

«Migrationspartnerschaften»



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
IOM Internationale Organisation für Migration

«Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme.»

**Darstellung des Begriffs im internationalen
und schweizerischen Kontext**

Redaktionsteam:

IOM Bern:

Erika Laubacher-Kubat

Talitha Schärli

Miriam Martin

Claire Potaux

Universität Fribourg, Lehrstuhl Sozialarbeit und Sozialpolitik:

Therese Liechti

Übersetzung:

Birgitta Bischoff, Anna Lehmann, Talitha Schärli, BFM Übersetzungsdienst

Titelgestaltung und Layout:

Beat Schöpfer, [punkt-s] gmbh Zürich

Druck:

Gaffuri

IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society. As an intergovernmental body, IOM acts with its partners in the international community to: assist in meeting the operational challenges of migration; advance understanding of migration issues; encourage social and economic development through migration; and work towards effective respect of the human dignity and well-being of migrants.

Herausgeber:

Internationale Organisation für Migration (IOM) Bern
Thunstrasse 11
Postfach 216
CH-3000 Bern 6
Schweiz

Tel: +41 31 350 82 11
Fax: +41 31 350 82 15
Email: bern@iom.int
Internet: <http://www.ch.iom.int>

Copyright© 2007 International Organization for Migration (IOM)

ISBN: 978 92 9068 373 5

Diese Publikation wurde mit der Unterstützung des Bundesamtes für Migration (BFM) erstellt. Meinungen, die in dieser Publikation wiedergegeben werden, sind diejenigen der Autoren und Autorinnen und spiegeln nicht zwangsläufig die Ansicht der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Bundesamtes für Migration (BFM) wider.

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne vorherige schriftliche Einwilligung in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Danksagung

IOM Bern bedankt sich für die Unterstützung beim Bundesamt für Migration (BFM), welche die Erstellung dieser Publikation ermöglichte.

IOM Bern möchte auch den Autoren und Autorinnen sowie den interviewten Experten und Expertinnen aus den verschiedenen Bundesbehörden danken, welche durch ihre Expertise und Arbeit zur vorliegenden Erhebung beigetragen haben.

Inhaltsverzeichnis:

I. Vorwort

*Urs Betschart, Vizedirektor
Bundesamt für Migration (BFM)*

6

II. Einleitung

*Erika Laubacher-Kubat, Büroleiterin
Internationale Organisation für Migration (IOM), Bern*

8

III. Liste der Abkürzungen

10

1. Die weltweite Anerkennung des Nexus Migration und Entwicklung

Dr. Susan Martin, Georgetown University, Washington

11

2. Bestandesaufnahme der Thematik Migrationspartnerschaften auf EU Ebene

Prof. Andrew Geddes, University of Sheffield

22

3. Bestandesaufnahme von Migrationspartnerschaften in der Schweiz

35

3.1 Begriffsentstehung, Definition und Ausrichtung von Migrationspartnerschaften in der Schweiz

Claudia De Matos und Efionayi-Mäder, SFM

35

3.1.1 Entstehung des Konzepts Migrationspartnerschaften

35

3.1.2 Rechtliche Verankerung des Begriffs Migrationspartnerschaften

39

3.1.3 Inhalt und Definitionen von Migrationspartnerschaften

41

3.1.4 Schlussbemerkungen

42

3.2 Verständnis von Migrationspartnerschaften in den einzelnen Bundesämtern

*Therese Liechti, Lehrstuhl Sozialarbeit und Sozialpolitik,
Universität Fribourg*

46

3.2.1 Migrationspartnerschaften als Form einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit

47

- Konkrete Schritte einer Migrationspartnerschaft

48

- Mögliche Akteure einer Migrationspartnerschaft

48

- Kriterien zur Auswahl eines Partnerlandes

49

- Information des Partnerlandes	50
- Formalisierung einer Migrationspartnerschaft	50
- Management der Migrationspartnerschaft mit dem Partnerland	50
- Evaluation	51
3.2.2 Migrationspartnerschaft als Instrument zur Steuerung der internationalen Migration	51
- Ziele einer Migrationspartnerschaft	52
- Erwarteter Mehrwert/Nutzen einer Migrationspartnerschaft	54
- Mögliche Inhalte einer Migrationspartnerschaft	54
3.2.3 Migrationspartnerschaften als «whole of government approach»	56
- Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung in Migrationsfragen	56
- Verwaltungsinterne Zusammenarbeit bei Migrationspartnerschaften	56
- <i>Finanzierung</i>	58
- <i>Verantwortlichkeit</i>	58
- <i>Methodik</i>	60
- Konkrete Umsetzung einer Migrationspartnerschaft	60
3.2.4 Merkmale von Migrationspartnerschaften	61
3.2.5 Vergleich: Aus den Materialien zu Art.25b ANAG, bzw. zu Art.100 AuG und aktuelle Bestandesaufnahme	62
4. Entwicklung von Migrationspartnerschaften der Schweiz im Westbalkan in den Jahren 2007-2009	
<i>ILR Projektteam Balkan, Eric Kaser, BFM und Alfred Fritsch, DEZA</i>	67
5. Annex	
A. Gesetzestext	73
B. Schlüsseldokumente	74
C. IOM Publikationen	79

Auf gleicher Augenhöhe

Grenzüberschreitende Migration von Menschen kann aus der Sicht der betroffenen Staaten erwünscht sein. In der globalisierten Welt sind Wanderungsbewegungen zur Selbstverständlichkeit und für den wirtschaftlichen Wohlstand, das Wachstum und den kulturellen Austausch zu einem unverzichtbaren Faktor geworden. Die Migrationsbehörden haben den Auftrag, diese Form der Migration durch Reiseerleichterungen, unbürokratische Zulassungssysteme und Integrationshilfen zu fördern.

Auf der anderen Seite sind die meisten Staaten mit Migrationsströmen konfrontiert, welche unerwünscht sind. Wenn sich wenig qualifizierte Arbeitssuchende ohne Aussicht auf eine Arbeitsstelle und einen geregelten Aufenthalt auf den Weg machen oder wenn Millionen von Menschen schlechten Lebensbedingungen, Krieg, Armut und Perspektivenlosigkeit entkommen wollen, gewärtigen sie selber zahllose neue Schwierigkeiten. Sie verursachen mit ihrem Entscheid zur Auswanderung nebst ihren eigenen Herkunftsstaaten auch den Transit- und Aufnahmestaaten grosse Probleme.

Vor diesem Hintergrund und dem wachsenden migrationspolitischen Problemdruck hat sich in der internationalen Staatengemeinschaft die Erkenntnis durchgesetzt, dass Chancen und Risiken der Migration zwischen den betroffenen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten gemeinsam zu erörtern sind. Es ist notwendig, die unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen auszutauschen, um zu neuen Lösungsansätzen zu gelangen. Der moderne Migrationsdialog zwischen Staaten erfordert die sachliche Analyse der Probleme und die Suche nach Lösungen, welche zusätzlich zu den migrationspolitischen Instrumenten insbesondere auch die Entwicklungs-, Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik miteinbezieht.

Dieser Paradigmawechsel hat sich im nationalen Migrationsrecht insofern niedergeschlagen, als der Gesetzgeber im Ausländergesetz (Art. 25b ANAG bzw. Art. 100 AuG) den Begriff der Migrationspartnerschaften eingefügt hat. In Zukunft sollen bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften gefördert werden, um die Zusammenarbeit zu stärken sowie die illegale Migration und deren Folgen zu mindern.

Das Bundesamt für Migration (BFM) hat in enger Kooperation mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in den vergangenen Jahren begon-

nen, neue Instrumente zur Entwicklung von Migrationspartnerschaften aufzubauen. Konkret geht es darum, dass die zuständigen Bundesstellen ihren Blick für die Migrationsprobleme öffnen und bei ihren Aktionen die migrationspolitischen Interessen der Schweiz miteinbeziehen und mitvertreten. In eigens dafür geschaffenen Gremien - namentlich der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM) und der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) - wird der zielgerichtete Auftritt der schweizerischen Akteure koordiniert und weiter verbessert. Die Leitidee des «whole of government approach» wird mit Inhalt gefüllt und in die Praxis umgesetzt.

Dass dies oftmals ein beschwerlicher und komplexer Prozess ist, beweist die vorliegende Publikation. Unter dem Titel «Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme» legt IOM Bern eine interessante Studie zum aktuellen Stand der internationalen und nationalen Diskussion um das Thema der Migrationspartnerschaften vor. Der besonders hervorzuhebende Mehrwert dieser Arbeit liegt darin, dass die schweizerische Diskussion um die Ausgestaltung des künftigen Migrationsdialogs in den internationalen Kontext gestellt wird und gleichzeitig ein empirisch erhobenes Inventar über den Stand der Umsetzung des neuen Ansatzes der Migrationspartnerschaften in der Schweiz dokumentiert wird.

Mein besonderer Dank geht an Frau Erika Laubacher-Kubat, Leiterin des Büros von IOM Bern für die Herausgabe der vorliegenden Schrift und an alle mitbeteiligten Redaktorinnen und Redaktoren für ihre fundierten Beiträge.

«Keine Begeisterung sollte grösser sein als die nüchterne Leidenschaft zur praktischen Vernunft». Helmut Schmidt

Als man vor einem Jahr den Begriff «Migrationspartnerschaft» auf der Google Suchmaschine eingegeben hat, ergab die Suche lediglich vereinzelte Treffer, während sich knapp ein Jahr später bei gleicher Eingabe die Resultate häufen: Der Begriff beschäftigt Politik und Forschung in zunehmender Masse und regt zu grundsätzlichen Diskussionen an.

Diese Feststellung war es, welche IOM Bern inspiriert hat, die vorliegende Erhebung «Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme. Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext» vorzunehmen. Ziel dieser Publikation ist es, relevanten Entscheidungsträgern und der interessierten Fachwelt eine präzise Zusammenstellung zum Terminus zu geben und eine differenzierte Grundlage für die weiterführende Diskussion zu schaffen.

Der Zeitpunkt dieser Erhebung ist ideal, zeigt diese doch gerade im Vorfeld des aktuellen Eingangs in die neue Gesetzgebung die breite Palette an Interventionsmöglichkeiten und den sanften Paradigmawechsel in der internationalen Migrationsdebatte, der sich auch in der Schweiz niederschlägt und Eingang in die verschiedenen Gremien und Behörden findet.

Die Bestandesaufnahme auf Schweizer Ebenen wird durch eine Einführung in internationale Initiativen und Entwicklungen auf EU Ebene in einen globalen Zusammenhang gestellt. Diese einleitenden Kapitel zeigen die zunehmende Anerkennung des Nexus Migration und Entwicklung und die Suche nach Lösungen, um die positiven Aspekte der Migration zu stärken und die negativen zu bekämpfen. Kernstück dieser Arbeit bildet der empirische Teil mit der Erhebung zum jeweiligen Verständnis des Begriffs unter ausgewählten Vertretern der Schweizer Bundesbehörden. Das Resultat dieser strukturierten Interviews ist eine nicht repräsentative Bestandesaufnahme der aktuellen Definition und Konzeption des Begriffs «Migrationspartnerschaften» in relevanten Schweizer Bundesbehörden. Dieser empirische Teil wird eingeleitet durch einen Überblick über die Begriffsentstehung, Definitionen und Ansätze von Migrationspartnerschaften in der Schweiz, aufbereitet durch das «Schweizerische Forum für Migrationsstudien» (SFM).

Ermöglicht wurde diese Erhebung durch die Unterstützung des Bundesamtes für Migration (BFM), welchem wir an dieser Stelle herzlich dafür danken. Im Besonderen danken wir auch Herrn Urs Betschart, Vizedirektor im BFM, welcher mit seinem breiten Fachwissen und ergänzenden Dokumenten die

Erhebung inhaltlich unterstützt hat. Ein weiterer grosser Dank gebührt Therese Liechti, die im Rahmen ihrer Lizentiatsarbeit zum Thema «Migrationspartnerschaften» an der Universität Fribourg die Interviews und daran anschliessende Auswertung im Kapitel 3.2. durchführen konnte und mit ihrer professionellen Unterstützung sehr zum Gelingen dieser Publikation beigetragen hat. Tatkraftig unterstützt wurde sie dabei von Frau Talitha Schärli, die ebenso Interviews durchgeführt hat und die Publikation fachlich begleitet hat.

Auch bedanken wir uns bei den Autoren der einzelnen Kapitel, die allesamt einen wertvollen Beitrag zu der gesamten Publikation geleistet haben und ihr Fachwissen einfliessen liessen.

Die Koordination für die Erstellung dieser Publikation im Berner IOM Büro lag bei Miriam Martin, die diese Aufgabe mit gewohnter Gewissenhaftigkeit und Professionalität erledigte. Kompetent unterstützt wurde sie dabei von ihrer Kollegin Claire Potaux, die die französische Ausgabe in ihre finale Form gebracht hat.

Um einen angenehmen Lesefluss zu gewährleisten, wird in dieser Publikation stets die männliche Form verwendet, welche aber immer die jeweilige weibliche Form einschliesst. Ausserdem wurden Zitate übersetzt, wobei immer die Originalquellen angegeben wird.

In diesem Sinne hoffe ich, dass diese Erhebung einen Beitrag zum Auftakt von erfolgreichen und innovativen Ansätzen leistet und wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

III. Liste der Abkürzungen

ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
AsylG	Asylgesetz
AuG	Ausländergesetz
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BFM	Bundesamt für Migration
BJ	Bundesamt für Justiz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
fedpol	Das Bundesamt für Polizei
IAM	Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDAG	
Migration	Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration
IDP	Internally displaced person
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization
ILR	Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe
IOM	Internationale Organisation für Migration
Kobü	Koordinationsbüro der DEZA und des SECO
MP	Migrationspartnerschaften
NRO	Nichtregierungsorganisation
PA I	Politische Abteilung I des EDA
PA II	Politische Abteilung II des EDA
PA IV	Politische Abteilung IV des EDA
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Im September 2006 fand in New York der UN High Level Dialogue on Migration and Development (HLD) mit mehr als 130 teilnehmenden Ländern statt. Im Rahmen von Plenarsitzungen und Workshops zu Themen wie Rücküberweisungen, zur Rolle der Diaspora oder zu Rechten von Migranten bestätigte der HLD *«die eindeutige Verbindung zwischen Migration und Entwicklung und die verschiedenen Chancen und Herausforderungen die dieses Thema betreffen»* sowie die Notwendigkeit *«den politischen Willen aufzubringen und effektive Partnerschaften aufzubauen, um das Potential zu erfassen, das Migranten bei der Entwicklung von sowohl Ursprungs- als auch Zielländern haben können, während gleichzeitig ihre Rechte gesichert werden»* (United Nations, 2006). Das Ergebnis des HLD war ein breiter Konsens darüber, dass der Dialog zu internationaler Migration und Entwicklung andauern sollte. Der Generalsekretär schlug die Einrichtung eines globalen Konferenzausschusses vor, der es Staaten ermöglichen würde, regelmässige Treffen abzuhalten und Migrationsbelange zu diskutieren. Belgien bot an, 2007 die erste Globale Konferenz (Global Forum on Migration and Development) zu veranstalten.

Was heute oft als Nexus Migration und Entwicklung bezeichnet wird, beinhaltet zwei Elemente: Möglichkeiten, wie Migranten zur Entwicklung ihrer Heimatregionen beitragen können und Möglichkeiten, wie Entwicklungshilfe und -prozesse den Abwanderungsdruck mindern können, besonders in Bezug auf irreguläre Migration. Nach einer kurzen Diskussion der Beziehung zwischen Migration und Entwicklung, wird dieses Kapitel Modelle von Migrationspartnerschaften zu Gunsten von verstärkter Entwicklung und verbesserter Migrationssteuerung darstellen.

Migranten als Motor für Entwicklung

Mobile Bevölkerungsgruppen können sowohl durch ihre finanziellen Ressourcen als auch durch ihre Fähigkeiten, ihre unternehmerischen Initiativen und ihre Unterstützung für Demokratisierung und die Einhaltung der Menschenrechte zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Das geschieht auf individueller sowie auf kollektiver Ebene. Während Einzelpersonen beispielsweise ihren Familien Geld überweisen, bringen Migrantenvereinigungen Gelder auf, um die Entwicklung von Infrastruktur und einkommenswirksamen Aktivitäten in ihren Heimatländern zu finanzieren.

Rücküberweisungen

Individuelle Rücküberweisungen sind eine andauernd wichtige Einkommensquelle für viele Familien in Entwicklungsländern. Für das Jahr 2005

schätzte die Weltbank (2006) die Rücküberweisungen von Arbeitern in Entwicklungsländern auf über \$ 160 Milliarden pro Jahr und stellt fest, dass *«das Wachstum von Rücküberweisungen in den letzten 10 Jahren [...] den privaten Kapitalverkehr und die öffentlichen Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit (official development assistance - ODA) hinter sich gelassen»* hat. Rücküberweisungen machten in 10 Ländern mehr als 15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus. Während die meisten Überweisungen von weiter entwickelten in weniger entwickelte Länder fließen, schätzt die Weltbank (2006), dass fast 30 Prozent der Rücküberweisungen von einem Entwicklungsland in ein anderes gehen. Überweisungsmuster scheinen abhängig von der Art der Migration (temporär im Vergleich mit permanent), dem Geschlecht des Senders und des Empfängers, der Region, dem Bildungsstand des Überweisenden, Familien- und Haushaltsverbindungen des Überweisenden zum Heimatland und anderen ähnlichen Faktoren zu variieren. Bedauerlicherweise ist die Forschung in diesem Bereich noch nicht so weit, ein völliges Verständnis dieser Variationen und ihrer Auswirkungen zu ermöglichen. So laufen beispielsweise erst jetzt Studien, die eine verbesserte Analyse von geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der Sendung von Überweisungen einerseits und bei deren Gebrauch nach Erhalt andererseits erlauben.

Rücküberweisungen haben viele Vorteile. Am wichtigsten ist vielleicht, dass Überweisungsströme für viele Länder eine stabilere Einkommensquelle sind als der Aussenhandel, die ausländischen Direktinvestitionen und die Entwicklungshilfe (World Bank, 2006). Überweisungen neigen ausserdem dazu, antizyklisch zu sein und dann in Länder zu fließen, die finanzielle Krisen oder politische Konflikte durchmachen oder von Naturkatastrophen heimgesucht werden, wenn andere Arten von Hilfe oder Investitionen zurückgehen. Überweisungen in Länder, die gerade einen Konflikt oder eine Naturkatastrophe hinter sich haben, wurden dazu genutzt, diese Länder nach Jahren des Bürgerkriegs oder nach Verwüstungen durch Wirbelstürme oder Erdbeben wieder aufzubauen. Experten wie Edward Taylor von der University of California in Davis stellen die These auf, dass sogar schon der Gebrauch von Rücküberweisungen zum Konsum die wirtschaftliche Entwicklung stimuliert, besonders, wenn die Haushalte sie lokal einsetzen. Der Multiplikatoreffekt von Überweisungen kann beträchtlich sein, da jeder Dollar weitere Dollars produziert, indem er das wirtschaftliche Wachstum der Unternehmen, die die gekauften Produkte herstellen und liefern, ankurbelt.

