

Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Migration ist ein komplexes Phänomen, das sich mit der Globalisierung zusätzlich verstärkt hat. Die Komplexität der Migration spiegelt sich in den unterschiedlichen Interessen der schweizerischen Migrationsaussenpolitik wider. Es ist zum Beispiel im Interesse der Schweiz, sowohl die für die Schweizer Wirtschaft erforderliche reguläre Migration zu fördern als auch in Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen und ihrer humanitären Tradition Flüchtlinge zu schützen oder die Rückkehr von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus voranzutreiben. Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz steht vor zahlreichen Herausforderungen (Wahrnehmung der Migration, reguläre Migration, irreguläre Migration, Rückkehr, Schutzgewährung, Migration und Entwicklung, Migrationspolitik der Europäischen Union, globale Gouvernanz der internationalen Migrationsströme). Um ihre Migrationsaussenpolitik konkret umzusetzen und den Herausforderungen zu begegnen, hat die Schweiz dementsprechend eine Reihe von Instrumenten entwickelt. Diese Instrumente fassen auf drei Prinzipien: Erstens verfolgt die Schweiz in Bezug auf die Migration einen umfassenden Ansatz, d. h. einen Ansatz, bei dem sowohl die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen der Migration als auch deren Herausforderungen (z. B. irreguläre Migration, Rückkehr, Menschenhandel) beachtet werden. Zweitens fördert die Schweiz die enge partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern und die ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Akteure. Drittens stellt die Schweiz eine enge interdepartementale Zusammenarbeit sicher, um eine kohärente Migrationspolitik zu gewährleisten und um die im Rahmen des ganzheitlichen Ansatzes auf dem Gebiet der Migration entwickelten Instrumente angemessen anzuwenden. Die wichtigsten Instrumente sind der internationale Migrationsdialog, die Migrationspartnerschaften, die Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen (Protection in the Region) sowie die Rückkehrhilfe- und Strukturhilfeprogramme.

- Die gegenwärtige Ausrichtung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik hat sich bewährt. Zudem wurden in den letzten Jahren mehrere vielversprechende Instrumente entwickelt. Zur Erhöhung der Wirksamkeit müssen die aktuellen Instrumente, insbesondere die Migrationspartnerschaften, die «Protection in the Region»-Programme und der internationale Migrationsdialog, jedoch verstärkt umgesetzt werden. Über die Wirksamkeit der Migrationspolitik hinaus geht es auch um die Glaubwürdigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene und gegenüber ihren bilateralen Partnern. Das Monitoring und die Evaluation dieser Instrumente zum gegebenen Zeitpunkt werden in der Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit sichergestellt.
- Es ist eine neue, einfachere, klarere Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit erforderlich, in der alle relevanten Stellen der Bundesverwaltung einbezogen sind. Das *Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum)* wird zum wichtigsten strategischen Gremium für die interdepartementale Zusammenarbeit in Migrationsfragen ausgebaut. Das IAM-Plenum wird zweimal jährlich abgehalten. In migrationsaussenpolitischen Fragen wird es vom Eidgenössischen Justiz- und

Polizeidepartement (EJPD) und vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gemeinsam, in integrations- und migrationsinnenpolitischen Fragen vom EJPD allein präsiert. Durch die parallele Behandlung integrations- und migrationsausserpolitischen Fragen soll eine kohärentere schweizerische Migrationspolitik erreicht werden. Die gegenwärtige Struktur zur Koordination der Integrationsfragen mit drei dem IAM-Plenum unterstellten Arbeitsgruppen wird beibehalten.

- Die *Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR)* und der *Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss)* werden durch ein einziges operatives Gremium, den *Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss)*, ersetzt. Der IMZ-Ausschuss koordiniert die operative Umsetzung aller migrationsausserpolitischen Instrumente der Schweiz (z. B. Migrationspartnerschaften, Rückkehrhilfeprogramme, «Protection in the Region»-Programme). Der Ausschuss liefert die Denkanstösse für das strategische Gremium (IAM-Plenum) und leitet die verschiedenen thematischen oder geografischen Arbeitsgruppen. Er gewährleistet weiter die Koordination der finanziellen Verpflichtungen der verschiedenen Bundesstellen im Rahmen der prioritären Programme. Der IMZ-Ausschuss steht unter dem gemeinsamen Vorsitz des Bundesamts für Migration (BFM), der Politischen Abteilung IV (PA IV) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und trifft sich mindestens sechs Mal pro Jahr.
- Zur angemessenen Umsetzung der migrationsausserpolitischen Instrumente der Schweiz sind mehr finanzielle Ressourcen nötig. Dies umso mehr, als der 1999 vom Bundesrat gewährte Rahmenkredit für die Rückkehrhilfe (ILR) ausgeschöpft ist. Die Schlüsselstellen der Bundesverwaltung im Bereich der Migration (BFM, DEZA, PA IV) verpflichten sich – im Rahmen ihres Mandats – mehr Ressourcen für die Umsetzung der schweizerischen Migrationsausserpolitik bereitzustellen, z. B. über Botschaften des Bundesrates zu den Aktivitäten der DEZA und der PA IV. Besonders das BFM, als für die schweizerische Migrationspolitik zuständiges Amt, wird im Einvernehmen mit dem EDA und mit dessen Unterstützung die erforderlichen Schritte einleiten, um einen Verpflichtungskredit für die Aktivitäten und Projekte im Zusammenhang mit Artikel 100 AuG¹ zu erhalten. Dies, um seine Verpflichtungen im Bereich der internationalen Migration zu finanzieren und um damit zur angemessenen Finanzierung der verschiedenen Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik beizutragen.
- Das IAM-Plenum erstellt für das EJPD und das EDA jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates. Der Bericht soll als Grundlage für die Festlegung der migrationsausserpolitischen Prioritäten für das Folgejahr oder auch mittelfristig dienen. Er kann auch als Grundlage für Berichte zuhanden des Parlaments verwendet werden.

¹ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
 - 1.1. Begründung des Berichts
 - 1.2. Ziele des Berichts

2. Ausgangslage
 - 2.1. Die internationale Migration heute
 - 2.2. Interessen der Schweiz und migrationsaussenpolitische Ziele
 - 2.3. Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich der internationalen Migration

3. Wichtigste Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik
 - 3.1. Internationaler und regionaler Migrationsdialog
 - 3.2. Bilaterale Migrationsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA
 - 3.3. Migrationspartnerschaften
 - 3.4. Protection in the Region (PiR)
 - 3.5. Rückkehrhilfe und Strukturhilfe
 - 3.6. Prävention irregulärer Migration (PiM)

4. Wichtigste Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung
 - 4.1. Wichtigste Akteure in der Bundesverwaltung
 - 4.2. Andere wichtige Akteure in der Schweiz
 - 4.3. Wichtige regionale und internationale Partner der Schweiz

5. Stärken und Schwächen der aktuellen Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik

6. Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit
 - 6.1. Aktuelle Struktur: Beschreibung, Stärken und Schwächen
 - 6.2. Verbesserungsvorschläge
 - 6.2.1. Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit
 - 6.2.2. Finanzielle Ressourcen

7. Anhang: Organigramm der Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit

1. Einleitung

1.1. Begründung des Berichts

Verschiedene parlamentarische Vorstösse brachten in der letzten Zeit ein erhöhtes Interesse für die schweizerische Migrationsausserpolitik und für ein ausgeprägteres Engagement in den Bereichen der Migrationspartnerschaften, der «Protection in the Region»-Programme oder der Rückkehrhilfe zum Ausdruck (Motion Müri 09.3601, Interpellation Fluri 09.3647, Interpellation Moret 09.4265, Motion Fraktion CVP 10.3071, Postulat Bischof 09.4311²). In seiner Stellungnahme zur Motion Müri hat der Bundesrat angekündigt, dass das BFM «in Zusammenarbeit mit dem EDA ein Konzept erarbeiten» wird, «das den Anliegen des Motionärs Rechnung trägt», d. h. ein Konzept zur Erhöhung der Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsausserpolitik.

Im Jahr 2004 hatte der Bundesrat den Bericht der *Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Ausserpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich» (IDAG Migration)* genehmigt. In diesem Bericht wurden konkrete Massnahmen zum vermehrten Einbezug der ausserpolitischen Instrumente in einer umfassenden Migrationsstrategie vorgeschlagen. Zu diesem Zweck wurde ein Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss) geschaffen. Seit dem Bericht der *IDAG Migration* hat die Schweiz eine Reihe von innovativen Instrumenten zur Umsetzung ihrer Migrationspolitik geschaffen. So zum Beispiel das Konzept der Migrationspartnerschaften, das sich auf das im Januar 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer stützt (Art. 100 AuG), oder das Konzept «Protection in the Region» (gestützt auf Art. 113 AsylG³).

Die Gespräche, die im Verlauf des Jahres 2010 im Rahmen verschiedener interdepartementaler Gremien des Migrationsbereichs durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass die wesentlichen Erkenntnisse des Berichts der *IDAG Migration* immer noch ihre Gültigkeit haben. So bedarf es für eine wirksame Migrationspolitik, durch die sowohl die negativen Auswirkungen der Migration verringert als auch die Chancen besser genutzt werden können, weiterhin einer engen Zusammenarbeit zwischen den Ziel-, Transit- und Herkunftsländern. Es geht also vor allem darum, eine Lösung zu finden, wie die Umsetzung der entwickelten Instrumente unter Berücksichtigung aller im Bereich der internationalen Migration tätigen Bundesstellen vorangetrieben werden kann. Aus den Gesprächen ist auch hervorgegangen, dass ein allgemeiner Konsens darüber besteht, dass die verschiedenen Mandate, Prioritäten und Ziele der Departemente der Bundesverwaltung kohärenter gestaltet werden müssen. Schliesslich wurde betont, dass zur Erreichung dieses Ziels die gegenwärtige Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit verbessert werden muss. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Ziele der schweizerischen Migrationsausserpolitik nur durch ein verstärktes Engagement und eine verstärkte Zusammenarbeit der an der Migrationspolitik beteiligten Ämter und Departemente erreicht werden können.

