



Chapitre de livre

2021

Submitted version

Open Access

This is an author manuscript pre-peer-reviewing (submitted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Migration: im Konflikt zwischen Aussen- und Innenpolitik

Lavenex, Sandra; Hoffmeyer, Paula; Lutz, Philipp

How to cite

LAVENEX, Sandra, HOFFMEYER, Paula, LUTZ, Philipp. Migration: im Konflikt zwischen Aussen- und Innenpolitik. In: Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert. Zurich : NZZ Libro, 2021.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:155945>

KAPITEL 10: MIGRATION (Sandra Lavenex, Paula Hoffmeyer-Zlotnik, Philipp Lutz)ⁱ

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich Migration von einem vornehmlich innenpolitischen Politikfeld zu einem Kernbereich der internationalen Politik entwickelt. Dabei navigiert die Migrationsaussenpolitik der Schweiz im Fadenkreuz gegensätzlicher Dynamiken. Einer anhaltend hohen wirtschaftlichen Nachfrage nach internationaler Mobilität stehen gewachsene humanitäre Herausforderungen aufgrund von zunehmenden Konflikten und dem Zerfall ökonomischer und ökologischer Lebensgrundlagen in verschiedenen Teilen der Welt entgegen. Während diese externen Faktoren nach verstärkter internationaler Zusammenarbeit rufen, ist der innenpolitische Widerstand gegen Zuwanderung und gegen die Einschränkung dieses Kernbereichs nationaler Souveränität gestiegen. Die Konsequenz ist eine ambitionierte, aber von gegensätzlichen wirtschaftlichen, humanitären und sicherheitspolitischen Zielen geprägte Migrationsaussenpolitik, deren Handlungsrahmen immer stärker durch innenpolitische Debatten und Entscheidungen eingeschränkt wird.

Als Gastland der wichtigsten für die Migrationspolitik zuständigen internationalen Organisationen und als Initiatorin wegweisender Kooperationsprozesse hat die Schweiz eine zentrale Rolle in der Aufgleisung einer globalen Migrationsgouvernanz gespielt. Diese Vorreiterrolle ist jedoch nicht immer innenpolitisch mitgetragen worden, wie jüngst die Debatten um den Globalen Migrationspakt der Vereinten Nationen gezeigt haben. Die Europapolitik der Schweiz ist ein zweiter aussenpolitischer Bereich in dem das Thema Migration oberste Priorität genießt. Als assoziiertes Mitglied des Schengenraums und der Dubliner Verordnung ist die Schweiz gestalterisch in der EU-Migrationspolitik aktiv und profitiert von den gemeinsamen Regelungen zur Aussengrenze oder zur Zuständigkeit für Asylgesuche. Innenpolitisch kontrovers hingegen ist die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA geblieben, welche als Teil des EU-Binnenmarkts Bedingung für die wirtschaftliche Assoziation ist. Migration nimmt auch einen wichtigen Platz in den bilateralen Aussenbeziehungen der Schweiz mit Drittstaaten ein, und dies in wachsendem Ausmass. Diese Priorität lässt sich auch in den jährlich publizierten Botschaften des Bundesrates über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz ablesen. Wurde in der Botschaft 2013-2016 das Wort Migration (auch als Teilwort) noch 120 Mal genannt, waren es in der Botschaft 2017-2020 schon 221 Mal (Bundesrat, 2012, 2016).

Dieses Kapitel bespricht nachfolgend die Entwicklung der Schweizer Migrationsaussenpolitik auf der multilateralen, europäischen, und bilateralen Ebene und setzt diese Entwicklung in Zusammenhang mit den wichtigsten innenpolitischen Herausforderungen seit den 1990er Jahren. Auf dieser Basis bespricht der letzte Abschnitt die wichtigsten Erfolge und Herausforderungen endet mit Überlegungen zur zukünftigen Gestaltung der Migrationsaussenpolitik.

Die Schweiz als Förderin der multilateralen Migrationsgouvernanz

Die Entwicklung der modernen Schweiz ist stark verbunden mit internationaler Migration. Nach erheblichen Auswanderungswellen im 19. Jahrhundert wurde die Schweiz als frühindustrialisiertes Land bereits 1891 zum Netto-Einwanderungsland. Mit der Ausnahme der Zwischenkriegszeit verzeichnet die Schweiz als kleine und offene Volkswirtschaft seitdem anhaltend hohe internationale Mobilität, sowohl Ein- als auch Auswanderung. Die Schweizer

Gesellschaft ist daher massgeblich durch Migration geprägt: Von der ständigen Wohnbevölkerung besitzt ein Viertel kein Schweizer Bürgerrecht und rund 40% haben einen Migrationshintergrund. Rund 70% der etwas über zwei Millionen AusländerInnen in der Schweiz stammen aus EU/EFTA-Ländern. Die drei häufigsten Zuwanderungsgründe sind Erwerbstätigkeit im Rahmen der Personenfreizügigkeit, Familiennachzug sowie Aus- und Weiterbildung. Die Zulassung aus humanitären Gründen betrifft hingegen nur rund fünf Prozent der Zuwanderung (SEM, 2020a).

