



Juni 2015

Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858

Zusammenfassung

Am 14. Dezember 2012 hat der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates das Postulat Amarelle (12.3858) angenommen. Das Postulat verlangt unter anderem die Durchführung einer Evaluation der bisher abgeschlossenen Migrationspartnerschaften (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, Nigeria, Tunesien). Für die Beantwortung des Postulats ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Staatsekretariat für Migration SEM) in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Politische Direktion PD und Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA) zuständig. Mit dem Ziel, eine unabhängige Überprüfung des relativ neuen Instruments der Migrationspartnerschaften durchzuführen, hat der Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-A) im Herbst 2013 die Durchführung einer externen Evaluation beschlossen. Im Rahmen eines Einladungsverfahrens ist die Wahl für die externe Evaluation auf das Angebot der Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG) gefallen, die den Fokus auf eine qualitative Auswertung von Interviews und Dokumentationen gelegt hat.

Die Bilanz des externen Evaluationsberichts¹ zur Wirkung und zum Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik fällt insgesamt positiv aus. Die Ergebnisse der externen Evaluation bestätigen, dass die Migrationspartnerschaft das geeignete Instrument ist, um die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Der Bericht kommt zum Schluss, dass den Migrationspartnerschaften ein relativ ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten zugrunde liegt. Ferner schafft der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz zu einem sensiblen Themenbereich wie der Migration Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen bilateraler Beziehungen. Als eine der bisher wichtigsten Errungenschaften werten die Evaluatoren die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit erreichte Politikkohärenz im Migrationsbereich. Obwohl die Mandate der verschiedenen Departemente und Ämter des Bundes zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen, gibt es eine gemeinsame Ausrichtung der Kollektivinteressen der Schweiz mit jedem der Partnerstaaten.

Handlungsbedarf besteht gemäss den Evaluatoren bei der Kommunikation rund um die Migrationspartnerschaften. Der externe Evaluationsbericht kommt zum Schluss, dass die Wahrnehmung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften je nach Publikum sehr unterschiedlich ist. Häufig werden die Migrationspartnerschaften in der öffentlichen Wahrnehmung mit den Asylgesuchszahlen bzw. der Entwicklung der irregulären Migration in der Schweiz sowie den Rückkehrzahlen ins Herkunftsland in Verbindung gebracht. Der externe Evaluationsbericht bestätigt allerdings, dass dieser Zusammenhang in einer direkten Kausalität nicht nachweisbar ist. Migration ist ein komplexes Phänomen und die Faktoren, welche die Menschen generell zum Migrieren oder speziell zur Auswahl eines bestimmten Ziellandes bewegen, sind äusserst vielfältig. Hingegen zeigt die Evaluation deutlich auf, dass die Zusammenarbeit im Rahmen einer Migrationspartnerschaft für reibungslosere Prozeduren sorgt, namentlich im Rückkehrbereich.

Insgesamt bestätigt die Evaluation die Einschätzung des Bundesrates zum Nutzen der Migrationspartnerschaften. Der Bericht zeigt deutlich den Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit im Migrationsbereich auf und bekräftigt den Bundesrat in seinem Bekenntnis zu diesem Instrument. Vor diesem Hintergrund, aber auch im Lichte der notwendigen Priorisierung in der Migrationsaussenpolitik, wird der IMZ-A 2015 die Möglichkeit des Abschlusses weiterer Migrationspartnerschaften prüfen. Darüber hinaus sollen die bestehenden Migrationspartnerschaften weitergeführt werden, wobei die Möglichkeit einer längerfristigen Abnahme der Intensität sowie einer einvernehmlichen Beendigung der Migrationspartnerschaften in Betracht gezogen werden soll.

¹ Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report, Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG), 6 February 2015

Inhaltsverzeichnis

1.	Postulat	4
1.1.	Eingereichter Text und Begründung	4
1.2.	Stellungnahme des Bundesrates vom 30. November 2012	4
1.3.	Methodologie	5
1.4.	Tragweite des Berichts	5
2.	Rahmen der Migrationspartnerschaften	5
2.1.	Entwicklung des Instruments der Migrationspartnerschaften	5
2.2.	Rechtsgrundlage	6
2.3.	Zweck und Form der Migrationspartnerschaften	6
2.4.	Steuerung und Umsetzung der Migrationspartnerschaften	7
3.	Externe Evaluation des Instruments Migrationspartnerschaft	8
3.1.	Konzept und Wirkungshypothese der Migrationspartnerschaften	8
3.2.	Ziele und Fragestellungen der externen Evaluation	9
3.3.	Erkenntnisse der Evaluation	10
3.3.1.	Positive Bilanz	10
3.3.2.	Ausgeglichenes Kräfteverhältnis	10
3.3.3.	Zusammenarbeit und Politikkohärenz	10
3.3.4.	Positive Auswirkungen auf weitere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit	10
3.3.5.	Kommunikation	11
3.3.6.	Mehrwert der Migrationspartnerschaften	11
3.3.7.	Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen	11
3.4.	Empfehlungen	13
4.	Einschätzungen des Bundesrats	15
4.1.	Allgemeine Beurteilung	15
4.2.	Stellungnahme zu den Empfehlungen und weiteres Vorgehen	16

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz), SR 142.20
AsylG	Asylgesetz, SR 142.31
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
IAM	Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration
IAM-Plenum	Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration
IDAG Migration	Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich“
IMZ-A oder IMZ-Ausschuss	Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit
IMZ-Struktur	Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
MGSOG	Maastricht Graduate School of Governance
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, SR 172.213.1
PD	Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
SECO	Staatssekretariat für Migration des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SEM	Staatssekretariat für Migration des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1. Postulat

Das Postulat «Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation» wurde am 29. September 2012 von Nationalrätin Cesla Amarelle eingereicht und am 14. Dezember 2012 vom Nationalrat angenommen.

1.1. Eingereichter Text und Begründung

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem die von der Schweiz geschlossenen Abkommen für Migrationspartnerschaften ausgewertet und evaluiert werden, insbesondere die Abkommen über die Rückübernahme und den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz (Art. 100 Abs. 2 Bst. b des Ausländergesetzes; AuG). Der Bericht soll ebenfalls die laufenden Verhandlungen analysieren und einen Kontrollmechanismus vorschlagen, mit dem die Umsetzung der Abkommen langfristig überprüft werden kann. Modell für den Bericht soll die entsprechende Mitteilung der Europäischen Kommission ans Europäische Parlament sein (KOM 2011 76 endgültig).

Die Migrationspartnerschaften stellen ein neuartiges Rahmenkonzept für verschiedene Arten internationaler Abkommen im Migrationsbereich dar. Sie sind durch einen gewissen Mangel an Transparenz charakterisiert, insbesondere gegenüber dem Parlament. So enthält Artikel 100 Absatz 1 AuG keinen Katalog der möglichen Inhalte solcher Partnerschaften, und es existiert kein verbindliches Konzept, das den Rahmen dieses Absatzes absteckt. Ausserdem sind wenig materielle Quellen zu diesem Thema publiziert. Die offene Formulierung der Bestimmung lässt der zuständigen Behörde, die nicht bezeichnet ist, die freie Wahl, in welcher Form sie solche Partnerschaften abschliessen will. Aus Absatz 1 geht ebenfalls nicht hervor, ob allenfalls eine spezialgesetzlich verankerte Kompetenzdelegation den Bundesrat ermächtigt, Staatsverträge im vereinfachten Verfahren abzuschliessen. Verständigungsprotokolle, Zusammenarbeitsvereinbarungen und nichtpublizierte Protokolle gelten genauso als Migrationspartnerschaften wie kodifizierte Zusammenarbeitsformen.

