

Evaluation des Verpflichtungskredits zur internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Rückkehr: Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration

Dr. iur. Eduard Gnesa

*Früherer Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit, Lehrbeauftragter
an der Universität St.Gallen für internationale und schweizerische Migrationspolitik*

Bern, 30. November 2020

Inhaltsverzeichnis

I. Executive Summary	1
II. Engagement des SEM in der Migrationsaussenpolitik – Ausgangslage	2
III. Auftrag	3
IV. Methodisches Vorgehen	4
V. Beurteilung der Projekte nach Regionen	5
1. Balkanstaaten	5
2. Horn von Afrika	14
3. Mittlerer Osten	19
4. Nordafrika	26
VI. Gesamtbeurteilung	28
1. Erreichung der Ziele des Verpflichtungskredits IMZ	28
2. Relevanz, Kohärenz und Wirksamkeit der Projekte; Auswirkungen für das SEM	28
3. Verwaltung des Verpflichtungskredits IMZ des SEM	30
4. Einbettung des IMZ-Kredits des SEM in die Strategien der internationalen Migrationszusammenarbeit	31
VII. Empfehlungen	40

Anhang

Liste der befragten Personen	42
Abkürzungsverzeichnis	43
Zusätzlich zur Dokumentation des SEM verwendete Literatur/Materialien	44

I. Executive Summary

Der „Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr“ (VK IMZ des SEM), den der Bundesrat 2011 beschloss, hat sein Hauptziel im Wesentlichen erreicht. Die Begutachtung von zehn aus rund hundert ausgewählten Projekten des Staatssekretariats für Migration (SEM), die zwischen 2016 und 2020 in Herkunftsstaaten von Migrantinnen und Migranten in verschiedenen Regionen durchgeführt wurden, lässt den Schluss zu, dass die migrationsausserpolitische Strategie des SEM insgesamt erfolgreich war und die eingesetzten Instrumente – bilateraler und regionaler Migrationsdialog, Migrationspartnerschaften, Protection-in-the-Region-Programme, Rückkehrhilfe und Strukturhilfe, Prävention irregulärer Migration und Migrationsgouvernanz – Wirkung entfalteten. Damit konnten bei Herkunftsstaaten von Migrantinnen und Migranten die Fähigkeit und die Bereitschaft zur Kooperation, unter anderem im Bereich der Rückkehr, gefördert und erhalten sowie der Fortschritt von Verhandlungen oder der Abschluss von Abkommen unterstützt werden, was im Interesse der Schweiz ist.

Beim Einsatz der erwähnten Instrumente im Rahmen der Projekte des SEM wurden die Interessen aller Beteiligten ausgewogen berücksichtigt und das Prinzip der Partnerschaft zwischen Herkunftsstaaten, Transitstaaten und der Schweiz respektiert. Die Projekte haben sich als *wirksam* und *relevant* erwiesen. Mehrere davon berücksichtigten richtigerweise das Anliegen einzelner Staaten im Westbalkan, im Mittleren Osten und in Nordafrika, mit Capacity Building die Organisations- und Strategieentwicklung zum Thema Migration zu verbessern. Mitentscheidend für die erfolgreiche Durchführung der Projekte war die Sicherstellung der *Kohärenz* mit den übrigen aussenpolitischen Aktivitäten des Bundes, die das SEM zusammen mit den anderen Akteuren AMS, DEZA, Fedpol, SECO u.a. vornahm, und die Einbettung in die regionalen Strategien. Die Projekte wurden im Rahmen der gut funktionierenden Interdepartementalen Struktur zur Zusammenarbeit in der Migrationsausserpolitik (IMZ-Struktur) zur Konsultation vorgelegt, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu schaffen.

In drei Staaten, mit denen die Schweiz eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Tunesien), trugen die vier begutachteten Projekte zur Stärkung der bilateralen Kooperation bei. Ohne dass eine strikte Kausalität hergestellt werden kann, ist feststellbar, dass die Asylgesuche aus diesen Staaten stark zurückgegangen sind und dass die Rückkehr und die Reintegration von Personen mit abgewiesenem Asylgesuch funktioniert haben. Seit dem Beschluss des VK IMZ des SEM im Jahr 2011 wurden zusätzlich zu neuen Migrationspartnerschaften auch andere Migrationsabkommen geschlossen, die nicht nur den Rückkehr- und Reintegrationsbereich beinhalten, sondern u.a. auch Projekte wie Capacity Building und Migrationsmanagement.

Mitentscheidend für den Erfolg der Projekte war auch die gute Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden in den Herkunftsstaaten, dies dank des Engagements der Schweizer Vertretungen, der Auswahl von Partnerorganisationen, die vor Ort stark präsent sind und wertvolle Erfahrungen für die Umsetzung der Projekte mitbringen (z.B. ICMPD, NRC, ORS). Aufgrund ihrer Verlässlichkeit und ihres Know-hows genießt die Schweiz ein hohes Ansehen, und gelegentlich spielen auch ihre Neutralität und der Umstand, dass sie nicht Mitglied der EU ist, eine Rolle.

Es zeigt sich, dass die Finanzierung der wichtigsten Steuerungsinstrumente der Migrationsaussenpolitik zur Erreichung einer glaubwürdigen Migrationspolitik beiträgt und im Interesse der Schweiz und der Partnerländer ist; deshalb ist eine Neuauflage des Verpflichtungskredits (VK IMZ des SEM) ab 2022 nötig. Der Bundesrat hat sich seit dem Beschluss des VK IMZ des SEM von 2011 mehrmals dafür ausgesprochen, die Migrationsaussenpolitik zu verstärken, namentlich 2015 im Zusammenhang mit der Evaluation der Migrationspartnerschaften, beim zweiten Schweizer Beitrag (Rahmenkredit Migration¹) und im Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2019, in dem die zahlreichen Handlungsfelder umfassend dargestellt sind. Schliesslich haben Bundesrat und Parlament beschlossen, die strategische Verknüpfung von Migrationspolitik und internationaler Zusammenarbeit ab 2021 zu intensivieren und finanziell zu verstärken.

Eine Erneuerung des Verpflichtungskredits IMZ des SEM ist noch mehr als 2011 für jene Handlungsfelder notwendig, für die allein das SEM verantwortlich ist und deren Bedeutung und Umfang in den letzten Jahren zugenommen haben, auch was den finanziellen Mehrbedarf betrifft. Projekte im Aufgabenfeld des SEM werden in den kommenden Jahren nötiger sein denn je – dies angesichts der derzeitigen migrations- und entwicklungspolitischen Situation in vielen Ländern mit Migrationspotenzial. In zahlreichen fragilen Entwicklungsländern wird der Vertreibungsdruck aufgrund von Krisen, Konflikten und Gewalt anhalten. Die Fluchtursachen bestehen dort weiterhin und könnten sich aufgrund der wirtschaftlichen Verwerfungen und von politischen Konflikten im Zuge der Covid-19-Pandemie in einigen Herkunftsländern noch verstärken. Das SEM rechnet nach der Corona-Krise mit einer schrittweisen Zunahme der Asylgesuche in der Schweiz; eine Zunahme der irregulären Migration nach Europa und in die Schweiz ist wahrscheinlich. Im Portfolio des SEM werden die Aufgaben im Zusammenhang mit Rückkehr, Rückkehrhilfe, Prävention der irregulären Migration, Protection in the Region und Capacity Building nicht an Aktualität verlieren. In seinen Aufgabenfeldern wird das SEM mit einem neuen VK IMZ auch inskünftig die Vorgaben des Bundesrates und des Parlaments erfüllen können, dies im Verbund und in bewährter guter Kooperation mit den anderen IMZ-Akteuren (AMS, DEZA, SECO, Fedpol u.a.), die sich ihrerseits u.a. mit Migration und Entwicklung, Reduktion der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration (bswp. mittels Berufsbildung) oder Bekämpfung des Menschenhandels befassen.

II. Engagement des SEM in der Migrationsaussenpolitik – Ausgangslage

Am 16.02.2011 nahm der Bundesrat den Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Bericht)² zur Kenntnis und beschloss den Einsatz einer neuen Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit. Der IMZ-Bericht umschreibt die Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik, mit denen die Handlungsfähigkeit zur Steuerung der Migration ermöglicht, erhalten und verstärkt wird.

Der Einsatz der Instrumente bedingt hinreichende finanzielle Ressourcen bei allen beteiligten Bundesstellen und vor allem beim federführenden EJPD (SEM, früher Bundesamt für

¹ Siehe auch die Zustimmung des Parlaments im Bundesbeschluss über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration (Rahmenkredit Migration) vom 03.12.2019

² Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Bern, Februar 2011

Migration, BFM). Am 28.06.2011 beschloss der Bundesrat dafür einen neuen „Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr“ (VK IMZ des SEM). Dieser Entscheid beruhte auf folgenden Feststellungen: Die Mittel, die dem BFM bis anhin zur Verfügung gestanden hatten, erlaubten es immer weniger, in den wichtigsten Rückkehrländern die Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft zu erzeugen, zu erhalten und zu verstärken.³ Dies hatte zu unzureichenden und zum Teil sinkenden Rückkehr- und Rückführungszahlen geführt bzw. oft die Rückkehr verunmöglicht. Damit verliere die Migrationspolitik an Glaubwürdigkeit, so die Beurteilung. Die Kosten, die mit der unkontrollierten Zuwanderung verbunden sind (Sozialhilfe, etc.) – sowohl auf Bundesebene als auch auf lokaler Ebene –, seien nicht mehr steuerbar. Deshalb sollten zusätzlich zur bisherigen Rückkehrhilfe vermehrt die Instrumente der internationalen Migrationszusammenarbeit, namentlich der bilaterale, regionale und internationale Migrationsdialog, bilaterale Migrationsabkommen, Migrationspartnerschaften (MP), Protection in the Region (PiR), Rückkehrhilfe und Strukturhilfe sowie die Prävention irregulärer Migration eingesetzt werden. Diese Instrumente basieren gemäss Bundesrat auf den Prinzipien der Partnerschaft zwischen Herkunftsstaaten, Transitstaaten und der Schweiz. Mit einer engeren interdepartementalen Zusammenarbeit wurde eine verbesserte Kohärenz zwischen den verschiedenen Interessen der Schweiz angestrebt.

Der Bundesrat bewilligte für die internationale Migrationszusammenarbeit einen Verpflichtungskredit von insgesamt 110⁴ Millionen Franken für die Dauer von mindestens sieben Jahren ab 2012 – den VK IMZ des SEM. Zudem beauftragte er das EJPD, „ein jährliches Kontrollsystem von Programmen einschliesslich der Migrationspartnerschaften zu entwickeln, welches die Durchführung einer umfassenden Evaluation 2018 erlaubt“.⁵

Die Finanzierung der Projekte des SEM, in denen die genannten Instrumente der internationalen Migrationszusammenarbeit eingesetzt werden, läuft Ende 2021 aus.

III. Auftrag

Im Hinblick auf die Fortsetzung der Projektfinanzierung hat das SEM den Gutachter beauftragt, ihm die nötigen Informationen darüber zu liefern, ob die Projektkredite effizient eingesetzt sind, und Vorschläge zu unterbreiten, wie sich die beabsichtigte Wirkung bestmöglich erzielen lässt. Die Evaluation soll sich zum einen auf den Prozess der Verwaltung des Verpflichtungskredits beziehen, zum anderen auf 6–10 ausgewählte Projekte in verschiedenen Regionen. Die Projekte, die zwischen 2016 und 2020 realisiert wurden, sollen auf Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit und Wirkung (Impact) evaluiert werden. Bezüglich der Verwaltung des Kredits soll insbesondere geprüft werden, ob die betroffenen Projektpartner genügend einbezogen wurden, welche Folgerungen daraus zu ziehen sind und wie die finanziellen und administrativen Abläufe allenfalls künftig besser ausgestaltet werden könnten. Weiter ist die Frage zu beantworten, ob sich die Projekte im Rahmen der Verhandlungen und der

³ Der bisherige nahezu ausgeschöpfte „Verpflichtungskredit Rückkehrhilfe“ beschränkte sich auf die Finanzierung der Rückkehr und auf Projekte zur Wiedereingliederung von Drittstaatsangehörigen in ihren Herkunftsstaaten.

⁴ Bundesratsbeschluss vom 29.06.2011. Mit dem gleichen BRB wurde beschlossen, zusätzliche für die APD-Quote relevante Mittel im Umfang von 30 Millionen (je 7.5 Mio. für die Jahre 2012–2015) dem Verpflichtungskredit «Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe (V0024.03)» der DEZA und den entsprechenden Voranschlagskrediten des EDA zu belasten.

⁵ Bundesratsbeschluss von 29.06.2011

verschiedenen vom SEM geschlossenen Abkommen als effizientes Mittel erwiesen haben und ob die Kriterien zur Auswahl der Projekte angemessen waren oder nicht. Ausserdem soll geklärt werden, ob die Projektpartner für die Realisierung der Vorhaben geeignet waren und wenn nicht, warum.

Der Gutachter hat aus rund einhundert vom SEM bewilligten Projekten zehn ausgewählt, um die meisten Regionen (mit Ausnahme von Asien und der Subsahara) berücksichtigen zu können. Nach einer Laufzeit der Projekte von 1–3 Jahren ist eine eigentliche Evaluation von z.T. umfangreichen Projekten in verschiedenen Handlungsfeldern mit entsprechender Wirkungsmessung nur beschränkt möglich. Deshalb versteht der Autor den vorliegenden Bericht eher als Gutachten oder Expertise denn als Evaluation im engeren Sinn.

IV. Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der Begutachtung, die aus einer Bestandesanalyse und daraus abgeleiteten Empfehlungen besteht, wurden die Dokumente analysiert, die das SEM zur Verfügung stellte, und im Hinblick auf die Bearbeitung der aufgeworfenen Fragestellungen eigene Daten und Informationen aus abgeschlossenen Studien herangezogen.

Leitfaden-gestützte Gespräche mit Verantwortlichen des SEM, der politischen Direktion des EDA, der DEZA, des Fedpol, Telefongespräche und Zoom-Sitzungen mit den wichtigsten Akteuren der ausgewählten Projekte im Ausland (z.B. DEZA-Vertretungen, ICMPD, Regierungsvertretungen) und mit Verantwortlichen aus Deutschland, die gleiche oder ähnliche Projekte durchführen, ergänzten das Bild.

a) Kriterien für die Auswahl der Projekte

Der Auftragnehmer war in der Auswahl der zwischen 2016 und 2020 realisierten SEM-Projekte frei. Vorgegeben war, dass verschiedene Regionen berücksichtigt wurden. Bei der Begutachtung liegt der Fokus auf Regionen und Staaten, mit denen das SEM in den letzten Jahren die intensivsten migrationspolitischen Beziehungen pflegte, namentlich Westbalkan, Mittlerer Osten, Horn von Afrika und Nordafrika. Angesichts der in den letzten Jahren eingesetzten migrationsaussenpolitischen Instrumente fiel die Auswahl zum Teil bewusst auch auf Länder, mit denen die Schweiz Migrationspartnerschaften unterhält – dies um feststellen zu können, ob hinsichtlich der Effizienz der Projekte eine Differenz zu jenen in Staaten ohne Migrationspartnerschaft besteht. Bei der Auswahl wurde zudem auf ein breites Spektrum an Zielsetzungen geachtet, m.a.W.: die Begutachtung bezieht sich beispielsweise nicht ausschliesslich auf Projekte, welche die Reduktion der irregulären Migration oder den Schutz vor Ort (PiR) zum Ziel haben.

b) Kriterien für die Beurteilung der Projekte

Die Projekte wurden auftragsgemäss vor allem daraufhin geprüft, ob sie der migrationsaussenpolitischen Strategie des SEM entsprechen, ob sie in Bezug auf die angestrebten Ziele wirksam waren, ob die Mittel effizient eingesetzt und die finanziellen Vorgaben eingehalten wurden. Zudem wurde geprüft, ob und inwiefern sich die politische Situation in den Staaten, in denen das Projekt durchgeführt wurde, auf den Projekterfolg ausgewirkt hat.

c) *Projektübergreifende Fragestellungen*

In einem Quervergleich wurde untersucht, inwiefern die Analyse der ausgewählten Projekte in den vier Regionen zusätzlich zur Wirksamkeitsüberprüfung auch Aufschluss darüber gibt, ob und inwiefern die Projektumsetzung in den Regionen unterschiedlich verläuft und welche Kriterien dabei eine Rolle spielen.

Zudem wurde die Frage untersucht, ob solche oder ähnliche Projekte angesichts allfälliger Veränderungen des Migrationsgeschehens in diesen Regionen auch in Zukunft strategisch, geografisch und umsetzungstechnisch noch sinnvoll sind oder ob es Ansatzpunkte für andere Handlungsfelder für Projekte gibt. Zum Vergleich wurde die Praxis Deutschlands in Bezug auf ähnliche Projekte kurz dargestellt.

Es wurde auch geprüft, in welchem Verhältnis die eigenständigen SEM-Projekte in der Migrationsaussenpolitik (Rückkehr, Reintegration, PiR, Prävention irregulärer Migration, usw.) zur IMZ-Struktur, zu den Migrationspartnerschaften und zu der vom Parlament beschlossenen IZA-Strategie 2021–2024 stehen, welche eine Förderung der strategischen Verknüpfung der Migrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit vorsieht, und ob nach 2021 weiterhin ein eigener Verpflichtungskredit des Bundesrates für SEM-Projekte gerechtfertigt ist.

Weiter wurde eine Abgrenzung zu vergleichbaren SEM-Krediten, dem Fonds „ISF-Grenze“ und dem zweiten Schweizer Beitrag (Rahmenkredit Migration) vorgenommen.

V. **Beurteilung der Projekte nach Regionen**

1. **Balkanstaaten**

1.1 **Projekt *MARRI: Support of the sustainable development of cooperation among border police on airports in South East Europe – Bordairpol II (2016–2018)***

a) *Grund für die Projektvergabe*

Die MARRI-Initiative (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative) wurde 2003 von den Westbalkanstaaten im Rahmen des Stabilitätspaktes lanciert mit dem Ziel, die regionale Zusammenarbeit zwischen den Behörden bei den Themen Migration, Asyl, Grenzschutz und Visa zu verbessern. Das SEM unterstützte das Projekt bereits zwischen 2012 und 2015 mit Bordairpol I. Ziel des Projekts war es, irreguläre Migration, Terrorismus und Kriminalität zu bekämpfen. Gestützt auf die Analyse und die Ergebnisse von Bordairpol I entschied das SEM 2015, auch Bordairpol II (2016–2018) finanziell zu unterstützen.

