

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausserpolitik

Schlussbericht vom 30. November 2016

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autoren/innen

Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. rer. pol.
Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin
Nicole Kaiser, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologin
Simon Bock, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologe
Flavia Amann, MA UZH in Erziehungswissenschaft, Erziehungswissenschaftlerin

Inhalt

	Zusammenfassung	i
1	Einleitung	1
1.1	Hintergrund und Evaluationsauftrag	1
1.2	Gegenstand und Ziele der Evaluation	2
1.3	Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen	2
1.4	Methodisches Vorgehen	5
2	Analyse des Inputs	6
2.1	Programmatische Grundlagen und Zielvorgaben	6
2.2	Finanzielle und personelle Ressourcen	9
3	Analyse der Implementierung	13
3.1	IMZ-Struktur und Zusammensetzung der Gremien	13
3.2	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten	17
3.3	Zusammenarbeitmethoden und Prozesse	20
4	Analyse des Outputs	24
4.1	Strategische Ausrichtung und Steuerung	24
4.2	Finanzielle Steuerung und Mitteleinsatz	27
4.3	Interdepartementale Abstimmung der Migrationsaussenpolitik	30
4.4	Interne und externe Kommunikation	33
5	SWOT-Analyse der heutigen IMZ-Struktur	34
5.1	Stärken und Schwächen auf Stufe Input	34
5.2	Stärken und Schwächen auf Stufe Implementierung	35
5.3	Stärken und Schwächen auf Stufe Output	36
5.4	Chancen und Risiken	37
6	Beantwortung übergeordneter Evaluationsfragestellungen	38
6.1	«Whole of Government Approach»	38
6.2	Effektivität und Effizienz der interdepartementalen Zusammenarbeit	39
6.3	Eignung der IMZ-Struktur zur strategischen Steuerung	40
7	Zukunft der interdepartementalen Zusammenarbeit	42
7.1	Zielvorgaben zur Zukunft der interdepartementalen Zusammenarbeit	42
7.2	Prototypische Optionen der Weiterentwicklung der IMZ-Struktur	43
7.3	Schlussfolgerungen des Evaluationsteams	46

	Anhang	50
A-1	Interviewte Personen	50
A-2	Auszüge der Organisationsverordnungen	52
A-3	Stellungnahmen der Experten	53
	Literatur und Materialien	62

Abkürzungsverzeichnis

AAM	Abteilung Amerikas
AAP	Abteilung Asien und Pazifik
AEZEO	Abteilung Europa, Zentralasien, Europarat, OSZE
AG	Arbeitsgruppe
AMON	Abteilung Mittlerer Osten und Nordafrika
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
ASAF	Abteilung Subsahara-Afrika und Frankophonie
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFM	Bundesamt für Migration
BR	Bundesrat
DCEDA	Departementschef EDA
DCEJPD	Departementschefin EJPD
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPMD	Global Programme Migration and Development / Globalprogramm Migration und Entwicklung
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps
IAM-Plenum	Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration
IAM-P	Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration, IAM-Plenum
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
ILO	Immigration Liaison Officers
ILR	Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe
IMZ	Internationale Migrationszusammenarbeit
IMZ-Struktur	Struktur der internationalen Migrationszusammenarbeit
IMZ-Ausschuss	Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Internationale Migrationszusammenarbeit»

IMZ-A	Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Internationale Migrationszusammenarbeit», IMZ-Ausschuss
IOM	Internationale Organisation für Migration
IZA	Internationale Zusammenarbeit
HUPO	Sektion Humanitäre Politik und Migration
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
PD	Politische Direktion
PiR	Protection in the Region
SAM	Strategische Arbeitsgruppe Mittelmeer
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
STS	Staatssekretariat
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WE	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Zusammenfassung

Externe Evaluation der IMZ-Struktur

Im Bereich der Migrationsaussenpolitik setzt die Schweiz mit einer interdepartementalen Struktur der drei relevanten Departemente¹ (IMZ-Struktur) einen umfassenden Ansatz der Zusammenarbeit um, der sich am «Whole of Government Approach» orientiert. Die IMZ-Struktur soll eine kohärente Migrationsaussenpolitik gewährleisten und die optimale Umsetzung der wichtigsten Instrumente dazu sicherstellen. Dazu tragen das aus Staatssekretären/in hochrangig zusammengesetzten Plenum (IAM-Plenum), der Ausschuss (IMZ-Ausschuss)² mit den zuständigen Abteilungsleitern/innen und/oder ihren Vertretern/innen, themen- oder regionsspezifischen Arbeitsgruppen, der Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit sowie ein Sekretariat.