Migrationspartnerschaften spielen heute eine wichtige Rolle im Rückkehrprozess, und in der Praxis können sie menschenrechtsrelevante Auswirkungen haben. Daher sollte ein Kontrollmechanismus eingeführt werden, der Aufschluss darüber gibt, wie viele Rückübernahmen tatsächlich gestützt auf die abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen erfolgen und welche Gebiete besondere Aufmerksamkeit erfordern, und der eine Evaluierung der einzelnen Vertragsbestimmungen, der besonderen Rückkehrverfahren, der Anreizsysteme, des Umgangs mit den Personen nach ihrer Rückübernahme und der Suspendierungsbestimmungen ermöglicht. Es wäre auch wichtig zu klären, ob bei Drittstaaten, die bei der Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen nicht kooperieren, ein gemeinsames Vorgehen mit der Europäischen Union möglich wäre. Das Parlament müsste in den Kontroll- und Evaluationsmechanismus einbezogen werden.

1.2. Stellungnahme des Bundesrates vom 30. November 2012

In seiner Stellungnahme vom 30. November 2012 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats und informierte über die vorgesehene Ausarbeitung eines Konzepts zur Evaluation des Instruments der Migrationspartnerschaften durch den Ausschuss der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-A).

Bezüglich der von der Postulantin ebenfalls angeregten Evaluation der Anwendung von Rückübernahmeabkommen informierte der Bundesrat in seiner Stellungnahme, dass die Programme des Bundes zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bereits in Erfüllung des Postulats Müller (11.3062: Wirksamkeit und Kosten der Rückkehrhilfe) evaluiert wurden und dass im Bereich der unfreiwilligen Rück-

kehr ein unabhängiges Vollzugsmonitoring besteht. Dieses bezieht sich insbesondere auf die Rechtskonformität und Angemessenheit der Staatshandlungen unter anderem mit Blick auf die Einhaltung der menschenrechtlichen Bestimmungen und wird seit Juli 2012 von der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) umgesetzt.

1.3. Methodologie

Mit dem Ziel, eine unabhängige und neutrale Überprüfung des relativ neuen Instruments der Migrationspartnerschaften durchzuführen, hat der IMZ-A im Herbst 2013 die Durchführung einer externen Evaluation der Migrationspartnerschaften beschlossen. Dazu wurde im Rahmen der IMZ-Struktur ein Approach Paper inklusive Konzept und Pflichtenheft erarbeitet. Das Konzept sieht als Schwerpunkt der Evaluation eine Auswertung auf strategischer Ebene der Migrationspartnerschaften als Instrument der Migrationsaussenpolitik vor. Im Rahmen eines Einladungsverfahrens ist die Wahl für die externe Evaluation auf das Angebot der Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG) gefallen. MGSoG verfügt über wesentliche Erfahrung in der Projektevaluation in Zusammenarbeit mit Regierungen und internationalen Organisationen sowie über ein wertvolles und breites Fachwissen im Migrationsbereich. Als internationale akademische Institution bringt MGSoG zudem eine Aussenperspektive ins Thema ein. Für die Evaluation setzte MGSoG den Fokus auf eine qualitative Auswertung von Interviews und Dokumentationen. Insgesamt wurden zwischen Juli und September 2014 im Rahmen von 118 semi-strukturierten Interviews insgesamt 174 Personen in der Schweiz und den fünf Partnerstaaten zu den Migrationspartnerschaften befragt. Zur Ergänzung wurden relevante Dokumente und Daten analysiert.

1.4. Tragweite des Berichts

Entsprechend der Stellungnahme des Bundesrats vom 30. November 2012 konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die externe Evaluation des Instruments der Migrationspartnerschaften und die darin enthaltenen Empfehlungen. Demgegenüber sind die Abkommen, Absprachen, Programme und Projekte, welche im Rahmen der Migrationspartnerschaften vereinbart und umgesetzt werden, nicht explizit Gegenstand des Berichts. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 30. November 2012 ausgeführt hat, besteht im Bereich der unfreiwilligen Rückkehr ein unabhängiges Vollzugsmonitoring, das unter anderem die Einhaltung der menschenrechtlichen Bestimmungen überwacht und von der NKVF umgesetzt wird. Dieser Kontrollmechanismus steht nicht in Zusammenhang mit den Migrationspartnerschaften und ist folglich auch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

2. Rahmen der Migrationspartnerschaften

2.1. Entwicklung des Instruments der Migrationspartnerschaften

Die Idee der Gründung von Migrationspartnerschaften wurde auf Bundesebene erstmals im Jahr 2004 im Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe „Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich“ (IDAG Migration) aufgeworfen: „Längerfristiges Ziel der Schweiz muss es sein, mit den Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten Migrationspartnerschaften zu etablieren. Migrationspartnerschaften streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessenausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Aus-, Ein- und Rückwanderung entstehen.“² Im August 2004 beschloss der Bundesrat, die Diskussion um die Teilrevision des Asylgesetzes

² Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich", 2004

(AsylG) zu nutzen, um die im Rahmen dieses IDAG Berichts festgehaltenen positiven Massnahmen, unter anderem die Entwicklung von Migrationspartnerschaften, aufzunehmen. Auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats wurde allerdings beschlossen, die Migrationspartnerschaften neu in Art. 25b des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) aufzunehmen.³ Am 1. Januar 2008 wurde das ANAG durch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) ersetzt und die Bestimmung des Art. 25b in Art. 100 AuG aufgenommen.

Auf dieser Grundlage schloss die Schweiz 2009 und 2010 Migrationspartnerschaften mit den Ländern des Westbalkans ab (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo). 2011 folgte der Abschluss einer Migrationspartnerschaft mit Nigeria und 2012 mit Tunesien. Voraussetzungen für die Umsetzung einer Migrationspartnerschaft sind substantielle migrationspolitische Interessen der Schweiz, die gegenseitige Bereitschaft zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich, eine erhebliche Beziehungsdichte zwischen der Schweiz und dem Partnerland, sowie ein gewisser Grad an Stabilität und guter Regierungsführung im Partnerland.

2.2. Rechtsgrundlage

Artikel 100 AuG regelt den Abschluss von internationalen Verträgen im Migrationsbereich. Gemäss Absatz 1 fördert der Bundesrat „bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.“ Dieser Absatz entspricht dem früheren Artikel 25b Absatz 1⁴ ANAG, welcher am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist (siehe Ziffer 2.1.).

Aus den in Absatz 1 enthaltenen Grundsätzen betreffend die Förderung der Migrationspartnerschaften einerseits und die Zuständigkeit zum Abschluss von Abkommen zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich andererseits ergibt sich, dass die Bestimmung über die Migrationspartnerschaften dem Bundesrat keine zusätzliche Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge einräumt.⁵ Soweit im Rahmen von Migrationspartnerschaften Verpflichtungen eingegangen werden, beruhen diese vielmehr auf Rechtsgrundlagen, für die der Bundesrat die Abschlusskompetenz besitzt, oder welche dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Zu den Abschlusskompetenzen des Bundesrats in speziellen Bereichen gehören die in Absatz 2 enthaltenen, konkreten Regelungsgegenstände für Abkommen im Migrationsbereich. So bildet beispielsweise Buchstabe e die Rechtsgrundlage für den Abschluss von Stagiaireabkommen (Ausführungsbestimmungen in Art. 42 VZAE⁶). Buchstabe b regelt die Rückübernahme- und Transitabkommen. In anderen speziellen Bereichen wird schliesslich die Kompetenz zum Vereinbarungsabschluss an die fachlich zuständigen Departemente delegiert (Art. 100 Abs. 4 und 5 AuG).

