

PARTNERSCHAFTLICHE INSTRUMENTE IN DER MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung?

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 17, August 2013

Gabriela Medici, Doktorandin im Bereich der Grundrechte. Kontakt: [gabriela_medici\(at\)hotmail.com](mailto:gabriela_medici(at)hotmail.com)

Stefan Schlegel, Doktorand im Bereich des Migrationsrechts, leitet das Programm Migration von *foraus* – Forum Aussenpolitik. Kontakt: [stefan.schlegel\(at\)foraus.ch](mailto:stefan.schlegel(at)foraus.ch)

Anna Stünzi, Studentin Psychologie und Volkswirtschaft. Kontakt: [anna.stuenzi\(at\)gmail.com](mailto:anna.stuenzi(at)gmail.com)

Für wertvolle Vorarbeiten und Inputs danken wir Susan Thieme, Monika Hess und Judith Dissler. Zu früheren Versionen dieses Diskussionspapiers haben Tobias Naef, Simon Häfeli, Marion Panizzon, Claudia Schwarzenbach, David Kaufmann und Andreas Weber wertvolle Kommentare angebracht, für die wir herzlich danken.

* Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programm Migration gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wider und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch

EXECUTIVE SUMMARY

Unter partnerschaftlichen Instrumenten in der Migrationsausserpolitik werden im vorliegenden Diskussionspapier **Migrationspartnerschaften** und **Migrationsabkommen** verstanden. Es sind relativ neue Instrumente in der Migrationspolitik, in die viel Hoffnung gesetzt wird und die auf eine grosse politische Akzeptanz stossen. Sie sollen gleichzeitig einen Beitrag dazu leisten, die notorischen Probleme bei der **Durchsetzung der Wegweisung** zu lösen und zudem die **Einseitigkeit überwinden**, mit der migrationspolitische Fragen bisher behandelt worden sind. Das Diskussionspapier untersucht die Frage, ob partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsausserpolitik im Umgang mit Migration tatsächlich **einen Paradigmenwechsel** mit sich bringen, wie gross ihr Effekt für die Zielsetzungen der Schweizer Migrationspolitik sein kann und welche **Risiken** mit diesen Instrumenten verbunden sind. Die Diskussion konzentriert sich dabei auf die Untersuchung partnerschaftlicher Instrumente in der Migrationsausserpolitik mit afrikanischen Staaten. Da in Afrika – im Gegensatz zu Europa – weitere potentielle Partnerstaaten vorhanden sind, ist es interessant das Potential dieser Instrumente an ihrer Funktionstüchtigkeit in der bereits bestehenden Zusammenarbeit mit Staaten wie Nigeria und Tunesien abzuschätzen.

Hoffnungsträger
 Migrations-
 partnerschaften

Das Diskussionspapier gelangt zum Schluss, dass der partnerschaftliche Ansatz grundsätzlich **vielversprechend** ist und weiter verfolgt werden sollte. Ob die bestehenden Instrumente dem Anspruch einer echten Partnerschaft gerecht werden können und ob sie zur Umsetzung der gegenwärtigen Ziele der Migrationspolitik der Schweiz tatsächlich einen Beitrag leisten, erscheint jedoch fraglich. **Zweifel** ergeben sich einerseits aus dem **Entstehungskontext** partnerschaftlicher Instrumente, andererseits aus der **Verhandlungsdynamik**, die sie gegenwärtig auslösen.

schmale ge-
 meinsame
 Interessensbasis

Was den Entstehungskontext anbelangt so scheint klar, dass Migrationspartnerschaften und -abkommen mit afrikanischen Staaten entstanden sind, um notorische Probleme in der Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern zu überwinden – im Gegensatz zu ihren Vorläufermodellen mit Staaten des Westbalkan. Sie scheinen also **aus der Not geboren** zu sein und dienen in erster Linie dazu, ein Problem zu lösen, das nur für die Schweiz, nicht aber für den Partnerstaat ein Problem ist. Da die Schweiz aber **kaum interessante Gegengeschäfte** anbieten kann – insbesondere keinen legalen Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt – bleibt die gemeinsame Interessensbasis schmal und fragil.

Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationspolitik lösen eine Dynamik aus, in der die Schweiz sich darauf einlässt, die an sich bedingungslose **Pflicht zur Rücknahme** eigener Staatsangehöriger von einer Gegenleistung an den Partnerstaat abhängig zu machen. Die partnerschaftlichen Instrumente scheinen die **faktische Abhängigkeit** der Schweiz von der Rücknahmebereitschaft des Herkunftsstaates also eher **zu institutionalisieren als zu überwinden**. Diese Abhängigkeit wird umso grösser, je dringender das innenpolitische Ziel ist, Wegweisungen durchsetzen zu können. Eine restriktive Migrationspolitik erhöht damit die Abhängigkeit von den Herkunftsstaaten. Hinzu kommt, dass sich die Einhaltung der Leistung der Schweiz gut überprüfen lässt, die vereinbarten Gegenleistungen durch Partnerstaaten hingegen kaum.

Institutionalisierung
faktischer
Abhängigkeit

Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsausserpolitik bringen weitere Risiken mit sich. Weil sie als neue und innovative Instrumente angepriesen werden, scheinen sie zur allgemeinen **Überschätzung der Steuerbarkeit von Migration** beizutragen. Sie leisten auch keinen echten Beitrag zur positiveren Bewertung von Migration. Zwar betonen sie das Entwicklungspotential von Migration, beschränken diese positive Bewertung aber strikt auf reguläre Migration. Ebenjene kann durch partnerschaftliche Instrumente aber nicht ermöglicht werden. Dies führt dazu, dass irreguläre Migration umso stärker stigmatisiert wird und partnerschaftliche Instrumente **zur Dämonisierung** von irregulärer Migration beitragen. Noch ungeklärt ist die Frage, wie die Schweiz mit dem Risiko umgeht, dass durch die zusätzlichen polizeilichen Kapazitäten, die dank partnerschaftlicher Instrumente in den Herkunftsstaaten entstehen, **Menschenrechte verletzt** werden können. Durch eine Mitgestaltung der Migrationspolitik von Herkunftsstaaten entsteht auch eine Mitverantwortung für den Schutz der Betroffenen.

Mitgestaltung
führt zu Mitver-
antwortung

Schliesslich fehlt zurzeit die Transparenz, nach welchen Kriterien ein bestimmtes partnerschaftliches Instrument der Migrationsausserpolitik angewendet wird und wieso mit unterschiedlich verbindlichen Vereinbarungen gearbeitet wird.

Fehlende
Transparenz

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung	5
1.1 Fragestellung	7
1.2 Aufbau des Diskussionspapiers	8
2 Entstehungsgeschichte partnerschaftlicher Paradigmen und Instrumente in der Migrationsausserpolitik	9
3 Rechtliche Einordnung partnerschaftlicher Instrumente	13
3.1 Typen partnerschaftlicher Instrumente	13
3.2 Migrationspartnerschaften	13
3.3 Abgrenzung zu Migrationsabkommen	15
4 Aktuelle partnerschaftliche Instrumente der schweizerischen Migrationspolitik	17
4.1 Die Migrationspartnerschaft mit Nigeria	18
4.1.1 Ausgangslage für die Partnerschaft	18
4.1.1.1 Aussenpolitische Interessenslage Nigerias	18
4.1.1.2 Aussenpolitische Interessenslage der Schweiz	21
4.1.2 Ausgestaltung der Partnerschaft mit Nigeria	22
4.2 Migrationspartnerschaft mit Tunesien	25
4.3 Weitere Migrationsabkommen mit afrikanischen Staaten	27
5 Diskussion	29
5.1 Keine Öffnung des Arbeitsmarkts	29
5.2 Vorgaben des Völker- und Verfassungsrechts	31
5.3 Verantwortung bei der Unterstützung polizeilicher Arbeit	31
5.4 Konditionalisierung der Rückübernahme	35
5.5 Verhandlungstechnische Überlegungen	37
5.6 Asymmetrie der Überprüfbarkeit	38
5.7 Risiko der überschätzten Steuerbarkeit	39
5.8 Neubewertung der Migration als Faktor für Entwicklung?	40
5.9 Seitenblick: Konditionalisierung von EZA	41
5.10 Die Chance zu einer ausgeglichenen Partnerschaft	43
5.11 Win-win oder win-win-win?	44
6 Fazit und Empfehlungen	46
Literaturverzeichnis	49
Literatur	49
Materialien	51

1 EINLEITUNG

Bei keinem anderen politischen Thema gehen die innen- und ausserpolitischen Diskussionen so stark auseinander, wie bezüglich Migration. Während unter Vorsitz der Schweiz das Global Forum on Migration and Development (GFMD)¹ des Jahres 2011 die positiven Aspekte von Migration betonte, wird Immigration im nationalen Diskurs mehrheitlich als Bedrohung dargestellt. Insbesondere die unerwünschte Immigration aus Drittstaaten² ist ein innenpolitisches Dauerthema. Die Verantwortung dafür, dass im Umgang mit ihr noch kein vielsprechendes politisches Mittel gefunden worden ist, wird von links nach rechts hin- und her geschoben. Gerade in diesem Kontext hat die Migrationsausserpolitik an Wichtigkeit gewonnen³.

In der (schweizerischen) Migrationsausserpolitik sind partnerschaftliche Instrumente seit etwa 2006 ein Schlüssel-Thema zur Steuerung der Migration. Unter *partnerschaftlichen Instrumenten* werden dabei in der Folge jene Instrumente verstanden, die (1) eine bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Migration vorsehen, die nicht ausschliesslich auf die Rückführung Migrierender beschränkt ist und (2) nicht rein situativ oder informell sind⁴. Sie sind also mindestens so weit formalisiert, dass sie in einem Dokument festgehalten werden, müssen aber nicht notwendigerweise ein eigentliches völkerrechtliches Abkommen darstellen.

Definition
 partnerschaftlicher
 Instrumente

Insbesondere in sogenannte Migrationspartnerschaften werden grosse Hoffnungen gesetzt. Das Instrument soll laut EDA⁵ die Möglichkeit bieten, mit Herkunftsländern von Migrierenden über die Probleme und Chancen von Migration zu diskutieren und Massnahmen zu ergreifen, die sowohl für die Schweiz als auch für das Partnerland von Nutzen sind („win-win“-Situation).

¹ Das GFMD ist ein freiwilliger, informeller und unverbindlicher Konsultationsprozess unter Mitgliedstaaten der UNO zum Thema Migration und Entwicklung, der seit 2007 durchgeführt wird und der versucht, den Grenzen einer ausschliesslich nationalen Migrationspolitik Rechnung zu tragen.

² Damit sind alle Staaten gemeint, die nicht Mitglied der EU oder der EFTA sind.

³ Unter Migrationsausserpolitik werden hier alle Massnahmen verstanden, die versuchen das Ausmass und die Zusammensetzung von Migrationsbewegungen durch Zusammenarbeit mit Herkunfts- und/oder Transitstaaten zu steuern. Entscheidend ist dabei der bilaterale bzw. multilaterale Ansatz, bei dem die Schweiz nicht autonom über die Zulassung oder den rechtlichen Status von Migrierenden autonom entscheidet.

⁴ Für eine Übersicht des Begriffs der Migrationspartnerschaft, seiner Herkunft und Bedeutung vgl. Graf 2009: 26 f. mit weiteren Hinweisen.

⁵ EDA: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/migpa.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Solche Lösungsinstrumente wirken auf den ersten Blick ausgesprochen attraktiv: Die sogenannte ‚Problematik der Migration‘ soll sachlich gehandhabt werden, so dass die betroffenen Länder die Vorteile der Migration nutzen und die Verantwortung für den Umgang mit Migration teilen können. Gerade in diesem Zusammenhang klingen Worte wie ‚Partnerschaft‘ und ‚*spirit of partnership*‘⁶ verlockend. Sie versprechen fruchtbare Verhandlungen und Zusammenarbeit⁷. Partnerschaftliche Instrumente werden denn auch von einem viel breiteren Konsens getragen, als dies für Massnahmen in der Migrationspolitik sonst üblich ist. Der Bundesrat bezeichnet Migrationspartnerschaften als das Zentrum seiner migrations-aussenpolitischen Aktivitäten in den Jahren 2011 und 2012 und als den Schwerpunkt für die internationale Migrationszusammenarbeit im Jahr 2013⁸.

Abgesehen von der Attraktivität des partnerschaftlichen Gedankens sind derzeit aber viele Fragen zu diesen relativ neuen Instrumenten offen. Ihre Wirkung abzuschätzen ist ausgesprochen schwierig. Auch die Beweggründe der involvierten Staaten, solche Partnerschaften einzugehen, dürften von einer Agenda geprägt sein, die sich aussenstehenden Beobachtern nur schwer erschliesst.

Viele offene
Fragen

Was die Schweiz anbelangt, scheinen die ursprünglichen Beweggründe für – zumindest die bisher abgeschlossenen – Partnerschaften jedoch auf der Hand zu liegen. Migrationspartnerschaften wurden bisher mit Ländern geschlossen, aus denen viele Migrierende stammen (Bosnien und Herzegowina, Serbien, Kosovo, Nigeria und Tunesien)⁹. Gerade die neueste Partnerschaft mit Tunesien lässt erahnen, dass Verhandlungen vor allem mit Staaten geführt werden, aus denen legale Migration in die Schweiz fast unmöglich ist und irreguläre Migration sich umgekehrt nicht verhindern lässt. Von solchen Ländern (vor allem afrikanischen Staaten) ist eine Zunahme von Asylgesuchen und irregulärer Zuwanderung zu erwarten

⁶ Einen solchen stellen Losada/Perriard/Rittener/Toscano 2011: 259 fest.

⁷ Auch von der EU werden partnerschaftliche Instrumente geradezu enthusiastisch beurteilt: „Even at this early stage of implementation, mobility partnerships constitute the most innovative and sophisticated tool to date of the Global Approach to Migration and contribute significantly to its operationalization“; SEC 2009: Commission Staff Working Document - Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, 1240: 4.

⁸ Medienmitteilung, Bundesrat 14.06.2013: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=49258> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁹ BFM: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/internationales/migrationspartnerschaften.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

oder hat bereits eingesetzt. Dies wiederum führt zu höherem innenpolitischen Handlungsdruck in der Schweiz.

1.1 FRAGESTELLUNG

Gemessen an der Präsenz, die partnerschaftliche Instrumente der Migrationspolitik und insbesondere die Migrationspartnerschaften im Diskurs über Migration geniessen, ist erstaunlich unklar, was sie beinhalten, wie sie funktionieren und was sie von bisherigen Instrumenten der Migrationspolitik unterscheidet. Nachfolgend wird versucht, diese Fragen etwas zu klären.

Wir werden uns im folgenden Diskussionspapier hauptsächlich auf partnerschaftliche Instrumente zwischen der Schweiz und afrikanischen Staaten konzentrieren. Diese Beschränkung erfolgt bewusst und aus zwei Gründen. Erstens ist das Potential für den Abschluss weiterer Migrationspartnerschaften in Afrika gross. Dies zeigt die rasche Zunahme dieser Partnerschaften und ähnlicher Abkommen in den letzten Jahren. In Europa (wo die Schweiz ihre ersten Migrationspartnerschaften abgeschlossen hat) besteht indessen ausserhalb des Regimes der Personenfreizügigkeit wenig Raum für zusätzliche Vereinbarungen. Zweitens hat die Schweiz für den Abschluss von Partnerschaften gewisse Voraussetzungen formuliert (etablierte aussenpolitische Kontakte, erhebliche Beziehungsdichte zwischen der Schweiz und dem Partnerland, gemeinsame Interessen, Stabilität und gute Gouvernanz)¹⁰, welche in afrikanischen Staaten tendenziell weniger vorhanden sind als auf dem Westbalkan. Anhand der Untersuchung der partnerschaftlichen Instrumente mit afrikanischen Ländern kann deshalb ihr Potential und auch ihre Grenzen aufgezeigt werden – auch im Hinblick auf mögliche Partnerschaften in anderen Regionen.

Konzentration
auf
afrikanische
Staaten

Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob Migrationspartnerschaften und andere partnerschaftliche Ausprägungen des sog. ‚*whole of government approach*‘¹¹ geeignete Instrumente sind, die Migration aus afrikanischen Ländern wirksam zu steuern. Im Rahmen dieser Fragestellung diskutiert das Papier, inwiefern die unterschiedlichen Interessenslagen der Schweiz

Fragestellung

¹⁰ EDA Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008: 4.

¹¹ Der ‚*whole of government approach*‘ versucht ein komplexes Problem möglichst adäquat zu angehen, indem alle relevanten Akteure aus der Verwaltung mit eingebunden werden, wodurch eine kohärente und breit abgestützte Lösung möglich sein soll.

respektive des Partnerstaates die Etablierung einer echten Partnerschaft tatsächlich ermöglichen. Namentlich stellt sich dabei die Frage, ob die Pflicht zur Rücknahme ausreisepflichtiger Personen partnerschaftlich durchgesetzt werden kann – oder ob sie dadurch von immer grösseren Gegenleistungen abhängig wird und sich die Verhandlungsspielräume verschieben. Da Migrationspartnerschaften auch die Zusammenarbeit polizeilicher Behörden zur Durchsetzung repressiver Massnahmen zum Ziel haben, stellt sich schliesslich die Frage, inwiefern den Grundrechten der Betroffenen Rechnung getragen wird.

1.2 AUFBAU DES DISKUSSIONSPAPIERS

Zunächst zeigt eine historische Übersicht am Beispiel der Migrationspartnerschaften auf, wie das partnerschaftliche Paradigma in der Migrationsausussenpolitik entstanden ist. Nach einer juristischen Einordnung des Instruments der Migrationspartnerschaften werden im Anschluss aktuelle Migrationspartnerschaften analysiert. Dabei wird das Beispiel Nigeria vertieft betrachtet. Die Untersuchung endet mit einer ausführlichen Diskussion und Empfehlungen zuhanden des Parlaments und der Akteure, die in die Ausarbeitung und Weiterentwicklung von partnerschaftlichen Instrumenten der Migrationspolitik involviert sind.