Die in dieser Form seit fünf Jahren bestehende IMZ-Struktur wurde nun evaluiert – und dies mit dem Ziel, die interdepartementale Zusammenarbeit des im Bereich der Migrationsaussenpolitik weiter zu stärken und vor allem auf strategischer Ebene noch wirkungsvoller und effizienter zu gestalten. Im Zentrum der Evaluation standen somit die strategische Steuerung, der Mitteleinsatz sowie die Koordination der Aktivitäten zur Migrationsaussenpolitik im Rahmen der IMZ-Struktur. Ein multimethodischer Ansatz, bestehend aus explorativen Gesprächen, Dokumentenanalysen, 24 Experten/innen-Interviews mit leitenden Mitarbeitern/innen der beteiligten Departemente, einer SWOT-Analyse sowie zwei externen Expertenstellungen ermöglichte ein stufenweises Fokussieren der Evaluationsfragestellungen, Antworten und Schlussfolgerungen.

Wichtigste Evaluationsergebnisse zu Input, Implementierung und Output

Zu Input, Implementierung und Output der IMZ-Struktur lässt sich folgende Bilanz ziehen:

- *Programmatische Grundlagen und Ressourcen:* Die IMZ-Struktur und ihre Aktivitäten basieren auf zweckmässigen Grundlagen, die breit akzeptiert sind. Für das IAM-Plenum und den IMZ-Ausschuss fehlen jedoch klare Mandate. 2012-2016 standen für migrationsaussenpolitische Aktivitäten der an der IMZ-Struktur beteiligten Departemente gesamthaft betrachtet ausreichend finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung. Kritischer gewertet wird die Tatsache der unterschiedlichen Formen der Mittelzusprache mit einem spezifischen und gleichzeitig als knapp wahrgenommenen Verpflichtungskredit für das EJPD einerseits und einer weniger eindeutigen Zurechenbarkeit der für die Migrationsaussenpolitik verfügbaren Ressourcen seitens von EDA und WBF.

¹ Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Eidgenössisches Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und Eidgenössisches Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

² Die Bezeichnungen von IAM-Plenum (drei Staatssekretäre/in) und IMZ-Ausschuss (ca. 30 Abteilungsleiter/innen und Mitarbeiter/innen der relevanten Departemente) haben historische Wurzeln.

- *Implementierung der IMZ-Struktur:* Die IMZ-Struktur mit ihren Gremien auf strategischer und operativer Ebene entspricht im internationalen Vergleich dem «State of the Art» und kann mit Ausnahme der Position des Sonderbotschafters, deren Verankerung in der IMZ-Struktur auch kritisch gewertet wird, als zweckmässig beurteilt werden. Die Zusammensetzung der Gremien der IMZ-Struktur stellt sicher, dass die zur Bearbeitung der anvertrauten Fragestellungen benötigten fachlichen und entscheidungsbezogenen Kompetenzen auf den richtigen Ebenen der IMZ-Struktur vorhanden sind. Die Arbeit an der Nahtstelle zwischen departementaler Verantwortung und interdepartementaler Koordination ist aber angesichts nicht eindeutig abgrenzbarer departementaler Aufträge zur Querschnittsaufgabe der Migrationsaussenpolitik eine Herausforderung für alle Beteiligten. Ein Augenmerk erfordert zudem die ungleiche Vertretung der Departemente, das geringere Engagement des SECO sowie die Grösse des IMZ-Ausschusses mit Blick auf Aufgaben, die über einen reinen Informationsaustausch hinausgehen sollen. Es erscheint richtig, dass sich seit 2015 die Co-Leiter/innen des IMZ-Ausschusses regelmässig treffen, um die Arbeit des IAM-Ausschusses vorzubereiten. Zur Planung und Berichterstattung im Rahmen der IMZ-Struktur und gegenüber dem Bundesrat konnten funktionierende Prozesse etabliert werden. Der fehlende institutionalisierte Bezug der IMZ-Struktur zu den zuständigen Bundesräten/in ist jedoch anzumerken.
- *Output – fokussiert auf den strategischen Bereich:* Die IMZ-Struktur vermag wichtige Beiträge zur Kohärenz der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu leisten, was an diversen Beispielen mit gleichzeitigen Engagements des EDA und des EJPD verdeutlicht werden kann. Bei Interessenskonflikten oder kurzfristigen Problemstellungen gelingt es der IMZ-Struktur jedoch selten, eine Abstimmung zwischen den Departementen zu erreichen. Auch mit dem SECO findet kaum eine Koordination statt. Das hauptsächliche strategische Extrakt der heutigen IMZ-Struktur bilden die jährlich erneuerten Ziele des IMZ-Ausschusses, die seit 2016 an strategischem Gehalt gewonnen haben. Übergeordnete Prioritäten oder eine Gesamtplanung mit längerfristigen Zielen werden damit nur unzureichend bezeichnet. Eine Steuerung der für die Migrationsaussenpolitik eingesetzten finanziellen Mittel findet im Rahmen der IMZ-Struktur nicht statt. Entscheide über den Mitteleinsatz werden in den zuständigen Departementen gefällt.