2.3. Zweck und Form der Migrationspartnerschaften

Der Gesetzgeber hat die Bestimmung zu den Migrationspartnerschaften in Artikel 100 Absatz 1 AuG bewusst offen gehalten, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Länderkontextes eine möglichst

³ AB 2005 S 381

⁴ Art. 25b ANAG: Abs. 1 Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.

⁵ AB 2005 S 381

⁶ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201

flexible Form- und Themenauswahl zu ermöglichen. Migrationspartnerschaften sind zunächst bilaterale Absichtserklärungen zur verstärkten, umfassenden Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Sie streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessenausgleich bei Herausforderungen, mit welchen die beteiligten Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Zielland im Bereich der Migration konfrontiert sind. Die Inhalte und die für die Zielerreichung notwendigen Instrumente werden in Bezug auf die jeweiligen Migrationsherausforderungen und Anliegen des Partnerstaates gemeinsam entwickelt und über eine fortlaufende Zusammenarbeit schrittweise ausgestaltet⁷. Migrationspartnerschaften sind weder vom Zeitrahmen noch von der thematischen Ausrichtung (innerhalb des Migrationsbereiches) her begrenzt. Konsequenterweise werden die Inhalte der Migrationspartnerschaften in Artikel 100 Absatz 1 AuG nicht näher definiert.

Aus der Unterteilung des Art. 100 Absatz 1 in den ersten und zweiten Satz („Der Bundesrat fördert ...“ „Er kann Abkommen abschliessen.“) geht hervor, dass Migrationspartnerschaften grundsätzlich nicht an den Abschluss von Staatsverträgen gebunden sind. So gelten neben Staatsverträgen sowohl rechtlich verbindliche als auch unverbindliche Memoranda of Understanding, sowie weitere rechtlich unverbindliche Texte, wie Arbeitsabsprachen⁸ oder Protokolle ebenso als Migrationspartnerschaften, sofern diese das generelle Ziel des Aufbaus einer Migrationspartnerschaft verfolgen.⁹ Zudem muss sichergestellt werden, dass das Auftreten der Schweiz kohärent und einheitlich ist. Dies bedingt eine Koordination und Kooperation zwischen den betroffenen Departementen („*whole-of-government approach*“).

Die bisherigen fünf Migrationspartnerschaften wurden durch Memoranda of Understanding (MoU) „zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft“¹⁰ bzw. „über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft“¹¹ abgeschlossen.

Wie in Ziffer 2.2 dargelegt, enthält Artikel 100 Absatz 1 AuG keine zusätzlichen Kompetenzen für den Bundesrat zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Migrationspartnerschaften bilden demgegenüber ein Dialoggefäss, in dem unter anderem die Umsetzung von Abkommen, Vereinbarungen und Massnahmen der Migrationsaussenpolitik, beispielsweise Rückübernahmeabkommen, Reintegrationsprogramme und Abkommen im Visumbereich, für welche der Bundesrat gestützt auf andere Rechtsgrundlagen zuständig ist, institutionalisiert diskutiert werden. Die Abschlusskompetenz ergibt sich dabei aus dem Ausländergesetz selbst. Das schliesst allerdings nicht aus, dass im Rahmen von Migrationspartnerschaften auch Abkommen angestrebt werden, für die der Bundesrat keine Abschlusskompetenz hat und die demnach dem Parlament unterbreitet werden müssen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) des EJPD ist gemäss Art. 13 Absatz 2 der Organisationsverordnung für das EJPD (OV-EJPD)¹² in Absprache mit dem EDA zuständig für die Verhandlung sowie die Umsetzung der Migrationspartnerschaften.

2.4. Steuerung und Umsetzung der Migrationspartnerschaften

Der Aufbau und die effiziente Umsetzung von Migrationspartnerschaften erfordern eine enge Abstimmung zwischen allen Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, die sich mit der schweizerischen Migrationsaussenpolitik befassen. Erst mittels einer engen interdepartementalen Zusammenarbeit im Rahmen der IMZ-Struktur wird die Kohärenz der Aktivitäten im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit den sektoriellen Politiken der betroffenen Ämter sichergestellt. Während die strategische Ausrichtung der Migrationspartnerschaften auf Ebene des Plenums der Interdepartementalen Arbeits-

⁷ IDAG Migration, Schlussbericht März 2004, S. 13.

⁸ Migrationsbericht Bundesamts für Migration BFM 2007, S. 46.

⁹ IDAG Migration, Schlussbericht März 2004, S. 11.

¹⁰ MoU mit Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo und Tunesien

¹¹ MoU mit Nigeria

¹² Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, SR 172.213.1

gruppe Migration (IAM-Plenum) festgelegt und auf Ebene des IMZ-Ausschusses koordiniert wird, obliegen die entsprechenden Umsetzungsarbeiten den zuständigen IMZ-Arbeitsgruppen (Westbalkan, Nordafrika, Nigeria).¹³ Konkret werden die Einzelheiten der spezifischen Projekte innerhalb dieser Arbeitsgruppen diskutiert und die schweizerische Position konsolidiert. Die Finanzierung von Programmen und Projekten erfolgt aus Mitteln des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).¹⁴

Auf bilateraler Ebene werden die Migrationspartnerschaften durch regelmässige Expertentreffen (ein- bis zweimal jährlich) konkretisiert. Diese Treffen und die enge Zusammenarbeit – wahrgenommen durch die Schweizer Vertretungen in den Partnerländern – stellen sicher, dass beide Partnerländer regelmässig ihre Interessen neu definieren, intern abstimmen und diese auch gegenüber dem Partnerland zum Ausdruck bringen. Migrationspartnerschaften sind in Abgrenzung zu den Rückübernahmeabkommen und Migrationsabkommen thematisch weiter gefasst. Bei Rückübernahmeabkommen werden einzig die Voraussetzungen und Modalitäten der Rückübernahme definiert und bei Migrationsabkommen zusätzlich zur Rückübernahme die Gewährung von Rückkehrhilfe, die Unterstützung der Migrationsbehörden und die Möglichkeit von Strukturhilfeprojekten zur Minderung von Disparitäten zwischen Rückkehrenden und lokaler Bevölkerung vorgesehen.

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung seit 2011 jährlich Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik, in dem auch die wesentlichen Entwicklungen in den bestehenden Migrationspartnerschaften transparent dargelegt werden.

3. Externe Evaluation des Instruments Migrationspartnerschaft

3.1. Konzept und Wirkungshypothese der Migrationspartnerschaften

Das Konzept der Migrationspartnerschaften wurde mit dem Ziel entwickelt, die Chancen der Migration besser zu nutzen und gleichzeitig den Herausforderungen zu begegnen, die durch die Zunahme an Umfang und Komplexität der Migrationsbewegungen sowie der allgemein gestiegenen Mobilität weltweit an heutige Gesellschaften gestellt werden. Eine Migrationspartnerschaft begründet den allgemeinen Rahmen für alle Aspekte der Migrationszusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem betreffenden Partnerstaat.