Dieser starken innenpolitische Prägung durch Migration entspricht ein ausgeprägtes Engagement der Schweiz in der Förderung der internationalen Migrationsgouvernanz. Die wichtigsten internationalen Institutionen im Migrationsbereich datieren aus der Zwischen- und Nachkriegsära und decken nur einzelne Teilbereiche der Migrationsproblematik ab. So beschäftigt sich die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (ILO) der UNO mit den Rechten von ArbeitsmigrantInnen. Doch beschränkt sich ihr Mandat nur auf ArbeitsmigrantInnen die schon auf dem Territorium eines Mitgliedsstaates ansässig sind, und nicht auf den Migrationsprozess an sich. Für Flüchtlinge besteht mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) ein relativ entwickeltes internationales Regime. Doch entspricht die darin enthaltene Flüchtlingsdefinition mit ihrem Fokus auf individuell politisch Verfolgte nicht mehr der Komplexität heutiger Formen von Zwangsmigration, und es fehlen Leitlinien zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Wie problematisch dieser Mangel an Kooperationsregeln ist, zeigt sich nicht zuletzt in der Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, auf die jüngsten Flüchtlingskrisen kooperativ zu reagieren. Mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) besteht eine dritte Instanz. Auch diese hat ihre Wurzeln in den 1950er Jahren. Ohne eigene Regelungsbefugnisse und mit einer Finanzierungsbasis, welche fast ausschliesslich auf projektgebundene Beiträge ihrer Mitgliedsstaaten basiert, ist auch diese Organisation nicht dafür ausgestattet, eine Führungsrolle in der multilateralen Zusammenarbeit einzunehmen. Dies hat sich auch durch die Eingliederung der IOM in die Vereinten Nationen 2016 nicht grundlegend geändert.

Widerstände gegen eine stärkere internationale Zusammenarbeit zeigten sich schon früh. Zum einen gehört die Kontrolle über Einreise und Aufenthalt von AusländerInnen zum Kern nationaler Souveränität, zum anderen erschweren die Komplexität menschenrechtlicher, wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer oder entwicklungspolitischer Aspekte der Migration sowie Interessensunterschiede zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten die Definition gemeinsamer Interessen. Diese Gegensätze zeigten sich in der 1990 verabschiedeten UN-Konvention über die Rechte von WanderarbeitnehmerInnen und ihren Familienangehörigen, welche von keiner Industrienation, auch nicht der Schweiz, ratifiziert worden ist. Als Ausnahme von der generellen Abkehr vom Multilateralismus in Migrationsfragen seit den 1980er Jahren kann man die Einfügung sehr beschränkter Klauseln zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Rahmen des 1995 verabschiedeten Internationalen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation ansehen. Die Tatsache, dass diese Klauseln aber nur einen sehr kleinen Kreis meist hochqualifizierter ArbeitnehmerInnen betreffen, schränkt die migrationspolitische Bedeutung dieses Abkommens ein. Dennoch zeigt sich daran die Vielschichtigkeit heutiger Migrationsbeziehungen.

Vor diesem Hintergrund liegt der Schwerpunkt der Schweizer Migrationsausserpolitik darauf, den zwischenstaatlichen Dialog zu unterstützen. Ein wichtiger Wegbereiter war die 1991 lancierte "Berner Initiative". Vom damaligen Bundesamt für Flüchtlinge initiiert, zielte diese auf einen Prozess fortgesetzter Konsultationen zwischen allen von der Migration betroffenen Staaten – Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten, mit dem Bestreben, auf rechtlich nicht-bindender Basis effiziente Kooperationsmechanismen zu erarbeiten. Als Ergebnis wurde die Internationale Agenda für Migrationsmanagement (IAMM) verabschiedet, welche gemeinsam getragene Verständnisgrundlagen und als wirksam angesehene Praktiken im Umgang mit Migration beinhaltet. Der Text fand die Zustimmung von mehr als 120 Staaten und fand in der Arbeit der "Global Commission on International Migration" Eingang. Mit der aktiven Unterstützung der Schweiz vom damaligen UNO-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2003 einberufen, hatte diese Expertenkommission das Ziel, ein gemeinsames Verständnis der Migration und der daraus resultierenden Prioritäten für die Zusammenarbeit zu fördern. Die Kommission schloss ihre Arbeit 2005 mit einem Bericht ab, welcher das Festhalten der Regierungen am Primat der staatlichen Souveränität feststellte.

So konzentrierten sich die darauffolgenden Aktivitäten weiterhin darauf, durch Konsultationen einen breiteren Konsens zu fördern. Die Schweiz engagierte sich für einen vertieften Dialog auf Ministerebene zu den Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung – ein Thema, für das vorangehende Konsultationen eine vergleichsweise grössere Interessenkonvergenz angezeigt hatten. Der erste sogenannte "High Level Dialogue on Migration and Development" fand im September 2006 statt und mündete in die Gründung einer neuen Plattform: dem "Global Forum for Migration and Development" (GFMD). Die Schweiz unterstützt das Forum seit seiner Gründung und nimmt aktiv an den thematischen Diskussionen teil. Zudem ist sie als Mitglied des Steuerungsausschusses an der Ausrichtung des GFMD beteiligt. Ziel ist die Förderung des informellen Erfahrungsaustauschs sowie der Zusammenarbeit der Staaten und weiterer Akteure (internationale Organisationen, Zivilgesellschaft) im Bereich Migration und Entwicklung. Der GFMD verortet sich explizit als ein Prozess ausserhalb der UNO, der eine politische Vereinnahmung im Bemühen um einen pragmatischen und praxisorientierten Austausch verhindern möchte.