Folgende Ziele sollten erreicht werden: Beschleunigung der Verfahren zur Verbesserung der Kooperation, Angleichung der bestehenden Mechanismen an die Standards der EU, Verbesserung der technischen Zusammenarbeit (z.B. Website) und Verstärkung der administrativen Kapazitäten der Grenzbehörden. Zur Erreichung dieser Ziele wurden folgende Aktivitäten vorgesehen: gemeinsame Ausbildungstreffen für alle beteiligten Staaten zur Identifikation von irregulär Migrierenden, einheitliche Standards in der Gesetzgebung, verbesserte Asylverfahren, Training bezüglich gemeinsamer Rückführungen, Entry Exit System und Ausbildungsseminare zu gefälschten Dokumenten.

Eine semesterielle Evaluation sollte aufzeigen, ob allfällige Änderungen des Projekts nötig sind.

b) *Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik*

Das Projekt stimmt mit der Strategie Westbalkan 2016–2019 überein, vor allem bezüglich «Capacity Building». Es geht um die Ausbildung der Behörden in der Balkanregion, was dem SEM eine gute Zusammenarbeit mit diesen in Migrationsfragen generell und speziell bei Rückkehrfragen ermöglicht und Informationen bei der Beobachtung von Migrationsbewegungen liefern kann. Zudem ist das Projekt in die IMZ-Struktur eingebettet bzw. wurde von den interessierten Akteuren der IMZ-Struktur befürwortet.

c) *Politische Konstellation in den betroffenen Balkanstaaten*

Die am MARRI-Projekt beteiligten Staaten sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Moldawien, Montenegro, Nordmazedonien, Rumänien, Serbien und seit 2015 auch Kosovo. Mit Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Serbien verfügt die Schweiz seit 2009 über Migrationspartnerschaften, die insgesamt erfolgreich verlaufen sind, auch bezüglich diverser Projekte im Zusammenhang mit Rückkehr und Reintegration, Ausbildung, Respektierung der Menschenrechte von Minderheiten, Border Management etc.⁶

Die politische Konstellation für dieses Projekt war zweifellos günstig; insbesondere nach den starken Migrationsbewegungen auf der Balkanroute in den Jahren 2015 und 2016 war eine effiziente Kooperation unter den beteiligten Staaten vermehrt gefordert, gerade was die Grenzsicherheit, Fragen der irregulären Migration, der Asylverfahren und der Rückkehr betrifft. Das MARRI-Projekt zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass alle relevanten Balkanstaaten daran teilnehmen, ungeachtet der Tatsache, dass EU- und Nicht-EU-Staaten beteiligt sind, und ungeachtet dessen, dass z.B. Serbien und seit 2016 auch Kosovo an diesem Projekt mitwirken. Die Schweiz, vertreten durch das SEM, konnte mit diesem Projekt über die ohnehin notwendige Zusammenarbeit mit den Staaten, mit denen sie eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat, noch weitere Balkanstaaten erreichen. Die Unterstützung dieses Projekts liegt stark im Interesse der Schweiz, zum einen aufgrund der Themen (Bekämpfung der irregulären Migration, korrekte Asylverfahren, Grenzkontrollen etc.), zum anderen aufgrund der Visibilität, die es der Schweiz in der Region verschafft. Die unsichere Lage mit Blick auf erneute grössere Migrationsbewegungen, ausgehend von der Türkei über Griechenland in die Balkanstaaten, und auf die Corona-Pandemie ist die Weiterführung solcher Projekte der Zusammenarbeit und des Austauschs unter den Balkanstaaten empfehlenswert.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Die Projektkosten beliefen sich auf 410 175 Euro, wobei sich die Schweiz mit 367 225 Euro, MARRI mit 24 950 Euro und das jeweilige Gastland mit 18 000 Euro beteiligten. Das Projekt wurde für die Jahre 2016 und 2017 von der unabhängigen Audit-Firma Grant Thornton evaluiert («Financial Statements and Independent Auditors' Report»);

⁶ Zu den Migrationspartnerschaften siehe Kp. VI, Ziff. 4.3

dabei wurden die Ausgaben (bis auf wenige beanstandete Details) für korrekt befunden. Zum gleichen Schluss gelangte der «Independent Auditors' Report» der Audit-Firma Deloitte für das Jahr 2018.

Die Vergabe durch das SEM erfolgte nach den entsprechenden im Jahr 2015 geltenden internen Richtlinien und Weisungen in korrekter Weise.

e) *Beurteilung*

Das MARRI-Projekt stimmt mit der migrationsaussenpolitischen Strategie des SEM überein: Es geht um die Identifizierung von irregulär Migrierenden, verbesserte Asylverfahren, Trainings bezüglich Rückführungen und um Ausbildungsseminare zu konkreten Themen wie gefälschte Dokumente, ebenso um die Koordination und den Austausch von Informationen und Dokumenten für die Grenzkontrollen an den Flughäfen. Die Themen entsprechen den Bedürfnissen der beteiligten Staaten in der Region; dies zeigt sich unter anderem in der regen Teilnahme der jeweiligen Vertreterinnen und Vertreter an mehreren Ausbildungsseminaren und den zweimal jährlich stattfindenden Treffen. Auch die Webseite mit wichtigen Informationen für die Teilnehmerstaaten, u.a. zum Stand der Gesetzgebungen, wurde laufend à jour gebracht.

Gemäss den Risikoanalysen von FRONTEX zur Balkanregion ist die illegale Zuwanderung aus und durch diese Länder eine der grössten Herausforderungen auch für die EU. Selbst wenn sich die Schweiz nicht direkt auf der «Balkanroute» von potenziellen Asylsuchenden und irregulär Migrierenden befindet, sind vor allem 2015 und 2016 zahlreiche Personen auf diesem Weg in die Schweiz gelangt; deshalb hat sie ein grosses Interesse an der Bekämpfung der irregulären Migration, ebenso an der Bekämpfung des Terrorismus sowie des Menschenhandels und des Menschen Schmuggels. Die grosse Diaspora aus den in MARRI vertretenen Staaten in der Schweiz erfordert zudem eine gute Kooperation bei der Bekämpfung der Kriminalität. Dass Grossbritannien MARRI ebenfalls mit ähnlichen Projekten finanziell unterstützt, unterstreicht die Bedeutung des Projekts. Zudem nehmen an den Ausbildungsseminaren die wichtigsten internationalen Akteure teil, namentlich FRONTEX, IOM, ICMPD, EASO und Interpol. Die Schweiz ist aktives Mitglied in all diesen Organisationen und trägt dazu bei, dass die vermittelten Informationen auch im Interesse der Schweiz sind. Von schweizerischer Seite nehmen an den Meetings und der Jahreskonferenz regelmässig Vertreterinnen und Vertreter des SEM und des FEDPOL teil; dies gibt Gelegenheit, die schweizerischen Interessen und die Erfahrung einzubringen. Dabei bietet sich die Möglichkeit, bei konkretem Bedarf mit den beteiligten Staaten Probleme bilateral anzusprechen und einer Lösung zuzuführen. Schliesslich besteht ein Interesse der Schweiz an einer guten Zusammenarbeit mit den beteiligten Staaten auch darin, dass es angesichts der grossen Balkan-Diaspora unabdingbar ist, mit ihnen über effiziente Kooperationsmechanismen in den von MARRI angesprochenen Themen zu verfügen.

Auf der mehrjährigen Zusammenarbeit zwischen dem SEM und MARRI, die auch auf Vertrauen basiert, konnte aufgebaut werden; es war folgerichtig, dieses Projekt erneut MARRI anzuvertrauen. Ebenso erwies sich die Begleitung durch die Vertreter und Vertreterinnen des SEM und des BAP als professionell. In Gesprächen wurde aber auch darauf hingewiesen, dass MARRI bei künftigen Projekten die Kapazitäten für die Umsetzung verstärken sollte.

1.2 Projekt *Complementary Livelihood Support to the Regional Housing Programme (RHP) in Bosnia and Herzegovina (BIH) (2017–2019)*

a) Grund für die Projektvergabe

Mit diesem Projekt soll die soziale und wirtschaftliche Integration für rückkehrende Vertriebene aus den Balkankriegen gewährleistet und die jeweiligen Gemeinden sollen zu diesem Zweck bei der Schaffung von geeigneten Strukturen unterstützt werden.

12 ausgewählte Gemeinden in Bosnien-Herzegowina (BIH) wirken an der Erreichung dieses Ziels mit: bei der Bedürfnisabklärung, bei den Beschäftigungsmöglichkeiten und den Bedingungen zur sozialen Integration. Dabei sind drei Arten von Unterstützung vorgesehen: kleinere Beiträge zur Eröffnung eines Geschäfts, eine vom Arbeitgeber und dem Geldgeber gemeinsam finanzierte Arbeitsstelle und ein provisorischer Zugang zur Sozialhilfe.

Das vorliegende SEM-Projekt muss im Kontext des RHP-Programmes beurteilt werden. Aufgrund der Balkan-Kriege wurden Millionen Menschen (allein 2,2 Mio. Bosnier) aus BIH, Kroatien, Serbien und Montenegro entweder intern oder extern vertrieben. 20 Jahre danach gab es immer noch 113 000 Vertriebene. Deshalb beschlossen die vier erwähnten Staaten im Jahr 2011 das RHP mit dem Ziel, den Vertriebenen entweder in ihrer Heimat oder an ihrem aktuellen Wohnsitz Unterkünfte zur Verfügung zu stellen. Mit RHP sollten für 74 000 Personen Unterkünfte gebaut oder renoviert werden. In BIH unterstützte man 5400 Familien (14 000 Personen) in 73 Gemeinden. Die Finanzierung des RHP-Projekts übernahm hauptsächlich die EU (ca. 250 Mio. Euro). Die Schweiz beteiligte sich für die Dauer von vier Jahren mit 5 Millionen Franken.

Allerdings zeigte das RHP-Programm auch Schwächen, namentlich was die Integration der Rückkehrenden betraf: Es fehlte an Arbeitsplätzen, Ausbildungsmöglichkeiten, Berufsbildung und einem Startkapital für die Gründung kleinerer Unternehmen. Bis anfangs Dezember 2017 kehrten mit dem RHP-Projekt ca. 4700 Personen nach BIH zurück.

Mit der Durchführung des SEM-Projekts wurde die NGO «Catholic Relief Services» (CRS) betraut, die im Rahmen des «Regional Housing Programme» (RHP) bereits über breite Erfahrung bei der Unterstützung von Rückkehrenden in BIH verfügte; so hatte die NGO u.a. mit finanzieller Unterstützung der USA 287 Haushalte unterstützt. Das SEM-Projekt fokussierte auf die gleichen Unterstützungsfelder, für die CRS bereits vorher das von allen Beteiligten gutgeheissene «Book of Rules for Livelihoods» in der Praxis angewandt hatte.

b) Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik

Das Projekt stimmt weitgehend mit der Migrationsaussenpolitik des SEM überein. Es trägt dazu bei, dass bei erfolgreicher Integration der rückkehrenden Familien und allein-stehenden Personen die irreguläre Migration nach Europa und in die Schweiz verringert werden kann. In Anbetracht der grossen bosnischen Diaspora in der Schweiz lässt sich eine Kettenmigration bei schlechten Lebensbedingungen in den Heimatstaaten nicht ausschliessen.

Das Projekt ergänzt die von der Schweiz bereits geleistete Hilfe für das RHP, welches Rückkehrende unterstützt, die während der Kriege vertrieben wurden. Es ist mit der

migrationsaussenpolitischen Strategie des SEM auch bezüglich «Capacity Building» vereinbar. Hauptsächlich geht es um die Beratung und Sensibilisierung der Gemeindebehörden bei den wichtigsten Integrationsfragen. Das Projekt stimmt zudem mit der Strategie «Migrationspartnerschaften auf dem West-Balkan 2016–2019» überein. Die seit 2009 bestehende Migrationspartnerschaft mit BIH funktioniert trotz der dortigen sehr schwierigen politischen Rahmenbedingungen gut; die langjährige erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen BIH und der Schweiz in verschiedenen Projekten hat auch das vorliegende Projekt ermöglicht. Die IMZ-Arbeitsgruppe Westbalkan hat dem Projekt zugestimmt; die schweizerische Botschafterin in BIH war Mitglied des Steering Boards, welches das Projekt begleitete.

Die Rückkehr bosnischer Staatsangehöriger von der Schweiz nach BIH und die Rückkehrhilfe sind wesentliche Bestandteile der Migrationspartnerschaftsstrategie 2016–2019. Deshalb stellt sich die Frage, weshalb nicht auch die aus der Schweiz Zurückkehrenden in das vorliegende Projekt einbezogen wurden, zumal die Schweiz die bosnische Regierung seit Jahren im Rückkehrmanagement und im Reintegrationsprozess unterstützt. Die Abklärungen des SEM ergaben, dass die bosnischen Regierungsverantwortlichen eine ausdrückliche Verbindung dieses Handlungsfeldes mit dem vorliegenden Projekt ablehnten, namentlich aus institutionellen und finanztechnischen Gründen. Immerhin wurde vereinbart, dass die zuständigen Behörden positive Erfahrungen aus dem vorliegenden Projekt austauschen, die auch für die Rückkehr aus der Schweiz und die Reintegration verwendet werden können.

Die Frage wäre berechtigt, ob jener Projektteil, der über Capacity Building bei den Behörden hinausgeht, ebenfalls mit der SEM-Strategie übereinstimmt, oder ob die integrationsrelevanten Handlungsfelder (z.B. Mithilfe bei Arbeitsstellensuche, Gewährung von Sozialleistungen für eine gewisse Zeit) davon nicht abgedeckt sind. Allerdings sind gestützt auf die Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und BIH (Memorandum of Understanding von 2009) auch Teilprojekte möglich, mit denen die Integrationsbemühungen unterstützt werden; damit kann irreguläre Migration vermieden werden. Wichtig ist im Vorfeld der Projektvergabe vor allem die Koordination im Rahmen der IMZ-Struktur, wo die DEZA und/oder das SECO ihre Erfahrungen mit solchen Projekten einbringen können.

c) *Politische Konstellation in BIH*

Die politische Lage in BIH ist nach wie vor angespannt und durch eine komplizierte Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Staatsebenen gekennzeichnet. Für die Programme und deren Umsetzung in der Flüchtlingspolitik und spezifisch beim RHP ist das «Ministry of Human Rights and Refugees» zuständig, ebenso für die Koordination mit den Gemeinden und die Auswahl der Personen, die ins Projekt aufgenommen werden. Vor allem bei Letzterem sind das UNHCR und die OSZE dem Ministerium behilflich; die Koordination all dieser Organisationen erfolgt im «RHP Regional Coordination Forum». Die bisherigen Erfahrungen mit dem RHP-Projekt der EU und anderer am Projekt beteiligter Staaten (u.a. Schweiz, USA, Norwegen) machen deutlich, dass der Bau oder die Renovation von Häusern oder Wohneinheiten allein nicht die gewünschte Wirkung entfalten konnte. In diesem Kontext erstellte das Ministerium einen Aktionsplan, der unter anderem einen sozioökonomischen Teil beinhaltet, namentlich mit Massnahmen zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt und dem

Zugang zu Sozialleistungen.

Positiv zu vermerken ist, dass die Gemeinden und Städte, in denen das Projekt durchgeführt wurde, auch aus politischer Rücksichtnahme ausgewogen ausgewählt wurden: sechs in der Föderation Bosnien und Herzegowina und sechs in der Republik Srpska. Entscheidend war zudem, dass die Behörden auf lokaler Ebene grosses Interesse an der Durchführung des Projekts zeigten.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das Budget betrug total 499 587 Franken, wovon das SEM 80% übernahm, das Ministerium und die Gemeinden zusammen 7% und CRS 13%. Für die Projektdauer 2017–2019 beliefen sich die Kosten für das SEM auf 400 000 Franken.

In einem «Annual progress report» der CRS für die Periode vom 15.12.2017 bis 15.12.2018 wird festgehalten, dass in der Berichtsperiode alle Aktivitäten budgetkonform sind. Der «Financial Review Report of Projects» der schweizerischen Botschaft in BIH kommt am 25.02.2019 zum Ergebnis, dass das interne Kontrollsystem, die Ordnungsmässigkeit, die Zielkonformität wie auch die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit in der erwähnten Berichtsperiode genügen.

Im Schlussbericht des SEM und der CRS für die ganze Projektphase vom 15.12.2017 bis 30.09.2019 wird festgehalten, dass alle Aktivitäten im Rahmen des Budgets finanziert werden konnten.

e) *Beurteilung*

Das SEM-Projekt fügt sich als sinnvolle migrationsausserpolitische Ergänzung in das grosse, ursprüngliche RHP-Projekt der EU und der beteiligten Staaten – darunter auch der Schweiz – ein. Es wurde von allen Beteiligten anerkannt, dass der Bau oder die Renovation von Häusern und Wohnungen allein keine nachhaltige Lösung für die Rückkehr oder die Umsiedlung von Vertriebenen darstellt. Der Bedarf an der Unterstützung der sozioökonomischen Integration wurde erkannt und von allen Beteiligten gefordert. CRS erwies sich für das SEM als erfahrener Projektpartner, der zum einen die Behörden in ausgewählten Gemeinden/Städten beriet und so in konkreten Handlungsfeldern das Capacity Building unterstützte, zum anderen den Begünstigten die benötigte Hilfe auch direkt gewährte, u.a. bei der Arbeitssuche, bei der Finanzierung von Landwirtschaftsgeräten oder mit kleinen Beiträgen bei der Eröffnung von kleineren Geschäften. Es konnten 180 Haushalte unterstützt werden.

Bemerkenswert ist, dass das Projekt die politischen und ethnischen Befindlichkeiten berücksichtigte, indem Gemeinden in der Föderation BIH und in der Republik Srpska einbezogen wurden. Folgende Punkte trugen zudem zur Erreichung der Ziele bei: Ein Steering Board, das zu strategischen Fragen konsultiert wurde und das Projekt begleitete; vertreten waren das Ministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge, die regionalen Ministerien für Vertriebene, zwei Gemeinden und die Schweizer Botschaft, die das SEM vertrat. Zudem gab es eine enge Zusammenarbeit zwischen CRS, der OSZE und dem UNHCR. Schliesslich beteiligten sich die Gemeindevertreter aktiv an den «Capacity-Building»-Meetings und erhielten die nötige Ausbildung, um die heimgekehrten Vertriebenen auch in der Zukunft unterstützen zu können.

Der gemeinsame Schlussbericht von SEM und CRS, der eine umfassende Darstellung mitsamt einer Evaluation der einzelnen Aktionsfelder enthält, macht auch Vorschläge für die Zukunft. Diese beruhen u.a. auf der Erkenntnis, dass die Unterstützung von kleineren Unternehmen sowie die Unterstützung bei direkter Anstellung bei geeigneten Unternehmen am erfolgreichsten waren. Eine dem Projekt vorangegangene Risikoanalyse, das Monitoring durch die Steering Group und der Finanzbericht bereits ein Jahr nach Beginn lassen auf eine seriöse Projektbegleitung schliessen.

Zu wenig klar beantwortet wird die Frage, ob sich brauchbare Erkenntnisse mit Bezug auf potenzielle Rückkehrende aus der Schweiz ergeben haben. Diese Frage müsste mit Blick auf gleiche oder ähnliche Projekte noch beantwortet werden.

Alles in allem war das Projekt erfolgreich.

1.3 Projekt *Support to Migration Management in Serbia (2016–2020)*

a) Grund für die Projektvergabe

Dieses Unterstützungsprojekt ist gemäss SEM ein Anschlussprojekt zu einem 2016 auslaufenden Projekt, bei dem es u.a. um die Koordination beim Empfang von Asylsuchenden, die Reintegration der Rückkehrenden sowie um Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber/-innen ging. Beim neuen Projekt sollte der Akzent vermehrt auf die Verbesserung des Asylsystems und auf die Revision des serbischen Migrationsmanagements gelegt werden. Zudem hatte das SEM von 2013 bis 2015 ein Projekt zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels unterstützt; angesichts der schwierigen Situation in den Jahren 2015 bis 2016 erachtete es eine Verknüpfung dieser Thematik mit dem neuen Projekt für sinnvoll, vor allem im Hinblick auf eine verbesserte intersektorische Zusammenarbeit der mit Migration befassten serbischen Ämter.

b) Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik

Am Migrationsdialog zwischen der Schweiz und Serbien im Rahmen der seit 2009 bestehenden Migrationspartnerschaft wurde die Durchführung einer neuen Phase zur Stärkung des Migrationsmanagements in Serbien in die Wege geleitet. Das Projekt stimmt mit der schweizerischen Migrationspartnerschaftsstrategie für die Westbalkanstaaten 2016–2019 überein, namentlich bezüglich der Unterstützung des Migrationsmanagements, des Asylsystems, des Schutzes der Rechte von Migrantinnen und Migranten und bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Im Weiteren ist das Projekt in die schweizerische Kooperationsstrategie für Serbien 2014–2017 eingebettet, wonach die Schweiz Serbien bei der europäischen Integration unterstützt. Das Projekt berücksichtigt auch die serbische Migrationsstrategie bezüglich des Managements ebenso wie den serbischen Aktionsplan für das Kapitel 24 (Justice, freedom and security) im EU-Beitrittsprozess.

Die IMZ-Arbeitsgruppe Westbalkan hat dem Projekt zugestimmt.

c) Politische Konstellation in Serbien

Serbien gehört zu jenen Balkanstaaten, die nach 2014 eine starke Zunahme von Flüchtlingen und irregulär Migrierenden verzeichnete, namentlich aus Syrien, Irak und Afghanistan. 2015 wurden in Serbien total 600 000 irregulär Migrierende registriert, von

denen rund 600 ein Asylgesuch stellten; die meisten wanderten nach Westeuropa weiter. Die Schliessung der Balkan-Migrationsroute 2016 hatte zur Folge, dass Serbien zumindest vorübergehend vom Transitstaat zum Zielland wurde und dementsprechend eine Unterbringungs- und Managementstrategie beschliessen musste.

Serbien befindet sich auch deshalb in einer besonderen politischen Konstellation, weil es nicht EU-Mitglied ist – dies im Unterschied zu seinen Nachbarn Ungarn und Kroatien, für die grundsätzlich das Dublin-System zur Anwendung gelangt und die von der EU eine weit grössere Unterstützung erhalten als das Nicht-EU-Land Serbien. Für westeuropäische Staaten ist es deshalb sinnvoll, Serbien vor allem als Transitstaat für Flüchtlinge und irregulär Migrierende aus sehr instabilen Staaten (Syrien, Afghanistan, Irak etc.) unter anderem im Migrationsmanagement zu unterstützen, ebenso im Kampf gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel. Die EU anerkannte deshalb – wie die Schweiz – den Unterstützungsbedarf für Serbien: Im «EC Serbia Progress Report 2015» (S. 2.) wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass Serbien im Migrationsmanagement und in seiner Asylpolitik stärker unterstützt werden soll, insbesondere bei der Identifikation von schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten. Ebenso ist gemäss EU das Capacity Building für die Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen von grosser Bedeutung. Die besondere geopolitische Lage Serbiens als Nicht-EU-Staat erforderte damals wie heute eine besondere Aufmerksamkeit in Bezug auf Migrationsbewegungen Richtung Westeuropa wie auch auf den Schutz von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten in Serbien selbst. Dies war einer der Gründe, weshalb das SEM das vorliegende Projekt im Rahmen seiner bewährten Migrationspartnerschaft bewilligte.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Für das Projekt bewilligte das SEM für die Jahre 2016–2019 805 000 Franken aus seinem IMZ-Kredit. Das serbische Flüchtlings- und Migrationskommissariat und das serbische Innenministerium hatten das Projekt dem SEM gemeinsam unterbreitet und setzten es um. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Schweiz Serbien zwischen 2012 und 2015 im Rahmen der Migrationspartnerschaftsstrategie in seinen Bemühungen, das Migrationsmanagement zu verbessern, mit 4,3 Mio. Franken unterstützte (mit fünf grösseren und 12 kleineren Projekten). Eine externe Evaluation des SCRM ergab, dass die Projektziele (z.B. Erweiterung von Asylzentren, Training von 500 Personen im Bereich Menschenhandel) trotz schwierigen Umständen v.a. im Jahr 2015 erfolgreich umgesetzt werden konnten.⁷ Das vorliegende «Anschlussprojekt» des SEM ist Teil eines von der serbischen Regierung mit 20 Mio. Euro finanzierten Budgets für das Asyl- und Migrationsmanagement in den Jahren 2016–2020. Der Mehrwert des SEM-Beitrags liegt in der Fokussierung auf ein kohärenteres lokales und nationales Migrationsmanagement. Es wurde darauf geachtet, dass die Aktivitäten anderer Donatoren wie der EU, die in anderen Migrationsbereichen tätig wurden (z.B. Asylgesetzgebung), sich nicht mit jenen der Schweiz überschneiden. Auch eine Risikoanalyse wurde vorgenommen.

Jährlich wurde ein Financial Audit durchgeführt. Den «Final Audit Report» für die Zeit vom 01.06.2018 bis zum 29.02.2020 erstellte «DFK – Konsultant-Revizija doo» in Belgrad und kam zum Ergebnis, dass die Vorgaben weitestgehend eingehalten und die

⁷ Evaluation Serbian Commissariat for Refugees and Migration (SCRM) Extract Projects, S. 3.

finanziellen Mittel korrekt verwendet wurden; einzig bez. Reisereservationen wurde die Monopolstellung einer Agentur kritisiert (Annex 3, Management Letter). Ebenso erarbeiteten das SEM und das serbische Kommissariat für Flüchtlinge und Migration gemeinsam ein jährliches Programmdokument, das Auskunft über den Stand des Programms gibt, einschliesslich der möglichen Risiken für den weiteren Projektverlauf. Die Budgetvorgaben wurden eingehalten.

e) *Beurteilung*

Angesichts der grossen Migrationsbewegungen in den Jahren 2015 und 2016 war Serbien vor allem als Transitland stark gefordert. Als Nicht-EU-Mitglied konnte es nicht auf den gleichen Support zählen wie die EU-Mitgliedstaaten Ungarn und Kroatien. Deshalb war es folgerichtig, dass die Schweiz ihre bisherige Unterstützung ab 2016 mit einem Capacity-Building-Projekt verlängerte, das vor allem auf die Ausbildung und Weiterbildung im Migrationsmanagement wie auch auf die verbesserte Kooperation zwischen dem Innenministerium und dem Kommissariat für Flüchtlinge und Migration fokussierte. Aufgrund der seit 2009 gut funktionierenden Migrationspartnerschaft mit Serbien konnte die Schweiz zudem ihr Know-how vor allem im Bereich der «Mixed migration», die auch in Serbien stark an Bedeutung gewann, einbringen.

Die Konkretisierung des Projekts erfolgte in vier Handlungsfeldern: Unterstützung im Migrationsmanagement auf nationaler Ebene, auf lokaler Ebene, verbesserter Schutz von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten sowie von Opfern von Menschenhandel und schliesslich verbesserte regionale und internationale Kooperation. Die jährlichen Berichte des SEM und des serbischen Kommissariats für Flüchtlinge und Migration geben detailliert Aufschluss über den Verlauf des Projekts, das im Grossen und Ganzen als erfolgreich bezeichnet werden kann. Das Monitoring zeigte auch auf, was nicht planmässig realisiert werden konnte, und enthielt jeweils Vorschläge für Verbesserungen im Folgejahr.

Wesentlich war zudem, dass das SEM zusammen mit seinen serbischen Partnern vor der Projektzusage genau prüfte, welche anderen Staaten oder Organisationen in welchen Migrationsfeldern in Serbien aktiv waren. Bedeutsam war insbesondere, dass die Schweiz und die EU-Verantwortlichen in Serbien ihre Projekte gemeinsam besprachen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Ebenso war es wichtig, dass das SEM-Projekt mit internationalen Organisationen wie IOM und UNHCR kongruent war, namentlich was unbegleitete Minderjährige betraf. Positiv zu vermerken ist sodann, dass die Schweiz mit diesem Projekt auch Türöffner für Anschlussprojekte war, die z.B. von Schweden finanziert wurden.

Die Schweiz profitiert von gemeinsamen Projekten mit Serbien. Die langjährige erfolgreiche, auf Vertrauen basierende Kooperation im Rahmen der Migrationspartnerschaft mitsamt dem Rückübernahmeabkommen hat dazu geführt, dass die irreguläre Migration von serbischen Staatsangehörigen in die Schweiz drastisch abgenommen hat, dass die Zahl der Asylgesuche aus Serbien auf sehr tiefem Stand ist (gemäss SEM-Statistik 2013: 303 Gesuche, 2019: 167 Gesuche) und dass auch die Rückübernahme seiner Staatsangehörigen durch Serbien funktioniert. Andererseits ist das vorliegende Projekt – wie übrigens auch die Vorgängerprojekte – Ausdruck davon, dass die Schweiz auf berechnete Interessen Serbiens in diversen Migrationsfragen eingeht, was

dem Gutachter in einem Gespräch mit dem serbischen Kommissar für Flüchtlinge und Migration bestätigt wurde. Die instabile Lage bezüglich Migrationsbewegungen in allen Balkanländern erfordert eine gute Zusammenarbeit mit diesen Staaten, und dies nicht nur in turbulenten Zeiten wie 2015/2016.

2. Horn von Afrika

2.1 Projekt *Protection Solutions for Urban Refugees*, Norwegian Refugee Council (NRC), Äthiopien (2017–2019)

a) *Grund für die Projektvergabe*

2017 hielten sich ca. 170 000 eritreische Flüchtlinge in Äthiopien auf. Die meisten hatten keine Bildungschance und keine Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt selber zu bestreiten. Ein wichtiger Grund für die Projektvergabe waren die Unterstützung der äthiopischen Out of Camp Policy, welche eritreischen Flüchtlingen erlaubt, ausserhalb von Flüchtlingslagern zu leben, sowie die Unterstützung der Integration von Flüchtlingen in Addis Abeba. Indirekt konnte das Projekt auch dazu beitragen, dass weniger eritreische Flüchtlinge die gefährliche Weiterreise nach Europa unternahmen. Das SEM hatte bereits in den Jahren 2014–2016 ein Projekt des NRC unterstützt mit dem Ziel, Flüchtlingen, welche die Flüchtlingscamps unter gewissen Bedingungen verlassen durften, zu helfen eine passende Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Aufgrund der positiven Erfahrungen entschied das SEM 2017, NRC mit einem zweijährigen Folgeprojekt zu beauftragen, von dem Flüchtlinge und Personen der Gastgemeinde profitieren sollten. Die Flüchtlinge sollen u.a. beim Erhalt von Identitätsdokumenten, beim Abschliessen von Mietverträgen, bei möglichen Erwerbstätigkeiten und beim Aufbau eines eigenen Unternehmens unterstützt werden. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem ersten Projekt sollten im neuen die Darlehen teils mit einer finanziellen Unterstützung für Mieten sowie mit Schulgeldern für Kinder kombiniert werden. Die Einrichtung von Kindertagesstätten sollte Müttern ermöglichen, einer bezahlten Arbeit nachzugehen, und vulnerable Personen sollten zur Deckung ihrer dringendsten Bedürfnisse finanziell unterstützt werden.

b) *Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik*

Das Projekt will den Schutz von Flüchtlingen in einem Erstaufnahmeland stärken und deren wirtschaftliche Selbständigkeit erhöhen; es ist ein typisches Protection-in-the-Region-Projekt, das den migrationsaussenpolitischen Zielen des SEM wie auch der Horn-von-Afrika-Strategie der IMZ entspricht und von der IMZ-Arbeitsgruppe Horn von Afrika unterstützt wurde.

c) *Politische Konstellation in Äthiopien*

Äthiopien nimmt in Afrika am meisten Flüchtlinge auf: 2017 beherbergte es ca. 800 000 Flüchtlinge vor allem aus Südsudan und Somalia; allein aus Eritrea waren es ca. 165 000.⁸ 2016 flüchteten pro Monat ca. 1700 Personen von Eritrea nach Äthiopien. Die äthiopische Regierung verfolgt seit Jahren eine Politik der offenen Tür, welche die

⁸ Dazu und zum Folgenden siehe: UNHCR Ethiopia Fact Sheet, January 2017

Einreise auf ihr Territorium aus humanitären Gründen zulässt und Flüchtlingschutz gewährleistet. Hingegen sieht Äthiopien keine Unterstützung oder Integrationsleistungen (z.B. im Bereich der Erwerbstätigkeit) vor für Personen, die das Camp verlassen dürfen. Allerdings dürfen diese Personen arbeiten oder in den Städten studieren, sofern sie für sich aufkommen. Hier setzt das Projekt des SEM an: Aufgrund der Erfahrungen gehen die allermeisten eritreischen Flüchtlinge nicht mehr zurück nach Eritrea; für viele ist das Ziel Europa, aber die Reise dorthin gelingt wenigen, weil sie das Geld für die Schlepper/-innen nicht aufbringen können oder weil sie an den Grenzen zurückgewiesen wurden. Für einen Teil der Flüchtlinge ist deshalb der dauerhafte Aufenthalt mit guter Integration im Erstaufnahmeland eine gute Option.

a) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM bewilligte 700 000 Franken für das zweijährige Projekt. In einem vom SEM und vom NRC verfassten und vom SEM kommentierten Interimsbericht wie auch im Schlussbericht werden die Kosten detailliert aufgelistet. Die Budgetvorgaben wurden eingehalten.

b) *Beurteilung*

Mit dem vorliegenden Projekt konnten 711 städtische Flüchtlinge und vulnerable Äthiopier/-innen beim Start ihres eigenen kleinen Unternehmens unterstützt werden. Auch bei der Identifizierung von besonders vulnerablen Flüchtlingen liessen sich die Ziele in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR erreichen. Sodann erhielten Flüchtlingskinder den Zugang zu Schulen und es wurden ihnen die nötigen Unterrichtsmaterialien zur Verfügung gestellt.

Das Projekt kann auch deshalb als erfolgreich bezeichnet werden, weil es an das zweijährige Vorgängerprojekt, ebenfalls von NCR durchgeführt, nahtlos anschloss. Bereits bei diesem Projekt hatten u.a. 2300 Flüchtlinge ein Darlehen erhalten um ein eigenes Unternehmen aufzubauen. Dank der langfristigen Zusammenarbeit mit demselben Projektpartner und der langfristigen Unterstützung desselben Projekts kann sich dessen Wirkung entfalten, was bei kurzfristig wechselnden Projektfinanzierungen nicht der Fall ist. Das vorliegende Projekt wurde am Schluss von einem externen Konsulenten evaluiert und positiv beurteilt.

In Staaten wie Äthiopien können derartige Projekte nicht mit der Regierung durchgeführt werden, weshalb das SEM mit erfahrenen NGO zusammenarbeitet. Dabei ist wesentlich, dass NCR seit Jahren über eine gute Kooperation mit der Regierung verfügt, dass sich die Regierung Äthiopiens z.B. anlässlich des von US-Präsident Obama organisierten «Leader's Summit 2016» in New York zum Flüchtlingschutz bekannt hat und vor allem, dass im Nachgang die Flüchtlinge eine Arbeitserlaubnis erhielten.

Die Schweiz verfügt nicht über ein Rückübernahmeabkommen mit Äthiopien und Rückführungen gestalteten sich bis 2019 als sehr schwierig. Das SEM betont in den zur Verfügung gestellten Unterlagen, dass das vorliegende Projekt im Rahmen der «Protection in the Region» durchgeführt wird und nicht an die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich gekoppelt werden soll. Im Rahmen der migrationsausserpolitischen Ziele des SEM ist diese Position vertretbar. Immerhin sind aber derartige Projekte bei gutem

Ergebnis und bei genügender Visibilität der Schweiz durchaus geeignet, Türen aufzustoßen für Gespräche oder Verhandlungen mit den entsprechenden Regierungen, auch im Rückkehrbereich. Seit Anfang 2019 wenden die Schweiz und Äthiopien die zwischen Äthiopien und der EU verhandelten Grundsätze im Rückkehrbereich an, was zu Verbesserungen führte.

Schliesslich wird in einem separaten Abschnitt dieses Berichts noch die Frage aufgeworfen, ob anstelle des SEM allenfalls die DEZA dieses Projekt im Rahmen der IMZ z.B. mit entsprechenden Partnerorganisationen durchführen könnte (siehe dazu Kp. VI, Ziff. 4.2).