Trotzdem verbleibt Skepsis in Bezug auf die langfristigen Auswirkungen von Rücküberweisungen auf das Wachstum. *«Die Belege für die Auswirkungen*

von Rücküberweisungen auf langfristiges Wachstum sind nicht überzeugend» schlussfolgert die Weltbank (2006) im Hinblick auf die betreffende Literatur. Die Schwierigkeit gründet teilweise auf denselben Faktoren, die Abwanderung auslösen. Länder mit hoher Abwanderungsrate haben oft keine wirtschaftlichen Reformen durchgeführt, die die produktive Verwendung von Rücküberweisungen erlauben würden. Investition von Geldsendungen wird hauptsächlich von Faktoren wie der Entspannung des Marktes, der Kontrolle des Kapitalverkehrs, dem Bankwesen, der Steuerpolitik, dem Grad an Korruption und dem generellen Geschäftsklima bestimmt. Diese Faktoren beeinflussen die Bereitschaft der Migranten, Überweisungen über offizielle Kanäle zu schicken, Geld zu sparen oder in arbeitsbeschaffende Unternehmungen zu investieren.

Die Rolle von Rücküberweisungen bei der Armutsminderung erscheint überschaubarer. Als private Ressourcen gehen die meisten Überweisungen an Familien, die rationale Entscheidungen darüber treffen, wozu sie verwendet werden sollen. Für diese Familien machen Rücküberweisungen oft eine wichtige Verbesserung ihres Lebensstandards aus. Weiterhin scheinen solche Geldsendungen einen positiven Einfluss auf Investitionen in Bildung und Gesundheitsfürsorge zu haben. Eine Zusammenfassung der betreffenden Literatur folgert: *«Seitdem verstärkte Investitionen in Bildung und Gesundheit zur Entwicklung von Humankapital beitragen, ist es wahrscheinlich, dass Rücküberweisungen die langfristigen Wachstumsaussichten von Entwicklungsländern begünstigen»* (Agunias, 2006).

Die Kosten für Rücküberweisungen in die Heimat sind Gegenstand aktueller Diskussionen zu diesem Thema. Diese Transferkosten können ausserordentlich hoch sein. Der Markt scheint darauf mit verstärkter Konkurrenz zu reagieren, was zu geringeren Transferkosten führt. Ausserdem gibt es neue Initiativen in diesem Bereich. Der multilaterale Investmentfond der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank (Inter American Development Bank) beispielsweise unterstützt Programme für Rücküberweisungen durch Institute, die mit gering verdienenden Kunden arbeiten, wie Kreditgenossenschaften und Mikrofinanzinstitutionen.

Brain Drain

Brain Drain, oder die Abwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften, stellt sowohl ein fortwährendes Problem als auch eine Chance für viele Länder dar. Wie eine Studie für die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization - ILO) herausfand, ist *«der prozentuale Verlust von Personen mit Hochschulabschluss [...] weit grösser als der von*

Personen, die eine höhere Schulbildung haben, während die Abwanderung von Personen mit Grundschulausbildung sehr gering ist (und daher nicht angezeigt wird). Emigration wählt jene aus, die es sich leisten können, deren Fähigkeiten im Ausland gefragt sind und die am meisten davon profitieren würden (solche mit Hochschulausbildung)» (Lowell and Findlay, 2002). Wenn die Abwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte eine kritische Masse erreicht – beispielsweise 30 Prozent der Personen mit einem Hochschulabschluss – können die negativen Auswirkungen auf bestimmte Bereiche, wie zum Beispiel das Gesundheitswesen und den Bildungssektor, massiv sein. Im Grossen und Ganzen kann der Verlust von hoch qualifizierten Migranten auch einen Verlust an wirtschaftlichem Wachstumspotential darstellen, wenn er nicht durch andere Faktoren ausgeglichen wird.

Die Auswirkungen sind jedoch nicht alle negativ. Die Aussicht auf Anstellung in anderen Ländern kann auch das Interesse an höherer Bildung stimulieren. Da nur ein Teil der Absolventen ein Land verlässt, kann dieses von einer erhöhten Anzahl gut ausgebildeter Personen profitieren, auch wenn die Abwanderung von Fachkräften anhält (Lowell and Findlay, 2002). Wenn das Investitionsklima mässig ist oder keine Arbeitsplätze für gut ausgebildete Fachkräfte vorhanden sind, muss deren Ausreise zudem keine negativen Folgen für das Ursprungsland haben, da dieses nicht von den Fähigkeiten daheim geliebener hoch qualifizierter Fachkräfte profitiert hätte.

Die Auswirkungen der Emigration hoch qualifizierter Fachkräfte variiert je nach dem in welcher Branche diese arbeiten. Man kann sich eine Art positiven Kreislauf vorstellen, wenn Computerfachleute auswandern und dann Netzwerke bilden, die Verträge und Fachwissen ins Heimatland bringen. Im Gegensatz zu diesem Modell steht der Teufelskreis der Abwanderung von Gesundheitsfachleuten, deren Emigration die Wahrscheinlichkeit mindert, dass arme Länder ihre Millenniums-Entwicklungsziele im Bereich Kindersterblichkeit, Gesundheit von Müttern und HIV/AIDS erreichen. Einige Länder haben politische Konzepte entwickelt, die mit höheren Löhnen, besseren Arbeits- und Forschungsbedingungen und anderen Mitteln Anreize für Gesundheitsfachleute und andere Fachkräfte mit Schlüsselqualifikationen schaffen sollen, im Land zu bleiben oder zurückzukehren. Ghana hat beispielsweise eine Additional Duty Hours Allowance (ADHA) geschaffen, um die Bezahlung für direkte Patientenversorgung anzuheben und die wirtschaftliche Motivation für Auswanderung zu senken (Ministry of Health, 2005; Buchand and Dovlo, 2004). Die Initiative reduzierte anfangs die Abwanderung, was jedoch nicht von Dauer war. Daher sind weitere Anreize nötig.

Zirkuläre Migration und Rückkehr

Migranten, die temporär oder permanent zurückkehren, bringen notwendiges Fachwissen in ihre Heimatländer. Programme, die Migranten mit im Heimatland benötigten Qualifikationen identifizieren und Rückkehr und Wiedereingliederung ermöglichen, tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung genauso bei, wie Unterstützung für Migranten, die nach der Rückkehr planen, kleine Betriebe zu eröffnen. Die Fähigkeiten der Rückkehrer können für die wirtschaftliche Entwicklung nützlich sein, können aber auch dazu beitragen, Demokratie und Menschenrechte im Herkunftsland zu stärken. Migranten, die zum Beispiel eine juristische Ausbildung haben, können bei der Entwicklung eines neuen Rechtssystems und der Einführung des Rechtsstaates hilfreich sein. Es gibt hier jedoch einen Vorbehalt: Migranten, die zurückkehren, können negativ selektiert sein – das heisst, diejenigen, die im Ausland nicht erfolgreich waren, kehren am wahrscheinlichsten wieder zurück. Ob sie Qualifikationen erlernt haben, die zur Entwicklung im Heimatland beitragen könnten, ist die Schlüsselfrage.

Viele Länder versuchen ihre Emigranten zur Rückkehr zu bewegen, weil sie auf deren Humankapital hoffen. Multilaterale und bilaterale Programme, die die Rückkehr unterstützen sind jedoch bemerkenswert marginal. Möglichkeiten für Migranten, ihre Fähigkeiten nach Hause zu bringen, werden von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angeboten. Das Programm «Return for Qualified Afghans» beispielsweise bietet umfangreiche Hilfspakete für qualifizierte und hoch qualifizierte Afghanen, die in ihr Heimatland zurückkehren möchten, um in öffentlichen oder privaten Unternehmen zu arbeiten. Das IOM Programm «Migration for Development in Africa» (MIDA) bietet eine breite Auswahl an Aktivitäten, durch die Migranten zur Entwicklung ihrer Heimatländer beitragen können. Dies beinhaltet zum Beispiel die virtuelle Rückkehr (Übertragung von Fähigkeiten durch Informationstechnologien), Investitionen, kurze oder aufeinander folgende Besuche sowie permanente Rückkehr. Das vom UN-Entwicklungsprogramm durchgeführte TOKTEN Projekt (Transfer of Knowledge through Expatriate Nationals) strebt an, Migranten, die sich im Ausland etabliert haben, zu überzeugen, wenigstens temporär zurück zu gehen und zur Entwicklung ihres Heimatlandes beizutragen. Die Anzahl der Migranten, die diese Programme in Anspruch nehmen, ist klein und die langfristigen Auswirkungen auf die Entwicklung sind weitgehend unerforscht.

Diaspora Gemeinschaften

Diaspora Gemeinschaften versuchen oft, wirtschaftliche Entwicklung durch ihre Investitionen in Unternehmen, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zu

fördern. Manche Regierungen bemühen sich aktiv um solche Investitionen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Mitglieder der Diaspora Ressourcen investieren, wird durch Reformen in der Wirtschaft und im Bankwesen, welche auch Auslandsdirektinvestitionen aus anderen Quellen anziehen würden, gesteigert. So genannte Home Town Associations (HTAs) beispielsweise sammeln Gelder für ihre Heimatgemeinden. Manchmal handelt es sich um so genannte «matching funds», wie bei Mexikos 3-für-1 Programm, bei dem Bundes-, Provinz- und Lokalregierungen die HTA Beiträge durch die jeweils gleiche Summe ergänzen. Laut einer Studie zu HTAs gibt es Projekte um *«die Kirche zu unterstützen, die Stadt zu verbessern (oder zu verschönern), grundlegenden Beistand für Gesundheit und Bildung zu leisten und die öffentliche Infrastruktur aufzubauen und zu verbessern»* (Orozco, 2003). Die HTA Programme sind jedoch meist klein und ein noch kleinerer Anteil versucht, Wohlstand durch Investitionen direkt in die Wirtschaft zu erlangen. Zur Zeit gibt es nur ungenügende Belege, um ihre Effizienz zu bewerten¹.

Die Diaspora kann auch dabei helfen, politische Reformen in Gang zu setzen, die die Verhältnisse in den Heimatländern verbessern. Mexikanische Migranten in den Vereinigten Staaten haben beständigen Einfluss auf die Demokratisierung und die Staatsführung in ihrem Heimatland und politische Kandidaten aus Mexiko haben darauf mit ausgedehnten Kampagnen in US Gemeinden reagiert. Nach Beilegung von Konflikten spielt die Diaspora eine besonders wichtige Rolle. In einer Reihe von Staaten hat die neue politische Führung ihre Staatsbürger im Ausland dazu aufgerufen, nicht nur finanzielle Mittel für den Wiederaufbau des Landes bereit zu stellen, sondern auch mit technischem Fachwissen bei der Einrichtung von neuen demokratischen Institutionen zu helfen. Zur Bedeutung der Diaspora, stellte die afghanische Botschaft fest: *«Durch die Bereitstellung ihres Wissens und ihrer Einsicht haben sie dabei geholfen, die Rahmenbedingungen unter denen Fortschritte bei den Menschenrechten, der Regierung, der Gesundheitsversorgung und dem Rechtssystem erreicht werden können, zu gestalten.»* Durch die Formulierung politischer Rahmenbedingungen für Wiederaufbau und Entwicklung nach Konflikten (Post-Conflict Reconstruction and Development - PCRD) drängte eine Konferenz der Afrikanischen Union dazu, *«Prozesse, die umfangreichen Leistungsaufbau auf staatlicher/institutioneller und auf nicht-staatlicher Ebene beschleunigen, anzustossen und Mitglieder der Diaspora mit Führungs- und anderen Kompetenzen dazu zu ermuntern, ins Land zurück zu kehren»* (African Union, 2006).

¹Weitere Informationen zu HTAs finden sich in Manuel Orozcos and Rebecca Rouses (2007).

Das soll nicht bedeuten, dass die Diasporaerfahrung immer positiv auf die Entwicklung des Respekts vor demokratischen Werten einwirkt. Einige Diasporavertreter haben während des Krieges involvierten Parteien finanzielle Mittel bereitgestellt und damit die Konflikte in ihren Heimatländern unterstützt. In anderen Fällen haben sich Migranten besonders abgeneigt gezeigt, Frauen und Mädchen den westlichen Werten auszusetzen, wenn das bedeutete, dass ihre eigenen kulturellen Traditionen damit untergraben würden, weshalb sie ihren Frauen oder Töchtern niemals erlaubt hätten, mit ihnen nach Europa oder Nordamerika zu gehen. In manchen Fällen scheinen zurückgekehrte Migranten als Folge ihrer Migrationserfahrung sozial und religiös konservativer geworden zu sein.

«Stay at Home» Entwicklung

Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen zu Hause bleiben und grössere wirtschaftliche Chancen geniessen können, ist ein weiterer Aspekt der Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung. Migration sollte für den Migranten und die aufnehmende Gemeinschaft freiwillig sein, nicht durch wirtschaftliche oder politische Verhältnisse in der Heimatregion erzwungen werden. Ebenso sollten Migranten die Möglichkeit haben, freiwillig in wirtschaftlich stabile und sichere Herkunftsregionen zurück zu kehren. Einzelne Strategien sind nicht ausreichend, um wirtschaftliche und politische Probleme zu überwinden, die internationale Migration hervorbringen. Notwendig ist eher eine Kombination von Handel, Investition und Hilfe.

Idealerweise wird wirtschaftlich motivierte Migration in einem System des freien Handels auf Grund von Faktorpreisangleichung zurückgehen. Faktorpreisangleichung beschreibt die Tendenz von sich - aufgrund der Arbeitsmigration von ärmeren in reichere Länder - angleichenden Löhnen. In den Begriffen der ökonomischen Theorie bedeutet das, dass Handel und Migration einander angleichen. Länder, die im Verhältnis billigere Arbeitskraft besitzen, können arbeitsintensive Güter oder Arbeitskräfte exportieren. Im Laufe der Zeit sollten Unterschiede bei den Preisen von Gütern und bei den Löhnen der Arbeitnehmer abgebaut werden und der freie Handel den Abwanderungsdruck verringern. Das Modell der Europäischen Union für die wirtschaftliche Integration von neuen Mitgliedern, welches dem Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer vorausgeht, bestätigt die möglichen Vorteile dieses Ansatzes. Zu dem Zeitpunkt, als Mitglieder aus Südeuropa mit weit niedrigeren Löhnen – Spanien, Portugal und Griechenland – das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer besaßen, nahmen nur wenige die Gelegenheit wahr, da die Beschäftigungsraten und die Anzahl der freien Stellen in ihrem eigenen Land stark

gewachsen waren. Asiatische Länder wie Korea haben diesen Wandel auch durchgemacht. Auswanderungsraten sanken beträchtlich, als sich wirtschaftliche Möglichkeiten im Heimatland öffneten.

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) hat unter anderem das mittel- bis langfristige Ziel, den Abwanderungsdruck in Mexiko, wo die Löhne wesentlich geringer sind als in den Partnerländern, zu senken, wobei es allerdings nicht vorsieht, Freizügigkeit für Arbeitnehmer einzurichten. Es wird jedoch weithin anerkannt, dass der Abwanderungsdruck kurzfristig auch zunehmen kann, da sich Ökonomien miteinander verflechten und Arbeiter aus ärmeren Ländern bessere Chancen in reicheren Ländern sehen. Dieser «migration hump» ist im mexikanischen Fall erkennbar. Durch niedrigere Geburtenraten und wirtschaftlichen Aufschwung sollten die Löhne jedoch steigen und mehr Arbeitsplätze in Mexiko zur Verfügung stehen.

Ein Markt kann schneller wachsen, wenn es ausländische Direktinvestitionen (ADI) in Fabriken, Maschinenausstattung, Bildung und eine Infrastruktur gibt, die Arbeit produktiver macht. Ausländische Firmen werden oft von den geringeren Arbeitskosten in den Auswanderungsländern angezogen, wodurch sie den Arbeitern wirtschaftliche Möglichkeiten eher zu Hause, als im Ausland geben. Einwanderung und ADI können sich auch ergänzen. In der westrumänischen Stadt Timisoara beispielsweise bieten italienische Fabriken Arbeitsplätze sowohl für lokale Arbeiter, insbesondere Frauen, als auch für interne Migranten aus der wesentlich ärmeren ostrumänischen Region Moldau (Westmoldau). Die italienischen Firmen haben wiederum die italienische Regierung dazu gedrängt, Rumänen einfacher einreisen zu lassen, besonders für Ausbildungszwecke. Ein ähnliches Modell ist das der «Maquiladoras» entlang der Grenze zwischen den USA und Mexiko und in Städten wie Guadalajara (Martinet al., 2002).

Öffentliche Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit (official development assistance - ODA) bestehen aus Hilfsmitteln, die von einem Land bereitgestellt werden, um die Entwicklung eines anderen zu unterstützen. ODA alleine ist es kaum möglich, genügend wirtschaftliche Entwicklung anzuregen, um Abwanderung aufzuhalten. Neben Problemen, die durch unangebrachte Höhe und durch den falschen Gebrauch von Hilfsmitteln entstehen, ist es notwendig, die Hilfe stärker auf die Ursachen von Migration zu richten. Beispiele für gezielte Hilfe sind Mikrokredite für potentielle Migranten, die es mithilfe der Unterstützung dann vorziehen, in ihre Heimatgemeinden zu investieren. Ausserdem können einkommenswirksame Projekte

für Frauen, die von ihren ausgewanderten Ehemännern zurückgelassen wurden, dazugehören, sowie die Entwicklung der Infrastruktur, um neue Märkte und Chancen in Auswanderungszentren zu schaffen oder der Ausbau von Bildungs- und Gesundheitsversorgung für Familien.

Migrationspartnerschaften

Manchmal auch «partnerschaftliche Entwicklung» genannt, versuchen Migrationspartnerschaften zwischen Ziel- und Ursprungsländern eine Situation mit Gewinnen für beide bzw. drei Seiten herzustellen (Ursprungsland, Zielland, Migranten). Eine solche Partnerschaft besteht aus drei Hauptbestandteilen (Martinet al., 2005):

1) Steuerung von Migrationsströmen, um sicher zu stellen, dass sie über legale Bahnen verlaufen und, falls notwendig, dass temporäre Migranten in ihre Heimatländer zurückkehren. Die Partnerschaften können verschiedene Formen annehmen, einschliesslich bilateraler Programme, Rückübernahmeabkommen, Kooperation zur Verhinderung von Schmuggel und Menschenhandel, Abkommen über Visums- und Passanforderungen, etc. Das Ziel ist es, legale Kanäle für Auswanderung/Einwanderung auszuweiten und bessere Kontrolle über irreguläre Wanderung zu haben.

2) Diaspora geführte Entwicklung, durch welche Migranten äusserst wirksam zur Armutsbinderung und zum wirtschaftlichen Wachstum beitragen können. Migrationspartnerschaften versuchen sicherzustellen, dass die Politik solche Beiträge nicht übersieht und, soweit möglich, Initiativen von Migranten unterstützt. Insbesondere Rücküberweisungen - als private Ressourcen - können mit Unterstützung der Regierung und ggf. Wirtschafts- und Bankreformen wirksamer zum Vorteil von Familien und der breiten Wirtschaft genutzt werden. Regierungen können zusammenarbeiten, um Rücküberweisungen zu erleichtern, indem sie beispielsweise den Wettbewerb und die bessere Regulierung der Rücküberweisungen von Firmen fördern, um die Kosten zu senken und die Überweisungen sicherer zu machen. Regierungen können ausserdem zusammenarbeiten, um technische Hilfe für HTAs und ihre Heimatgemeinden zu schaffen, sie können Zuschüsse beisteuern, um weitere Mittel anzuregen, oder andere Schritte unternehmen, um die für die wirtschaftliche Entwicklung wirksame Nutzung von Rücküberweisungen zu fördern. Weiterhin können Migrationspartnerschaften die Zirkulation und die Rückkehr von Migranten, die zur Entwicklung beitragen möchten, fördern, indem sie beispielsweise die Wiedereinreise in Zielländer oder die Übertragbarkeit von Pensionen erlauben.