Fluchtbewegungen aufgrund zunehmender Naturkatastrophen und Klimawandel motivierten die Schweiz und Norwegen 2012 zur sogenannten Nansen-Initiative. Ziel dieser Initiative ist es, Flüchtlingen, die aufgrund von Umweltgefahren ihr Herkunftsland verlassen mussten, besseren Schutz zu gewähren. Unter Leitung des Berner Rechtsprofessors Walter Kälin trug die Nansen-Initiative innovative Lösungsansätze und Beispiele von guten Praktiken aus betroffenen Staaten zusammen und formulierte eine umfassende Schutzagenda betreffend Katastrophenvorsorge, Anpassung an den Klimawandel und humanitäre Hilfe. Insgesamt verabschiedeten 109 Staaten die Schutzagenda im Oktober 2015 in Genf. Zur Umsetzung wurde die Plattform zur Flucht vor Naturkatastrophen eingesetzt, welche ebenfalls ihren Sitz in Genf hat.

Der nächste Schritt der Schweiz war die Unterstützung eines zweiten UN High-Level Dialog zu "Migration und Entwicklung" 2013. Dieser mündete in die erste gemeinsame Erklärung in der Geschichte der UNO zu den künftigen Prioritäten in diesem Bereich. Obwohl rechtlich nicht verbindlich, liegt die Bedeutung dieser Erklärung vor allem in ihrem symbolischen

Konsensgehalt. Eine gewisse Dynamik kam indes auch aus einem anderen Bereich: der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung. Die Schweiz war Mitglied der Arbeitsgruppe, die die erste Version der 17 Ziele der Nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals SDGs) erarbeitete. Migration fand in verschiedenen SDGs Berücksichtigung, aber insbesondere im Kapitel über die Verringerung von globalen Ungleichheiten mit Ziel 10.7: "Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik".

Diese Vorarbeiten sollten sich nützlich erweisen, als 2016 unter dem Eindruck des Zusammenbruchs des Europäischen Asylsystems und anderer Flüchtlingskrisen in Südostasien oder Zentralamerika zum ersten Mal in der Geschichte der UNO ein Gipfel der Staats- und Regierungschefs zum Thema Flüchtlinge und Migration in New York einberufen wurde. Anlässlich dieses UNO-Gipfels setzte sich die internationale Gemeinschaft zum Ziel, zwei "Globale Pakte" ("global compacts") zu Migration und Flucht auszuarbeiten. Der Pakt für Flüchtlinge konnte auf bestehenden Institutionen, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention und dem UNHCR aufbauen, und wurde dementsprechend vom UNHCR vorbereitet und koordiniert. Im Einklang mit den meisten Staaten ist die Schweiz dem Flüchtlingspakt ohne grosse innenpolitische Kontroversen beigetreten. Darin vereinbarten die Staaten, die Entwicklungszusammenarbeit stärker auf die Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen in Afrika, dem Nahen Osten oder Asien auszurichten, die Koordination verschiedener UN-Agenturen im Umgang mit Fluchtsituationen zu verbessern und Initiativen zu entwickeln, die es Flüchtlingen schneller erlauben, ihren Lebensunterhalt selber zu erstreiten.

Problematischer gestaltete sich die Annahme des Migrationspakts. Dessen Aushandlung steht für den bisherigen Höhepunkt des multilateralen Engagements der Schweiz in Migrationsfragen. Zusammen mit dem mexikanischen Botschafter bei den Vereinten Nationen übernahm der Schweizer UNO-Botschafter Jürg Lauber ad personam als «co-facilitator» die Planung und Koordination des Konsultations- und Verhandlungsprozesses bis hin zur Verabschiedung des Migrationspakts im Dezember 2018. Die starke Unterstützung der Exekutive kommt im Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik von 2017 zum Ausdruck. Demnach strebte die Schweiz "einen ambitionierten, politisch verbindlichen GCM [Global Compact for Migration] an, der auf der Basis internationaler Verpflichtungen global anerkannte Prinzipien, Richtlinien und Zielwerte für den Umgang mit Migrationsbewegungen festlegt, einen Menschenrechtsansatz verfolgt und dazu beiträgt, dass das Potenzial der Migration im Interesse aller Akteure stärker genutzt wird." (Bundesrat, 2018, p. 2798). Das über zwei Jahre ausgehandelte Abkommen formuliert 23 Ziele, die der Komplexität der Herausforderung gerecht werden möchten. So beziehen sich diese auf die Menschenrechte von MigrantInnen während des Migrationsprozesses und im Aufnahmeland; an die Staaten wird appelliert, auch legale Einwanderungswege zu ermöglichen; aber es wird auch zur Kooperation gegen irreguläre Migration und Menschenschmuggel aufgerufen sowie die entwicklungspolitische Komponente von Migration angesprochen. Obwohl der Migrationspakt im Sommer 2018 von allen Verhandlungsdelegationen bis auf jene der USA und Ungarns im Konsens verabschiedet wurde, stiess der Entwurf in verschiedenen Staaten auf starken innenpolitischen Gegenwind. Auch in der Schweiz offenbarte sich eine tiefe Kluft zwischen den aussenpolitischen