In diesem Zusammenhang wurde anlässlich des Plenums der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum) vom 1. Juli 2010 beschlossen, eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des BFM und der PA IV zu schaffen, die einen Bericht über die «internationale Migrationszusammenarbeit» zuhanden des Bundesrates erstellen soll.

1.2. Ziele des Berichts

Dieser Bericht will aufzeigen, wie die Wirksamkeit der Migrationsausserpolitik der Schweiz erhöht werden kann, indem er eine Analyse und Vorschläge zur Erreichung dieses Ziels liefert. Konkret umfasst der Bericht:

- eine Analyse der aktuellen Herausforderungen der schweizerischen Migrationsausserpolitik sowie der entsprechenden Ziele;
- eine Analyse der Frage, ob die aktuellen Instrumente und Strukturen der interdepartementalen Zusammenarbeit geeignet sind, um diese Herausforderungen zu bewältigen;

² Motion 09.3601 vom Parlament gemäss Antrag des Bundesrates abgelehnt, Motion 10.3071 in den Räten noch nicht behandelt, Postulat 09.4311 vom Parlament angenommen.

³ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

- Vorschläge zur Verstärkung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik mittels der Anpassung der aktuellen Instrumente und Strukturen der interdepartementalen Zusammenarbeit.

Der Bericht konzentriert sich auf die Aspekte der schweizerischen Migrationsaussenpolitik und auf die internen Koordinationsmechanismen. Aspekte der Migrationsinnenpolitik wie beispielsweise die Integration, das schweizerische Asylverfahren oder die Voraussetzungen für die Zulassung zum Arbeitsmarkt werden im vorliegenden Bericht nicht direkt behandelt. Im Hinblick auf eine weitergehende Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik sind diese Bereiche jedoch zu berücksichtigen. Nur am Rande behandelt wird die Zuwanderung aus den Ländern der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die seit 2002 durch das Freizügigkeitsabkommen geregelt wird. Der Bericht konzentriert sich somit auf die schweizerische Migrationsaussenpolitik gegenüber den Drittstaaten. Der Begriff der Drittstaaten bezieht sich auf das aktuelle duale System der Schweiz bei der Zulassung von Arbeitskräften (Vorrang der Arbeitskräfte aus dem EU-/EFTA-Raum und danach der hochqualifizierten Personen aus Drittstaaten). Drittstaaten sind all jene Länder, die nicht Mitglied der EU oder der EFTA sind.

2. Ausgangslage

2.1. Die internationale Migration heute

Die Migration ist heutzutage eine der politischen Schlüsselfragen. Sie ist ein komplexes Phänomen, das sich mit der Globalisierung noch verstärkt hat. Dank den neuen Technologien können Kapital, Güter, Dienstleistungen, Informationen und Ideen rasch zwischen Ländern oder Kontinenten übermittelt werden. Die Länder, Gesellschaften und Kulturen der verschiedenen Weltregionen hängen immer stärker voneinander ab. Für 2010 schätzt die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) Anzahl der Migrantinnen und Migranten auf 214 Millionen – über 3 % der Weltbevölkerung. Sie verlassen ihre Heimat aus den verschiedensten Gründen. Einige migrieren aus freiem Entscheid vor dem Hintergrund ihrer Armut oder ganz allgemein auf der Suche nach einer besseren Zukunft. Andere verlassen ihre Heimat aufgrund äusseren Zwangs. Die Anzahl der wegen Verfolgung, Konflikten oder Umweltkatastrophen zur Flucht gezwungenen Personen steigt stetig. Flüchtlinge und intern Vertriebene stellen nur einen kleinen Anteil der Migrantinnen und Migranten dar (gemäss dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge [UNHCR] 42 Millionen im Jahr 2008), doch sie gehören zu den verletzlichsten Personengruppen überhaupt und sind auf umfassenden Schutz angewiesen. Die meisten Migrantinnen und Migranten befinden sich in der Nähe ihres Herkunftslandes, nur wenige haben die Absicht oder die Möglichkeit, in einen anderen Kontinent auszuwandern. Die Migrationsströme aus den Entwicklungsländern in die Industriestaaten machen demgemäss nicht mehr als einen Drittel der internationalen Migration aus, währenddessen regionale Abkommen die Freizügigkeit von Personen erlauben (z. B. EU, Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft [ECOWAS]). Diese Ausgangslage führt zu Spannungen zwischen der Realität der internationalen Migration und den tatsächlichen Möglichkeiten einer Migration unter regulären Bedingungen sowie unter Bedingungen, die die Entwicklung der Herkunfts-, Transit- oder Zielländer fördern.

Eine der hauptsächlichen Herausforderungen besteht darin, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Migration sicher, legal, in Wahrnehmung der Rechte und Interessen aller Beteiligten sowie unter Würdigung der Rolle der Migrantinnen und Migranten als potenzielle Akteure für die Entwicklung erfolgen kann. So wird von einem besseren Migrationsmanagement auf internationaler und nationaler Ebene gesprochen. Eine wirksame und innovative Migrationspolitik bekämpft die negativen Aspekte der Migration und fördert gleichzeitig die Chancen der Migration. Sie umfasst bilaterale und multilaterale Initiativen, mit denen das Phänomen in den verschiedenen Dimensionen angegangen wird. Sie beachtet die internationalen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz und berücksichtigt gleichzeitig die legitimen Interessen im Bereich der Sicherheit und des sozialen Zusammenhalts. Sie kombiniert die reguläre Zuwanderung im Interesse des Aufnahmelandes mit Elementen zur Bekämpfung der irregulären Migration sowie mit Massnahmen, die längerfristig den Ursachen einer zwangsweisen Migration vorbeugen (Entwicklungszusammenarbeit und Engagement für die menschliche Sicherheit). Damit das

Migrationsmanagement zum Erfolg führt, muss es zwischen allen beteiligten nationalen Akteuren und mit den betroffenen Staaten (Herkunfts-, Transit- und Zielländern) koordiniert werden.

Die Bemühungen der Schweiz zur Steuerung der Migration konzentrieren sich hauptsächlich auf die Migration aus Drittstaaten, also aus Staaten ausserhalb des EU-/EFTA-Raums. Denn seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens im Jahr 2002 sind EU- und EFTA-Bürgerinnen und -Bürger frei, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben und sich hier aufzuhalten. Die Nettozuwanderung aus den EU-/EFTA-Staaten ist heute höher als jene aus anderen Ländern. Im Jahr 2004 wurden flankierende Massnahmen eingeführt, um negative Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen zu vermeiden. Gemäss den Übergangsbestimmungen des Freizügigkeitsabkommens kann die Schweiz für die acht Staaten Osteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) bis 2011 und für Bulgarien und Rumänien bis 2016 nationale Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt aufrechterhalten. Mit dem Abschluss des Freizügigkeitsabkommens hat die Schweiz beschlossen, die Migration aus dem EU-/EFTA-Raum nicht mittels Kontingenten zu steuern, sondern im Gegenteil die Personenfreizügigkeit für das Wirtschaftswachstum zu nutzen. Darüber hinaus wird durch bestimmte Mittel die innere Sicherheit der Schweiz erhöht (z. B. durch die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen).

2.2. Interessen der Schweiz und migrationsausserpolitische Ziele

Die Komplexität der Migration spiegelt sich in den unterschiedlichen Interessen der schweizerischen Migrationspolitik wider. Aufgrund dieser ist eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen den involvierten Bundesämtern erforderlich, damit die Kohärenz und der Ausgleich zwischen den auf verschiedenen Mandaten, Prioritäten und Zielen basierenden Interessen gewährleistet sind. Die migrationsausserpolitischen Interessen der Schweiz lauten gemäss dem vom Bundesrat im Jahr 2004 genehmigten Bericht der *IDAG Migration* und dem Aussenpolitischen Bericht 2010 wie folgt:

- die reguläre Migration im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Interesse der Schweiz und der Partnerländer fördern;
- Flüchtlingen und vulnerablen Personen unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten von Frauen und Kindern Schutz gewähren;
- die irreguläre Migration und den Menschenhandel bekämpfen;
- die Rückkehr sowie die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe fördern;
- den Nutzen der Migration für die Entwicklungspolitik der Schweiz und der Partnerländer würdigen und die Migrantinnen und Migranten als potenzielle Akteure für die Entwicklung in der Schweiz und in den Herkunftsländern berücksichtigen;
- einen Beitrag zur globalen Gouvernanz der internationalen Migration leisten.

Diese Interessen sind Teil der drei Pfeiler, auf die sich die schweizerische Migrationspolitik abstützt: *Wohlstand*, *Solidarität* und *Sicherheit*. Die schweizerische Migrationspolitik hat zum Ziel, die für den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Wohlstand der Schweiz erforderliche Zuwanderung zu gewährleisten. Sie soll auch einen Beitrag zum Wohlstand der Herkunfts- und Transitländer leisten, indem die Synergien zwischen Migration und Entwicklung vermehrt ausgeschöpft werden. Sie spiegelt die humanitäre Tradition der Schweiz wider, indem Personen auf der Flucht vor Verfolgung Schutz gewährt wird. Sie garantiert die Sicherheit der Schweizer Bürgerinnen und Bürger und der Migrantinnen und Migranten, indem die Integration ausländischer Personen gefördert, die irreguläre Migration und der Menschenhandel bekämpft und eine Rückkehr in Würde und Sicherheit der Personen mit irregulärem Status gewährleistet werden.

Durch ein konsequentes migrationsausserpolitisches Engagement achtet die Schweiz darauf, den Druck auf ihre Grenzen und ihr Gebiet einzudämmen und das Potenzial der Migration für ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaft zu optimieren, ohne dabei die Interessen der anderen beteiligten Parteien ausser Acht zu lassen. Jede Verbesserung im internationalen Migrationsmanagement stellt einen Mehrwert für die Schweiz dar.