2 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE PARTNERSCHAFTLICHER PARADIGMEN UND INSTRUMENTE IN DER MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

Der partnerschaftliche Ansatz in der schweizerischen Migrationspolitik lässt sich auf mehrere Entwicklungen zurückführen¹². Zunächst kommt den Projekten zur Rückkehrhilfe mit Ländern des Westbalkans eine Vorbildrolle zu; zweitens ist eine zunehmende interdepartementale Zusammenarbeit in der Verwaltung der Migration kausal für die neuartige Herangehensweise. Damit verbunden ist auch die Tatsache, dass seit 2000 ein zunehmendes Engagement der Schweiz in multilateralen Diskussionen und Foren um Migration beobachtet werden kann. Schliesslich waren Vollzugsprobleme bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender und anderer Personen ohne Aufenthaltsstatus ausschlaggebend für die Suche nach neuen Lösungen, während zeitgleich die politische Debatte über die Erneuerung der Asyl- und Ausländergesetzgebung geführt wurde. Im Folgenden werden die angesprochenen Punkte kurz vertieft. Hierbei wird ersichtlich, dass besonders die Etablierung von Rückkehrhilfe und das internationale Engagement der Schweiz sehr eng mit der zunehmenden interdepartementalen Zusammenarbeit verbunden sind. Sie waren die Treiber dieser Entwicklung einer Ämter-übergreifenden Zusammenarbeit¹³.

Verschiedene Faktoren führen zur Entwicklung des partnerschaftlichen Ansatzes

Die Schweiz kannte seit 1960 eine beträchtliche Migration aus dem ehemaligen Jugoslawien und seinen Nachfolgestaaten, sowohl von rekrutierten Gastarbeitern als später auch konfliktbedingt. Nach Kriegsende wurde die Rückkehr für Kriegsvertriebene als zumutbar erachtet und die Schweiz initiierte erstmalig Rückkehrhilfsprojekte und –programme, welche als erfolgreich eingestuft wurden¹⁴.

Institutionalisierung der Rückkehrhilfe mit Ländern des Westbalkans

Die Rückkehrhilfsprogramme basierten auf einer Zusammenarbeit zwischen dem damaligen Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute BFM), der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Sowohl die Rückkehrhilfsprogramme, als auch die interdepartementale Kooperation innerhalb

Institutionalisierung der interdepartementalen Zusammenarbeit

¹² Zum Folgenden ausführlich Liechti/Budowski 2008: 222. Mit den sog. ‚EU Mobility Partnerships‘ wurden innerhalb der EU zeitgleich ähnliche Konzepte entwickelt; eine gute Übersicht über die EU-Partnerschaften, deren Inhalt und die beteiligten Staaten findet sich bei Angenendt, 2012: 30 f.; zur Vorreiterrolle franko-afrikanischer bilateraler Partnerschaften bei der Formulierung des Gedankens, dass Migration gesteuert statt verhindert werden müsse vgl. Panizzon 2011: 220 ff.

¹³ Kaser/Schenker 2008.

¹⁴ Kaser/Schenker 2008.

der Verwaltung wurden in der Folge in mehreren Etappen institutionalisiert. Die 2003 ins Leben gerufene IDAG Migration verwendet in ihrem Schlussbericht so denn auch erstmals den Begriff „Migrationspartnerschaften“ und erläutert das damit verbundene Politikkonzept¹⁵. Die interdepartementale Zusammenarbeit entspricht dem sogenannten ‚*whole of government-approach*‘, der auch international gefordert wurde (siehe dazu sogleich) und eine Vorbedingung für eine Migrationsausserpolitik mittels partnerschaftlicher Instrumenten darstellt¹⁶.

Gleichzeitig fand in multilateralen Foren eine Intensivierung des internationalen Migrationsdialogs statt, der ein eigentlicher Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik anstrebte: Migration sollte künftig nicht mehr primär als nationales, sondern als globales Phänomen verstanden werden, dessen Management Herkunft-, Transit- und Empfängerstaaten betrifft¹⁷. Dieser multilaterale Dialogprozess wurde vor allem durch die „Berner Initiative“¹⁸ (2001) initiiert und markiert den ersten offiziellen Schritt in Richtung partnerschaftliches Arbeiten. Er führte 2004 zur Verabschiedung der von 120 Ländern angenommenen, internationalen Agenda für Migrationsmanagement (IAMM). Sie ist nicht rechtlich bindend, legt aber die Basis für ein gemeinsames Verständnis und formuliert Handlungsempfehlungen für zwischenstaatliche und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration¹⁹. Die Einführung partnerschaftlicher Instrumente in die schweizerische Migrationspolitik erlaubte die Fortsetzung dieser multilateralen Diskussion auf nationaler Ebene und war ausserdem kohärent mit der europäischen Migrationspolitik²⁰.

Etablierung des partnerschaftlichen Ansatzes in multilateralen Foren

¹⁵ Maisenbacher/Stucky 2011: 49; IDAG 2004: 13; Graf 2009: 36.

¹⁶ Zum Konzept des ‚*whole of government approach*‘ vgl. Panizzon 2013: Rz. 25 mit weiteren Hinweisen.

¹⁷ Einige wichtige Wegmarken zur Internationalisierung des Migrationsdialoges seien hier genannt: Im Jahr 2003 wurde – nicht zuletzt wegen des internationalen Engagements der Schweiz – auf UNO-Ebene die ‚Global Commission on International Migration‘ (GCIM) gegründet. Der 2005 vorgelegte Abschlussbericht dieser Kommission war Grundlage für den 2006 initiierten ‚UN High Level Dialogue on Migration and Development‘. Er war ein wichtiger Meilenstein, um Migration als globales Thema zu verankern und aufzuzeigen, dass Migration ein Querschnittsthema ist, welches viele verschiedene Politikbereiche verbindet. Die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung wurden hier aufgezeigt und prägten damit auch die Entwicklung des Konzeptes der Migrationspartnerschaften. Sicherheits-, Arbeitsmarkt- oder Entwicklungspolitik werden nicht mehr isoliert voneinander sondern eng mit dem Thema Migration verbunden betrachtet. In diesem öffentlichen Dialog über Migration wurden ausserdem die positiven Aspekte von Migration hervorgehoben. In diesem Kontext sind die Diskussionen um das Konzept von Partnerschaften zu sehen, in dem es um ‚win-win-win-Situationen‘ für Herkunfts- und Empfängerländer sowie Migrierende selbst geht. Die Idee ist, dass die Interessen aller beteiligten Parteien berücksichtigt werden sollen. Das ‚Global Forum on Migration and Development‘ (GFMD) – im Jahr 2011 unter dem Präsidium der Schweiz – ist eine Weiterführung des umfassenden Migrationsdialogs und schafft eine globale und informelle Plattform für den Austausch zu Migrationsfragen; EDA 09.11.2012: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/migpa.html>; Maisenbacher/Stucky 2011: 50.

¹⁸ Die „Berner Initiative“ war ein früher Versuch (2001-2004) des damaligen Bundesamtes für Flüchtlinge, die Schaffung internationaler Institutionen und Regelwerke zur gemeinsamen „Steuerung“ der Migration voranzutreiben.

¹⁹ Maisenbacher/Stucky 2011: 49; IOM 2007: 36 f.

²⁰ Panizzon 2013: Rz. 28 und 35.

Wie andere europäische Länder stiess die Schweiz auf wachsende Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen abgewiesener Asylsuchender oder anderen Personen ohne Aufenthaltsstatus. So machten die Herkunftsstaaten zunehmend geltend, dass die Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen ausschliesslich den Interessen der Schweiz diene und sie Gegenleistungen erwarteten, die über den Bereich der Migration hinausgehen²¹. Die Entstehung der Idee von Migrationspartnerschaften ist also auch klar vor dem Hintergrund von Rückführungsschwierigkeiten zu sehen.

Schwierigkeiten beim Vollzug von Rückführungen

Bedingt durch die hohe Zahl von Asylgesuchen gelangte die Überwindung der Vollzugsschwierigkeiten auch politisch immer stärker in den Fokus. In diesem Kontext wurde seit 2000 die in mehreren parlamentarischen Vorstössen geäusserte Forderung laut, Entwicklungsgelder an erfüllte Rückübernahmepflichten der Herkunftsländer zu koppeln²². Diese Forderung wurde anlässlich der Revision der Asyl- und Ausländergesetze geführte politische Debatte aufgenommen. So verankert das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene, neue Ausländergesetz (AuG) in Art. 100 Abs. 3 die „offene Konditionalität“²³ als Prinzip der Zuteilung von Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Das erst durch das Parlament eingeführte Prinzip sollte einen Anreiz für die (potentiellen) Empfängerstaaten schaffen, bei der Rückübernahme und der Verhinderung von irregulärer Migration zu kooperieren²⁴. Migrationspartnerschaften sind Ausdruck dieser offenen Konditionalität²⁵. Ein striktes „Konditionalitätsprinzip“ im Sinne einer direkten Verknüpfung von Rückübernahmeabkommen mit Leistungen und Vorteilen wurde allerdings verworfen²⁶. Die Rechtsgrundlage für Migrationspartnerschaften wurde ebenfalls in den Art. 100 AuG aufgenommen (Abs. 1)²⁷.

Politische Debatte anlässlich der einschlägigen Gesetzesrevisionen

Trotz der partnerschaftlichen Bezeichnung dürfen die Rückführungsprobleme für die Einführung dieser Instrumente in der schweizerischen

²¹ IOM 2007: 36.

²² Maisenbacher/Stucky 2011: 50.

²³ D.h. die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, die Leistung von EZA von der Kooperation im Migrationsbereich abhängig zu machen; Maisenbacher/Stucky 2011: 50.

²⁴ Zum Kriterium der Konditionalität bei Migrationspartnerschaften differenziert Panizzon 2013: Rz. 28 ff.

²⁵ Liechti/Budowski 2008: 222; Maisenbacher/Stucky 2011: 50.

²⁶ Maisenbacher/Stucky 2011: 50.

²⁷ S. dazu unten, Kap. 3.2.

Migrationspolitik nicht unterschätzt werden²⁸. Der Schlussbericht der IDAG Migration sah in Migrationspartnerschaften eine Möglichkeit, Verhandlungen über Rückkehrabkommen zu „deblockieren“²⁹. Achermann führt aus: „Migrationspartnerschaften sind zwar keine Rückübernahmeabkommen, können aber deren Abschluss vorbereiten helfen oder bei der Umsetzung dienen. Ohne Probleme bei der Rückführung von Weggewiesenen in ihre Heimatstaaten und mit irregulärer Zuwanderung wäre dieses Konzept kaum entwickelt worden.“³⁰ Auch der Bundesrat erwähnt Migrationspartnerschaften explizit im Zusammenhang mit Vollzugsschwierigkeiten³¹. Für die Wichtigkeit der Rückführungen im Entstehungskontext der Partnerschaften spricht schliesslich auch die von der Schweiz formulierte Bedingung für den Abschluss einer Migrationspartnerschaft: Dazu müssen unter anderem „substanzielle migrationspolitische Interessen der Schweiz“ gegeben sein³². Dies ist weniger stark der Fall für die ersten Migrationspartnerschaften, welche die Schweiz mit den Staaten des West-Balkans geschlossen hatte. Jene haben sich aus einer langjährigen vorbestehenden Zusammenarbeit ergeben und hatten keine Rückführungsschwierigkeiten zum Anlass.

Neben diesen ausschlaggebenden Rahmenbedingungen, spielten auch andere aussenpolitische Faktoren eine gewisse Rolle. So dienen Partnerschaften in der Migrationsausserpolitik insbesondere auch der Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Ländern und sollen die geopolitisch sinkenden Einflussmöglichkeiten der Schweiz erhalten³³.

²⁸ Losada/Perriard/Rittener/Toscano 2011: 256.

²⁹ IDAG Migration, Schlussbericht 2004: 28; vgl. auch Panizzon 2010: Rz. 3 zu Art. 100 AuG.

³⁰ Achermann 2011: 92; vgl. auch Uebersax 2012: 39 f., wo die Migrationspartnerschaften bezeichnenderweise unter dem Titel „Wegweisungsvollzug“ behandelt werden und Panizzon 2013: Rz. 25.

³¹ Bericht des Bundesrates zur Personenfreizügigkeit und zur Zuwanderung in die Schweiz 2012: 66.

³² Panizzon 2010: Rz. 4 zu Art. 100 AuG; EDA Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008: 4.

³³ Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016 (Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie, humanitäre Politik und Migration) vom 29. Juni 2011, BBl 2011 6311: 6330; Panizzon 2013: Rz. 32 und 107.

3 RECHTLICHE EINORDNUNG PARTNERSCHAFTLICHER INSTRUMENTE

3.1 TYPEN PARTNERSCHAFTLICHER INSTRUMENTE

Der partnerschaftliche Ansatz hat in verschiedene bilaterale Instrumente im Bereich der Migration Eingang gefunden. Die schweizerischen Behörden unterscheiden bisher grundsätzlich zwischen Migrations*partnerschaften* und Migrations*abkommen*. Auch die – tendenziell neueren – Abkommen enthalten aber weitreichende partnerschaftliche Elemente. Es ist deshalb unklar, inwiefern sich die neuartigen Migrationsabkommen von den Migrationspartnerschaften abgrenzen und wann welchem Instrument Vorzug gegeben wird. Die Bundesverwaltung hat hierzu bisher keine transparenten Entscheidungskriterien publiziert.

Zwei Instrumente; nicht restlos klare Unterscheidungskriterien

Nachfolgend sollen die partnerschaftlichen Instrumente der Migrationspolitik zunächst rechtlich eingeordnet werden. Der Fokus liegt dabei auf den eigentlichen Migrationspartnerschaften, da sie diesbezüglich die meisten Fragen aufwerfen.

3.2 MIGRATIONSPARTNERSCHAFTEN

Das Instrument der Migrationspartnerschaften wurde im Rahmen der Revision des Ausländergesetzes 2008 erstmals juristisch verankert. Gemäss Art. 100 Abs. 1 AuG fördert der Bundesrat bilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Dazu kann er Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negativen Folgen zu mindern (Art. 100 Abs. 1 AuG).

Rechtsgrundlage der Partnerschaften in Art. 100 Abs. 1 AuG

Der Abschluss von Migrationspartnerschaften wäre aufgrund der allgemeinen ausserpolitischen Kompetenz des Bundes bereits ohne ausdrückliche, gesetzliche Grundlage möglich gewesen³⁴. Aus juristischer Sicht kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Aufnahme der Bestimmung in das neue Ausländergesetz in erster Linie programmatischen Charakter hatte.

Lediglich programmatische Bedeutung der Rechtsgrundlage

Weder das Ausländergesetz noch eine Verordnung oder ein Bundesbeschluss konkretisieren, wie Migrationspartnerschaften rechtlich zu quali-

Form der Vereinbarung

³⁴ Uebersax 2012: 41.

fizieren sind und welche möglichen Inhalte sie umfassen können³⁵. Einzig eine gemeinsame Broschüre des BFM und der Politischen Direktion des EDA³⁶ gibt offizielle Antworten auf diese beiden Fragen: Migrationspartnerschaften haben keinen spezifischen Formalisierungsgrad, sondern können je nach Ausgestaltung im Einzelfall völkerrechtlich verbindliche Verträge darstellen oder aber bloss politische Absichtserklärungen ohne juristische Bindungskraft sein³⁷.

Gemäss Art. 100 Abs. 1 AuG ist der Bundesrat zuständig für die *Förderung* der Migrationspartnerschaften. Es ist unklar, ob der Gesetzgeber dem Bundesrat mit dem vagen Auftrag der „Förderung“ die Kompetenz eingeräumt hat, Migrationspartnerschaften unabhängig von ihrer Form und ihrem Inhalt im vereinfachten Vertragsabschlussverfahren – und somit ohne Mitwirkung des Parlaments – abzuschliessen. Das heisst, es ist unklar, ob das Parlament die Ratifizierung einer Partnerschaft delegiert hat (Art. 7a Abs. 1 RVOG) oder zustimmen müsste, wenn die Partnerschaften nicht den Kriterien für den selbständigen Abschluss von Verträgen durch den Bundesrat gem. Art. 7a Abs. 2 RVOG entsprechen³⁸. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass der Formalisierungsgrad der Migrationspartnerschaft darüber entscheide, wer zu deren Abschluss kompetent sei³⁹. Demnach hat der Bundesrat zumindest die Kompetenz, rechtlich nicht bindende Partnerschafts-Übereinkommen mit anderen Staaten abzuschliessen⁴⁰. Konkret bedeutet dies: Migrationspartnerschaften, die ohne Mitwirkung des Parlaments abgeschlossen werden, dürfen auf Grund des vereinfachten Verfahrens, das sie durchlaufen haben keine verbindlichen Verpflichtungen nach sich ziehen. Ansonsten wäre zumindest unklar, ob sie nicht unter Umgehung einer eigentlich bestehenden parlamentarischen Zuständigkeit entstanden sind.

³⁵ Es sind sowohl bilaterale, als auch multilaterale Migrationspartnerschaften denkbar. Wahrscheinlich fallen ausserdem auch Partnerschaften mit internationalen Organisationen unter Art. 100 Abs. 1 AuG; Panizzon 2010: Rz. 2 und 5 zu Art. 100 AuG.

³⁶ EDA Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008.

³⁷ Die Broschüre nennt rund 20 mögliche Aktionsbereiche für Migrationspartnerschaften, wobei neben Massnahmen im Bereich der Rückübernahme, der Migrationssteuerung und der Bekämpfung des Menschenhandels auch Gebiete wie Gesundheit, Entschuldungsmassnahmen und Integrationsförderung aufgezählt sind; Panizzon 2010: Rz. 5 zu Art. 100 AuG; Panizzon 2013: Rz. 46 f.

³⁸ Selbständig abschliessen darf der Bundesrat nach Art. 7a Abs. 2 RVOG Verträge, die keine neuen Verpflichtungen für die Schweiz oder keinen Verzicht auf Rechte mit sich bringen, die in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen oder die rein technisch-administrative Fragen regeln und keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.

³⁹ Panizzon, Art. 100 AuG, 2010: Rz. 5; Panizzon 2013: Rz. 48.