Ambitionen und dem innenpolitischen Handlungsrahmen. Konservative politische Parteien und zahlreichen NationalrätInnen verweigerten dem Pakt ihre Unterstützung. Nach einer erhitzten politischen Debatte wurde der formelle Beitritt der Schweiz zum Migrationspakt bis auf Weiteres sistiert, so dass dieser schliesslich im Dezember 2018 von 152 Staaten aber ohne eines seiner Hauptsponsoren verabschiedet wurde.

Die Schweiz in der Europäischen Migrationspolitik

Die verstärkte Migrationszusammenarbeit in Europa und die Vertiefung der Integration der Schweiz in die EU haben die europäische Dimension der Schweizer Migrationsausserpolitik deutlich ausgeweitet. Dabei sind zwei Bereiche besonders hervorzuheben. Erstens, die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes im Rahmen der Personenfreizügigkeit im Gegenzug für die stärkere Integration in den Europäischen Binnenmarkt. Zweitens, das Interesse der Schweiz an der Mitwirkung an der europäischen Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle und im Asylbereich welche insbesondere durch das Schengen/Dublin-Regime erfolgt.

Migrationsfragen nahmen bereits früh einen wichtigen Stellenwert im europäischen Integrationsprozess der Schweiz ein. In der wegweisenden Abstimmung von 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992) war die vorgesehene Übernahme der Personenfreizügigkeit ein zentraler innenpolitischer Konfliktpunkt welcher zum Scheitern der Vorlage beitrug. Das starke Interesse der Schweiz an einem Binnenmarktzugang und das Prinzip der vier ungeteilten Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen) haben dann im Rahmen der Bilateralen Verträge I von 1999 zur schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit geführt. Die politische Unterstützung dafür wurde durch eine breite innenpolitische Koalition inklusive Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ermöglicht, welche die Öffnung des Arbeitsmarktes mit flankierenden Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt ergänzte. Dieser bedeutende migrations- und europapolitische Integrationsschritt der Schweiz war primär ein Anliegen der Europäischen Union und ein Preis, welchen die Schweiz bereit war, für den Binnenmarktzugang zu bezahlen. Die Schweiz hat dadurch die Möglichkeit einer autonomen Migrationssteuerung für EU/EFTA Bürger weitgehend verloren und ihre Migrationspolitik basiert seither auf einem dualen Zulassungsmodell, der Personenfreizügigkeit für EU/EFTA-Länder und einem restriktiven Quoten-Regime für Drittstaaten (Lavenex & Manatschal, 2014).ⁱⁱ Auch wenn die Befürchtungen systematischer Verschlechterungen des Lohnniveaus und der Arbeitsbedingungen nicht eingetreten sind (SECO, 2019) und der Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften auch angesichts der alternden Bevölkerung hoch bleibt, hat die innenpolitische Kontroverse um die Personenfreizügigkeit angehalten. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Auseinandersetzung in der knappen Annahme der Volksinitiative 'gegen Masseneinwanderung' im Jahr 2014, welche die Wiedereinführung von Einwanderungsquoten und eines Inländervorrangs verlangte. Dieser Verfassungsauftrag widerspricht den Verpflichtungen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und hat den Bundesrat und das Parlament in ein schwieriges Entscheidungsdilemma gestürzt. Da die EU nicht bereit war, über Beschränkungen des freien Personenverkehrs zu verhandeln, musste sich die Schweiz zwischen Einwanderungsbeschränkung und der Aufrechterhaltung des bilateralen Vertragspakets und damit des Marktzugangs entscheiden. Nach einer dreijährigen

Umsetzungsfrist wurde schlussendlich der Binnenmarktzugang von der parlamentarischen Mehrheit höher gewichtet als der Wunsch nach verstärkter Migrationskontrolle, sodass die Schweiz bis auf weiteres an der Personenfreizügigkeit festhält. Auch wenn die von der Schweizerischen Volkspartei ergriffene Volksinitiative 'Für eine massvolle Zuwanderung' zur Beendigung der Personenfreizügigkeit im September 2020 von einer Mehrheit der Stimmbevölkerung verworfen wurde, dürfte die Weiterentwicklung des Schweizer Binnenmarktzugang weiterhin von migrationspolitischen Spannungen begleitet werden. So erschweren etwa die Diskussionen um die flankierenden Massnahmen die Verhandlungen für eine Institutionalisierung der bilateralen Beziehungen durch ein 'Rahmenabkommen' (siehe auch Kapitel 5 in diesem Buch). Die Personenfreizügigkeit bleibt damit ein anspruchsvoller innenpolitischer Balance-Akt.