2.3. Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich der internationalen Migration

Die grössten Herausforderungen für die schweizerische Migrationsaussenpolitik lauten wie folgt:

- *Wahrnehmung der Migration.* Die Migration wird in den Medien und der Öffentlichkeit überwiegend als Problem wahrgenommen. Dabei geht vergessen, dass sie zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowohl der Zielstaaten als auch der Transit- und Herkunftsstaaten beiträgt. In einer alternden Dienstleistungsgesellschaft ist die Zuwanderung in Arbeitsmarktsegmente mit personellem Mangel (z. B. Gesundheitswesen) für das Funktionieren der Wirtschaft unverzichtbar. Dies selbst dann, wenn auch in Bezug auf die inländischen Arbeitskräfte Massnahmen getroffen werden müssen (z. B. Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen), um auf den Personalmangel angemessen zu reagieren. Unter bestimmten Voraussetzungen können Herkunftsstaaten vom Wissens- und Geldtransfer (*Remittances*) ihrer Staatsbürgerinnen und -bürger in der Ferne Nutzen ziehen, auch wenn der Braindrain für die Entwicklungsländer in bestimmten Sektoren weiterhin ein Problem darstellt. Die Migrantinnen und Migranten wiederum kommen oft in den Genuss grösserer Kaufkraft, sofern sie Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Die Migration muss in der Öffentlichkeit und von der Politik differenzierter wahrgenommen werden, damit eine Migrationspolitik entwickelt und umgesetzt werden kann, mit der die negativen Aspekte der Migration vermindert und das Potenzial der Migration z. B. für die wirtschaftliche Entwicklung verbessert werden können.
- *Reguläre Migration.* Dank dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU kann die Schweiz die Lücken im Arbeitsmarkt zurzeit schliessen. In der alternden schweizerischen Gesellschaft wird das Angebot an Arbeitskräften aus der EU den Personalbedarf der Schweizer Wirtschaft längerfristig aber voraussichtlich nicht mehr abdecken können. Denn auch die Länder der EU sehen sich mit einer demografischen Alterung konfrontiert, die ihr Auswanderungspotenzial vermindern wird. Eine zukünftige Herausforderung für die Schweiz wird somit darin bestehen, trotz des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs um qualifiziertes Personal die für das Wirtschaftswachstum nötigen Arbeitskräfte rekrutieren zu können.
- *Irreguläre Migration.* Viele Menschen haben nur beschränkt die Möglichkeit, regulär zu migrieren und in anderen Ländern nach Arbeit zu suchen. Die aktuellen Migrationsströme aus den ärmeren Weltregionen in die reicheren sind somit grossteils irregulärer Art. Die irreguläre Migration beraubt die Staaten ihres souveränen und legitimen Rechts zu entscheiden, welche Personen ihr Staatsgebiet betreten und sich dort aufhalten dürfen und welche nicht. Diese mangelnde Kontrolle hat direkte oder indirekte Auswirkungen auf eine Vielzahl von Politikbereichen (z. B. Sicherheit, Gesundheitswesen, Schulwesen, Arbeitsmarkt). Daraus resultieren Sicherheitsrisiken, die den Rechtsstaat und die Glaubwürdigkeit der Politik zur Steuerung der Migration gefährden. Darüber hinaus befinden sich die irregulären Migrantinnen und Migranten oft in einer verletzlichen Position, in der sie riskieren, ausgebeutet (Menschenhandel) oder kriminell zu werden. Weil ihnen die sozialen Rechte und Schutzmechanismen aufgrund ihres irregulären Status in der Regel verwehrt bleiben, können sie Menschenhändlern oder -händlern zum Opfer fallen. In diesem Sinn ist es unerlässlich, effiziente Strategien gegen die irreguläre Migration zu entwickeln. Durch Alternativen in den Herkunftsländern oder eine innovative Arbeitsmigrationspolitik in den Zielländern kann die irreguläre Migration verringert werden. Einzig durch die Entwicklung vor Ort kann die Migration jedoch nicht verhindert werden. Das Phänomen der irregulären Migration ist vielmehr mit den beschränkten Möglichkeiten zur regulären Migration in Verbindung zu setzen.
- *Rückkehr.* Seit mehreren Jahren sieht sich die Schweiz bei Verhandlungen über klassische Rückübernahmeabkommen mit Ansprüchen seitens der Herkunftsländer konfrontiert, insbesondere im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Zusammenarbeit auf anderen Gebieten. Eine unnachgiebige Haltung gegenüber solchen Ansprüchen hat sich als wirkungslos erwiesen. Um dieser Herausforderung zu begegnen, gilt es also, die neuen, bereits bestehenden Instrumente, mit denen auch die Interessen der Herkunftsländer berücksichtigt werden, zu nutzen. Die Abkommen mit diesen Staaten müssen formell und

inhaltlich bestmöglich dem gewünschten Ergebnis im Rückkehr- und Reintegrationsbereich entsprechen. Nebst den Verhandlungen mit den Herkunftsländern stellt auch die Gewährleistung einer sicheren, menschenwürdigen und nachhaltigen Rückkehr der Migrantinnen und Migranten eine grosse Herausforderung dar. Die Rückkehr in das Herkunftsland erfolgt vorzugsweise freiwillig, auf Grundlage von Rückübernahmeabkommen oder einer praktischen Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Ländern jedoch auch unter Zwang. Menschen, die vor Krieg, Verfolgung, Naturkatastrophen oder wirtschaftlicher Not geflohen sind, erwartet bei ihrer Rückkehr neben einem zerrütteten sozialen Gefüge oft auch eine zerstörte Infrastruktur. In der Regel benötigen sie bei der beruflichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederung deshalb Unterstützung.

- *Gewährung von Schutz.* Die Zahl der Menschen, die ihre Heimat aufgrund von bewaffneten Konflikten oder schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen verlassen müssen, steigt weiter an. Das UNHCR beziffert die Zahl vertriebener Personen per Ende 2008 auf 42 Millionen, darunter 15 Millionen Flüchtlinge. Frauen und Kinder sind oft die verletzlichsten Opfer. Der überwiegende Teil der Flüchtlinge sucht Zuflucht in Ländern ihrer Herkunftsregion. Oft verfügen diese Länder nicht über genügend Kapazitäten, um wirksamen Schutz zu gewähren. Der Anteil der Migrantinnen und Migranten, die sich auf ihrer Reiseroute – abhängig von Menschenschmugglern oder -händlern oder in einem Transitland gestrandet – in einer verletzlichen Position befinden, steigt ebenfalls. Unabhängig davon, ob sie den Flüchtlingsstatus erhalten oder nicht, bleibt es eine der grössten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft, den Schutz dieser bedürftigen Personen sicherzustellen. Für die Schweiz geht es darum, die Flüchtlinge, die hier Schutz suchen, gemäss ihrer humanitären Tradition nachhaltig zu schützen. Eine Herausforderung für die Schweiz besteht darin, vermehrt auf das Instrument der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zurückzugreifen (Resettlementpolitik), um einen Beitrag zum Schutz von Flüchtlingen zu leisten, die in ihrer Herkunftsregion keinen erhalten. Eine weitere Herausforderung bedeutet die Aufgabe, Lösungen für Schutzbedürftige zu finden, die z. B. vor Umweltkatastrophen fliehen und zurzeit nicht unter die Definition des Flüchtlingsbegriffs fallen. Auch ein wirksamer Beitrag zum Schutz vulnerabler Migrantinnen und Migranten, intern Vertriebener oder von Flüchtlingen in ihrer Herkunftsregion oder entlang der Migrationsrouten stellt eine Herausforderung für die Schweiz dar.
- *Migration und Entwicklung.* Die potenzielle Rolle der Migrantinnen und Migranten bei der Förderung der Entwicklung, des Wirtschaftswachstums und der Armutsbekämpfung in ihrem Herkunftsland, aber auch in den Transit- und Zielländern, wird heute anerkannt. Das Potenzial der Migration für die Entwicklung kann aber noch stärker ausgeschöpft werden. Die Migration müsste zum Beispiel bei der Ausarbeitung sektorieller Politiken oder ganz allgemein der regionalen, nationalen oder lokalen Entwicklungsstrategien systematischer berücksichtigt werden. Noch allgemeiner wäre es von Vorteil, das Thema der internationalen Migration auf internationaler Ebene in die Wirtschaftsstrategien und die entsprechenden Regulierungsmechanismen einzubeziehen. Vielen Transit- und Herkunftsländern fehlen die Kapazitäten und das Wissen zur Nutzung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung. Die politischen Verantwortlichen, die sich mit den Themen Migration, Arbeitsmarkt, Bildungs- und Gesundheitswesen befassen, brauchen Zugang zu aktuelleren, genaueren und detaillierteren Informationen über die Migrationsströme. Diese Staaten gilt es in ihren Bestrebungen um eine kohärente und umfassende Migrationspolitik zu unterstützen. Die Regierungen sind zwar immer noch die Hauptakteure im Bereich der internationalen Migrationsströme. Aber auch andere Akteure wie die Privatwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Institutionen der Zivilgesellschaft und Migrantenvereinigungen können mit ihrer Kompetenz einen Beitrag zur Formulierung und Umsetzung der jeweiligen Migrationspolitik leisten. Die schweizerische Migrationspolitik kann auch kohärenter gestaltet werden, indem die Auswirkungen wichtiger handels-, arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Beschlüsse auf die Entwicklung der Herkunfts- und Transitländer sowie des eigenen Landes vermehrt beachtet werden.