⁴⁰ Vgl. Künzli, 2009: 54 ff. Dieser Autor vertritt im gleichen Artikel die Meinung, dass auch rein politische Übereinkommen dem Staatsvertragsabschlussverfahren unterstellt werden sollten, wenn sie im Zweifelsfall rechtliche Wirkung entfalten könnten.

Es stellt sich deshalb die Frage, gemäss welchen Kriterien eine Migrationspartnerschaft als rechtlich verbindlich einzustufen ist. Laut einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz sind völkerrechtliche Instrumente dann rechtlich verbindlich, wenn die Vertragsparteien sich effektiv binden wollen. Fehlt es den Parteien an diesem Bindungswillen, so liegt eine blossе gemeinsame politische Absichtserklärung vor. Indizien für das Vorliegen eines Bindungswillens sind Bestimmungen über Inkrafttreten, Rücktritt und Sanktionen; die Bezeichnung des Abkommens als Vertrag oder als blosses MoU ist hingegen nicht ausschlaggebend für die rechtliche Verbindlichkeit einer Migrationspartnerschaft⁴¹.

Bindungswille
als entscheidendes
Kriterium für
die Verbindlich-
keit

Gemäss den zuständigen Bundesbehörden sind Migrationspartnerschaften langfristig ausgerichtet und bestehen so lange, wie sie „beiden Partnerstaaten Vorteile bringen“⁴². Diese Formulierung deutet darauf hin, dass Migrationspartnerschaften sich in ihrer Verbindlichkeit und Stabilität grundsätzlich von anderen Abkommen unterscheiden. Normalerweise werden Abkommen nicht so lange fortgeführt wie sie beiden Partnern Vorteile bringen, sondern solange, wie sie rechtlichen *Bestand* haben. Da dies bei Migrationspartnerschaften anders ist, sind sie nicht nur eine Kooperation auf unbestimmte Zeit, sondern vor allem auch eine Kooperation basierend auf aktueller politischer Zustimmung. Die bewusste Unverbindlichkeit ist eine Anomalie, die auch die Mobilitätspartnerschaften der EU aufweisen.

Langfristigkeit
aber unstarile
Bindungswir-
kung in zeitlicher
Hinsicht als
Besonderheit

3.3 ABGRENZUNG ZU MIGRATIONSABKOMMEN

Der Grad der juristischen Verbindlichkeit scheint zunächst das ausschlaggebende Unterscheidungskriterium zwischen Migrationsabkommen und Migrationspartnerschaften zu sein⁴³. Bisher wurde nur bei (vermeintlich) unverbindlichen Zusammenarbeitserklärungen von Migrationspartnerschaften gesprochen.

Unterschei-
dungskriterium:
Verbindlichkeit

⁴¹ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Januar 2004 zuhanden der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, überarbeitet im Mai 2004, VPB 68.83.

⁴² BFM: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/internationales/migrationspartnerschaften.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁴³ Panizzon 2013: Rz. 22.

Gemäss BFM unterscheiden sich Migrationsabkommen weder strukturell noch inhaltlich von den Rückübernahmeabkommen⁴⁴. Ein mögliches Unterscheidungskriterium ist demnach allenfalls, dass Migrationsabkommen vom BFM abgeschlossen werden können, ohne vorher andere Bundesämter (namentlich das EDA und die dort angesiedelte DEZA) zu konsultieren⁴⁵. Die bilaterale Zusammenarbeit sei in Migrationsabkommen deshalb auch thematisch weniger breit gefächert⁴⁶.

Unterscheidungskriterium:
 Involvierte Behörden und Bandbreite der behandelten Themen

Klar scheint, dass Migrationsabkommen anders als die langfristigen Migrationspartnerschaften mehr auf eine kurzfristige Effizienz ausgerichtet sind, die Forderung nach einem ‚Migrationsmanagement‘ stärker reflektieren und daher für die Politik fassbarer sind⁴⁷. Bei Migrationspartnerschaften kann zudem eine direkte Zusammenarbeit mit privaten Organisationen, Unternehmen oder der Diaspora erfolgen⁴⁸.

Unterscheidungskriterium:
 Langfristigkeit der Partnerschaft

Die Analyse der innerstaatlichen Rechtsgrundlagen für Migrationspartnerschaften zeigt, dass nicht nur der Grad der Formalisierung und die Verbindlichkeit der Partnerschaften unklar ist, sondern auch der Umfang ihrer Rechtsgrundlage (Art. 100 Abs. 1 AuG), die den Bundesrat unbestimmt zur „Förderung“ dieser Partnerschaften ermächtigt und ihre inhaltliche Tragweite. In einem nächsten Schritt soll daher auf Grund einer Analyse der bisher eingegangenen Migrationspartnerschaften Klarheit über deren Inhalt und rechtlichen Charakter gewonnen werden.

⁴⁴ BFM:

http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/migration/ref_internationales/ref_internationale/ref_migration.html (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁴⁵ Panizzon 2013: Rz. 77.

⁴⁶ Panizzon 2013: Rz. 78. Sie unterscheidet ein Bottom-Up-Prinzip der Migrationspartnerschaften von einem Top-Down-Prinzip solcher Migrationsabkommen, vgl. Rz. 103.

⁴⁷ Vgl. zum Ganzen ausführlich Panizzon 2013: Rz. 104 f. Sie geht deshalb davon aus, dass Migrationspartnerschaften und –abkommen nicht konkurrierend, sondern komplementär angewendet werden können, Rz. 111.

⁴⁸ Bisong 2012: 35 ff.; Bisher bestehen erst zwei konkrete Projekte: Nestlé Nigeria ermöglicht Mitarbeitern eine technische und berufliche Ausbildung; die 5 besten Studenten dürfen einen 3-monatigen Stage am Hauptsitz in der Schweiz absolvieren. Das NIDO-Projekt entsteht in Zusammenarbeit mit der nigerianischen Diaspora in der Schweiz, wobei in Nigeria ein Ausbildungszentrum für Rückkehrende aufgebaut wird. Dies soll deren Niederlassung und Reintegration vereinfachen.

4 AKTUELLE PARTNERSCHAFTLICHE INSTRUMENTE DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Der Bundesrat hat bisher fünf Migrationspartnerschaften abgeschlossen, drei mit Ländern des Westbalkans, sowie zwei mit den afrikanischen Staaten Nigeria (2011) und Tunesien (2012). Für alle fünf wurde die Form eines rechtlich üblicherweise unverbindlichen ‚Memorandum of Understanding‘ (MoU) gewählt. Nachfolgend wird die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Nigeria im Bereich Migration vertieft dargestellt (Kapitel 4.1). Daraufhin folgt eine Übersicht über die Migrationspartnerschaft mit Tunesien (Kapitel 4.2) und weitere Abkommen mit afrikanischen Staaten im Bereich der Migration, die partnerschaftliche Elemente enthalten (Kapitel 4.3).

Übersicht

Die Partnerschaften mit den Ländern im Westbalkan werden nicht dargestellt, dies wurde bereits an anderer Stelle getan⁴⁹. Sie müssen aber im Licht der aussenpolitischen Beziehungen verstanden werden. Diese unterscheiden sich grundlegend von der aussenpolitischen Ausgangslage für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit im Bereich Migration mit afrikanischen Ländern. Anders als afrikanische Länder haben die Länder des Westbalkans jahrelange Aufbau- und Entwicklungshilfe von der Schweiz erhalten (vgl. Kapitel 2). Die Zusammenarbeit im Migrationsbereich war zum Zeitpunkt, als die Migrationspartnerschaften abgeschlossen wurden, bereits etabliert. Ebenso haben die Länder europapolitische Interessen, sie sind Teil der europäischen Nachbarschaftspolitik und verfolgen eine EU-Beitrittspolitik. Dies ist insofern relevant, als die Schweiz in Migrationsfragen (Personenfreizügigkeit und Schengen/Dublin) eng mit der EU zusammenarbeitet. Es erstaunt in diesem Kontext nicht, dass die Länder im Westbalkan die von der Schweiz vorgeschlagenen Inhalte der Migrationspartnerschaften guthiessen⁵⁰. Grundlegend anders ist auch die Zusammensetzung der Diaspora in der Schweiz und damit zusammenhängend die Dringlichkeit der Frage der Wegweisung: Das Phänomen Migration ist in Bezug auf die Staaten des Westbalkans facettenreicher als in Bezug auf Nigeria oder Tunesien. Im Gegensatz zu jenen Staaten, wo die früheste Zuwanderung auf die Rekrutierung von Gastarbeitenden in den 1960er bis 1980er Jahren zurückgeht, sind Migrationsbewegungen von Nigeria in die Schweiz jüngeren

Andere politische Ausgangslage für den Abschluss von Migrationspartnerschaften mit Ländern des Westbalkans

⁴⁹ Vgl. dazu insbesondere die Arbeit von Maisenbacher/Stucky.

⁵⁰ Maisenbacher/Stucky 2011: 92.

Datums und bestehen zu einem hohen Anteil aus Migrierenden, die einen Asylantrag stellen. Wie einleitend dargelegt, ist die Partnerschaft mit Nigeria als Testfall aufgrund der schmalen gemeinsamen Interessensbasis deshalb eher geeignet, Möglichkeiten und Grenzen partnerschaftlicher Instrumente aufzuzeigen.

4.1 DIE MIGRATIONSPARTNERSCHAFT MIT NIGERIA

Die Migrationspartnerschaft mit Nigeria besteht seit 2011, sie ist die erste mit einem afrikanischen Staat. Die Migrationspartnerschaft mit Nigeria ist gemäss dem EJPD „wegweisend für den Migrationsbereich“⁵¹. In den folgenden Abschnitten wird die aussen- sowie migrationspolitische Ausgangs- und Interessenslage für die Partnerschaft mit Nigeria aufgezeigt (Kapitel 4.1.1) und der Inhalt derselben diskutiert (Kapitel 4.1.2).

Übersicht

4.1.1 AUSGANGSLAGE FÜR DIE PARTNERSCHAFT

Nachfolgend werden durch eine Gegenüberstellung die schweizerischen und nigerianischen migrationspolitischen Interessen aufgezeigt. Dies bietet auch die Möglichkeit darzustellen, wie gross die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Migrationspartnerschaft ihre Ziele erreichen kann.

4.1.1.1 AUSSENPOLITISCHE INTERESSENSLAGE NIGERIAS

Nigeria ist das bevölkerungsreichste Land auf dem afrikanischen Kontinent und erreichte dank seinem Ressourcenreichtum (insbesondere durch Ölexporte) ein ausgeprägtes BIP-Wachstum⁵². Nigeria ist der zehntgrösste Ölproduzent weltweit⁵³. Trotz guter Wachstumsraten in den letzten Jahren gab es in Nigeria aber kaum institutionelle und soziale Entwicklung. Armut ist weitverbreitet, besonders in den ländlichen Regionen. Gemäss Weltbank lebt knapp 63% der Bevölkerung mit weniger als 1.25 US Dollar am Tag⁵⁴.

Bevölkerungsreiches Land, weitverbreitete Armut trotz Ressourcenreichtum und BIP-Wachstum

⁵¹ Medienmitteilung, EJPD 14.02.2011: Schweiz und Nigeria unterzeichnen Migrationspartnerschaft: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-02-14.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

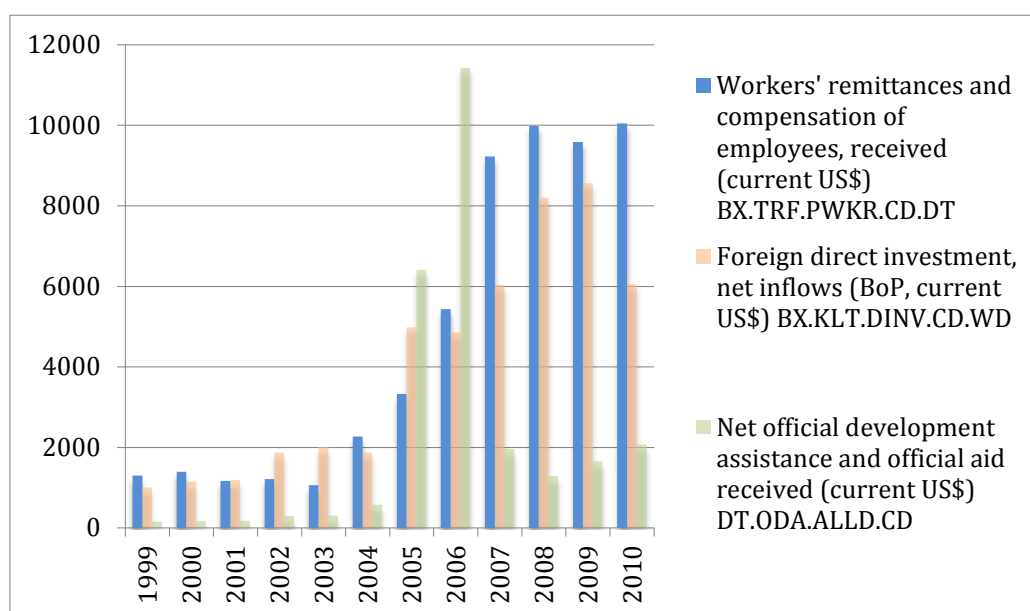
⁵² World Bank Data, Nigeria.

⁵³ Oshewolo 2010: 268.

⁵⁴ World Bank Data Nigeria. Der Verhandlungsspielraum Nigerias spiegelt sich nicht zuletzt auch in den Aussenhandelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern. Die Schweiz importiert Rohöl aus Nigeria; im Jahr 2011 war Nigeria noch vor Libyen der viertgrösste Lieferant. Nigeria ist nach Südafrika ausserdem der zweitwichtigste Absatzmarkt für Schweizer Exportprodukte in Afrika. Damit stellt Nigeria für die Schweiz ein wichtiger Handelspartner dar. Umgekehrt gehen nur 0.1% der nigerianischen

Nigeria ist sowohl ein Herkunfts-, Transit- und Zielland Migrierender, wobei weiterhin mehr Personen aus Nigeria emigrieren als immigrieren⁵⁵. Staatsangehörige in westeuropäischen Staaten stellen für viele afrikanische Länder eine zentrale Einnahmequelle dar, dank Rimesen⁵⁶, dem Zufluss von Know-How und Kontakten. Dies ist auch für Nigeria der Fall. Ein Vergleich der auf offiziellen Kanälen überwiesenen Rimessen mit ausländischen Direktinvestitionen und staatlicher Entwicklungshilfe zeigt, dass Rimessen in den letzten Jahren insbesondere staatliche Entwicklungsgelder weit überstiegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Rimessen, ausländische Direktinvestitionen und staatliche Entwicklungshilfe in Nigeria



(In Millionen); Quelle: World Bank Factbook 2011, eigene Grafik.

Mit knapp 3000 Nigerianer/innen in der Schweiz, lebt hier eine sehr kleine Diaspora⁵⁷. Es ist auf den ersten Blick also nicht anzunehmen, dass

Exporte in die Schweiz und nur 0.6% der Importe kommen aus der Schweiz. Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich bei den ausländischen Direktinvestitionen, deren Bestand mit 60.3 Milliarden Dollar 30.7% des nigerianischen BIP ausmachen. Aus der Schweiz stammen davon insgesamt 344 Millionen Schweizer Franken (Ende 2011, vgl. Seco, Länderinformation Nigeria 2013).

⁵⁵ Bisong 2012: 10 ff.

⁵⁶ Geldsendungen von Staatsangehörigen im Ausland.

⁵⁷ Vgl. dazu sogleich unter Kapitel 4.1.1.2.

die Schweiz für Nigeria eine wichtige Quelle von Rimesen darstellt. Relativ zu ihrer Grösse ist die Schweiz aber bedeutsam. Weltweit ist sie nach den USA und Saudi Arabien das dritt wichtigste Herkunftsland für Rimesen in absoluten Zahlen⁵⁸. Das heisst, nur aus zwei Staaten der Welt wird von Migranten in absoluten Zahlen mehr Geld nach Hause überwiesen, als aus der Schweiz. Gemessen an der Grösse der Bevölkerung ist die Schweiz absolute Rekordhalterin⁵⁹.

Nigeria arbeitet mit Hilfe der ILO und der IOM seit 2006 an der Formulierung einer nationalen Migrationspolitik und hat Ende 2010 eine nationale Arbeitsmigrationpolicy vorgelegt, die demnächst verabschiedet werden soll⁶⁰. Gemäss diesem Dokument will Nigeria die Migrationsbewegungen vermehrt steuern und strebt insbesondere bilaterale Abkommen mit Zieländern an, welche legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration ermöglichen⁶¹. Die Förderung der legalen Migration und der Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt kann deshalb als eines der primären ausserpolitischen Ziele Nigerias gegenüber der Schweiz identifiziert werden. Weitere relevante ausserpolitische Migrationsanliegen betreffen den Schutz der Arbeitsmigranten und die bessere Verknüpfung zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und ihrer Migrationspolitik⁶². Dies bedeutet unter anderem auch, dass gut qualifizierte Arbeitskräfte dem Land nicht für längere Zeit verloren gehen sollen⁶³.

⁵⁸ World Bank Data Nigeria.

⁵⁹ Aus den USA wurden 2010 51597 Mio. USD als Rimesen versandt, oder rund 163 USD pro Einwohner. Aus Saudi Arabien waren es 27069 Mio. USD oder rund 927 USD pro Einwohner. Aus der Schweiz waren es 21611 Mio. USD oder 2696 USD pro Einwohner (eigene Berechnungen auf Basis des World Bank Factbook 2011).

⁶⁰ Draft National Labour Migration Policy ready for validation, Artikel vom 01.07.2013, <http://www.thisdaylive.com/articles/wogudraft-national-labour-migration-policy-ready-for-validation/152037/> (zuletzt besucht am 09.08.2013).

⁶¹ Dieses Ziel ist in der Draft National Labour Migration Policy an mehreren Stellen verankert, vgl. insbesondere Federal Ministry of Labour and Productivity (Nigeria) 2010: 25 und 36.

⁶² Federal Ministry of Labour and Productivity (Nigeria) 2010: 11 f.