3) Hilfe, Handel und Investitionen auf die Ursachen von Migration auszurichten, um bessere Möglichkeiten für nachhaltige Rückkehr und die Voraussetzungen dafür, zu Hause bleiben zu können, zu schaffen. Migrationspartnerschaften können zielgerichtete Hilfe fördern, wie beispielsweise Mikrokredite für potentielle Migranten, damit sie in ihre Heimatgemeinden investieren, einkommenswirksame Möglichkeiten für von Migranten zurückgelassene Ehefrauen, Entwicklung der Infrastruktur, um neue Märkte und Bildungs- und Gesundheitsversorgung zu schaffen. Solche Partnerschaften können ausserdem dazu beitragen, sicher zu stellen, dass Rückkehr nachhaltig ist, indem sie wirtschaftliche Aktivitäten in den Gegenden der Wiederansiedlung fördern und dort Existenzgrundlagen schaffen. Diese Programme sind besonders wichtig bei der Rückkehr in ehemalige Krisengebiete, deren wirtschaftliche Infrastruktur, und damit einhergehend auch die Existenzgrundlagen der Bürger, weitgehend zerstört sein können. Wiederaufbau von grundlegender Gesundheits- und Bildungsversorgung, sowie Massnahmen für Sicherheit werden in diesen Situationen voraussichtlich gleichermassen Voraussetzung für nachhaltige Rückkehr sein. Obwohl gewährleistet sein muss, dass Hilfe, die auf Gebiete mit starker Abwanderung/Rückkehr gerichtet ist, die Mittel nicht von anderen, gleichsam bedürftigen Bereichen mit geringerer Abwanderung/ Rückkehr ablenkt, können solche Programme dabei helfen, Teufelskreise der Migration zu verhindern, in denen Auswanderung und Rücküberweisungen für Familien die einzigen Überlebensmöglichkeiten darstellen.

Bibliographie

African Union

2006 Draft Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD)

Agunias, Dovelyn

2006 *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options*, Washington DC: Migration Policy Institute

Buchan, James and Delanyo Dovlo

2004 *International Recruitment of Health Workers to the UK: A Report for DFID*, London: UK Department for International Development

Lowell, B. Lindsay and Alan Findlay

2002 *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries:*

Impact and Policy Responses, A Project Report for the International Labor Organization (ILO) and the United Kingdom's Department for International Development, (IMP No. 44), Geneva,
(<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/publ/implist.htm>)

Martin Philip, Susan Martin and Patrick Weil

2002 «Best Practice Options: Mali», in Special Issue: Managing Emerging Migration Patterns, *International Migration*, 40 (3): 87-99

Martin Philip and Thomas Straubhaar

2002 «Best Practice Options: Romania», in Special Issue: *Managing Emerging Migration Patterns*, *International Migration*, 40 (3): 72-83

Martin Philip L., Susan F. Martin and Patrick Weil

2005 *Managing Migration: The Promise of Cooperation*, Lanham, MD: Lexington Books

Ministry of Health

2005 PoW 2004 Report of the External Review Team
(<http://moh-ghana.org/moh/docs/Report2004.pdf>)

United Nations

2006 Opening Statement by the president of the 61st session of the General Assembly, H.E. Sheikha Haya Rashed al Khalifa, before the High-level Dialogue on International Migration and Development, 14 September 2006

Orozco, Manuel

2003 *Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?* Report commissioned by the U.S. Agency for International Development, Washington, DC: Inter-american Dialogue

Orozcos Manuel and Rebecca Rouses

2007 «Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development: A Global Perspective», in *Migration Information Source*
(<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=579>)

World Bank

2006 *Global Economic Prospects 2006*, Washington DC: World Bank

Migrationspartnerschaften bringen Herkunfts- und Zielländer in bilateralen und multilateralen Foren zusammen, um Migrationsströme durch unterschiedliche Formen des Dialogs und der Kooperation zu beeinflussen. Sie treten in verschiedenen Gremien zutage, wie beispielsweise in solchen des politischen Dialogs mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, und Pazifik), beim Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), im politischen Dialog mit mediterranen Partnern, in der Kooperation mit regionalen Organisationen wie der Association of South East Asian Nations (ASEAN) und Kooperationsforen wie dem Asien-Europa-Treffen (ASEM), im Dialog mit und zwischen regionalen und sub-regionalen Organisationen wie der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union (AU) und in speziellen regionalen Initiativen wie dem EU-Afrika Ministerkonferenz Treffen von 58 europäischen und afrikanischen Staaten in Rabat im Juli 2006.

Das Gipfeltreffen der EU Regierungschefs im Oktober 1999 in Tampere benannte vier Schlüsselemente eines gemeinsamen EU Ansatzes zu Migration und Asyl, von denen sich eines auf Partnerschaften mit den Ursprungsländern bezog (die anderen waren ein gemeinsames europäisches Asylsystem, gerechte Behandlung von Menschen aus Drittländern und die Steuerung von Migrationsströmen) (European Council, 1999). Diese Zielsetzungen wurden durch die Mitgliedstaaten im November 2004 in Den Haag erneuert, wobei Prioritäten bis 2009 ausgearbeitet wurden (Council of the European Union, 2004). Das Haager Programm beinhaltete Partnerschaften mit Drittländern, um deren Asylsysteme zu verbessern, um illegale Immigration zu bewältigen und um Wiedereingliederungsprogramme durchzuführen; ausserdem enthält es eine Strategie um illegal aufhältige Immigranten auszuweisen und in ihre Ursprungsländer zurück zu bringen, sowie die Schaffung eines Fonds für die Sicherung von Aussengrenzen. Diese wird von der neuen europäischen Sicherheitsagentur für Grenzen, FRONTEX, durchgeführt, die ihren Sitz in Warschau hat.

Im Jahr 2005 erstellten die Mitgliedstaaten eine weitere Strategie für die äussere Dimension von Justiz und Innerem im Zusammenhang mit terroristischen Anschlägen, organisiertem Verbrechen und weltweiten Migrationsströmen. Diese Strategie soll dazu dienen, die Erweiterung zur Angleichung von Zielsetzungen zu nutzen und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) auf Nachbarländer der EU anzuwenden. Ausserdem soll in anderen Teilen der Welt nach entsprechenden Organisationen gesucht werden, die sinnvolle Gesprächspartner sein können wie beispielsweise die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten

(ECOWAS) oder die Afrikanische Union (AU). Gemeinsam sind dies Teile eines Versuchs, einen stabilen, stimmigen EU Ansatz für Migrationsmanagement zu schaffen, der sich stark auf die Sicherung von Grenzen und auf Mittel gegen Ströme von irregulären Migranten und Asylsuchenden konzentriert.

Konzepte und Grundsätze von Migrationspartnerschaften

Versuche seitens der aufnehmenden Staaten, die Zusammensetzung von Migrationsströmen zu beeinflussen sind wahrscheinlich genauso alt wie die Migrationspolitik selbst. Was neu ist, ist der Versuch, die Aktivität von 27 Ländern auf EU Ebene zu verbinden und zu koordinieren und in gewissen politischen Bereichen gemeinsame Strategien zu formulieren, was im Zusammenhang mit signifikanten Entwicklungen auf EU Ebene seit den 90er Jahren geschehen ist. Maastrichts «Säule» der polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (1992) formalisierte die Kooperation und machte Immigration und Asyl zu Angelegenheiten «gemeinsamen Interesses» (d.h. nicht Gegenstände gemeinsamer Gesetzgebung). In ihrer Mitteilung zu Einwanderung von 1994 unterstreicht die Kommission die Notwendigkeit, mit Drittstaaten zusammen zu arbeiten (Commission of the European Communities (CEC), 1994). Die Verträge von Amsterdam und – zu einem kleineren Teil – Nizza intensivierten diesen Prozess. Amsterdam schuf einen neuen Titel IV des Vertrages von Rom, der sich mit Freizügigkeit, Migration und Asyl beschäftigt. Diese Bereiche wurden zu Zuständigkeiten der Gemeinschaft, obwohl die Mitgliedstaaten einen regierungsübergreifenden Stopp für Beschlussfassungen für mindestens die ersten Jahre aufrecht erhielten und die Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) weiterhin einschränkten. Auf EU Ebene hatten die Mitgliedstaaten und die Kommission eine exekutive Vormachtstellung inne, während EP und EuGH vergleichsweise wenig Einfluss hatten.

Migrationspartnerschaften sind «säulenübergreifend», da sie «äussere» und «innere» Sicherheit miteinander verbinden und sowohl die internationale, als auch die nationale Migrationspolitik betreffen: Solche säulenübergreifenden Dimensionen wurden in der Arbeit der «High Level Working Group on Migration and Asylum» (HLWG) sichtbar. Die HLWG war eine Initiative der niederländischen Regierung, die im Dezember 1998 eingerichtet wurde, um Aktionspläne für die Herkunftsländer von Migranten und Asylsuchenden zu erstellen. Sie brachte Vertreter von Innen-, Aussen- und Entwicklungsministerien zusammen, um über Afghanistan und Nachbarregion, über Marokko, Somalia, Sri Lanka, Irak sowie Albanien und Nachbarregion zu berichten. Die Berichte über Afghanistan, Marokko, Somalia, Sri Lanka

und Irak wurden dem Europäischen Rat von Tampere vorgelegt (Oktober 1999). Der Bericht über Albanien wurde im Juni 2000 bestätigt. Die Berichte forderten einen umfangreichen, langfristigen gemeinsamen Ansatz, welcher auch auf Veränderungen der Situation reagieren sollte. Die Durchführung setze voraus, dass Rat, Kommission und Mitgliedstaaten eng zusammenarbeiten, dass es ein Abkommen über Finanz- und Humanressourcen gebe, enge Absprachen mit relevanten internationalen Organisationen getätigt werden und dass die Pläne auf «echten Partnerschaften» basieren, die als «gegenseitige Verpflichtungen» definiert sind (Council of the European Union, 2000). Jeder Bericht behandelte Aussenpolitik, Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe, Migration und Asyl. Es wurde beschlossen, dass: *«Wichtige Bestandteile des Ansatzes [...] die Sicherung von Menschenrechten, die Unterstützung bei Demokratisierung und Aufbau eines Rechtsstaates, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, die Linderung der Armut, die Unterstützung bei Konfliktvermeidung und Aussöhnung, die Kooperation mit UNHCR und Menschenrechtsorganisationen, die Beachtung der Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf Schutz, die Integration von Migranten und der Kampf gegen illegale Immigration (unter anderem durch Rückübernahmeabkommen der Union) [sind]»* (Council of the European Union 2005: 5).

Kritiker an den Berichten zeigen einige Probleme bei den Versuchen der EU, Migrationspartnerschaften aufzubauen, auf: Zunächst fühlten sich die Länder, über die die Berichte erstellt wurden, nicht immer als wirkliche Partner. Während ihres Besuchs in Marokko wurde der EU Delegation mitgeteilt, dass es dem Aktionsplan an Balance fehle, insbesondere in Bezug auf die Betonung des «Sicherheitsaspekts». Marokko forderte eine stärkere Betonung der sozioökonomischen Dimension (Council of the European Union, 2000: 7). Die Arbeit der HLWG wurde ausserdem behindert durch Schwierigkeiten in der Koordination von nationalen Behörden, das Fehlen einer Budgetlinie für die Durchführung, das Postulat, sich stärker an das entwicklungspolitische Programm zu binden und die Notwendigkeit zum Wohle der Sicherheit *«diese Missverständnisse hinsichtlich eines offensichtlichen Ungleichgewichts abzubauen»* wie der EU Rat es ausdrückte (Council of the European Union, 2000: 15).

Die best ausgestaltete Aufstellung von Prinzipien, die Migrationspartnerschaften zu Grunde liegen, ist im Artikel 13 des Abkommens von Cotonou dargelegt, dass von 77 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) und der EU im Juni 2000 beschlossen wurde. Artikel 13 gibt an, dass Migrationspartnerschaften eingehende Dialoge mit sich bringen, die – in

Übereinstimmung mit Verpflichtungen des internationalen Rechts – die Menschenrechte beachten sollen und alle Formen von Diskriminierung auf Grund von Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe, Sprache und Religion zu beseitigen suchen. Drei umfassende Bereiche des Dialogs können unterschieden werden:

- Der Erste bezieht sich auf Aufenthalt und Beschäftigung. Er beinhaltet die gerechte Behandlung von legal ansässigen Staatsangehörigen von Drittländern sowie eine Integrationspolitik, die solche Rechte und Pflichten garantiert, die mit denen von eigenen Staatsbürgern vergleichbar sind. Ausserdem die Verminderung von Diskriminierung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Entwicklung von Massnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Im Bereich Beschäftigung dürfen legal beschäftigte Arbeiter nicht auf Grund von Nationalität (verglichen mit eigenen Staatsbürgern) diskriminiert werden. Dies betrifft sowohl Arbeitsbedingungen als auch Bezahlung und Kündigung.
- Der zweite Bereich bezieht sich darauf, die «Hauptursachen» («root causes») von Migration anzugehen. Dies beinhaltet Bemühungen, Migrationsströme durch Strategien zu «normalisieren», die darauf abzielen, Armut zu lindern, Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen.
- Der dritte Bereich ist den EU Staaten ein besonderes Anliegen und betrifft die Bekämpfung von irregulärer Migration durch Rückkehr- und Wiederaufnahmeregelungen in bilateralen Abkommen, die bestimmte Auflagen für Wiederaufnahme und Rückkehr festlegen (die EU hat beispielsweise Rückübernahmeabkommen mit Hong Kong, Sri Lanka, Macao und Albanien und verhandelt zur Zeit mit Marokko, Russland, Pakistan, der Ukraine, Algerien, China und der Türkei).

Die erste dieser drei Komponenten unterliegt einer EU Richtlinie vom November 2003, die die Rechte von legal ansässigen Staatsangehörigen von Drittstaaten regelt (Official Journal of the European Union, 2003). Die zweite und dritte Komponente sind für Migrationspartnerschaften wichtig und hängen fest mit der Beziehung zwischen Migration und Entwicklung zusammen.

Wenn Partnerschaften zum Vorteil von beiden Parteien funktionieren sollen, sollten sie auf gemeinsamen Interessen aufgebaut werden. Um Anreize für Kooperation zu schaffen, hat die EU die Möglichkeit, Einfluss auszuüben. Für die Nicht-EU Staaten, die auf einen möglichen Beitritt hoffen, wie die westlichen Balkanstaaten, sind diese Anreize mit dem Beitritt verbunden. Für Staaten, die keine möglichen Kandidaten für den Beitritt sind, sind andere Anregungen notwendig. In ihrer Mitteilung zu Migration und Entwicklung von 2002 erörterte die Kommission Anreize für die Kooperation: Migration und Entwicklung wurden als Teil eines umfassenden Ansatzes und ohne restriktive Bestandteile definiert. Die Kommission bevorzugte einen Ansatz, der die Ursachen für Migration durch Massnahmen angehen sollte, die wirtschaftliche Entwicklung und Armutslinderung begünstigten, obwohl es bekannt ist, dass wirtschaftliche Entwicklung kurz- bis mittelfristig zu verstärkter Migration führen kann («migration hump»).

Die Ergebnisse des Treffens der Regierungschefs in Sevilla im Juni 2002 standen hierzu im Kontrast: Sie betonten die Notwendigkeit für die EU «gegen illegale Immigration zu kämpfen» als Kernanliegen der inneren Sicherheit. Auf dem Sevilla Gipfel 2002 hatte es von der spanischen und der britischen Regierung eingeleitete Gespräche gegeben, in denen es darum ging, Ländern Sanktionen aufzuerlegen, wenn sie Ausgangspunkt für irreguläre Migration wären. Obwohl diese Strafbestandteile abgelehnt wurden, betonten die Ergebnisse des Sevilla Gipfels, dass zukünftige Kooperationen, oder ähnliche Abkommen zwischen der EU und Drittländern eine Klausel beinhalten müssten, die sich mit der gemeinschaftlichen Steuerung von Migrationsströmen und der verpflichtenden Wiederaufnahme von Immigranten befasst.

Die gegenwärtige Debatte über Migrationspartnerschaften

Der Versuch, Migrationspartnerschaften basierend auf gemeinsamen Interessen aufzubauen, hängt von den komplexen Beziehungen zwischen Migration, Entwicklung und Sicherheit ab. In Mitteilungen aus den Jahren 2002 und 2005 zeigte die Kommission folgende Kernelemente eines gemeinsamen Ansatzes zu Migration und Entwicklung auf: Handel und Entwicklung; Konfliktprävention, regionale Integration und Kooperation; Aufbau von Verwaltungskapazitäten und verantwortungsbewusste Regierungsführung; Lebensmittelsicherheit und nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung. Ausserdem wurden einige «konkrete Orientierungen» hinsichtlich deren Erreichen diskutiert, die nach Wegen suchten, Rücküberweisungen schneller, billiger und sicherer zu machen, die Diaspora als Motor für

die Entwicklung der Heimatländer zu nutzen, zirkuläre Migration und Mobilität von Wissen («brain circulation») zu fördern und die nachteiligen Auswirkungen der Abwanderung von qualifizierten Fachkräften («brain drain») zu mindern (CEC, 2002; CEC, 2005).

Im Kern der Debatte über Partnerschaft steht die Spannung zwischen dem «Kampf gegen illegale Einwanderung» der EU und den Versuchen, Migrationsbelange in das Entwicklungsprogramm mit einzubeziehen. Ein Papier der Kommission über politische Prioritäten im Kampf gegen illegale Einwanderung beschrieb Partnerschaften mit Drittländern in den östlichen und südlichen Nachbarländern der EU mit verstärktem Engagement in den Balkanstaaten als einen wesentlichen Bestandteil (CEC, 2006). Ein begleitendes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über politische Prioritäten im Kampf gegen illegale Einwanderung aus Drittstaaten stellte eine Bewertung der Auswirkungen vor und listete zwei Optionen in Bezug auf Migrationspartnerschaften auf: Dialog und Kooperation mit Drittländern, um Fachwissen und Ausstattung bereitzustellen sowie erweiterte Informationsmöglichkeiten für Drittländer in Bezug auf legale Migration (Commission Staff Working Document, 2006). Es gibt Diskussionen über neue Möglichkeiten für legale Migrationskanäle, um illegale Migrationsströme auszugleichen, aber dieses Thema ist umstritten, da die Zuständigkeit für Arbeitsmigration bei den Mitgliedstaaten liegt.

Die Kommission erstellt ausserdem jährliche Berichte über die Entwicklung gemeinsamer Massnahmen in Bezug auf illegale Einwanderung, Schmuggel und Menschenhandel, Kontrolle von Aussengrenzen und Rückkehr von sich illegal aufhaltenden Personen. Der Bericht von 2006 untersuchte Beziehungen mit Drittländern und erwähnte sowohl ENPI Aktionspläne mit zehn Ländern, bei denen beide Seiten vereinbart hatten, im Bereich Migration zusammen zu arbeiten, als auch einen technischen Dialog über illegale Einwanderung mit Libyen. Beobachtende Unterausschüsse wurden eingerichtet, um den Grad der Mitwirkung von Albanien, China, Libyen, Marokko, Russland, Serbien, Tunesien und der Ukraine auszuwerten (CEC, 2006).

Die finanziellen Ressourcen sind seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts erheblich ausgeweitet worden und konzentrieren sich stark auf die Grenzsicherung in Drittstaaten. Die EU hat verschiedene regionale Programme ausgearbeitet, wie das MEDA-Programm für Mittelmeerstaa-

ten, CARDS für die Länder des westlichen Balkans², TACIS für Osteuropa und Zentralasien und ALA für asiatische und lateinamerikanische Länder. Fördermittel für die Umwandlung der EU in einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stiegen von 29,5 Millionen Euro im Jahr 1998 auf 56 Millionen Euro im Jahr 2003 (wovon der Europäische Flüchtlingsfond, dessen Hauptaktivität die Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern war, die Hälfte bekam). Im Jahr 2003 beliefen sich die Ausgaben für Asyl, Immigration und die Sicherung von Aussengrenzen auf knapp unter 1 Prozent der Aufwendung der Gemeinschaft für Innenpolitik (CEC, 2002: 32). In den Jahren 2001 bis 2004 standen über die Budgetlinie B7-667 42,5 Millionen Euro für innovative Projekte für die Kooperation mit Drittländern in Sachen Migration zur Verfügung.