- *Migrationspolitik der Europäischen Union.* Die EU arbeitet seit einigen Jahren an der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Dies fand zuletzt Ausdruck im Stockholmer Programm, das die Stossrichtungen der EU in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit für die Jahre 2010–2015 festlegt. Darin nimmt die Migrationspolitik eine Schlüsselrolle ein. So soll bis 2012 ein gemeinsames Asylsystem geschaffen werden. Mit dem Freizügigkeitsabkommen und den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen ist die Schweiz bereits an zwei Schlüsselaspekten der EU-Migrationspolitik als Akteur beteiligt. Aber auch die Weiterentwicklungen der EU in Migrationsbereichen jenseits der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen wirken sich immer stärker auf die migrationspolitische Praxis der Schweiz aus. Eine Herausforderung für die Schweiz besteht demnach darin, über Schengen, Dublin und die Personenfreizügigkeit hinaus dort, wo dies sachdienlich ist, Bereiche für die Kooperation und intensiviertere Zusammenarbeit mit der EU zu identifizieren (z. B. Mobilitätspartnerschaften, Rekrutierungs- und Asylpolitik der EU). Zwar ist jede mögliche Kooperation im Hinblick auf ihren Nutzen für die Schweiz zu prüfen. Grundsätzlich ist es jedoch im Interesse der Schweiz, unbegründete Widersprüche und Verzerrungen zwischen Schweizer Recht und EU-Standards insbesondere in Bereichen mit einer grenzüberschreitenden Dimension wie der Migration und dem Asylwesen zu vermeiden.
- *Globale Gouvernanz der internationalen Migrationsströme.* Traditionellerweise wird die Migrationspolitik als Sache der souveränen Staaten betrachtet. Auf internationaler Ebene wächst das Bewusstsein für die Tatsache, dass die Migrationsströme ein transnationales Phänomen sind, die eine regionale und weltweite Zusammenarbeit erfordern, damit angemessene Lösungen gefunden werden können, bei denen auch die verschiedenen Interessen gewichtet werden. Es besteht heute aber noch kein Konsens über die Einführung eines formellen Systems für die globale Gouvernanz der internationalen Migrationsströme. Für ein solches System müssten neue Rechtsinstrumente oder neue internationale Organisationen geschaffen werden. Die Frage der weltweiten Regulierung der internationalen Migration wird jedoch in zahlreichen internationalen und regionalen Prozessen behandelt (z. B. *UN High-level Dialogue on Migration and Development*, *Global Forum on Migration and Development [GFMD]*, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees [IGC]*); die Schweiz spielt dabei seit Langem eine wichtige Rolle. Ausserdem beschäftigen sich viele internationale Organisationen hauptsächlich (z. B. UNHCR, *International Labour Organization [ILO]*, *Internationale Organisation für Migration [IOM]*, *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD]*, *United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]*, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East [UNRWA]*) oder am Rande (*United Nations Development Programme [UNDP]*, Weltbank, *United Nations Children's Fund [UNICEF]*) mit der Migration. Die Schweiz ist auch im regelmässigen institutionellen Dialog mit den Instanzen dieser Organisationen aktiv. Die Herausforderung besteht hier darin, sich innerhalb der Bundesverwaltung Schritt für Schritt ein konsolidiertes und kohärentes Bild davon zu machen, welche Rolle die Schweiz im Bereich der globalen Gouvernanz der internationalen Migrationsströme spielen kann, aber auch davon, welche Rolle die verschiedenen internationalen Organisationen in diesem Rahmen spielen müssen. Das Ziel besteht darin, auf internationaler Ebene einen Rahmen zu schaffen, der die Steuerung der internationalen Migration ermöglicht, damit sie sicher, legal und in Wahrnehmung der Rechte und Interessen aller Beteiligten erfolgen kann.

3. Wichtigste Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik

Um ihre Migrationspolitik zu konkretisieren und ihre Zielsetzungen in diesem Bereich zu erreichen, hat die Schweiz verschiedene Instrumente geschaffen. Mit diesem Instrumentarium kann den aktuellen Herausforderungen im Bereich der internationalen Migration zumindest teilweise begegnet werden. Es stützt sich auf die folgenden Grundsätze:

- *Umfassender Ansatz der Migration.* Eine wirksame Migrationsaussenpolitik berücksichtigt sowohl die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen als auch die Herausforderungen der Migration. Ein umfassendes Verständnis der Migration ist auch

erforderlich, um einen Interessensausgleich aller Akteure zu gewährleisten und den migrationspolitischen Interessen der Schweiz durch Partnerschaften und Kooperationen erfolgreich Rechnung zu tragen, ohne die Bedürfnisse der Partnerländer und der Migrantinnen und Migranten ausser Acht zu lassen.

- *Partnerschaftlicher Ansatz*. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten sowie mit anderen Akteuren (internationale Organisationen, NGOs, Diaspora, Privatwirtschaft) ist für eine wirksame Migrationsaussenpolitik unerlässlich. Für die Gewährleistung einer erfolgreichen Kooperation ist eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Akteure unabdingbar. Die Schweiz engagiert sich für partnerschaftliche Lösungen auf der bilateralen, regionalen und multilateralen Ebene.
- *Gesamtregierungsansatz / «Whole-of-government approach»*. Eine enge interdepartementale Zusammenarbeit ist unerlässlich, um die verschiedenen Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik effizient und konsequent umzusetzen und die Kohärenz mit den sektoriellen Politiken der betroffenen Ämter sicherzustellen. Innerhalb der Bundesverwaltung sorgen zahlreiche Akteure entsprechend ihrem Auftrag für einen spezifischen Mehrwert zugunsten der schweizerischen Migrationspolitik. Jeder einzelne trägt mithin auf seine Weise zum Instrumentarium der schweizerischen Migrationsaussenpolitik bei. Dank der Koordination zwischen den verschiedenen Ämtern können die aus unterschiedlichen Aufträgen rührenden Interessenskonflikte konstruktiv gelöst werden; die Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik bleibt somit gewährleistet. In diesem Sinn optimiert eine wirksame Migrationsaussenpolitik die aktuell verfügbaren, sich gegenseitig ergänzenden Instrumente. Bei der Zusammenarbeit mit einem Partnerstaat ist die Schweiz in der Regel bestrebt, mehrere Instrumente flexibel zu kombinieren. Zu den nachstehend aufgeführten Instrumenten gesellt sich das laufende Engagement der für den jeweiligen Auftrag zuständigen Ämter. So sorgt der Bereich Humanitäre Hilfe für Unterstützung und Schutz von Flüchtlingen und von im eigenen Land oder in ihrer Herkunftsregion vertriebenen Personen. Die Schweiz engagiert sich ferner für die Verhinderung von Menschenhandel und für die Opferhilfe. Die Entwicklungszusammenarbeit bzw. das Engagement für die menschliche Sicherheit haben längerfristig Auswirkungen auf die Ursachen der Migration.

3.1. Internationaler und regionaler Migrationsdialog

Der internationale Migrationsdialog ist für die Schweiz ein wichtiges Instrument, um auf multilateraler Ebene zu einem Migrationsmanagement beizutragen, welches die Interessen aller Beteiligten wahrt. In den letzten zehn Jahren hat sich die Schweiz an verschiedenen Initiativen beteiligt. So haben die Berner Initiative und die Weltkommission für internationale Migration in ihrem Bericht von 2005 dazu beigetragen, auf globaler Ebene ein gemeinsames Verständnis zu fördern, das Migration sowohl als Chance wie auch als Risiko bzw. Herausforderung begreift. 2006 wurden Migrationsfragen erstmals auf Ministerebene im Rahmen der Vereinten Nationen debattiert (*UN High-level Dialogue on Migration and Development*). Die Schweiz setzt sich für eine Fortsetzung der Gespräche in diesem von allen Ländern anerkannten Rahmen ein. Es ist übrigens teilweise der Schweiz zu verdanken, dass 2011 im Rahmen der Generalversammlung ein informeller und 2013 ein weiterer High-level-Dialog auf Ministerebene zum Thema Migration und Entwicklung stattfinden werden. Zudem wird das *Global Forum on Migration and Development (GFMD)* von der Schweiz aktiv unterstützt. Das GFMD wurde von einer Staatengruppe mit dem Ziel lanciert, eine globale, informelle Plattform für den Dialog ins Leben zu rufen. Die Schweiz ist vom Potenzial dieser Plattform überzeugt, an der sich derzeit zwischen 140 und 160 Staaten beteiligen, um konkrete Erfahrungen auszutauschen und Partnerschaften im Migrations- und Entwicklungsbereich zu entwickeln. 2011 hat die Schweiz den Vorsitz in diesem Gremium inne.

Darüber hinaus beteiligt sich die Schweiz an den Prozessen der regionalen Migrationsdialoge (Rabat-Prozess, Budapest-Prozess, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees [IGC]*). Diese Prozesse ermöglichen es, Brücken zwischen den Ziel-, Herkunfts- und Transitstaaten zu schlagen. Sie fördern das gemeinsame Verständnis für das Phänomen Migration und die Erarbeitung

von gemeinsamen Mechanismen, um die negativen Aspekte der Migration zu bekämpfen und die sich bietenden Chancen wahrzunehmen.

Ausserdem ist die Schweiz Mitglied internationaler Organisationen, die sich direkt (z. B. UNHCR, ILO, IOM, UNODC, UNRWA) oder indirekt (z. B. UNDP, Weltbank, UNICEF) mit Migrationsfragen befassen. Sie beteiligt sich mittels verschiedener institutioneller Mechanismen (z. B. durch ein Engagement in strategischen Ausschüssen oder in gewissen technischen Arbeitsgruppen) am politischen Dialog mit diesen Organisationen. In diesem Rahmen setzt sie sich für die Verteidigung der unterzeichneten internationalen Abkommen ein, aus denen ihre Rechte und Verpflichtungen im Migrationsbereich hervorgehen.