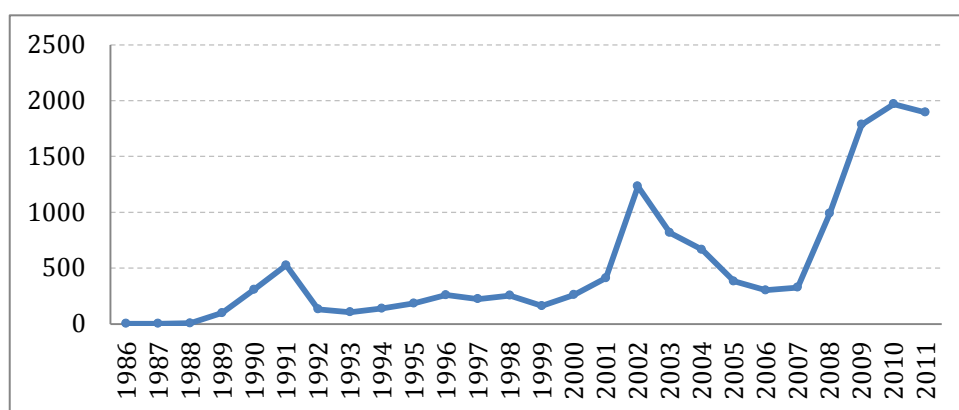
⁶³ Federal Ministry of Labour and Productivity (Nigeria) 2010: 24 und 38 f.

4.1.1.2 AUSSENPOLITISCHE INTERESSENSLAGE DER SCHWEIZ

Im Jahr 2011 lebten knapp 3000 Personen aus Nigeria regulär in der Schweiz⁶⁴. Die Zahl der Asylgesuche von Nigerianer/innen erreichte einen ersten Höhepunkt in den Jahren 2002 und 2003 (siehe [Abbildung 2](#)). Seit dem Jahr 2007 sind die Asylgesuche von nigerianischen Staatsangehörigen erneut stark angestiegen und belaufen sich seit 2009 auf knapp 2000 pro Jahr. Heute ist Nigeria zusammen mit Eritrea und Tunesien das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden⁶⁵.

Starker Anstieg
der
Asylgesuche

Abbildung 2: Anzahl Asylgesuche von nigerianischen Staatsangehörigen



Quelle: BFM Total Asylgesuche 1986-2013, eigene Grafik.

Die Aussichten von Nigerianer/innen, heute in der Schweiz Asyl zu erhalten sind sehr gering⁶⁶. Dies zeigt deutlich die Verhandlungsgrundlage für die Schweiz: Die Fragen der Rückkehr von abgewiesenen Asylbewerbern und der irregulären Migration stehen im Vordergrund. Seit 2003 besteht mit Nigeria ein Abkommen über Zuwanderungsangelegenheiten. Es handelt sich um ein eigentliches Rückkehrabkommen, das aber nur von der Schweiz ratifiziert worden ist⁶⁷. Diese Vorgeschichte hat der

Schweiz will Rückführungen erleichtern

⁶⁴ BFS Bevölkerungsstatistik bei Demographische Komponenten, Staatsangehörigkeit (Land) und Statistikjahr 2011.

⁶⁵ BFM Asylstatistik 2011.

⁶⁶ Von den 2243 bearbeiteten Asylgesuchen im Jahr 2010 wurden nur zwei gutgeheissen. Eine Person wurde vorläufig aufgenommen; BFM Asylstatistik 2010.

⁶⁷ Dennoch funktionierte die Rückführung nach Nigeria auf einer informellen Basis bis zu einem tödlichen Zwischenfall bei der Rückführung eines Nigerianers im Jahre 2010. Danach verweigerte Nigeria Rückführungsflüge der Stufe 4 vorübergehend. Die Auskunft des Bundesrates, die Zahl der Rückführungen habe sich vom Jahr 2010 auf Jahr 2011 verdoppelt (von 121 im Jahr 2010 auf 242 Personen in 2011) ist daher auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Nigeria Stufe-4 Rückführungen während des Jahrs 2010 grösstenteils verweigerte, vgl. Curia vista 12.5098.

Migrationspartnerschaft mit Nigeria einen grundlegend anderen Charakter gegeben als den Vorläufermodellen mit den Westbalkan-Staaten. Für weitere partnerschaftliche Instrumente mit afrikanischen Staaten könnte Nigeria aber durchaus eine relativ modellhafte Ausgangslage aufweisen.

4.1.2 AUSGESTALTUNG DER PARTNERSCHAFT MIT NIGERIA

Nach erfolgreichen Verhandlungen im November 2010 wurde die Migrationspartnerschaft im Februar 2011 in Form eines MoU unterzeichnet⁶⁸. Die Partnerschaft umfasst eine Zusammenarbeit der beiden Staaten in folgenden Bereichen: Aufbau von Kapazitäten im Migrationsmanagement, die Förderung der Entwicklung Nigerias unter Einbezug der nigerianischen Diaspora⁶⁹, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, Austauschmöglichkeiten für Aus- und Weiterbildung, die Bekämpfung des Schlepperwesens und des Menschen- und Drogenhandels, die Prävention irregulärer Migration sowie Rückkehrhilfe, Rückübernahme und Wiedereingliederung⁷⁰. Im Juni 2011 wurde ein ‚Joint Technical Committee‘ gegründet, das für die Umsetzung der im MoU genannten Bereiche verantwortlich ist. Dieses soll sich zwei Mal jährlich treffen und damit den Migrationsdialog aufrechterhalten⁷¹.

Inhalt der Migrationspartnerschaft

⁶⁸ Medienmitteilung, EJPD 14.02.2011: Schweiz und Nigeria unterzeichnen Migrationspartnerschaft: <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-02-14.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁶⁹ Bisong 2012: 35 ff.; Das sogenannte NIDO-Projekt entsteht in Zusammenarbeit mit der nigerianischen Diaspora in der Schweiz, wobei in Nigeria ein Ausbildungszentrum für Rückkehrende aufgebaut wird. Dies soll deren Niederlassung und Reintegration vereinfachen.

⁷⁰ Memorandum of Understanding zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft.

⁷¹ Das letzte Treffen fand im Juni 2013 statt, das kommende soll im Jahr 2014 in Abuja stattfinden; vgl. Medienmitteilung, BFM 20.06.2013: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/2013-06-20.html> (zuletzt besucht am 03.08.2013).

Insgesamt umfasst die Partnerschaft nach der Zählweise des Bundes rund ein Dutzend Projekte⁷². Demnach kam im Rahmen des GFMD eine Konferenz zum Thema Süd-Süd-Arbeitsmigration unter gemeinsamen Vorsitz in Abuja zu Stande⁷³. Weiter beteiligt sich Nigeria im Rahmen der Partnerschaft an einem regionalen Schutz- und Reintegrationssystem für migrierende Kinder und Jugendliche. Im Bildungsbereich gibt es Weiterbildungen für nigerianische Berufsleute in der Schweiz sowie eine gemeinsame Diplomatenausbildung⁷⁴. Ebenfalls konnte ein Pilotprojekt lanciert werden, das nigerianischen Polizeibeamten eine Stage in der Schweiz ermöglicht⁷⁵. Es findet eine gemeinsame Vorbereitung auf den nächsten High-Level Dialogue on International Migration and Development im Herbst 2013 statt und die Schweiz unterstützt Nigeria bei der Implementierung der Kampala-Konvention.

Bisher im Rahmen der Partnerschaft durchgeführte Projekte

Die Migrationspartnerschaft mit Nigeria umfasst im Vergleich zu den Partnerschaften mit den Ländern im Westbalkan einen verstärkten Akzent auf den Ausbau der Ersatzformen für die nicht mögliche legale Migration (beispielsweise Aus- und Weiterbildung in der Schweiz) und der Prävention irregulärer Migration⁷⁶. Als Zusammenarbeit auf dem Gebiet der legalen Migration wird ein Praktikum von insgesamt fünf (!) jungen Mitarbeitern von Nestlé Nigeria bezeichnet, die sich während dreier Monate (!) für ein Praktikum in der Schweiz aufhalten dürfen. Zusätzlich wird im MoU der Zusammenhang von Migration und Entwicklung erwähnt, indem die Stichworte Rimessen, ‚Brain-Drain‘ und ‚-Gain‘ sowie Diaspora erwähnt werden⁷⁷. Diese Erweiterungen zeigen, dass im Falle Nigerias insgesamt der Fokus im Vergleich zum Westbalkan verstärkt auf ‚Migration und Entwicklung‘ liegt, wobei der hier klassische Ansatz der Rückkehrhilfe um weitere Instrumente erweitert wurde.

reguläre Migrationsmöglichkeiten

Dieser grundlegend andere Charakter zeigt sich unter anderem auch

Weitere Partnerschaftsbereiche

⁷² Medienmitteilung, BFM 20.06.2013: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/en/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/2013-06-20.html> (zuletzt besucht am 03.08.2013).

⁷³ Medienmitteilung, DEZA 18.10.2011: Nigeria und die Schweiz organisieren gemeinsam eine Migrationskonferenz: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktuell/News_Detailansicht?itemID=205771 (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁷⁴ Medienmitteilung, EDA 22.06.2011: Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria: Erste Bestandesaufnahme: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=39788> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁷⁵ Medienmitteilung, BFM 06.09.2011: Migrationspartnerschaft Schweiz-Nigeria: Pilotprojekt zur Polizeizusammenarbeit: http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/ref_2011-09-06.html (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁷⁶ Maisenbacher/Stucky 2011: 57.

⁷⁷ Memorandum of Understanding zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft.

daran, dass der von der Schweiz vorgeschlagene Entwurf des MoU von Nigeria nicht ohne weiteres akzeptiert worden ist und Nigeria zusätzliche Zusammenarbeitsbereiche vorgeschlagen hatte⁷⁸. Beispielsweise verlangte Nigeria die Ausweitung der Zusammenarbeit im Bereich der Prävention irregulärer Migration und in der zirkulären Migration⁷⁹ wie Programme zur Aus- und Weiterbildung von nigerianischen Berufsleuten⁸⁰.

Die Vereinbarung mit Nigeria enthält – auch darin liegt ein Unterschied zu dem Partnerschaften mit Balkanstaaten – Klauseln zum Inkrafttreten, zur Dauer und zur Kündigung der Partnerschaft. Es ist deshalb fraglich, ob die Migrationspartnerschaft mit Nigeria tatsächlich rechtlich verbindlich ist⁸¹ und weshalb dennoch die Form des MoU gewählt wurde. Bezüglich des Bindungswillens der Parteien (zumindest der Schweiz) besteht die etwas paradoxe Situation, dass die Partnerschaft einerseits Verpflichtungen enthält, die nur dann sinnvoll sind, wenn sie verbindlich sind, andererseits aber betont unverbindlich ausgestaltet sind.

Verbindlichkeit der Partnerschaft?

Diese Situation besteht für alle bisher geschlossenen Migrationspartnerschaften, mit dem Unterschied, dass in der Partnerschaft mit Nigeria der Hinweis auf die Unverbindlichkeit des MoU fehlt, der in den früheren Memoranda enthalten ist. Die unklare Verbindlichkeit fällt in Bezug auf die Migrationspartnerschaft mit Nigeria aber auch deshalb besonders ins Gewicht, weil die Überwindung von Rückführungsproblemen hier für die Schweiz ein dringlicheres Anliegen ist, als in den Migrationspartnerschaften mit den Staaten des Westbalkans.

Auswirkungen der fraglichen Verbindlichkeit auf Rückführungen

Aus der Partnerschaft mit Nigeria lassen sich zwei Entwicklungen ablesen: Je klarer für die Schweiz das Interesse der Überwindung von Rückführungsproblemen im Vordergrund steht, desto mehr muss dem Partnerstaat in der Partnerschaft entgegenkommen. Je konkreter und detaillierter dadurch der Inhalt der Partnerschaft wird, desto schwieriger ist die Beurteilung der Rechtsnatur und der Verbindlichkeit des Abkommens.

Zwei Tendenzen

⁷⁸ Kunz/Maisenbacher 2013: 212.

⁷⁹ Zirkuläre Migration ist Migration, die in der Regel von Beginn des Migrationsereignisses an mit der Absicht geschieht, in absehbarer Zeit ins Herkunftsland zurück zu kehren. Sie soll ermöglichen Erfahrungen zu sammeln, eine Ausbildung zu durchlaufen oder Kapital für eine Investition im Herkunftsland zu akkumulieren.

⁸⁰ Maisenbacher/Stucky 2011: 57.

⁸¹ Die Frage ist in der rechtswissenschaftlichen Lehre umstritten, mehrheitlich wird wohl von der Verbindlichkeit der Migrationspartnerschaft ausgegangen, vgl. Achermann 2011: 94; Panizzon 2013: Rz. 36 mit weiteren Hinweisen und Rz. 60.

4.2 MIGRATIONSPARTNERSCHAFT MIT TUNESIEN

Ende März 2012 konnten die Verhandlungen über eine Migrationspartnerschaft mit Tunesien abgeschlossen werden. Gleichzeitig wurden Abkommen zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich⁸² und ein Stagiaire-Abkommen abgeschlossen⁸³.

Übersicht

Das MoU erzeugt (im Unterschied zum MoU mit Nigeria) explizit *keine* verbindlichen Rechte und Pflichten, führt aber einen nicht näher definierten „Migrationsdialog“ zwischen den beiden Ländern ein. Die beiden Abkommen sind bindende völkerrechtliche Verträge, momentan aber noch nicht ratifiziert. Das MoU erfüllt hier also bereits die Funktion eines diplomatischen Daches über den bilateralen Migrationsbeziehungen, unter dem eigentliche völkerrechtliche Verträge geschlossen werden können.

Rechtliche Ausgestaltung der Partnerschaft

Das Stagiaire-Abkommen⁸⁴ stützt sich auf Art. 100 Abs. 2 lit. e AuG. Es wird jährlich bis zu 150 Tunesier/innen (Art. 3 Ziff. 1) im Alter zwischen 18 und 35 Jahren (Art. 2 Ziff. 1) ermöglichen, ein Praktikum in der Schweiz von maximal 18 Monaten zu absolvieren⁸⁵.

Inhalt des Stagiaire-Abkommens: reguläre Migrationsmöglichkeit

Dabei handelt es sich klar um einen Ersatz zur nicht möglichen Öffnung des Arbeitsmarktes. Der Schritt sollte allerdings nicht überschätzt werden. Die Kriterien für die Teilnahme an dem Programm dürften nur von sehr wenigen Personen erfüllt werden. Im Übrigen ist das Abkommen kein besonderes Privileg. Es entspricht inhaltlich den Standard-Stagiaire-Abkommen, wie sie die Schweiz auch mit 35 weiteren Staaten geschlossen hat⁸⁶. Dennoch: Um den kurzfristigen Anstieg von Asylgesuchen aus Tunesien bewältigen zu können, war die Schweiz bereits in der ersten Verhandlungsrunde bereit, einen legalen Weg für Zuwande-

⁸² Nicht in der systematischen Sammlung des Bundesrechts aber abrufbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/internationale_rechtsquellen/keine-sr-nr/20120611-vertrag-mig-zusarbeit-TUN-f.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁸³ Medienmitteilung, BFM 11.06.2012: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-06-11.html (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁸⁴ Nicht in der systematischen Sammlung des Bundesrechts aber abrufbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/internationale_rechtsquellen/keine-sr-nr/20120611-vertrag-junge-berufslleute-TUN-f.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁸⁵ Es setzt voraus, dass die Interessierten von Tunesien aus ein Praktikum in der Schweiz finden in dem Beruf, den sie erlernt haben. Im entsprechenden Beruf dürfen keine Restriktionen für fremde Staatsangehörige gelten (Art. 1 Ziff. 2). Im Übrigen muss sowohl die zuständige tunesische Behörde als auch das BFM dem Praktikum zustimmen (Art. 4 Ziff. 2).

⁸⁶ Medienmitteilung, BFM 11.06.2012: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-06-11.html (zuletzt besucht am 23.08.2013).

zung zu öffnen. Die Anzahl von Personen, denen dieser Weg geöffnet wird, liegt höher als die durchschnittliche Zuwanderung über das Asylwesen in den Jahren vor dem Ende des Ben Ali-Regimes⁸⁷. Dies scheint ein Hinweis darauf zu sein, dass partnerschaftliche Abkommen in der Migrationsausserpolitik nicht nur Mittel zur Reduktion der Zuwanderung und der Rückführungsprobleme sind, sondern auch Katalysatoren für die Entwicklung legaler Zuwanderungswege (siehe hierzu die Diskussion unter 5.1).

Das Kooperationsabkommen im Migrationsbereich ist in erster Linie eigentliches Rückführungsabkommen gemäss Art. 100 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 AuG mit der besonderen Disposition, dass eine gemeinsame Experten-Kommission zur Umsetzung des Abkommens geschaffen werden soll (Art. 19). Im Übrigen enthält es die Zusicherung eines vereinfachten Zuganges zu gewissen kurzfristigen Visa-Typen (Art. 4). Erleichterungen in Visa-Angelegenheiten gehören sowohl in der EU und ihren Mitgliedsstaaten als auch in der Schweiz zu den üblichen Gegengeschäften für die Kooperation bei Rückübernahmen in partnerschaftlichen Migrationsinstrumenten, heben allerdings nicht die Verpflichtungen aus dem Schengener Visakodex auf.

Hinzu kommt eine weitere Zusage, die im Unterschied zu den übrigen Punkten in dem Abkommen nicht gegenseitig ist: Die Schweiz verspricht, die tunesischen Grenzbehörden in ihrer Kapazität zu stärken, illegale Grenzübertritte zu verhindern und irreguläre Auswanderung zu unterbinden (Art. 21). Die Schweiz scheint dieser Verpflichtung unter anderem darin nachgekommen zu sein, dass sie Organisationen unterstützt, die vor den Gefahren der irregulären Migration warnen sollen⁸⁸. Ausserdem finanziert sie ein Projekt mit dem Titel „*Capacity Building for a protection-sensitive approach to border management within mixed migration flows*“. Das Projekt soll zum Aufbau eines Asyl-Systems in Tunesien beitragen, so dass Tunesien Asylsuchenden nach internationalen Standards Schutz gewähren kann⁸⁹ und die Asylsuchenden nicht nach Europa weiter zu reisen brauchen.