Im März 2004 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 491/ 2004 das AENEAS Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer in den Bereichen Migration und Asyl gegründet. Zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2008³ wurden 250 Millionen Euro bereitgestellt, um effizienteres Management von Migrationsströmen in Kooperation mit solchen Drittländern zu fördern, die damit beschäftigt sind, ein Rückübernahmeabkommen vorzubereiten oder durchzusetzen. Das Ziel war, eine Gesetzgebung in den Bereichen legale Einwanderung, Asyl und Flüchtlingschutz zu schaffen, Massnahmen gegen Menschenhandel, Schmuggel und Einschleusung zu finden und Rückübernahmeabkommen zu entwickeln. Massnahmen, diese Ziele zu erreichen, umfassten Informationskampagnen und Beratung; die Verbreitung von Information und Beratung über Möglichkeiten, legal in der EU zu arbeiten; das Aufrechterhalten von Verbindungen zwischen Emigranten und ihren Herkunftsländern; Information von Drittländern über Migrationspotentiale; Unterstützung beim Capacity Building im Bereich von Gesetzgebung- und Verwaltung; Unterstützung bei der Einführung von Grenzkontrollen; Capacity Building im Bereich der Absicherung von Dokumenten, Datensammlung für die Bestimmung von Ursachen; Entwicklung von regionalen und sub-regionalen Dialogen; Hilfe für Drittländer bei der Verhandlung von Rückübernahmeabkommen und Unterstützung für den Aufbau von Kompetenzen bei der Aufnahme von Asylsuchenden und der Wiedereingliederung von Rückkehrern. Von 2007 an wird AENEAS durch das

²Das Programm CARDS wird umgesetzt im Rahmen der gemeinsamen Strategie der Europäischen Union für Südosteuropa. Dieses effektivere Konzept für die Länder Südosteuropas impliziert einen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) auf Grundlage von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. CARDS sowie die Programme MEDA und TACIS endeten am 31. Dezember 2006.

³Das anfangs geplante Enddatum für das AENEAS Programm wurde später auf den 31. Dezember 2006 verlegt.

thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl ersetzt. Das Budget für 2007 - 2013 teilte dem Rahmenprogramm für Solidarität und Steuerung der Migrationsströme 4020 Millionen Euro zu. Dies beinhaltet 1.820 Millionen Euro für Aussen Grenzen, 676 Millionen Euro für einen Rückkehrfond, 699 Millionen Euro für den Europäischen Flüchtlingsfond und 825 Millionen Euro für einen Integrationsfond⁴.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 14. - 15. Dezember 2006 forderten Stärkung und Vertiefung der Zusammenarbeit und des Dialogs mit Herkunfts- und Transitländern durch spezifische EU Gesandtschaften in afrikanische Länder im Jahr 2007. Ausserdem engere Einbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik, eine stimmige Umsetzung und Weiterführung des UN High Level Dialogue on Migration and Development auf EU Ebene; Massnahmen für Rückkehr und Rückübernahme, Massnahmen gegen Schmuggel und Menschenhandel und neues Denken in Bezug auf legale Migration als Teil des Migrationsdialogs, während betont wird, dass dies in den Kompetenzen der Mitgliedsstaaten verweilt. Die Mitgliedsstaaten forderten die Kommission auf, bis Juni 2007 spezielle Vorschläge für «verstärkten Dialog» zu präsentieren.

Übersicht über die europäische wissenschaftliche Debatte

1) Warum haben EU Staaten in Bezug auf Migration und Asyl eher gemeinschaftlich gehandelt, als unilaterale Massnahmen zu ergreifen? Die Europäische Integration lässt deutliche Wechselbeziehungen entstehen, wie beispielsweise die Schaffung eines einheitlichen Marktes. Diese erklären jedoch weder noch erfordern sie die Ausmasse, die die Zusammenarbeit annimmt. Es gibt jedoch Analysen zu Methoden, mit denen die EU Staaten nach neuen Wegen für die Zusammenarbeit gesucht haben, um nationale Einschränkungen ihrer Kompetenzen bei der Regulierung von Migration zu überwinden (Freeman, 1998; Geddes, 2001; Guiraudon, 2001). Der wesentliche Punkt ist, dass juristische Zweifel auf EU Ebene schwieriger angebracht werden können, weil dies ein Bereich ist, der durch die Exekutive dominiert und in dem die Macht von EuGH und EP eingeschränkt ist (Guiraudon, 1998). Zusammenarbeit und Integration können Staaten daher stärker machen (Moravcsik, 1994). So entsteht die These, dass sich die externe Dimension von Migrations- und Asylpolitik mit grösserer Intensität und dichter Struktur regierungsübergreifend ausdehnt, und sich die EU Mitgliedsregierungen umfangreich einbringen können, aber nicht von dem

⁴http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm

vollen institutionellen Rahmen der EU Gebrauch machen müssen (Wallace et al., 2005; Lavenex, 2006).

2) Die Untersuchung der Sicherheit, ohne klare Unterscheidung zwischen äusserer und innerer, ist ein bedeutendes Thema in der Debatte um Migration. Der politische Impuls dazu entstand in Zeiten des Kalten Krieges (mit der Trevi Gruppe, die sich in den 1970er Jahren auf die Terrorismusbekämpfung konzentrierte), wurde aber nach den terroristischen Anschlägen im September 2001 auf New York und das Pentagon, im März 2003 in Madrid und im Juli 2005 in London wieder verstärkt. Justiz und Inneres ist als *«einer der dynamischsten und erweiterungsfreudigsten Bereiche der EU Entwicklung»* bezeichnet worden (Monar, 2001). In *«einem Versuch, eine neue Art von politischer Gesamtheit aus verschiedenartigen Einzelteilen zu konstruieren»* kann jedoch ein sich entwickelnder Gesetzeskonsens erkannt werden (Walker, 2004). Die Arbeiten legen dar, dass sich Untersuchungen zur Sicherheit nicht mehr nur auf traditionelle militärische Themen beschränken, sondern auch Bezug auf gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und ökologische Sicherheit nehmen (Wæver et al., 1993; Huysmans, 2006).

3) Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung sind bekanntermassen «ungeklärt» (Papademetriou and Martin, 1991). Es ist jedoch eindeutig, dass erfolgreiche Strategien für Armutsbinderung zu verstärkter Migration führen können. Dadurch, dass sowohl Motive, als auch Ressourcen, die für Migration nötig sind, gefördert werden, kann ein «migration hump» entstehen (Martin, 1991). Anders gesagt, *«Armutsbinderung selbst ist keine migrationsmindernde Strategie»* (Nyberg Sorensen et al., 2002). Die wissenschaftliche Aufmerksamkeit hat sich auf die «drei Rs» konzentriert—recruitment, remittances und return (Anwerbung, Rücküberweisungen und Rückkehr), um aus Migration eine Situation mit Gewinnen für alle drei Seiten zu machen: Migranten bekommen höhere Löhne, aufnehmende Länder profitieren von gesteigerter Beschäftigung und einem grösseren BIP und entsendende Länder profitieren von Rücküberweisungen und Rückkehr (World Bank, 2005). *«Da das Ausmass, die Komplexität und oft auch die Intensität von internationaler Migration zugenommen haben, ist auch das Interesse daran gewachsen, wie man gewährleisten kann, dass Migration nicht den ärmsten Ländern der Welt schadet, oder besser noch, wie man gewährleistet, dass Migration diesen Ländern sogar nutzt»* (IOM, 2006).

4) Die EU ist eine einzigartige internationale Organisation mit Beschlussfassungsfähigkeiten, die sich von denen anderer unterscheiden. Was jedoch die Beschaffenheit der politischen Massnahmen betrifft, bestehen Ähnlichkeiten zwischen den Grenzstrategien der EU und solchen von Staaten in vergleichbaren Zwangslagen. EU Grenzstrategien können Beispiele für das sein, was im Zusammenhang mit NAFTA und den Grenzbeziehungen zwischen den USA und Mexiko als «Boundary build-up» bezeichnet wurde (Nevins, 2002). Dieser Grenzaufbau geschieht als Ergebnis eines *«komplexen Austauschs zwischen staatlichen Akteuren und Gruppen von Bürgern, der eine tief empfundene Besorgnis über die ethnisch-kulturelle, die sozio-ökonomische und die biophysische Sicherheit der Nation hervorbrachte, welche durch ihre untrennbare Verknüpfung mit einem bestimmten Terrain alle von Natur aus geographisch sind. Grenzaufbau ist daher eine territoriale Strategie, um Sicherheit zu erlangen und diese Besorgnis zu lindern»* (Nevins, 2002: 11). Die Bestrebungen der EU, Aussengrenzen zu festigen und Nachbarstaaten in diese Handlungen mit einzubeziehen, kann man mit dem Prozess des Grenzaufbaus angesichts äusserer Bedrohungen der EU Grenzen und durch irreguläre Migration und organisiertes Verbrechen in Verbindung setzen.

5) Seit den 1990er Jahren hat es einen Blickpunktwechsel gegeben. Eine neue Generation der EU Wissenschaft konzentriert sich auf die Auswirkungen der europäischen Integration. Dies schliesst auch Auswirkungen durch Migrationspartnerschaften o.ä. auf Nicht-EU Staaten ein. Europäisierung konzentriert sich auf *«die Konstruktion, Verbreitung und Institutionalisierung von formalen und nicht formalen Regeln, Verfahren, Politikmodellen, Stilen, Vorgehensweisen und gemeinsamen Überzeugungen und Normen, die zuerst im Ablauf der EU Politik definiert und konsolidiert werden»* (Radaelli, 2000). Die Aufgabe ist es dann, zu erforschen, wie diese in die Logik des politischen Diskurses, der politischen Strukturen und der öffentlichen Politik in Nicht-EU Mitgliedsstaaten eingegliedert werden können. Dieser Prozess wird schrittweise ablaufen, da die Länder möglicherweise die Interaktion zwischen dem Staat und der EU Ebene mitgestalten möchten.

Bibliographie

Commission of the European Communities (CEC)

1994 Communication on Immigration and Asylum Policies COM(94) 23 final, Brussels: CEC

CEC

- 2002 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries COM(2002) 703 final, Brussels: CEC

CEC

- 2005 Migration and Development: Some Concrete Orientations, COM (2005) 390 final, Brussels: CEC

CEC

- 2006 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On Strengthened Practical Cooperation. New Structures New Approaches: Improving the Quality of Decision-Making in the European Asylum System, Brussels, CEC SEC (2006) 67 final

Commission Staff Working Document

- 2006 Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, SEC (2006) 1010, Brussels: CEC

Council

- 2000 High Level Working Group on Migration and Asylum - Adoption of the Report to the European Council in Nice, 13993/00 LIMITE JAI 152 AG 76, Brussels: Council of the European Union

Council of the European Union

- 2004 The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf

European Council

- 1999 Tampere European Council, Presidency Conclusions, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm.

Freeman, G.

- 1998 «The decline of sovereignty: politics and immigration restriction in liberal states», in C. Joppke (Eds), *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press

Geddes, A.

- 2001 *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press

Guiraudon, V.

- 1998 *International Human Rights Norms and their Interpretation: The Protection of Aliens in Europe*, San Domenico di Fiesole, European University Institute

Guiraudon, V.

- 2001 «European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping», *Journal of Common Market Studies*, 27 (2): 334-53

Huysmans, J.

- 2006 *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, London, Routledge

IOM

- 2006 «Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers», *IOM Migration Research Series*, No22. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS%2022%20IPPR.pdf

Lavenex, S.

- 2006 «Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control». in V. Guiraudon and G. Lahav (Eds), *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, London: Routledge

Martin, P.

- 1991 *The Unfinished Story: Turkish labour Migration to Western Europe*, Geneva: International Labour Office

Monar, J.

- 2001 «The dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, driving factors and costs», *Journal of Common Market Studies*, 39 (4): 747-64

Moravcsik, A.

- 1994 *Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics*, Harvard University Center for European Studies Paper No. 52

Nevins, J.

2002 *Operation Gatekeeper: The Rise of the «Illegal Alien» and the Making of the US-Mexico Boundary*, New York: Routledge

Nyberg Sorensen, N., N. Van Hear and P. Engberg-Pedersen

2002 *The Migration Development Nexus: Evidence and Policy Options*, Geneva: International Organization for Migration

Official Journal of the European Union

2003 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/L_016/L_01620040123en00440053.pdf

Papademetriou, D. and P. Martin, (Eds).

1991 *The Unsettled Relationship*, Westport, CT: Greenwood Press

Radaelli, C.

2000 *Whither Europeanization: concept stretching and substantive change*, European Integration On-Line Papers, 4 (8):
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

Wæver, O., B. Buzan, M. Kelstrup and P. Lemaitre, (Eds).

1993 *Migration and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter

Walker, N.

2004 *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford: Oxford University Press

Wallace, H., W. Wallace and M. Pollack

2005 *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press

World Bank

2005 *Global Economic Prospects. The Economic Implications of Remittances and Migration*, www.worldbank.org/prospects/gep2006

3.1 Begriffsentstehung, Definition und Ausrichtung von Migrationspartnerschaften in der Schweiz



Claudia De Matos und Denise Efionayi-Mäder, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM)

Migrationspartnerschaften sind ein Interventionsmittel der Aussenpolitik im Migrationsbereich, welches im neuen schweizerischen Ausländergesetz (AuG) verankert ist und am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird⁵.

Dieses Kapitel zeichnet Entstehung, Entwicklung und Definitionen des Begriffs Migrationspartnerschaften im politischen und administrativen Kontext der Schweiz synthetisch auf. Dies geschieht basierend auf Informationen, welche zum Zeitpunkt der Erhebung aus den Entscheidungsinstanzen zugänglich waren. Die willentliche Begrenzung auf schriftliche Quellen ist im Bemühen um Synthese und Neutralität zu sehen. Eine ausführliche Untersuchung zur Position der involvierten Akteure ist Gegenstand des anschliessenden Kapitels (3.2).

3.1.1 Entstehung des Begriffs Migrationspartnerschaften

In erster Linie geleitet durch Interessen der Innenpolitik stattet sich die Migrationspolitik seit Jahren mit Komponenten der Aussenpolitik aus. Angesichts der wachsenden und komplexer werdenden Migrationsströme sind sich die Entscheidungsinstanzen bewusst geworden, dass ein einseitiges Konzept zur Regulierung von Migration dem Phänomen ungenügend Rechnung trägt. Als Folge wurde es notwendig, sowohl auf internationalem Niveau konzertiert vorzugehen als auch konstruktive Lösungen mit Herkunftsländern zu finden, insbesondere auch in Bezug auf die Rückkehr von irregulär aufhaltigen Migranten.

Notwendigkeit eines globalen Ansatzes zur Regulierung von Migration

Im Zuge der erwähnten Ausrichtung setzt sich die Schweiz seit Beginn des 21. Jahrhunderts für einen multilateral geführten Ideenaustausch ein. Sie lanciert 2001 die Berner Initiative, welche Konsultationen bei Regierungen

⁵Für die Übergangsperiode, d.h. bevor Artikel 100 des neuen Ausländergesetzes (AuG) in Kraft tritt, wird fortwährend Artikel 25b des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) angewendet.

der Herkunfts-, Transit- und Zielländer umfasst, um gemeinsame Interessen und staatliche Zusammenarbeit im Umgang mit Migration zu bestimmen. Dieser Vorgang mündet 2004 in die Annahme der internationalen Agenda für Migrationsmanagement (IAMM) durch die Vertreter von 120 Ländern.

Mitunter dieses Engagement gibt 2003 den Impuls zur Schaffung der Weltkommission für internationale Migration (GCIM). Diese wird durch die Vereinten Nationen (UNO) beauftragt, eine öffentliche Debatte zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und der Wissenschaft anzuregen, mit dem Ziel, Migration auf der globalen politischen Agenda zu platzieren, die Lücken derzeitiger Vorstösse zu analysieren und Empfehlungen für das Vorgehen der UNO zu formulieren.

Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen

In der Praxis stösst die Schweiz, wie andere europäische Länder auch, auf Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen abgewiesener Asylsuchender und von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Die Behörden sind mit mangelnder Zusammenarbeit von Seiten der Herkunftsstaaten konfrontiert, die – insbesondere anlässlich des für die Rückführung notwendigen Ausstellens von Identitätspapieren – daran erinnern, dass die Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen ausschliesslich den Interessen der Schweiz entspricht, und die Gegenleistungen verlangen, welche oftmals über den Bereich der Migration hinausgehen.

Die Schweiz versucht folglich seit Beginn der neunziger Jahre, einen Migrationsdialog mit Herkunfts- und Transitländern aufzubauen, der zu einer bilateralen Zusammenarbeit führen könnte. In diesem Rahmen wird 2002 ein innovatives Vorgehen erprobt: Es handelt sich um das Transitabkommen mit Senegal, das den Bundesbehörden ermöglichen soll, abgewiesene afrikanische Asylsuchende zur Bestimmung ihrer Nationalität in dieses Land zu senden. Senegal sieht allerdings von der Verwirklichung dieses Projekts in Anbetracht der begegneten Opposition im Volk und Parlament ab.

IDAG Migration:

Die Notwendigkeit des Aufbaus von Migrationspartnerschaften

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und auf Antrag des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), ruft der Bundesrat 2003 die interdepartementale Arbeitsgruppe IDAG Migration (vgl. Kasten) ins Leben. Unter der Leitung von Jean-Daniel Gerber, ehemaliger Direktor des

Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und Peter Maurer, ehemaliger Leiter der politischen Abteilung IV des eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), wird dieses Gremium beauftragt, Möglichkeiten zur Anwendung von ausserpolitischen Interventionsmitteln in den Bereichen Migration und Rückkehr zu untersuchen.

Der Begriff Migrationspartnerschaften erscheint offiziell in diesem spezifischen Zusammenhang. In ihrem Schlussbericht ist die Gruppe IDAG Migration sehr explizit, was die Bedeutung der Schaffung dieses Instruments für die Schweiz anbelangt: *«Längerfristiges Ziel der Schweiz muss es sein, mit den Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten Migrationspartnerschaften zu etablieren. **Migrationspartnerschaften** streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessensausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Aus-, Ein- und Rückwanderung entstehen.»* (IDAG Migration, 2004: 13). Die Arbeitsgruppe unterstreicht die Notwendigkeit einer sektorenübergreifenden Koordinierung, um diese Art von Politik erfolgreich führen zu können.

Die IDAG Migration stützt sich auf den Begriff von Migrationspartnerschaften, der innerhalb der Europäischen Union (EU) nach dem Europäischen Rat von Tampere 1999 verwendet worden ist und unter anderem die Förderung der Co-Entwicklung unterstreicht (vgl. Kapitel 2). Sie ist ausserdem der Ansicht, dass die Schweiz den Entwicklungen in der Migrationspolitik, die den europäischen Mitgliedstaaten gemeinsam ist, Achtung schenken soll und dementsprechend, dass die Zusammenarbeit mit der EU eine Priorität ist.

Welche Form Migrationspartnerschaften in der Schweiz annehmen sollen, wird im Schlussbericht nicht festgelegt: *«Migrationspartnerschaften sind zudem weder vom Zeitrahmen noch von der thematischen Ausrichtung (innerhalb des Migrationsbereiches) her begrenzt. Sie können auch je nach Land sehr unterschiedlich sein und werden über eine fortlaufende Migrationszusammenarbeit schrittweise ausgestaltet.»* (IDAG Migration, 2004: 13). Die Arbeitsgruppe bezieht indessen Stellung zu einigen Komponenten des europäischen Konzepts, die ihr mit dem Schweizer Kontext nicht kompatibel erscheinen. Dies trifft zu bei der begrenzten Öffnung des Arbeitsmarktes, welche am Europäischen Rat von Thessaloniki 2003 vorgeschlagen wurde⁶.

⁶Aufgrund der bilateralen Verträge mit der europäischen Union und der Personenfreizügigkeit gesteht sich die Schweiz keinerlei Spielraum ein, betreffend einer – wenn auch begrenzten – Öffnung des Arbeitsmarktes in Gegenleistung zu Rückübernahmeabkommen.

Massnahmen hingegen, welche die polizeiliche Zusammenarbeit und den Sicherheitsbereich betreffen, werden besonders im Bereich der Bildung sowie der Weiterbildung in Betracht gezogen.

Die IDAG Migration schlägt die Schaffung eines Ausschusses innerhalb der interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration (IAM) mit gemeinsamem Vorsitz durch das EDA und das EJPD vor (vgl. Rahmen). Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, die Position der Schweiz hinsichtlich derjenigen Länder zu definieren, die durch das EJPD in der Migrationspolitik als vorrangig betrachtet werden. Die interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehr (ILR) sieht ihr Mandat und ihre Zusammensetzung ausgedehnt und wird mit der Entwicklung von Massnahmen sowie mit der operativen Umsetzung im Bereich der Rückkehr, der Wiedereingliederung und der Vorbeugung gegen die illegale Einwanderung beauftragt. Am 23. Juni 2004 billigt der Bundesrat den Schlussbericht der IDAG Migration.

Drei Organe spielen beim Auftauchen des Begriffs und bei der Ausarbeitung von Migrationspartnerschaften eine ausschlaggebende Rolle:

IDAG Migration interdepartementale Arbeitsgruppe «Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich»

Der Bundesrat setzt diese zeitweilige Gruppe 2003 ein, mit dem Ziel, verschiedene Optionen zu untersuchen, dank welchen eine wirksamere Verwaltung der Schweizer Aussenpolitik in den Bereichen Migration und Rückkehr erreicht werden könnte. Diese Gruppe setzt sich zusammen aus hohen Vertretern aller Departemente und Büros, die von Migrationsfragen betroffen sind. Die Ergebnisse dieser Arbeiten und Vorschläge sind in einem gemeinsamen Bericht des EJPD und des EDA enthalten, der im März 2004 veröffentlicht wurde.

IAM «Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration»

Im Jahr 1992 ruft der Bundesrat die «Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen» (IAW) ins Leben, mit dem Auftrag, die Ausführung der Entscheidungen des Bundesrats hinsichtlich der Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu koordinieren sowie politische Entscheidungen in diesem Bereich auszuarbeiten. Im Jahr 1998 wird diese Gruppe, in der alle eidgenössischen Departemente vertreten sind, zur «Interdepartementalen

Arbeitsgruppe Migration» (IAM). Sie wird unter anderem mit der Koordinierung der Migrationsfragen beauftragt und beteiligt sich an der Bearbeitung der Ausländer- und Asylpolitik Dossiers, deren Auswirkungen alle Departemente oder mehrere unter ihnen betreffen. Der IAM untergeordnet ist der Ausschuss «Fokus Migration», dessen Schaffung durch die IDAG Migration vorgeschlagen worden war.

ILR «Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehr»

Seit 1995 aktiv, plant und lenkt diese Gruppe die Programme der Rückkehrhilfe in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Unter Co-Leitung des Bundesamtes für Migration (BFM) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), setzt sie sich aus Vertretern der DEZA/EDA, dem BFM/ EJPD, der PA IV/EDA und der IOM zusammen.

3.1.2 Rechtliche Verankerung des Begriffs Migrationspartnerschaften

Teilrevision des Asylgesetzes: Von der Konditionalität der Entwicklungshilfe zur Kooperation bei Rückübernahme

Bereits 2002 verlangen zwei als Postulate akzeptierte, parlamentarische Motionen, dass eine Änderung des Asylgesetzes erlaubt, die Entwicklungshilfe für diejenigen Staaten abzuschaffen, die bei der Repatriierung ihrer Staatsangehörigen nicht kooperieren. Die Initiative des Kantons Aargau von 2003 schlägt vor, den Bundesrat zu bewegen, Rückübernahmekommen mit den Herkunftsländern abzuschliessen und die Auszahlung jeglicher Unterstützung, insbesondere von Entwicklungshilfe, an jene zu verbieten, die bei den Wegweisungen nicht kooperieren. Dieser Vorstoss wird im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes berücksichtigt.

Anlässlich der ausserordentlichen Sitzung von Mai 2004 akzeptiert eine Mehrheit des Nationalrats den Vorschlag zu Artikel 77 AsylG. Dieser sieht den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit allen Herkunftsländern abgewiesener Asylsuchender sowie die gänzliche oder teilweise Einstellung der Entwicklungshilfe vor, sollten diese Länder im Rahmen der Wegweisungen ihrer Staatsangehörigen nicht kooperieren.

Migrationspartnerschaften (verank.) im neuen Ausländergesetz (AuG)

Ein Co-Rapport des EDA schlägt im August 2004 vor, die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe IDAG Migration im Rahmen der Teilrevision des

Asylgesetzes zu berücksichtigen. Der Bundesrat beauftragt daraufhin das EJPD und das EDA, einen Artikel auszuarbeiten, um den Begriff Migrationspartnerschaft im Gesetz zu verankern (Heiniger et al., 2005; Liechti, 2006). Woraufhin im Dezember 2004 das EJPD und das EDA dem Bundesrat den Vorschlag unterbreiten, den sich in Revision befindenden Artikel 77 AsylG auf den Artikel 25b ANAG zu übertragen, welcher die Förderung von bilateralen und multilateralen Migrationspartnerschaften beinhaltet. Diesem Antrag wird stattgegeben. Gleichzeitig wird beschlossen, dass die IAM mögliche Migrationspartnerschaften ausarbeiten und umsetzen wird (Liechti, 2006).

Während der Frühlingssitzung 2005 debattiert der Ständerat über den Artikel 77 AsylG, dessen Formulierung - durch den Nationalrat bereits angenommen - er angesichts des kürzlich entwickelten Begriffs der Migrationspartnerschaften als zu starr betrachtet. Eine offenere Formulierung der Konditionalität erscheint somit im neuen Gesetzestext.

Zudem zeigt sich, dass diese Thematik im Rahmen der Gesamtrevision des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) erörtert werden muss, da sich die Zuständigkeit des Bundesrats - was den Abschluss von Rückübernahme- und Transitabkommen betrifft - in diesem Gesetz befindet.

Beide Gesetze, das Asyl- und das Ausländergesetz, werden in der parlamentarischen Endabstimmung am 16. Dezember 2005 verabschiedet. Gegen diese Revisionen wird eine Volksabstimmung lanciert; die Gesetze werden jedoch an den Volksabstimmungen vom 24. September 2006 angenommen.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005

Art. 100 Internationale Vereinbarungen

- 1) Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.
- 2) (...)

- 3) Bei Rückübernahme- und Transitvereinbarungen kann er im Rahmen seiner Zuständigkeiten Leistungen und Vorteile gewähren oder vor-enthalten. Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat.

(...)

Die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in Form von Migrationspartnerschaften ist Teil der Massnahmen, die – infolge des Bundesbeschlusses vom 8. November 2006 – am 1. Januar 2008 in Kraft treten werden.

3.1.3 Inhalt und Definition von Migrationspartnerschaften

Gemäss Schlussfolgerungen des Berichts der IDAG Migration bleibt der Gesetzesartikel sehr offen bezüglich der Form, die das neue Instrument annehmen soll, welche zudem vom besonderen Kontext der betroffenen Länder abhängen wird. Einige Beispiele von Dokumenten oder Konferenzen, die den Begriff Migrationspartnerschaft erwähnen, werden in der Folge beschrieben (siehe auch Annex B).

Bei ihrer Ansprache zur Eröffnung der internationalen Metropolis Konferenz 2004 äussert sich Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zu Migrationspartnerschaften und präsentiert die Entwicklungszusammenarbeit als eine mögliche Gegenleistung: *«Ein Projekt für Entwicklungshilfe in den Auswanderungsländern kann dazu beitragen, eine Verbindung zwischen den Problemen der Rückkehr und den wirklichen Ursachen der Migration herzustellen. Es gilt Brücken zu schlagen zwischen den Ländern des Nordens und den Ländern der südlichen Hemisphäre, um die Interessen und die Anliegen der einen den anderen besser verständlich zu machen, und um Migrationsströme gemeinsam besser zu regulieren»* (Calmy-Rey, 2004).

Als Antwort auf eine Interpellation von Vreni Müller-Hemmi erwähnt der Bundesrat im Jahr 2005 als «Element einer Migrationspartnerschaft» die Anwendung des Rückübernahmeabkommens mit Nigeria (parlamentarischer Gegenstand 04.3720. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Vreni Müller-Hemmi «Umsetzung Ergebnisse IDAG Migration vom März 2004», eingereicht am 16.12.2004.). Die Schweiz bietet im Rahmen dieses

Abkommens Geräte für die Durchführung von Dokumentenkontrollen sowie Ausbildungsmöglichkeiten für Mitarbeiter der Einwanderungsbehörden in der Benutzung dieser Maschinen an. In diesem speziellen Fall beschränkt sich die Gegenleistung der Schweiz strikt auf den Migrationsbereich.

Ein 2005 erschienener Artikel der Zeitschrift für Aussenpolitik des EDA (Heiniger und al., 2005) schlägt als mögliche Elemente einer Migrationspartnerschaft Programme zur Förderung freiwilliger Rückkehr und Wiedereingliederung, zur Vorbeugung irregulärer Migration oder zur Bildung und Weiterbildung sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels vor.

Gemäss heutigem Stand können diese Angaben zu Migrationspartnerschaften der Webseite des EDA entnommen werden. Migrationspartnerschaften werden dort folgendermassen definiert: *«Eine Art und Weise, die Frage der Rückkehr von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus im Sinn eines gerechten Gleichgewichts der Interessen der betroffenen Länder anzugehen»*⁷. Das EDA unterstreicht ebenfalls, dass die Partnerschaften im Interesse der Schweiz liegen, da sie eine Verminderung des Migrationsdrucks erlauben: *«Ziel ist es, die Lebensbedingungen im Heimatland soweit zu verbessern, dass sich die Menschen sicher fühlen und eine Perspektive haben»*. Dies führt zu einer (Wieder-) Platzierung dieser Arbeit in eine Perspektive längerfristiger Entwicklungszusammenarbeit, selbst wenn die Verbindungen zwischen den zwei Ansätzen (Migration und Zusammenarbeit) sich als komplex, manchmal sogar als konfliktreich erweisen.

Die ILR ist momentan daran, mit den Regionen des Westbalkans, insbesondere Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Serbien eine Partnerschaft aufzubauen. Es handelt sich um die erste derartige Erfahrung für die Schweiz. Welche Richtung diese Verhandlungen nehmen werden, ist allerdings noch nicht bekannt.

3.1.4 Schlussbemerkungen

In der Schweiz wird der Begriff Migrationspartnerschaft mit dem Bewusstsein verbunden, dass Fragen der Migration und der Rückkehr durch ein Vorgehen anzugehen sind, das die Interessen der Herkunfts- und Transitländer mit berücksichtigt. Dies geschieht einerseits im Kontext eines multilateralen Ideenaustauschs – unter anderem angeregt durch die Schweiz – zu

⁷<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/migpa.html>

Themen wie Migrationssteuerung und andererseits als Antwort auf die Schwierigkeiten des Vollzugs von Wegweisungen und den Forderungen der Herkunftsländer.

Wenn auch die ersten Impulse für die Schaffung eines solchen Instruments – unter dem Druck der Migrationspolitik – aus dem EJPD kamen, hat sich das EDA immer mehr in das Dossier eingearbeitet und auch dazu beigetragen, den Begriff Migrationspartnerschaften in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit inhaltlich mitzugestalten. Mehrere parlamentarische Vorstösse und die überaus positive Bilanz, welche bezüglich der Rückkehrhilfe für Schutzsuchende aus dem Balkan in den neunziger Jahren gezogen wurde, haben gewiss eine Rolle gespielt, die derartigen Initiativen förderlich war. Dies unterstreicht ebenfalls, dass eine kohärente Politik in diesem Bereich notwendigerweise eine enge fachübergreifende Zusammenarbeit erfordert, die durch das Vorhandensein einer Rechtsgrundlage begünstigt werden dürfte.

Die Schweiz stattet sich auf diese Weise mit einem flexiblen Instrument aus, das gleichzeitig die Aussen-, die Migrations- und die Entwicklungspolitik mit einschliesst und das eine bessere Steuerung der Migration und der Rückkehr verspricht. Die erfolgreiche Rechtsverankerung beweist, welche Bedeutung die Frage für die Schweizer Migrationspolitik trägt. Sie öffnet gleichzeitig die Tür zu einer vermehrten Koordinierung zwischen Politikbereichen im Sinne eines besseren «Gesamtregierungsansatzes», was auch die internationale Zusammenarbeit vereinfachen dürfte. In den kommenden Jahren wird es zweifellos interessant sein, die Positionen der verschiedenen betroffenen Akteure und die durch die Umsetzung von Migrationspartnerschaften ausgelöste Dynamik näher zu beobachten.

Bibliographie

Calmy-Rey, Micheline

2003 «Développer des partenariats» *La Suisse et le Monde (DFAE)*, 3: 25

Calmy-Rey, Micheline

2004 «Migration: Défi global - Action globale». Allocution à l'occasion de l'ouverture de la 9e conférence internationale Metropolis du 27 septembre 2004

Groff, Alberto

2005 «Migration partnerships: new tools in the international migration debate» *Global migration perspectives*, 21

Heiniger, Markus, Pascale Baeriswyl & Alberto Groff

2005 «Frieden, Menschenrechte und Migration : das Engagement des EDA in Asien» *Politobis*, 37(1): 50-63

Interdepartementale Arbeitsgruppe «Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich»

2004 Schlussbericht der IDAG Migration. Bern

Liechti, Therese

2006 *Migrationspartnerschaften*. Entwurf der Lizentiatsarbeit am Departement Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Fribourg

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

Loi fédérale du 16 décembre sur les étrangers (Letr)

Loi sur l'asile LAsi. Modification du 16 décembre 2005

Projektteam PiM

2003 Abschlussbericht Prävention irregulärer Migration. Bern

Objet parlementaire 02.024. Bulletin officiel. Conseil National – 28.09.05 – 08h00. Loi sur l'asile révision partielle

Objet parlementaire 02.060. Bulletin officiel. Conseil des Etats – 17.03.05 – 08h00. Loi sur l'asile. Révision partielle

Objet parlementaire 02.060. Bulletin officiel. Conseil des Etats – 17.03.05 – 14h30. Loi sur l'asile. Révision partielle

Objet parlementaire 02.060. Bulletin officiel. Conseil National – 28.09.05 – 08h00. Loi sur l'asile. Révision partiell

Objet parlementaire 02.024. Bulletin officiel. Conseil National – 05.05.04 – 08h00. Loi sur l'asile. Révision partielle

Objet parlementaire 02.3521. Motion «Suspendre l'aide au développement lors d'abus massifs en matière d'asile», Bernhard Hess, 01.10.2002

Objet parlementaire 02.3567. Motion «Conclusion d'accords derenvoi», Maya Lalive d'Epinay, 03.10.2002

Objet parlementaire 03.3080. Interpellation «Non - ratification par le Sénégal de l'accord de transit relatif au rapatriement de demandeurs d'asile débou-tés», Vreni Müller-Hemmi, 19.03.2003. Réponse du Conseil fédéral

Objet parlementaire 03.304. Initiative cantonale «Loi sur l'asile. Modification partielle», canton d'Argovie, 05.03.2003

Objet parlementaire 03.3330. Postulat «Programme d'échange bilatéral avec la Moldavie», Lisbeth Fehr, 19.06.2003. Réponse du Conseil fédéral

Objet parlementaire 04.3720. Interpellation «Mise en œuvre des résultats du Groupe de travail interdépartemental Migration de mars 2004», Vreni Müller-Hemmi, 16.12.2004

Schärli, Talitha

2006 *«Le Migration-Development Nexus». De la prévention de la migration par l'aide au développement à l'instrumentalisation de la migration pour le développement. Un changement de paradigme dans les politiques publiques de migration et de développement et son influence sur l'administration et la législation migratoire suisse. Mémoire de licence, Université de Lausanne*

Schweizerischer Bundesrat

2005 *Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik. Bericht des Bundesrates über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung 2005. Bern*

3.2 Verständnis von Migrationspartnerschaften in einzelnen Bundesämtern

*Therese Liechti, Lehrstuhl Sozialarbeit und Sozialpolitik,
Universität Fribourg*

Im November und Dezember 2006 wurden 19 Personen in Schlüsselpositionen von Migrationbereichen aus verschiedenen Departementen der Bundesverwaltung zum jeweilig persönlichen Verständnis des Begriffs «Migrationspartnerschaften» befragt. Die einstündigen Leitfadeninterviews wurden anschliessend ausgewertet und nach Themen zusammengefasst. **Das Resultat ist eine nicht repräsentative Bestandesaufnahme des damals aktuellen Stands zu Definition und Konzeption des Begriffs «Migrationspartnerschaften».** Im Text wurden bewusst Interpretationen und Empfehlungen, sowie eine Einbettung in theoretische Konzepte vermieden. Vielmehr soll der Ist- Zustand dieses Konzepts, aus der persönlichen Sicht der Befragten, aufgezeigt und relevanten Entscheidungsträgern in der Verwaltung für weiterführende Arbeiten zur Verfügung gestellt werden.

Das Kapitel wurde in fünf Teile gegliedert:

- 3.2.1 Migrationspartnerschaften als Form einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit
- 3.2.2 Migrationspartnerschaften als Instrument zur Steuerung der internationalen Migration
- 3.2.3 Migrationspartnerschaften als «whole of government approach»
- 3.2.4 Merkmale von Migrationspartnerschaften
- 3.2.5 Vergleich: Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG und aktuelle Bestandesaufnahme

Zur Illustration wurden einige konkrete Aussagen von Interviewpartnern direkt in den Text eingeflochten, dies wird durch Kursivschrift und Anführungszeichen angezeigt. Die Kästchen am Ende eines Abschnitts fassen die gemachten Aussagen zusammen und zeigen

- Konsens der Interviewpartner
- mögliche Herausforderungen, welche durch unterschiedliche Auffassungen der Interviewpartner noch entstehen könnten
- offen gebliebene Fragen.

Im letzten Abschnitt wird die gemachte Bestandesaufnahme mit Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG gegenübergestellt um die Begriffsentwicklung aufzuzeigen.

3.2.1 Migrationspartnerschaften (MP) als Form einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit

«Migrationspartnerschaft ist eine Philosophie, ist eine Geisteshaltung, d.h. eine Art und Weise wie Staaten zusammenarbeiten»

In der Art und Weise, wie man in Migrationspartnerschaften Herkunfts- und Transitländern begegnen will, besteht grosser Konsens: das Partnerschaftliche soll stärker als bisher betont werden. Gründe dazu sind die Einsicht, dass die Schweiz auf dem internationalen Parkett eher zu wenig Gewicht hat, um ihre Interessen ohne Gegenleistungen durchsetzen zu können.