3.2. Bilaterale Migrationsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA

Die bilateralen Migrationsabkommen legen den rechtlichen Rahmen für die Regelung der bilateralen Zusammenarbeit in gewissen Bereichen wie Rückkehr, Visa oder Austausch von Stagiaires fest. Die Rückübernahmeabkommen zielen auf eine rasche und risikolose Rückübernahme von irregulär eingewanderten Personen, indem die Durchführungsmodalitäten, das Rückübernahmeverfahren und die anwendbaren Fristen für die Schweiz ebenso wie für das betroffene Herkunftsland präzisiert werden. Die Schweiz verfügt derzeit über 44 Rückübernahmeabkommen mit anderen Staaten. Die Vertragsverhandlungen sind jedoch oft schwierig, weil die divergierenden Interessen der Partnerstaaten nicht ohne Weiteres in ein Abkommen einbezogen werden können, das sich auf einen einzigen Bereich der Migrationszusammenarbeit konzentriert. Somit sind zusätzliche, umfassender ausgerichtete Instrumente vonnöten wie der Dialog über verschiedene Migrationsaspekte oder Migrationsvereinbarungen, die neben der Rückübernahme die Zusammenarbeit in so unterschiedlichen Bereichen wie Visa, Grenzüberwachung oder Rückkehrhilfe beinhalten. Dieser umfassend ausgerichtete Lösungsansatz erleichtert die Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen beträchtlich. Das Instrument, das sich für einen umfassenden Migrationsansatz am besten eignet, ist somit die Migrationspartnerschaft.

3.3. Migrationspartnerschaften

Das innovative Konzept der Migrationspartnerschaft, das seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes im Januar 2008 gesetzlich verankert ist (Art. 100 AuG), wurde von der Schweiz im Bestreben geschaffen, die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten zu intensivieren. Ausserdem soll ein umfassender Lösungsansatz für Migrationsfragen verfolgt werden. Eine Migrationspartnerschaft begründet den allgemeinen Rahmen für alle Aspekte der Migrationszusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem betreffenden Partnerstaat (bilaterale Abkommen, verschiedene Projekte etc.). Sie wird durch einen Vertrag oder ein *Memorandum of Understanding* formalisiert. Der Inhalt einer Migrationspartnerschaft ist flexibel gestaltbar und ändert sich je nach Land. Wesentliche Bestandteile einer Migrationspartnerschaft sind einerseits die Zusammenarbeit in «traditionellen» Bereichen wie Rückübernahme, Rückkehrhilfe, Visumpolitik oder Bekämpfung des Menschenhandels und andererseits Projekte in innovativeren Bereichen wie die Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung oder Ausbildungs- und Weiterbildungsaufenthalte (z. B. Stagiaires-Abkommen). Die vom jeweiligen Partnerstaat geltend gemachten Interessen können damit allgemeine Aspekte im Zusammenhang mit Migrationsfragen betreffen. Sie brauchen sich also nicht direkt auf die Schweiz zu beziehen, insbesondere, wenn es um die Formulierung von entwicklungsbezogenen Projekten geht. Es ist zu erwarten, dass die Partnerländer Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt in das betreffende *Memorandum of Understanding* aufzunehmen wünschen. Allerdings sind die effektiven Möglichkeiten der Schweiz, solchen Wünschen entgegenzukommen, im Rahmen des geltenden Rechts (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer) derzeit begrenzt. Die Schweiz bietet Möglichkeiten für die reguläre Migration in gewissen Nischen wie Austauschprogrammen zu Berufsbildungs- oder Weiterbildungszwecken. Die migrationsbezogenen Interessen der Partnerstaaten beschränken sich nicht auf die Fragen betreffend den Zutritt zum Arbeitsmarkt. Mithin ist es zurzeit möglich, trotz den geltenden Restriktionen in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt ausgewogene und gegenseitig befriedigende Partnerschaften aufzubauen.

Der Aufbau von Migrationspartnerschaften erfordert indes eine enge interdepartementale Abstimmung («Whole-of-government approach»). Erste Migrationspartnerschaften sind mit den westlichen Balkanstaaten und mit Nigeria ins Leben gerufen worden. Die Migrationspartnerschaften werden durch den regelmässigen Dialog über die verschiedenen Facetten des Phänomens Migration und die Lancierung von Projekten in neuen Gebieten wie der Bekämpfung des Menschenhandels oder der Ausschöpfung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung konkretisiert.

Um ihre migrationspolitischen Interessen zu wahren, muss die Schweiz festlegen, mit welchen Staaten vorzugsweise eine Migrationspartnerschaft geschlossen werden soll. Das Instrument der Migrationspartnerschaft erfordert ausserdem beträchtliche finanzielle und personelle Ressourcen innerhalb der Bundesverwaltung.

Generell verfolgt die Schweiz einen umfassenden Migrationsansatz und eine Zusammenarbeit bei den vielfältigen Aspekten der Migration; dies auch gegenüber Staaten, mit denen sie keine formelle Migrationspartnerschaft vereinbart hat. Zu diesem Zweck kombiniert sie verschiedene Instrumente wie beispielsweise die Rückkehrhilfe mit einem Stagiaires-Abkommen und Massnahmen zum Schutz vulnerabler Migrantinnen und Migranten.

3.4. Protection in the Region (PiR)

Die Suche nach nachhaltigen Lösungen für die Flüchtlinge und andere bedürftige Personen vor Ort ist ein Kernanliegen des humanitären Engagements der Schweiz. Basierend auf dem Konzept zur Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen in ihren Herkunftsregionen («Protection in the Region») hat die Schweiz ihr Engagement zugunsten schutzbedürftiger Flüchtlinge in den Erstaufnahmeländern verstärkt. Dies dürfte auch zur Verringerung der sekundären, irregulären Migrationsströme beitragen. Die meisten Flüchtlinge befinden sich in Ländern in der Nähe der Krisenregionen, aus denen sie geflohen sind. Oftmals handelt es sich dabei um Entwicklungsländer mit ungenügenden Kapazitäten für die Aufnahme und den wirksamen Schutz einer grossen Zahl von Flüchtlingen. Um der Verfolgung zu entgehen und Schutz zu erhalten, sehen sich daher viele Flüchtlinge gezwungen, die Migration in andere Länder oder Regionen fortzusetzen. Aus diesen Gründen werden Massnahmen zum Schutz der Flüchtlinge und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen unterstützt und Wege zur Stärkung der nationalen Schutzkapazitäten und zur Schaffung dauerhafter Lösungen gesucht (Rückkehr, ständige oder vorläufige lokale Integration oder Wiederansiedlung). Die Schweiz setzt solche Programme derzeit im Jemen zugunsten von Flüchtlingen vom Horn von Afrika und in Syrien zugunsten von Flüchtlingen aus dem Irak um.

3.5. Rückkehrhilfe und Strukturhilfe

Die Rückkehrhilfe und die Strukturhilfeprojekte stützen sich auf Artikel 93 des Asylgesetzes und streben die erleichterte Rückkehr und Wiedereingliederung der betroffenen Personen in ihren Herkunftsländern an. Die freiwillige Rückkehr ist für Personen mit irregulärem Migrationsstatus die attraktivste Alternative zur zwangsweisen Rückkehr. Gegenwärtig kehren monatlich rund hundert Personen auf der Basis individueller Rückkehrhilfen oder im Rahmen eines der fünf Länderprogramme (Georgien, Guinea, Irak, Nigeria, Westbalkan) in ihr Herkunftsland zurück. Zudem werden derzeit Strukturhilfeprojekte umgesetzt, von denen nicht nur die zurückkehrenden Personen, sondern auch die Gesamtheit der lokalen Bevölkerung profitieren. Dank dieser Programme können beispielsweise das Schulsystem oder die Gesundheit verbessert oder auch neue Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Ein weiteres Ziel dieser Programme besteht darin, die Kapazitäten und Strukturen der Herkunftsländer zu stärken, um eine erfolgreiche Wiederansiedlung der Migrantinnen und Migranten zu erreichen.

3.6. Prävention irregulärer Migration (PiM)

Die Projekte zur Verhinderung irregulärer Migration sind ebenfalls im Artikel 93 des Asylgesetzes verankert. Ihr Ziel besteht vor allem darin, zur kurzfristigen Verminderung der irregulären Migration beizutragen, beispielsweise mit Hilfe von Informationskampagnen. Zu dieser Kategorie zählt auch die

Unterstützung von irregulären Migrantinnen und Migranten bei ihrer Rückkehr aus einem Transitland (gestrandete Migrantinnen und Migranten), beispielsweise in den Ländern des Maghreb.

4. Wichtigste Akteure innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung

4.1. Wichtigste Akteure in der Bundesverwaltung

Innerhalb der Bundesverwaltung gibt es eine Vielzahl von Stellen, die sich mit der schweizerischen Migrationspolitik befassen; jede von ihnen stellt gemäss ihrem Auftrag einen besonderen Mehrwert dar. Potenziell handelt es sich dabei um alle Departemente und Ämter der Bundesverwaltung.