Effektivität, Effizienz und strategische Steuerung der IMZ-Struktur

Die ganzheitliche, institutionalisierte interdepartementale Koordinationsstruktur im Bereich der Migrationsaussenpolitik ist in Europa sowohl in ihrer Art als auch in ihrem Umfang nach wie vor beispielhaft. Effektivität, Effizienz und Kohärenz der schweizerischen Migrationsaussenpolitik können damit gesteigert werden:

- *Gestärkte Effektivität, Effizienz und Kohärenz:* Die Effektivität, Effizienz und Kohärenz der Migrationsaussenpolitik werden im Rahmen der IMZ-Struktur auf der Stufe der Arbeitsgruppen eindeutig gestärkt. Die Arbeitsgruppen leisten erhebliche Beiträge zur gegenseitigen Information, Koordination der beteiligten Departemente sowie zur Ko-

operation bei Themen, die keine interdepartementalen Interessenskonflikte beinhalten und sich in der Schnittmenge von EDA und EJPD befinden. Dabei lösen die Arbeitsgruppen nicht nur operative Fragen – es entwickelt sich auf dieser Ebene durchaus auch strategische Substanz. Weniger bedeutend sind aktuell die Beiträge des IMZ-Ausschusses und vor allem des IAM-Plenums zur Effektivität, Effizienz und Kohärenz der interdepartementalen Zusammenarbeit.

Entscheidungs- und Handlungsbedarf zeigt sich vor allem mit Blick auf die strategische Steuerung der Migrationsaussenpolitik:

- *Strategische Defizite:* Die IMZ-Struktur schöpft ihr strategisches Potenzial noch nicht aus. Es gelingt selten, die strategische Substanz, welche auf Stufe der Arbeitsgruppen interdepartemental erarbeitet wird, auf den übergeordneten Ebenen von IMZ-Ausschuss und IAM-Plenum zu strategischen Entscheiden zu führen. Die Zusammenarbeit auf diesen überlagernden Ebenen der IMZ-Struktur beschränkt sich im Wesentlichen auf einen Informationsaustausch. Übergeordnete Entscheide zur Ausrichtung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik sowie eine Gesamtplanung mit längerfristigen Zielen und Prioritäten fehlen. Strategische und finanzielle Fragen sowie Interessenskonflikte werden über die departementalen Linien oder über informelle Netze zur Entscheidung gebracht. Dies schwächt die Effektivität der IMZ-Struktur mit Blick auf den gewünschten strategischen Output. Die «Trichter-Funktion» der IMZ-Struktur funktioniert nicht.

Für die verstärkte strategische Verknüpfung der Innen- und Aussenpolitik im Migrationsbereich, die in der IZA-Botschaft 2017-2020 verankert wurde, sind klare und gemeinsame Vorgaben der obersten Führungsebenen der Departemente eine zentrale Voraussetzung.

Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Im Rahmen der Evaluation wurden diverse Vorschläge zur Weiterentwicklung und Stärkung der IMZ-Struktur erfasst. Sie lassen sich zu drei prototypischen Varianten bündeln:

- *Variante A:* Starke Positionierung des/r Sonderbotschafters/in
- *Variante B:* Starke Co-Leitung des IMZ-Ausschusses
- *Variante C:* Projektorganisation mit Sonderbotschafter/in

Diese prototypischen Varianten zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur weisen je Stärken und Schwächen auf. Die Wahl ist somit eine Frage der Optimierung und der Prioritätensetzung. Dazu unterbreitet der Bericht Schlussfolgerungen des Evaluationsteams.

- *Schlussfolgerung 1:* Institutionalisierte interdepartementale Zusammenarbeit
- *Schlussfolgerung 2:* Struktur statt Projektorganisation
- *Schlussfolgerung 3:* Strukturen mit unterschiedlicher Logik
- *Schlussfolgerung 4:* Klare Mandate und Einsitznahmen
- *Schlussfolgerung 5:* Jahresziele und Budgetrichtlinien
- *Schlussfolgerung 6:* Mehrjähriger Zielsetzungs-, Führungs- und Reportingkreislauf

Die interdepartementale Zusammenarbeit zur Migrationsausßenpolitik wird auch in den kommenden Jahren so bedeutsam sein, dass eine nachhaltige interdepartementale Struktur, die über die etablierten Prozesse von Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren hinausgeht, angezeigt ist. Dabei sind auch in den kommenden Jahren sowohl ausßenpolitische, als auch innenpolitische Vektoren zu berücksichtigen. Die IMZ-Struktur sollte zudem zunehmend in der Lage sein, neben der Gestaltung langfristiger Richtlinien, Rahmenvorgaben und Berichterstattungen zur Migrationsausßenpolitik auch auf kurzfristige Situationen zeitnah zu reagieren.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Evaluationsauftrag

Die Migrationsaussenpolitik der Schweiz wird vom Bundesrat als Gremium, von den zuständigen Bundesräten/in sowie insbesondere im Rahmen der interdepartementalen Zusammenarbeit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) konzipiert, koordiniert und umgesetzt. Grundlage der aktuellen Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik ist der Bericht des Bundesrats über die internationale Migrationszusammenarbeit aus dem Jahre 2011 (IMZ-Bericht 2011; Kapitel 6.2.1). Mit dem aus Staatssekretären/in hochrangig zusammengesetzten Plenum der interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration (IAM-Plenum) auf strategischer Ebene, dem Ausschuss der interdepartementalen Arbeitsgruppe Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss), verschiedenen themen- oder regionsspezifischen Arbeitsgruppen sowie dem Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit, widerspiegelt diese Struktur der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) die grundlegenden Ansätze der Schweizer Migrationsaussenpolitik, wie sie im IMZ-Bericht 2011 dargelegt wurden (IMZ-Bericht 2011; Kapitel 3):

- *Umfassender Ansatz* unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen und Herausforderungen der Migration.
- *Partnerschaftlicher Ansatz* mit Blick auf eine enge Zusammenarbeit von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten sowie mit anderen Akteuren der Migrationsaussenpolitik.
- *Gesamtregierungsansatz* und interdepartementale Kooperation im Interesse einer kohärenten Migrationsaussenpolitik.

Die interdepartementale Zusammenarbeit von EJPD, EDA und WBF soll eine kohärente Migrationspolitik gewährleisten und die optimale Umsetzung der wichtigsten Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik sicherstellen.

Es handelt sich dabei insbesondere um folgende Instrumente:

- Internationaler und regionaler Migrationsdialog
- Bilaterale Migrationsabkommen mit Staaten ausserhalb von EU/EFTA
- Migrationspartnerschaften
- Schutz in den betroffenen Regionen (Protection in the Region, PiR)
- Rückkehrhilfe und Strukturhilfe
- Prävention irregulärer Migration

Die seit fünf Jahren in dieser Form bestehende IMZ-Struktur wurde in den Monaten September bis November 2016 evaluiert, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit der beteiligten Departemente im Bereich der Migrationsaussenpolitik weiter zu stärken und im strategischen Bereich noch wirkungsvoller und effizienter zu gestalten.

Die von econcept AG durchgeführte Evaluation umfasst den Zeitraum Februar 2011 bis Juni 2016. Ihre Ergebnisse sollen den Vorstehern/in der beteiligten Departemente als Entscheidungsgrundlage für allfällige Anpassungen der IMZ-Struktur dienen.