Migrationspartnerschaften umfassen im Allgemeinen folgende Bereiche: Stärkung von staatlichen Strukturen im Herkunftsland; Schutz und Wahrung der Menschenrechte von Flüchtlingen, intern Vertriebenen und gefährdeten Migrantinnen und Migranten; Unterstützung bei der Bekämpfung des Schlepperwesens und des Menschenhandels; reguläre Migration (z.B. Visapolitik, Aus- und Weiterbildungsaufenthalte); Prävention irregulärer Migration; Rückübernahme, Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration; Migration und Entwicklung; Polizeikooperation, Grenzverwaltung und Grenzschutz. Die vom jeweiligen Partnerstaat geltend gemachten Interessen betreffen damit auch allgemeine Herausforderungen der internationalen Migration, ohne einen zwingenden Bezug zur Schweiz.

Die formulierte Wirkungshypothese des Instruments lautet dahingehend, dass Migrationspartnerschaften auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses und durch verstärkte Zusammenarbeit Möglichkeiten eröffnen, um konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der Migration zu finden, um Opportunitäten zu fördern und Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaf-

¹³ Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, am 16. Februar 2011 vom Bundesrat zustimmend zur Kenntnis genommen.

¹⁴ EJDP (Staatssekretariat für Migration SEM, Bundesamt für Polizei fedpol), EDA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Abteilung Menschliche Sicherheit AMS), WBF (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO).

fen, die in die Migrationspolitik involviert sind. Das übergeordnete Ziel einer Migrationspartnerschaft besteht aus drei Elementen:

- Migration soll umfassend und kohärent angegangen werden. Dies erfordert den Einbezug verschiedener Abteilungen oder Ministerien innerhalb der Schweiz und in den Partnerländern sowie die Anwendung eines Gesamtregierungsansatzes ("*whole-of-government approach*");
- Es soll ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Schweiz, des Partnerlandes und den Migrantinnen und Migranten selbst erreicht werden (win-win-win);
- Es sollen auf Kontinuität und Vertrauen basierende Beziehungen etabliert werden, um rasch und effizient auf Chancen und Herausforderungen der Migration reagieren zu können.

Die fünf bestehenden Migrationspartnerschaften¹⁵ der Schweiz wurden unter unterschiedlichen Umständen und in verschiedenen Kontexten mit anders gelagerten Herausforderungen abgeschlossen. Die Partnerschaften mit den Ländern des Westbalkans basieren auf einer bestehenden langjährigen Zusammenarbeit mit der Schweiz im Migrationsbereich, eine Beziehung, die ihren Ursprung sowohl in der regulären Zuwanderung in den schweizerischen Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Diaspora als auch in der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen während der Balkankriege hat. Im Gegenzug dazu sind die Partnerschaften mit Nigeria¹⁶ und Tunesien¹⁷ zu Zeiten politischer Spannungen oder politischer Umbrüche entstanden.

3.2. Ziele und Fragestellungen der externen Evaluation

Der Auftrag an MGSoG hatte zum Ziel, eine evidenzbasierte und unabhängige Evaluation der Ergebnisse der bestehenden fünf Migrationspartnerschaften zu erwirken. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf die Identifikation von Erfolgsfaktoren, vorhandene Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten des Instruments gelegt werden, insbesondere auch im Vergleich zu anderen Formen der bilateralen Migrationszusammenarbeit. Die Ergebnisse der Evaluation sollen dazu beitragen, die interessierte Öffentlichkeit transparent über Ziele, Erwartungen und die konkrete Umsetzung der Migrationspartnerschaften zu informieren.

Die folgenden vier Fragen dienten als Grundlage für die Evaluation:

1. Inwieweit werden die Interessen und Ziele sowohl der Schweiz als auch der Partnerstaaten erreicht?
2. Was sind die wahrgenommenen Auswirkungen der Migrationspartnerschaften?
3. Ermöglichen die Migrationspartnerschaften ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Akteure?
4. Inwiefern lässt sich die Wirkungshypothese des Instrumentes der Migrationspartnerschaften bestätigen?

¹⁵ Bosnien und Herzegowina (14. April 2009 in Reichenau-Tamins), Serbien (30. Juni 2009 in Belgrad), Kosovo (3. Februar 2010 in Bern), Nigeria (14. Februar 2011 in Bern) und Tunesien (11. Juni 2012 in Tunis)

¹⁶ Auslöser war unter anderem der tragische Vorfall vom 17. März 2010 am Flughafen Zürich, bei dem ein junger Nigerianer bei der Rückführung gestorben war.

¹⁷ Der Abschluss der Migrationspartnerschaft mit Tunesien war Teil des erhöhten Engagements der Schweiz in Nordafrika infolge der politischen Umwälzungen in Zusammenhang mit dem arabischen Frühling im Jahr 2011.

3.3. Erkenntnisse der Evaluation

3.3.1. Positive Bilanz

Ausgehend von den vier zentralen Fragestellungen zieht der Evaluationsbericht insgesamt eine positive Bilanz zur Wirkung und zum Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der bilateralen Migrationszusammenarbeit. Die Evaluation zeigt auf, dass die Migrationspartnerschaften der Schweiz eine grosse Bandbreite von Interessen und Zielen beider involvierter Staaten abdecken und dadurch dem angestrebten Ansatz, Migration aus einer ganzheitlichen Perspektive zu betrachten, gerecht werden. Die Flexibilität des Instruments ermöglicht es, die unterschiedlichen Kontexte angemessen zu berücksichtigen und entsprechend zielgerichtet auszugestalten; gleichzeitig sind Schlüsselthemen erkennbar, die in allen Partnerschaften aufgegriffen werden. Dazu gehören insbesondere Aspekte der Rückkehr und Rückübernahme von abgewiesenen Asylsuchenden sowie Migration und Entwicklung.

3.3.2. Ausgeglichenes Kräfteverhältnis

Eine zentrale Erkenntnis der Evaluation besteht darin, dass die bestehenden Migrationspartnerschaften weitgehend den Zielsetzungen entsprechen und ein grundsätzlich ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen den Partnerstaaten widerspiegeln. Unvermeidliche Ungleichgewichte gründen auf der Tatsache, dass die Schweiz die Migrationspartnerschaften finanziert. Diese Asymmetrie wird gemäss den Evaluatoren jedoch durch das breite und flexible Konzept gemildert, welches beiden Partnern ebenbürtig erlaubt, ihre Interessen entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen und Zielinteressen einzubringen. Die Migrationspartnerschaften werden dabei als Prozess verstanden. Es wird angenommen, dass insbesondere die Partnerstaaten mit der Weiterentwicklung der Partnerschaften und Vertiefung der Beziehungen künftig noch besser in der Lage sein werden, neue Herausforderungen und bestehende Lücken aktiv zu thematisieren und dass das etablierte Vertrauensverhältnis eine Grundlage für die Suche nach gemeinsamen Lösungen bietet.

3.3.3. Zusammenarbeit und Politikkohärenz

Als eine der bisher wichtigsten Errungenschaften werten die Evaluatoren die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen und die damit erreichte Politikkohärenz im Migrationsbereich. Obwohl die Mandate der verschiedenen Departemente und Ämter des Bundes zum Teil unterschiedliche Interessen verfolgen, gibt es eine gemeinsame Ausrichtung der Kollektivinteressen der Schweiz mit jedem der Partnerstaaten. Die regelmässigen bilateralen Dialoge unter Einbezug aller relevanten Akteure leisten einen zentralen Beitrag zur Erreichung des angestrebten Wirkungsziels sowohl innerhalb der eigenen Verwaltung als auch gegenüber den Partnern.