- Dem Bundesamt für Migration (BFM) obliegt die Federführung im Bereich der schweizerischen Migrationspolitik. Seine hauptsächlichen Zuständigkeitsbereiche in der Migrationsausserpolitik sind der bilaterale, der regionale und der multilaterale Migrationsdialog, die freiwillige und zwangsweise Rückkehr, die Prävention irregulärer Migration, Leistungen in Zusammenhang mit den «Protection in the Region»-Programmen und die Migrationspartnerschaften in Zusammenarbeit mit dem EDA.
- Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist mit seinem Engagement bei verschiedenen Leistungsträgern, namentlich bei der DEZA und der PA IV, an der schweizerischen Migrationsausserpolitik massgeblich beteiligt. Die PA IV übernimmt die Rolle eines Fazilitators in der Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Bundesstellen, um die Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik und den Einsatz des ausserpolitischen Instrumentariums zu gewährleisten. Die PA IV trägt zur Entwicklung neuer Instrumente bei und engagiert sich insbesondere im Rahmen des internationalen Migrationsdialogs und für die Verringerung des Menschenhandels.
- Die Rolle der DEZA bezieht sich auf die Gewährung von humanitärer Hilfe und die Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge, intern Vertriebene und andere vulnerable Personen. Dabei wird den spezifischen Verletzlichkeiten der Frauen und Kinder besondere Aufmerksamkeit gezollt. Die DEZA befasst sich ferner mit der Umsetzung der von der Schweiz gewährten und vom BFM finanzierten Strukturhilfeprojekte im Rahmen der Rückkehrhilfe. Die DEZA ist innerhalb der Bundesverwaltung für den institutionellen politischen Dialog mit dem UNHCR und anderen Organisationen (z. B. IOM, UNRWA, Internationales Komitee vom Roten Kreuz [IKRK]) verantwortlich. Schliesslich beteiligt sich die DEZA am internationalen Dialog über Migration und Entwicklung und finanziert globale Projekte, die das positive Potenzial von Migration auf die Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Diaspora und Arbeitsmigration sowie in der entwicklungspolitischen Planung, stärken sollen.
- Auch das SECO trägt direkt oder indirekt zur Umsetzung der Migrationsausserpolitik bei, und zwar durch seine Tätigkeiten in folgenden Bereichen: wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen und Kooperation mit gewissen internationalen Organisationen (ILO, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD]), sowie Arbeitsmarktpolitik. Innerhalb seiner Zuständigkeiten obliegen dem SECO weitere Tätigkeiten im Bereich der Migration, insbesondere im Rahmen der internationalen Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS und Freihandelsabkommen). Diese Abkommen enthalten die internationalen Rechtsvorschriften betreffend die von ausländischen Dienstleistungserbringern verschiedener Kategorien angebotenen Leistungen (z. B. Führungskräfte, Spezialisten, vertragliche Leistungserbringer).
- Weitere Ämter sind jeweils ad hoc in Fragen in Zusammenhang mit der schweizerischen Migrationsausserpolitik involviert. Dabei handelt es sich vor allem um das Bundesamt für Polizei (fedpol) (Zusammenarbeit bei polizeilichen Aufgaben, Bekämpfung des Menschenhandels und des Schlepperwesens), die Direktion für Völkerrecht (DV)

(MoU/Vertrag im Migrationsbereich), das Integrationsbüro (Fachstelle für die Beziehungen zur EU-Integrationspolitik), das Bundesamt für Gesundheit (BAG) (Migration und Gesundheitsdienste), das Bundesamt für Statistik (BFS) und die Eidgenössische Zolldirektion.

- Um die interdepartementale Zusammenarbeit zu stärken, hat der Bundesrat einen Sonderbotschafter für Migrationszusammenarbeit ernannt. Dieser repräsentiert in seiner Person den Gesamtregierungsansatz («Whole-of-government approach»). Er sorgt bei der Umsetzung der migrationspolitischen Instrumente wie Migrationspartnerschaften oder «Protection in the Region»-Programme, die eine enge interdepartementale Zusammenarbeit erfordern, für eine sinnvolle Vertretung der Schweiz und der verschiedenen betroffenen Bundesämter auf hoher Ebene.

Neben den Akteuren aus der Bundesverwaltung in Bern tragen auch die in den betroffenen Ländern vor Ort anwesenden Vertretungen der Schweiz (Botschaften und Koordinationsbüros) viel zur Durchsetzung des erwähnten Instrumentariums bei. Die Kapazitäten und Analysen der Botschaften und Koordinationsbüros sollten im Übrigen bei der Entscheidungsfindung stärker beachtet werden, wenn in einem dieser Länder ein Sonderprojekt, sei es eine Migrationspartnerschaft oder ein «Protection in the Region»-Programm lanciert wird. Die Attachés für Migrationsfragen, welche derzeit für die Schweiz im Kosovo, in der Türkei, Nigeria und Senegal tätig sind, leisten ebenfalls einen bedeutenden Beitrag zur Umsetzung der migrationsausserpolitischen Instrumente. Gegenwärtig werden diese teils durch das EJPD, teils durch das EDA finanziert. Die Pflichtenhefte werden ebenfalls nicht systematisch zwischen den Departementen koordiniert. Allgemein könnten die Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren vor Ort und in Bern verstärkt werden.

4.2. Andere wichtige Akteure in der Schweiz

Die Umsetzung der Migrationspolitik sowohl bezüglich der innenpolitischen Aspekte (Integration, Arbeitsmarkt, Asyl) als auch der Aussenpolitik (Rückkehrhilfe, Rückschaffung) fällt zu einem bedeutenden Teil in die Zuständigkeiten der Kantone und der Gemeinden. Gegenwärtig werden Möglichkeiten erwogen, die Zivilgesellschaft enger in die migrations- und entwicklungspolitische Thematik einzubeziehen, namentlich NGOs für Entwicklungshilfe und in der Diaspora tätige Organisationen. Die Schweiz bevorzugt Partnerschaften mit gewissen Forschungsinstituten. Noch kaum involviert ist die Privatwirtschaft, die jedoch interessante Perspektiven eröffnet, welche weiter vertieft werden sollten. Dies gilt beispielsweise für Ausbildungsmöglichkeiten im Rahmen der legalen Zuwanderung.

4.3. Wichtige internationale und regionale Partner der Schweiz

Als Partner kommen zuerst die Herkunfts- und Transitländer und die Staaten in Frage, mit denen die Schweiz gewisse Interessen und gemeinsame Prioritäten verbindet. Die Zusammenarbeit der Schweiz mit anderen Staaten erfolgt sowohl bilateral wie auch im multilateralen Rahmen (*Global Forum on Migration and Development, High-level Dialogue on Migration and Development*). Auf operativer Ebene kooperiert die Schweiz ferner eng mit migrationspolitischen Schlüsselorganisationen (z. B. IOM, UNHCR, UNODC, ILO, *International Centre for Migration Policy Development [ICMPD]*) sowie mit gewissen regionalen Organisationen wie die CEDEAO oder die *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*. Die Einsitznahme in den Entscheidungsgremien dieser Organisationen ermöglicht der Schweiz darüber hinaus, Einfluss auf die Entwicklung der politischen Richtlinien in den betreffenden Gremien zu nehmen.

Die Europäische Union ist für die Schweiz ein Partner von strategischer Bedeutung. Die Schweiz ist gegenwärtig an verschiedenen Pfeilern der EU-Migrationspolitik beteiligt, woraus ihr gewisse Vorteile erwachsen. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit trägt zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz bei. Das Dublin-System bewirkt unter anderem einen Rückgang der Zahl der in der Schweiz behandelten Asylgesuche. Das Schengen-System erleichtert den Personenverkehr, namentlich von visumpflichtigen Touristen und Geschäftsleuten aus Drittstaaten. Die Beteiligung der Schweiz am europäischen Aussengrenzenfonds und an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX) sorgt für eine Verbesserung der

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten bei der Überwachung der Aussengrenzen des Schengen-Raums, insbesondere im Hinblick auf die Prävention der irregulären Migration. Wie erwähnt sieht sich die Schweiz weiterhin mit einem Problem konfrontiert, dessen Lösung in ihrem Interesse liegt: Es handelt sich dabei um die Konkretisierung eines Ausbaus der Zusammenarbeit mit der EU in anderen Bereichen, namentlich bezüglich der Kooperation mit Herkunfts- oder Transitländern (gemeinsamer Migrationsdialog, Mobilitätspartnerschaften, Projekte zur Prävention der irregulären Migration, Richtlinien für das Resettlement von Flüchtlingen etc.). Auch eine engere Zusammenarbeit mit gewissen EU-Staaten mit gleich gelagerten migrationspolitischen Interessen wie die Schweiz könnte zu einem verstärkten Einfluss des schweizerischen Engagements führen.

5. Stärken und Schwächen der aktuellen Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik

In den letzten Jahren wurden zahlreiche wegweisende Instrumente entwickelt, um die Kohärenz und Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu erhöhen. Zu den bekannten konzeptionellen und rechtlichen Entwicklungen zählen die Migrationspartnerschaften (Art. 100 AuG), die «Protection in the Region»-Programme und das Konzept der Prävention der irregulären Migration (PiM, Art. 93 AsylG). Auf der internationalen Ebene konnte die Schweiz ihre Stellung als wichtige Akteurin ausbauen und leistet nun einen wesentlichen Beitrag zur Stossrichtung des internationalen Dialogs über Migration und Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen wie auch des *Global Forum on Migration and Development*. Die institutionellen Neuerungen betreffen hauptsächlich die Schaffung der Sektion Globalprogramm Migration und Entwicklung unter der Ägide der DEZA, die es der Schweiz ermöglichen soll, sich auf dem Gebiet der Vernetzung von Migration und Entwicklung noch mehr zu engagieren; ferner die Reorganisation des BFM mit Wirkung vom 1. September 2010 und schliesslich die Ernennung eines Sonderbotschafters für die internationale Migrationszusammenarbeit im Mai 2009. Die bei der Umsetzung dieser Instrumente gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass den unterschiedlichen migrationsaussenpolitischen Interessen der Schweiz auf diese Weise angemessen Rechnung getragen werden kann. So ermöglichte die Kombination von Rückkehrhilfeprogrammen mit Strukturhilfeprojekten die dauerhafte Rückkehr und Wiedereingliederung von Tausenden von Personen im Westbalkan, aber auch in anderen Regionen oder Staaten (z. B. Kongo, Nigeria, Georgien). Die Umsetzung eines «Protection in the Region»-Programms (PiR) in Syrien leistet einen Beitrag zum Schutz von Flüchtlingen aus dem Irak. Die in diesem Zusammenhang erfolgte Aufnahme eines Dialogs und verstärkte Unterstützung der syrischen Regierung bewirkten zudem eine Verbesserung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Syrien in Bezug auf andere Aspekte der migrationspolitischen Zusammenarbeit. Das dritte Beispiel für positive Auswirkungen sind die Projekte für die Prävention irregulärer Migration (PiM) direkt in der Region am Horn von Afrika. In ihrer Umsetzung durch das IOM und das UNHCR sorgen diese Projekte dafür, dass schutzbedürftige Migrantinnen und Migranten rasch identifiziert werden können und die irreguläre Migration von Personen auf der Suche nach einer besseren Zukunft verhindert wird.