Inhalt des Kooperationsabkommens im Migrationsbereich:

1. Rückführungsverpflichtung und Visaerleichterungen

2. Versprechen zum Ausbau des tunesischen Migrations-Systems

⁸⁷ Asylgesuche aus Tunesien vor dem Sturz des Ben-Ali-Regimes: 2005: 117; 2006: 87; 2007: 76; 2008: 74; 2009: 204; 2010: 182. Quelle: Jeweilige Asylstatistik des BFM.

⁸⁸ Siehe Beispiel NZZ 03.04.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/zaehe-sensibilisierung-im-kampf-gegen-irregulaere-migration-1.18057072> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁸⁹ Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Hitpold (11.3689) 30.10.2012: 10.

Die Schweiz hat vor dem Abschluss dieser Abkommen ihr Engagement in Nordafrika substantiell ausgebaut und das „Programm-Nordafrika“ geschaffen. An diesem Programm sind das SECO, die Politische Direktion des EDA, die Direktion für Völkerrecht, die DEZA und das BFM beteiligt; es soll von 2012 bis 2016 dauern⁹⁰. Es zeigt sich allerdings eine Diskrepanz in der Beurteilung des Erfolges von Rückführungen nach Tunesien. Laut der Beantwortung des Postulates Hitpold (2012) funktionieren die Rückführungen nach Tunesien gut und es ist möglich, Sonderflüge durchzuführen⁹¹ – was für nordafrikanische Staaten ungewöhnlich sei⁹². Insbesondere im Bereich der Rückführungen nach Tunesien wertete der Bundesrat den „ganzheitlichen Ansatz“ seiner Nordafrika-Strategie daher als Erfolg⁹³. Im neuen Bericht des Bundesrates über die Migrationsaussenpolitik 2011-2012 werden jedoch Probleme in der Zusammenarbeit mit den tunesischen Behörden festgestellt⁹⁴.

„ganzheitlicher Ansatz“ als Erfolgsfaktor für Rückführungen?

4.3 WEITERE MIGRATIONSABKOMMEN MIT AFRIKANISCHEN STAATEN

Die Schweiz ist mit afrikanischen Staaten bisher nur vereinzelt klassische Rückübernahme- oder Stagiaireabkommen eingegangen⁹⁵. Seit einigen Jahren bemüht sie sich aber um den Abschluss von sogenannten Kooperationsabkommen im Migrationsbereich (Migrationsabkommen). Sie enthalten neben Regelungen bezüglich Rückübernahme und Reintegration auch Bestimmungen zum Aufenthalt, der Zulassung und der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und Behörden sowie zur Entwicklungszusammenarbeit. Bisher abgeschlossen wurden die Verhandlungen über solche Migrationsabkommen mit Benin (2010)⁹⁶ und Guinea (2011)⁹⁷, Kongo und Angola (beide 2013)⁹⁸. Insbesondere das

Übersicht: verschiedene Formen der neuen Generation von Migrationsabkommen

⁹⁰ Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Hitpold (11.3689) 30.10.2012: 8.

⁹¹ Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Hitpold (11.3689) 30.10.2012:10.

⁹² Siehe hierzu auch NZZ 06.02.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/migrationsabkommen-mit-afrikanischen-staaten-1.17983877> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

⁹³ Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Hitpold (11.3689) 30.10.2012:12.

⁹⁴ Bericht Bundesrat Migrationsaussenpolitik 2011-2012, 18.06.2013: 7.

⁹⁵ Eine Übersicht aller Rückübernahmeabkommen findet sich bei Achermann, 2011, Anhang, S. 111 ff. Algerien ist der einzige afrikanische Staat, mit dem bisher ein Rückübernahmeabkommen vereinbart worden ist (SR 0.124.111.239). Das dazugehörige Durchführungsprotokoll trat aber nie in Kraft.

⁹⁶ SR. 0.142.111.749, in Kraft getreten am 11. August 2012, vgl. auch Medienmitteilungen, EJPD, 22.10.2010 <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2010/2010-10-22.html> (zuletzt besucht am 06.10.2012).

⁹⁷ Dieses Abkommen ist noch nicht in Kraft; Medienmitteilungen, EJPD, 14.10.2011 <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-10-14.html> (zuletzt besucht am 06.10.2012).

⁹⁸ Medienmitteilungen, EJPD 04.02.2013 und 06.02.2013: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-02-04.html> und <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-02-06.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Abkommen mit Guinea wird von der Bundesverwaltung als neues Musterabkommen dargestellt, welches die Migration in einem umfassenderen Sinne behandelt und einen ständigen Migrationsdialog zwischen den beiden Ländern vorsieht.

2011 hat die Schweiz mit der Demokratischen Republik Kongo eine weitere Gattung von Migrationsvereinbarung über die „einvernehmliche Steuerung der illegalen Migration“⁹⁹ abgeschlossen. Neben der Organisation und Durchführung von Rückführungen kongolesischer Staatsangehöriger mit irregulärem Aufenthalt in der Schweiz wurden auch Elemente vereinbart, die gemäss Konzept des BFM/EDA Inhalte einer Migrationspartnerschaft bilden. Dazu gehören namentlich der Austausch von Informationen, die Vermittlung von Know-How betreffend der „Steuerung der Migrationsströme“ durch die Schweiz und eine wirksame Kontrolle der Ausreiseorte durch die Demokratische Republik Kongo.

Migrationsvereinbarung Kongo
2011

Das Abkommen mit Benin verpflichtet die Vertragsparteien unter anderem zu prüfen, wie sie das Potential der Migrierenden am besten für die Entwicklung des Landes einsetzen können¹⁰⁰. Mindestens in diesem Aspekt scheint auch dieses Abkommen nur unscharf von einer Migrationspartnerschaft abgrenzbar zu sein.

Migrationsvereinbarung mit Benin

Zuletzt hinzugekommen sind ein weiteres Abkommen mit dem Kongo und eines mit Angola. Sie decken sich inhaltlich im Wesentlichen und sollen nebst einer Rückübernahmeverpflichtung für abgewiesene Asylbewerber eine „breitere partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit“ ermöglichen¹⁰¹. Das Abkommen mit dem Kongo soll bei seinem Inkrafttreten das bestehende, auf Ministerebene abgeschlossene Abkommen ersetzen¹⁰². Sein Text ist noch nicht öffentlich. Es kann deshalb noch keine Beurteilung darüber vorgenommen werden, inwiefern es seit dem ersten Abkommen weiterentwickelt worden ist.

Migrationsabkommen mit Angola und Kongo
(2013)

⁹⁹ SR. 0.142.112.739, in Kraft getreten am 24. Februar 2011.

¹⁰⁰ SR Nr. 0.142.111.749, Art. 11 Abs. 2.

¹⁰¹ Medienmitteilungen, EJPD 04.02.2013 und 06.02.2013:

<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-02-04.html> und

<http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2013/2013-02-06.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

¹⁰² NZZ 06.02.2013: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/migrationsabkommen-mit-afrikanischen-staaten-1.17983877> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

5 DISKUSSION

Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen sind politische Instrumente, auf die im gegenwärtigen Diskurs oft positiv wertend Bezug genommen wird. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Risiken und Chancen dieser Instrumente steht jedoch weitgehend aus. Dieses Kapitel soll partnerschaftliche Instrumente der Migrationsausserpolitik sowohl in rechtlichen wie auch politischen Aspekten kritisch diskutieren. Eine umfassende Würdigung der Instrumente würde den Rahmen dieses Diskussionspapiers sprengen. Nachfolgend werden darum nur Punkte aufgegriffen, die uns in der aktuellen politischen Diskussion bisher zu wenig beachtet scheinen oder die einer besonders kritischen Debatte bedürfen. Im Übrigen finden die partnerschaftlichen Instrumente in ihrer Typen-Vielfalt noch zu wenig lange Anwendung, als dass sich eine gesicherte Erfolgsbilanz ziehen liesse.

5.1 KEINE ÖFFNUNG DES ARBEITSMARKTS

Die geltende Ausländergesetzgebung der Schweiz sieht nicht vor, dass mit Migrationspartnerschaften oder anderen partnerschaftlichen Instrumenten von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen zum schweizerischen Arbeitsmarkt abgewichen werden kann. Zwar könnten gemäss Art. 2 Abs. 1 AuG durch Staatsvertragsrecht abweichende, grosszügigere Zulassungsbedingungen vereinbart werden. Aber Art. 100 AuG, der die internationalen Abkommen regelt, sieht keine Möglichkeit vor, von der Beschränkung auf Elite-Migration aus Drittstaaten abzuweichen¹⁰³.

Duales Zulassungsmodell bisher nicht in Frage gestellt durch partnerschaftliche Instrumente

Bereits im Jahr 2004 kam der Bericht der IDAG Migration zum Schluss, dass in naher Zukunft keine Änderung bezüglich der Zulassung zum Arbeitsmarkt anzustreben sei. Zusätzlich wird gesagt, dass eine Öffnung legaler Migrationswege für beruflich weniger qualifizierte Personen aus Drittstaaten, „falsche Signale und unerwünschte Anreize“ schaffe¹⁰⁴. Auch der von einem privat zusammengestellten Experten- und Politiker-gremium verfasste Bericht 'Migrationspolitik 2030' aus dem Jahr 2011¹⁰⁵

Abweichung vom Zweikreismodell wird nicht diskutiert

¹⁰³ Trotz des missverständlichen Wortlautes von Abs. 2 lit. f („Anwerbung von Arbeitnehmern“), vgl. Panizzon 2010: Rz. 21 zu Art. 100 AuG; Panizzon 2013: Rz. 57.

¹⁰⁴ Liechti/Budowski 2008: 225.

¹⁰⁵ Runder Tisch Migration „Bericht zur Schweizerischen Migrationspolitik 2030“ 2011.

diskutiert zwar Ansätze von vermehrten Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige. Er identifiziert solche jedoch nicht als mögliche Massnahmen für die schweizerische Migrationspolitik der Zukunft. Der Wille zur Weiterführung des Zweikreismodells mit dem Vorrang von EU/EFTA-Angehörigen (Art. 21 AuG) wurde vom Bundesrat auch in den letzten Jahren wiederholt bestärkt¹⁰⁶.

Einzig im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Art. 30 AuG) verfügt der Bundesrat über einen - wenn auch eingeschränkten - Verhandlungsspielraum, in partnerschaftlichen Migrationsinstrumenten reguläre Möglichkeiten für temporäre Migration anzubieten¹⁰⁷. Afrikanische Länder dürften bei einer Migrationszusammenarbeit mit der Schweiz aber insbesondere an regulären Einwanderungsmöglichkeiten interessiert sein¹⁰⁸. Sie sind sich der limitierten Möglichkeiten der Schweiz, Zugeständnisse zu machen, aber in der Regel bewusst. Dies zeigte sich nicht zuletzt auch in den Verhandlungen mit Nigeria und Tunesien und deren Forderungen an die Partnerschaften.

reguläre Migrationsmöglichkeiten nur im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Die Möglichkeiten der Schweiz, im Rahmen einer Partnerschaft attraktive Angebote machen zu können, werden durch diese Unzulänglichkeit empfindlich geschwächt¹⁰⁹. Die Tatsache, dass den Partnerstaaten in diesem entscheidendsten aller Punkte kein wirklicher Interessensausgleich angeboten werden kann, wird denn auch als „Achillesferse der Migrationspartnerschaften“ bezeichnet¹¹⁰. Der Bundesrat besteht zwar darauf, dass Partnerstaaten auch andere migrationspolitische Interessen hätten und dass auch im Rahmen des dualen Zulassungssystems ein echter Interessensausgleich gefunden werden könne. Wie dies geschehen soll, lässt er hingegen offen¹¹¹. Als alternative Gegengeschäfte werden in erster Linie Visa-Erleichterungen, Projekte zusammen mit der Privatwirtschaft und Diasporaprojekte in Frage kommen. Letztere kön-

geringe Flexibilität gegenüber Angehörigen von Drittstaaten verhindert wirklichen Interessensausgleich

¹⁰⁶ Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof und der Motion 10.3721 Brändli) 2012: 57 f.; vgl. zuletzt die Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7.12.2012, BBl 2013 291: 316, wonach sich die Zulassungspolitik bewährt hat und an ihr festgehalten werden soll

¹⁰⁷ Dies zeigen das Stagiare-Abkommen mit Tunesien oder die fünf Praktikumsplätze bei Nestlé für Nigerianer/innen, vgl. Panizzon 2013: Rz. 58.

¹⁰⁸ Losada/Perrard/Rittener/Toscano 2011: 260; siehe auch Panizzon 2010: Rz. 21 zu Art. 100 AuG.

¹⁰⁹ Panizzon 2013: Rz. 57 spricht in diesem Zusammenhang von einer „Herausforderung“. Auch der Bundesrat ist sich dieser Schwäche bewusst, vgl. EDA Bericht 2011: 11.

¹¹⁰ Niggli 2011: 91.

¹¹¹ Bericht des Bundesrates zur Personenfreizügigkeit und zur Zuwanderung in die Schweiz 2012: 70; EDA „Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit“ 2011: 11.

nen helfen, das bescheidene Potential für die Entwicklung des Herkunftsstaates auszunützen, welches ohne reguläre Möglichkeit für Arbeitsmigration entstehen konnte. Die Mobilitätspartnerschaften der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die zumindest temporäre Arbeitsmigration zulassen¹¹², sind demgegenüber eher in der Lage, den Partnerstaaten für ihre Kooperationsbereitschaft eine echte Gegenleistung anzubieten.

5.2 VORGABEN DES VÖLKER- UND VERFASSUNGSRECHTS

Ebenso wie für Rückübernahmeabkommen gelten auch für Migrationspartnerschaften und -abkommen nicht verhandelbare menschenrechtliche Schranken – selbst wenn es sich „nur“ um politische Absichtserklärungen handelt. So dürfen diese Instrumente nicht gegen flüchtlings- und menschenrechtliche Rückschiebeverbote verstossen¹¹³. Auch datenschutzrechtliche Verpflichtungen und die Pflicht, tatsächlichen Schutz vor Menschenhandel zu gewähren, müssen respektiert werden. Grundsätzlich wird diese Pflicht anerkannt. So sind Hinweise auf die Einhaltung der Menschenrechte Bestandteil nicht nur von Rückübernahme- und Migrationsabkommen, sondern auch von Migrationspartnerschaften¹¹⁴. Fraglich scheint vielmehr, wie diese Garantien umgesetzt und überwacht werden. Nachfolgend soll im Sinne eines wichtigen Beispiels auf das Risiko eingegangen werden, dass Grundrechte bei der Kooperation zur Beschränkung irregulärer Migration verletzt werden.

Menschenrechte müssen auch beim Vollzug partnerschaftlicher Instrumente beachtet werden

5.3 VERANTWORTUNG BEI DER UNTERSTÜTZUNG POLIZEILICHER ARBEIT

Die Unterstützung der polizeilichen Arbeit in den Partnerländern ist ein bisher kaum diskutierter Aspekt partnerschaftlicher Instrumente in der Migrationsausserpolitik: So versucht die Schweiz mittels polizeilicher Kooperation die Ressourcen vor Ort zu stärken und Auswanderung zu verhindern. Auch die Partnerschaften der EU haben das deklarierte Ziel „Migrationsströme besser zu steuern“ und verstehen darunter, dass die Auswanderung zu beschränken und die Rückführung zu erleichtern

Polizeiliche Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten

¹¹² Angenendt 2012: 30 f.

¹¹³ Hier ist insbesondere an das zwingende Non-Refoulement-Prinzip zu denken, aber auch an verschiedene verfahrensrechtliche Schutzvorschriften.

¹¹⁴ Im Abkommen mit Benin in der Präambel., ebenso im Abkommen mit dem Kongo; im MoU mit Nigeria in der Präambel (GFK) und in Art. II, 8. Lemma, keine Referenz enthält das MoU mit Tunesien, dort dafür das Abkommen, in der Präambel; keine Referenz an die Menschenrechte machen die MoU mit Bosnien, mit dem Kosovo und mit Serbien.

ist¹¹⁵. Das wirft aus völkerrechtlicher Sicht zumindest Fragen auf.

Es ist ein international anerkanntes Menschenrecht, sein eigenes Land verlassen zu können¹¹⁶. Aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergibt sich ausserdem das Recht Asyl zu suchen; welches auch das Recht mit einschliessen muss, sich auf die Flucht zu begeben¹¹⁷. Diese Menschenrechte können berührt sein, wenn ein potentieller Verfolgerstaat sich gegenüber anderen Staaten verpflichtet, die Auswanderungsmöglichkeiten zu beschränken.

Menschenrecht
 sein eigenes
 Land zu verlas-
 sen

Die Verpflichtung zur Unterbindung oder Reduktion der Auswanderung ist deshalb problematisch. Die Formulierung in den Abkommen zielt zwar in der Regel auf die Verhinderung des Menschenhandels oder der irregulären Migration¹¹⁸. In einigen Abkommen, etwa in jenem mit dem Kongo, ist aber allgemeiner von einer Überwachung der Ausreisepunkte die Rede¹¹⁹, was jede Form von Migration miteinschliessen kann. So oder so ist es relativ einfach, Migration, die verhindert werden soll – auf Grund eigener Ziele oder um einer Verpflichtung gegenüber einem Partnerstaat nachzukommen – als irregulär zu qualifizieren. Sobald eine spezifische Form von Migration illegalisiert ist, müssen die Migrierenden auf bezahlte Dienstleistungen durch Migrationshelfer („Schlepper“) zurückgreifen, um das Verbot umgehen zu können. Das erhöht das Risiko, durch diese Migrationshelfer ausgebeutet zu werden. Die Abgrenzungskriterien auf dem Kontinuum zwischen prekärer Migration, irregulärer Migration, Schlepperwesen, Ausbeutung bis hin zum Menschenhandel sind nicht immer klar. Es besteht deshalb die Gefahr, dass jeweils jene Form von Migration als zu unterbindendes Schlepperwesen bezeichnet wird, die von den beteiligten Staaten nicht erwünscht ist. So wird das wichtige und legitime Ziel des Kampfs gegen Menschenhandel im Ergebnis erschwert und die Opfer des Menschenhandels laufen Gefahr, als Protagonisten einer verpönten und zu unterbindenden Handlung – der irregulären Ausreise – wahrgenommen zu werden. Dies kann dazu

Gefahr Men-
 schenhandel mit
 irregulärer Mig-
 ration gleichzu-
 setzen

¹¹⁵ Achermann/Sturm 2012: 467.