3.3.4. Positive Auswirkungen auf weitere Bereiche der bilateralen Zusammenarbeit

Darüber hinausgehende positive Auswirkungen der Migrationspartnerschaften (sog. *Spillover effects*) sind gemäss Auswertung der Evaluatoren insbesondere in folgenden drei Bereichen zu verzeichnen: 1) verbesserte interministerielle Zusammenarbeit auch in den Partnerländern; 2) Komplementarität zwischen den Fortschritten in den Migrationspartnerschaften und anderen für die Partnerländer relevanten Prozessen (z.B. Visaliberalisierung); und 3) stärkerer Einbezug der Migration in die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer.

Der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz zu einem sensiblen Themenbereich wie der Migration schafft ferner Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen bilateraler Beziehungen. Im Falle Nigerias beispielsweise ist davon auszugehen, dass sich die im Rahmen der Migrationspartnerschaft etablierten Beziehungen auch positiv auf den Menschenrechtsdialog ausgewirkt haben.

3.3.5. Kommunikation

Eine Analyse der Berichterstattung über das Instrument der Migrationspartnerschaft als solches und über die Implementierung einzelner Projekte hat gemäss den Evaluatoren zu unterschiedlichen Erkenntnissen geführt. Während Berichte über einzelne konkrete Projekte oft positiv ausfallen, lässt die eher kritische bis negative Berichterstattung zu den politischen Auswirkungen und zum Mehrwert des Instruments unter anderem auf wenig materielle Quellen und öffentlich zugängliche Informationen schliessen. Die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie könnte einerseits eine informierte, sachliche und differenzierende Berichterstattung fördern und andererseits dazu beitragen, herrschende Missverständnisse auszuräumen.

3.3.6. Mehrwert der Migrationspartnerschaften

Der Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Ansätzen der bilateralen Migrationszusammenarbeit wird im Evaluationsbericht in fünf Punkten zusammengefasst:

1. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der bilateralen Migrationszusammenarbeit decken die Migrationspartnerschaften eine **grosse Bandbreite von Themen** ab. Neben den traditionellen Themen Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels, sind unter anderem auch Fragen in Zusammenhang mit Synergien zwischen Migration und Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten fester Bestandteil der Migrationspartnerschaften.
2. Die Migrationspartnerschaften institutionalisieren und legitimieren eine **langfristige Kooperation**. Sie sind Ausdruck des Willens zweier Staaten, im Migrationsbereich umfassender, intensiver und in einer privilegierten Form zusammenzuarbeiten. Die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit erhöht die Transparenz und stellt sicher, dass die verschiedenen Themen gebündelt in einem definierten Rahmen ausgehandelt werden. Dies reduziert allfälliges Misstrauen, dass der jeweilige Verhandlungspartner mit versteckten Absichten agiert.
3. Die Migrationspartnerschaften beruhen auf **Gegenseitigkeit**. Durch ihre flexible und umfassende Ausgestaltung sind sie für die Schweiz und für die Partnerstaaten gleichermaßen von Interesse.
4. Die Migrationspartnerschaften sind flexibel und schaffen „Brücken schlagendes“ soziales Kapital („**bridging capital**“), das im Fall von auftretenden Problemen jederzeit aktiviert werden kann. Dank der durch die Migrationspartnerschaften etablierten und auf regelmässigem Austausch beruhenden Vertrauensbasis zwischen den Regierungen können Herausforderungen gemeinsam und effizient angegangen werden. Die Einführung des 48-Stunden-Verfahrens im Jahr 2011 für Asylgesuchsteller aus Serbien und Bosnien-Herzegowina wurde beispielsweise im Rahmen der bilateralen Dialoge diskutiert.
5. Der Fokus der Migrationspartnerschaften liegt auf **langfristigen, ganzheitlichen Lösungsansätzen**. Im Vergleich zu anderen bilateralen Verhandlungen, die nach gefundener Lösung oder bei Veränderung der Umstände eher wieder aufgelöst werden, ist eine Migrationspartnerschaft auf vielfältige und längerfristig angelegte Beziehungen ausgerichtet, die auch für künftig auftretende Anliegen eine Basis schaffen.

3.3.7. Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen

In der öffentlichen Wahrnehmung werden Migrationspartnerschaften häufig direkt mit den Asylgesuchszahlen bzw. der Entwicklung der irregulären Migration in der Schweiz sowie den Rückkehrzahlen ins Herkunftsland in Verbindung gebracht. Es besteht die Erwartung, dass eine Migrationspartnerschaft direkte Auswirkungen auf die Entwicklung dieser Zahlen hat. Der externe Evaluationsbericht

bestätigt allerdings, dass dieser Zusammenhang in einer direkten Kausalität nicht nachweisbar ist. Migration ist ein komplexes Phänomen und die Faktoren, welche die Menschen generell zum Migrieren oder speziell zur Auswahl eines bestimmten Ziellandes bewegen, sind äusserst vielfältig. In den fünf Partnerländern sind die Push-Faktoren sehr unterschiedlich. Mangelnde Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten können allerdings in allen fünf Staaten einen zentralen Push-Faktor für die Migration in ein anderes Land, unter anderem in die Schweiz, darstellen. Es gilt auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Migrationsmuster in der Regel nicht linear von einem Herkunftsland zum Destinationsland verlaufen. Bedingungen in Transitländern sollten folglich bei der Analyse der Asylstatistiken ebenso in Betracht gezogen werden. Es wird demnach der komplexen Realität nicht gerecht, anzunehmen, dass Migrationspartnerschaften einen messbaren Einfluss auf einen Ausreiseentscheid hätten oder die Schweiz als Zielland als weniger attraktiv erscheinen lassen. Gleichzeitig ist die Erwartung grundsätzlich begründet, dass sich die Anstrengungen im Rahmen der Partnerschaften mittelfristig positiv auch auf die irreguläre Migration und die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich auswirken. Tatsächlich lassen sich bei der Analyse der Asyl- und Rückkehrzahlen gewisse Aussagen zu den Auswirkungen der Migrationspartnerschaften treffen. Diese sind jedoch einerseits stark vom Kontext des Landes abhängig und müssen andererseits vor dem Hintergrund bestimmter Ereignisse interpretiert werden.

