



21.xxx

Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaus- senpolitik 2020

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migra-
tionsausenpolitik 2020 und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Stän-
deratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Bericht

1 Zusammenfassung der Schwerpunkte im Jahr 2020

Das Berichtsjahr stand für die Schweizer Migrationspolitik im Zeichen der Covid-19-Krise. Die vielfältigen Folgen der globalen Pandemie prägten alle Bereiche der Migration und stellten die Schweiz vor neue Herausforderungen.

Die Pandemie und die ergriffenen Massnahmen gegen ihre Verbreitung erschwerten sowohl die bilaterale Migrationszusammenarbeit als auch die Umsetzung des Schweizer Resettlement-Programms. Rückführungen waren zeitweise blockiert oder nur beschränkt durchführbar. Zudem verstärkte die globale Pandemie die Vulnerabilität von Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in zahlreichen Regionen zusätzlich.

Schwerpunkt des Berichtsjahres ist die Europäischen Migrationsaussenpolitik. Dabei liegt der Fokus sowohl auf dem am 23. September 2020 von der Europäischen Kommission verabschiedeten neuen Migrations- und Asyl-Paket als auch auf dem verstärkten Schweizer Engagement in Griechenland.

Trotz der aufgrund von Covid-19 schwierigen Voraussetzungen ist es gelungen Migrationsdialoge mit wichtigen Partnerländern wie Algerien, Marokko, Tunesien, Côte d'Ivoire, Iran, Kosovo und Sri Lanka durchzuführen. In verschiedenen Verhandlungen über Migrationsabkommen konnten auch substanzielle Fortschritte erzielt werden. Aufgrund der Reisebeschränkungen in der Region hatten die schweizerischen Botschaften, und wo präsent, die Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (Immigration Liaison Officers ILO) im Berichtsjahr eine besonders wichtige Funktion inne, wobei sie Kontakte mit den Regierungspartnern vor Ort im Rahmen des Möglichen aufrecht hielten sowie das Projektengagement sicherstellten. So konnte beispielsweise die bilaterale Zusammenarbeit mit den georgischen Behörden im Rückkehrbereich intensiviert werden.

Die interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) war im Berichtsjahr ein wirksames Instrument, dies auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) wurde weiter verstärkt.

Ebenfalls bewährt hat sich die strategische Verknüpfung zwischen der internationalen Zusammenarbeit (IZA) und der Migrationspolitik der Schweiz. Die Volatilität der Migrationslage wird durch die andauernde Pandemie global weiter verstärkt. In einem solchen Kontext ist eine gut koordinierte und effiziente Migrationsaussenpolitik umso wichtiger. Alleine kann die Schweiz die bevorstehenden Herausforderungen nicht angehen. Es braucht internationale Kooperation, und die strategische Verknüpfung ist hierfür ein wichtiges Instrument, das mit der Verabschiedung der neuen IZA-Strategie 2021-24 gestärkt wurde. Die IZA setzt ihre Ressourcen, Instrumente und ihre Exper-

tise ein, um die Entwicklungsländer bei der Eindämmung der Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen zu unterstützen. Internationale Organisationen und multilaterale Entwicklungsbanken haben, mit Unterstützung der Schweiz, bereits umfassende Massnahmen bereitgestellt, darunter Hilfe für Migrantinnen und Migranten. Diese Massnahmen können auch dazu beitragen, zukünftige Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu mindern.

2 Migrationskontext im Jahr 2020

Die Reisebeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie führten insbesondere im zweiten Quartal zu einem faktischen Erliegen der irregulären Migration in Richtung Europa. Im zweiten Halbjahr nahm die irreguläre Migration, besonders im zentralen Mittelmeer, wieder zu. Mit rund 34 150 Anlandungen überquerten dreimal so viele Menschen das Mittelmeer wie 2019 (rund 11 450). Die Mehrheit dieser Migrantinnen und Migranten stammten aus Tunesien, Bangladesch und Côte d'Ivoire. Nebst der Verringerung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration in den Herkunftsregionen bleibt langfristig die friedliche Beilegung des bewaffneten Konfliktes in Libyen ein Schlüsselfaktor für die Reduktion der irregulären und in vielen Fällen auch tödlichen Migration über das zentrale Mittelmeer. Kurzfristig ist jedoch eine Zunahme der Migration möglich, da sich einzelne Milizen nach dem Ende der Kämpfe wieder vermehrt dem Menschenschmuggel zuwenden könnten. Die Migration über die «westliche Mittelmeerroute» nahm im Berichtsjahr zu. 2020 fanden rund 41 850 Anlandungen und Grenzübertritte aus Marokko nach Spanien statt. Im Vorjahr lag die Zahl noch bei 32 500. Diese Zunahme ist ausschliesslich auf den Anstieg der Überfahrten aus der Westsahara und Mauretanien in Richtung Kanarische Inseln zurückzuführen. Hier nahm die Zahl der Anlandungen von 2700 (2019) auf rund 23 000 (2020) zu. Es handelt sich hier einerseits um eine Ausweichbewegung aufgrund der verstärkten Kontrollen durch die marokkanischen Behörden im Norden des Landes. Andererseits dürfte die wirtschaftliche Lage in Marokko dazu geführt haben, dass auch Marokkanerinnen und Marokkaner vermehrt versuchen, via die Kanaren nach Europa zu gelangen.