Ein zweiter wichtiger Bereich der europäischen Migrationsaussenpolitik der Schweiz betrifft die Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle. Sie ist in der Schengen-Konvention von 1990 und deren Nachfolgeinstrumenten institutionalisiert, welche nebst der Bewegungsfreiheit im Innern eine gemeinsame Visa-Politik und Kooperation bei der Kontrolle an den EU-Aussengrenzen sowie im Bereich innere Sicherheit einführt. Schweizer PolitikerInnen erkannten schon früh den Wert einer Schengen-Assoziierung (Wichmann, 2009), jedoch war die Schweiz lange nicht bereit, ihre systematischen Grenzkontrollen aufzugeben. So dauerte es noch bis 2004, als im Rahmen der Bilateralen II ein Assoziierungsvertrag unterzeichnet wurde, der der Schweiz die Mitgliedschaft im Schengenraum ermöglichte. Dieses Abkommen bindet die Schweiz anders als die meisten anderen bilateralen Abkommen auch an die Weiterentwicklung der EU-Regeln. Im Gegenzug eröffnet es der Schweiz direkte Partizipationsmöglichkeiten im EU-Ministerrat und seinen verschiedenen Gremien. Die Schweiz kann dadurch aktiv an der Weiterentwicklung des Schengenbesitzstandes mitwirken. Die Schweiz ist auch assoziiertes Mitglied der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, und unterstützt diese finanziell und mit der Entsendung von ExpertInnen und GrenzwachterInnen.

Mit dem Beitritt zum Schengenraum im Jahr 2004 hat die Schweiz ebenfalls die Assoziierung zur Dublin-Verordnung vollzogen, welche die Koordination nationaler Asylsysteme innerhalb Europas anstrebt. Dank offener Binnengrenzen können sich auch Asylsuchende weitgehend frei innerhalb des Schengenraums bewegen. Mit der Dublin-Konvention von 1990 (später als Verordnung integriert in die EU-Gesetzgebung) wurde erstmals die Verteilung der Zuständigkeiten zur Durchführung von Asylverfahren im Schengenraum festgelegt. Als zentrales Prinzip fällt die Zuständigkeit in den meisten Fällen auf jenes Land, in das eine asylsuchende Person erstmals einreist. Die Befürchtung zum 'Reserveasylland' zu werden, in dem Asylsuchende die Möglichkeit haben ein abermaliges Asylgesuch zu stellen, nachdem sie in einem europäischen Land abgewiesen wurden, motivierte schon früh die Assoziationsbemühungen der Schweiz. Die Dublin-Assoziierung wurde schliesslich 2004 zusammen mit dem Beitritt zum Schengenraum unterzeichnet. Seither ermöglicht das Abkommen der Schweiz deutlich mehr Rücküberstellungen von Asylsuchenden an andere europäische Staaten (v.a. Italien) als sie von anderen Staaten übernimmt (SEM 2020b). Die vorteilhafte geografische Lage der Schweiz ermöglicht so viele Asylsuchende an europäische Ersteintrittsländer zu verweisen.

Ebenso ist die Schweiz in der EU-Migrationsaussenpolitik eingebunden. So nimmt sie am Dialog mit afrikanischen Staaten zur Verstärkung des Migrationsmanagement und der Migrationsabwehr, wie dem Rabat-Prozess (2006) und dem Karthum-Prozess (2014, Schweiz ist Vollmitglied seit 2016) teil. Ebenso beteiligt sich die Schweiz aktiv am EU-Nothilfe-Treuhandfonds zur «Bekämpfung der Migrationsursachen» in Afrika. Zudem werden seit 2019 die Kohäsionsgelder, mit denen die Schweiz die Kohäsionspolitik der EU mitfinanziert, verstärkt in den südeuropäischen Staaten für Migrationsprojekte eingesetzt. Die gemeinsame Interessenlage und die institutionelle Einbettung hat im Verlauf der Zeit so zu einer aktiveren Teilnahme der Schweiz an der europäischen Migrationskontrollpolitik geführt.

Die bilaterale Migrationsaussenpolitik der Schweiz

Auch in der bilateralen Migrationspolitik der Schweiz zeigt sich das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen und demographischen Interessen, humanitärem Anspruch und innenpolitischem Druck – vor allem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Die unterschiedlichen Prioritäten finden ihren Ausdruck in den Schwerpunkten der bilateralen Zusammenarbeit. Im Unterschied zur Gastarbeiterära der Nachkriegszeit, als die Schweiz zwischenstaatliche Verträge zur geordneten Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften abschloss, ist die Arbeitsmigration heute nicht mehr Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit. Solche Zusammenarbeit findet sich nur in gewissen Nischen wie den Stagiaire-Abkommen, die jungen Menschen einen Praktikumsaufenthalt in der Schweiz ermöglichen, oder in Freihandelsabkommen. In diesen bilateralen Abkommen, wie sie unter anderem mit China und Japan sowie über die European Free Trade Association (EFTA) auch mit anderen Staaten geschlossen wurden, gewähren sich die Staaten gegenseitig Erleichterungen, die zum Teil über die multilateralen Verpflichtungen im Rahmen des GATS (siehe oben) hinausgehen. Insgesamt bleibt aber auch hier der Fokus auf wenige, hochqualifizierte Führungskräfte bestehen.