¹¹⁶ Vgl. Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II: „Jedermann steht es frei, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen.“ Identischer Text in Art. 2 Abs. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK.

¹¹⁷ Mona 2007: 19. Zum ganzen Themenkreis siehe: Mona 2007: 15 ff.

¹¹⁸ MoU mit Nigeria, Art. II, 1. Lemma; MoU mit Tunesien, 4. und 5. Lemma; Abkommen mit Tunesien, Art. 21. Im Abkommen mit Benin in der Präambel, in den Partnerschaften mit Westbalkanstaaten jeweils in der Auflistung möglicher Bereiche der Zusammenarbeit.

¹¹⁹ SR. 142.112.739, Art. 4.

führen, dass sie von ihren Herkunftsstaaten nicht als Opfer von Ausbeutung, sondern als Störer aussenpolitischer Beziehungen behandelt werden. Es ist bezeichnend, dass sowohl der Menschenrechtskommissar des Europarates¹²⁰ als auch der UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Migranten/innen¹²¹ vergangenes Jahr die Tendenz der EU und der europäischen Staaten anprangerten, irreguläre Migration mit Menschenhandel gleichzusetzen und so den Eindruck zu erwecken, sie seien von ihrem Unrechtsgehalt her vergleichbar.

Es ist schwierig zu beurteilen, wie gross die Wirkung von Migrationspartnerschaften auf das Recht, das eigene Land zu verlassen, sein wird¹²². Neuere Forschungen zu regionalen Migrationspolitiken – etwa in Westafrika – zeigen die derzeit teilweise widersprüchlichen Praktiken und gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Migration auf. Zum einen ist regionale Migration etwa in Westafrika historisch stark verankert; Migration über die Region und vor allem den Kontinent hinaus ist hingegen ein neueres Phänomen¹²³. Die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) bietet seit 1975 den offiziellen Rahmen zur Förderung der freien Mobilität von Menschen und Gütern in der Region; die Umsetzung einer eigentlichen Personenfreizügigkeit gelang indessen nie¹²⁴. Die Emigration eigener Staatsbürger/innen wird von afrikanischen Staaten nicht immer nur als positiv bewertet sondern auch mit negativen Konsequenzen wie *brain-drain* oder persönlichen und familiären Risiken verbunden (Verschuldung, Ausbeutung)¹²⁵.

ambivalentes
Verhältnis zu
Migration in den
Herkunftsstaaten

In diesem ambivalenten Umfeld entwickeln afrikanische Länder zurzeit eine eigene Migrationspolitik, auf welche europäische Staaten einen gewissen Einfluss ausüben. Die grundsätzliche Entwicklung ist dabei nicht von der Hand zu weisen: Auch wenn Migration in afrikanischen Ländern bisher nicht unbedingt liberal gehandhabt wurde, soll sie dort künftig stärker fremdenpolizeilich reguliert werden, wo sie bisher unbehelligt stattfinden konnte. Die Immigration anderer Staatsbürger/innen

Entwicklung von
Grenzen und
nationalen
Migrationspolitiken in afrikanischen Staaten

¹²⁰ First quarterly Activity Report 2013 CommDH(2013)10: 12.

¹²¹ Special Rapporteur on the human rights of migrants UN-Doc.-Nr. A/HRC/23/46, 2013: 9.

¹²² Ein Hinweis darauf, dass Migrationsverhinderung durch Herkunftsstaaten ein zunehmendes Problem ist, ist die kürzlich ergangene Verurteilung Bulgariens durch den EGMR für ein Ausreiseverbot an einen Landesbürger das mit dem Ziel erging, gegenüber Zielstaaten von Migranten aus Bulgarien zuvorkommend und kooperativ zu wirken: EGMR, Stamose gegen Bulgarien, Nr. 29713/05, Urteil vom 27.11.2012.

¹²³ Adepoju 2005: 1 ff. .

¹²⁴ Art.27 of the Treaty, ECOWAS 1999; Adepoju 2005: 4 ff.; Sieber-Gasser 2013: Rz. 31.

¹²⁵ vgl. dazu als Beispiel die Ausgangslage in Nigeria, die in Kapitel 4.1.1.1 dargestellt wurde.

wird zunehmend restriktiv gehandhabt und durch Visabestimmungen und Grenzkontrollen erschwert.

Die polizeiliche Unterstützung von Herkunftsstaaten seitens der Schweiz verdeutlicht den globalen Trend, Migration zunehmend dem Versuch einer technokratischen, funktionalen Steuerung zu unterwerfen. Die Schweiz und andere europäische Staaten scheinen bei der Zusammenarbeit in partnerschaftlichen Instrumenten hauptsächlich bestrebt zu sein, ein System der Fremdenpolizei zu exportieren, in dem Migration grundsätzlich als Störung der öffentlichen Ordnung und der Gesamtwirtschaft betrachtet wird und unter dem Verdacht missbräuchlicher Absichten steht.

Migrationssteuerung durch polizeiliche Unterstützung?

Es wäre in diesem Kontext zu wünschen, dass die schweizerischen Behörden deklarieren, was sie unter einer „Stärkung der Kapazitäten der Behörden vor Ort“ im Rahmen partnerschaftlicher Migrationsinstrumente verstehen. Entsprechend den Empfehlungen des UNO-Sonderberichterstatters über die Rechte von Migranten/innen¹²⁶ sollte die Schweiz in ihrer polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere darauf achten, in erster Linie den Unterschied zwischen Opfern von Menschenhandel und Tätern zu vermitteln und den Schutz der Opfer über das Ziel stellen, irreguläre Migration zu unterbinden. Ausserdem sollte dargelegt werden, wie die Schweiz sicherstellen will, dass andere vermittelte Kenntnisse und Ressourcen von ortsansässigen Migrationsbehörden nicht verwendet werden, um die Grundrechte von (potentiell) Migrierenden zu verletzen – etwa indem sie genutzt werden, Migrierende an der Ausreise zu hindern oder sie bei ihrer Rückkehr Repressalien auszusetzen¹²⁷.

Klärungsbedarf seitens der Schweizer Behörden

¹²⁶ Special Rapporteur on the human rights of migrants UN-Doc.-Nr. A/HRC/23/46, 2013: 9.

¹²⁷ Dass es manchen Schweizer Behörden in der Zusammenarbeit mit Polizeikräften aus Herkunftsstaaten zumindest an notwendiger Sensibilität mangelt, zeigt der Umstand, dass sie Mitgliedern der nigerianischen Drogenfahndungsbehörde (die sich im Rahmen der Migrationspartnerschaft mit Nigeria in der Schweiz befanden) Zutritt zu Asylzentren gewährten, in denen sich Asylsuchende befanden, die geltend machten, von den nigerianischen Behörden verfolgt zu werden: Bund vom 05.06.2013: <http://www.derbund.ch/bern/nachrichten/Polizei-verteidigt-Gastspiel-nigerianischer-Drogenfahnder/story/19825950> (zuletzt besucht am 27.07.2013); Bote der Urschweiz vom 27.04.2013: <http://www.bote.ch/boulevard/asylheim-schockt-nigerianische-polizisten> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

5.4 KONDITIONALISIERUNG DER RÜCKÜBERNAHME

Die Pflicht zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger gilt als Völkergewohnheitsrecht¹²⁸. Das bedeutet, dass es grundsätzlich keiner Verträge oder Partnerschaften bedarf, damit ein Staat verpflichtet ist seine eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Rückübernahmeabkommen erleichtern die Erfüllung der gewohnheitsrechtlichen Pflicht, indem sie die Bedingungen und die Organisation der Rückübernahme klären. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn die notwendige Kooperation mit den Herkunftsländern nicht sichergestellt ist.

gewohnheitsrechtliche Pflicht zur Rückübernahme

Da afrikanische Staaten dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen bisher nicht zugestimmt haben¹²⁹, sind Migrationspartnerschaften und andere partnerschaftliche Instrumente ein Versuch, einen Interessenausgleich zu finden. Die Rückübernahmepflicht wird dadurch institutionalisiert und in gewisser Weise konditionalisiert (d.h. von Bedingungen abhängig gemacht). So sehen sowohl das Abkommen mit der Demokratischen Republik Kongo und jenes mit Benin, als auch die Migrationspartnerschaft mit Tunesien vor, dass niemand mittellos zurückgeführt werden dürfe. Die Schweiz geht also eine Art Pflicht zur Rückkehrhilfe ein, auch für Fälle, die ansonsten keine Rückkehrhilfe mehr beanspruchen könnten. Durch die Konditionalisierung der Rückübernahmepflicht in Abkommen anerkennt die Schweiz eine Einschränkung des gewohnheitsrechtlichen Grundsatzes, wonach jeder Staat seine eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen hat¹³⁰.

Institutionalisierung und Konditionalisierung der Rückübernahmepflicht

Für Länder die ihrer Rückübernahmepflicht bisher ohne Gegenleistung nachgekommen sind, stellt sich die Frage, warum sie nicht auch eine Gegenleistung einfordern sollten, statt freiwillig und ohne Gegenleistung die eigenen Emigranten zurückzunehmen und weiterhin keine oder sehr beschränkte Möglichkeiten zu legaler Migration zu haben¹³¹. Die Durchsetzbarkeit einer an sich bestehenden völkerrechtlichen Pflicht könnte so faktisch immer stärker von einer Entschädigung abhängen. Angesichts der Zugeständnisse der Schweiz in den neueren Abkommen stellt

¹²⁸ Überblick zu der diesbezüglichen Diskussion: Panizzon 2010: Rz. 9 zu Art. 100 AuG. Diese völkerrechtliche Pflicht steht im Gegensatz zur Pflicht zur Rückübernahme von Transitmigranten, die das betroffene Land nur durchqueren wollten. Eine Rücknahmepflicht für solche Migranten würde durch ein entsprechendes Abkommen erst geschaffen.

¹²⁹ Achermann 2011: Übersicht, S.111 ff.

¹³⁰ Achermann 2011: 87.

¹³¹ Vergleiche hierzu auch die Einschätzung von Achermann 2011: 105.

sich die Frage, ob sich die Schweiz nicht langfristig in eine grössere Abhängigkeit bringt, als sie ohne die partnerschaftlichen Instrumente schon bestünde. Die Partnerländer werden merken oder haben bereits gemerkt, dass sie den Preis für eine Partnerschaft stetig erhöhen können. Für die Migrationsaussenpolitik entsteht also eine Dynamik der Konditionalisierung durch partnerschaftliche Instrumente, die unter anderem das Ziel der Rückführung haben. Diese könnte über Migrationsfragen hinaus auch auf weitere Bereiche der bilateralen Beziehung ausstrahlen:

So wie die Schweiz vergangenes Jahr dazu übergegangen ist, in allen internationalen Kontakten zu prüfen, ob sich diese mit migrationspolitischen Interessen verbinden lassen¹³², könnten auch ihre Partnerstaaten eine solche systematische Verknüpfung mit anderen Dossiers anstreben. So wäre es möglich, dass in Zukunft immer mehr Verhandlungen – auch zu migrationsunabhängigen Themen – mit Forderungen nach legaler Migration in die Schweiz, nach Substituten für legale Arbeitsmigration (z.B. Visums-Erleichterungen, Zugang zu Bildungs-Institutionen oder zu Praktika) oder nach finanziellen Ausgleichsleistungen oder Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit verbunden werden¹³³. Der Umstand, dass die Schweiz den Partnerländern in ihren migrationspolitischen Interessen nicht entgegen kommen kann, würde nicht nur die Beziehungen bezüglich Migration, sondern grundsätzlich die bilateralen Beziehungen belasten. Der grosse innenpolitische Druck, die Einwanderung einzudämmen, kann von den Partnerstaaten somit möglicherweise genutzt werden, um von der Schweiz in partnerschaftlichen Instrumenten der Migrationspolitik immer weitergehende Zugeständnisse zu fordern.

Auswirkungen
auf die Gesamt-
heit bilateraler
Beziehungen

Die Konditionalisierungs-Dynamik lässt sich tendenziell bereits in der Entwicklung von den Partnerschaften mit Westbalkan-Staaten hin zu Partnerschaften mit afrikanischen Staaten beobachten: Es zeigt sich, dass die neuen Partnerschaften deutlich detaillierter formuliert werden. Zudem macht die Schweiz grössere Zugeständnisse und geht vermehrt auf die Forderungen der Partnerstaaten ein¹³⁴.

Bereits zu be-
obachtende
Tendenz

¹³² Medienmitteilung BFM 06.10.2012: http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-06-152.html (zuletzt besucht am 23.08.2013).

¹³³ Hess 2008: 4 f.; spricht in diesem Zusammenhang von einer vermeintlich neo-kolonialistischen Politik, die aber unter anderem den „Bumerang-Effekt“ aufweise, dass Herkunftsstaaten selber immer öfter die „Migrations-Karte“ ausspielen würden.

¹³⁴ In Bezug auf die EU lässt sich zur Illustration dieser Tendenz das Beispiel einer gescheiterten Verhandlung über eine Mobility Partnership mit dem Senegal anführen: Kunz/Maisenbacher 2013: 213.

5.5 VERHANDLUNGSTECHNISCHE ÜBERLEGUNGEN

Verschiedentlich wird die blossе Tatsache, dass sich die Schweiz bereit sieht, mit anderen Ländern ein Abkommen zu schliessen, als grosszügige Haltung verstanden. Dass die schweizerischen Behörden auf diesen Eindruck von Entgegenkommen und von Grosszügigkeit Wert legen, zeigt ihr Hinweis darauf, Migrationspartnerschaften seien „privilegierte Instrumente“ für gewisse Staaten¹³⁵. Die in die Länge gezogenen Verhandlungen zum MoU mit Nigeria haben aber gezeigt, dass nicht nur die Schweiz ihre Interessensschwerpunkte vorgeben, sondern dass auch das Partnerland die seinigen wirksam einbringen kann.

Politisches
Instrument

Die Interessen der jeweiligen Partner sind sehr unterschiedlich. Dennoch dürften sie voneinander recht genau wissen, welche Agenda das Gegenüber verfolgt und dies für sich selbst auszunutzen versuchen. Partnerschaftliche Migrationsinstrumente können aber nur entstehen, wenn beide Staaten trotz dieser Ausgangslage über eine zumindest teilweise deckungsgleiche Interessensbasis verfügen. Dies gilt umso mehr für die bisherigen Migrationspartnerschaften, die nur auf Zusehen hin bestehen, solange sie „den beteiligten Parteien Vorteile“¹³⁶ bringen. Sie verfügen nicht nur über eine fragile gemeinsame Interessensbasis, sondern auch über eine fragile Stabilität. Wenn sich die Interessenlage des einen Partnerstaates ändert, dann muss der andere ihm entweder entgegenkommen, oder die Partnerschaft entfällt. Es ist bemerkenswert, dass Migrationspartnerschaften unverbindlich ausgestaltet werden, obwohl sie langfristig angelegt sind. Gerechtfertigt wird dies damit, dass die Partnerschaften „den Bedürfnissen beider Partner entsprechen“ und „anpassungsfähig“ bleiben müssten. Die Unverbindlichkeit sei deshalb gerade das Originelle an Migrationspartnerschaften¹³⁷.

Unstabilität trotz
Wunsch nach
Langfristigkeit?

Der Wert internationaler Abkommen liegt in der Regel aber darin, dass sie auch dann ihre Verbindlichkeit behalten, wenn sie gegen die Interessen des einen Partners durchgesetzt werden müssen. Üblicherweise korreliert ein langfristiges Engagement deshalb mit dem Wunsch nach einer höheren Verbindlichkeit. Verbindliche völkerrechtliche Verträge werden ebenfalls nur dann geschlossen, wenn sie den Bedürfnissen der

Flexibilität nur
bedingt über-
zeugender
Grund

¹³⁵ EDA Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008: 4.

¹³⁶ EDA Broschüre „Migrationspartnerchaften“ 2008: 3.

¹³⁷ Angenendt 2012: 16.

beteiligten Partner entsprechen. Sie können dann anhand des völkerrechtlichen Vertragsrechts an wandelnde Bedürfnisse angepasst oder gekündigt werden.

Es stellt sich die Frage, welche Gründe für das bewusste Vermeiden verbindlicher Regeln im Kontext von Migrationspartnerschaften sprechen. Es leuchtet ein, dass die beteiligten Staaten ein Interesse haben, nach aussen hin sichtbar miteinander über Migration zu verhandeln. Dass sie daneben nur über eine kleine und prekäre gemeinsame Interessensbasis verfügen – darauf wird noch zurückzukommen sein – manifestiert sich wohl auch im Wunsch nach Flexibilität und Unverbindlichkeit. Es fällt allerdings auf, dass die Bundesverwaltung in jüngster Zeit wieder vermehrt auf klassische, völkerrechtlich bindende Migrationsabkommen zurückgreift. Der partnerschaftliche Ansatz wird also durchaus verbindlich verankert, die Vorteile der Verbindlichkeit werden wieder hervorgehoben¹³⁸.