Im ganzen Schengen-Raum führten die temporären Einreiserestriktionen an den Binnengrenzen sowie die Restriktionen im Reiseverkehr (bspw. Visastopps oder der eingestellte Flugverkehr) dazu, dass irreguläre Grenzübertritte deutlich abnahmen. Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) verzeichnete 2020 einen Rückgang der rechtswidrigen Aufenthalte um rund 15 % (11 043 zu 12 927 im Vorjahr). EU-weit verzeichnete Frontex im Berichtsjahr eine Reduktion der irregulären Grenzübertritte von rund 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. 2020 lag die irreguläre Migration nach Griechenland auf dem See- und Landweg mit rund 15 700 Ankünften um rund 80 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres.

Die Massnahmen im Rahmen der Covid-19-Krise im Bereich Grenze und Visa hatten zudem auch den Effekt, dass die verzeichneten Asylgesuche im Jahr 2020 in einzelnen europäischen Staaten teilweise deutlich zurückgingen. EU-weit wurden im Berichtsjahr 31 Prozent weniger Asylgesuche registriert (Schweiz minus 23%). Da die Mig-

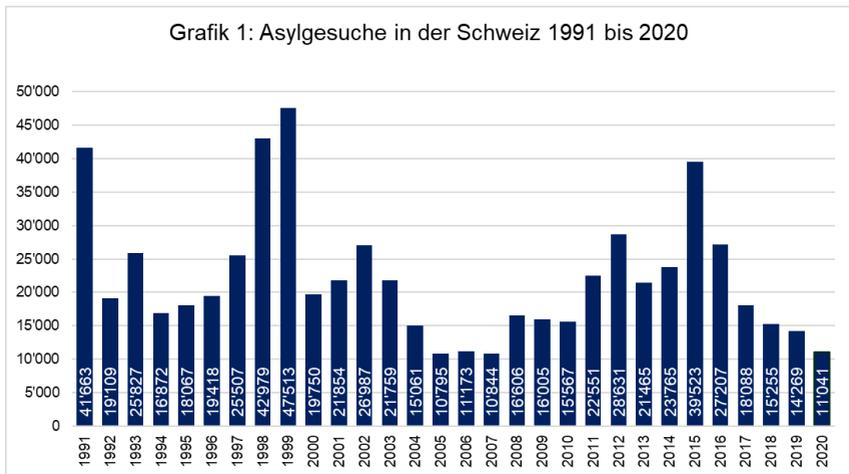
ration aufgrund von Covid-19 nicht nur an den Aussengrenzen sondern weltweit blockiert war, kam es im Vergleich zu den Vorjahren nicht zu grösseren Rückstaus von Migrantinnen, Migranten und Schutzsuchenden.

Wichtigste Migrationsrouten nach Europa (Anzahl Personen)

Quelle: UNHCR

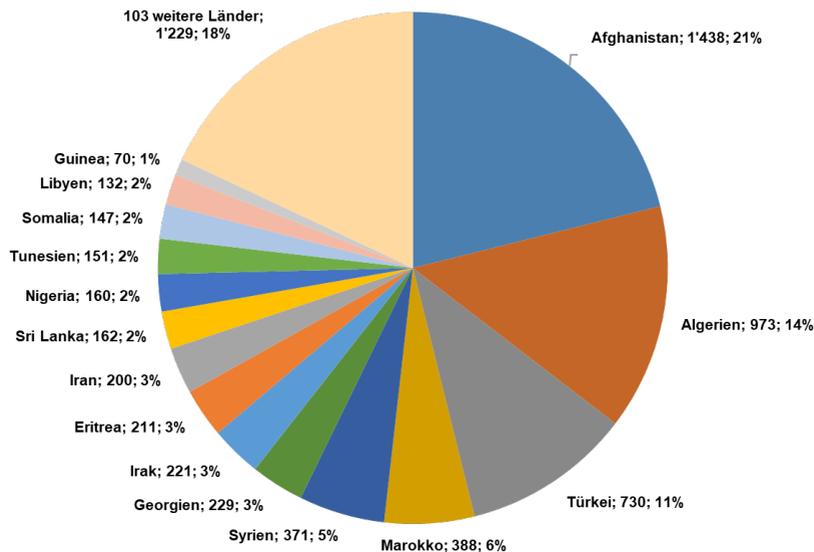
Routen über das Mittelmeer	östliche (Türkei-Griechenland)		zentrale (primär Libyen-Italien)	westliche (primär Marokko-Spanien)	
	See	Land		See	Land
2018	32 500	18 010	23 370	58 570	6810
2019	59 730	14 890	11 470	26 170	6350
2020	9690	5980	34 150	40 330	1540