1.2 Gegenstand und Ziele der Evaluation

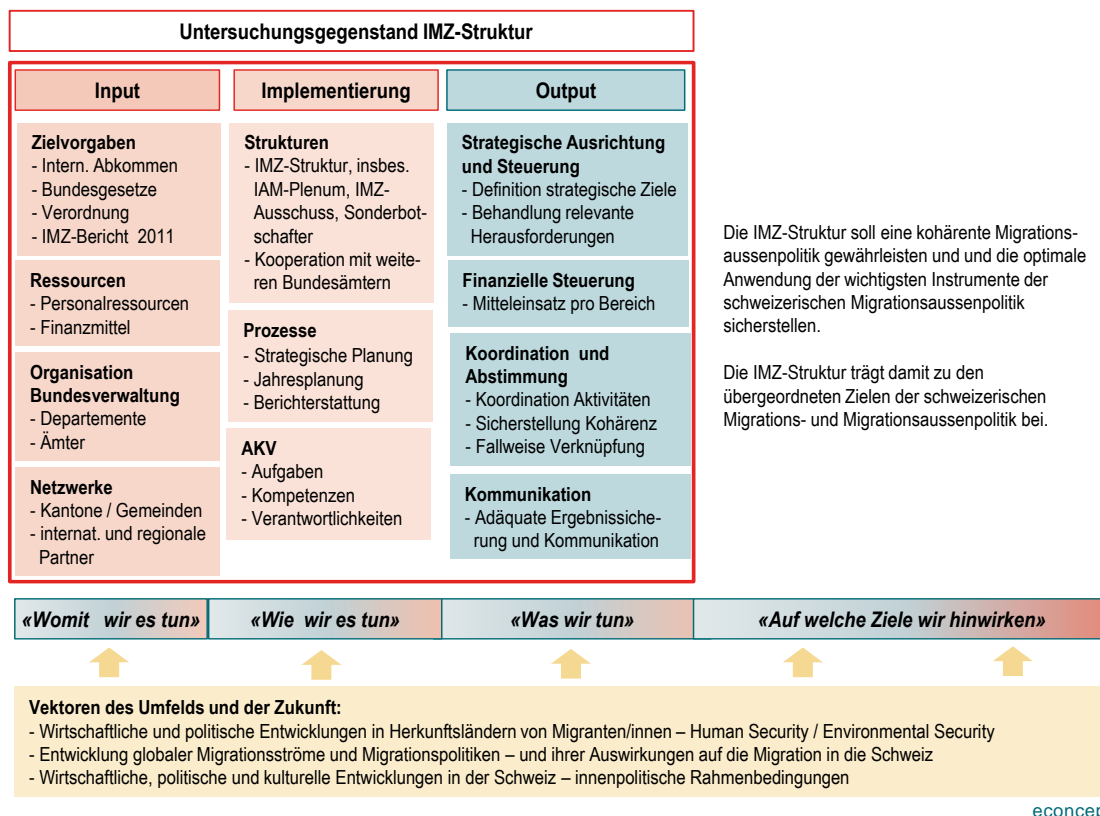
Im Zentrum der Evaluation standen die strategische Steuerung, der Mitteleinsatz sowie die Koordination der Aktivitäten im Rahmen der IMZ-Struktur. Die Evaluationsarbeiten orientierten sich an folgenden übergeordneten Zielen:

- *Ist-Analyse* zur strategischen und finanziellen Steuerung der IMZ-Struktur sowie zur Koordination der Aktivitäten zwischen den beteiligten Departementen.
- *SWOT-Analyse* als zusammenfassende Darstellung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der IMZ-Struktur – speziell fokussiert auf den strategischen Bereich.
- *Empfehlungen* mit Blick auf einen allfälligen Entscheidungsbedarf der Vorsteher/in der beteiligten Departemente.

Die auf Initiative des IMZ-Ausschusses 2016 eingeführten Massnahmen zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur (vgl. SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz) wurden in der Beurteilung der IMZ-Struktur berücksichtigt. Operative Arbeiten der Arbeitsgruppen (AG) und des Sekretariats der IMZ-Struktur bildeten nicht Evaluationsgegenstand.

1.3 Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen

Grundlage der Evaluation der IMZ-Struktur bildete ein Wirkungsmodell, das Zielvorgaben und Ressourcen mit der Implementierung und den Leistungen verbindet und gleichzeitig festhält, welchen Zielen die IMZ-Struktur dienen soll. Da sich die Evaluation auf die konkrete Arbeit und die dabei zu verzeichnenden Leistungen der IMZ-Struktur konzentrierte, beschränkte sich das Wirkungsmodell auf die Stufen von Input, Implementierung und Output. Wirkungen auf Zielgruppen (Outcome) sowie auf gesellschaftlicher Ebene (Impact) waren nicht Gegenstand dieser Evaluation.



Figur 1: Wirkungsmodell zur Evaluation der IMZ-Struktur

Die Beurteilung von Zielvorgaben, Ressourcen, Implementierung und Leistungen der IMZ-Struktur diene der Beantwortung folgender übergeordneter Fragestellungen:

E-1 Inwiefern ermöglichen die IMZ-Struktur, die etablierten Prozesse und AKV sowie die eingesetzten finanziellen und personellen Mittel Effektivität und Effizienz der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Migrationsausserpolitik?

E-2 Inwiefern sind die IMZ-Struktur, die etablierten Prozesse und AKV sowie die eingesetzten finanziellen und personellen Mittel geeignet, um die Ziele der Migrationsausserpolitik zu erreichen?

Besonderes Interesse galt der Wahrnehmung strategischer Aufgaben im Rahmen der IMZ-Struktur, weshalb dazu eine dritte, spezifische Fragestellung vorgegeben wurde:

E-3 Inwiefern ist die IMZ-Struktur mit den dazu etablierten Prozessen und AKV geeignet, um die strategische Steuerung und Ausrichtung, den zielgerechten Mitteleinsatz sowie die interdepartementale Abstimmung der Migrationsausserpolitik sicherzustellen?

Vor dem Hintergrund des spezifischen Erkenntnisinteresses der Auftraggeber vertieften detaillierte Fragestellungen insbesondere die strategischen Aspekte der Zusammenarbeit in der IMZ-Struktur (vgl. Tabelle 1). In der Logik des Wirkungsmodells waren diese vorwiegend auf Ebene der Implementierung und des Outputs zu verorten.