Das aktuelle Instrumentarium der schweizerischen Migrationsaussenpolitik wird somit nicht in Frage gestellt. Um die Wirksamkeit der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu steigern, muss die Umsetzung der Instrumente verstärkt werden. Das Monitoring der Umsetzung der verschiedenen Instrumente wird in der Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit gewährleistet. Es ist vorgesehen, eine Evaluation der verschiedenen Instrumente vorzunehmen, sobald genügend Erfahrungen mit deren Umsetzung gesammelt wurden. Effektiv stösst die Schweiz bei der Umsetzung dieser Instrumente auf gewisse Schwierigkeiten. Beispielsweise setzen erfolgreiche Migrationspartnerschaften eine wesentliche, auch finanzielle Beteiligung der verschiedenen beteiligten Schlüsselstellen voraus, um den umfassenden Lösungsansatz für migrationspolitische Fragen zu konkretisieren. Dass dieses Konzept schwer durchzusetzen ist, liegt teilweise auch an den oftmals sehr unterschiedlichen Aufträgen, Prioritäten und Zielsetzungen der betroffenen Ämter. Was die «Protection in the Region»-Programme angeht, ist das Konzept gut etabliert. Es sind jedoch zusätzliche finanzielle Ressourcen notwendig, um das Engagement in diesem Bereich massgeblich zu erhöhen. Um eine bedeutendere Rolle in Migrationsfragen zu spielen und im Rahmen des internationalen Dialogs an Visibilität zu gewinnen, müsste die Schweiz auf der politischen Ebene über eine entsprechende Unterstützung und den Willen zu einem substanziellen internationalen

Engagement verfügen. Für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ämtern und ein – auch finanziell – stärkeres Engagement der wichtigsten mit Migrationsfragen befassten Akteure der Bundesverwaltung bedarf es daher einer Verbesserung der Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit.

6. Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit

6.1. Aktuelle Struktur: Beschreibung, Stärken und Schwächen

Die verschiedenen an der schweizerischen Migrationsaussenpolitik beteiligten Bundesstellen arbeiten seit rund zehn Jahren eng zusammen. Derzeit gibt es folgende interdepartementale Koordinationsorgane:

- *Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum)*. Gestützt auf einen Bundesratsbeschluss koordiniert diese Arbeitsgruppe seit 1998 die Zusammenarbeit zwischen den Departementen in Migrationsfragen. Zur Teilnahme an der IAM werden Vertreter und Vertreterinnen aller Departemente, zumeist auf Direktionsstufe der Bundesstellen, eingeladen. Die IAM steht unter der Leitung des Direktors des BFM. Ihre Sitzungen finden höchstens vier Mal pro Jahr statt.
- *Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR)*. Aufgrund einer Initiative des Bundesrates lancierten die DEZA und das Bundesamt für Flüchtlinge (heute BFM) 1996 ein Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm zugunsten von in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen aus Bosnien und Herzegowina. 1999 wurde diese Zusammenarbeit institutionalisiert und auf andere Regionen ausgedehnt. Der ILR obliegen die Entwicklung und der Vollzug von Massnahmen auf den Gebieten Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung und der Prävention der irregulären Migration. Ihr Mandat stützt sich auf Artikel 93 des Asylgesetzes. Die ILR wird gemeinsam durch das BFM (Vizedirektor) und die DEZA (Chef Humanitäre Hilfe) präsiert. Gewisse Mitglieder der ILR verfügen über Entscheidungsfunktionen, während andere eine beratende Rolle (PA IV, IOM Bern) wahrnehmen. Das BFM stellt die notwendigen Ressourcen für die (operativ über die DEZA gesteuerten) Strukturhilfeprojekte zur Verfügung (ILR-Rahmenkredit für den Zeitraum 1999–2009: 235 Millionen Franken; diese Mittel sind unterdessen erschöpft).
- *Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss)*. Diesem Ausschuss obliegt es dafür zu sorgen, dass die aussenpolitischen Instrumente im Sinne einer umfassenden Migrationspolitik verwendet werden. Er widmet sich der Ausarbeitung von Strategien für Länder, die aus Sicht der Schweiz als migrationspolitisch prioritär betrachtet werden, und sorgt zudem für die Koordination des Einsatzes der verschiedenen Instrumente der jeweils zuständigen Bundesstellen (*Länderliste Fokus Migration*). Der IAM-Ausschuss ist gemäss dem ihm erteilten Auftrag auch zuständig für die Erarbeitung und den operativen Einsatz des Konzepts der Migrationspartnerschaften nach Artikel 100 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer. Dieser Ausschuss verfügt über keinen spezifischen Kredit für die Umsetzung von Migrationspartnerschaften und anderen Aktivitäten. Er sorgt für die Koordination gewisser Ausgaben, die von den jeweils zuständigen Ämtern aufgrund ihrer Kompetenzen übernommen werden. Der IAM-Ausschuss wird gemeinsam durch das BFM (Vizedirektor) und den Chef der PA IV präsiert. Alle betroffenen Bundesstellen können am IAM-Ausschuss teilnehmen. In der Regel sind dies die Vertreterinnen und Vertreter der DEZA, der Politischen Abteilungen I und II, der Direktion für Völkerrecht (DV), des [Integrationsbüros EDA/EVD](#), von fedpol und des SECO.
- *Arbeitsgruppen*. Zahlreiche thematisch oder geografisch ausgerichtete Arbeitsgruppen koordinieren die operationelle Umsetzung von Projekten in den verschiedenen Ländern oder Regionen. Gewisse Arbeitsgruppen sind mit der ILR verknüpft (z. B. Staaten des Westbalkans, PiM), andere mit dem IAM-Ausschuss (z. B. PiR Jemen,

Migrationspartnerschaft Nigeria). Einzelne haben keinerlei Verbindung zu einem Koordinationsorgan (z. B. Taskforce internationaler Migrationsdialog).

Die Schweiz verfügt international als eines der ersten Länder seit mehr als zehn Jahren über interdepartementale Koordinations- und Kooperationsstrukturen. Die diversen erwähnten Gremien erleichtern die Koordination des Instrumentariums der schweizerischen Migrationsausserpolitik und leisten einen Beitrag zur Qualitätskontrolle für die eingeleiteten Projekte. Ziel dieses Systems ist die Gewährleistung einer weitergehenden Kohärenz in der Migrationspolitik und zwischen den verschiedenen sektoriellen Politiken. Die beschriebene Struktur ist indessen kompliziert. Gegenwärtig obliegt die operative Umsetzung gewisser Aspekte der schweizerischen Migrationsausserpolitik zwei Gremien, der ILR und dem IAM-Ausschuss. Die Folge sind zahlreiche Überschneidungen und zu viele Koordinationssitzungen. Indes kann die Komplexität dieser Struktur historisch begründet werden. Der IAM-Ausschuss, der als erstes Gremium geschaffen wurde, befasste sich schwerpunktmässig mit Integrationsfragen zu einem Zeitpunkt, als eine Intensivierung der Migrationsausserpolitik politisch schwer zu bewerkstelligen war. Der 2004 geschaffene IAM-Ausschuss nahm somit eine strategische Funktion in der schweizerischen Migrationsausserpolitik wahr. Die operativen Überschneidungen von ILR und IAM-Ausschuss sind auf die neu geschaffenen Instrumente (z. B. Migrationspartnerschaften oder PiR) zurückzuführen. Trotz dieser historischen Argumente gibt es heute keinen Grund, von der Schaffung einer einfacheren und wirksameren Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit abzusehen.

Die derzeitigen Modalitäten für die Finanzierung des schweizerischen Engagements in internationalen Migrationsfragen zeichnen sich durch Pragmatik aus. Sie sind jedoch ebenfalls kompliziert. So wird die Finanzierung der vom IAM-Ausschuss koordinierten Instrumente wie etwa Migrationspartnerschaften über verschiedene Budgetposten der involvierten Bundesstellen sichergestellt. Die im Rahmen der ILR eingeleiteten Projekte profitieren wiederum vom Rahmenkredit der ILR, der 1999 vom Bundesrat bewilligt wurde. Abgesehen von dieser Doppelspurigkeit liegt die Schwierigkeit darin, dass die Finanzierung der Instrumente des IAM-Ausschusses aleatorisch und unzureichend ist. Dagegen standen der ILR reichliche Ressourcen zur Verfügung, allerdings nur für den Bereich der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung. Für eine wirksame Migrationspolitik ist heute aber ein umfassendes Engagement erforderlich. Im Übrigen ist der 1999 gewährte Rahmenkredit ausgeschöpft. Es besteht daher ein Bedarf für neue Ressourcen.

6.2. Verbesserungsvorschläge

6.2.1. Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit

Die neue Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit zielt auf eine Erhöhung der Wirksamkeit und orientiert sich an den folgenden Grundsätzen:

- *Einfachheit*. Eine einfache Struktur, welche Überschneidungen und Doppelspurigkeiten verhindert.
- *Eindeutigkeit*. Eine eindeutige Abgrenzung der strategischen und operativen Kompetenzen und klare Beziehungen zwischen den verschiedenen Gremien.
- *Einbettung*. Eine Einbettung aller involvierten Bundesstellen.

Es werden folgende Gremien vorgeschlagen (siehe Grafik im [Anhang](#)):

- *IAM-Plenum (Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration)*. Die Stellung des IAM-Plenums als wichtigste strategische Koordinationsstelle wird gestärkt. Es orientiert sich an den migrationspolitischen Prioritäten und Zielsetzungen des Bundesrates und der Departemente. Das IAM-Plenum definiert zum einen die integrationspolitischen Prioritäten der Schweiz und andererseits die schweizerische Migrationsausserpolitik. Mit Bezug auf die schweizerische Migrationsausserpolitik entscheidet es namentlich über:
 - die Genehmigung von regionalen oder länderspezifischen Strategien;
 - die Wahl der Partnerstaaten für operative Programme;
 - die Länderliste Fokus Migration für Staaten, für welche die schweizerische Migrationsausserpolitik ein koordiniertes Engagement vorsieht;

- die Grundzüge der schweizerischen Position im Rahmen des regionalen und internationalen Migrationsdialogs.