Andere Stimmen sehen das Auftreten der Schweiz als zu missionarisch, empfinden dieses als einseitig und zu wenig auf die Bedürfnisse des Partners eingehend. Des Weiteren könnten auch die positiven Aspekte von Migration in den laufenden Diskussionen stärker hervorgehoben werden.

Häufig wird das Partnerschaftliche umschrieben als «Geben und Nehmen», Bedürfnisse besser ausloten, eine gegenseitige Darlegung der Probleme und Interessen beider Länder und ein gemeinsames Suchen von Lösungen um eine win-win Situation für beide Seiten zu schaffen. *«Migrationspartnerschaft suggeriert, dass beide etwas brauchen und beide etwas beisteuern»*. Die Gewichtung dieses «Gebens und Nehmens» sehen aber nicht alle Interviewpartner gleich. In mehreren Gesprächen wird betont, dass die Schweiz Bittstellerin ist und auf den guten Willen des Partnerlandes zur Zusammenarbeit angewiesen ist. Andere Interviewpartner sind der Ansicht, dass Herkunfts- und Transitländer viel grössere Interessen haben als die Schweiz.

Art und Weise der Zusammenarbeit mit dem Partnerland

Konsens:	die Zusammenarbeit mit einem Herkunfts-/Transitland soll partnerschaftlich im Sinne der Berücksichtigung beider Interessenlagen sein
mögliche Herausforderungen:	keine explizit genannten
offene Fragen:	keine explizit genannten

Konkrete Schritte einer Migrationspartnerschaft

Mögliche Akteure einer Migrationspartnerschaft

Migrationspartnerschaften werden in den Interviews primär als bilaterale Beziehung «Schweiz-Partnerland» definiert. Dennoch werden nebst den Hauptakteuren Schweiz-Partnerland noch weitere mögliche Partner genannt: die EU (Europäische Union), IOM (Internationale Organisation für Migration), UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), die Privatwirtschaft, andere westliche Länder, die ILO (International Labour Organization) und die Zivilgesellschaft (NRO, Vereine, Diaspora, Kirchen).

Eine mögliche Rolle der EU wird nicht einheitlich wahrgenommen: Die EU wird teils als dominierend empfunden, es gibt Stimmen, welche sich vorstellen können, sich bei Programmen der EU «einzuklinken», andere sehen eher eine informelle Partnerschaft mit der EU. Am Ende der Meinungspalette steht die Aussage, dass man ganz im Alleingang und ohne Anlehnung an die EU an die Entwicklung von Migrationspartnerschaften herangehen sollte. Bei den internationalen Organisationen wird IOM als die wichtigste betrachtet. Als wichtige Vorteile, die IOM bietet, gelten weltweite Kontakte und das Vertrauen, welche sie in vielen Ländern besitzt. Zudem bestehe bereits eine enge Zusammenarbeit zwischen IOM und dem BFM. Auch das UNHCR wird von einigen Interviewpartnern als möglicher Partner genannt. Die Zivilgesellschaft wird ebenfalls aufgelistet, wobei in diesem Punkt noch keine konkreten Überlegungen bestehen.

Innerhalb der Schweiz sind vielfach genannte Akteure das EJPD, allen voran das BFM, das EDA mit der DEZA und der PA IV und in manchen Punkten das SECO. Vereinzelt werden fedpol, das BJ, die PA I, die PA II, alle Departemente, das IKRK, das VBS, die Kantone, das EDI und auch politische Parteien als mögliche Akteure genannt.

Die bereits bestehenden interdepartementalen Gremien IAM (Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migrationsfragen), IAM-Ausschuss «Fokus Migration» und ILR (Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe) werden als gut funktionierende Arbeitsgruppen empfunden. Zudem warnen einige Interviewteilnehmer vor einer zu grossen Anzahl an Akteuren und den damit verbundenen Schwierigkeiten der Lenkbarkeit solcher Gremien.

Akteure einer Migrationspartnerschaft

Konsens:	Hauptakteure innerhalb der Schweiz sind das EJPD mit vorrangig dem BFM, das EDA mit der DEZA und der PA IV und das SECO, beratend IOM. MP werden grundsätzlich als bilaterale Phänomene angeschaut.
mögliche Herausforderungen:	Diskussion einer möglichen Ausweitung der involvierten Akteure, vor allem innerhalb der Schweiz
offene Fragen:	keine explizit genannten

Kriterien zur Auswahl eines Partnerlandes

Die Auswahl eines bestimmten Partnerlandes hängt von einer Vielzahl von Kriterien ab. Folgende Kriterien wurden in den Interviews genannt:

Hauptkriterium	Unterkriterium
Situation Schweiz	- Migrationspolitische Interessen allgemein - Migrationsdruck - Statistik/Intensität an Migration - Probleme beim Wegweisungsvollzug - Grösse der Diaspora - Mehrwert durch verwaltungsinterne Zusammenarbeit - Wille/Bereitschaft zu investieren - Präsenz von verschiedenen Departementen im betroffenen Land
Situation Herkunftsland	- Bereitschaft/Wille mitzumachen - Verlässliche Verwaltungsstrukturen - Stabile Situation, Frieden, Rechtssicherheit - Flüchtlingssituation im Land
CH-Partnerland	- Signifikante Beziehungen/bestehender Dialog/gemeinsame Geschichte - Vorhandene Botschaft/Koordinationsbüro der DEZA - Bereits bestehende Projekte

Das Zusammenspiel der einzelnen Kriterien sei schlussendlich entscheidend für die Wahl oder Nicht-Wahl eines Landes. Zum Beispiel könne die Diaspora noch so gross, Probleme beim Wegweisungsvollzug wie auch Migrationsprobleme innerhalb des Partnerlandes vorhanden sein, aber mit einem nicht befriedeten Land könne man keine MP aufbauen.

Information des Partnerlandes

Die Frage, wie man den Beginn einer Migrationspartnerschaft kommunizieren will, ist noch nicht geklärt. Für einige Interviewpartner ist MP ein innenpolitisches Instrument, für andere ein aussenpolitisches; einige wollen MP klar gegen aussen deutlich machen, andere bevorzugen es, im Partnerland als flexible Schweiz mit einem guten Angebot aufzutreten und nur innenpolitisch festzuhalten, dass es sich hierbei um eine MP handle. Zudem aufgetaucht ist die Frage, wie man nicht ausgewählten Ländern den Entscheid kommunizieren könne, dass man mit ihnen keine MP aufbauen wolle.

Formalisierung einer Migrationspartnerschaft

Prinzipiell wird bestätigt, dass für eine solche Zusammenarbeit ein gewisser Formalisierungsgrad notwendig sei. Gleichzeitig bevorzugen mehrere Interviewpartner eher informellere Verträge in Form von Vereinbarungen oder eines «memorandum of understanding». Abhängig ist dieser Grad der Formalisierung auch von dem ausgewählten Land und der damit verbunden innen- und aussenpolitischen Relevanz.

Management der Migrationspartnerschaft mit dem Partnerland

Zum Zeitpunkt der Interviews waren gewisse Entscheide in Bezug auf die Institutionalisierung einer Migrationspartnerschaft noch ungeklärt⁸.

Konkrete Schritte einer Migrationspartnerschaft

Konsens:	die Kriterien zur Auswahl eines Partnerlandes
mögliche Herausforderungen:	die Einigung und Festlegung, wie Migrationspartnerschaften in der Schweiz und im Ausland kommuniziert werden

⁸Nachtrag: Im Laufe der Fertigstellung der vorliegenden Erhebung hat sich diese Frage geklärt: IAM/IAM Ausschuss koordinieren und leiten die Entwicklung von Migrationspartnerschaften.

offene Fragen:	die Regelung des konkreten Managements einer Migrationspartnerschaft mit einem Partnerland und die Art der Formalisierung der Zusammenarbeit
----------------	--

Evaluation

Evaluation wird als selbstverständlicher Bestandteil einer Migrationspartnerschaft angeschaut. Zum Zeitpunkt der Interviews ist die Frage der Evaluation in den betroffenen Gremien noch nicht traktandiert worden. Vertreter von verschiedenen Departementen erwähnen, dass in ihren Ämtern bereits eine Evaluationskultur herrsche. Die Art der Evaluation, die zu messenden Indikatoren sowie die auszuführenden Stellen sind noch nicht bestimmt. Die Schwierigkeit eines klar messbaren Outputs von solchen Programmen wird erwähnt. Ein Interviewpartner erwähnt ein Beispiel einer möglichen qualitativen Messung. Dabei ginge es um die Überprüfung einer Wirkungshypothese: Die Frage, ob ein grösseres Ausbildungsangebot die Auswanderungsperspektive senken kann. Dies wäre durch qualitative Interviews vor Ort zu prüfen. Denn eigentlich wisse man über Migrationsmechanismen noch zu wenig, um genau bestimmen zu können, welche Projekte migrationspräventive Wirkungen zeigen.

Evaluation

Konsens:	Evaluation als fester Bestandteil einer Migrationspartnerschaft ist unbestritten
mögliche Herausforderungen:	das Thema Evaluation genügend früh aufgreifen, um die Wirkungen einer Migrationspartnerschaft möglichst klar erfassen zu können und somit Grundlagen für weitere Migrationspartnerschaften zu schaffen
offene Fragen:	Art der Evaluation

3.2.2 Migrationspartnerschaft als Instrument zur Steuerung der internationalen Migration

«Migrationspartnerschaft heisst Migrationsprobleme lösen»

Viele Interviewpartner betonen, dass die Schweiz bereits über gut funktionierende Instrumente in verschiedenen Bereichen der Zusammenarbeit mit Ländern aus dem Süden oder Osten verfügt: Capacity Building in verschiedenen Bereichen, friedensfördernde Prozesse, Entwicklungszusammenar-

beit, individuelle Rückkehrhilfe, Strukturhilfe, bereits funktionierende Rückübernahmeabkommen. Zum Teil werden diese auch schon koordiniert angewendet. Daher sei die Frage nach der klaren Abgrenzung von Migrationspartnerschaften zu bereits bestehenden Instrumenten nicht einfach zu beantworten. Mehrmals wird Migrationspartnerschaft als nächste Entwicklungsstufe eines bereits seit einigen Jahren laufenden Prozesses angeschaut, auf welchen man nun aufbauen kann. Grundsätzlich soll zukünftig noch mehr Gewicht auf die Berücksichtigung der Interessen des Partnerlandes gelegt werden, wobei gleichzeitig auch erwähnt wird, dass partnerschaftliche Ansätze bereits vorhanden seien. Zudem wird die stärkere Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung angesprochen, auf welche in Kapitel 3.2.3 detaillierter eingegangen wird.

Immer wieder wird betont, dass es sich bei Migrationspartnerschaften um eine grundsätzlich breitere Auslegeordnung von Interessen, um einen multifunktionalen, mehrdimensionalen Ansatz und um ein ganzheitlicheres Vorgehen handle. Einige Gesprächspartner argumentieren, dass dabei Rückkehr immer noch im Zentrum stehen soll, andere legen in den Interviews die Betonung stärker auf andere migrationsrelevante Gebiete wie friedens- und entwicklungspolitische Aspekte. Einige Interviewpartner verstehen Migrationspartnerschaften mehr als eine Bündelung und stärkere Koordinierung von bereits bestehenden Projekten der einzelnen Departemente: *«(...) es gibt danach nicht irgendwie ein Departement Migrationspartnerschaft, sondern wir machen weiterhin unsere Arbeit und schauen, wie können wir diese zusammenbringen und in der Folge das Resultat maximieren.»* Oder in anderen Worten: *«Wenn man unsere Arbeit, die wir sowieso machen und die für uns erste Priorität ist, dem Gesamtnutzen unterstellen kann, dann ist es positiv.»*

Ziele einer Migrationspartnerschaft

«Wollen wir ein Massnahmenpaket für Rückführungen oder eine langfristige migrationspolitische Vision?»

Mehrmals wird erwähnt, dass über die konkreten und eigentlichen Ziele von Migrationspartnerschaften noch kein klarer Konsens besteht. Teilweise wird kritisiert, dass sich die Ziele immer noch zu stark auf Rückkehr und irreguläre Migration fokussieren würden. Dagegen steht die Auffassung, es sei die Idee des Berichts der IDAG Migration gewesen, vor allem ein besseres Instrument für die zum Teil blockierten Verhandlungen im Zusammenhang mit Rückkehr mit schwierigen Ländern zu kreieren. Konsens besteht über die Idee, dass dank Migrationspartnerschaften die Schweiz gegenüber Her-

kunfts- und Transitländern kohärenter und dadurch glaubwürdiger wirken könne.

Zwischen den Departementen zeigen sich Zielkonflikte: *«Wir von der DEZA haben ein Mandat, die Entwicklung im Kosovo zu unterstützen und wir haben nicht ein Mandat, in erster Linie Schweizer Interessen über alles zu stellen.»*

Nebst der Rückkehr und der verbesserten Kohärenz werden folgende mögliche Ziele einer Migrationspartnerschaft genannt:

- Migration in ein positiveres Licht rücken
- nicht nur auf die Migration einschränkend wirkend, sondern sich öffnen, die Zusammenarbeit verstärken und der Migrationspolitik ein zweites Gesicht geben
- die Situation der Migranten verbessern
- durch verbesserte Migrationsflüsse die Integrationsfrage positiver angehen können
- Prävention mit langfristiger Perspektive
- Eindämmung der irregulären Migration
- die Schweiz hilft einem Land, dessen Migrationsproblematik zu lösen

Gemeinsam Migrationsprobleme lösen



Abbildung 1: Mögliche Ziele einer Migrationspartnerschaft

Ziele

Konsens:	durch Migrationspartnerschaften soll die Kohärenz der Schweiz erhöht werden und zu einem einheitlichen Auftreten gegenüber Partnerländern führen
mögliche Herausforderungen:	mit bestehenden Zielkonflikten umgehen
offene Fragen:	klare Zielsetzungen

Erwarteter Mehrwert/Nutzen einer Migrationspartnerschaft

Nebst den oben erwähnten Zielvorschlägen werden folgende mögliche Vorteile von Migrationspartnerschaften gegenüber bestehenden Instrumenten aufgezählt:

- bessere Resultate durch Bündelung der Kräfte innerhalb der Verwaltung
- stärkere Position der Schweiz in Verhandlungen
- Erhöhung eines gemeinsamen Verantwortungsgefühls
- schnellere Erreichung der Ziele
- konstruktivere Zusammenarbeit mit den Partnerländern
- erhöhtes innenpolitisches Bewusstsein für die Interessen von anderen Staaten
- erhöhtes Bewusstsein, dass Migration viel zur Entwicklung eines Landes beitragen kann
- geordnete Bewegung von Migration gewährleisten
- es wird vor allzu hohen Erwartungen gewarnt, schon nur echte Bereitschaft sich mit den Interessen eines Partnerlandes auseinander zu setzen, sei ein gutes und hohes Ziel.

Mögliche Inhalte einer Migrationspartnerschaft

Da die Bedürfnisse beider Partner in eine MP einbezogen werden sollen, sind definitive Inhalte einer Migrationspartnerschaft nur gemeinsam festzumachen. Die gesetzlichen Bestimmungen und die politische Stimmung sowohl in der Schweiz wie auch im Herkunfts- oder Transitland beeinflussen die Inhalte einer MP massgeblich. Die Situation vieler potentieller Partnerländer wird unter anderem folgendermassen beschrieben: Es könne sein, dass ein Land über eine eigentliche Auswanderungspolitik verfüge und auf die Einkommen von Emigranten angewiesen sei und kein Interesse daran habe, seine Landsleute zurückzunehmen. Das Problem der Rückkehr könne innenpolitisch für die Regierung zudem heikel sein. Im Weiteren hätten viele Länder selbst Probleme mit dem Migrationsmanagement und ver-

fügten über eine grosse Anzahl intern vertriebener Personen (Internally displaced persons - IDPs).

Dem häufig prioritär geäusserten Wunsch einer Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes, kann die Schweiz durch ihre aktuelle Gesetzgebung höchstens bei hochqualifizierten Arbeitskräften entsprechen. *«Wir kommen dann in problematische Bereiche, nämlich dem prioritären Wunsch nach offener legaler Arbeitsmigration.»* Aus der Sicht der Interviewten bestehen zusätzlich zu diesem Anliegen noch folgende Gegenforderungen:

- Zugang zum Ausbildungsbereich
- Visumserleichterungen
- Unterstützung im Gesundheitswesen
- Capacity Building beim Aufbau eines Migrationsmanagements
- Unterstützung für die Bewältigung der Probleme bei intern vertriebenen Personen (IDPs)
- konkrete materielle Hilfe (Computer, Infrastruktur...)

Bei Visumserleichterungen, Capacity Building im Migrationsmanagement, Ausbildung und Entwicklungsprojekten, unter anderem im Gesundheitswesen, Schaffung von Arbeitsplätzen, ziviler Friedensförderung, Kleinwaffen- und Minenproblematik sowie Handelsfragen sehen die Experten viele Instrumente, um auf mögliche Nachfragen eines Partnerlandes reagieren zu können. Einige Befragte fügten hinzu, dass durch Angebote der Schweiz das Risiko bestehe, dass die Zusammenarbeit mit der Regierung erhandelt werde, andere sprechen von einer win-win Situation. Ausser der Rückkehr und der Mithilfe bei der Prävention von irregulärer Migration wurden von Seiten der Schweiz keine Forderungen ans Partnerland geäussert.

Mögliche Inhalte einer Migrationspartnerschaft

Konsens:	es bestehen viele Ideen für mögliche Angebote der Schweiz
mögliche Herausforderungen:	Partnerländer wünschen häufig Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration, die Schweiz kann diese, ausser bei Hochqualifizierten, durch die aktuelle Gesetzgebung nicht bieten. Ohne klare Zielsetzungen können die Inhalte nicht bestimmt werden
offene Fragen:	wo sind die Grenzen des Angebots der Schweiz? was sind migrationsrelevante Projekte?

3.2.3 Migrationspartnerschaften als «whole of government approach»

«Also bevor wir international Partnerschaften errichten gehen, müssen wir natürlich auch daran arbeiten, verwaltungsintern partnerschaftlich miteinander umzugehen»

Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung in Migrationsfragen

Noch in den 90er Jahren sei die Zusammenarbeit zwischen den Departementen im Bereich Migration kein Thema gewesen. Es wird berichtet, dass der Bereich Rückkehr klar dem EJPD zugeordnet worden sei und weder das EDA⁹ noch die DEZA Interesse für dieses Thema gezeigt hätten. Auch innerhalb des EJPD divergierten die Interessen und Vorstellungen teilweise.

Dies änderte sich mit dem Balkankrieg, als die DEZA und das damalige BFF (heute BFM) gemeinsam ein erfolgreiches Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogramm für Tausende von Personen erarbeiteten. Diese Zusammenarbeit wurde in Form der ILR institutionalisiert.

Parallel zum weltweit ansteigenden Interesse an Migrationsfragen stieg die Präsenz des Themas Migration innerhalb der einzelnen Departemente der Schweizer Bundesverwaltung. Im SECO wurde zum Beispiel eine interne Erhebung zum Thema Migration gemacht, wobei die Interviewpartner vom SECO meinten, dass Migration mitunter auch zu ihrem Kerngeschäft zähle. Experten der DEZA erwähnen, innerhalb ihres Departements nehme das Thema Migration an Bedeutung zu: *«Wir haben in der Schweiz mittlerweile viele Akteure, die beim Thema Migration mitarbeiten und mitdenken, also vom EJPD angefangen, bis zum EDA oder zum Volkswirtschaftsdepartement.»*

Die interdepartementale Zusammenarbeit in Migrationsfragen ist vor allem in den Gremien IAM, IAM- Ausschuss und ILR inklusive deren Projektgruppen institutionalisiert. Sie werden grundsätzlich positiv beurteilt und nicht nur in der Schweiz als fortschrittlich wahrgenommen. In der IAM, unter der Leitung des BFM, sind alle Departemente vertreten, der IAM-Ausschuss steht unter der Co-Leitung des BFM und der PA IV und die ILR unter der Co-Leitung des BFM und der DEZA.