Entwicklung der Asylgesuchszahlen

Die Analyse der Asylgesuchszahlen weist einige Tendenzen und Entwicklungen auf, die in allen fünf Partnerschaften wiederkehren: Bei allen Ländern ausser Nigeria ist im Zeitraum kurz nach Abschluss der jeweiligen Migrationspartnerschaft zuerst ein Anstieg in den Gesuchszahlen zu erkennen. Gemäss dem Evaluationsbericht steht dieser Anstieg jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaften, sondern ist vielmehr auf externe Faktoren zurückzuführen, namentlich die geringen Arbeitsmöglichkeiten in anderen europäischen Zielländern infolge der Wirtschaftskrise. Im Fall von Bosnien und Herzegowina und Serbien haben zudem die Visaliberalisierungsprozesse für den Schengen-Raum eine wichtige Rolle beim Anstieg der Asylgesuche gespielt. Ein kontinuierlicher Rückgang der Gesuche von Staatsangehörigen aus diesen beiden Ländern konnte hingegen nach Einführung des 48-Stunden-Verfahrens im Jahr 2011 verzeichnet werden – ein Verfahren, welches nicht zuletzt dank der privilegierten Beziehungen im Rahmen der Partnerschaft effizient umgesetzt werden konnte. Die Asylgesuchszahlen von Staatsangehörigen aus Kosovo wurden erst seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 2008 einzeln erhoben. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit war ein markanter Anstieg der Gesuche zu verzeichnen, seit Unterzeichnung der Migrationspartnerschaft im Jahr 2010 sind die Zahlen relativ stabil geblieben. Eine weitere Tendenz, die sich insbesondere im Fall von Tunesien und Nigeria erkennen lässt, sind die Auswirkungen des Dublin-Systems. Bei rund 80% der Asylgesuche aus diesen zwei Ländern handelt es sich demnach um so genannte Dublin-Fälle, d.h. um Personen, die in einem anderen Dublin-Mitgliedstaat ein Asylgesuch eingereicht haben oder über diesen in die Schweiz gelangt sind. Dieser Umstand lässt darauf deuten, dass wechselnde Lebensbedingungen im grenznahen europäischen Ausland einen wesentlichen Push-Faktor darstellen können. Es handelt sich daher thematisch eher um ein innereuropäisches Migrationsphänomen, auf das die bilateralen Migrationspartnerschaften nur geringe Einflussmöglichkeiten haben. Die Zahl neuer Asylgesuchseingänge aus Tunesien stieg im Zusammenhang mit der Revolution zwischen 2010 und 2011 signifikant an, hat aber seither kontinuierlich abgenommen.

Der Vergleich zur Entwicklung der Asylgesuchszahlen aus den fünf Partnerländern in mehreren europäischen Zielländern (Frankreich, Deutschland, Italien und Schweden) zeigt auf, dass die Migrationsbewegungen in die Schweiz vergleichsweise tief sind. So haben sich in Deutschland beispielsweise die Asylgesuchszahlen aus Bosnien und Herzegowina zwischen 2012 und 2013 mehr als verdoppelt. In der Schweiz sind die Asylgesuchszahlen – mit Ausnahme von Nigeria – aus den Partnerländern von 2008 bis 2013 insgesamt relativ konstant geblieben oder gar gesunken.

Entwicklung der Rückkehrzahlen

Die Analyse der Rückkehrzahlen von Staatsangehörigen der fünf Partnerländer durch das Evaluationsteam hat ergeben, dass die Migrationspartnerschaften einen positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich ausüben. Dieser Aspekt kam auch bei den von den Evaluatoren geführten Interviews klar hervor und bestätigt sich anhand verschiedener Indikatoren, unter anderem:

- Im Fall **Serbiens** ist die Zahl der zwangsweisen Rückführungen gesunken, während im gleichen Zeitraum die Zahl der freiwilligen Rückkehrer stark zugenommen hat.
- Die Zahl der Rückkehrer in den **Kosovo** ist seit 2008 kontinuierlich gestiegen.
- Regierungsvertreter **Nigerias** lobten im Interview die gute Zusammenarbeit im Rückkehrbereich, insbesondere das Rückkehrhilfeprogramm, dass die freiwillige Rückkehr von über 500 nigerianischen Staatsangehörigen begünstigt hat.
- Seit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaft mit **Nigeria** haben 15 Identifikationsmissionen stattgefunden. Die Erkennungsrate bei diesen Missionen ist seither auf 93% angestiegen.
- Die Rückkehrzahlen nach **Tunesien** sind seit 2011 exponentiell gestiegen.

Migrationsbewegungen reagieren auf externe Faktoren, die über die Einflussmöglichkeiten einer Migrationspartnerschaft hinausgehen. Jedoch sorgt die Zusammenarbeit im Rahmen einer Migrationspartnerschaft für reibungslosere Prozeduren, namentlich im Rückkehrbereich. Dies kam besonders in den Interviews im Rahmen dieser Evaluation hervor. Die durch die Migrationspartnerschaft institutionalisierten Beziehungen auf operationeller Ebene entfalten vor allem im Rückkehrbereich ihre positiven Wirkungen und erste Trends zeigen, dass die Migrationspartnerschaften langfristig zu einem Rückgang der Vollzugspendenzen führen können.

3.4. Empfehlungen

Basierend auf den Ergebnissen der Studie hat das Evaluationsteam insgesamt neun Empfehlungen erarbeitet:

1. **Die existierenden Migrationspartnerschaften der Schweiz sollten weiter geführt werden.** Es ist davon auszugehen, dass die Partnerschaften über die Jahre an Reife gewinnen. Vielmehr als die Partnerschaften zu beenden, könnten diese in latente Abkommen übergehen und bei Bedarf wieder aktiviert werden. In Bezug auf die Länder des Westbalkans wäre ein natürlicher Schlusspunkt der Partnerschaften die EU-Mitgliedschaft der drei Partnerländer. Die Migrationspartnerschaft mit Tunesien ist hingegen noch ganz jung und soll Gelegenheit bieten, die Zusammenarbeitsbereiche weiter auszuweiten. Bezüglich Nigeria schätzt der Bericht die Opportunitätskosten für ein derzeitiges Ende der Migrationspartnerschaft als zu hoch ein.
2. **Die Migrationsdialoge sollten eine Schlüsselkomponente der Migrationspartnerschaften bleiben:** Auch wenn die Organisation regelmässiger Treffen zwischen den Partnerstaaten aufwendig ist, hat die Evaluation aufgezeigt, dass diese von allen Partnern als sehr wichtig befunden werden. Die Pflege eines aktiven Dialoggefässes erlaubt insbesondere schnelle und wirksame Reaktionen auf akute Herausforderungen im Migrationsbereich.