Quelle: SEM



Grafik 2: Asylgesuche in der Schweiz – wichtigste Herkunftsstaaten 2020¹

Quelle: SE



3 Fokus: Europäische Migrationsaussenpolitik

In der europäischen Migrationsaussenpolitik führte die Pandemie zu Einschränkungen der Reisefreiheit sowie zu einer Verminderung der Asylgesuche im Dublin-Raum und der irregulären Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen. Gleichzeitig zu diesem doppelten Rückgang erinnerte die weiter verschlechterte humanitäre Lage in den griechischen Aufnahmezentren an die ungelösten Probleme der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Im September 2020 lancierte die EU-Kommission mit der Präsentation des neuen Migrations- und Asylpakets die lange angekündigte Reform der europäischen Migrationspolitik.

3.1 Bilaterale Zusammenarbeit mit EU Mitgliedstaaten

Im Berichtsjahr unterstützte die Schweiz prioritär Griechenland. So wurden beispielsweise Aufnahmestrukturen speziell für Mädchen und Familien auf dem griechischen Festland finanziert. Des Weiteren hat die Schweiz im Berichtsjahr insgesamt 71 unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) mit familiärem Bezug zur Schweiz gemäss den Dublin-Bestimmungen aufgenommen, 1,1 Millionen Franken Kredit-Mittel des EJPD für Projekte von Hilfsorganisationen gesprochen und über die Humani-

¹ Dargestellt sind Erstgesuche, keine Familiennachzüge und Geburten.

täre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit 1,8 Millionen Franken Massnahmen zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge und irregulären Migrantinnen und Migranten finanziert.

Nach dem Brand im Durchgangslager Moria auf der Insel Lesbos beteiligte sich die Schweiz im Rahmen einer europäischen Initiative an der Aufnahme von 20 unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Darüber hinaus stellte sie eine Million Franken für die humanitäre Hilfe bereit und baute im neuen temporären Registrierungszentrum auf Lesbos die Wasserversorgung für 10 000 Personen auf.

3.2 Entwicklungen im Schengen- und Dublin-Bereich

Die Europäische Kommission (KOM) stellte am 23. September 2020 das neue Migrations- und Asyl-Paket vor. Das Paket enthält mehrere Verordnungsvorschläge und Empfehlungen. Der Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement soll u.a. auch die aktuelle Dublin III-Verordnung ersetzen.² Neben der Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands enthält dieser Verordnungsvorschlag einen Solidaritätsmechanismus, der bei erhöhtem Migrationsdruck Anwendung findet. Der Solidaritätsmechanismus wird voraussichtlich keine Anwendung auf die Schweiz finden. Er wird aktuell von der KOM nicht als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands bezeichnet. Mit dem Mechanismus sollen überdurchschnittlich belastete EU-Mitgliedstaaten durch Verteilung von Asylsuchenden auf andere Mitgliedstaaten (mittels sog. Relocation) entlastet werden. Darüber hinaus sind weitere solidarische Massnahmen wie Unterstützung im Bereich der Rückkehr (sog. Return Sponsorship), Capacity-Building-Massnahmen in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Rückkehr sowie operative Unterstützung und Massnahmen in Drittstaaten vorgesehen.

Das neue Paket hat zudem das Ziel, die Zahl der unsicheren und irregulären Migrationsrouten zu verringern und nachhaltige und sichere legale Wege für schutzbedürftige Personen zu fördern. Gemäss dem Ansatz der KOM sollen ferner die Verfahren an der Grenze kohärenter und effizienter ausgestaltet sein sowie einheitliche Aufnahmebedingungen gewährleisten. Der umfassende Ansatz des Pakets erstreckt sich zudem auf die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten und die Rückkehrpolitik. Die Schweiz ist punktuell über ihre Assoziierung an Schengen/Dublin ebenfalls betroffen und in diesen Bereichen in die Diskussionen auf EU-Ebene einbezogen und kann so ihre Haltung einbringen.

Bereits seit längerer Zeit setzt sich die Schweiz auf EU-Ebene für die Einführung von schnelleren Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen, einen effizienteren Grenzschutz sowie für die Stärkung der Rückkehrpolitik unter vollständiger Wahrung des Prinzips der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement) ein. Zudem unterstützt die Schweiz eine gerechtere Teilung der Verantwortung unter den Dublin-Staaten, speziell eine Unterstützung der Staaten an den Aussengrenzen. Das Paket der KOM nimmt

² Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX [Asyl- und Migrationsfonds]; COM(2020) 610 final, 23.09.2020.

somit viele Anliegen und Prioritäten auf, welche die Schweiz auf EU-Ebene schon länger vertritt.