2.2 Projekt *Reduced Migration through Creating Career Paths for Eritrean Youth*, Finn Church Aid, Eritrea (2016–2017)

a) Grund für die Projektvergabe

Wie 2015 standen auch 2016 eritreische Asylgesuchstellende in der SEM-Statistik an erster Stelle. Im gleichen Jahr lag die Zahl der eritreischen Diaspora in der Schweiz bei ca. 34 000 Personen. Im Parlament und in der Öffentlichkeit wurde verschiedentlich die Forderung an den Bundesrat gestellt, in Eritrea wieder Projekte vor allem im Bildungsbereich zu lancieren; die DEZA hatte Eritrea 2006 verlassen – wie übrigens die meisten Entwicklungsagenturen anderer Staaten. 2016 entschied der Bundesrat, die Schweiz solle in Eritrea wieder präsent sein. Er beauftragte die DEZA, die Zusammenarbeit mit Eritrea wieder aufzunehmen; das Gesamtbudget für zwei Jahre betrug 4 Mio. Franken. Damit wurden zwei Ziele angestrebt: erstens sollten die Kompetenzen der jungen Eritreerinnen und Eritreer in ihrem Land gestärkt werden, um ihnen Zugang zu Beschäftigung und bessere Lebensperspektiven zu ermöglichen; zweitens ging es darum, das gegenseitige Vertrauen zwischen den beiden Regierungen zu stärken und so den bilateralen Dialog, insbesondere über Migrationsfragen, auszubauen.⁹ In der Folge unterstützte die DEZA ab 2017 drei Projekte im Bereich der Berufsbildung; diese Projekte evaluierten 2019 im Auftrag der DEZA der Autor des vorliegenden Berichts und Matthias Jäger, Organisationsberater.¹⁰ Das SEM unterstützte parallel dazu zwei kleinere Projekte, von denen eines das hier zu beurteilende ist.

Die finnische NGO «Finn Church Aid» (FCA) unterstützte seit 2015 das Programm «Right to Quality Education (ACCE)» mit dem «Alternative Teacher Training Programme (ATTP)». Das SEM entschied 2016, dieses Projekt zu unterstützen, nachdem Grossbritannien auch schon gewisse Aktivitäten des Projektes finanziert hatte. Das ATTP hat zum Ziel, die Qualität der Ausbildung der Primarschullehrer/-innen zu verbessern. Im Grundsatz geht es darum, Schüler/-innen, die sich für den Lehrberuf interessieren, frühzeitig zu identifizieren; sie sollen das 12. Schuljahr nicht im Militärcamp Sawa absolvieren müssen, sondern im ACCE. Das SEM befürwortete das Projekt auch deshalb, weil FCA auf Einladung der eritreischen Regierung in Eritrea arbeitete und weil es davon ausging, dass das Projekt der Schweiz eine konkrete Grundlage für den Dialog mit der Regierung betreffend Nationaldienst liefern konnte.

⁹ Pressemitteilung EDA vom 23.01.2020

¹⁰ Evaluation des DEZA-Engagements in Eritrea, Schlussbericht, EDA, Bern, 2019

Ende 2016 sollten 1400 Studierende immatrikuliert sein; 2017 – so die Annahme – sollten 800 abschliessen.

b) *Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik*

Die Zielsetzung des Projekts stimmt mit der Strategie des SEM bezüglich der Prävention von irregulärer Migration überein. Angesichts der hohen Zahl von eritreischen Asylgesuchstellenden liegt es im Interesse der Schweiz, Projekte vor Ort zu unterstützen, die vor allem Jugendlichen eine Perspektive im Land selber eröffnen. Die IMZ-Arbeitsgruppe Horn von Afrika/Jemen wurde konsultiert und war mit dem Projekt einverstanden.

c) *Politische Konstellation in Eritrea*

Die Flüchtlingskrise von 2015 und die damit verbundene starke Zunahme von eritreischen Asylgesuchen in der Schweiz führte zu innenpolitischem Druck und einer politischen Neubeurteilung der Situation. Das Parlament beauftragte den Bundesrat nach Lösungen zu suchen, zum einen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, zum anderen in Migrationsfragen. In Beantwortung des Postulats Pfister legte der Bundesrat dem Parlament 2016 einen umfassenden Bericht zur Situation in Eritrea und zu seinen mittelfristigen politischen Ansätzen im Umgang damit vor.¹¹ In diesem Bericht wird die politische Lage in Eritrea ausführlich behandelt.

Die Situation vor dem Friedensschluss zwischen Äthiopien und Eritrea 2018 kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Sicherheitslage an den Grenzen zu Äthiopien und Sudan war sehr instabil, weshalb die Grenzen zu den umliegenden Staaten geschlossen waren. Die «No-war-no-peace»-Haltung der Regierung hatte zur Folge, dass die Dauer der Dienstpflicht im Nationaldienst zeitlich unbeschränkt war, was der wichtigste Grund für die Flucht von Tausenden Jugendlichen war. Der Nationaldienst war einer der Gründe, weshalb keine nennenswerten Verbesserungen stattfanden, die eine privatwirtschaftliche Entwicklung ermöglicht hätten. Die staatlich kontrollierte Wirtschaft erlaubt keine nachhaltige Entwicklung der Privatwirtschaft. UNO-Organisationen, NGO etc. berichteten jährlich von gravierenden Menschenrechtsverletzungen generell und speziell in Gefängnissen.¹²

Der Gutachter möchte betonen, dass sich die Situation auch nach dem Friedensschluss 2018 leider nicht zum Positiven verändert hat.¹³

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM finanzierte dieses Projekt über seinen IMZ-Kredit mit 170 100 Franken. Die Schlussabrechnung fällt budgetkonform aus.

¹¹ Bericht des Bundesrates vom 14.10.2016 in Erfüllung des Postulats Pfister 15.3954 «Endlich klare Informationen zu Eritrea» vom 24.09.2015

¹² Vgl. Bericht des Bundesrates, a.a.O.; siehe auch EASO, Bericht über Herkunftsländer – Informationen, Länderfokus Eritrea, European Asylum Support Office, Mai 2015, S.32 ff.; Bericht des SEM: «Update Nationaldienst und illegale Ausreise», SEM 2016).

¹³ Siehe Evaluation, a.a.O., S. 4–6

e) *Beurteilung*

Die Ausbildungsziele wurden weitgehend erreicht. Das Projekt trug dazu bei, dass junge Eritreer eine verbesserte Lehrerausbildung erhielten und ein Teil von ihnen weniger lange Nationaldienst leisten musste. Das Projekt ermöglichte auch eine Weiterbildung von ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrern. Der FCA-Schlussbericht enthält eine Evaluation des Projekts. Diese zeigt auf, dass die Zusammenarbeit mit ATTP gut war, jene mit den staatlichen Behörden auf Regierungsstufe hingegen zum Teil schwierig und langwierig; auch wurden nötige Inlandreisen verboten oder verschoben. Sodann wurde befürchtet, dass gewisse Programme nicht mehr durchgeführt werden könnten. Das SEM finanzierte 2018 ein Nachfolgeprojekt mit FCA zur Qualitätssteigerung eines Sommerprogramms für Lehrerinnen und Lehrer. Im Jahr 2019 beendete FCA ihre Arbeit, weil sie keine Termine bei der Regierung mehr erhielt und so ihre Tätigkeit verunmöglicht wurde. Die Gründe, warum die Zusammenarbeit abgebrochen wurde, sind nicht klar.

Der Entscheid des SEM, in Eritrea mit diesem Projekt parallel zu den DEZA-Projekten aktiv zu werden, stand im Einklang mit dem bundesrätlichen Beschluss, in Eritrea v.a. im Bildungsbereich tätig zu werden. Zum Zeitpunkt dieses Projekts konnten die Aktivitäten mit der DEZA noch nicht konkret abgesprochen werden. Diese hat nach ihrem Wegzug aus Eritrea 2006 erst 2017 wieder eine Mission nach Eritrea unternommen und Projekte identifiziert. Zu diesem Zeitpunkt arbeitete das SEM bereits mit FCA zusammen. Die Evaluation der DEZA-Projekte vor Ort hat ergeben, dass diese angesichts der damaligen Bedingungen eine gute, sinnvolle und relevante Auswahl waren, was sicher auch für das vorliegende SEM-Projekt gilt. Allerdings kamen die Gutachter zum Schluss, dass zwar 2000 Jugendliche von einer besseren Ausbildung profitieren konnten, ihr Zugang zum Arbeitsmarkt jedoch nach zwei Jahren erst marginal und schwer zu bewerten sei. Festgehalten wurde aber, dass bezüglich der Zusammenarbeit jene DEZA-Projekte erfolgreicher waren, die mit regierungsnahen Organisationen und gut vernetzten Personen umgesetzt wurden. Die Schweiz habe im regionalen Kontext jedes Interesse daran, mit der Unterstützung von Projekten präsent zu sein. Ihre Sichtbarkeit und ihr Verständnis der Situation sollten schrittweise erhöht werden, um den politischen Dialog mit der eritreischen Regierung zu vertiefen.¹⁴ Das EDA folgte den Empfehlungen der Gutachter und entschied am 23.01.2020, die Zusammenarbeit mit Eritrea mit 6 Mio. Franken v.a. im Bereich der Berufsbildung für weitere drei Jahre fortzusetzen.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist es empfehlenswert, dass die DEZA oder das SECO bei Berufsbildungsprojekten aufgrund ihrer Fachkompetenz in erster Linie mit entsprechenden Implementierungspartnern zusammenarbeitet. Auf jeden Fall ist unumgänglich, dass eine enge Koordination zwischen DEZA, SECO und SEM im Rahmen der IMZ stattfindet. Damit sollen aber mögliche Projekte des SEM in Eritrea, die in seinem Kompetenzbereich liegen, nicht ausgeschlossen werden. Dies könnte z.B. beim Capacity Building im Migrationsmanagement der Fall sein oder bei der Planung von Projekten zur Reintegration von abgewiesenen Asylsuchenden, dies in enger Zusammenarbeit mit den von der DEZA durchgeführten Berufsbildungsprojekten, sofern es die

¹⁴ Evaluation, a.a.O

politische Situation zulässt (siehe dazu auch Kp. VI, Ziff. 4.2).

3. Mittlerer Osten

3.1 Projekt *Supporting Lebanon in fostering a rights-based approach to managing the arrival, stay, and exit of migrants and refugees – (Swiss Support to [the EU-funded project] “Enhanced Capability for integrated Border Management in Lebanon”)*, Libanon (2016–2018)

a) *Grund für die Projektvergabe*

Die Syrienkrise 2011 hatte zur Folge, dass Libanon zu einem der wichtigsten Zielländer von syrischen Flüchtlingen wurde; im Jahr 2016 wurden dort über eine Million Flüchtlinge registriert. Gleichzeitig lebten ca. 450 000 palästinensische Flüchtlinge und 50 000 irakische Flüchtlinge im Libanon. Das SEM wurde auf ein Programm der EU aufmerksam, welches seit 2012 im Bereich der integrierten Grenzverwaltung durchgeführt wurde. Dieses Programm verfolgte das Ziel, die Kapazitäten der libanesischen Grenzbehörden im Umgang mit Migrations- und Flüchtlingsbewegungen zu stärken. Im EU-Programm waren aber gewisse Capacity-Building-Massnahmen nicht abgedeckt, namentlich bezüglich der Rechte von Migranten/-innen und Flüchtlingen, Krisenmanagement (im Umgang mit Flüchtlings- und Migrationsbewegungen), standardisierte Asyl-Mechanismen an der Grenze, Konzepte und operationelle Mechanismen für sichere Rückkehr, Gender-spezifische Aspekte sowie internationale Zusammenarbeit. Diese Handlungsfelder wurden mit den libanesischen Behörden erarbeitet und führten zum vorliegenden SEM-Projekt, das ergänzend zum EU-Projekt durchgeführt wurde.

b) *Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik*

Das Projekt ist mit den Zielen des Protection-in-the-Region-Konzepts (PiR) und der schweizerischen Kooperationsstrategie Mittlerer Osten 2015–2018 vereinbar. Es dient der Stärkung der libanesischen Grenzbehörden, aber auch dem Schutz von Migrierenden und Flüchtlingen. Die IMZ-Arbeitsgruppe Mittleren Osten unterstützte das Projekt.

c) *Politische Konstellation in Libanon*

Libanon gehörte mit Jordanien und der Türkei zu jenen Ländern, die von der Syrienkrise am meisten betroffen waren. 2016 hatte Libanon ca. 4 Millionen Einwohner und rund 1.5 Millionen Flüchtlinge. Das Land war mannigfach überfordert, namentlich bezüglich Unterbringung, Nahrungsmittelversorgung, Dienstleistungen, Schul- und Gesundheitsbereich sowie Wasserversorgung. Die Behörden benötigten auf allen Stufen Capacity Building. Dies war umso dringender, als sich in Libanon zusätzlich zu den ca. 1,2 Millionen registrierten syrischen Flüchtlingen noch etwa 400 000 nicht registrierte syrische Personen aufhielten. Gesamthaft waren aber nur etwa 200 000 Flüchtlinge in Camps untergebracht, die übrigen verteilten sich auf Städte und Dörfer im ganzen Land. Aufgrund der seit Jahren instabilen politischen Situation in Libanon (mit Christen, Schiiten/Hisbollah und Sunniten in der Regierung) ging es 2016 nicht nur um die humanitäre Unterstützung vor Ort, sondern auch um die Stabilisierung Libanons angesichts der sehr hohen Anzahl Flüchtlinge. Verschiedene UNO-Organisationen ergriffen die dringend erforderlichen Massnahmen bezüglich Schutz (UNHCR), Nahrung (World Food Programm) etc. Auch die EU war seit 2012 mit einem Grenzverwaltungsprojekt

in Libanon tätig. Die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen «Donors» erwies sich angesichts der grossen Bedürfnisse als sinnvoll. Es war richtig, dass sich auch die Schweiz mit dem vorliegenden Projekt beteiligte.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM beauftragte das International Center for Migration Policy Development (ICMPD) in Wien mit der Durchführung des Projekts (2016–2020) und genehmigte dafür 800 000 Franken aus dem IMZ-Kredit. Nebst den Capacity-Building-Massnahmen (90% des Budgets) waren materielle Lieferungen für den Ausbau der Infrastruktur an den Landesgrenzen vorgesehen (10% des Budgets). Das Projekt konnte budgetkonform durchgeführt werden; die KPMG Austria GmbH führte am Schluss ein externes Audit durch und bestätigte die korrekte Verwendung der Gelder.

e) *Beurteilung*

Das Projekt ist mit den migrationsaussenpolitischen Zielen des SEM vereinbar; es zeichnet sich dadurch aus, dass es eine sinnvolle Ergänzung zu einem langfristig ausgerichteten EU-Programm darstellt und in enger Zusammenarbeit mit den libanesischen Behörden erarbeitet wurde. Die libanesische «General Security» war der wichtigste Ansprechpartner des SEM; dieses arbeitete z.B. bei der Organisation von Durch- und Ausreisen von Syrern und Palästinensern im Rahmen des Resettlement-Programms, bei humanitären Visaverfahren, bei Familienzusammenführungen und im Rückkehrbereich mit der «General Security» zusammen. Die gesteckten Ziele konnten erreicht werden. Die Expertentrainings liessen sich wie die technischen Seminare vor allem auch zur Stärkung des Schutzes der Menschen in der Herkunftsregion durchführen.

Mit ICMPD, die auch das EU-Projekt umsetzte, konnte das SEM auf einen verlässlichen Partner zählen, der in Libanon sehr gut verankert ist und über ein breites Beziehungsnetz verfügt. Mehrere ICMPD-Evaluationsrapporte beleuchten die einzelnen Themata des Projekts. Als Mitgliedstaat von ICMPD kann die Schweiz bei solchen Projekten die nötigen Kontakte pflegen. Schliesslich begleitete die «Regular Project Steering Group» mit Vertretern des SEM, der schweizerischen Botschaft in Libanon, ICMPD und den «Focal Points» der verschiedenen Themata das vorliegende Projekt. Mit internationalen Organisationen wie UNHCR und IOM wurden Besprechungen durchgeführt, um Synergien zu erzielen und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Das Projekt liegt im Interesse der Schweiz, weil es den Schutz vor Ort, Capacity Building und die Bekämpfung der irregulären Migration zum Ziel hat. Die Visibilität der Schweiz war u.a. mit Meetings mit Regierungsvertretern, Zeitungsberichten und Seminaren gewährleistet. Aufgrund des positiven Projektverlaufs unterstützt das SEM ein Folgeprojekt für die Jahre 2018–2021.

3.2 Projekt *Protection and promotion of human rights of refugees from Syria and vulnerable members of the Jordanian host community through NCR's Information, Counselling and Legal Assistance (ICLA) programme, Phase II, Jordanien (2018–2019)*

a) Grund für die Projektvergabe

Anfangs 2018 hielten sich gemäss UNHCR ca. 650 000 registrierte syrische Flüchtlinge in Jordanien auf. Zahlreiche hatten Syrien ohne Identitäts- und zivilrechtliche Dokumente verlassen oder diese auf der Flucht verloren; in Jordanien ist es für syrische Flüchtlinge schwierig, Dokumente wie z.B. Heirats- oder Geburtsurkunden zu erlangen, was die amtliche Registrierung als Vorbedingung für die Legalisierung des Aufenthalts oder die Ausstellung einer Arbeitsbewilligung stark erschweren kann. Ohne die «Ministry of Interior Identity Card» (MOI-Card) gibt es keinen Zugang zu Dienstleistungen wie medizinische Grundversorgung oder Bildung. In einem ersten Projekt des SEM für die Jahre 2016–2018 ging es u.a. darum, die syrischen Flüchtlinge bei der Beantragung zivilrechtlicher Dokumenten zu beraten und zu begleiten; auch der soziale Zusammenhalt zwischen Flüchtlingen und Host Community sollte gefördert werden. Mit der Durchführung des Projekts wurde die NGO «Norwegian Refugee Council» (NRC) beauftragt.