Der Schwerpunkt der bilateralen Migrationszusammenarbeit liegt stattdessen auf Migrationskontrolle und der Rückkehr von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer. In diesem Bereich kommt der Schweiz im internationalen Vergleich eine gewisse Vorreiterrolle zu, etwa über die inter-departementale Struktur zur Internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ), die der engen Verknüpfung verschiedener Politikfelder in der Migrationsaussenpolitik Rechnung trägt. Seit 2017 wird deren Vorsitz von StaatsekretärInnen im Eidgenössischen Department für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie im Staatssekretariat für Migration (SEM) wahrgenommen. Des Weiteren sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des EDA und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) auf Direktions- bzw. Staatssekretärebene im IMZ-Leitungsgremium vertreten.

Ein Kerninstrument der bilateralen Migrationsaussenpolitik sind die Migrationspartnerschaften. Seit 2009 wurden sechs solche Partnerschaften geschlossen, angefangen mit Staaten des Westbalkans 2009 und 2010 über Nigeria 2011 und Tunesien 2012 und zuletzt 2018 mit Sri Lanka. Die Partnerschaften zielen auf eine Kooperation «mittels eines umfassenden Ansatzes», der unter anderem die Bereiche Flüchtlingsschutz, Migration und Entwicklung, reguläre Migration und Rückkehr und Reintegration beinhaltet (EDA, 2019).

Ein zentrales Anliegen seit Beginn war dabei die Erleichterung der Rückkehr von abgelehnten Asylsuchenden und anderen MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz (Medici et al., 2013, p. 11). Die Ausgestaltung der Partnerschaften ist flexibel und je nach Partnerstaat unterschiedlich. In den Jahren 2017 und 2018 lag laut einem Bericht des Bundesrates der Schwerpunkt in der Zusammenarbeit mit den Westbalkanstaaten etwa auf der Verbesserung der dortigen Migrations- und Asylverwaltung, während bei Nigeria und Tunesien die Rückübernahme und bei Tunesien auch Grenzkontrollen und die Verhinderung der Weiterwanderung Richtung Europa im Mittelpunkt standen (Bundesrat, 2018, 2019). In der neueren Migrationspartnerschaft mit Sri Lanka steht hingegen auch die Arbeitsmigration von dort in Staaten des Nahen Ostens im Vordergrund (Bundesrat, 2019, p. 11). Während sich Migrationspartnerschaften also durchaus nicht nur an den Interessen der Schweiz ausrichten, stellt der Fokus auf Rückübernahme und der Verhinderung irregulärer Migration die Menschenrechte von MigrantInnen und die wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Chancen von Migration in den Hintergrund. Menschenrechtlich problematisch kann zum Beispiel die Unterstützung von Grenzkontrollen sein, wenn diese dazu führt, dass Migrantinnen und Migranten ein Land nicht mehr verlassen können oder ihnen Flüchtlingsschutz verwehrt bleibt (Medici et al., 2013, p. 32). Obwohl bei Migrationspartnerschaften ursprünglich die Rückkehr im Vordergrund stand, ist die Zahl der reinen Rückübernahmeabkommen mit 55 deutlich höher als die Zahl der Migrationspartnerschaften (Bundesrat, 2019, p. 16). Jedoch haben Herkunftsstaaten bereits seit Langem erkannt, dass die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen trotz Verpflichtung häufig ihren Interessen widerspricht und setzen Zugeständnisse in diesem Bereich folglich strategisch ein – unabhängig davon, ob eine Migrationspartnerschaft besteht oder nicht. Neben Migrationspartnerschaften und Rückübernahmeabkommen hat die Schweiz mit fünf Staaten darüber hinausgehende Abkommen zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich geschlossen (SEM, 2017).ⁱⁱⁱ Die oben beschriebenen unterschiedlichen Interessenslagen von Zielländern wie der Schweiz und Herkunftsländern werden häufig auch in informelleren Formaten wie den Migrationsdialogen adressiert. Nach Angaben des SEM werden solche Dialoge mit etwa 30 Staaten geführt (SEM, 2016). Aus den Berichten des Bundesrates zur Migrationsaussenpolitik in den letzten Jahren geht hervor, dass bei der Mehrheit der Migrationsdialoge Fragen der Rückübernahme und Ausschaffung im Vordergrund stehen (Bundesrat, 2018, 2019). Die Übernahme einer Rückübernahmevereinbarung zwischen der EU und Äthiopien durch die Schweiz 2018 zeigt darüber hinaus, dass auch die bilaterale Migrationspolitik Bezüge zur EU-Migrationsaussenpolitik aufweist.