3.3 Herausforderungen beim Schutz der Aussengrenze

Ende Februar 2020 öffnete die Türkei temporär die Grenzen nach Griechenland und Bulgarien für Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten. Die EU-Innenminister wiesen in der Folge auf die Wichtigkeit des Schutzes der EU-Aussengrenze hin, bekräftigten die Solidarität mit Griechenland sowie den Partnern im Westbalkan und forderten die Türkei auf, die EU-Türkei Erklärung von 2016 vollumfänglich umzusetzen. Gleichzeitig wurde der Türkei die weiterführende Unterstützung bei der Betreuung der 3,7 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchenden zugesichert. Die Sofortmassnahmen für Griechenland umfassten u.a. die Verstärkung der Tätigkeit der Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) an der See- und Landgrenze und den Einsatz von zusätzlichen Fachleuten für das European Asylum Support Office (EASO).

Der Bundesrat hatte im Dezember 2019 entschieden, die von der EU revidierte Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (EBCG)³ grundsätzlich zu übernehmen. Die Revision hat namentlich zum Ziel, das Aussengrenzmanagement zu stärken. Die zuständige Kommission des Erstrates (SR) befand, dass vor der Beratung der Vorlage in der Kommission ein Arbeitsbesuch an der griechischen Aussengrenze durchgeführt werden soll. So kann sich die Kommission vor Ort ein Bild über die Arbeit der Schweizer Grenzschutzexpertinnen und -experten im Rahmen eines Frontex-Einsatzes machen. Der Besuch ist für Mai 2021 geplant.

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung bereits heute mit 1500 Einsatztagen an Frontex-Operationen, mehrheitlich an der Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei. Zudem wird ab Februar und Juni 2021 jeweils ein Experte an das Grundrechtsbüro von Frontex entsandt. Verschiedene Medien äusserten im Herbst 2020 die Anschuldigung, dass Frontex im Soforteinsatz in Griechenland sich daran beteiligt habe, irreguläre Migrantinnen und Migranten auf See in Richtung Türkei zurückzudrängen (Push-Back-Operationen) oder dies zumindest toleriert habe. Der Verwaltungsrat von Frontex hat deshalb im November 2020 eine Arbeitsgruppe einberufen, die zur Klärung der mutmasslichen Vorfälle beitragen und Verbesserungen in den Verfahren der Agentur zum Umgang mit möglichen Grundrechtsverletzungen identifizieren soll⁴. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern der Mitglieds-/assoziierten Staaten, darunter auch die Schweiz, sowie aus einem Vertreter der KOM. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe soll bis Februar 2021 vorliegen.

³ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

⁴ Working Group on Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of Operations.

4 **Schwerpunktregionen der schweizerischen Migrationsaussenpolitik**

Schwerpunkte der migrationsaussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Berichtsjahr waren das Horn von Afrika, Nord-, Zentral- und Westafrika, der Mittlere Osten, sowie der Westbalkan. Das Schweizer Engagement in diesen Kontexten zielte neben der Rückkehrzusammenarbeit auch 2020 darauf ab, im Sinne der strategischen Verknüpfung und mit verschiedenen Instrumenten den Schutz und die Integration vor Ort zu verbessern und gleichzeitig längerfristig auf die vielschichtigen Ursachen irregulärer Migration und Flucht einzuwirken.

4.1 **Horn von Afrika**

Die bereits prekäre Situation in der Region des Horns von Afrika hat sich im Berichtsjahr aufgrund der Covid-19-Pandemie weiter verschlechtert. Die Schweiz hat rasch reagiert und Mittel laufender (aber nicht umsetzbarer) Projekte in eine Covid-19-Response umgeleitet. So konnten beispielsweise Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge im Sudan und Äthiopien in ihrer Muttersprache über Massnahmen zum Schutz vor Covid-19-Ansteckungen aufgeklärt und der Verdienstaustausch vulnerabler Personen ausgeglichen werden. Im Sudan wurden Flüchtlingslager auf Covid-19-Ausbrüche vorbereitet und das Gesundheitssystem gestärkt. Im Jemen engagierte sich die Schweiz verstärkt für Geflüchtete sowie die vulnerable lokale Bevölkerung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Im Sinne der strategischen Verknüpfung förderte die Schweiz in Kenia die Anwendung von digitalen Lösungen zur Stärkung von Berufskapazitäten in und um das Flüchtlingscamp Kakuma-Kalobeyei; mittelfristig wird die Schweiz so zur besseren Integration von Zwangsvertriebenen in ihrem Erstaufnahmeland beitragen. Um die Rückkehrzusammenarbeit mit Äthiopien zu stärken und das Projektmanagement zu unterstützen, ist seit August 2020 eine Person als ILO in der Schweizer Botschaft in Addis Abeba integriert. Die Folgen des im November 2020 ausgebrochenen bewaffneten Konflikts in der Tigray-Region sind noch nicht verlässlich abzuschätzen, beispielsweise das tatsächliche Ausmass der internen sowie grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen. Die Verhandlungen mit dem Sudan über ein Migrationsabkommen wurden im Berichtsjahr erneut aufgenommen, nachdem die Gespräche aufgrund der politischen Umbrüche ins Stocken geraten waren. Bis März 2020 stand die Schweiz in Austausch mit der eritreischen Regierung, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu verbessern. Aufgrund der Covid-19-Pandemie und der Schliessung des Flughafens in Asmara konnten seither keine weiteren Gespräche geführt werden. Der Dialog mit Eritrea wird wieder aufgenommen, sobald es die epidemiologische Situation zulässt.

