



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

Eidgenössisches Departement für  
Auswärtige Angelegenheiten EDA

Eidgenössisches Departement für Wirt-  
schaft, Bildung und Forschung WBF

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.18075 / 42/2019/00006  
Unser Zeichen: ekm-Sep  
3003 Bern-Wabern, 20. August 2019

## **Bundesbeschlussentwürfe und erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021-2024**

### **Freiwillige Konsultation**

### **Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis  
Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM ist eine ausserparlamentarische Kommission, die sich mit migrationspolitischen Fragestellungen beschäftigt. Sie arbeitet mit den in der Migration tätigen Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammen und beteiligt sich am nationalen und internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Ihr erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021-2024 und die Bundesbeschlussentwürfe stiessen bei der EKM auf grosses Interesse. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der fakultativen Vernehmlassung dazu Stellung nehmen zu können.

### **1. Strategische IZA-Ausrichtung 2017-2020**

Bereits während der Debatte zur Botschaft 2017-2020 hatte das Parlament beschlossen, die internationale Zusammenarbeit IZA und die Migrationspolitik strategisch miteinander zu verknüpfen, «indem Konflikt- und Migrationsursachen bearbeitet» und der «Abschluss von Abkommen und Partnerschaften im Migrationsbereich» vorangetrieben werden.<sup>1</sup> Auf der Basis dieses Auftrags sollte die koordinierende Rolle der Interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) auf strategischer und operativer Ebene gestärkt werden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BBl 2016 8098-8103

<sup>2</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/170406-zusammenarbeitsvereinbarung-ejpd-eda-imz.pdf>

- **IMZ-Struktur**

Die IMZ-Struktur, welche vom Bundesrat beauftragt ist, eine kohärente Migrationsausserpolitik zu gewährleisten, wurde in der Folge neu strukturiert. Sie setzt sich auf der Ebene des IMZ-Vorsitzes, des IMZ-Ausschusses und den IMZ-Arbeitsgruppen aus Vertreterinnen und Vertretern des EJPD, des EDA und des WBF zusammen. Die IMZ-Struktur ist auf strategischer und operativer Ebene mit der Umsetzung der Instrumente der schweizerischen Migrationsausserpolitik betraut. Die verschiedenen IMZ-Gremien arbeiten linien- und departementsübergreifend eng miteinander zusammen und setzen so im Bereich der Migrationsausserpolitik den Gesamtregierungsansatz (whole-of-government approach) um.<sup>3</sup>

- **Migrationspartnerschaften**

Das umfassendste migrationsausserpolitische Instrument, das der Schweiz zur Verfügung steht, ist die Migrationspartnerschaft (Art. 100 AIG). Migrationspartnerschaften fördern die Migrationszusammenarbeit mit anderen Staaten. Die Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit im Rückkehrbereich ist in allen Migrationspartnerschaften enthalten. Darüber hinaus decken Migrationspartnerschaften einen breiten Fächer von bilateral vereinbarten Themen ab. Sie sind sowohl in ihrer Form als auch von ihren Inhalten her flexibel, berücksichtigen die jeweiligen Länderkontexte und die Interessen der Partnerstaaten.

Die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit geht weit über die Projektzusammenarbeit hinaus. Sie eröffnet der Schweiz die Möglichkeit, mit anderen Staaten in einen regelmässigen und konstruktiven Austausch zu treten. Einerseits findet dieser Austausch vor Ort mit verschiedenen Projektpartnern statt. Andererseits finden in regelmässigen Abständen bilaterale Migrationsdialoge auf Regierungsebene statt, an welchen sowohl technische wie auch politische Fragen erörtert und künftige Zusammenarbeitsformen diskutiert werden.

## **2. Strategische IZA-Ausrichtung 2021-2024**

Im nun vorliegenden erläuternden Bericht zur strategischen Ausrichtung der IZA für die Jahre 2021-2024 gibt der Bundesrat seinem Willen Ausdruck, die internationale Zusammenarbeit und die Migrationspolitik künftig strategisch noch stärker zu verknüpfen:

- Kurzfristig soll die IZA dazu beitragen, die Ursachen für Flucht und Vertreibung zu bekämpfen, die Lebensbedingungen der Vertriebenen zu verbessern und Flüchtlinge in ihren Erstaufnahmeländern zu schützen.
- Mittelfristig soll die IZA darauf abzielen, die irreguläre Migration zu reduzieren und bestmögliche Lösungen zur Integration von Migrantinnen und Migranten sowie Vertriebenen in den Entwicklungsländern zu finden.
- Längerfristig soll die IZA die tiefer liegenden Ursachen der irregulären Migration wie Armut, ungenügender Zugang zur Grundversorgung, bewaffnete Konflikte, schlechte Regierungsführung oder die Folgen des Klimawandels bearbeiten.