Schliesslich spielt auch die Entwicklungspolitik der Schweiz eine wichtige Rolle in ihrer Migrationsaussenpolitik, und umgekehrt. Bereits zu Beginn der 2000er Jahre wurde die Forderung laut, die Gewährung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit an die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger zu koppeln. Über die Jahre haben die Bedenken gegenüber der Koppelung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik und eine Stärkung von konditionellen Zugeständnissen im Gegenzug für stärkeres Engagement bei der Migrationskontrolle, der Bekämpfung der irregulären Migration und der Rückübernahme abgenommen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Entwicklungszusammenarbeit Migration entweder direkt verringert – etwa durch eine Stärkung von Grenzpolizeien – oder aber dass wirtschaftliche Entwicklung den «Migrationsdruck» in Herkunftsstaaten verringert. Im wissenschaftlichen Diskurs werden hingegen die komplexen Wechselwirkungen von

Entwicklung und Migration betont: wirtschaftliche Entwicklung führt demnach zunächst zu einem Anstieg der Auswanderung, da sich die Menschen dies eher leisten können – und erst langfristig und bei einem relativ hohen Entwicklungsstand zu einem Rückgang. Andererseits sind neben wirtschaftlicher Entwicklung eine Vielzahl weiterer Faktoren wichtig für individuelle Migrationsentscheidungen, darunter politische Instabilität, Menschenrechtsverletzungen oder Konflikte. Dies lässt es fraglich erscheinen, ob eine an Migrationsfragen ausgerichtete Entwicklungspolitik tatsächlich zu einer Reduzierung von Migration beitragen kann. Nichtsdestotrotz wurde die Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik vor allem im Nachgang der sogenannten Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 intensiviert: Die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit (IZA) 2017-2020 enthielt das Mandat zur strategischen Verknüpfung der beiden Politikfelder (Bundesrat, 2016). Gleichzeitig wurde 2017 im EDA die Stelle einer Botschafterin bzw. eines Botschafters für Entwicklung, Flucht und Migration geschaffen. In der IZA-Strategie für die Jahre 2021-2024 ist Migration ein Schwerpunktthema, das sowohl die thematische als auch die geographische Ausrichtung der Schweizer Entwicklungspolitik prägt. Thematisch ist die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration nunmehr einer der vier Schwerpunkte der Strategie. Geographisch zeigt sich die Verknüpfung in den Schwerpunktländern der internationalen Zusammenarbeit, wie dem Rückzug aus Lateinamerika. Die Auswahl der vier Schwerpunktregionen Nordafrika und Mittlerer Osten, Subsahara-Afrika, Zentral-, Süd- und Südostasien und Osteuropa folgt zu einem nicht unerheblichen Teil aus migrationspolitischen Erwägungen. Bis auf Sri Lanka und Nigeria sind alle Staaten, mit denen die Schweiz eine Migrationspartnerschaft abgeschlossen hat, auch Schwerpunktländer der internationalen Zusammenarbeit (DEZA, 2019).

Auch das SEM ist international aktiv und fördert vor allem Projekte in Herkunfts- und Aufnahmeländern von Geflüchteten, die in der Schweiz zu den häufigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden gehören, z. B. in der Türkei und Jordanien als Aufnahmeländer für syrische Geflüchtete, in Libyen als Ziel- und Transitland zwischen verschiedenen Ländern Subsahara-Afrikas und Europas oder in der Region des Horn von Afrika als Aufnahmeregion für eritreische Geflüchtete (SEM, 2020c).

Wie bei den Migrationspartnerschaften muss auch bei der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik hinterfragt werden, inwiefern die «Bekämpfung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration» den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegensteht. Die Förderung von Perspektiven vor Ort in Ländern mit repressiven politischen Regimen, und der migrationspolitische Dialog mit solchen Regimen zeugt von der Priorisierung der Migrationskontrolle gegenüber der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und Armut. Dies kann langfristig sowohl den Zielen der internationalen Zusammenarbeit – der Reduktion von Armut – wie auch den migrationspolitischen Interessen der Schweiz entgegenstehen.

Erfolgsbilanz, Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze

Angesichts der gegensätzlichen humanitären, wirtschaftlichen, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Interessenslagen sind Erfolge in der Migrationsaussenpolitik schwer zu messen und selten unbestritten. Die Betrachtung des schweizerischen Engagements auf

unterschiedlichen Ebenen trägt interessante Differenzen in der Schwerpunktsetzung zu Tage. So dominieren im multilateralen Engagement der Schweiz humanitäre Aspekte; in der Europapolitik trumpfen wirtschaftliche Prioritäten und das Interesse an der Kooperation an den Aussengrenzen sowie in der Zuständigkeit für Asylsuchende; und in den bilateralen Aussenbeziehungen stehen die Themen Rückführung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsstatus sowie die entwicklungspolitischen Massnahmen zur Migrationskontrolle im Vordergrund.

Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung kann einerseits als Form der Arbeitsteilung betrachtet werden. Andererseits ist sie nicht ohne Widersprüche, was sich negativ auf die Zielverwirklichung in den einzelnen Bereichen auswirken kann. Ein auffälliges Beispiel hierfür ist die Entkopplung des schweizerischen Engagements für den stärker humanitär geprägten Migrationspakt der Vereinten Nationen von den innenpolitischen Debatten, welche sich näher am sicherheitspolitischen Fokus der bilateralen und europäischen Migrationsaussenpolitik orientieren. Zwar gilt die Schweiz mit ihrer frühen Hinwendung zur interdepartementalen Zusammenarbeit international als vorbildlich. Um solche Entkopplungsprozesse wie beim Migrationspakt zu vermeiden, scheint aber eine stärkere Koordination zwischen den Ebenen der Migrationsaussenpolitik und genereller zwischen aussenpolitischen und innenpolitischen Prioritäten unerlässlich. Denn ohne innenpolitische Absicherung droht das aussenpolitische Engagement ins Leere zu laufen. Andererseits bedingt die grenzüberschreitende Natur von Migration, dass innenpolitische Zielsetzungen ohne internationale Zusammenarbeit zum Scheitern verurteilt sind.

Als erster Schritt hin zu einer solchen Ebenen-übergreifenden Koordination erscheint es sinnvoll, in den innenpolitischen Debatten neben der demographischen und wirtschaftlichen Bedeutung von Migration, stets auch den Nutzen des menschenrechtlichen und internationalen Engagements zu betonen. In einem oft erhitzten politischen Umfeld ist es in dieser Hinsicht nicht schädlich, den historischen Kontext weltweiter Migration in Erinnerung zu rufen wie auch die Tatsache, dass auch Schweizerinnen und Schweizer bis weit ins 20. Jahrhundert hinein ihr Glück in Übersee gesucht haben. Auch heute zählt die Schweiz eine breite und wachsende Gemeinde von AuslandsschweizerInnen. Im aussenpolitischen Engagement hingegen überwiegt oft die menschenrechtliche Perspektive, obwohl Flucht und Migration in direktem Zusammenhang mit Gewalt, Umweltzerstörung und wirtschaftlicher Verflechtung stehen. Diese Perspektive dominiert auch in den 2018 von der Schweiz mitinitiierten Globalen Pakten für Flüchtlinge und Migration der Vereinten Nationen. Ein umfassender aussenpolitischer Ansatz könnte jedoch stärker auch die sicherheitspolitischen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen von Flucht und Migration adressieren.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die Mobilität von Menschen über Grenzen hinweg aus vielfältigen Gründen erfolgt, welche politisch und vor allem auch im staatlichen Alleingang nur begrenzt steuerbar sind. Das internationale Engagement der Schweiz in diesem Bereich ist daher wegweisend, doch sollte diese auf allen Handlungsebenen einen umfassenden Ansatz verfolgen, in ständiger Rückkopplung mit innenpolitischen Massnahmen und Diskursen.

Referenzen

- Bundesrat (2012) *Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012.*
- Bundesrat (2016) *Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016.*
- Bundesrat (2018) *Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2017.*
- Bundesrat (2019) *Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2018.*
- Bundesrat (2020) *Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 vom 19. Februar 2020.*
- DEZA (2019) *Schwerpunktländer und Haupteinsatzgebiete der DEZA (Stand April 2019).* Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.
- EDA (2019) *Migrationspartnerschaften.* Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.
- Lavenex, S., & Manatschal, A. (2021). Migrationspolitik. In P. Emmenegger, F. Fossati & S. Häusermann (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik.* Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Liechti, T., & Budowski, M. (2008) Migrationspartnerschaften: Ein neuer Ansatz der Schweiz ? In D. Efionayi-Mäder (Ed.), *Migrationspartnerschaften: Ein neuer Ansatz der Schweiz ?* Inst. de Hautes Études Internat. et du Développement.
- Medici, G., Schlegel, S., & Stünzi, A. (2013) Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik: Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung? *foraus-Diskussionspapier, 17.*
- SECO (2019).15. *Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz—EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen.* Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SEM (2016) *Bilaterale Migrationsdialoge.* Staatssekretariat für Migration.
- SEM (2017) *Abkommen über die Zusammenarbeit im Migrationsbereich.* Staatssekretariat für Wirtschaft.
- SEM (2019) *Junge Berufsleute (Stagiaires).* Bern: Staatssekretariat für Migration.
- SEM (2020a) *Statistik Zuwanderung, Dezember 2019.*
- SEM (2020b) *Asylstatistik 2019, Januar 2020.* Bern: Staatssekretariat für Migration.
- SEM (2020c) *Verpflichtungskredit für die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Kredit): Aktuell durch das Staatssekretariat für Migration SEM finanzierte Projekte.* Staatssekretariat für Migration.
- Wichmann, N. (2009) 'More In Than Out': Switzerland's Association With Schengen/Dublin Cooperation. *Swiss Political Science Review, 15(4), 653–682.*

ⁱ Die Arbeit an diesem Beitrag hat von der Förderung im Rahmen des National Center of Competence in Research (NCCR) "On the Move", des Schweizerischen Nationalfonds profitiert.

ⁱⁱ Die Mitgliedsländer der EU sind ebenfalls weitestgehend souverän in ihrer Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten, da die EU keine gemeinsame Zulassungspolitik kennt.

ⁱⁱⁱ Die fünf Staaten sind Angola, Benin, Kamerun, Sri Lanka und Tunesien.