3. **Abschluss neuer Partnerschaften:** Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Migrationspartnerschaften ein nützliches Instrument sind, mittels welchem die Ziele der Schweiz erreicht werden können. Folglich soll die Möglichkeit des Abschlusses neuer Migrationspartnerschaften in Betracht gezogen werden. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, dass funktionierende Migrationspartnerschaften beträchtliche personelle Ressourcen erfordern.
4. **Auswahl der Partnerstaaten:** Während Rückführungen ein Kernthema der aktuellen Migrationspartnerschaften sind, sollten zukünftige Migrationspartnerschaften nicht nur mit Ländern abgeschlossen werden, bei denen es in diesem Bereich Herausforderungen gibt. Andere Bereiche, wie die Verknüpfung von Migration und Entwicklung sowie die Sicherstellung von Politikkohärenz, sind wichtige Themen, die ebenfalls durch diese Partnerschaften abgedeckt werden. Somit bieten sich auch Länder, wie zum Beispiel die Türkei, als potenzielle Kandidaten für künftige Partnerschaften an.
5. **Die im Rahmen dieser Evaluation identifizierten Lücken und Versäumnisse der Migrationspartnerschaften sollten angesprochen werden:** Diese Evaluation war für die Akteure auf beiden Seiten ein guter Zeitpunkt, um über den aktuellen Stand der Partnerschaften zu reflektieren. Durch diesen Prozess wurden bestimmte thematische Lücken identifiziert, die nun überprüft und dann bei einem zukünftigen Migrationsdialog diskutiert werden sollten.
6. **Test von multilateralen Migrationspartnerschaften:** Aufbauend auf den bestehenden Migrationspartnerschaften mit Nigeria und/oder dem Kosovo, könnten multilaterale Partnerschaften getestet werden, in die mindestens ein zusätzliches relevantes Land mit einbezogen wird. Es wird empfohlen, dass die Hauptherkunftsländer der Dublin-Fälle in der Schweiz als Kandidaten hierfür in Betracht gezogen werden. Ein Einbezug dieser Länder in die Diskussionen würde es erlauben, gemeinsame Interessen und Herausforderungen zu identifizieren und konstruktive Lösungsansätze zu entwickeln.
7. **Entwicklung einer Kommunikationsstrategie:** Es ist notwendig, einige der herrschenden Missverständnisse auszuräumen, die über die Migrationspartnerschaften und ihre Möglichkeiten – z.B. die Zuwanderung von Asylsuchenden zu stoppen – existieren. Es wäre daher sinnvoll, weitere Informationen öffentlich zugänglich zu machen, um eine informative und sachliche Berichterstattung über Migrationsstatistiken in den Medien zu erreichen.
8. **Verbreitung der Erfahrungen und Forschungsergebnissen in andere Länder:** Angesichts der überwiegend positiven Erfahrungen mit den Migrationspartnerschaften wird empfohlen, dass diese Erfahrungen geteilt werden, insbesondere im Hinblick auf den Gesamtregierungsansatz, die Politikkohärenz und die regelmässigen Treffen. Die Umsetzung einer Migrationspartnerschaft durch ein anderes Land könnte Aufschluss darüber geben, inwiefern das Instrument als Modell für die bilaterale Zusammenarbeit im Migrationsbereich übertragbar ist.
9. **Durchführung von weiteren Evaluationen:** Es ist zu früh für eine angemessene Bewertung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften, besonders im Fall von Tunesien. Eine Lösung für dieses Problem wäre, in drei bis fünf Jahren eine zweite Evaluation auf Grundlage der jetzigen durchzuführen. Um zu überprüfen inwiefern die Migrationspartnerschaften sich wirklich von anderen Instrumenten der bilateralen Kooperation unterscheiden, könnte eine ähnliche Evaluation in Ländern durchgeführt werden, mit denen die Schweiz im Migrationsbereich zusammenarbeitet, jedoch keine Migrationspartnerschaft hat.

4. Einschätzungen des Bundesrats

4.1. Allgemeine Beurteilung

- Der Bundesrat teilt die insgesamt positive Bilanz der externen Evaluation zur Wirkung und zum **Mehrwert der Migrationspartnerschaften als Instrument der schweizerischen Migrationsaussenpolitik**. Das Instrument wurde im Bestreben geschaffen, die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Ausserdem soll ein umfassender Lösungsansatz für Migrationsfragen verfolgt werden.¹⁸ Die Ergebnisse der externen Evaluation bestätigen den Eindruck des Bundesrats, dass eine Migrationspartnerschaft das geeignete Instrument ist, um diese Ziele zu erfüllen.
- Die **Sicherstellung der Kohärenz in der schweizerischen Migrationsaussenpolitik und des Ausgleichs zwischen den verschiedenen Interessen der involvierten Bundesämter** setzt eine enge interdepartementale Zusammenarbeit beim Aufbau und bei der Umsetzung der Migrationspartnerschaften voraus. Die vom Bundesrat im Jahr 2011 eingesetzte IMZ-Struktur bietet den Rahmen für diese Abstimmung zwischen den involvierten Stellen der Bundesverwaltung. Der externe Evaluationsbericht hat bestätigt, dass der regelmässige Austausch zu einer differenzierteren Wahrnehmung und zu mehr Verständnis für die unterschiedlichen Interessen und Mandate der zuständigen Bundesämter führt. Das gegenseitige Verständnis innerhalb der Bundesverwaltung ist wiederum die Basis für die Formulierung der Kollektivinteressen der Schweiz und trägt massgeblich zu einer verbesserten Politikkohärenz bei. Darüber hinaus führt die Koordination im Rahmen der IMZ-Struktur zu mehr Transparenz sowohl innerhalb der Bundesverwaltung, als auch gegenüber dem Parlament mittels der jährlichen Berichterstattung an die Bundesversammlung über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik.
- Der Bundesrat stellt fest, dass die **Beziehungen der Schweiz zu den fünf Partnerländern im Migrationsbereich** seit der Unterzeichnung der Migrationspartnerschaften stärker und auch vielfältiger geworden sind. Die regelmässigen bilateralen Treffen im Rahmen der Migrationspartnerschaften und die damit verbundene Vertrauensbildung zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern haben dazu geführt, dass die traditionellen Migrationsthemen der bilateralen Zusammenarbeit durch innovativere Bereiche ergänzt werden konnten. Darüber hinaus schafft der ganzheitliche und partnerschaftliche Ansatz in einem sensiblen Themenbereich wie der Migration Vertrauen und Möglichkeiten für weitere Kooperationen im Rahmen der allgemeinen bilateralen Beziehungen.
- Neben den traditionellen Themen Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels und -Schmuggels, sind heute Fragen in Zusammenhang mit der Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten fester Bestandteil der Migrationspartnerschaften. Im Gegensatz zu Rückübernahmeabkommen oder Migrationsabkommen, welche ausschliesslich oder prioritär das Ziel verfolgen, die Modalitäten für eine Identifikation von Staatsangehörigen des Vertragsstaates und deren rasche und sichere Rückübernahme festzulegen, nimmt die **Zusammenarbeit im Rückkehrbereich im Rahmen einer Migrationspartnerschaft nicht zwingendermassen eine zentrale Rolle** ein. Die Regelung der Zusammenarbeit im Rückkehrbereich macht nur einen Teil der unter dem Schirm der Migrationspartnerschaft behandelten Themenbereiche aus.

¹⁸ Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Februar 2011

- Der umfassende Migrationsansatz kommt sowohl der Schweiz als auch den Partnerländern zu Gute und wird von beiden Seiten sehr geschätzt. Er trägt dazu bei, **dass die Interessen aller Beteiligten innerhalb der Migrationspartnerschaft gleichermassen berücksichtigt werden.** Das potentielle Ungleichgewicht aufgrund der Rolle der Schweiz als finanzierende Partei der Migrationspartnerschaften wird durch den flexiblen Rahmen der Partnerschaften, welcher die Berücksichtigung von lokalen Bedürfnissen und Interessen erlaubt, sowie durch die privilegierte Form der Zusammenarbeit meistgehend ausgeglichen. Diese Einschätzung wurde von den im Rahmen der Evaluation begrüsst Vertreterinnen und Vertreter der Partnerländer geteilt und wird auch vom Bundesrat so wahrgenommen.
- Vor diesem Hintergrund ist die **Flexibilität, die Artikel 100 Absatz 1 AuG dem Instrument der Migrationspartnerschaft** gewährt, zentral. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft soll bewusst anhand der Interessen beider Staaten gemeinsam entwickelt und über die Jahre den wechselnden Anliegen angepasst werden. Es wäre also ein dem Prinzip der Partnerschaft entgegenstehendes Verständnis, zu fordern, den Inhalt der Migrationspartnerschaften unilateral und abschliessend auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu bestimmen.

Insgesamt bestätigt die Evaluation die Einschätzung des Bundesrates zum Nutzen der Migrationspartnerschaften. Der Bericht zeigt deutlich den Mehrwert der Migrationspartnerschaften im Vergleich zu anderen Formen der Zusammenarbeit im Migrationsbereich auf und bekräftigt den Bundesrat in seinem Bekenntnis zu diesem Instrument.