- **Umsetzungsebenen der anvisierten strategischen Verknüpfung**

«Migration» ist künftig einer von vier thematischen Schwerpunkten der IZA. Dieser Schwerpunkt soll auf vier Ebenen umgesetzt werden:

### Politische Ebene

Die Migration wird bei politischen Konsultationen thematisiert. Der Bundesrat will auch in Zukunft Migrationsabkommen und -partnerschaften abschliessen. Bei Verhandlungen mit

---

<sup>3</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/170406-zusammenarbeitsvereinbarung-imz-anhang-3.pdf>

Schwerpunktländern über neue Rahmenabkommen für die IZA achtet der Bundesrat darauf, dass durch eine Vertragsklausel das Thema Migration als Teil der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs eingefügt wird.

### Geografische Ebene

Der Bundesrat stellt die Integration der Migrationspolitik in seinen verschiedenen aussenpolitischen Strategien sicher. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des EDA sowie der Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) des WBF berücksichtigen die Migrationsthematik in Abstimmung mit der IMZ-Struktur systematisch in ihren Strategien.

Zwar wird das EDA seine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf vier Schwerpunktregionen konzentrieren und die Zahl der Schwerpunktländer von derzeit 46 auf 34 reduzieren. Die finanzielle Flexibilität wird es jedoch ermöglichen, Chancen im Zusammenhang mit der Migrationspolitik auch ausserhalb der Schwerpunktländer besser zu nutzen.

Für den Zeitraum 2021–2024 sind 60 Millionen Franken reserviert für Projekte in Ländern, die in Abstimmung mit der IMZ-Struktur identifiziert werden. Dieser Betrag ergänzt die migrationsrelevanten Aktivitäten, die im Rahmen der Kooperationsstrategien in verschiedenen Schwerpunktländern umgesetzt werden, sowie die Aktivitäten des Globalprogramms Migration und Entwicklung der DEZA (Ziff. 3.1.2).

### Thematische Ebene

Die IZA-Programme berücksichtigen Migration und Flucht. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Prävention (z. B. durch ein Engagement für die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts), Schutz und Integration von Migrantinnen und Migranten in den Herkunftsländern (z. B. durch die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen) sowie bei den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Perspektiven (z. B. durch Unterstützung der Partizipation an politischen Prozessen, bessere Grundbildung, Berufsbildungsangebote oder Unterstützung bei der Integration in den lokalen Arbeitsmarkt).

### • **Finanzielle Mittel**

Internationale Zusammenarbeit IZA						
Humanit. Hilfe HH	Entwicklungszusammenarbeit					Friedensförderung und menschliche Sicherheit
	Bilaterale Entwicklungs- zusammenarb..	Bilaterale Ent- wicklungs- zusammenarb.	Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen	Multilaterale Organisationen	Global- programme	
	EDA	WBF	WBF		EDA	

Rahmenkredit	Institution	Finanzielle Verpflichtungsbeiträge (FV) 2021-24	FV in %
Humanitäre Hilfe HH	DEZA	2169 Mio.	19.1%
Entwicklungszusammenarbeit	DEZA	6698 Mio.	58.9%
Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit	SECO	1200 Mio.	10.6%
Entwicklungszusammenarbeit Ost	DEZA, SECO	1035 Mio.	9.1%
Frieden und menschliche Sicherheit	AMS	264 Mio.	2.3%

Die finanziellen Mittel für spezifische IZA-Migrationsprojekte in Ländern, welche in Abstimmung mit der IMZ-Struktur identifiziert werden, kommen aus dem Rahmenkredit «Entwicklungszusammenarbeit» und bleiben diesem Rahmenkredit angerechnet.

- **Die drei mit der Umsetzung beauftragten Verwaltungseinheiten**

Die vier Entwürfe der Bundesbeschlüsse zur IZA 2021–2024 betreffen die Aktivitäten von drei Dienststellen: die DEZA und die AMS (für das EDA) und das SECO (für das WBF). Mehrere Bundesämter verfolgen eigene, über separate Budgets finanzierte internationale Aktivitäten, die gemäss den Kriterien der OECD als APD verbucht werden, darunter das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) (Ziff. 4.1.1).

- **Punktuelle Engagements des EDA ausserhalb der Schwerpunktländer**

Mindestens 90 Prozent der geografischen Verpflichtungen in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des EDA erfolgen in dessen Schwerpunktländern. Die restlichen Mittel (bis zu 10%) können für regionale Programme und kurz- oder mittelfristige punktuelle Aktionen in anderen Ländern innerhalb der vier Schwerpunktregionen eingesetzt werden.

Dem DEZA-GPMD stehen pro Jahr durchschnittlich 30 Mio. Franken zur Verfügung. Es wird den Schwerpunkt künftig auf Regionen legen, die für die Schweiz migrationspolitisch von Bedeutung sind und trägt massgeblich zur strategischen Verknüpfung der IZA und der Migrationspolitik bei.