Prekäre gemeinsame Interessensbasis

5.6 ASYMMETRIE DER ÜBERPRÜFBARKEIT

Unabhängig von der Frage, wie verbindlich Migrationspartnerschaften und Migrationsabkommen sind und sein sollten, stellt sich die Frage, wie gut sich die Einhaltung der darin festgehaltenen Vereinbarungen überprüfen lässt. Auch diesbezüglich zeigt sich eine Asymmetrie zwischen der Schweiz und den Partnerstaaten:

Die Einhaltung der Verpflichtungen seitens der Schweiz lässt sich gut überprüfen. So können etwa die Zulassung von Auszubildenden aus dem Partnerland in der Schweiz, die Leistung einer zugesagten finanziellen Hilfe oder die grundsätzliche Leistung von Rückkehrhilfe leicht überprüft werden. Hingegen kann der Vorwurf, die Partnerstaaten hielten sich nicht an ihren Teil der Abmachung, nur schwer untermauert werden. So kann namentlich kaum kontrolliert werden, ob das Partnerland tatsächlich die Kapazitäten der eigenen Migrationsbehörden erhöht oder der Rückübernahmeverpflichtung besser nachkommt. Rückübernahmen von Personen werden vom Partnerland faktisch immer verhindert werden können mit dem Hinweis, es handle sich nicht um Landsleute oder die Rückübernahme könne nur unter Einhaltung der Grundrech-

Rückübernahmen lassen sich in der Regel vereiteln

¹³⁸ Vgl. dazu auch Panizzon 2013: Rz. 6, wonach seit 2011 wieder Migrationsabkommen abgeschlossen werden, weil die Rückübernahmeverpflichtung in Migrationspartnerschaften nur unbefriedigend eingefordert werden konnte.

te erfolgen, weshalb Rückführungen, die unter einem hohen Mass an Zwang erfolgen, nicht akzeptiert werden könnten¹³⁹. In solchen Fällen einen Verstoss gegen die Abmachungen in einer partnerschaftlichen Vereinbarung nachweisen zu können, wäre selbst dann praktisch unmöglich, wenn sich der Partnerstaat tatsächlich verpflichtet hätte.

Im Falle Nigerias hat sich die Anzahl der Rückführungen vom Jahre 2010 auf 2011 praktisch verdoppelt. Es kann allerdings schwierig nachgewiesen werden, ob dies aufgrund einer besseren Behördenzusammenarbeit oder auf die fast ein Jahr dauernde Blockierung der Rückführungen nach dem Tod eines nigerianischen Ausschaffungshäftlings im Frühling 2010 zurückzuführen ist. Was die Migrationspartnerschaft mit Tunesien betrifft, stellten die schweizerischen Behörden Ende 2012 fest, dass die Verfahren zur Identifizierung und Rückübernahme weggewiesener Personen vor tunesischen Behörden weiterhin schleppend verlaufen¹⁴⁰.

Bisherige Erfahrungen sind ambivalent

5.7 RISIKO DER ÜBERSCHÄTZTEN STEUERBARKEIT

Die Rhetorik von „Innovation“ und „neuen Ansätzen“ in der Migrationspolitik stellt ein nicht unerhebliches Risiko für die richtige Einschätzung der Steuerungsfähigkeit der Migrationsbewegungen durch Migrationspolitik dar. Sowohl das Vokabular des „Migrationsmanagements“ und der „Steuerung der Migrationsströme“, als auch die Fixierung auf temporäre Migration (die etwa in den Migrationspartnerschaften der EU zum Ausdruck kommt)¹⁴¹ zeugen von einer verbreiteten Überschätzung der Steuerbarkeit von Migrationsbewegungen, die den komplexen Wirkungszusammenhängen eines globalisierten Arbeitsmarktes nicht gerecht wird¹⁴². Auch bezüglich partnerschaftlicher Instrumente in der Migrationsaussenpolitik besteht diese Gefahr. Sie helfen die Illusion aufrecht zu erhalten, dass Migration sich wirksam steuern lasse.

Aufrechterhaltung einer Steuerungstillusion

So hat sich im Kontext von partnerschaftlichen Instrumenten zwar die Idee verbreitet, Migration könne auf Grund der Initiative und der unter-

Entwicklungspotential durch Anerkennung

¹³⁹ Der Bund 17.06.2011: <http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Bund-plant-wieder-Ausschaffungsfluege--%20ohne-Ganzkoerperfesselung/story/17357758> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

¹⁴⁰ Bericht Bundesrat Migrationsaussenpolitik 2011-2012: 7.

¹⁴¹ Siehe Statement von Stefano Manservigi, Director General DG Home Affairs bei der EU-Kommission, 25.05.2013: <http://www.partnersindialogue.com/past-events/migration-9102012/summary-of-debate.html> zuletzt besucht am 23.08.2013).

¹⁴² Vgl. zu diesen Konzepten Panizzon 2013: Rz. 103 m.w.H.

nehmerischen Kraft von Migrierenden positive Wirkung auf die Herkunfts- und Zielstaaten haben. Dieses erkannte Potential wird aber sogleich wieder in ein planwirtschaftliche Korsett gelegt, in dem keine Eigeninitiative von Migrierenden zugelassen wird, zu der nicht zuvor die beiden beteiligten Staaten ihr Einverständnis gegeben haben. Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik bleiben daher staats- und steuerungsorientierte Konzepte. Entgegen ihrem migrationsfreundlichen Duktus sind sie (noch) unbeeinflusst von der berechtigten Kritik an Entwicklungsstrategien, die auf einer zentralen Steuerung durch staatliche Akteure beruhen, die zu opportunistischem Verhalten neigen. Die Chance zu einer Delegation von Aufgaben an die Diaspora sowie zu einer Dezentralisierung und Entpolitisierung von Entwicklungszusammenarbeit ist in partnerschaftlichen Migrationsinstrumenten zwar grundsätzlich angelegt. Sie ist aber noch nicht ergriffen worden. Schon gar nicht können partnerschaftliche Instrumente in ihrer jetzigen Form das grosse Entwicklungspotential aktivieren, das in einer Migrationspolitik liegen würde, die individuelle Autonomie zulässt.

der Eigeninitiative Migrierender bisher nicht anerkannt

5.8 NEUBEWERTUNG DER MIGRATION ALS FAKTOR FÜR ENTWICKLUNG?

Innen- und aussenpolitische Migrationsinteressen und Diskussionen divergieren in der Schweiz stark. Während innenpolitisch der Druck gross ist, Migration einzuschränken, betont die Schweiz aussenpolitisch die Chancen von Migration für Entwicklung und die Wichtigkeit, Risiken der Migration zu verringern. Dabei bleibt die wichtigste Schwäche der partnerschaftlichen Instrumente, dass sie eine reguläre Arbeitsmigration aus Entwicklungsländern nicht ermöglichen können, obwohl genau diese Migration den grössten Risiken ausgesetzt ist und am stärksten auf den Schutz durch bilaterale Kooperation angewiesen wäre.

Innen- und Aussenpolitik divergieren

Der Fokus auf die Bekämpfung von irregulärer Migration bei den Migrationspartnerschaften beschreibt Niggli denn auch als einen missglückten Versuch, die irreguläre Migration zu „(...) dramatisieren, um die reguläre zu schützen“¹⁴³. In dieser Stigmatisierung irregulärer Migration spiegelt sich das Paradox von partnerschaftlichen Instrumenten in der Migrationsaussenpolitik: Sie haben zwar den Vorzug, Migration im politischen Bewusstsein erstmals auch als Chance für die Entwicklung der Herkunftsstaaten zu verankern. Diese positive Konnotation wird allerdings

Stigmatisierung der irregulären Migration verhindert Anerkennung des Entwicklungspotentials durch Migration

¹⁴³ Niggli 2011: 92.

strikt auf die reguläre Migration beschränkt, für die die Schweiz gerade keine Wege zu öffnen bereit ist. Das führt dazu, dass Migration aus Entwicklungsländern praktisch immer negativ dargestellt wird (und in Zusammenhang mit Schlepperwesen, wenn nicht mit Menschenhandel gebracht wird), da es für reguläre Migration aus diesen Staaten praktisch keine Wege gibt¹⁴⁴.

Dabei spricht vieles dafür, dass irreguläre Migration von ihrem Potential für die Entwicklung der Herkunftsstaaten zwar weit unter dem bleibt, was sie bewirken könnte, wenn sie legal stattfinden könnte. Für die Betroffenen, deren Angehörige und Arbeitgeber ist sie aber in der Regel dennoch lohnend, da sie ansonsten nicht stattfinden würde. Der vielbeschworene Paradigmenwechsel hin zu einer positiveren und umfassenderen Bewertung von Migration scheint daher auf halbem Weg stecken geblieben zu sein.

5.9 SEITENBLICK: KONDITIONALISIERUNG VON EZA

Die Konditionalisierung von Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit in partnerschaftlichen Instrumenten der Migrationsausserpolitik wird nachfolgend nur überblicksartig diskutiert – für eine vertiefte Darstellung dieser Thematik sei hier auf das letztjährige Diskussionspapier des *foraus*-Programms Migration verwiesen¹⁴⁵.

Konditionalisierung von EZA-Leistungen ist grundsätzlich problematisch

Die Konditionalisierung von EZA-Leistungen ist aus verschiedenen Gründen grundsätzlich problematisch. Sie birgt namentlich das Risiko, dass die – ohnehin knappen – Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und Strukturhilfe nach anderen Gesichtspunkten eingesetzt werden könnten, als nach dem Gesichtspunkt des grösstmöglichen Entwicklungspotentials. Demgegenüber erscheint es unwahrscheinlich, dass durch die Verknüpfung von EZA mit Bedingungen Einfluss auf Migrationsbewegungen genommen werden kann. Hinzu kommt, dass die Gelder der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in den Herkunftsländern irregulär Migrierender aus einem gesamtwirtschaftlichen Standpunkt kaum ins Gewicht fallen.

¹⁴⁴ Siehe Kapitel 5.3 zu den Risiken dieser Stigmatisierung im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit.

¹⁴⁵ Eichenauer/Menet/Schlegel 2012.

In Betracht fällt sowohl der Versuch einer reaktiven, als auch einer proaktiven Einflussnahme auf partnerschaftliche Instrumente durch EZA. Ersteres wäre der Fall, wenn ein Herkunftsstaat, der substantielle Beiträge aus der Schweizer EZA erhält, nicht willens ist, eine Partnerschaft einzugehen. Ihm würden dann die Mittel entzogen, um ihn für sein unkooperatives Verhalten zu sanktionieren. Letzteres, wenn Staaten durch eine substantielle Erhöhung des schweizerischen Engagements vor Ort erhalten, um so ihre Bereitschaft zu steigern, sich auf eine Partnerschaft einzulassen.

Proaktive oder reaktive Einflussnahme auf partnerschaftliche Instrumente durch EZA möglich

Die Migrationspartnerschaft mit Tunesien wurde wenige Monate nach der erheblichen Verstärkung des schweizerischen Engagements in Nordafrika unterzeichnet¹⁴⁶. Es ist von aussen her schwierig zu beurteilen, ob die substantielle Erhöhung von Strukturhilfe an Tunesien und die Aufnahme Tunesiens als Schwerpunktland des SECO¹⁴⁷ im Hinblick auf eine angestrebte Migrationspartnerschaft geschah und ob sie für Tunesien dafür entscheidend war, sich auf eine Partnerschaft einzulassen. Soweit die vom Bundesrat suggerierte Kausalität zwischen EZA-Leistungen und Kooperationsbereitschaft besteht¹⁴⁸, zeigt das Beispiel Tunesien, dass allenfalls durch die vorangehende Erhöhung des EZA-Engagements eine Lenkungswirkung erzielt werden kann – eher nicht hingegen mit dem angedrohten Entzug von EZA.

Druckmittel wirkt eher bei Erhöhung des Engagements

Es scheint hingegen klar, dass die Abhängigkeit der Partnerstaaten von Schweizer Zuwendungen in demselben Masse sinkt, in dem das Interesse der Schweiz an einer funktionierenden Rückführung steigt. Auf Unterstützung durch EZA sind besonders jene Staaten angewiesen, die auf keine andere Zuflüsse von Kapital, insbesondere auf keine Rimesen zählen können. Sobald ein Staat im Konfliktfall entscheiden muss, ob er einen Rückgang an Rimessen oder einen Wegfall von EZA riskieren will, scheint es naheliegend, sich für die Rimessen zu entscheiden, da die Volumina in der Regel deutlich grösser sind als die der EZA, (vgl. für das Beispiel Nigeria Tabelle 1). Rimessen entwickeln sich zudem dynamischer und sind robuster gegen Rezessionen¹⁴⁹. Die Aussicht auf

¹⁴⁶ Bericht Bundesrat Migrationsaussenpolitik 2011-2012: 7.

¹⁴⁷ SECO: <http://www.seco-cooperation.admin.ch/aktuell/highlights/05022/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 06.10.2012).

¹⁴⁸ Bericht Bundesrat Migrationsaussenpolitik 2011-2012: 7.

¹⁴⁹ Für die erstaunliche Stabilität der Rimessen während der Finanzkrise ab 2008 siehe etwa Medienmitteilung Weltbank 14.06.2012:

Rimessen in der Beurteilung einer aussenpolitischen Strategie eines Herkunftsstaates dürfte deshalb deutlich mehr ins Gewicht fallen, als eine gesteigerte oder zumindest gleichbleibende Entwicklungshilfe. Staaten, die bereits Rimessen beziehen und dadurch vermutlich ein Schweizer Wunschkandidat für partnerschaftliche Migrationsinstrumente wären, hätten ein immer kleineres Interesse und Bedürfnis an EZA. Die Konditionalisierung der EZA durch partnerschaftliche Migrationsinstrumenten ist damit ein Hebel, der umso kleiner wird, je notwendiger er wäre.

5.10 DIE CHANCE ZU EINER AUSGEGLICHTENEN PARTNERSCHAFT

An einer Reduktion der Migration haben grundsätzlich weder die Herkunftsstaaten, noch deren Einwohner/innen ein Interesse. Migration bietet potentiellen Migranten/innen eine Fülle wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten, Wege aus der Armut und Entwicklungschancen. Eine echte Partnerschaft mit einem Staat, der die Interessen seiner eigenen Einwohner/innen ernsthaft berücksichtigt, kann also im Wesentlichen nach zwei Szenarien verlaufen:

unterschätzte
Vorteile einer
liberalen Migra-
tionspolitik

Entweder sie ermöglicht Migration in dem Ausmass, in welchem sie für den Partnerstaat von Interesse wäre. Dann wird die ursprüngliche Motivation für eine Migrationspartnerschaft – die Reduktion der Zuwanderung – hinfällig. Oder die Schweiz entschädigt den Partnerstaat für das Interesse, welches er an der Auswanderung seiner Bürger hat. Wenn die Schweiz das tun möchte, sollte Klarheit darüber bestehen, wie gross die potentiellen Vorteile einer liberalisierten Migrationspolitik für die Herkunftsstaaten sind: Sehr wahrscheinlich sehr viel grösser, als was die Schweiz zu entschädigen willens und in der Lage wäre.

In dieser Ausgangslage für weitere Verhandlungen liegt die Möglichkeit, dass sich Migrationspartnerschaften und andere partnerschaftliche Instrumente allmählich dem annähern, was sie zu sein vorgeben: Partnerschaften mit den Herkunftsstaaten, in denen gleichberechtigte Staaten auf Augenhöhe ihre Interessen einbringen. Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass partnerschaftliche Instrumente den Zweck noch erfül-

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23219391~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html> (zuletzt besucht am 27.07.2013).

len, zu dem sie in der Schweiz populär gemacht worden sind: Um Zuwanderung zu reduzieren oder doch wenigstens zu „managen“¹⁵⁰. Im Gegenteil könnten sie sich als Treiber von Kreativität erweisen, wie allmählich legale Zugangsmöglichkeiten zum Schweizer Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige geschaffen werden können. Nur so haben diese Partnerschaften Aussicht darauf, langfristig als tatsächlich partnerschaftliche Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu bestehen. Diese Veränderung des Grundverständnisses über partnerschaftliche Instrumente und seine möglichen Konsequenzen müssten von der schweizerischen Bevölkerung aber akzeptiert werden.

5.11 WIN-WIN ODER WIN-WIN-WIN?

Die Interessen von Herkunftsstaaten und von Migrierenden sind in der Regel nicht immer deckungsgleich. Auch wenn es zutrifft, dass partnerschaftliche Instrumente der Migrationspolitik eine win-win-Situation für die beteiligten Staaten schaffen wollen, ist deshalb noch nicht sicher, ob dadurch auch eine win-win-win-Situation entsteht, von der die betroffenen Migrierenden ebenfalls profitieren können. Migrationspartnerschaften (wie die mit Nigeria) lassen den möglichen Nutzen für die betroffenen Migrierenden zwar nicht unbeachtet. Bereits die Formulierung, die Partnerschaft werde aufrechterhalten, solange sie „den beteiligten Parteien Vorteile bringt“¹⁵¹, deutet aber darauf hin, dass die Interessen der Migrierenden nicht im Vordergrund stehen. Namentlich bleibt fraglich, inwiefern die Interessen der Betroffenen bei einer Rückschaffung in ihr Herkunftsland berücksichtigt werden. Es besteht daher die Gefahr, dass partnerschaftliche Instrumente im Migrationsbereich Vereinbarungen zweier Staaten zu Ungunsten der Betroffenen sind.

Abkommen zu
Ungunsten
Dritter?

Wo immer eine Bilanz über partnerschaftliche Instrumente gewagt wird, sollte daher berücksichtigt werden, dass die Interessen der letztlich Betroffenen von opportunistischen und wenig demokratischen Regierungen vertreten werden. Partnerschaften werfen daher nicht unerhebliche Prinzipal-Agenten-Probleme¹⁵² auf. Da sie – von Unterstützungsmög-

Je mehr Demo-
katie desto
weniger Bereit-
schaft zu Rück-
führungs-
Abkommen

¹⁵⁰ So die Wortwahl des Sonderbotschafters für Migration und Entwicklung, Eduard Gnesa am 09.10.2012: <http://www.partnersindialogue.com/past-events/migration-9102012/summary-of-debate.html> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

¹⁵¹ EDA Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008: 3.