Detaillierte Evaluationsfragestellungen		Ebene
Strategische Ausrichtung und Steuerung		
1	Welche strategischen Ziele wurden im Analysezeitraum im Rahmen der interdepartementalen Zusammenarbeit definiert?	Output
2	Welche Funktion übernehmen die Vorstehenden EJPD / EDA, das IAM-Plenum, der IMZ-Ausschuss sowie der Sonderbotschafter bei der Festlegung, Priorisierung und Überprüfung dieser strategischen Ziele?	Implementierung
3	Sind die Zuständigkeiten bei der Formulierung der strategischen Ziele klar definiert und werden diese entsprechend wahrgenommen?	Implementierung
4	Gab es im Analysezeitraum Interessenskonflikte zwischen den Departementen? Falls ja, wie wurden diese Interessenskonflikte zwischen den Departementen gelöst?	Implementierung
5	Wurden die relevanten Herausforderungen der Migrationsausserpolitik von der IMZ-Struktur identifiziert und bearbeitet?	Output
6	Welches sind die Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur bei der Behandlung wichtiger migrationsausserpolitischer Herausforderungen?	Implementierung
7	Welches Verbesserungspotenzial gibt es bei der strategischen Steuerung?	Implementierung Output
Finanzielle Steuerung und Mitteleinsatz		
8	Welche finanziellen und personellen Mittel werden in der heutigen Struktur von den einzelnen Departementen für welche migrationsausserpolitischen Bereiche verwendet?	Output
9	Welche Funktion übernehmen IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss beim Entscheid über den Mitteleinsatz?	Implementierung
10	Welches sind die Stärken und Schwächen der bestehenden IMZ-Struktur bei der finanziellen Steuerung?	Implementierung
11	Gibt es bei der finanziellen Steuerung Verbesserungspotenzial?	Implementierung Output
12	Genügen die finanziellen Mittel und werden diese den festgelegten migrationsausserpolitischen Zielen gerecht?	Input
Koordination und Abstimmung		
13	Hat sich die mit den Änderungen von 2011 etablierte tripartite Leitung (SEM, DEZA, Politische Direktion) von IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss bewährt?	Implementierung
14	Welche Funktion übernehmen IAM-Plenum, IMZ-Ausschuss und Sonderbotschafter bei der Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Departemente und Dienststellen?	Implementierung
15	Welches sind die Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur bei der Koordination der beteiligten Departemente und der Sicherstellung von Kohärenz in der Migrationsausserpolitik?	Implementierung
16	Gibt es bei der Koordination zwischen den beteiligten Departementen Verbesserungspotenzial (z.B. Synergien IMZ-Arbeit mit verwandten ausserpolitischen Aktivitäten)?	Implementierung Output
17	Wird der Entscheid des Bundesrates von 2012 über eine fallweise Verknüpfung des ausser- und ausserwirtschaftspolitischen Engagements mit migrationspolitischen Interessen der Schweiz umgesetzt?	Output
Ergebnissicherung und Kommunikation		
18	Werden die Resultate der IMZ-Struktur adäquat festgehalten und in politisch zweckmässiger Form kommuniziert?	Output

Tabelle 1: Detaillierte Evaluationsfragestellungen

1.4 Methodisches Vorgehen

Im Hinblick auf eine schrittweise Informationserhebung und Fokussierung einzelner Evaluationsziele wurden verschiedene Methoden gezielt kombiniert:

- *Explorative Gespräche:* In zwei Gesprächen mit Mitgliedern des IMZ-Sekretariats wurden als Einstieg in die Evaluation das Verständnis für Struktur, Prozesse, Funktionen und Zuständigkeiten in der IMZ-Struktur geschärft und erste Hinweise zu Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenzial gewonnen.
- *Dokumentenanalysen:* Die Analyse von Hintergrundmaterialien und finanziellen Übersichten diente der Erhebung detaillierter Angaben zu den strategischen Zielen und zum Mitteleinsatz. Auch wurden die zur Steuerung und Koordination verankerten Prozesse, Aufgaben und Zuständigkeiten im Einzelnen erfasst.
- *Experten/innen-Interviews:* Mittels persönlicher Gespräche mit Mitarbeitern/innen von EDA, EJPD und WBF, die in den Gremien der IMZ-Struktur Einsitz haben, wurde ein umfassender Überblick zur IMZ-Struktur, zur strategischen Ausrichtung und Steuerung sowie zur Koordination der beteiligten Departementen und Ämter gewonnen – samt Hinweisen zu Verbesserungspotenzial. Um externe Sichtweisen miteinzubeziehen, wurden ergänzend zwei Interviews mit ehemals zentralen Akteuren der Schweizer Migrationsausserpolitik geführt (Liste der interviewten Personen in Anhang A-1).
- *SWOT-Analyse:* Zur Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der heutigen IMZ-Struktur sowie zum Identifizieren von Verbesserungspotenzial wurde auf Basis der Ergebnisse der Gespräche und Dokumentenanalysen eine SWOT-Analyse durchgeführt, die im Besonderen auf den strategischen Bereich fokussiert.
- *Vergleichende Expertensicht:* Zur Vertiefung und Einordnung wurden schliesslich sämtliche gewonnenen Erkenntnisse von zwei externen Experten für Migrationspolitik im internationalen Kontext bzw. für strategische Steuerung im öffentlichen Bereich gespiegelt. Dazu wurden kurze Stellungnahmen eingeholt (vgl. Anhang)