Das IAM-Plenum wird zweimal jährlich abgehalten. Seine Zusammensetzung beschließt einerseits die Migrationsaussenpolitik und andererseits die Integrationspolitik. Der Direktor des BFM ist für den Vorsitz bei integrationspolitischen Fragen allein verantwortlich. Die gegenwärtige Struktur zur Koordination der Integrationsfragen mit drei dem IAM-Plenum unterstellten Arbeits- bzw. Steuerungsgruppen wird bis auf Weiteres beibehalten⁴. Bei Fragen der Migrationsaussenpolitik wird das IAM-Plenum gemeinsam durch das BFM (Direktor) und das EDA (Staatssekretär und Direktor der DEZA) präsiert. Differenzen werden gegebenenfalls durch eine gemeinsame Entscheidung der Vorsteherinnen des EJPD und des EDA oder durch den Bundesrat behoben. Ebenfalls zur Mitwirkung im IAM-Plenum über die Migrationsaussenpolitik sind eingeladen: das SECO (Direktionsmitglied), der Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit sowie die drei Vorsitzenden für den IMZ-Ausschuss (Vizedirektor des BFM, Chef der PA IV und Vizedirektor der DEZA).

- *IMZ-Ausschuss (Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Internationale Migrationszusammenarbeit»)*. Dem IMZ-Ausschuss obliegt die Koordination der Umsetzung der Beschlüsse und der operativen Vorgaben des IAM-Plenums. (i) Der IMZ-Ausschuss koordiniert die Umsetzung aller operativen Aspekte der interdepartementalen Zusammenarbeit im Bereich der Migration und die verschiedenen Instrumente der Migrationsaussenpolitik (Migrationspartnerschaften, Rückkehrhilfeprogramme, «Protection in the Region»-Programme etc.). (ii) Als operatives Gremium trägt es zum Reflexionsprozess des für die Strategie verantwortlichen Gremiums bei. Es erarbeitet die strategischen Dokumente, die im Rahmen des IAM-Plenums erörtert werden und hat die Möglichkeit, Vorschläge für neue Engagements der Schweiz oder neue Instrumente zu unterbreiten. (iii) Das operative Gremium setzt die verschiedenen thematischen oder geografischen Arbeitsgruppen ein. Es ist für die Überwachung und das ordnungsgemässe Funktionieren der Arbeitsgruppen zuständig. (iv) Es gewährleistet die Koordination der finanziellen Verpflichtungen der verschiedenen Bundesstellen im Rahmen der prioritären Programme. Der IMZ-Ausschuss wird gemeinsam durch das BFM (Vizedirektor), die DEZA (Vizedirektor) und die PA IV (Chef) präsiert. Dieses operative Gremium tritt sechs bis neun Mal zu Sitzungen zusammen. An diesen Sitzungen nehmen Fachvertreter und -vertreterinnen aus den Bundesstellen teil, die in der schweizerischen Migrationsaussenpolitik involviert sind. In der Regel sind dies die Vertreterinnen und Vertreter der Politischen Abteilungen I und II, der Direktion für Völkerrecht (DV), von fedpol und des SECO. Insbesondere das SECO nimmt ständig daran teil. Nach Ermessen des IMZ-Ausschusses können internationale Organisationen (z. B. UNHCR, IOM, ICMPD) fallweise zur Teilnahme an den Sitzungen oder an gewissen Arbeitsgruppen eingeladen werden.
- *Sonderbotschafter für internationale Migrationsfragen*. Die Tätigkeitsgebiete des Sonderbotschafters sind bis auf weiteres in seinem Pflichtenheft festgelegt. Er beteiligt sich aktiv an der Formulierung von Beschlüssen sowohl des strategischen Gremiums als auch des operativen Gremiums. Die Grundzüge des Engagements des Sonderbotschafters werden vom IAM-Plenum vorgegeben. Konkretere Projekte (z. B. die Leitung einer schweizerischen Delegation im Rahmen einer Migrationspartnerschaft oder eines PiR-Programms, GFMD) werden durch den IMZ-Ausschuss festgelegt.
- *Arbeitsgruppen*. Die Rolle und die Zuständigkeiten der Arbeitsgruppen werden gestärkt. Das bedeutet, dass Einzelheiten der spezifischen Projekte im Rahmen der Arbeitsgruppen statt wie bisher im operativen Gremium behandelt werden. Der IMZ-Ausschuss legt für jede Arbeitsgruppe fest, wer jeweils den Vorsitz führt. Die Arbeitsgruppen konzentrieren sich auf die geografischen (z. B. die Staaten des Westbalkans, Nigeria, Horn von Afrika, Sri Lanka) oder auf die thematischen Aspekte (z. B. internationaler Migrationsdialog, EU, Diaspora). Sie koordinieren die operative Umsetzung der eingeleiteten oder neuen Projekte in der Region, in

⁴ Das Mandat zur Koordination der Integrationspolitik stützt sich auf den Bundesratsbeschluss vom 22. August 2007 (Bericht Integrationsmassnahmen 2007, S. 74). Im Rahmen der Folgearbeiten zum bundesrätlichen Bericht vom 5. März 2010 zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes ist die Koordination im Integrationsbereich zu überprüfen (S. 37).

dem Land oder in der Thematik, für welche sie zuständig sind. Jede Stelle trägt die Verantwortung für die wirksame Umsetzung des Projekts, das von ihr für die Bearbeitung und Finanzierung gewählt wurde, und nimmt folglich an den verschiedenen Arbeitsgruppen teil. Die schweizerischen Positionen zu einer bestimmten Thematik und zum Engagement in den multilateralen Gremien werden in der jeweiligen Arbeitsgruppe konsolidiert und danach durch das operative Gremium oder das strategische Gremium genehmigt. Die Koordination der Kommunikation mit den Vertretungen der Schweiz vor Ort sowie mit den Partnerländern und Projektpartnern wird jeweils von der Person gewährleistet, welche die Arbeitsgruppe präsidiert.

- *Sekretariat.* Für die administrative Unterstützung des IAM-Plenums und des IMZ-Ausschusses ist ein Sekretariat verantwortlich. Dieses ist insbesondere für die Sitzungsorganisation, die Erstellung der Sitzungsprotokolle und die Verwaltung der Dokumentation zuständig. Es setzt sich aus je einer Fachperson des BFM, der DEZA und der PA IV zusammen.

6.2.2. *Finanzielle Ressourcen*

Die neue Struktur für die interdepartementale Zusammenarbeit bedarf hinreichender finanzieller Ressourcen für die Umsetzung der Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik. Ohne diese Grundlage kann die Schweiz ihre verschiedenen Anliegen in der Migrationsaussenpolitik nicht vorantreiben. Aktuell stehen zweierlei Probleme an. Einerseits ist der 1999 durch den Bundesrat gewährte Rahmenkredit erschöpft. Dieser Rahmenkredit ermöglichte die Einleitung von Rückkehrhilfeprogrammen und Strukturhilfeprojekten, die ihrerseits Tausenden von Personen namentlich im Westbalkan (rund 80 000 Personen) die dauerhafte Rückkehr und Wiedereingliederung erlaubten. Andererseits bedarf das Engagement der Schweiz einer umfassenderen Ausrichtung, wenn es wirksam sein soll. Es darf sich nicht auf die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung von Migrantinnen und Migranten beschränken. Derzeit ist aber eine angemessene Finanzierung der neuen Instrumente (z. B. Migrationspartnerschaften und «Protection in the Region»-Programme) nicht gewährleistet. Die Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung des schweizerischen Engagements gegenüber gewissen wichtigen Partnern ist aber unerlässlich für die Gewährleistung einer wirksamen Rückführungspolitik und die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Migrationspolitik insgesamt.

Eine Lösung sieht zwei Stossrichtungen vor. Die erste verpflichtet alle betroffenen Bundesstellen, die Möglichkeiten für die jeweilige Projektfinanzierung auszuloten, damit die verschiedenen Instrumente gemäss dem jeweiligen Auftrag und den verfügbaren Ressourcen umgesetzt werden können. Der IMZ-Ausschuss koordiniert die finanziellen Verpflichtungen der verschiedenen Stellen und gewährleistet deren Kohärenz. Er ist bestrebt, befriedigende Lösungen für die Finanzierung der jeweils eingesetzten Instrumente zu finden. Die an der Umsetzung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik beteiligten Schlüsselstellen (BFM, DEZA, PA IV) sorgen gemäss ihrem Auftrag und ihren Ressourcen für einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung. Beispielsweise sollen Anstrengungen unternommen werden, um in den nächsten Botschaften der DEZA und der PA IV an das Parlament ein bedeutsames migrationspolitisches Engagement zu verankern.

Die zweite Stossrichtung zielt auf die Freigabe zusätzlicher Ressourcen. Das BFM hat als federführende Stelle der schweizerischen Migrationspolitik einen bedeutenden Beitrag an die Finanzierung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu leisten. Die dem BFM derzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen sind jedoch begrenzt. Statt die Erneuerung eines Rahmenkredits für die Rückkehrhilfe (ILR) zu verlangen, könnte das BFM im Einvernehmen mit dem EDA und mit dessen Unterstützung bei Bundesrat und Parlament die Schaffung eines Verpflichtungskredits beantragen, der sich auf Artikel 100 AuG stützt und die wichtigsten Instrumente der internationalen Migrationszusammenarbeit auflistet. Dieser neue Kredit dürfte dem BFM unter anderem die Finanzierung der verschiedenen Instrumente oder Projekte ermöglichen, die direkt mit seinen Aufgaben zusammenhängen und teilweise im IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss bewilligt werden (z. B. Rückkehrhilfeprogramme, Migrationspartnerschaften, Prävention irregulärer Migration, «Protection in the Region»). Der Bundesrat hat seinen Willen zur Weiterentwicklung dieser Bereiche wiederholt hervorgehoben. Dies einerseits in seinen Antworten auf die im ersten Kapitel erwähnten

parlamentarischen Vorstösse und andererseits durch die Genehmigung der von der Schweiz bereits geschlossenen Migrationspartnerschaften.

7. Anhang: Organigramm der Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit

