungen in Italien könnte sich auf die Zahl der irregulären Einreisen in die Schweiz auswirken. Die Schweizer Behörden werden die Situation in Libyen auch 2019 genau beobachten und ihre Bemühungen um ein stärkeres Engagement vor Ort fortführen. Angesichts der zunehmenden Migrationsströme am westlichen Mittelmeer bildet der Migrationsdialog mit Marokko ebenfalls einen Schwerpunkt.

Im Mittleren Osten ist der Bereich Migration und Schutz nach wie vor einer der wichtigsten Handlungsfelder der Schweiz.

Die parlamentarische Behandlung des UNO-Migrationspakts hat den Bedarf aufgezeigt, den Einbezug des Parlaments bei Instrumenten des Soft Law zu klären. Als nicht verbindliche Instrumente fallen diese in die Kompetenz des Bundesrates, trotzdem kann dem Parlament eine gewisse Rolle zukommen. Dies soll in einem Bericht 2019 erörtert werden.

Ende November 2018 hat der Bundesrat auf der Basis eines Konzepts von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und weiteren Organisationen beschlossen, am Grundsatz der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Neuansiedlungen festzuhalten, und für das Jahr 2019 ein kurzfristiges Aufnahmekontingent von 800 Opfern der Syrienkrise genehmigt. Er hat zudem das EJPD beauftragt, unter Einbezug der Kantone und der Staatspolitischen Kommissionen einen Vorschlag für ein Resettlement-Programm für die Jahre 2020–2021 für 1500–2000 Personen vorzubereiten, über den der Bundesrat abschliessend entscheiden wird.

Mit den Ländern am Horn von Afrika wird die Zusammenarbeit im Migrations- und Rückkehrbereich weiterhin systematisch in den bilateralen Treffen und Konsultationen aufgenommen. Die Formalisierung der Anwendung der EU-Äthiopien-Vereinbarung im Rückkehrbereich auf die Schweiz sollte Anfang 2019 erfolgen.

Die Schweizer IZA ist in Fragen der Migrationspolitik, vor allem dank des gut funktionierenden departementsübergreifenden Ansatzes, gut aufgestellt. Die strategische Verknüpfung wird 2019 weiter umgesetzt, und die Umsetzungsarbeiten fließen in die Ausarbeitung der neuen Botschaft für die Internationale Zusammenarbeit 2021–2024 ein.