Aufgrund des erfolgreichen Projekts beschloss das SEM im Sinne der Nachhaltigkeit das vorliegende Anschlussprojekt für weitere 12 Monate; durchführen sollte es ebenfalls NRC. In der 2. Projektphase wollte man vermehrt mit sogenannten «Community Based Organizations» zusammenarbeiten, um mehr Personen zu erreichen; inhaltlich wurden die gleichen Ziele angestrebt wie mit dem Vorgängerprojekt.

b) Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik

Das Projekt leistet einen Beitrag zur Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten vor Ort und entspricht somit dem Protection-in-the-Region-(PiR)-Konzept. Es stärkt zudem die Schutzkapazitäten des Erstaufnahmelandes Jordanien, vor allem über die Unterstützung des nationalen Justizsystems und lokaler NGO bei der rechtlichen Beratung. Schliesslich ist das Projekt komplementär zum SEM-Engagement zugunsten des UNHCR Jordanien im Bereich der Registrierung. Vor allem mit dem PiR und Capacity Building sind die Strategien des SEM in der Migrationsaussenpolitik erfüllt. Das Projekt steht auch im Einklang mit Schweizerischen Kooperationsstrategie Mittlerer Osten 2015–2018 und wurde von der AG IMZ genehmigt.

c) Politische Konstellation in Jordanien

Jordanien befand sich nach Ausbruch des syrischen Konflikts in der gleichen Lage wie Libanon (siehe dazu vorstehend Projekt Libanon, 3.1) oder die Türkei. Hervorzuheben ist, dass sich zusätzlich zu den rund 650 000 registrierten syrischen Flüchtlingen gemäss Angaben der jordanischen Regierung nochmals ebenso viele nicht registriert in Jordanien aufhielten. Diese grosse Zahl und Grenzstreitigkeiten führten zur Schliessung der Grenze zu Syrien. Die jordanische Regierung war mit der Situation auch 2018 noch massiv überfordert, was zu weniger Schutz für registrierte syrische Flüchtlinge und für nicht registrierte Migrantinnen und Migranten führte und vor allem auf dem Arbeitsmarkt zu Spannungen zwischen diesen und Einheimischen führte.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM bewilligte 850 000 Franken für die Projektphase II mit dem NRC für die Dauer von 12 Monaten (Februar 2018 bis Februar 2019). Der «Final Financial Report» des SEM zeigt, dass das Projekt budgetkonform abgeschlossen werden konnte.

e) *Beurteilung*

In den Zwischenberichten und im detaillierten Schlussbericht NRC/SEM wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die Registrierung eine der wichtigsten Schutzmassnahmen für Flüchtlinge darstellt. Mit dem vorliegenden Projekt konnten die gesteckten Ziele erreicht werden: Tausende beim UNHCR registrierte Flüchtlinge, die ausserhalb der Camps wohnten, konnten vom NRC erreicht und beraten werden, allein im Jahr 2017 waren es 23 000. Vor allem die rechtliche Beratung war entscheidend für den Erhalt des legalen Aufenthaltsdokuments (MOI-Card), ohne die es in Jordanien keinen Zugang zu Schulen, Gesundheitswesen oder zur Arbeit gibt. Vor allem seit einer Gesetzesänderung Jordaniens im Dezember 2018, die gewisse Erleichterungen bezüglich des Zugangs von syrischen Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt enthielt, erwiesen sich diese Aufenthaltsbewilligungen als entscheidend. Die jordanische Regierung erteilte 2018 über 125 000 Arbeitsbewilligungen in spezifischen Berufsbranchen an syrische Flüchtlinge.

Nach der Grenzöffnung am 15.10.2018 hat NRC auch Flüchtlinge beraten, die nach Syrien zurückkehren wollten, Trainings mit Vertretungen des Arbeits-, des Sicherheits- und des Sozialministeriums durchgeführt und Meetings mit Vertretungen der Arbeitgeberorganisationen abgehalten.

Der Mehrwert für die Schweiz liegt in der PiR wie auch im Capacity Building und damit auch in der Bekämpfung der irregulären Migration. Das vorliegende Anschlussprojekt kann auch deshalb als erfolgreich bezeichnet werden, weil NRC dank seiner Präsenz in Jordanien seit 2012 sehr gute Beziehungen zu den zuständigen Ministerien wie auch zum UNHCR unterhielt; ferner stand das Projekt im Einklang mit dem «Jordan National Response Plan 2016–2018». Auch die Rückmeldungen von diversen Schweizer Delegationen, die das Projekt während der ersten Phase besuchten, waren sehr positiv. Die Sichtbarkeit der Schweiz bei Veranstaltungen mit nationalen und internationalen Organisationen wie auch in Seminarunterlagen ist ebenfalls zu erwähnen.¹⁵

3.3 Projekt *Monitoring and assessing populations in Turkey through the migrant presence monitoring (MPM) programme, Türkei 2018/2019*

a) *Grund für die Projektvergabe*

Die Türkei beherbergte Anfang 2018 etwa 3,8 Millionen Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge, davon waren 3,4 Millionen syrische Staatsangehörige. Die übrigen stammten vor allem aus Afghanistan, Iran und Irak. Die internationale Organisation für Migration (IOM) hatte bereits seit 2016 mit dem türkischen Directorate General for

¹⁵ Aufgrund des Bedarfs in diesem Bereich unterstützt das SEM zurzeit für eine weitere Phase (2019–2021) ein ICLA-Programm von NRC in Jordanien. Ebenso hat es seine Unterstützung auf das ICLA-Programm von NRC im Libanon (2019–2021) ausgeweitet.

Migration Management (DGMM) ein Präsenz-Monitoring (Migrant Presence Monitoring, MPM) eingeführt; damit sollte der Mangel an verlässlichen Informationen über die Anwesenheit, die Bewegungen, die Absichten oder die Vulnerabilität der zu schützenden Personen behoben werden. Ohne zuverlässige Informationen wäre die Bewältigung der Krise durch die Behörden und humanitäre Organisationen erheblich erschwert gewesen. Dieses Projekt wurde u.a. von der EU und den USA mitfinanziert. Aufgrund des dringenden Bedarfs an Informationen in der Provinz Istanbul gelangte IOM an das SEM mit dem Anliegen, ein Anschlussprojekt MPM für Istanbul zu unterstützen.

b) *Übereinstimmung mit der Strategie der Migrationsaussenpolitik des SEM*

Das Projekt stimmt mit der Strategie des SEM überein. Es bietet eine wichtige Grundlage für die Registrierung von Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen, ebenso soll damit die irreguläre Migration bekämpft werden; zudem geht es um den Schutz dieser Personen im Erstaufnahmeland (PiR) und schliesslich um Capacity Building bei türkischen Behörden bezüglich des Migrationsmanagements als Erstaufnahme- und als Transitland. Die IMZ-Arbeitsgruppe stimmte dem Projekt, das mit der DEZA in Istanbul konsolidiert wurde, zu.

c) *Politische Konstellation in der Türkei*

Die Türkei war wie Libanon und Jordanien (siehe dazu die entsprechenden Projekte vorstehend) als Folge des syrischen Konflikts sehr stark und vielschichtig von Migrationsbewegungen betroffen: zum einen vom direkten Zustrom v.a. aus Syrien, aber auch von der Migration aus Afghanistan, Irak und Iran. Sie ermöglichte hunderten von syrischen Flüchtlingen einen temporären Aufenthalt, den Zugang zur Gesundheitsversorgung und – soweit immer möglich – zu den Schulen. Zum anderen war die Türkei vor allem mit Transitmigration in Richtung Europa befasst, namentlich in den Jahren 2015 und 2016, in denen über eine Million Menschen über das Transitland Türkei nach Europa gelangten. Die Ausrichtung des Schutzes und der Hilfe hängt wesentlich von den verfügbaren Daten ab. Auch nach dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 war es unerlässlich, über die nötigen Informationen über die Migrantinnen und Migranten und die Flüchtlinge zu verfügen. Das Interesse lag ebenso bei der EU, den internationalen Organisationen und den NGO.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM unterstützte das Projekt mit 500 000 Franken. Gemäss dem Final Financial Report der IOM wurde es budgetkonform abgeschlossen. In einer Übereinkunft zwischen der Schweiz, vertreten durch das SEM, und der IOM wurden auch die Zahlungsmodalitäten im Einzelnen geregelt.

e) *Beurteilung*

Das SEM-Projekt fügt sich nahtlos in die migrationsaussenpolitische Strategie im Nahen Osten ein. Wie die bereits dargestellten Projekte in Jordanien und Libanon geht es in erster Linie um den Schutz vor Ort. Die dramatischen Ereignisse anlässlich der Mittelmeermigration in den Jahren 2015 und 2016, bei der zahlreiche Todesopfer zu beklagen waren, die darauffolgenden Grenzschiessungen in den Balkanstaaten und die rigiden Grenzkontrollen in den EU-Staaten führten in der EU und in der Schweiz zur

Erkenntnis, dass das Engagement vor Ort intensiviert werden musste. Dazu gehören verlässliche Informationen über die Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge.

Das Projekt hat die Ziele erreicht. In Istanbul wurden fast eintausend Interviews mit lokalen Behörden, mit Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen aus Syrien, Afghanistan, Iran und Irak geführt. Die Ergebnisse wurden in mehreren Berichten zusammengefasst, die u.a. Informationen über die Fluchtmotivation, über Migrationsbewegungen in der Türkei und über die Bedürfnisse der migrierenden Bevölkerung enthalten. Diese Informationen sollten möglichen Rückkehrern nach Syrien ebenfalls nützlich sein. Die Berichte wurden auch dem DGMM sowie dem Migrationsmanager des Distrikts Istanbul unterbreitet. Das Projekt war somit bei den türkischen Behörden breit abgestützt, zumal auch IOM-Ausbildungsseminare mit den verantwortlichen Behörden durchgeführt wurden.

Die Schweiz hat ein grosses Interesse an Stabilität in der Türkei. Es ist im Interesse sowohl der Türkei, die über die Migrationsbewegungen informiert sein muss, als auch der Schweiz und der EU, dass vulnerable Personen vor Ort geschützt werden (PiR) und irreguläre Migration verhindert wird. Die seit Jahren bestehende gute Zusammenarbeit des SEM mit dem türkischen DGMM und mit der IOM trug dazu bei, dass dieses Projekt erfolgreich verlief. Zudem trägt das SEM-Projekt zur Sichtbarkeit der Schweiz bei; es wurde in verschiedenen Medien darüber berichtet.

3.4 Support the Implementation of Development-sensitive Migration Policies in Turkey Project (SIDEM), Türkei (2017–2019)

a) Grund für die Projektvergabe

SIDEM folgt auf ein Projekt, welches das SEM schon in den Jahren 2014 bis 2016 mit ICMPD in der Türkei realisierte. Dabei ging es vor allem um Capacity Building bezüglich Migration und Entwicklung (unter Einbezug der DEZA) und um den Gesamtregierungsansatz (Whole of Government Approach). Adressat war das im Innenministerium angesiedelte Directorate General for Migration Management (DGMM), das mit dem SEM bezüglich Migrationsthemen seit Jahren in engem Kontakt steht. Eine unabhängige Evaluation ergab, dass das Projekt erfolgreich verlief, enthielt aber auch einige Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf ein neues Projekt; diese wurden bei SIDEM berücksichtigt.

Das SEM, ICMPD und DGMM erarbeiteten für SIDEM folgende Komponenten: Analyse des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung, Migrationspolitik unter konkretem Einbezug der Entwicklungspolitik und Integration in den Arbeitsmarkt.

b) Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik

Würde man den Fokus allein auf die erwähnten Komponenten Migration, Entwicklung und Integration in den Arbeitsmarkt richten, wäre die Frage berechtigt, ob das Projekt mit der Migrationsaussenpolitik des SEM übereinstimmt, zumal die Politik der Entwicklung und der Berufsbildung primär in den Aktionsradius der DEZA oder des SECO fallen. Betrachtet man aber die von ICMPD zu realisierenden Handlungsfelder im Einzelnen, ergibt sich durchaus eine Übereinstimmung mit der SEM-Strategie: So werden etwa «Short-term-technical-assistance»-Ausbildungen beispielsweise zur freiwilligen

Rückkehr von Flüchtlingen oder irregulär anwesenden Migrantinnen und Migranten von der Türkei in den Heimatstaat durchgeführt. Auch Ausbildungsprojekte zur Integration in den Arbeitsmarkt entsprechen der SEM-Strategie. Angesichts der drei Millionen syrischen Staatsangehörigen in der Türkei ist die Integration in den Arbeitsmarkt zentral; sie dient dem Schutz vor Ort wie auch der Prävention der irregulären Migration. Kommt hinzu, dass das SEM in der Schweiz für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zuständig ist und sein Know-how entsprechend weitervermitteln kann. Die IMZ-Arbeitsgruppe Mittlerer Osten stimmte dem Projekt zu.

c) *Politische Konstellation in der Türkei*

Es kann auf Projekt in Ziffer 3.3 (siehe weiter oben) verwiesen werden. Angesichts der instabilen Situation in der Türkei ist eine gute Zusammenarbeit der Schweiz mit der Türkei von grosser Bedeutung, gerade was den Schutz vor Ort (PiR) und die Vorbeugung von irregulärer Migration betrifft.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM unterstützte das Projekt mit 890 150 Euro aus dem IMZ-Kredit, wobei die Finanzierung auf drei Jahre verteilt wurde. Mit der Durchführung von SIDEM wurde wie beim Vorprojekt ICMPD beauftragt. Gemäss Schlussbericht von ICMPD vom Oktober 2019 erfolgte die Durchführung des Projekts budgetkonform. In Übereinstimmung mit dem SEM wurden zwei kleinere Budgetrevisionen durchgeführt, vor allem wegen zusätzlichen regionalen Aktivitäten und wegen «no-cost extensions».

e) *Beurteilung*

Zur allgemeinen Beurteilung von Projekten in der Türkei einschliesslich der migrationspolitischen Bedeutung für die Schweiz siehe das Projekt weiter oben unter 3.3. SIDEM baute erfolgreich auf den Lehren, die aus dem Vorgängerprojekt gezogen wurden, auf, insbesondere mit der Ausrichtung der Aktivitäten auf die Regionen. Ausserdem wurden zusätzlich zum Innenministerium weitere Ministerien in die Aktivitäten einbezogen, namentlich das Arbeitsministerium und das Ministerium für soziale Sicherheit. Zahlreiche Aktivitäten im Bereich Capacity Building (Trainings zu Migrations- und Entwicklungsthemen) wurden in den Regionen durchgeführt, ebenso konkrete Ausbildungsprojekte zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Dies kann auch zur Vorbeugung von irregulärer Migration beitragen, denn erfahrungsgemäss müssen Flüchtlinge, die in einem Nachbarstaat gut integriert sind, keine gefährlichen Fluchtrouten beschreiten, um in Europa Schutz zu suchen; eine erfolgreiche PiR enthält auch Massnahmen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Zu dieser Frage wurde die DEZA konsultiert; bei einer allfälligen weiteren Unterstützung im Bereich Arbeitsintegration von Flüchtlingen in der Türkei nach 2021 würde das SEM gemäss eigenen Angaben eine vertiefte Zusammenarbeit mit der DEZA befürworten.

Für das SEM ist dieses Projekt auch deshalb wichtig, weil es damit seine gute Zusammenarbeit mit dem DGMM verstärken konnte. Dies führt zu einer verbesserten Zusammenarbeit, was gerade bei der Rückkehr und Reintegration türkischer Staatsangehöriger von grossem Nutzen ist. Beispielsweise wurde eine türkische Delegation in die Schweiz eingeladen, um beim SEM die schweizerische Praxis zu den im Projekt bearbeiteten Themen kennenzulernen, was zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den

türkischen Behörden beitrug. Wichtig war bei diesem Projekt schliesslich die aktive Teilnahme der Schweizer Botschaft, sowohl was die Visibilität bei den türkischen Ministerien in Ankara als auch die Beteiligung an den regionalen Veranstaltungen betrifft. Die Sichtbarkeit der Schweiz verdankte sie auch mehreren Publikationen, Veranstaltungen, der Präsenz auf Facebook etc. Richtigerweise wählte das SEM die erfahrene Projektpartner-Organisation ICMPD, denn diese genießt in der Türkei seit Jahren eine Vorzugsstellung, nicht zuletzt, weil die Türkei – wie die Schweiz – Mitgliedstaat ist.

4. Nordafrika

4.1 *Programme d'appui au gouvernement tunésien dans le domaine de la gestion intégrée des frontières, Tunesien (2015–2018)*

a) Grund für die Projektvergabe

Im Rahmen der seit 2011 bestehenden Migrationspartnerschaft mit der Schweiz gelangten die tunesischen Behörden mit dem Anliegen an das SEM, gemeinsam mit der EU ein Grenzmanagement-Projekt zu unterstützen. Angesichts der schwierigen Situation an der tunesisch-libyschen wie auch an der tunesisch-algerischen Grenze und der starken Migrationsbewegungen nach Europa als Folge des arabischen Frühlings wollte das SEM mit diesem Projekt zur Verringerung der irregulären Migration und zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen und zu diesem Zweck die Grenzbehörden stärken. Das Projekt wurde von ICMPD in enger Zusammenarbeit mit dem tunesischen Innenministerium entwickelt und durchgeführt.

b) Übereinstimmung mit der Strategie des SEM in der Migrationsaussenpolitik

Das Projekt stimmt mit der Strategie des SEM überein: Im Vordergrund steht das Capacity Building im Rahmen des tunesischen Dispositivs zur Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Mitentscheidend für die Gutheissung des Projekts war, dass die Ausbildungsmassnahmen und die Unterstützung mit technischen Mitteln nicht nur im Innenministerium, sondern auch beim Zoll, bei der Nationalgarde und der Polizei zum Einsatz gelangten.

Die IMZ-Arbeitsgruppe Nordafrika stimmte dem Projekt zu. Speziell konsultiert wurden auch die Zollverwaltung und besonders das Grenzschutzcorps; beide befürworteten das Projekt und waren bereit, es unter anderem im Bereich der Ausbildungsmassnahmen aktiv zu unterstützen. Schliesslich gab auch die Strategische Arbeitsgruppe Mittelmeer (SAM), die EDA/EJPD 2015 aufgrund der stark zunehmenden Migrationsbewegungen von Nordafrika nach Europa eingesetzt hatten, dem Projekt ihre Zustimmung.

c) Politische Konstellation in Tunesien

Tunesien war 2015 mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert: zum einen mit der Normalisierung und Konsolidierung als einziger demokratischer Staat in Nordafrika mit einer neuen Verfassung nach dem Sturz der Diktatur 2011, zum anderen mit der wirtschaftlich desolaten Situation. Zudem herrschte im Sicherheits- und im Migrationsbereich eine instabile Situation: Tausende Jugendliche aus Tunesien schlossen sich in Ländern des Mittleren Ostens dem IS an, über eine Million libysche Staatsangehörigen

befanden sich 2015 auf tunesischem Territorium, Tausende subsaharische Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten benutzten Tunesien als Transitland auf dem Weg über das Mittelmeer nach Europa. Die zuständigen tunesischen Behörden waren mit dieser Situation restlos überfordert und verlangten Unterstützung bei der EU, aber auch bei der Schweiz, die mit Tunesien seit 2011 eine Migrationspartnerschaft pflegt.

d) *Finanzielle Vorgaben*

Das SEM bewilligte das Projekt mit 400 000 Euro aus seinem IMZ-Kredit für die Jahre 2015 und 2016. Die EU finanzierte es mit 2 Millionen Euro für die gleiche Zeitspanne. Gemäss Schlussbericht von ICMPD wurde das Projekt budgetkonform abgeschlossen.

e) *Beurteilung*

Das gemeinsam mit der EU durchgeführte Projekt konnte erfolgreich abgeschlossen werden: Capacity Building im Grenzmanagement, Unterstützung bei der Modernisierung der Grenz- und Zollbehörden im Hinblick auf die Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität liessen sich realisieren, und zwar auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene. Positiv hervorzuheben ist, dass das Projekt an den schwierigen Grenzen z.B. zu Libyen (Ras Jedir) wie auch an Meereshäfen (La Goulette) ausgeführt wurde.