¹⁵² Prinzipal-Agenten-Probleme sind Konstellationen, in denen ein Beauftragter (Agent) gegenüber dem Auftraggeber (Prinzipal) über einen Informationsvorsprung verfügt, den er zu seinen eigenen Gunsten statt zu Gunsten des Auftraggebers nutzen kann. Vorliegend sind die potentiell Migrierenden Prinzipale und die Regierung ihr Agent. Es besteht die Gefahr, dass die Re-

lichkeiten durch Diasporaprojekte abgesehen – kaum Eigeninitiative der Betroffenen zulassen, bieten sie auch wenig Raum, eine schlechte Vertretung durch die eigene Regierung überwinden zu können. Je demokratischer ein Partnerstaat aber ist, desto weniger wird er daran interessiert sein, der Schweiz bei der Umsetzung einer repressiven Migrationspolitik zu helfen. Die Interessenvertretung einer demokratischen Regierung bedeutet im Zusammenhang mit Migration nämlich insbesondere, legale Migrationswege für ihre Bürger/innen zu erschliessen.

gierung den Wissensvorsprung, den sie in Verhandlungen mit Partnerstaaten erwirbt nicht zur Förderung des Gemeinwohls nutzt, sondern zur Förderung der Interessen der Regierungsmitglieder.

6 FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Es stellt sich die Frage, wie gross der Nutzen partnerschaftlicher Instrumente in der schweizerischen Migrationsausserpolitik momentan tatsächlich ist. Die Auswahl der Länder in Afrika, mit denen Migrationspartnerschaften bestehen, deutet darauf hin, dass sie für die Schweiz überwiegend der Durchsetzung der Wegweisung dienen.

Solange dies das zentrale Ziel partnerschaftlicher Instrumente bleibt, wird sich die Schweiz tendenziell in eine grössere Abhängigkeit von den Herkunftsstaaten begeben. Die Partnerstaaten können den grossen innenpolitischen Druck in der Schweiz ausnutzen, um weitergehende Zugeständnisse der Schweiz zu erwirken. Erst wenn der innenpolitische Druck sinkt, Zuwanderung um jeden Preis zu reduzieren, gewinnt die Schweiz auch die Freiheit, nur jene Partnerschaften einzugehen, die tatsächlich ihren Interessen entsprechen.

Fixierung auf
Rückkehr

Dass sich durch Migrationspartnerschaften das Machtgefälle zum Partnerstaat verringert, ist auch eine Chance. Dadurch entsteht die Möglichkeit, dass sich trotz der unterschiedlichen Interessen eine tatsächliche Partnerschaft entwickelt, die dem Partnerstaat substantiellen Nutzen bringt – und mehr darstellt, als ein kaschiertes Rückführungsabkommen, welches den Anschein von Partnerschaftlichkeit erwecken möchte. Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsausserpolitik beinhalten durchaus das Potential zu echten Partnerschaften mit einer stabilen, langfristigen Interessensbasis auf Seiten des Partnerstaates. Ob die Schweiz zu einem echten Interessensausgleich bereit ist, scheint momentan allerdings fraglich. Partnerschaftliche Instrumente dürfen zurzeit deshalb nicht überschätzt und insbesondere nicht primär als Instrument zur Steuerung oder Eindämmung von Migration verstanden werden. Es ist unwahrscheinlich, dass die Schweiz ihren Partnerstaaten einen Ersatz anbieten kann, der in seinem Wert der Migration (Rimessen, Know-How-Transfers und Kontakten) entspricht, die durch eine Partnerschaft unterbunden werden soll.

schumpfendes
Machtgefälle als
Chance

Aus den Erkenntnissen dieses Diskussionspapiers ergeben sich daher die folgenden Empfehlungen an das Parlament und an die Akteure, welche für die Planung, Aushandlung und Pflege partnerschaftlicher Instrumente in der Migrationsausserpolitik zuständig sind:

Empfehlungen

- Ohne die Möglichkeit, den Arbeitsmarkt gegenüber Bürger/innen des Partnerstaates zu öffnen, bleibt die gemeinsame Interessensbasis für eine Partnerschaft notwendigerweise prekär und

unberechenbar. Eine echte Partnerschaft, die auf einem tatsächlichen Interessensausgleich unter gleichwertigen Partnern beruht, wird unter diesen Umständen nur in Ausnahmefällen entstehen können. Migrationspartnerschaften sollten daher zum Ausgangspunkt genommen werden, über die Möglichkeit einer stellenweisen Liberalisierung der Arbeitsmigration für Drittstaatsangehörige nachzudenken und Modelle der schrittweisen Öffnung des Arbeitsmarktes zu entwerfen.

- Solange keine Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs angestrebt wird, muss das Risiko minimiert werden, dass Herkunftsstaaten in Migrationspartnerschaften immer weitergehende Gegenleistungen für eine funktionierende Rückführung einfordern können. Eine naheliegende Möglichkeit dieses Risiko zu reduzieren besteht darin, die innenpolitische Fixierung auf die Beschränkung der Zuwanderung und die Durchsetzung der Wegweisungen zu lockern – und stattdessen etwa demografische, individualrechtliche und entwicklungspolitische Ziele stärker zu gewichten.
- Selbst wenn die Partnerstaaten einen Interessensausgleich untereinander herstellen können bleibt unklar, wie die Interessen der betroffenen und der potentiell Migrierenden in die Partnerschaft mit einfließen (können). Die Schweiz sollte deshalb darlegen, wie sie dies sicherstellen will – und wie verhindert wird, dass die Partnerschaft zu einem Pakt zwischen zwei Staaten zu Ungunsten der Betroffenen wird. Sie sollte dafür sorgen, dass Migrierende Einfluss auf den Inhalt der partnerschaftlichen Instrumente nehmen können.
- Soweit partnerschaftliche Instrumente eine Zusammenarbeit in polizeilichen Belangen beinhalten, muss die Schweiz sicherstellen, dass die zusätzlichen polizeilichen Kapazitäten vor Ort nicht zur Verletzung von Grundrechten genutzt werden können. Durch die Mitgestaltung der Migrationspolitik von Partnerstaaten entsteht auch eine Mitverantwortung dafür, dass diese grundrechtskonform ist. Insbesondere muss das Recht, das eigene Land zu verlassen und das Recht, Asyl zu suchen in jedem Fall gewährleistet bleiben.
- Die Schweiz sollte mittels geeigneter Massnahmen ausserdem verhindern, dass die (dank Partnerschaften) neu gewonnenen polizeilichen Kapazitäten in Herkunftsstaaten zur Unterbindung traditioneller oder neu einsetzender Migrationsbewegungen genutzt werden, die für den Aufbau regionaler Märkte wichtig sind. Dies ist auch der Kohärenz der schweizerischen Migrationsausserpoli-

tik mit der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik geschuldet.

- Leistungen in der Entwicklungszusammenarbeit sollten nur mit grosser Zurückhaltung eingesetzt werden, um eine Kooperation im Bereich der Migration herbeizuführen. Eine solche Konditionalisierung führt zu einer falschen Zuordnung von Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit; eine Lenkungswirkung wird mit grosser Wahrscheinlichkeit verfehlt.
- Schliesslich sollte die Schweiz klare und überprüfbare Kriterien dafür entwickeln, wann partnerschaftliche Instrumente für die Migrationsaussenpolitik eingesetzt werden sollen und welches Instrument in welchen Fällen zur Anwendung gelangt. Auch sollten klarere Kriterien entwickelt werden, welche Staaten sich für welchen Typ von partnerschaftlichem Instrument eignen. Dabei ist insbesondere an folgende Massnahmen zu denken:
 1. Es braucht klare Kriterien, nach denen die Staaten bestimmt werden können, die sich für Partnerschaften eignen¹⁵³.
 2. Es sollte mehr Klarheit entstehen bezüglich der Form von Migrationspartnerschaften. Wo diese aufgrund des Bindungswillens der Parteien faktisch verbindliche Staatsverträge darstellen, müssen sie auch als solche abgeschlossen werden und das dafür vorgesehene Verfahren durchlaufen. Die zunehmende Informalisierungstendenz¹⁵⁴ im Bereich der Migrationsaussenpolitik ist problematisch und sollte nicht weiter ausgebaut werden.
 3. Für jede Partnerschaft sollte für einen bestimmten Zeitraum eine Reihe von überprüfbaren Zielen formuliert werden.
 4. Die Transparenz bezüglich der oben formulierten Kriterien und Massnahmen sollte verbessert werden, damit eine unabhängige Überprüfung des Nutzens der partnerschaftlichen Instrumente möglich wird.

¹⁵³ Der Bundesrat hat den diesbezüglichen Handlungsbedarf 2011 anerkannt, vgl. EDA „Bericht über die internationale Migrationsszusammenarbeit“ 2011: 12.

¹⁵⁴ Vgl. dazu Panizzon 2013: Rz. 15 mit weiteren Hinweisen.

LITERATURVERZEICHNIS

LITERATUR

- ACHERMANN Alberto, Rückübernahmeabkommen: Die Praxis der Schweiz, in: Achermann Alberto et al. (Hrsg.): Jahrbuch Migrationsrecht 2011/2012, Bern: Stämpfli 2012.
- ACHERMANN Alberto/STURM Evelyne, Internationale Entwicklungen mit Bedeutung für die Schweiz, in: Achermann Alberto et al. (Hrsg.): Jahrbuch Migrationsrecht 2011/2012, Bern: Stämpfli 2012.
- ADEPOJU Aderanti, Migration in West Africa, A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005;
http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS8.pdf (zuletzt besucht am 24.08.2013).
- ANGENENDT Steffen, Migration, Mobilität und Entwicklung, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin: 2012.
- BISONG Amanda, Implementation of the Switzerland-Nigeria Migration Partnership Agreement, Masterthesis World Trade Institute Bern 2012.
- EICHENAUER Vera/MENET Joanna/SCHLEGEL Stefan, Verhindert wirtschaftliche Entwicklung Migration?, foraus-Diskussionspapier Nr. 12, 2012, online unter http://www.foraus.ch/media/medialibrary/2012/07/foraus_Diskussionspapier_Verhindert_wirtschaftliches_Entwicklung_Migration.pdf (zuletzt besucht am 27.07.2013).
- GRAF Samuel, Migrationspartnerschaften: Potentiale und Grenzen des neuen Ansatzes der Schweizer Migrationspolitik, Bachelorarbeit, Zürich, Universität Zürich: 2009.
- HESS Sabine, Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy, Paper for the Workshop in Sussex: "Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit", 2008;
http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pol.ed.ac.uk%2F_data%2Fassets%2Fword_doc%2F0019%2F23068%2FPaper_for_the_Workshop_in_Sussex_0808.doc&ei=Nd_zUaDYHcnR7AbhoYDYCw&usg=AFQjCNHJ0TrRojR6gzzJQ7LggHZuOfHGVA&bvm=bv.49784469,d.ZGU (zuletzt besucht am 27.07.2013).
- KASER Eric/SCHENKER Saskia, Rückkehrhilfe der Schweiz : Bilanz und Perspektiven, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 2008, S. 207-220; online unter <http://sjep.revues.org/344#authors> (zuletzt besucht am 03.08.2013).

- KUNZ Rahel/MAISENBACHER Julia, Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships, in: *Migration Studies* vol.1/ nr. 2, 2013, S. 196-220.
- KÜNZLI Jörg, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)* Band 128 (2009) I, Heft 1, S. 54 ff.
- LIECHTI Therese/BUDOWSKI Monica, Migrationspartnerschaften. Ein neuer Ansatz der Schweiz?, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, 27.02.2008; <http://sjep.revues.org/347> (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- MAISENBACHER Julia/STUCKY Rachel, Die Migrationspartnerschaften zwischen der Schweiz und Serbien und Bosnien-Herzegowina, Luzern, Universität Luzern: 2011.
- MONA Martino, *Das Recht auf Immigration*, Basel: Helbing und Lichtenhahn Verlag 2007.
- NIGGLI Peter, Migrationspartnerschaften: Ein guter Ansatz mit engen Grenzen, in *terra cognita* 18/2011, S. 90 ff. online unter <http://www.terra-cognita.ch/18/niggli.pdf> (zuletzt besucht am 27.07.2013).
- OSHEWOLO Segun, Galloping poverty in Nigeria: An appraisal of the government's interventionist policies, in: *Journal of Sustainable Development in Africa*, vol. 12, no. 6, 2010; http://www.jsd-afri-ca.com/Jsda/V12No6_Fall2010_B/PDF/Galloping%20Poverty%20in%20Nigeria.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- PANIZZON Marion, Partenariats migratoires suisses et accords de coopération migratoire : gestion ou gouvernance des migrations internationales ?, in: *Jusletter* 24. Juni 2013.
- PANIZZON Marion, Franco-African pacts on migration, Bilateralism revisited in multilayered migration governance, in: Rahel Kunz/Sandra Lavenex/Marion Panizzon (Hrsg.): *Multilayered Migration Governance, The promise of partnership*, New York: Routledge 2011.
- PANIZZON Marion, Art. 100, in: Martina Caroni/Thomas Gächter/Daniela Thurnherr (Hrsg.): *Stämpfli Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Bern: Stämpfli 2010.
- PARKES Roderick, EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?, in: *European Journal of Migration and Law*, 11/ 2011, S. 327-345.
- RITTENER Odile/LOSADA Rosa Maria/PERRIARD Laurent/TOSCANO Stefano, Swiss Migration Partnerships – A paradigm shift, in: Rahel Kunz/Sandra

Lavenex/Marion Panizzon (Hrsg.): Multilayered Migration Governance, The promise of partnership, New York: Routledge 2011.

SCHOLER Martine/SIEBER Anja, Vom Umgang mit zwei Lebenswelten – Die Rückkehr in ein zerstörtes Land: Bosnische Jugendliche im Spannungsfeld zwischen Rückkehr und Reintegration, Zürich: Edition Soziothek 2001.

SIEBER-GASSER Charlotte, Variationen der Regionalen Personenfreizügigkeit, in: Jusletter 18. März 2013.

UEBERSAX Peter, Das AuG von 2005: zwischen Erwartungen und Erfahrungen, in: Alberto Achermann et al. (Hrsg.): Jahrbuch Migrationsrecht 2011/2012, Bern: Stämpfli 2012.

MATERIALIEN

Bundesamt für Migration (BFM):

- Total Asylgesuche 1986-2013
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/ueb_ersichten/gesuche-nation-1986-2013-d.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- Asylstatistik 2011
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf> (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- Asylstatistik 2010
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Bundesamt für Statistik (BFS):

- STAT-TAB; Bevölkerungsstatistik bei Demographische Komponenten, Staatsangehörigkeit (Land) und Statistikjahr
http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-01-3A51&ti=Nationalit%20tenstatistik%2C+1981%2D2010%3A+Nationalit%20nach+Staaten%2C+demographische+Komponente%2C+Geschlecht&path=../Database/German_01%20-%20Bev%20lkerung/01.3%20-%20Migration%20und%20Integration/&lang=1&prod=01&openChild=true&secprod=3 (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- STAT-TAB; Wohnbevölkerung bei Region, Land der Staatsangehörigkeit, Alter (Kategorie), Anwesenheitsbewilligung, Statistikjahr, Geschlecht und Bevölkerungstyp. <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-01-3A01&ti=St%20ndige+und+Nichtst%20ndige+Wohnbev%20lkerung+nach+Region%2C+Geschlecht%2C+Nationalit%20t%2C++Anwesenheitsbewilligung+>

und+Alter&path=../Database/German_01%20-%20Bev%F6lkerung/01.3%20-%20Migration%20und%20Integration/&lang=1&prod=01&openChild=true&secprod=3 (zuletzt besucht am 23.08.2013).

- Anerkannte Flüchtlinge nach detaillierter Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter, 2010
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>
 (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Bundesrat:

- Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsausserpolitik 2011-2012, vom 18.06.2013: Bericht Bundesrat Migrationsausserpolitik 2011-2012.
- Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Hitpold (11.3689), 30.10.2012.
- Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof und der Motion 10.3721 Brändli), 2012.
- Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7.12.2012, BBl 2013 291.

Commissioner for Human Rights; Council of Europe: 1st Quarterly Activity-Report 2013; CommDH(2013)10.

Curia vista 12.5098 - Fragestunde. Frage Pieren Nadja. Migrationspartnerschaft mit Nigeria. Wie weiter?

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA):

- Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit 2011
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/migr.Par.0033.File.tmp/Bericht%20Int%20%20Migrationszusammenarbeit_16%2002%202011_D.pdf
 (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- Broschüre „Migrationspartnerschaften“ 2008
http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/migr/migpa.Par.0001.File.tmp/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf
 (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD):

- Memorandum of Understanding zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Nigeria über den Abschluss einer Migrationspartnerschaft: MoU Migrationspartnerschaft Nigeria
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/intern>

ationale_rechtsquellen/keine-sr-nr/20110214-mou-NGA-d.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).

- Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Januar 2004 zuhanden der ausserpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, überarbeitet im Mai 2004, VPB 68.83.

Federal Ministry of Labour and Productivity (Nigeria), Labour Migration Policy for Nigeria, Revised December 2010,
<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/abuja/download/labourmigrationpolicy.pdf> (zuletzt besucht am 24.08.2013).

IDAG, Schlussbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration. Bern 2004
www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rueckkehr/040623e_ber-d.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Internationale Organisation für Migration (IOM):

- Bosnia and Herzegovina Migration Profile. Ljubljana: IOM 2007,
http://www.iom.hu/PDF/migration_profiles2007/Bosnia_Herzegovina_2007.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme, Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext, 3. Auflage, Bern 2007.

Runder Tisch Migration: Bericht zur Schweizerischen Migrationspolitik 2030, Juni 2011,
http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/Migrationspolitik_2030.pdf (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Secretary General of the European Commission (SEC): Commission Staff Working Document - Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration, Brüssel, 21.09.2009, <http://www.enpi-info.eu/library/content/mobility-partnerships-tool-global-approach-migration> (zuletzt besucht am 23.08.2013).

Special Rapporteur on the human rights of migrants: Regional study: management of the external border of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 24. April 2013, UN-Doc.-Nr. A/HRC/23/46.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Länderinformation Bundesrepublik Nigeria, Stand vom 08.01.2013,
<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00561/00562/> (zuletzt besucht am 24.08.2013).

World Bank:

- The migration and remittances factbook. 2nd edition. Washington DC: World Bank Factbook 2011. <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances> (zuletzt besucht am 23.08.2013).
- World Databank Nigeria, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/country/nigeria> (zuletzt besucht am 24.08.2013).