4.2 **Nordafrika**

Bilaterale Partnerschaften in Nordafrika konnten weiter gestärkt werden. Mit Tunesien fand Anfang 2020 das zehnte Expertentreffen zur Umsetzung der 2012 abgeschlossenen Migrationspartnerschaft statt. Im Rahmen dieses Austauschs wurden operative Verbesserungen in der Rückkehrzusammenarbeit erreicht und der Grundstein für neue Kooperationsfelder gelegt. Im Zusammenhang mit dem Abkommen

über den Austausch von jungen Berufsleuten wurde ein Programm für einen erleichterten Zugang zu Praktika lanciert. Mit Algerien wurde im Januar 2020 der erste bilaterale Migrationsdialog seit 2017 durchgeführt. Dabei konnten Verbesserungen in der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Rückführungen vereinbart werden. Diese konnten im Berichtsjahr noch nicht umgesetzt werden, weil seit Ausbruch der Pandemie die Flugverbindungen nach Algerien eingestellt sind. Die Zusammenarbeit mit Algerien im Rückkehrbereich hat sich zuletzt verbessert, und die Pendenzen konnten gesenkt werden. Algerien steht bei der Statistik der Rückkehrpendenzen aber nach wie vor an erster Stelle. Hinsichtlich der Migrationszusammenarbeit mit Marokko bleiben Fortschritte im Bereich der Rückübernahme angesichts des unbeständigen Identifikationsprozesses wichtig. Um der strategischen Verknüpfung auf politischer Ebene Rechnung zu tragen, wurde Migration prominent im Rahmen der politischen Konsultationen mit Marokko diskutiert. Dabei wurde der Wille zur Formalisierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit, Justiz, Migration und Sozialversicherungen bekräftigt, zu denen nun die Verhandlung von Abkommen und Vereinbarungen aufgenommen werden sollen. Im Rahmen ihres mit einer Million Franken dotierten Krisenreaktionsinstruments zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie hat die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA u.a. ein Projekt in Libyen zur Sensibilisierung von Migrantinnen und Migranten über die Risiken von Covid-19 sowie eine Informationskampagne in Tunesien unterstützt. Um die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu reduzieren, hat das SECO eine punktuelle Budgethilfe in der Höhe von 8,5 Millionen Franken an Tunesien geleistet, damit tunesische Gemeinden ihre öffentlichen Dienstleistungen während der Covid-19-Krise aufrechterhalten können.

4.3 Zentral- und Westafrika

Im Berichtsjahr wurden die Verhandlungen zu einem Migrationsabkommen mit Gambia sowie einem Abkommen zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich mit Côte d'Ivoire abgeschlossen. Die Migrationspartnerschaft mit Nigeria konnte durch die Umsetzung mehrerer Projekte in den Bereichen Reintegration, Bekämpfung des Menschenhandels und Grenzverwaltung weiter gepflegt werden. In Guinea wurde ein neues Projekt zur Ursachenbekämpfung irregulärer Migration, in Niger ein Projekt zur Unterstützung der Behörden in der Bekämpfung von Covid-19 in Migrationszentren lanciert. Im Februar 2020 besuchte eine technische Delegation aus Angola die Schweiz, wobei sich die Migrationsbehörden beider Länder zur Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der Migration ausgetauscht haben.

2020 wurde zudem ein Programm zur Verstärkung der positiven Auswirkungen der Arbeitsmigration und der regulären Migration innerhalb der Region entwickelt. Teil dieses Programms ist u.a. ein Projekt in Gambia, das die Beteiligung der Diaspora an der nachhaltigen Entwicklung des Landes zum Ziel hat. So sollen beispielsweise Kapazitäten von Regierungsbeamten durch Expertinnen und Experten aus der Diaspora aufgebaut und Investitionen der Diaspora in Gambia gefördert werden.