### **3. Position der EKM**

Die EKM stellt sich nicht grundsätzlich gegen eine stärkere Verknüpfung der IZA und der Migrationspolitik. Sie beurteilt jedoch die vorgeschlagene Ausrichtung der Strategie als nicht zielführend.

#### Die IMZ-Struktur muss die Basis der schweizerischen Migrationsaussenpolitik bleiben

Die Schweiz ist auf dem Weg eine eigenständige Migrationsaussenpolitik zu entwickeln. Im Zentrum steht der «whole-of-government approach», die IMZ-Struktur – in welcher sowohl das EJPD, das EDA und das WBF vertreten sind – bildet die Grundlage der Migrationszusammenarbeit. Sie gewährleistet die horizontale und vertikale Koordination. Die IMZ-Struktur wurde nach einer Aufbauphase im Jahr 2017 neu strukturiert und befindet sich gegenwärtig in einer Konsolidierungsphase. Angesichts der enormen Bedeutung wird es künftig nicht ausreichen, zwischen den Departementen und Ämtern den Austausch zu pflegen. Vielmehr muss eine gemeinsame aussenpolitische Migrationsstrategie entwickelt und gewährleistet werden, dass die Schweiz eine kohärente Migrationsaussenpolitik vertritt.

Die IMZ-Struktur sollte so ausgestaltet werden, dass sie das aussenpolitische Migrationswissen bündeln und koordinieren kann. Sie sollte die Ziele vorgeben, die inhaltlichen Grundlagen schaffen und die Ressourcen, die für die Umsetzung der Ziele bestimmt sind, definieren. Es reicht nicht, wenn die IZA «in Abstimmung mit der IMZ-Struktur» die Länder identifiziert, in denen Projekte finanziert werden.

#### Migrationspartnerschaften sind ein effektives Instrument für die internationale Migrationszusammenarbeit

Migrationspartnerschaften gehen heute von einem breiten Verständnis der Migration aus. Fragen des Grenzschutzes, des Flüchtlingsschutzes oder des Diskriminierungsschutzes haben ebenso ihren Platz wie Fragen des Zugangs zu Bildung, Gesundheit oder Arbeit. Das Potential der Migrationspartnerschaften besteht aus der Sicht der EKM darin, dass nicht nur die Interessen der Schweiz, sondern auch die Interessen der Partnerländer berücksichtigt werden. Migrationspartnerschaften sind flexible Instrumente; sie erlauben es, die spezifischen Verhältnisse und Bedürfnisse in die Entwicklung von Massnahmen einzubeziehen.

Zudem begegnen sich die Partner auf Augenhöhe: Die Schweiz hat viel zu bieten, sie kann von ihren Partnern aber auch viel lernen.

Das institutionelle Mainstreaming, welches im Bericht sowohl auf politischer, geografischer wie auch auf thematischer Ebene stattfinden soll, begrüsst die EKM. Sie ist jedoch der Meinung, dass Migrationspartnerschaften das geeignetere Instrument sind, um die IZA und die Migrationspolitik zu verknüpfen. Es geht nicht darum, internationale Zusammenarbeit zu machen und dabei immer auch die Migration zu berücksichtigen. Es geht vielmehr darum, eine internationale Migrationszusammenarbeit zu entwickeln und die schweizerische Migrationsaussenpolitik als eigenständige sektorielle Aussenpolitik zu positionieren.

#### Einen Rahmenkredit für die «Internationale Migrationszusammenarbeit» öffnen

Vor dem Hintergrund des jeweiligen Mandats entwickelt heute jedes Departement und jedes Amt seine eigenen migrationsaussenpolitischen Aktivitäten: Das SEM beteiligt sich am Kapazitätsaufbau für den Grenzschutz, die DEZA bekämpft Migrationsursachen, die AMS schützt die Menschenrechte, das Fedpol stärkt die polizeiliche Zusammenarbeit und das SECO legt seine Prioritäten auf Wirtschaft und Handel. Es fehlen eigenständige Strukturen, Strategien, Kriterien und Budgets. Eine eigenständige Migrationsaussenpolitik würde die partnerschaftliche Migrationszusammenarbeit an den Zielen der jeweiligen Migrationspartnerschaft und nicht an den Strategien und Kriterien der jeweiligen Verwaltungseinheiten ausrichten. Die Umsetzung dieser Ziele würde sich an der aussenpolitischen Migrationsstrategie und nicht an den Prioritäten der beteiligten Amtsstellen orientieren. Die Mittel würden einem eigens geschaffenen Kredit entnommen und nicht durch die einzelnen Ämter finanziert.