Wichtig für die Schweiz waren bei diesem Projekt die Einbettung in die seit 2011 gut funktionierende Migrationspartnerschaft mit Tunesien, bei der bekanntlich nicht nur die freiwillige Rückkehr und die erfolgreiche Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern eine wichtige Rolle spielen, sondern auch die Berücksichtigung von tunesischen Interessen in verschiedenen Migrationsfeldern – wie bei diesem Projekt, das schliesslich den Interessen beider Staaten entspricht. Der Entscheid für dieses Projekt ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass eine Delegation der IMZ-Arbeitsgruppe Nordafrika vorgängig einige Grenzübergänge zu Libyen im Süden besuchte und dabei die tunesischen Bedürfnisse im Grenzbereich eruieren konnte. Wichtig war ebenfalls, dass auf schweizerischer Seite die Fachkompetenz der Zollbehörde und des Grenzwachtkorps miteinbezogen wurde. Auch die gemeinsame Unterstützung des Projekts durch die Schweiz und die EU erwies sich als positiv; damit konnte eine breitere Wirkung erreicht werden; in Bezug auf Tunesien haben die EU und die Schweiz dieselben migrationsausserpolitischen Interessen und dieselben Instrumente zur Bekämpfung der irregulären Migration und des Terrorismus, des Schutzes vor Ort (Schengen, Schutz der EU-Aussengrenzen, Frontex etc.).

Der Schlussbericht von ICMPD hebt die Visibilität des gemeinsamen Projekts Schweiz/EU hervor; diese verdankt sich auch der Unterstützung der Schweizer Botschaft und der EU (Informationsbroschüren, Veranstaltungen etc.).

VI. Gesamtbeurteilung

1. Erreichung der Ziele des Verpflichtungskredits IMZ

Der Verpflichtungskredit des EJPD vom 29.06.2011 (VK IMZ des SEM) stützt sich auf Artikel 100 des Ausländergesetzes sowie auf die Artikel 93 und 113 des Asylgesetzes. Er gewährleistet die Finanzierung der wichtigsten Instrumente der internationalen Migrationszusammenarbeit: Migrationsdialog, bilaterale Migrationsabkommen, Migrationspartnerschaften, Protection-in-the-Region-Programme, Rückkehrhilfe und Strukturhilfe, Prävention irregulärer Migration. Mit dem VK IMZ des SEM wollte der Bundesrat 2011 die Weiterführung von Rückkehrhilfeprogrammen und darüber hinaus auch eine wirksamere Steuerung von Migration in den Herkunfts- und Transitstaaten ermöglichen.¹⁶

Die begutachteten Projekte sind gesetzeskonform und entsprechen der Zielsetzung des Bundesrates. Mit dem VK IMZ des SEM als finanziellem Steuerungsinstrument konnten konstruktive Lösungen für die Herausforderungen der internationalen Migration herbeigeführt und eine enge Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten gefördert werden. Die Projekte trugen dazu bei, dass sowohl die schweizerische Interessenlage als auch die Perspektive des anderen Staates berücksichtigt, m.a.W. ein Interessenausgleich erzielt werden konnte. Die finanziellen Mittel, die dem EJPD seit 2011 zusätzlich zu jenen für die Rückkehrhilfe zur Verfügung gestellt wurden, trugen auch dazu bei, dass bereits bestehende Migrationspartnerschaften weitergeführt (westliche Balkanstaaten und Nigeria) und neue abgeschlossen werden konnten (Tunesien, Sri Lanka). Mit dem VK IMZ konnte das SEM seit den starken Migrationsbewegungen 2015 in Richtung Europa mehrere Projekte vor Ort auch im Mittleren Osten unterstützen, was zur Zeit des Bundesratsbeschlusses 2011 nicht voraussehbar war. Es waren dafür keine neuen gesetzlichen Grundlagen nötig, weil es sich um den Einsatz bewährter Instrumente der Migrationsaussenpolitik handelte (u.a. PiR, Capacity Building, Bekämpfung der irregulären Migration).

2. Relevanz, Kohärenz und Wirksamkeit der Projekte; Auswirkungen für das SEM

2.1 Relevanz der Projekte für die Schweiz

Angesichts der starken Migrationsbewegungen Richtung Europa und Schweiz – vor allem seit 2010, ausgelöst durch den arabischen Frühling, den Bürgerkrieg in Syrien, die Konfliktherde in Irak, Iran, Afghanistan – beauftragte der Bundesrat die zuständigen Stellen, die Bewegungen genauer zu analysieren und entsprechende Strategien vorzuschlagen mit dem Ziel, vor allem mit den Herkunfts- und Transitstaaten Lösungen im gegenseitigen Interesse zu finden. Dazu gehörten auch regionale Strategien (siehe dazu auch nachstehend Ziff. 4.1) im Umgang mit der irregulären Migration, dem Schutz der Menschenrechte, Hilfe vor Ort, Rückkehr und Reintegration sowie Capacity Building. Diese Themen standen immer im Vordergrund sowohl bei Staaten, mit denen

¹⁶ Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 28.06.2011

Migrationspartnerschaften bestehen, als auch bei anderen Herkunftsstaaten von Asylsuchenden, Migranten und Migrantinnen. Solche Projekte gewannen für die Schweiz noch mehr an Bedeutung, als nach den starken Migrationsbewegungen 2015 48 000 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch stellten; die meisten Gesuchstellenden stammten aus den Regionen, in denen die begutachteten SEM-Projekte nach 2015 realisiert wurden. Die Projekte sind relevant für die gute Zusammenarbeit in der Migrationspolitik, die Dialogbereitschaft in der Rückkehr- und Reintegrationspolitik, die Prävention der irregulären Migration und den Schutz der Menschen vor Ort wie auch für die Verbesserung der Migrationsgouvernanz in den Herkunfts- und Transitstaaten.

2.2 Kohärenz

Die Interessenvielfalt in der schweizerischen Migrationsaussenpolitik erfordert eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen den involvierten Bundesämtern, damit die Kohärenz und der Ausgleich zwischen den Interessen, die auf verschiedenen Mandaten, Prioritäten und Zielen basieren, gewährleistet werden können. Das SEM hat bei den begutachteten Projekten grossen Wert auf die Sicherstellung der Kohärenz mit den übrigen aussenpolitischen Aktivitäten des Bundes und demzufolge auf die enge interdepartementale Zusammenarbeit gelegt. Alle Projekte wurden in den entsprechenden Arbeitsgruppen der IMZ-Struktur konsultiert um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu schaffen (siehe auch nachstehend Ziff. 4.2).

2.3 Zweckmässigkeit und Wirksamkeit

Die begutachteten Projekte waren für den jeweils angestrebten Zweck geeignet, wobei die Wirkungsfelder je nach Projekt verschieden sind: Bei einigen stand Capacity Building im Vordergrund, namentlich was die irreguläre Migration, Rückkehr, Reintegration, Asylverfahren, Grenzmanagement und Identifikation betrifft, bei anderen eher der Schutz von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten vor Ort sowie Projekte im Zusammenhang mit Migration/Entwicklung. Bei den meisten Projekten wurden diese Handlungsfelder richtigerweise kombiniert. Das Monitoring durch das SEM und die durchführenden Organisationen kann als erfolgreich bezeichnet werden; dabei spielten auch die schweizerischen Botschaften, die Koordinationsbüros der DEZA vor Ort und die Migration Liaison Officers (ILO) eine wichtige Rolle. Die Schlussberichte zu den Projekten zeigen die Erreichung der Ziele detailliert auf. Einzig ein Projekt in Eritrea konnte aus politischen Gründen nicht in allen Teilen wie geplant durchgeführt werden.

Ein wichtiges Indiz für die Wirksamkeit der Projekte besteht auch darin, dass die Regierungen oder deren Ministerien vollumfänglich hinter den Projekten standen und oft mit dem Begehren an die Schweiz gelangten, Folgeprojekte oder ähnliche Projekte zu unterstützen. Bei umfangreicheren Projekten konnte die Wirksamkeit auch verstärkt werden, wenn die SEM-Projekte Teil oder Ergänzung von EU-Projekten mit den gleichen Zielen und den gleichen durchführenden Organisationen waren. Ebenfalls zur Wirksamkeit beigetragen haben verlässliche Implementationspartner mit Erfahrungen vor Ort und mit guten Beziehungen zu den Regierungsstellen.

2.4 Auswirkungen auf die Erfüllung des Auftrags des SEM

Die Auswirkungen der Projekte auf das SEM lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die zur Erreichung der migrationsausserpolitischen Ziele eingesetzten Instrumente, namentlich der Migrationsdialog, Migrationspartnerschaften (siehe weiter unten Ziff. 4.3), PiR, Rückkehrhilfe und Strukturhilfe, Prävention irregulärer Migration und Capacity Building haben sich in den begutachteten SEM-Projekten bewährt. Diese Projekte tragen auch dazu bei, dass das SEM die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten langfristig institutionalisieren kann (Balkan-Staaten, Türkei, Libanon, Jordanien und Tunesien). Wie den zur Verfügung gestellten Unterlagen und den Gesprächen mit Verantwortlichen vor Ort zu entnehmen ist, begrüßen die Partnerländer, dass die Zusammenarbeit auf zwei Ebenen stattfindet: auf der politischen Ebene anhand des Migrationsdialogs und auf der operativen, vom SEM initiierten Ebene mit der Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Projekte. Ohne den IMZ-Verpflichtungskredit des SEM wären die meisten dieser Projekte nicht realisierbar – mit absehbar negativen Folgen für das SEM. Die Kooperationsbereitschaft der Herkunfts- und Transitstaaten im Migrationsbereich würde generell sinken, was sich insbesondere auf die Rückkehr- und Reintegrationspolitik, aber auch auf die irreguläre Migration und den Schutz vor Ort negativ auswirken könnte (siehe dazu weiter unten Ziff. 4.3 zu den Migrationspartnerschaften). Die SEM-Projekte verfolgen manchmal die gleichen migrationsausserpolitischen Ziele wie die EU oder einzelne EU-Mitgliedstaaten: In vier begutachteten Projekten (Kp. V, Ziff. 1.1, 1.2, 3.1, 4.1) trug eine Zusammenarbeit oder die Ergänzung dazu bei, eine grössere Anzahl Adressaten und eine breitere Wirkung zu erreichen.

3. Verwaltung des Verpflichtungskredits IMZ des SEM

Die Prozessbeschreibung für die Umsetzung und Finanzierung der Instrumente der Migrationsausserpolitik gemäss dem Bundesratsbeschluss „Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit“ vom 16.02.2011 und dem VK IMZ des SEM vom 29.06.2011 wurde seit 2012 mehrmals angepasst und verfeinert. Bereits der „Leitfaden des BFM für die Verwendung der Controllingliste VK IMZ“ des SEM vom 18.01.2013 enthält klare Vorgehensrichtlinien bei der Projektfinanzierung, die bei Anträgen an die Direktion zu beachten sind: die Planung des IMZ-Kredits des SEM im Einzelnen, die Absprache mit der zuständigen IMZ-Arbeitsgruppe über das Projekt und allenfalls über andere Möglichkeiten der Projektfinanzierung sowie interne finanztechnische Vorgaben (Projektdokumentation, Hinweise auf den Innenauftrag, Sachkonto, Obligo-Erstellung, Follow-up, Monitoring, Reporting etc.). Im Nachgang zu der per 01.01.2018 aktualisierten „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM“¹⁷ wurde am 24.08.2020 auch die interne Prozessbeschreibung bezüglich des IMZ-Kredits des SEM erneuert. Darin wird unter anderem festgehalten, dass die Fachreferenten/-innen nach Prüfung des Vorhabens ein Antragsformular zuhanden der Linienverantwortlichen erstellen; bei Vorhaben bis zu 200 000 Franken unterzeichnet der Vizedirektor für internationale Zusammenarbeit, bei Vorhaben über 200 000 Franken der Staatssekretär des SEM. Die Prozessbeschreibung enthält auch Richtlinien zu Vertragsabschluss,

¹⁷ Die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM wurde per 01.03.2013 erlassen und seither dreimal aktualisiert (per 01.12.2014, per 01.03.2017 und letztmals per 01.01.2018).

Monitoring und interner sowie externer Evaluation.

Bei den zehn vom Gutachter geprüften Projekten wurden die Kriterien für die Verwendung des IMZ-Kredits des SEM gemäss dem Leitfaden vom 18.01.2013 eingehalten. Die abschliessenden Finanzberichte oder Audits zu den einzelnen Projekten lassen darauf schliessen, dass die Projekte budgetkonform durchgeführt werden konnten und die internen Prozessabläufe funktionierten. Bei kleineren Abweichungen konnte mit den Auftragnehmern stets eine einvernehmliche Lösung gefunden werden; solche Abweichungen sind in instabilen Ländern nicht aussergewöhnlich. Es kam bei einzelnen Projekten zu Verzögerungen, vor allem dann, wenn es um die Umsetzung von Beschaffungsprozessen ging (Materialien, technische Mittel etc.). Die erneuerte IMZ-VK-Prozessbeschreibung des SEM von 2020 ist detaillierter; interne Abläufe wurden aufgrund der Erfahrungen mit dem VK IMZ des SEM angepasst und verbessert.

4. Einbettung des IMZ-Kredits des SEM in die Strategien der internationalen Migrationszusammenarbeit

4.1 Engagement in strategisch bedeutenden Regionen

Die beurteilten Projekte sind geografisch und thematisch auf Regionen ausgerichtet, in denen die Schweiz ebenso wie die entsprechenden Länder der Region migrationspolitische Interessen haben. Die Projekte sind in die jeweiligen Strategien eingebettet, z.B. „Strategie Migrationspartnerschaften Schweiz-Westbalkan 2016–2019“¹⁸, „Swiss Cooperation Strategy Middle East 2015–2018“ oder „Swiss Cooperation Strategy Horn of Africa 2018–2021“. Diese Strategien enthalten u.a. die politische, wirtschaftliche, migrations- und sicherheitspolitische Ausgangslage in den entsprechenden Ländern der Region, die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den jeweiligen Ländern, die migrationspolitischen Interessen der Schweiz und der Länder in der Region, weitere involvierte Akteure, den Stand der Migrationszusammenarbeit, die Überprüfung der Strategie in den früheren Jahren und die Ziele und Einsatzbereiche der neuen Strategie¹⁹; schliesslich enthalten die Strategien Angaben zu Ressourcen, Umsetzung, Monitoring und Evaluation sowie Visibilität der Schweiz.

Die zehn begutachteten Projekte wurden anhand dieser regionalen Strategien geplant und realisiert; sie sind auch deshalb von Bedeutung, weil verschiedene Departemente und Stellen involviert sind. Die Strategien werden von den IMZ-Verantwortlichen beschlossen.²⁰ Wichtig war zudem, dass die Schweizer Botschaften in den entsprechenden Ländern offiziell über die Strategie und die geplanten Projekte informiert waren und dass ein Teil der Projekte von den Koordinationsbüros der DEZA und den Immigration Liaison Officers eng begleitet wurden.

¹⁸ Siehe für die Folgeperiode auch „Swiss Migration Strategy Framework for the Western Balkans 2020–2023, SEM November 2020

¹⁹ U.a. Prävention der irregulären Migration, Migration und Entwicklung, Rückkehr und Reintegration, Rechtsschutz für Migrantinnen und Migranten sowie Kampf gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel.

²⁰ Unterzeichnet von den Staatssekretärinnen oder Staatssekretären des EDA und des SEM sowie der Direktorin oder des Direktors der DEZA.

Die Projekte in den einzelnen Regionen sind nur schwer miteinander vergleichbar, weil sie thematisch auf die Bedürfnisse der Staaten ausgerichtet waren und teilweise mit anderen Partnerorganisationen durchgeführt wurden. Festgestellt werden kann aber, dass die Projekte, die zwischen 2016 und 2020 mit dem VK IMZ des SEM in den fragilen Regionen Mittlerer Osten, Nordafrika, Horn von Afrika und Westbalkan realisiert wurden, im migrationspolitischen Interesse der Schweiz und der Staaten in den Regionen waren. Es ist absehbar, dass aufgrund der gegenwärtigen politischen Instabilität in diesen Regionen auch in Zukunft auf den bisherigen Strategien aufgebaut werden kann und dass die Ergebnisse der bisherigen Projekte unter Berücksichtigung des bewährten Gesamtregierungsansatzes in neue oder ähnliche Projekte einfließen und bei der Umsetzung mit der nötigen Flexibilität berücksichtigt werden können.

4.2 Zusammenhang der SEM-Projekte mit der IMZ-Struktur

Mit dem seit 2011 verfolgten Gesamtregierungsansatz und der dafür eingesetzten «Interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik» (IMZ-Struktur) hat der Bundesrat die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesstellen intensiviert und verbessert, damit in der Migrationspolitik eine grösstmögliche Kohärenz erreicht werden kann. Die IMZ-Struktur wurde 2016 extern evaluiert und grundsätzlich positiv beurteilt: Effektivität, Effizienz und Kohärenz der Migrationsaussenpolitik würden im Rahmen der IMZ-Struktur gestärkt, aber sie schöpfe ihr strategisches Potenzial noch nicht aus. Bemängelt wurde unter anderem das Fehlen klarer und gemeinsamer Vorgaben der obersten Führungsebenen der Departemente; ebenso stellte die Evaluation in der IMZ-Struktur eine ungleiche Vertretung der Departemente fest.²¹ Daraufhin wurde die IMZ-Struktur mit einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem EJPD und dem EDA vom 06.04.2017 gestärkt, in der die bisherige Regelung bezüglich der Verwendung des VK IMZ des SEM nochmals bekräftigt wurde: «Die Verwendung des IMZ-Rahmenkredits (SEM) wie auch der migrationsrelevanten IZ-Mittel (DEZA/SECO/AMS) wird in den Gremien der IMZ-Struktur besprochen. Die Budgethoheit bleibt bei den jeweiligen Organisationseinheiten.» (S. 3 der Vereinbarung).

Bei den begutachteten SEM-Projekten kam die departementsübergreifende Kooperation und Koordination erfolgreich zum Tragen. Das IAM-Plenum²² beschliesst die jeweilige Strategie und die Jahresziele, auf der operativen Stufe koordiniert der «Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit» (IMZ-Ausschuss²³) die Umsetzung sämtlicher Instrumente der Migrationsaussenpolitik wie der Migrationspartnerschaften oder der PiR-Programme. Im Fokus standen bei den zehn begutachteten

²¹ «Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)/Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik, Schlussbericht econcept, 30.11.2016 <https://www.alexandria.unisg.ch/250735/1/16%20econconcept%20-%20Migrationspolitik.pdf> (zuletzt besucht am 14.11.2020). Im Evaluationsbericht wird auch erwähnt, dass die schweizerische ganzheitliche, institutionalisierte interdepartementale Koordinationsstruktur im Bereich der Migrationsaussenpolitik sowohl in ihrer Art als auch ihrem Umfang nach in Europa beispielhaft sei (S. 38).»