4.4 Mittlerer Osten

Die COVID-19 Pandemie verschärfte die aufgrund verschiedener bewaffneter Konflikte ohnehin schon fragile Lage in Syrien und der Region sowohl auf gesundheitlicher als auch auf sozioökonomischer Ebene. Trotz des erhöhten Bedarfs an kurzfristiger Nothilfe strebte die Schweiz weiterhin an, Perspektiven für Flüchtlinge und andere vulnerable Personen zu schaffen. In diesem Sinne konnten 2020 trotz der wegen der Pandemie erschwerten Umsetzung des Resettlement-Programms in Zusammenarbeit mit dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) 298 vulnerable Personen aus dem Libanon in die Schweiz umgesiedelt werden. Nach der vom Bundesrat 2019 beschlossenen Aufnahme der Türkei in das Resettlement-Programm 2020-2021 fand im Oktober 2020 eine erste Resettlement-Mission des Staatssekretariats für Migration (SEM) in die Türkei statt. Ebenfalls relevant war beispielsweise die Unterstützung der Schweiz im Bereich der Registrierung und Dokumentierung von Flüchtlingen in Jordanien und im Libanon, um deren Zugang zu staatlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Bereichen Bildung, Einkommen und Migrationsmanagement – sowohl zugunsten von Vertriebenen als auch für die vulnerable lokale Bevölkerung – blieben Schwerpunkte des Schweizer Engagements. Der Irak ist sowohl in Bezug auf die Asylgesuche wie insbesondere die Rückkehr von abgewiesenen irakischen Asylsuchenden und Gefährdern nach wie vor von hoher migrationsausserpolitischer Relevanz. 2020 konnten bei der Rückkehr abgewiesener Asylsuchender zwar punktuelle Fortschritte wie die Durchführung eines Sonderflugs erzielt werden, doch die Zusammenarbeit bleibt insbesondere in Abwesenheit einer Schweizer Präsenz vor Ort komplex.

4.5 Weitere prioritäre Länder und Regionen

Westbalkan

Als Antwort auf die Pandemie unterstützte die humanitäre Hilfe der Schweiz Aufnahmezentren für Migrantinnen und Migranten in Bosnien und Herzegowina mit Schutzausrüstungen, und sie trug zur Verbesserung medizinischer Einrichtungen bei. In Serbien wurde eine Unterkunft für unbegleitete Flüchtlingskinder unterstützt und in Kosovo das laufende Migrationsmanagement-Projekt an die neuen Pandemie-bedingten Gegebenheiten angepasst. Covid-19 wird auch im Westbalkan längerfristige Auswirkungen haben; es muss von einer starken Rezession ausgegangen werden.

Eine von der Schweiz mitfinanzierte Studie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird zu einem besseren Verständnis der Arbeitsmigrationsdynamiken aus einer "Post-Covid-19"-Perspektive beitragen. Sie wird Empfehlungen betreffend Auswanderung, Remigration, zirkuläre Migration sowie zur Einbettung des Potenzials der Diaspora in die Strukturreformagenden des Westbalkans erarbeiten. Im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungsarbeit des SECO und in Zusammenarbeit mit der Weltbank wurden in den Ländern des Westbalkan spezifisch auch Geldtransaktionen aus der Diaspora erleichtert und Zahlungssysteme verbessert.

Die Westbalkan-Region stand im Berichtsjahr weiter steigenden Zahlen irregulärer Einreisen gegenüber. Der grösste Teil der dort gestrandeten Migrantinnen und Migranten strebt die Weiterreise nach Westeuropa an. Es ist daher für die Schweiz prioritär, das Migrationsmanagement in den Staaten des Westbalkans zu stärken um beispielsweise die Unterbringung und Registrierung von Asylsuchenden, die Statusbestimmung und die Rückkehrpolitik zu verbessern.

Südasiens

Infolge der Covid-19-Pandemie verloren Tausende Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem südasiatischen Raum ihre Arbeit, und sie blieben oft schutzlos in einer äusserst prekären Lage im Ausland zurück. Die Schweiz konzentrierte ihr Engagement im Migrationsbereich daher vornehmlich auf Hilfemassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Krise und deren sozioökonomische Konsequenzen in Sri Lanka, Nepal und Bangladesch. Sie unterstützte dabei u.a. gestrandete und zurückkehrende Arbeitsmigrantinnen und -migranten und förderte sanitärische Präventionsmassnahmen sowie nationale Informationskampagnen zur Einhaltung von Hygieneregeln. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz auch die gestrandeten Arbeitsmigrantinnen und Migranten in den Zielländern mit juristischer Beratung, psychologischer Betreuung sowie Unterkunft und Verpflegung unterstützt.

5 Multilaterale Migrationsaussenpolitik der Schweiz

5.1 Globale Prozesse

Im Dezember 2019 hat die Schweiz zusammen mit dem UNHCR als Gastgeber des ersten globalen Flüchtlingsforums (GRF) in Genf fungiert, an welchem staatliche und nichtstaatliche Akteure zahlreiche Massnahmen ankündigten. Die Schweiz verpflichtete sich zu sechs Massnahmen⁵, mit deren Umsetzung im Berichtsjahr begonnen wurde. Die Schweiz stärkt beispielsweise die Rolle Genfs als globales Zentrum für den Zugang zu Bildung in Notsituationen. Millionen Kinder, davon viele auf der Flucht, haben teilweise jahrelang keinen Zugang zu Bildung, was schwerwiegende Konsequenzen für ihren Schutz, ihre soziale Integration und ihren späteren Eintritt in den Arbeitsmarkt hat. Eine weitere Verpflichtung der Schweiz betrifft die Beteiligung am Umsiedlungsprogramm (Resettlement) des UNHCR, welche jedoch während der Pandemie und den miteinhergehenden Reisebeschränkungen zwischen dem 11. März und 5. August ausgesetzt werden musste.

Im Berichtsjahr wurden, mit der Unterstützung der Schweiz, verschiedene Reformprozesse der Internationalen Organisation für Migration (IOM) abgeschlossen, um die Organisation an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Zudem hat die Schweiz 5,6 Millionen Franken an die Finanzierung des IOM Covid-19-Response Plan beigegeben und damit Projekte vorwiegend auf Länderebene finanziert.

Zur Verbesserung der Datenlage im Migrationsbereich hat die Schweiz im Januar 2020 zusammen mit Ägypten, dem Vorsitzland der Afrikanischen Union (AU), das zweite internationale Statistikforum der UNO und OECD mit über 700 Teilnehmenden aus 99 Ländern zu Migrationsdaten unterstützt. Verlässliche Migrationsdaten sind

⁵ Schweizer Pledges: <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions>

insbesondere auch für die nationalen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie relevant und bilden die Grundlage für eine effektive Politikgestaltung und die Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele. Ebenfalls zu einer Verbesserung der Datenlage beigetragen hat die Schweiz durch die finanzielle Unterstützung der AU und IOM bei der Erarbeitung des im Dezember 2020 veröffentlichten «Africa Migration Report 2020».

Um die destabilisierenden Folgen der Wirtschaftskrise und den Ausfall von geschätzten 20 Prozent der Rücküberweisungen in Entwicklungsländern als Folge der Pandemie abzufedern, hat die Schweiz im Mai 2020 gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich den Call to Action "Remittances in Crisis: How to Keep them Flowing" lanciert. Die Initiative ruft dazu auf, den Zugang zu Überweisungsdiensten und den Fluss der Rücküberweisungen aufrechtzuerhalten und damit einen Rückschlag auf die Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele zu verhindern. Mittlerweile haben sich neben der Schweiz und dem Vereinigten Königreich 28 weitere Länder sowie 16 Organisationen (multilateral, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft) dem Aufruf angeschlossen.

5.2 Regionale Prozesse

Im Rahmen des Khartum-Prozesses begann die Vorbereitung eines mit Äthiopien gemeinsam organisierten thematischen Treffens zum Thema «Durable Solutions: Rückkehr, Reintegration und Integration», das für 2021 in der Schweiz geplant ist. Im Rahmen des Rabat-Prozesses (RP) ist die Schweiz auf Antrag des Lenkungsausschusses zu einem Referenzland für die Umsetzung des Schutz- und Asylbereichs des Aktionsplans von Marrakesch geworden. In dieser Funktion spielt die Schweiz in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR eine aktive Rolle hinsichtlich der Aktivitäten und der Themensetzung des Prozesses in diesem Themenbereich.

Die Schweiz hat sich im Berichtsjahr als Steuergruppenmitglied in die Konferenz der Generaldirektoren der Einwanderungsbehörden (GDISC) eingebracht. Das Netzwerk bietet eine Plattform für den direkten Austausch zwischen den nationalen Migrations- und Asylbehörden auf europäischer Ebene, wobei im Berichtsjahr thematisch vor allem der Umgang mit der Covid-19-Krise im Asylwesen im Zentrum stand. Als Steuergruppenmitglied engagierte sich die Schweiz zudem für die Koordinierung von Unterstützungsmassnahmen für Griechenland, und sie strebte einen verstärkten europäischen Wissensaustausch auf Expertenebene an.

Die Schweiz, die Mitbegründerin des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) ist, übernahm im Berichtsjahr den Vorsitz des Lenkungsausschusses. Das Vorsitzjahr stand unter dem Leitsatz "Wahrung der menschlichen und öffentlichen Sicherheit in der neuen Migrationsagenda".

Im Rahmen der Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) beteiligte sich die Schweiz im Berichtsjahr an mehr als 20 Aktivitäten zu Themen wie Zulassung, Rückkehr, Integration oder Digitalisierung.

6 Ausblick 2021

Zumindest die ersten Monate von 2021 werden aller Voraussicht nach weiterhin stark von den Folgen der Pandemie geprägt sein. Es ist zu erwarten, dass der Migrationsdruck mittelfristig aufgrund von Corona steigt, da die Pandemie die ökonomische Situation in den Herkunftsstaaten zum Teil erheblich verschlechtert. Der internationalen Zusammenarbeit wird in diesem Kontext weiterhin eine wichtige Rolle zukommen, namentlich den Programmen zur langfristigen Verbesserung der wirtschaftlichen Opportunitäten und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern. Generell sind aber Prognosen zur Entwicklung der Migrationsbewegungen gerade aufgrund der unsicheren Entwicklung in Bezug auf die Pandemie nur schwer möglich.

Wichtig werden 2021 die Debatten zum Migrations- und Asylpaket der Europäischen Kommission. Es wird sich zeigen inwieweit die Diskussionen rund um den Solidaritätsmechanismus auf einen gemeinsamen Nenner zwischen den EU-Mitgliedstaaten gebracht werden können. Der Solidaritätsmechanismus wird im entsprechenden Verordnungsvorschlag zwar nicht explizit als Dublin-Weiterentwicklung deklariert, sodass die Schweiz an diesen voraussichtlich nicht gebunden sein wird; hier sind allerdings weitere Fragen offen, die eine abschliessende Beurteilung noch nicht zulassen. Die Gespräche im Jahr 2021 sollten dazu mehr Aufschluss geben. Unabhängig von dieser Frage hat die Schweiz aufgrund der geografischen Lage in Europa ein grosses Interesse daran, dass das Dublin-System insgesamt krisenfest wird. Dazu ist unter anderem erforderlich, dass die Verantwortung in Zukunft nicht nur auf den Staaten an der EU-Aussengrenze wie Italien und Griechenland liegt.

Im Rahmen des am 3. Dezember 2019 vom Parlament angenommenen zweiten Schweizer Beitrags⁶ an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten sind 200 Millionen Franken für Massnahmen zur verbesserten Migrationssteuerung in den von den Migrationsbewegungen besonders betroffenen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen.

Die Schweiz hat am 12. Januar 2021 das Migrationsabkommen mit Gambia in Bern unterzeichnet. Sofern es die epidemiologische Situation zulässt, werden Migrationsdialoge (z.B. mit Eritrea, Guinea und Kamerun) und Verhandlungen zu Abkommen (z.B. mit Sudan und Guinea Bissau) weitergeführt, und bestehende Migrationspartnerschaften (z.B. Nigeria und Tunesien) verstärkt.

Auf multilateraler Ebene hat die Schweiz zusammen mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und dem UNHCR den Ko-Vorsitz der «Annual Tripartite Consultations on Resettlement» (ATCR) übernommen. Diese Konsultationen sind das wichtigste Instrument der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die am Resettlement-Programm beteiligt sind.

Am 3. Februar 2021 hat der Bundesrat die Botschaft zum UNO-Migrationspakt zuhanden des Parlaments verabschiedet. Damit erhält das Parlament die Grundlage, um sich vertieft mit dem UNO-Migrationspakt und den möglichen Folgen für die Schweiz zu beschäftigen. Eine definitive Positionierung der Schweiz zum UNO-Migrationspakt wird nach Abschluss der parlamentarischen Debatte erfolgen.

⁶ Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Rahmenkredite Kohäsion und Migration), BBI 2020 757 sowie BBI 2020 759.

2021 wird die vom UNO Generalsekretär einberufene hochrangige Gruppe zu Binnenvertriebenen («High Level Panel on Internal Displacement») ihren Bericht mit Empfehlungen veröffentlichen. Die Schweiz hat sich im Prozess eingebracht und die Arbeit der Gruppe finanziell sowie inhaltlich unterstützt. In einem nächsten Schritt wird sie sich dafür einsetzen, dass die Empfehlungen umgesetzt werden.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Partnerstaaten ausserhalb Europas wird die strategische Verknüpfung weiter umgesetzt. In der vom Bundesrat verabschiedeten MENA Strategie 2021–24⁷ sind die Schweizer Interessen im Bereich Migration und Zwangsvertreibung prominent reflektiert, und in der ebenfalls verabschiedeten Subsahara-Afrika Strategie 2021-2024⁸ sind die Minderung von Fluchtursachen und die Reduktion des Migrationsdrucks wichtige Ziele der Schweizer Aussenpolitik im Horn von Afrika sowie der Sahel-Region. Auf bilateraler Ebene markiert 2021 das zehnjährige Jubiläum der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria, für welches ein auf zehn Jahre angelegtes Kommunikationsprogramm entwickelt wurde.

Vor dem Hintergrund der IZA-Strategie 2021-2024 schreitet die Umsetzung der strategischen Verknüpfung weiter voran: Das Mandat gilt ab 2021 für alle Rahmenkredite der IZA, und die ausgewählten Schwerpunktregionen reflektieren auch die Migrationsinteressen der Schweiz. In diesem Rahmen stehen ab 2021 bis zu 60 Millionen Franken der DEZA zur Verfügung, um sowohl in den Schwerpunktregionen, als auch in nicht prioritären Ländern der strategischen Verknüpfung nachzukommen.

⁷ www.eda.admin.ch > EDA > Publikationen > Strategie MENA 2021-2024

⁸ www.eda.admin.ch > EDA > Publikationen > Strategie Subsahara-Afrika 2021-2024