⁹Der Begriff «EDA» wurde in den Interviews sehr allgemein verwendet und es war häufig nicht klar ersichtlich, welche Stelle innerhalb des EDA gemeint war.

Verwaltungsinterne Zusammenarbeit bei Migrationspartnerschaften

Die oben erwähnten Gremien sind es dann auch, welche bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Migrationspartnerschaften vor allem in Frage kommen. Die Interviewten sehen grundsätzlich keinen Bedarf an neuen Arbeitsgruppen. In Bezug auf Migrationspartnerschaften kann man sich tendenziell die IAM und den IAM- Ausschuss als strategisches Instrument und die ILR als operationelle Arbeitsgruppe vorstellen. Verschiedene Interviewpartner sind der Meinung, der IAM-Ausschuss sei der richtige Ort für die Konzeption und Durchführung von Migrationspartnerschaften. Ebenso gibt es Stimmen, welche finden, dass die Verantwortung über die Wahl des Migrationspartnerlandes und die konkreten Projekte, wie auch das Monitoring bei der ILR liegen soll. An der ILR wird teilweise kritisiert, dass sie zu stark rückkehrorientiert sei. Dass eine gut funktionierende, verstärkte Koordination innerhalb der Verwaltung für Migrationspartnerschaften eine entscheidende Rolle spielt, wird nicht bestritten.

Bei Migrationspartnerschaften gehe es darum, bei einem migrationspolitischen Problem die betroffenen Stellen innerhalb der Verwaltung zusammenzubringen, auszutauschen, wer welche Kontakte und Programme im jeweiligen Land hat, um dann eine gesamtheitliche Politik gegenüber dem Partnerland zu formulieren. In ähnlicher Form wird das bereits im IAM-Ausschuss mit Ländern gemacht, welche auf der Fokusliste stehen. Diese Erfahrungen gelte es zu nutzen und noch bewusster einzusetzen.

Es wird von der Einsicht gesprochen, dass alle am gleichen Strick ziehen sollen und man sich weniger aus der Verantwortung ziehen könne. Bei den Interviews zeigt sich, dass das BFM am stärksten auf die Zusammenarbeit mit den anderen Departementen angewiesen ist, um seine Interessen ausserpolitisch durchsetzen zu können: *«bei komplexen Verhandlungen brauche ich die Unterstützung des EDA, der DEZA und des SECO.»*

Mehrere Interviewpartner bezeichnen die interdepartementale Zusammenarbeit als einen «whole of government approach». Damit wird auch die Unterscheidung zu schon bestehenden Partnerschaften, wie sie sowohl die DEZA wie auch das SECO in ihren Programmen kennen, gemacht. *«Die Abgrenzung ist schwierig, Entwicklungspolitik, Entwicklungshilfe in einem Land ist sehr schnell migrationsrelevant. Aber jetzt, aus der engeren Terminologie heraus, die wir im Ausschuss gebrauchen, wäre ein Migrationsprojekt der DEZA in Mali, nicht eine Migrationspartnerschaft, sondern*

es wäre einfach ein migrationsrelevantes Projekt der DEZA.» Es wird gesagt, dass ein Alleingang eines Departments keinen Sinn mache und keinen Entwicklungsschritt in Richtung einer MP beinhalten würde.

Verwaltungsinterne Zusammenarbeit

Konsens:	die interdepartementale Zusammenarbeit und das klare Koordinieren sind wichtige Voraussetzungen für eine Migrationspartnerschaft. IAM/ IAM- Ausschuss und ILR sind gut funktionierende Gremien, welche auch für Migrationspartnerschaften eingesetzt werden können.
mögliche Herausforderungen:	die klare Aufgabenteilung zwischen IAM/IAM-Ausschuss und ILR
offene Fragen:	keine explizit genannten

Finanzierung

In der ILR beschlossene und umgesetzte Rückkehrhilfeprojekte mit individuellen Rückkehrhilfe- und Strukturhilfekomponenten wurden jeweils durch das BFM finanziert. Die Umsetzung der Strukturhilfeprojekte in den Herkunftsländern erfolgte in der Regel durch die DEZA. Bei der Finanzierung von MP zeichnen sich verschiedene Vorstellungen ab:

- a. Modell analog Rückkehrhilfeprogramme**
Das BFM wäre weiterhin für die Finanzierung zuständig, die anderen Departemente würden vor allem Wissen, Personal und Infrastruktur (Botschaften, Kobüs) zur Verfügung stellen.
- b. Finanzierung hauptsächlich durch BFM, andere Departemente im Rahmen bestehender Programme**
Der wesentliche Anteil der Finanzierung liefe über das BFM, die anderen Departemente prüfen, ob sie im Rahmen ihrer bestehenden Projekte ihre Mittel vermehrt auf Migrationspartnerschaften fokussieren können. Wünschenswert wäre sogar die Beschaffung zusätzlicher Mittel oder die Verlängerung oder Erweiterung bestehender Projekte.

c. Der Inhalt der MP bestimmt die Finanzierung

Man beurteilt jede Migrationspartnerschaft neu, schaut welche Projekte geplant sind und das dafür zuständige Amt übernimmt die Finanzierung.

d. Erweiterung auf andere Akteure

Suche nach anderen Gebern, die Interesse und finanzielle Mittel haben, sich an einer MP zu beteiligen; erwähnt wird eine mögliche Zusammenarbeit mit Liechtenstein.

Verantwortlichkeit

Die prinzipielle Frage der Verantwortlichkeit stellt sich nicht, weil der Gesetzesartikel Art.25b ANAG bzw. Art.100 AuG in die Zuständigkeit des BFM fällt. Noch nicht klar hingegen war, wie die Koordination und das Management einer konkreten Migrationspartnerschaft innerhalb der Bundesverwaltung gestaltet werden soll¹⁰. Als mögliche Koordinationsstellen werden der IAM-Ausschuss und die ILR genannt.

Finanzierung / Verantwortlichkeit

Konsens:	Nachtrag: Im Laufe der Fertigstellung der vorliegenden Erhebung hat sich diese Frage geklärt: IAM/IAM Ausschuss koordinieren und leiten die Entwicklung von Migrationspartnerschaften.
----------	---

mögliche Herausforderungen:	Finanzierung klären
-----------------------------	---------------------

offene Fragen:	Frage der operationellen Koordination bei konkreten Migrationspartnerschaften klären
----------------	--

Methodik

«Unser Ansatz ist ganz bewusst ein pragmatischer und nicht unbedingt ein strategisch theoretischer».

Viele Befragte sprechen von einer pragmatischen Vorgehensweise, einem «Schritt-für-Schritt» Vorgehen und langsam von unten wachsendem Ansatz. Nicht ein theoretisches Konzept soll im Vordergrund stehen, sondern das «Lernen durch Erfahrung». Im Gegenzug wünschen sich einige als

nächsten Schritt eine konkrete Definition des Begriffs «Migrationspartnerschaft». *«Wir haben im Gesetz den Artikel 100, der uns einen gewissen Rahmen setzt, aber wir müssen uns ganz klar auf eine Arbeitsterminologie einigen können».*

Methodik

Konsens:	Tendenz eher hin zu pragmatischem Vorgehen in kleinen Schritten
mögliche Herausforderungen:	die Entscheidung, wann der Begriff «Migrationspartnerschaft» wie genau definiert sein muss.
offene Fragen:	keine explizit genannten

Konkrete Umsetzung einer Migrationspartnerschaft

Der Stand der Umsetzung bezieht sich auf die Aussagen im November und Dezember 2006.

«Es wird interessant sein mal zu schauen, wo besteht nun wirklich der Wille etwas zu machen? In einem Amt? An einem anderen Ort?»

IAM - Ausschuss

Migrationspartnerschaften sind vor allem im IAM-Ausschuss diskutiert worden, weil er auch das zuständige Gremium dafür ist. Auf der Fokus Länderliste ist der Westbalkan als Region für eine Migrationspartnerschaft bestimmt worden.

ILR

Im Bewusstsein, dass Rückkehrprogramme nur ein Element einer Migrationspartnerschaft sind, ist die ILR seit über einem Jahr daran, ein konkretes Länderprojekt unter diesem Begriff auszuarbeiten. Im März 2006 wurde eine interne Machbarkeitsstudie zu Migrationspartnerschaft Balkan erstellt und bis März/April 2007 wird ein Strategiepapier bezüglich Partnern, Strukturhilfe, Finanzen, Inhalten und Zielen erarbeitet. Zum Zeitpunkt der Interviewrunde war eine Bedürfnisabklärung durch das BFM, die Kobüs und IOM in der betroffenen Region im Gange, um in einem ersten Katalog mögliche Inhalte einer solchen MP Westbalkan zu skizzieren. Innerhalb des Gremiums wird diskutiert, ob die Zusammensetzung des Projektteams Balkan diesem neuen Prozess angepasst werden sollte.

3.2.4 Merkmale von Migrationspartnerschaften

Die Interviews haben gezeigt, dass man dank einer interdepartementalen Koordination, zu einem ganzheitlichen Angebot gelangen kann, um auf die Interessen des Partnerlandes besser eingehen zu können und somit eine win-win Situation zu schaffen, in welcher beide Länder ihre Migrationsprobleme besser lösen können.

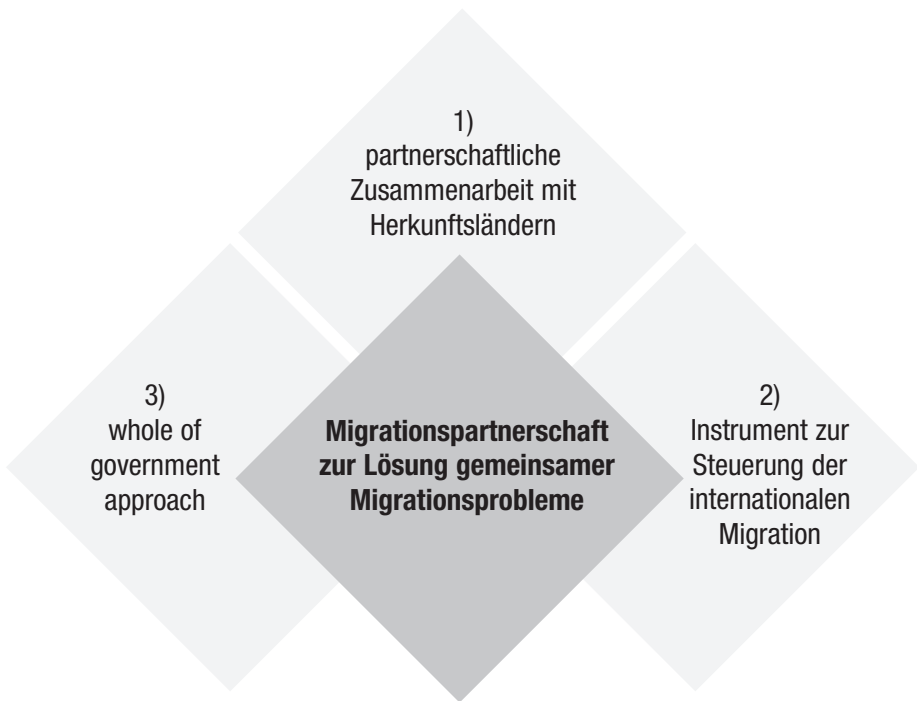


Abbildung 2: Merkmale von Migrationspartnerschaften

3.2.5 Vergleich: Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG und aktuelle Bestandesaufnahme

A) Migrationspartnerschaften als Form einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit

Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG

Aus der Bestandesaufnahme

Für die Entwicklung von Migrationspartnerschaften gilt unter anderem folgendes Kriterium:

Grundsatz eines partnerschaftlichen Ansatzes:

Berücksichtigung der Interessen zwischen Herkunftsland und der Schweiz

Die Zusammenarbeit mit einem Herkunfts- oder Transitland soll partnerschaftlich im Sinne der Berücksichtigung beider Interessenlagen sein.

Einen wie im Rahmen einer Migrationspartnerschaft angestrebten Interessenausgleich können die mit dem Vollzug beauftragten Behörden nicht alleine leisten, denn die vorgebrachten Anliegen der Herkunfts- und Transitstaaten betreffen oftmals Politikbereiche, welche nicht in ihrer Kompetenz liegen.

Es besteht grundsätzlich Konsens, dass eine interdepartementale Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung wichtig sei.

Aus der Sicht der Interviewten bestehen von den Partnerländern zusätzlich zum Wunsch nach Zugang zum Arbeitsmarkt insbesondere folgende Gegenforderungen:

- Zugang zum Ausbildungsbereich
- Visumserleichterungen
- Unterstützung im Gesundheitswesen
- Capacity Building beim Aufbau eines Migrationsmanagements
- Unterstützung für die Bewältigung der Probleme bei IDPs
- materielle Hilfe (Computer, Infrastruktur...)

B) Kriterien zur Auswahl eines Partnerlandes

Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG	Aus der Bestandesaufnahme
Für die Entwicklung von Migrationspartnerschaften gelten unter anderem folgende allgemeine Kriterien:	Mögliche Kriterien für die Entwicklung von Migrationspartnerschaften:
1. Erhebliche Probleme im Asyl- und/oder Ausländerbereich in der Schweiz, insbesondere beim Vollzug von Wegweisungen.	1. Migrationspolitische Interessen, Migrationsdruck, Intensität an Migration, Probleme bei Wegweisungsvollzug, Grösse der Diaspora, Bereitschaft zu investieren.
2. Erhebliche Migrationsproblematik im Herkunftsland (u.a.Transitmigration, Menschenhandel, IDPs, Flüchtlinge aus Nachbarstaaten).	2. Flüchtlingssituation im Herkunftsland.
3. Operationelle Aktivitäten und tragfähige Kontakte zu den Behörden eines Landes des Osten oder des Südens bestehen oder können etabliert werden, relative politische Stabilität im Herkunftsland.	3. Signifikante Beziehungen zum Partnerland, stabile Situation, verlässliche Verwaltungsstrukturen, Rechtssicherheit, vorhandene Präsenz im Land (Botschaften, Kobüs, bestehende Programme).

C) Mögliche Inhalte einer Migrationspartnerschaft

Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG	Aus der Bestandesaufnahme
Im Besonderen können folgende Aktivitäten und Programme Bestandteile von Migrationspartnerschaften bilden:	Es werden folgende mögliche Instrumente genannt:
- Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und zur Wiedereingliederung - Programme zur Verhinderung oder Eindämmung illegaler Migration - Aus- und Weiterbildung in der Schweiz - Hilfe im Kampf gegen den Menschenhandel und –schmuggel - Unterstützung bei der Kontrolle von Kleinwaffen (Studien und Ausbildung).	- Programme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und zur Wiedereingliederung - Visumserleichterungen - Capacity Building im Migrationsmanagement - Ausbildung - Entwicklungsprojekte, u.a. im Gesundheitswesen - Schaffung von Arbeitsplätzen - zivile Friedensförderung - Kleinwaffen- und Minenproblematik - Handelsfragen
Der Bundesrat kann mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über die Visumspflicht, über Rückübernahme und Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz, über die Niederlassung sowie Abkommen über die berufliche Aus- und Weiterbildung abschliessen.	

D) Ziele einer Migrationspartnerschaft

Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG

Schliesslich sollte die Schweiz, wo nötig, Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten etablieren, in deren Rahmen ein Interessenausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Ein-, Aus- und Rückwanderung entstehen, angestrebt wird.

Der Bundesrat kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.

Aus der Bestandesaufnahme

Nebst der Rückkehr und der verbesserten Kohärenz werden folgende mögliche Ziele genannt:

- Migration in ein positiveres Licht rücken
- nicht nur einschränkend wirken, sondern sich öffnen, die Zusammenarbeit verstärken und der Migrationspolitik ein zweites Gesicht geben
- die Situation der Migranten verbessern
- durch verbesserte Migrationsflüsse die Integrationsfrage positiver angehen können
- Prävention mit langfristiger Perspektive
- Eindämmung der irregulären Migration
- die Schweiz hilft einem Land dessen Migrationsproblematik zu lösen.

E) Whole of government approach

Aus den Materialien zu Art.25b ANAG bzw. zu Art.100 AuG

Aus der Bestandesaufnahme

Das EJPD unterbreitet dem Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migrationsfragen (IAM) eine Länderliste «Fokus Migration». Diese Liste umfasst diejenigen Länder, bei denen die Schweiz den Migrationsproblemen einerseits und der Weiterentwicklung von Migrationspartnerschaften andererseits besonderes Gewicht zukommen lassen will.

Die interdepartementale Zusammenarbeit und das klare Koordinieren werden als wichtige Voraussetzung für Migrationspartnerschaften angesehen.

Die schweizerische Position im Migrationsbereich gegenüber einem entsprechenden Land wird im IAM-Ausschuss unter dem gemeinsamen Präsidium von EJPD und EDA festgelegt und der IAM unterbreitet.

IAM/IAM- Ausschuss und ILR seien gut funktionierende Gremien, welche auch für Migrationspartnerschaften eingesetzt werden können.

Aufbauend auf die bisherigen Erfahrungen mit Rückkehrhilfeprogrammen im Balkan hat die ILR eine neue Strategie «Migrationspartnerschaften Westbalkan 2007-2009» (MPWB 07-09) erarbeitet. Diese Strategie, die von BFM und DEZA gemeinsam umgesetzt wird, versteht sich als ein Beitrag zur Entwicklung von umfassenderen Migrationspartnerschaften der Schweiz mit Ländern im Westbalkan. Wichtigste Elemente sollen hier zusammenfassend vorgestellt werden.

Ausgangslage

Für eine Fortsetzung des migrationspolitischen Engagements der Schweiz im Balkan spricht neben der nachbarschaftlichen Nähe, den grossen Diaspora-Gruppen in der Schweiz, dem Migrationsdruck und den Interessen der Schweiz auch die nach wie vor bedeutende Anzahl Personen aus der Region im Asylbereich.

Die Strategie des Bundesrates für den Westbalkan vom 19. Oktober 2005 thematisiert die Migrationsfragen eingehend und formuliert als explizites Ziel die Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Migration und die Steigerung der Wirksamkeit von Präventions- und Rückkehrmassnahmen. Unter anderem werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- Intensivierung von Migrationspartnerschaften,
- Stärkung der Kapazitäten lokaler und nationaler Behörden im Migrationsmanagement,
- Bekämpfung von Menschenhandel und -schmuggel.

Im Jahresbericht 2006 hat das EDA eine Zwischenbilanz zur Strategie des Bundesrates erstellt. Im Bericht werden die Umsetzung von Rückkehrhilfe und Migrationspartnerschaften als eines von mehreren Zielen explizit erwähnt. Der westliche Balkan bleibt eine Priorität für die Schweizer Aussenpolitik.

Mit der Teilrevision des Asylgesetzes und des neuen Ausländergesetzes wurden gesetzliche Grundlagen geschaffen, die explizit die Entwicklung von bilateralen Migrationspartnerschaften der Schweiz mit ausgewählten Ländern ermöglichen.