²² «Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration», dem der Staatssekretär für Migration, die Staatssekretärin für Auswärtige Angelegenheiten, die Direktorin der DEZA sowie die Staatssekretärin für Wirtschaft angehören. Siehe dazu auch Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik vom 24.06.2019, BBL 2020, 6114 ff

²³ Diesen leiten der Botschafter/Vizedirektor bzw. die Botschafterin/Vizedirektorin internationale Zusammenarbeit des SEM und der Botschafter/die Botschafterin für Entwicklung, Flucht und Migration im EDA.

SEM-Projekten vor allem auch die jeweiligen geografisch und thematisch ausgerichteten IMZ-Arbeitsgruppen, die für die Koordination, das Monitoring und die Evaluation der getroffenen Massnahmen zu sorgen haben. Bei den SEM-Projekten waren zusätzlich zu den Vertreterinnen und Vertretern des SEM die DEZA, die AMS und das BAP wie auch die schweizerischen Vertretungen im Ausland am stärksten involviert. Diese führen den politischen Dialog mit den Migrationsbehörden ihrer Partnerländer vor Ort; sie identifizieren Projekte in Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern und unterbreiten dem SEM und den anderen IMZ-Beteiligten Vorschläge und Projektanträge.

Bei den Projekten in Kapitel V. 2.1 und 2.2 ist angesichts des Themas Ausbildung/Berufsbildung die Frage berechtigt, ob das SEM der richtige Auftraggeber war oder ob für diese Projekte nicht die DEZA oder das SECO besser geeignet gewesen wären. Aus thematischer Sicht wäre dies sinnvoll für länger dauernde Projekte, sofern die letztgenannten Stellen im entsprechenden Land über eine starke Präsenz verfügen (zum Beispiel in einem Schwerpunktland der DEZA) und mit den Regierungsbehörden und entsprechenden Implementationspartnern vor Ort bereits gut zusammengearbeitet haben. Wichtig war aber vielmehr, dass die DEZA oder das SECO bei der SEM-Projektvergabe konsultiert wurden. Dies kann in einer bestimmten Konstellation auch in Zukunft ausnahmsweise so gehandhabt werden (zu den diesbezüglichen Neuerungen im Rahmen der strategischen Verknüpfung Migration/IZA nach 2021 siehe weiter unten Ziff. 4.4). Schliesslich können sich die betroffenen IMZ-Akteure unterstützen oder ergänzen, wenn sie – wie z.B. das SEM in Tunesien – als Türöffner für die anderen IMZ-Amtsstellen fungieren.

4.3 Zusammenhang der SEM-Projekte mit den Migrationspartnerschaften und weiteren Abkommen im Migrationsbereich

a) Migrationspartnerschaften

Von den zehn begutachteten Projekten wurden vier in Staaten durchgeführt, mit denen die Schweiz Migrationspartnerschaften abgeschlossen hat, nämlich mit Serbien und Bosnien-Herzegowina im Jahr 2009²⁴ sowie mit Tunesien im Jahr 2012²⁵. Aus dem VK-IMZ-Kredit des SEM wurden auch gleiche oder ähnliche Projekte in anderen Staaten finanziert, mit denen die Schweiz eine Migrationspartnerschaft pflegt, nämlich Nigeria (2011²⁶), Kosovo (2012) und Sri Lanka (2018). Diese Migrationspartnerschaften institutionalisieren und legitimieren langfristige Zusammenarbeit, sie beruhen auf Gegenseitigkeit, sind flexibel und schaffen auf Vertrauen basierende Beziehungen; ihr Fokus

²⁴ Die Partnerschaften mit den Ländern des Westbalkans basieren auf einer langjährigen Zusammenarbeit im Migrationsbereich, der früheren regulären Zuwanderung in den schweizerischen Arbeitsmarkt wie auch der Aufnahme vieler Flüchtlinge während der Balkankriege.

²⁵ Der Abschluss mit Tunesien ergab sich aus dem Engagement der Schweiz in Nordafrika als Folge der politischen Umwälzungen im arabischen Frühling.

²⁶ Die Eidgenössische Migrationskommission gelangt in einem Bericht von 2020 zum Schluss, dass der Migrationspartnerschaft mit Nigeria grosses Potential innewohnt, das für die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Schweiz und Nigerias genutzt werden kann, wobei die zur Verfügung stehenden Mittel eingeschränkt seien; siehe auch die Empfehlungen zur Vertiefung der Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria und die Projekte der IMZ-Partner: Die Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria, Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, Bern 2020.

liegt auf langfristigen, ganzheitlichen Lösungsansätzen. Die bisherigen Erfahrungen sind gemäss einer unabhängigen Evaluation und gemäss Bundesrat positiv.²⁷

Die vier begutachteten SEM-Projekte sind kompatibel mit den vom Bundesrat definierten Voraussetzungen für die Umsetzung einer Migrationspartnerschaft: substantielle migrationspolitische Interessen der Schweiz, die gegenseitige Bereitschaft zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Migrationsbereich, eine erhebliche Beziehungsdichte sowie ein gewisser Grad an Stabilität und guter Regierungsführung im Partnerland. Sie entsprechen auch den «Memoranda of Understanding», die mit den erwähnten Staaten vereinbart wurden; darin sind die jeweiligen Zusammenarbeitsfelder enthalten: bei Serbien u.a. Capacity Building, Flüchtlingsschutz, Rückkehrmanagement, Polizeikooperation, bei Bosnien-Herzegowina Migrationsmanagement, Schutz vor Ort und in Tunesien Grenzmanagement, Prävention irregulärer Migration, Schutz und Wahrung der Menschenrechte. Auch die bei Migrationspartnerschaften erforderliche Politikkohärenz im Migrationsbereich, der partnerschaftliche Ansatz und die gute IMZ-Zusammenarbeit konnten mit diesen Projekten erreicht werden. Einige Projekte führten zu einer verbesserten interministeriellen Zusammenarbeit in den Partnerländern und zum Einbezug der Migration in die nationalen Entwicklungsstrategien, beides Ziele der Migrationspartnerschaften.

Es ist offensichtlich, dass SEM-Projekte wie auch Projekte anderer IMZ-Partner (DEZA, AMS, SECO, BAP etc.) in Ländern, mit denen Migrationspartnerschaften bestehen, erhöhte Erfolgchancen haben: Es lässt sich eine grosse Bandbreite von Themen vereinbaren, es geht um eine langfristige Kooperation und um langfristige Lösungsansätze, um Gegenseitigkeit und Vertrauen.

Zu einer Migrationspartnerschaft gehört immer auch ein Rückübernahmeabkommen; Asylgesuche aus Herkunftsstaaten, mit denen die Schweiz eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat, sind seit 2013 zurückgegangen. Ein direkter Einfluss der begutachteten Projekte auf die Anzahl der aus der Schweiz zurückgekehrten abgewiesenen Asylbewerber ist nicht beweisbar. Die Projekte haben indessen einen positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich (reibunglose Prozeduren).²⁸ Auch wenn eine direkte Kausalität aufgrund von komplexen Faktoren nicht nachweisbar ist und sich die Lage rasch ändern kann, ist zu vermuten, dass diese Partnerschaften bisher zur Verringerung der Anzahl der Gesuche beitrugen.²⁹

Im Antrag des EJPD zum Bundesratsbeschluss zum VK IMZ des SEM vom 28.06.2011 wird festgehalten, dass für die erfolgreiche und wirksame Umsetzung und Weiterführung weiterer Migrationspartnerschaften zusätzliche Mittel erforderlich sind. In seinem Bericht von 2015 über die Kontrolle und Evaluation der Migrationspartnerschaften befürwortet der Bundesrat die Weiterführung der Partnerschaften; zwar betont er, die

²⁷ Siehe dazu, Melissa Siegel/Katrin Marchand/Elaine McGregor, Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships, Final Report, Maastricht Graduate School of Governance, 01.07.2015. und Migrationspartnerschaften, Kontrolle und Evaluation, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3858, Bern 2015.

²⁸ Siehe Evaluation Melissa Siegel et al., a.a.O.

²⁹ Z.B. Serbien: 2013 303 Asylgesuche, dann jährliche Abnahme auf 167 im Jahr 2019; Bosnien-Herzegowina: gleicher Verlauf, 2013 221 Gesuche, 2019 noch 44; Kosovo: ebenfalls gleicher Verlauf, 2013 698, 2019 106; dasselbe bei Tunesien: 2013 1737, 2019 152; ebenso bei Nigeria: 2013 1764, 2019 354. Siehe dazu Asylstatistiken 2013–2019, aus Jahresstatistiken SEM.

Probleme im Rückkehrbereich stünden bei der Auswahl neuer Migrationspartnerschaften nicht im Vordergrund, doch müsse immerhin die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auch im Rückkehrbereich gegeben sein. Für die Jahre 2017–2020 hat sich die IMZ u.a. auch den Abschluss von neuen Migrationspartnerschaften und -abkommen zum Ziel gesetzt.³⁰ Schliesslich bekräftigten der Bundesrat und das Parlament 2020 im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit für 2021–2024 nochmals klar, die Migrationspartnerschaft sei ein geeignetes Instrument, um die strategische Verknüpfung zwischen Migrationpolitik und internationaler Zusammenarbeit zu intensivieren (siehe hiernach, Ziff. 4.4.) Die vier begutachteten Projekte, die in Staaten mit Migrationspartnerschaften durchgeführt wurden, tragen wesentlich dazu bei, diese Partnerschaften zu stärken.

b) Weitere Abkommen im Migrationsbereich

Der Verpflichtungskredit IMZ des SEM ist zudem von grosser Bedeutung für die Realisierung von Projekten in Herkunfts- oder Transitstaaten, mit denen die Schweiz Rückübernahmeabkommen (mit 58 Staaten) oder Migrationsabkommen (mit 7 Staaten) abgeschlossen hat; dies wird in Zukunft noch mehr der Fall sein. Besonders die neueren Migrationsabkommen beinhalten nicht nur einen rechtlich verbindlichen Rahmen für den Rückkehr- und Reintegrationsbereich, sondern auch für die Identifizierung und Umsetzung von Projekten namentlich bezüglich Migration und Entwicklung, Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel oder Capacity Building im Migrationsmanagement. Für die Umsetzung solcher Projekte sind zusätzliche finanzielle Mittel nötig; diese Entwicklung war zur Zeit des Beschlusses über den VK IMZ des SEM 2011 nicht voraussehbar. Nach Angaben des SEM werden zurzeit mehrere Migrationsabkommen verhandelt oder stehen vor dem Abschluss, namentlich mit den Staaten Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea-Bissau, Kamerun und Sudan.

4.4 Auswirkungen der „strategischen Verknüpfung der internationalen Zusammenarbeit (IZA) mit der Migrationspolitik“ auf den VK IMZ des SEM

Der VK IMZ des SEM von 2011 und dessen absehbare Erneuerung ist auch auf der Linie der strategischen Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit (IZA) und deren Verknüpfung mit der Migrationspolitik, wie sie Bundesrat und Parlament 2020 für den Zeitraum 2021–2024 beschlossen haben. Neben den Zielen wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung des Klimawandels, Engagement für den Frieden und Rechtsstaatlichkeit wird in der Botschaft des Bundesrates neu auch die Verminderung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration genannt.³¹ Als Schwerpunktregionen werden u.a. Nordafrika, Naher Osten und Subsahara-Afrika bezeichnet, Regionen also, in denen die grösste Armut herrscht und das grösste Migrationspotenzial nach Europa besteht. Gemäss Bundesrat soll die strategische Verknüpfung der IZA auf der politischen, geografischen und thematischen Ebene erreicht werden. Instrumente zur Zielerreichung können Migrationspartnerschaften oder andere Zusammenarbeitsformen sein. Kurzfristig sollen gemäss Botschaft des Bundesrates zur IZA die Ursachen von

³⁰ Siehe Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsausserpolitik 2019 vom 24.06.2020, 6115

³¹ Botschaft des Bundesrates zur Strategie der internationale Zusammenarbeit 2021-2024 (IZA-Strategie 2021-2024) vom 19.2.2020, BBI 2597

Flucht und Vertreibung bekämpft, die Lebensbedingungen verbessert und der Schutz von Flüchtlingen in Erstaufnahmeländern gewährleistet werden.

Die koordinierende Rolle, welche die Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) bereits bisher wahrgenommen hat, soll konsolidiert werden. Um die Wirksamkeit dieses Ansatzes zu erhöhen, ist gemäss Bundesrat beim Einsatz finanzieller Mittel zur Verwendung ausserhalb der Schwerpunktländer von DEZA und SECO eine gewisse Flexibilität erforderlich, wie die bisherige Erfahrung zeige. Zu diesem Zweck setzt der Bundesrat für den Zeitraum 2021–2024 60 Millionen Franken für Entwicklungsprojekte in Ländern ein, die in Abstimmung mit der IMZ-Struktur als migrationsrelevant identifiziert wurden. Dabei sollen insbesondere Vorschläge des SEM berücksichtigt werden. Der Betrag ergänzt die über 200 Millionen Franken der IZA, welche die DEZA in migrationsrelevante Kontexte investiert.³² Für den Zusammenhang zwischen dem VK IMZ des SEM und dem neuen 60-Millionen-Kredit ist von Bedeutung, dass letzterer im Budget der DEZA eingestellt ist und für regionale Programme sowie kurz- oder mittelfristige punktuelle Aktionen in Ländern, die zwar keine Schwerpunktländer der Schweizer DEZA sind, sich aber innerhalb der vier Schwerpunktereichen befinden, für die Verknüpfung mit Migrationspolitik eingesetzt werden sollen.³³ Die IMZ-Struktur verfügt seit November 2020 über Leitlinien zur Verwendung dieses neuen Kredits für Nicht-Schwerpunktländer der DEZA. Das SEM soll jene Länder benennen, die migrationspolitisch für die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten von Bedeutung sind und in denen die DEZA Projekte in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich (Berufsbildung, Schutz und Integration vor Ort, Schutz von Migrantinnen und Migranten entlang der Migrationskorridore, Klima und Migration u.a.) durchführen kann. Diese Projekte können dem SEM bei den Regierungen dieser Staaten Türen öffnen, um eine verbesserte und intensivere Zusammenarbeit in Migrationsbelangen zu erreichen. Die positiven Erfahrungen mit Migrationspartnerschaften z.B. in den Westbalkan-Staaten und Tunesien (siehe beurteilte Projekte unter 1.1, 1.2, 1.3, 4.1 in Kapitel V) haben klar gezeigt, dass Projekte verschiedener IMZ-Akteure den Handlungsspielraum in Migrationsfragen mit den betreffenden Regierungen erweitern und zu guten bilateralen Beziehungen beitragen. Auch der Einsatz von schweizerischen Immigration Liaison Officers (ILO) hat sich in den begutachteten Projekten in Äthiopien, im Libanon, in Tunesien und in der Türkei positiv ausgewirkt.

Die neuen Finanzmittel ergänzen den VK IMZ des SEM, ersetzen ihn aber nicht, weil sie Mittel der IZA sind und als solche Projekte im Rahmen der klassischen Entwicklungszusammenarbeit (im Sinne einer langfristigen Bearbeitung von Ursachen von Flucht und irregulärer Migration) finanzieren werden. Der VK IMZ des SEM ist zentral, um Bereiche wie Migrationsgouvernanz abzudecken, die nicht ins Mandat der IZA fallen. Der VK IMZ des SEM und die Schweizer IZA, die an den Verknüpfungsauftrag gebunden ist, sind somit komplementär, vor allem weil das SEM in den nun ins Auge

³² So wurde z.B. 2019 ein interdepartementales Programm lanciert, mit dem die Schweiz nachhaltige Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene vor allem in Somalia und Äthiopien unterstützt. Ebenfalls 2019 unterstützte die Schweiz Projekte zur Förderung des Dialogs und zur Dokumentierung der Verletzung von Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten; siehe dazu Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2019, a.a.O., 6116.

³³ Siehe Botschaft des Bundesrates zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit, a.a.O., Ziff. 3.5.3. und 4.1.2

gefassten Projekten nicht die Fachkompetenz ausweist, was bei den anderen IMZ-Akteuren der Fall ist (v.a. DEZA, SECO, AMS, Fedpol). Als Beispiel kann die Berufsbildung genannt werden; das SEM ist im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit Herkunfts- oder Transitstaaten immer wieder mit der Forderung konfrontiert, die Schweiz solle sie bei der Berufsbildung unterstützen. Über diese Fachkompetenz verfügt das SEM nicht, weshalb die DEZA oder das SECO solche Projekte durchführen sollten, natürlich in erster Linie dort, wo sie bereits vor Ort tätig sind. Ist dies nicht der Fall und gibt es andere Gründe, die gegen ein Engagement der DEZA oder des SECO sprechen, soll das SEM auch in Zukunft ausnahmsweise solche Projekte in Auftrag geben können, bei der Planung immer unter Einbezug der Fachämter DEZA, SECO oder AMS. Nach Gesprächen mit IMZ-Verantwortlichen lässt sich feststellen, dass alle eine Neuauflage des VK IMZ des SEM begrüßen, denn in den vergangenen Jahren sei es gelegentlich vorgekommen, dass die DEZA Projekte des SEM finanziert habe und umgekehrt. Die neue Ausrichtung führt zu einer klaren Aufgabenteilung und zu einer genaueren Zuordnung der Projekte; diese können rascher umgesetzt werden als heute.

Davon unabhängig muss das SEM seine eigenen migrationsaussenpolitischen Strategien mit einem eigenen Kredit wie dem VK IMZ realisieren können, selbstverständlich wie bisher in enger Zusammenarbeit mit den in der IMZ-Struktur vertretenen Partnern. Mit dem VK IMZ des SEM wurden allein seit 2015 mehr als hundert SEM-Projekte finanziert. Ein summarischer Überblick über diese Projekte (ohne den Anspruch erheben zu wollen, diese eingehend begutachtet zu haben wie die zehn ausgewählten Beispiele) zeigt, dass sie auf die migrationsaussenpolitische Strategie des SEM abgestützt sind: Die Projekte beziehen sich auf die Prävention irregulärer Migration, auf Migrationsgouvernanz, Rückkehrhilfe und Reintegration, PiR, Integration, Grenzverwaltung und Grenzschutz, Erkennung gefälschter Dokumente, Visapolitik, Stärkung der Kapazitäten im Migrations- und Asylbereich u.a. Damit das SEM weiterhin in diesen Handlungsfeldern tätig sein kann, benötigt es einen neuen Kredit. Dabei ist auch die Unabsehbarkeit der Entwicklungen im Migrationsbereich zu berücksichtigen. So wurden seit der Genehmigung des Verpflichtungskredits IMZ des SEM 2011 zahlreiche – damals nicht vorhersehbare und planbare – Migrationsabkommen und Migrationspartnerschaften abgeschlossen (so z.B. jene mit Kosovo, Sri Lanka und Tunesien) und im Mittleren Osten (Jordanien, Libanon, Türkei) finanzierte und realisierte das SEM nach dem arabischen Frühling und nach den grossen Migrationsbewegungen 2016/2017 Projekte, die sehr kostenintensiv waren.

4.5 Verhältnis zu anderen Krediten im Migrationsbereich

Vom VK IMZ des SEM klar zu unterscheiden sind zwei Kredite, die migrationsaussenpolitisch ebenfalls von grosser Bedeutung sind, der zweite Schweizer Beitrag (Rahmenkredit Migration) und der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze).

a) Zweiter Schweizer Beitrag (Rahmenkredit Migration):

Die Schweiz beteiligt sich seit 2007 mit 1.302 Mrd. Franken an zahlreichen Projekten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten

EU.³⁴ Am 29.09.2017 sprach sich der Bundesrat für einen zweiten Beitrag aus, der die beiden Schwerpunktthemen Berufsbildung und Migration beinhalten soll. Die beiden Räte genehmigten den Schweizer Beitrag am 03.12.2019.³⁵ Verpflichtungen auf der Grundlage dieser Rahmenkredite können aber nicht eingegangen werden, wenn und solange die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlässt. An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert. Der Bundesrat will im Fall einer Einigung mit der EU 190 Mio. Franken für Massnahmen zur verbesserten Migrationssteuerung in den von den Migrationsbewegungen besonders betroffenen EU-Mitgliedstaaten einsetzen. Die Mittel sollen gemäss Bedarf vor allem für die Stärkung der Migrationsstrukturen in EU-Staaten eingesetzt werden.

b) Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze):

Der Fonds ISF-Grenze ist das Nachfolgeinstrument des Aussengrenzen-Fonds (AGF) für den Zeitraum 2014–2020. Damit werden Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- und/oder Seegrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, mit projektgebundenen Mitteln unterstützt. Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern und die illegale Einreise zu verringern. Um Zuwendungen aus dem Fonds zu erhalten, muss die Schweiz die Umsetzung von Projekten, welche den Zielvorgaben des Fonds entsprechen, belegen. Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen von voraussichtlich rund 32,7 Millionen Euro für nationale Massnahmen erhalten; über die sieben Jahre Laufzeit beteiligt sie sich mit 120,2 Millionen Franken am Fonds. Für die Schweiz steht die Strategie der integrierten Grenzverwaltung im Vordergrund; weiterentwickelt werden soll u.a. auch das Visa-Informationssystem (VIS). Das Verwaltungs- und Kontrollsystem nehmen in der Schweiz das SEM, die EFK und das GS EJPD wahr.³⁶

Diese beiden Kredite unterscheiden sich vom Verpflichtungskredit IMZ des SEM vor allem darin, dass sie politisch und geografisch auf die Migrationszusammenarbeit mit der EU ausgerichtet sind und auf einem bestehenden Regelwerk aufbauen; dieses basiert auf entsprechenden Verträgen mit der EU (die Schweiz ist assoziiert bei Schengen, Dublin, Frontex, EASO etc.) oder einzelnen EU-Staaten. Mit dem Verpflichtungskredit IMZ des SEM hingegen sollen die migrationsausserpolitischen Ziele des Bundesrats in Herkunfts- und Transitstaaten von Flüchtlingen und Migrierenden realisiert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Adressaten sollten diese Kredite auch in Zukunft auseinandergelassen werden, selbst wenn sie in gewissen Handlungsfeldern gleiche Zielsetzungen verfolgen wie der VK IMZ des SEM und diesen ergänzen können, namentlich was die Bekämpfung der irregulären Migration, des Menschenhandels und Menschen schmuggels, den Terrorismus oder Capacity Building angeht. Grosse Unterschiede bestehen nicht nur bezüglich des geografischen Fokus des Kredits

³⁴ Siehe dazu und zum Folgenden: Handbuch Verwaltungs- und Kontrollsystem, Rahmenkredit Migration, Version 1, Stand 04.10.2019, Staatssekretariat für Migration.

³⁵ Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Rahmenkredite Kohäsion und Migration), BBI 2020 757 759

³⁶ Siehe im Einzelnen: Verwaltungs- und Kontrollsystem der zuständigen Behörden, ISF-Grenze Schweiz, Version 6.0 (Stand 18.06.2020), SEM

(hauptsächlich auf Herkunfts- und Transitstaaten ausgerichtet), sondern auch bezüglich Rückkehr- und Reintegrationspolitik sowie beim Konzept der Migrationspartnerschaften und anderen Migrationsabkommen, die auf eine bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten ausgerichtet sind.

4.6 Vergleich mit Deutschland

Ein summarischer Vergleich mit den migrationsaussenpolitischen Strukturen Deutschlands zeigt Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit der Schweiz, auf die hier nur kurz eingegangen werden kann. In Deutschland liegen die zur Diskussion stehenden Themen weitgehend in der Kompetenz des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Bundesinnenministerium ist grundsätzlich für die Legislation in der Ausländer- und Asylpolitik zuständig, hat aber gerade im Rückkehrbereich wenig Kompetenzen, weil hierfür die Bundesländer zuständig sind. Das SEM hingegen gehört zum Justiz- und Polizeidepartement und hat im Ausländer- und vor allem im Asylbereich Entscheidungskompetenzen; die Kantone sind an diese Entscheide gebunden (z.B. bei der Rückkehr- und Reintegrationspolitik) und somit nur für den Vollzug zuständig. Das deutsche BMZ ist stark mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) liiert, die in seinem Auftrag zahlreiche Projekte in Herkunfts- und Transitstaaten realisiert; diese Projekte beziehen sich vor allem auf die Entwicklungszusammenarbeit allgemein (Armutsbekämpfung, Berufsbildung etc.), umfassen aber auch Aktivitäten im Bereich Capacity Building oder Bekämpfung der Ursachen von Migration.

Für andere Themen wie Rückkehr, Reintegration oder Bekämpfung der irregulären Migration, Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten wurde neuerdings auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Aussen- und Innenministerium, BMZ und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beschlossen. Diese Kooperation hat erst seit der starken Zunahme der Flüchtlingsbewegungen 2015/2016 nach Deutschland an Bedeutung gewonnen, als die deutsche Regierung feststellen musste, dass ohne Projekte vor Ort und ohne Capacity Building auch die freiwillige Rückkehr und Reintegration erfolglos verlaufen würde. Deutschland liess deshalb verstärkt das BMZ, die GIZ und z.T. auch das BAMF Projekte in Herkunfts- und Transitstaaten durchführen. Wie die Schweiz führt auch Deutschland gewisse Projekte in Abstimmung mit der EU durch und beauftragt mit der Durchführung oft dieselben Organisationen wie die Schweiz: u.a. IOM, ICMPD oder UNHCR. Es sind häufig gleiche oder ähnliche Projekte, wie sie die Schweiz realisiert (vgl. Projekte in Kp. V, 1.2 und 3.1), allerdings mit einem weit grösseren Budgetvolumen³⁷; sie betreffen die Unterstützung von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen oder Rückkehrenden vor Ort; ferner geht es um die Stabilisierung von Aufnahmeregionen und um die Minderung akuter Fluchtursachen oder die Migrationsgouvernanz. Wie auch aus Gesprächen mit deutschen Verantwortlichen hervorgeht, ist die Schweiz mit ihrem institutionalisierten Gesamtregierungsansatz im Rahmen der IMZ-Struktur weiter fortgeschritten als Deutschland.

³⁷ Siehe dazu und zu einzelnen Projekten: Perspektiven für Flüchtlinge schaffen, BMZ, Referat 221, Berlin Juli 2020; Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (reintegrieren), BMZ, Referat 221, Berlin Juni 2020; Freiwillige Rückkehr und Reintegration, GIZ, Eschborn, April 2020.

VII. Empfehlungen

- 1 *Erneuerung des Kredits:* Der Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr (VK IMZ des SEM) sollte auf 2022 erneuert werden, damit das Staatssekretariat für Migration (SEM) auch in Zukunft seinem Mandat entsprechende Migrationsprojekte in Herkunfts- und Transitstaaten von Asylsuchenden und Migrierenden umsetzen kann. Dabei sollte die Bezeichnung des Verpflichtungskredits klarer zum Ausdruck bringen, dass es sich um einen Kredit zugunsten des SEM handelt und nicht um einen IMZ-Kredit; lediglich die Konsultation und die Zusammenarbeit erfolgen im Rahmen der IMZ.
- 2 *Erhöhung des Kredits:* Der Kredit sollte erhöht werden. Angesichts des bereits seit 2011 verstärkten und intensivierten Engagements des SEM in Herkunfts- und Transitstaaten und der anhaltenden grossen Migrationsbewegungen wäre dies zweckmässig und zielführend – auch im schweizerischen Interesse.
- 3 *Fokus Migrationsgouvernanz:* Angesichts der verschiedenen Migrations- und Fluchtbewegungen nach Europa sollten in den Herkunftsländern Kapazitäten des Migrationsmanagements sowie Rückkehr- und Wiedereingliederungsverfahren verstärkt und erhöhte Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge vor Ort geschaffen werden. Auf diese Weise würde das SEM noch stärker dazu beitragen, dass Herkunfts- und Transitstaaten in der Lage sind, Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten aufzunehmen, zu betreuen und faire Verfahren zu gewährleisten.
- 4 *Nachhaltigkeit:* Eine Erhöhung des Kredits sollte die Umsetzung von grösseren Projekten ermöglichen und vermehrt auch deren Verlängerung erlauben; damit liessen sich Wirksamkeit und Nachhaltigkeit verbessern. Kleinere Projekte (z.B. unter 20 000 Franken) sollten aufgrund des zu grossen administrativen Aufwands nur ausnahmsweise bewilligt werden.
- 5 *Projektpartner:* Bei der Auswahl von Partnerorganisationen für die Durchführung von Projekten sollte noch vermehrt auf deren gefestigte Beziehungen zu den staatlichen Behörden in Herkunftsstaaten und ihre Kooperationsmöglichkeiten geachtet werden. Zudem sollte bei den Projektpartnern eine Diversifizierung angestrebt werden, um einerseits eine Abhängigkeit von bestimmten Partnern zu verhindern und andererseits neue Erfahrungen zu sammeln. Mit gleichgesinnten Staaten sollten gemeinsam finanzierte Projekte und eine Zusammenarbeit bei deren Umsetzung angestrebt werden, insbesondere wenn sich damit der Umsetzungsaufwand verringern lässt und wenn dadurch die Realisierung grösserer Projekte ermöglicht wird, die auch eine entsprechende Visibilität zur Folge haben. Einzelne Projekte mit der EU oder mit EU-Staaten erlauben es, eine breitere Wirkung zu erreichen, und sollten auch in Zukunft durchgeführt werden.
- 6 *Migrationspartnerschaften, Migrationsabkommen und Migrationsdialoge:* Mit dem erneuerten Kredit sollten die bisher erfolgreichen Migrationspartnerschaften, Migrationsabkommen und Migrationsdialoge gestärkt werden, damit auch neue Herausforderungen bewältigt werden können, namentlich im Rückkehr- und Reintegrationsbereich, bei der Migrationsgouvernanz und beim Schutz vor Ort. Es hat sich gezeigt, dass Pro-

jekte aufgrund bewährter Zusammenarbeit einfacher umgesetzt werden können; deshalb sollte laufend geprüft werden, mit welchen neuen Staaten Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen geschlossen werden können. Zu prüfen wäre auch, ob das SEM bei langjährig bewährten Partnerschaften wie z.B. mit den Westbalkanstaaten direkt mit den Regierungsstellen Verträge über Projekte abschliessen kann oder ob dies wie bisher nur mit internationalen Organisationen und NGO möglich ist.

- 7 *Neuste Entwicklungen:* Bei der Erneuerung des Kredits sollten die Auswirkungen der weltweiten Gesundheits- und Wirtschaftskrise aufgrund der Covid-19-Pandemie auf Flucht und Migration berücksichtigt werden. Dabei wäre zu prüfen, ob zusätzlich zu den bisherigen allenfalls in neuen migrationsrelevanten Regionen über den VK IMZ des SEM finanzierte Projekte nötig und möglich sind.
- 8 *Komplementarität:* Die Umsetzung der strategischen Verknüpfung von Migrationspolitik und Internationaler Zusammenarbeit (IZA) sollte darauf ausgerichtet werden, dass die IZA-Akteure (AMS, DEZA, SECO) komplementär zum Kernengagement des SEM (in Bereichen wie Migrationsgouvernanz und Rückkehr) agieren. Konkret sollten bisherige Tätigkeitsfelder des SEM wie die Berufsbildung vermehrt von den Bundesstellen mit den entsprechenden Kernkompetenzen übernommen werden, damit das SEM seinen VK IMZ gezielter einsetzen kann. Voraussetzung ist, dass die IZA-Akteure vermehrt dort aktiv sind, wo das SEM migrationspolitische Interessen hat. Dies kann zu einer noch klareren Aufgabenteilung und Zuordnung der Projekte führen wie auch zu einer rascheren Auslösung der Projekte. Die Budgethoheit der einzelnen Amtsstellen wäre beizubehalten.

Anhang

Liste der befragten Personen

Steffen Angenendt	Leiter Globale Programme, insbes. Migration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit SDW, Berlin
Urs von Arb	Botschafter des SEM für den Mittleren Osten
Sylvain Astier	Migrationsdelegierter des EDA in Tunesien, Tunis
Grégoire Crettaz	Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Sektion Drittstaaten und Multilaterales, SEM
Vladimir Cucic	Commissioner for Refugees and Migration of the Government of the Republic Serbia, Belgrad,
Barbara Dätwyler-Scheurer	Direktorin Schweizer Kooperationsbüro Bosnien-Herzegowina, Sarajewo
Martin Dahinden	ehem. Direktor der DEZA und ehem. Botschafter
Patricia Danzi	Direktorin DEZA
Thomas Gass	Botschafter/Vizedirektor für den Bereich Südzusammenarbeit, DEZA
Lukas Gehrke	Stellvertretender Direktor, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Wien
Simone Gyger	Chefin Abteilung Globalprogramm Migration und Entwicklung, DEZA
Tamer Kilic	ICMPD-Regional Coordinator for Western Balkans and Turkey, Ankara
Katharina Kratzmann	Projektleiterin Migration, Rückkehr, Flucht, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Berlin
Karl Lorenz	Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Chef Sektion Drittstaaten und Multilaterales, SEM
Enzo Mascioli	Botschafter/Vizedirektor für internationale Zusammenarbeit, SEM
Pietro Mona	Botschafter im EDA für Entwicklung, Flucht und Migration
Laurence Mortier	Cooperation et Développement économiques, Secteur Politique et services, SECO
Cristina Probst-Lopez	Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Sektion Drittstaaten und Multilaterales, Leiterin Fachbereich Multilaterales und IMZ, SEM
Valéry Rossi	Chargée de Programme, Division Balkans occidentaux, DDC Berne
Ralf Sanftenberg	Gruppenleiter Flucht, Migration Rückkehr, deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn
Azra Sarenkapa	National Programme Officer, Schweizer Kooperationsbüro Bosnien-Herzegowina, Sarajewo
Pia Weber	Polizeiliche Fachspezialistin, ehem. bei Abteilung Strategie internationale Polizeikooperation, Fedpol

Abkürzungsverzeichnis

ACCE	Right to Quality Education
AGF	Aussengrenzen-Fonds
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit im EDA
ATTP	Alternative Teacher Training Programme
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Deutschland
BFM	Bundesamt für Migration (heute SEM)
BIH	Bosnien und Herzegowina
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ().
BRB	Bundesratsbeschluss
CRS	Catholic Relief Services
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFK	Konsultant-Revizija doo
DGMM	Directorate General for Migration Management
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz-und Polizeidepartement
FCA	Finn Church Aid
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn
ICMPD	International Center for Migration Policy Development
ILO	International Migration Liaison Officers
IMZ-Struktur	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISF	Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Grenzschutz und Visapolitik (ISF-Grenze)
IZA	Internationalen Zusammenarbeit
MARRI	Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative
MOI	Ministry of Interior Identity Card (MOI-Card)
MP	Migrationspartnerschaft
MPM	Migrant Presence Monitoring
NGO	Non-governmental organization
NRC	Norwegian Refugee Council
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PiR	Protection in the Region
RHP	Regional Housing Programme
SCRM	Serbian Commissariat for Refugees and Migration
SEM	Staatssekretariat für Migration
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VK IMZ	Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr des SEM
VIS	Visa-Informationssystem

Zusätzlich zur Dokumentation des SEM verwendete Literatur/Materialien

Adar, Sinem/Steffen Angenendt et al., The Refugee Drama in Syria, Turkey and Greece, Why a Comprehensive Approach is Needed, SWP Comment 2020/C 16.04.2020

Angenendt, Steffen, Migration, Mobilität und Entwicklung, EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studie, Berlin November 2012

Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM, Migrationspartnerschaft Schweiz/Nigeria, Bern 2020

Bericht des Bundesrates vom 14. Oktober 2016 in Erfüllung des Postulats Pfister 15.3954 «Endlich klare Informationen zu Eritrea» vom 24.09.2015

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3858, Migrationspartnerschaften, Kontrolle und Evaluation, Bern 2015

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3958, über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2019 vom 24.06.2020

Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024), 19.02.2020

EASO-Bericht über Herkunftsländer – Informationen, European Asylum Support Office, Mai 2015

Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), Asylpolitik, Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogrammes Kosovo, Januar 2003

Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik, Schlussbericht econcept, 30.11.2016

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Freiwillige Rückkehr und Reintegration, Eschborn, April 2020

Gnesa, Eduard/Matthias Jäger, Evaluation des DEZA-Engagements in Eritrea, im Auftrag der DEZA, Schlussbericht 2019

Gnesa, Eduard, Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik seit 2015, unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, in: Jahrbuch für Migrationsrecht, Stämpfli Verlag, Bern 2020

Koch, Anne/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hrsg.), Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management, in: SWP Research Paper 4/2018

Siegel, Melissa/Katrin Marchand/Elaine McGregor, Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships, Final Report, Maastricht Graduate School of Governance, 01.07.2015

Staatssekretariat für Migration SEM, Asylstatistiken 2013-2019, aus Jahresstatistiken SEM
Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) betreffend die internationale Migrationszusammenarbeit, 06.04.2017