4.2. Stellungnahme zu den Empfehlungen und weiteres Vorgehen

Die zentrale Schlussfolgerung des externen Evaluationsberichts ist, dass die bestehenden **Migrationspartnerschaften weitergeführt werden** sollen. Die Migrationspartnerschaften sind das geeignete Instrument, um die Interessen der Schweiz im Migrationsbereich effizient umzusetzen. Eine Beendigung der Migrationspartnerschaften zum aktuellen Zeitpunkt hätte wahrscheinlich einen beträchtlichen Reputationsverlust bei den Partnerländern zur Folge und würde entsprechend auf wenig Verständnis stossen. In diesem Sinn beabsichtigt der Bundesrat, die bestehenden Partnerschaften weiterzuführen, wobei die Möglichkeit einer längerfristigen Abnahme der Intensität der Migrationspartnerschaften mit einzelnen Staaten in Betracht gezogen werden soll. Gleichzeitig ist der Bundesrat der Auffassung, dass die thematische Evolution der Partnerschaften wie auch geänderte politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Partnerstaaten zu einer einvernehmlichen Beendigung bestehender Migrationspartnerschaften führen können.

Die Expertentreffen im Rahmen der Partnerschaft stellen einen wichtigen Bestandteil der Zusammenarbeit dar. Die regelmässige Durchführung von bilateralen Treffen ermöglicht eine konstante Anpassung der Migrationszusammenarbeit an die Interessen beider Seiten einerseits und an die wechselnden äusseren Umstände und Entwicklungen andererseits. Entsprechend werden **bilaterale Treffen auch künftig eine zentrale Komponente** der Migrationspartnerschaften bleiben.

Die Erfahrungen der vergangenen sieben Jahre nach Unterzeichnung der ersten Migrationspartnerschaften sowie die Auswertungen der externen Evaluation zeigen klar den Mehrwert des Instruments der Migrationspartnerschaft im Vergleich zu anderen Ansätzen der bilateralen Migrationszusammenarbeit auf. Vor diesem Hintergrund prüft der IMZ-Ausschuss im Rahmen seiner Jahreszielplanung regelmässig die Möglichkeit und Opportunität zum **Abschluss weiterer Migrationspartnerschaften**. Es gilt dabei jedoch zu berücksichtigen, dass das Instrument der Migrationspartnerschaft über einen längeren Zeitraum beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen innerhalb der Bundesverwaltung bindet. Gleichzeitig geht der Bundesrat davon aus, dass die Anforderungen an die schweizerische Migrationsaussenpolitik aufgrund internationaler Krisen und bewaffneter Konflikte in den kommenden Jahren weiter zunehmen und entsprechend Ressourcen beanspruchen werden. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass das Instrument der Migrationspartnerschaft als privilegiertes In-

strument der Migrationszusammenarbeit zurückhaltend einzusetzen ist, um den Erwartungen des Partnerstaates auch entsprechen zu können. Neue Migrationspartnerschaften erfordern daher neben den bestehenden Kriterien wie der engen Migrationsbeziehungen und der guten Zusammenarbeit auch Berechnungen des voraussichtlichen Ressourcenaufwands und Überlegungen zur Reduzierung des Engagements bei den bestehenden Partnerschaften. Unabhängig davon verfolgt die Schweiz auch weiterhin gegenüber Staaten, mit denen sie keine formelle Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat, den Ausbau der Zusammenarbeit durch Dialoge und Abkommen.

Migrationspartnerschaften sind meist das Ergebnis einer bestehenden bilateralen Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Sie sind Ausdruck des gegenseitigen Willens zweier Staaten, im Migrationsbereich thematisch umfassender, intensiver und in einer privilegierten Form zusammenzuarbeiten. Im Dialog mit dem Partnerstaat sucht die Schweiz konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der Migration (z. B. irreguläre Migration, Rückübernahme, Menschenhandel, Menschenschmuggel) und versucht gleichzeitig die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Chancen der Migration (z. B. Migration und Entwicklung inkl. Rolle der Diaspora; reguläre Migration wie z. B. Visaabkommen, Stagiaireabkommen) zu nutzen. Im Sinne dieses umfassenden Ansatzes stehen **Probleme im Rückkehrbereich bei der Auswahl neuer Migrationspartnerschaften nicht im Vordergrund**. Der Abschluss einer Migrationspartnerschaft setzt hingegen die umfassende Bereitschaft zur Zusammenarbeit, so auch im Rückkehrbereich, voraus.

Im Rahmen ihres Berichtes identifizieren die Evaluatoren eine Reihe von länderspezifischen Lücken und Versäumnissen. Aus Sicht des Bundesrats kann nicht von eigentlichen Lücken und Versäumnissen gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich mehrheitlich um Themen, welche vom Partnerstaat bisher entweder nicht eingebracht (im Fall Tunesiens beispielsweise die Transparenz des Visumverfahrens sowie die Polizeizusammenarbeit im Bereich Drogenhandel), oder aber tatsächlich im Rahmen der Zusammenarbeit bereits angesprochen wurden (z.B. die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen im Fall Tunesiens) oder durch andere Formen der Zusammenarbeit abgedeckt sind (z.B. Polizeizusammenarbeit im Westbalkan). Die bisher **teilweise noch zu wenig berücksichtigten Themenbereiche sollen in den künftigen Migrationsdialogen mit den Behörden der Partnerstaaten aufgenommen** und gegebenenfalls in der weiteren Umsetzung der Migrationspartnerschaft berücksichtigt werden.

Gemäss Artikel 100 Absatz 1 AuG fördert der Bundesrat sowohl bilaterale als auch multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Die Evaluatoren empfehlen in ihrem Bericht den Abschluss von multilateralen Migrationspartnerschaften, insbesondere mit Hauptherkunftsländern im Dublinverfahren und den Staaten Südeuropas. Grundsätzlich teilt der Bundesrat die Ansicht, dass **multilaterale Migrationspartnerschaften für alle beteiligten Seiten gewinnbringend** sein könnten. Allerdings hegt der Bundesrat Zweifel im Hinblick auf die praktische Umsetzung dieses Vorschlags. Eine entsprechende Weiterentwicklung des bestehenden Instruments müsste einer sorgfältigen Analyse des tatsächlichen Mehrwerts und der Machbarkeit unterzogen werden.

Die Evaluation zeigt auf, dass die Wahrnehmung der Auswirkungen der Migrationspartnerschaften je nach Publikum sehr unterschiedlich ist. Es besteht folglich ein Bedarf, **vermehrt und detailliert nach aussen über diese Partnerschaften zu informieren**. Konkret soll die vorliegende Evaluation der Migrationspartnerschaften als Anlass genutzt werden, um das Instrument innenpolitisch besser bekannt zu machen. Auch aussenpolitisch stösst der innovative Ansatz der Schweiz auf grosses Interesse. Die positiven Erfahrungen, welche die Schweiz in diesem Zusammenhang gemacht hat, sollen weiterhin **proaktiv auf bilateraler, regionaler und auch multilateraler Ebene geteilt werden**.

Abschliessend empfiehlt das Evaluationsteam der Schweiz die Durchführung einer erneuten Evaluation in rund fünf Jahren. Der Bundesrat nimmt diese Empfehlung zur Kenntnis und wird eine **entsprechende Evaluation bei Bedarf in Betracht ziehen**.