Die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Migration (IAM) koordiniert die Schweizer Migrationspolitik und Entwicklung von Migrationspartnerschaften.

ten. Die IAM-Länderliste Fokus Migration hat den Balkan als prioritäre Region für die Umsetzung des neuen Konzepts Migrationspartnerschaft bestimmt. Die ILR-Strategie Migrationspartnerschaften Westbalkan 2007-09 (MPWB 07-09) ist ein Element, das im Rahmen der IAM mit Anliegen und Aktionen anderer Departemente zwecks koordinierter Entwicklung von Migrationspartnerschaften der Schweiz im Balkan abgesprochen wird.

Voraussetzung für das neue Konzept Migrationspartnerschaften ist ein offizieller und strukturierter migrationspolitischer Dialogprozess zwischen der Schweiz und einem anderen Land. Die Qualität einer Partnerschaft wird erreicht durch die reziproke Anerkennung migrationspolitischer Interessen und die Bereitschaft zu einem Interessenausgleich durch Verhandlungen.

Die ILR-Strategie MPWB 07-09 verfolgt folgende vier Ziele:

I. Migrationspartnerschaft

Die ILR leistet einen Beitrag zur Entwicklung von Migrationspartnerschaften der Schweiz mit Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Serbien. Dabei werden in gegenseitigem Interessenausgleich der beteiligten Staaten und Gesellschaften positive Wirkungen von Migration gefördert und negative Wirkungen eingedämmt.

II. Freiwillige Rückkehr

Die Migrationspartnerschaften fördern die Rückkehr in Recht und Würde sowie die dauerhafte Wiedereingliederung von Minderheitenangehörigen und vulnerablen Personen aus der Schweiz nach Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Serbien.

III. Migrationsmanagement

Die beteiligten Staaten verbessern ihre Kapazitäten in Migrationsmanagement und internationaler Migrationskooperation.

IV. Reduktion Migrationsdruck & Prävention irregulärer Migration (PIM)

Unterstützungsprojekte zur sozialen und ökonomischen Strukturentwicklung sowie zur Information und Aufklärung in der Gesellschaft leisten einen gezielten Beitrag zur Reduktion des Migrationsdrucks und zur Prävention irregulärer Migration (PIM).

Leitende Prinzipien

Bei der Umsetzung orientiert sich die Strategie an den Handlungsprinzipien und Empfehlungen der Weltkommission für Internationale Migration (Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Oktober 2005), insbesondere:

- Migration sollte grundsätzlich nur aus freier Wahl, auf sichere und legale Weise erfolgen.
- Positive Auswirkungen von Migration auf Wirtschaft und Entwicklung sollen anerkannt und gestärkt werden.
- Irregulärer Migration ist durch aktive Kooperation der Staaten und unter Berücksichtigung der Menschenrechte der Migrantinnen und Migranten entgegenzuwirken.
- Die Integration von Migrantinnen und Migranten im Zielland sowie bei der Rückkehr ins Ursprungsland ist zu fördern durch breiten Einbezug von zentralen und lokalen Behörden, Privatsektor und Zivilgesellschaft.
- Effektiver Migrationsdialog und internationale Migrationskooperation verlangen verbesserte Kohärenz und gestärkte Kapazitäten der beteiligten Staaten.

Instrument 1, Migrationsdialog

Ein regelmässiger, formalisierter migrationspolitischer Dialog- und Verhandlungsprozess zwischen der Schweiz und den zentralen Behörden von Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Serbien ist die Voraussetzung für die Entwicklung von Migrationspartnerschaften. Ergebnisse der Migrationspartnerschaften werden in bilateralen Vereinbarungen festgehalten.

Seitens der Schweiz liegt die Verantwortung für die Führung dieses Prozesses beim BFM und den politischen Abteilungen des EDA. Sie koordinieren im Rahmen der IAM den Einbezug anderer Bundesämter mit migra-

tionsrelevanten Anliegen (Feuille de Conduite) und organisieren die Durchführung des Dialog- und Verhandlungsprozesses. Seitens der zentralen Behörden der Partnerländer ist anzuregen, dass für den Migrationsdialog mit der Schweiz eine analoge Klärung der Zuständigkeit und eine Koordination aller Akteure mit migrationsrelevanten Anliegen funktioniert.

In der Schweiz wie in den Partnerländern soll der Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich in Migrationsfragen engagieren, gepflegt werden.

Für die Durchführung des Migrationsdialogs sind jährlich mindestens ein bis zwei formelle bilaterale Treffen von Delegationen mit Verhandlungsmandat zu organisieren, idealerweise alternierend in beiden Ländern. BFM und PA/EDA ziehen je nach Verhandlungsgegenständen weitere Ämter wie DEZA, SECO u.a. bei. Die Schweizer Vertretungen (Botschaften-Kooperationsbüro) gewährleisten den notwendigen Kontaktpunkt vor Ort.

Die Machbarkeitssondierungen für die ILR-Strategie MPWB 07-09, die die Kooperationsbüros, BFM und IOM in Kosovo, BiH und Serbien durchführten, haben ergeben, dass grundsätzlich alle angesprochenen Behörden die Aufnahme eines migrationspolitischen Dialogs mit der Schweiz begrüßen. Bezüglich Potentialen und Hindernissen bestehen jedoch spezifische Gegebenheiten.

Für alle Länder im Westbalkan ist offensichtlich, dass in erster Linie die Migrationspolitik und -kooperation der EU die Agenda beherrschen. Der migrationspolitische Dialog der Schweiz wird sich daran ausrichten und je nach Fall über die Opportunität von bilateralen oder multilateralen Massnahmen entscheiden müssen.

Instrument 2, Rückkehrhilfeprogramm Westbalkan

Im Januar 2007 wurde das Rückkehrhilfeprogramm Westbalkan gestartet. Neben den vulnerablen Personen sind die Minderheiten Kosovo als Zielgruppe des Programms bestimmt worden. Angeboten wird fallspezifische Unterstützung mit auf die persönlichen Probleme ausgerichteten individuellen Hilfeleistungen vor Ort.

Neben dem auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmten Rückkehrhilfeangebot und der Reiseorganisation (inklusive Abholservice am Flughafen sowie Transport in die Wohngemeinde) bestehen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo die Möglichkeit der Teilnahme an den laufenden IOM-

Arbeitsvermittlungsprogrammen «Employment Assistance Services (EAS)». Für die Kommunikation des Rückkehrhilfeprogramms Westbalkan wurden die zuständigen kantonalen Rückkehrberatungsstellen aufgefordert, mittels eines Informationsschreibens alle potentiellen Teilnehmenden auf das Rückkehrhilfeprogramm aufmerksam zu machen.

Instrument 3, Strukturhilfe

Strukturhilfe ist ein bedeutsames Angebotselement der Schweiz im Rahmen der Migrationspartnerschaften. Die Strukturhilfe wird durch die ILR umgesetzt und orientiert sich an drei spezifischen Zielen:

- Aufbau und Verbesserung der Kapazitäten für Migrationsmanagement und -kooperation der Partnerbehörden.
- Minderung des Migrationsdrucks und Prävention der irregulären Migration durch soziale und wirtschaftliche Strukturentwicklung für spezifische Zielgruppen.
- Fördern der nachhaltigen Wiedereingliederung von Rückkehrenden aus dem Ausland sowie intern Vertriebenen in den lokalen Gemeinden.

In diesem Sinne richtet sich die Strukturhilfe nicht in erster Linie auf die Lösung individueller Situationen aus, sondern leistet vor allem einen Beitrag zur strukturellen Lösung migrationsrelevanter Probleme der Partnerländer.

Um nachhaltige Resultate zu erzielen, ist die Strukturhilfe mittelfristig angelegt und orientiert sich an Grundsätzen der Schweizer Transitionszusammenarbeit im Westbalkan.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz – durch die DEZA und SECO – seit den 90er Jahren in den Zielländern der ILR-Strategie MPWB 07-09 langfristig angelegte Programme der Internationalen Zusammenarbeit durchführt. Das Oberziel dieser Programme ist die Unterstützung der Länder im Transitionsprozess. Die DEZA und SECO verfügen in diesen Ländern über eine breite fachliche und institutionelle Erfahrung, die auch für die Umsetzung von Strukturhilfe im Rahmen der ILR-Strategie MPWB 07-09 genutzt werden kann. Die Transitionsprogramme und die Strukturhilfe der Migrationspartnerschaften sind eigenständig in Zielsetzung und Umsetzung. Synergien werden jedoch so weit wie möglich genutzt.

Umsetzung und Ressourcen

Die Themenschwerpunkte für Strukturhilfeprojekte werden im Rahmen des bilateralen Migrationsdialogs identifiziert und vereinbart. Voraussetzung für

die Aufnahme eines Strukturhilfsvorhabens ist die beidseitige Anerkennung dessen migrationspolitischer Bedeutung. Die DEZA und ihre Kooperationsbüros sind verantwortlich für die Projektkonzipierung, Vorbereitung der Projektanträge zuhanden der ILR und die folgende Projektdurchführung.

Der Entscheid für die Finanzierungsbewilligung der Projekte liegt bei der ILR, auf Antrag des Projektteams Balkan.

Partnerorganisationen sind in erster Linie staatliche Behörden, Organisationen von Betroffenen und NRO des entsprechenden Landes. Ihre Verantwortungsübernahme und ihre Kapazitäten sollen durch die Projekte systematisch gefördert werden. Wo benötigte Kompetenzen und Kapazitäten fehlen, werden Schweizer und internationale Organisationen für die Projektdurchführung beauftragt

A) Gesetzestext (Art. 100 AuG)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom
16. Dezember 2005

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung, nach Einsicht in die
Botschaft des Bundesrates vom 8. März 2002,
beschliesst: (...)

Art. 100 Internationale Vereinbarungen

- 1 Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.
- 2 Der Bundesrat kann mit ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen Vereinbarungen abschliessen über:
 - a. die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrolle;
 - b. die Rückübernahme und den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz;
 - c. die polizeilich begleitete Durchbeförderung von Personen im Rahmen von Rückübernahme- und Transitvereinbarungen einschliesslich der Rechtsstellung von Begleitpersonen der Vertragsparteien;
 - d. die Frist bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung;
 - e. die berufliche Aus- und Weiterbildung;
 - f. die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern;
 - g. grenzüberschreitende Dienstleistungen;
 - h. die Rechtsstellung von Personen nach Artikel 98 Absatz 2
- 3 Bei Rückübernahme- und Transitvereinbarungen kann er im Rahmen seiner Zuständigkeiten Leistungen und Vorteile gewähren oder vorenthalten. Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat.
- 4 Die zuständigen Departemente können mit ausländischen Behörden oder internationalen Organisationen Abkommen über die technische Durchführung von Vereinbarungen nach Absatz 1 treffen.

(...)

B) Schlüsseldokumente zum Begriff der Partnerschaft

In diesem Anhang befinden sich chronologisch aufgelistet einige Schlüsseldokumente die zur Entstehung und Entwicklung von MP beigetragen haben. Dabei wurden auch Dokumente aufgelistet, die nur indirekt den Terminus MP bezeichnen, etwa Migrationsdialog.

Dieser Annex wurde von Claudia de Matos und Denise Efionayi vom Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien erstellt, und von Therese Liehti (Universität Fribourg) durch einige Dokumente ergänzt:

Schlüsseldokument	Grundidee zu Migrationspartnerschaft
Calmy-Rey, Micheline (2003). «Développer des partenariats» <i>La Suisse et le Monde</i> (DFAE), 3: 25.	«Die Herkunfts-, Transit- und Empfangsländer müssen durch einen Dialog einvernehmliche Lösungen suchen. Es gilt in der Migrationspolitik Partnerschaften zu entwickeln die den Herausforderungen und Interessen der verschiedenen beteiligten Länder Rechnung tragen.»
Projektteam PiM (2003). <i>Abschlussbericht Prävention irregulärer Migration</i> . Bern.	«Projekte, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (...) zur Prävention irregulärer Migration durchgeführt werden, können darauf abzielen, ein Land, aus dem Migranten irregulär in die Schweiz kommen, zur Kooperation im Bereich Rückkehr zu bewegen (Prinzip der Reziprozität/ Migrationspartnerschaft). (...) Das Herkunftsland nimmt die Migrationsprobleme der Schweiz ernst und hilft bei deren Lösung; umgekehrt nimmt die Schweiz Migrationsprobleme des Herkunftslandes ernst und hilft, diese anzugehen (...).»

Parlamentarischer Gegenstand
03.3080–Interpellation:

«*Gescheitertes Transitabkommen mit Senegal bezüglich der Migrationsaussenpolitik. Konsequenzen*»

Vreni Müller-Hemmi, eingereicht am 19.03.2003. Antwort des Bundesrats

«Um in der Rückkehrpolitik Fortschritte zu erzielen, müssen im Rahmen der bilateralen Verhandlungen andere Elemente mit einbezogen werden (Entwicklungshilfe, Rechtshilfe, Ausbildung von ausländischen Migrationsbeauftragten, Visumpolitik usw.). Der Bundesrat ist überzeugt, dass heutzutage Lösungen im Migrationsbereich nur durch internationale Zusammenarbeit gefunden werden können. Deshalb ist er bestrebt, mit den Herkunfts- und Transitländern einen Migrationsdialog zu eröffnen. Diese Linie wird nicht nur in den bilateralen Beziehungen konsequent vertreten, sondern auch auf multilateraler Ebene. (...)»

Parlamentarischer Gegenstand
03.3080–Postulat:

«*Bilaterales Ausbildungsaustauschprogramm mit Moldawien*» Lisbeth

Fehr, eingereicht am 19.06.2003. Antwort des Bundesrats

«Die vom Bundesrat eingesetzte Interdepartementale Arbeitsgruppe «Aussenpolitik in den Bereichen Migration und Rückkehr» wird im November 2003 ihren Bericht und Empfehlungen dem Bundesrat übergeben. Im Rahmen der laufenden Arbeiten werden ein Modell für eine **Migrationspartnerschaft** ausgearbeitet und die Instrumente für eine Migrationssteuerung skizziert. Das Modell der **Migrationspartnerschaft** hätte zum Ziel, in einem partnerschaftlichen Dialog zwischen Staaten die jeweiligen Probleme im Migrationsbereich zu diskutieren und zur Lösung der Migrationsprobleme in beiden Ländern beizutragen. (...)»

Schweizerischer Bundesrat (2004). *Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS.*

«Die Migrationsproblematik ist vielschichtig und international verknüpft. (...) Mit Programmen der Internationalen Migrationsorganisation (IOM) wird der Menschenhandel bekämpft. Um auf diese Situation angemessen reagieren zu können, beteiligt sich die Schweiz an diesen internationalen Aktionen und entwickelt so genannte **Migrationspartnerschaften**».

Interdepartementale Arbeitsgruppe «Aussenpolitik im Migrations- und Rückkehrbereich» (2004). *Schlussbericht der IDAG Migration.* Bern.

«Längerfristiges Ziel der Schweiz muss es sein, mit den Herkunfts- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten **Migrationspartnerschaften** zu etablieren. **Migrationspartnerschaften** streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessensausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Aus-, Ein- und Rückwanderung entstehen. (...)»

Parlamentarischer Gegenstand 04.3720. Interpellation von Vreni Müller-Hemmi «*Umsetzung Ergebnisse IDAG Migration vom März 2004*», eingereicht am 16.12.2004. Antwort des Bundesrats

«Als Element einer **Migrationspartnerschaft** kann die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der Schweiz und Nigeria bezeichnet werden. Die Schweiz bietet Nigeria als Gegenleistung Dokumentenprüfgeräte inklusive einer Ausbildung für Immigrationsbeamte für die Benutzung dieser Geräte. (...)»

Groff, Alberto (2005). «*Migration partnerships: new tools in the international migration debate*» Global migration perspectives, 21.

«Explorative Massnahmen wie die Entwicklung von **Migrationspartnerschaften** können helfen, den Abstand zwischen den Interessen der Ziel- und der Herkunftsländer zu verkleinern, indem sie zur Entwick-

lung eines Prinzips vom *Geben und Nehmen* beitragen.»

Heiniger, Markus, Pascale Baeriswyl and Alberto Groff (2005). «*Frieden, Menschenrechte und Migration: das Engagement des EDA in Asien*» Politorbis, 37(1): 50-63.

«Ein solcher Ansatz [**Migrationspartnerschaften**] ist auch deshalb zu verfolgen, weil der Dialog mit den Herkunfts- und Transitstaaten die Bundesbehörden vor neue Herausforderungen stellt. Zunehmend machen die Staaten eigene Interessen im Gegenzug zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen geltend (...) die vorgebrachten Anliegen der Herkunfts- und Transitstaaten betreffen oftmals Politikbereiche, welche nicht in ihrer [der mit dem Vollzug beauftragten Behörden] Kompetenz liegen (...)»

Schweizerischer Bundesrat (2005). *Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik. Bericht des Bundesrats über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung 2005*. Bern.

«Ziel einer **Migrationspartnerschaft** ist es, auf Bundesebene ein starkes und flexibles Instrument für ein verbessertes Migrationsmanagement zu erhalten. (...) Dass die **Migrationspartnerschaft** mittlerweile auch Aufnahme in das Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 25 b) respektive im neuen Ausländergesetz (Art. 100) gefunden hat, unterstreicht die Bedeutung dieses Konzepts für die schweizerische Migrationspolitik (...).»

Schweizerischer Bundesrat (2005). *Millenniumsentwicklungsziele. Zwischenbericht der Schweiz 2005*.

«2004 billigte die Schweiz Massnahmen zu Migration, Rückkehr und neuen Konzepten der Zusammenarbeit (**Migrationspartnerschaften**), welche relevante Aspekte der Migration, darunter auch Geldtransfers, regeln.»

Direktion für Völkerrecht (2006).
Vierter, fünfter und sechster periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Bern.

«Der Bundesrat kann neu **Migrationspartnerschaften** mit den Herkunfts- und Transitländern von Asylsuchenden eingehen: Bekämpfung der illegalen Migration, Förderung der Rückkehr bei Wegweisung.»

Jahresziele ILR. www.bfm.admin.ch

«Strategische Zielsetzungen 2007
Migrationspartnerschaften
Festlegung von Rahmenbedingungen und Ausarbeitung von konzeptionellen Grundlagen für die Entwicklung und Pflege von **Migrationspartnerschaften**. Umsetzung der Strategie Migrationspartnerschaft Westbalkan 07-09.»

C) IOM Publikationen zum Thema Migration und Entwicklung (eine Auswahl)

- Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers, 2006
- Remittances in the Great Lakes Region, 2006
- Domestic Migrant Remittances in China: Distribution, Channels and Livelihoods, 2006
- Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers, 2006
- World Migration Reports, 2005, 2003, 2000
- Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, 2005
- Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas, 2005
- The Millennium Development Goals and Migration, 2005
- Competing for Remittances, 2005
- Migration, Development and Poverty Reduction in Asia, 2005
- Migration and Development – New Strategic Outlooks and Practical Ways Forward: The Cases of Angola and Zambia, 2005
- Internal Migration and Development: A Global Perspective, 2005
- The Development Potential of Zimbabweans in the Diaspora: A Survey of Zimbabweans Living in the UK and South Africa, 2005
- Dynamics of Remittance Utilization in Bangladesh, 2005
- Policies Engaging Diasporas in the Development Strategies of Host and Home Countries, 2005
- Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits, 2005
- Arab Migration in a Globalized World, 2004
- Institutionalising Diaspora Linkage: The Emigrant Bangladeshis in the UK and USA, 2004
- Orderly and Humane Migration: An Emerging Development Paradigm, 2004
- Migration and Development: A Perspective from Asia, 2003
- The Migration-Development Nexus, 2003
- Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses in Countries of Origin, 2003
- The Migration Development Nexus: Evidence and Policy Options, 2002
- Migration and Development: Special Issue of *International Migration* 40 (5), 2002