Die IMZ weist Schwächen auf, die es in der Konsolidierungsphase zu überwinden gilt. Die IZA Strategie 2021-2024 vermag diese Schwächen aber nicht wettzumachen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den finanziellen Mitteln. Zwar wird für die Vierjahresstrategie ein Betrag von 60 Millionen Franken für Projekte in Ländern reserviert, die «in Abstimmung mit der IMZ-Struktur» identifiziert werden. Dieser Betrag soll all «die anderen migrationsrelevanten Aktivitäten, die im Rahmen der Kooperationsstrategien in verschiedenen Schwerpunktländern umgesetzt werden, sowie die Aktivitäten des Globalprogramms Migration und Entwicklung der DEZA ergänzen. Er ist jedoch nicht als separater Rahmenkredit gedacht. Aus der Sicht der EKM müssten diese 60 Millionen Franken mit dem IMZ-Rahmenkredit zusammengelegt werden: Ein Rahmenkredit für die «Internationale Migrationszusammenarbeit» müsste geöffnet werden. Dieser Kredit müsste durch eine angepasste und verstärkte Struktur der Migrationsaussenpolitik verwaltet werden.

#### Global Compact on Migration (GCM) als Referenzrahmen für die aussenpolitische Migrationsstrategie verwenden

Bei der Verknüpfung der IZA mit der Migrationspolitik – vorzugsweise auf der Basis einer starken IMZ-Struktur – sollten sich die Akteure an der Ausrichtung des «Global Compact on Migration» orientieren. Der Pakt strebt eine sichere, geordnete und geregelte Migration an. Dabei stellt er die Menschenrechte in den Mittelpunkt. Im Zentrum steht der Schutz aller Personen, die unterwegs sind, unabhängig davon, ob sie «regulär» oder «irregulär» migrieren und welchen rechtlichen Status sie haben. Auch wenn die Schweiz diesen Pakt noch nicht angenommen hat, sollte er als ein impliziter Referenzrahmen dienen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Schweiz massgeblich zur Erarbeitung des GCM beigetragen hat und die multilaterale Ebene gerade für kleine Staaten von grosser Bedeutung ist.

**Fazit:**

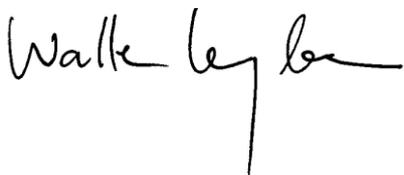
Die möglicherweise vorhandene Hoffnung, dass eine Verbindung zwischen Migrationspolitik und IZA zum schnellen Abnehmen von Migrationsproblemen und der Zahl der Migrantinnen und Migranten führt, wird sich als falsch erweisen. Migration und Entwicklung stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander, wobei eine zunehmende wirtschaftliche Entwicklung bis zu einem gewissen Punkt Migration eher fördert als bremst, wie diverse Studien zeigen. Vor allem sollte vermieden werden, dass Entwicklungs- und Unterstützungsprojekte als Druckmittel auf die Migrationspolitik verwendet werden, denn dies dürfte eher kontraproduktive Folgen haben. Zudem sind viele Länder von einer starken Migration betroffen, die nicht zu den Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit gehören, weil sie schon einen gewissen Wohlstand erreicht haben. Migrationspartnerschaften zeigen, dass es in dieser Frage wichtig ist, ein partnerschaftliches Verhältnis aufzubauen, das die Bedürfnisse beider Seiten berücksichtigt. Zielführend kann nur eine Strategie sein, die darauf angelegt ist, wirtschaftliche, (zivil)gesellschaftliche und politische Strukturen aufzubauen, die den Menschen in entsprechenden Ländern eine Zukunftsperspektive bieten. In diesem Sinne kann das Zusammenwirken von Migrationspolitik und IZA nur langfristig gedacht und geplant werden.

Es braucht also eine kohärente Migrationsausserpolitik, die als wesentlicher Sektor der Ausserpolitik anerkannt ist, was sich in einer entsprechenden Struktur in der Bundesverwaltung abbilden sollte, die zudem über ein eigenes Budget verfügen muss, das nicht den je eigenen Kriterien verschiedenster Ämter unterliegt. Diese Politik sollte von einem «whole of government approach» geprägt sein und von einem Ansatz, der davon ausgeht, dass Erfolge nur möglich sind, wenn auf eine langfristige Perspektive wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Entwicklung in diesen Ländern gesetzt wird.

Die EKM ist von der Notwendigkeit einer eigenständigen Migrationsausserpolitik überzeugt. Mit der Verknüpfung der IZA mit der Migrationspolitik, so wie sie im erläuternden Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021 – 2024 skizziert wird, kann eine eigenständige Migrationspolitik, die angesichts der globalen Dimension und der Vielschichtigkeit von Migration dringlich ist, nicht so entwickelt werden, wie es wirklich nötig wäre.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber  
Präsident