Dieser Methodenmix lieferte die zur Beantwortung der Fragestellungen erforderlichen Grundlagen und diente ebenso der Vertiefung, Validierung und Abstützung der Evaluationsergebnisse und Schlussfolgerungen.

2 Analyse des Inputs

2.1 Programmatische Grundlagen und Zielvorgaben

Die interdepartementale Zusammenarbeit im Rahmen der IMZ-Struktur stützt sich auf drei Arten von Grundlagen:

- *Rechtliche Grundlagen:* Vorgaben in Gesetzen sowie Verordnungen und dabei insbesondere die Organisationsverordnungen der beteiligten Departemente.
- *Strategische Grundlagen:* Konzeptionelle und programmatische Grundlagen zur IMZ-Struktur, so der Bericht an den Bundesrat über die internationale Migrationszusammenarbeit 2011 (IMZ-Bericht 2011) und die Bilanz der Zusammenarbeit und Handlungsoptionen zur weiteren Zusammenarbeit 2016 (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz),
- *Politische Zielvorgaben:* Aktuelle politische Zielvorgaben, die sich insbesondere aus den Botschaften zur internationalen Zusammenarbeit 2013-2016 und 2017-2020, den aussenpolitischen Strategien des Bundesrates 2012-2015 und 2016-2019 sowie aus parlamentarischen Vorstössen ergeben.

Nachstehend werden die zentralen Grundlagen der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsausserpolitik in knapper Form präsentiert.

2.1.1 Organisationsverordnungen der Departemente

Die Organisationsverordnungen von EJPD, EDA und WBF bilden wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen zur interdepartementalen Koordination im Bereich der Migrationsausserpolitik und die Definition diesbezüglicher Zuständigkeiten im Rahmen der IMZ-Struktur (vgl. Anhang A-2). Für die Arbeit der IMZ-Struktur sind dabei insbesondere folgende Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen (AKV) wichtig.

EJPD / Staatssekretariat für Migration (SEM)

Dem SEM im EJPD obliegt die Federführung in den Bereichen Ein- und Auswanderung, Ausländerrecht sowie Asyl- und Flüchtlingsrecht, wobei die Aufträge in Absprache oder gemeinsam mit dem EDA zu erfüllen sind (Art. 12 und 13 OV-EJPD).

EDA / Politische Direktion (PD)

Der PD des EDA obliegt die Sicherstellung einer koordinierten und strategischen Gestaltung der bilateralen und multilateralen Beziehungen der Schweiz, der Kohärenz der schweizerischen Position in internationalen Organisationen und Gremien und der aussenpolitischen Koordination u.a. in der Migrationspolitik (Art. 7, Abs. 2, lit. a, c, d OV-EDA). Zudem kann die PD Massnahmen oder Interventionen zum Schutz der Menschenrechte umsetzen (Art. 7, Abs. 3, lit. b OV-EDA). Sie wirkt in internationalen Organisatio-

nen und Gremien bei der Bearbeitung politischer Fragen mit, auch wenn die Federführung bei einem anderen Departement liegt (Art. 7, Abs. 3, lit. c OV-EDA).

EDA / Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

Die DEZA ist zuständig für die Gesamtkonzeption der internationalen Zusammenarbeit – und dies in Zusammenarbeit mit der PD, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Zudem ist sie zusammen mit dem SECO verantwortlich für die Gesamtkoordination der internationalen Zusammenarbeit und die Vertretung der Schweiz in multilateralen und internationalen Organisationen und Gremien im Bereich internationaler Zusammenarbeit (Art. 9, Abs. 3, lit. a, c, d OV-EDA).

WBF / Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Das SECO ist zuständig für die Aussenwirtschaftspolitik sowie gemeinsam mit der DEZA für die Entwicklungspolitik und Ostzusammenarbeit (Art. 5, Abs. 1 OV-WBF), die im Rahmen weiterer Verordnungen genauer geregelt wird.

Fazit des Evaluationsteams zu den departementalen Aufträgen

Aufträge der Departemente: Die Aufträge der drei Departemente sind im Bereich der Migrationsaussenpolitik nicht eindeutig abgrenzbar. Die Arbeit an der Nahtstelle zwischen departementaler Verantwortung und Koordination mit anderen Departementen ist eine grosse Herausforderung für alle Beteiligten. Im Bereich der Migrationsaussenpolitik ist dabei eine enge interdepartementale Zusammenarbeit zentral.

2.1.2 IMZ-Bericht 2011 und IMZ-Bilanz 2016

Zentrale Grundlage der aktuellen interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik bildet der Bericht an den Bundesrat über die internationale Migrationszusammenarbeit (2011), der von einer Arbeitsgruppe aus Vertreter/innen des EDA und EJPD gemeinsam erarbeitet wurde. Darin wurde der «Whole of Government Approach» festgeschrieben, der definiert, dass Migration sowohl mit einem kohärenten Einsatz der innen- und aussenpolitischen Instrumente als auch in enger interdepartementaler Abstimmung angegangen werden muss. Der IMZ-Bericht 2011 schlug dazu eine neue, einfachere Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit vor und bezeichnete – wenn auch teilweise nur knapp und vage – die Zuständigkeiten der einzelnen Gremien im Hinblick auf die Ziele der Migrationsaussenpolitik. Auch verankerte er den jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrats, der als Grundlage für die Festlegung migrationsaussenpolitischer Prioritäten dienen sollte. Die befragten Vertreter/innen aller Departemente erachten den IMZ-Bericht 2011 als nach wie vor wichtige Basis für die interdepartementale Zusammenarbeit. Auch betonten sie verschiedentlich, dass die im Bericht verankerten Grundsätze noch immer vor zentral seien.

Vor dem Hintergrund der bis dahin gemachten Erfahrungen wurde 2016 im IMZ-Ausschuss eine erste Bilanz (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz) verfasst, welche das Funktionieren der interdepartementalen Zusammenarbeit fünf Jahre nach Einführung der

IMZ-Struktur analysiert und Empfehlungen zur Optimierung der Zusammenarbeit formulierte.³ Auch diese Bilanz, deren Empfehlungen primär auf eine Stärkung der strategisch-politischen Diskussion auf Ebene IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss abzielten⁴, wird breit anerkannt und als richtungsweisend für die künftige Zusammenarbeit im Rahmen der IMZ-Struktur erachtet.

Fazit des Evaluationsteams zu den programmatischen Grundlagen

Akzeptierte Grundlagen: Die Arbeit der IMZ-Struktur basiert auf Grundlagen, die bei den Beteiligten breite Akzeptanz finden. Diese setzen einen zweckmässigen, wenn auch nicht immer eindeutigen Rahmen für die Tätigkeiten der IMZ-Struktur. Der nach wie vor breit anerkannte IMZ-Bericht 2011 bildet die zentrale programmatische Grundlage. Die in der IMZ-Bilanz von 2016 vorgesehenen Massnahmen zur strategischen Weiterentwicklung sind richtungsweisend.

2.1.3 Politische Grundlagen

Die aussenpolitischen Strategien des Bundesrates für die Jahre 2012-2015 resp. 2016-2019 sowie die Botschaften über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016 resp. 2017-2020 waren resp. sind zentral für die Tätigkeiten der IMZ-Struktur seit 2011. Diese Grundlagen wurden ergänzt durch das Aussprachepapier von EJPD, EDA und EVD (2012) an den Bundesrat bezüglich der Möglichkeiten einer Verknüpfung der Migrations-aussenpolitik mit weiteren Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit.⁵ Das vom Bundesrat zur Annahme beantragte und vom Parlament angenommene Postulat von Nationalrätin Amarelle (12.3858) forderte zudem eine externe Evaluation der bisher abgeschlossenen Migrationspartnerschaften⁶. Diese Evaluation wurde 2015 abgeschlossen.

Für die künftigen Aktivitäten im Rahmen der IMZ-Struktur werden insbesondere die strategischen Schwerpunkte des Bundesrates, welche im Rahmen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020 festlegt wurden, relevant werden. Die Botschaft samt Rahmenkredite, wiederspiegelt ein breites Verständnis von internationaler Zusammenarbeit und integriert zum ersten Mal alle folgende Bereiche:

- die humanitäre Hilfe und das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe,
- die technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe,
- die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen,

³ Die Empfehlungen wurden im Laufe des Jahres 2016 teilweise bereits umgesetzt und in einer Testphase eingeführt.

⁴ Zu diesen Empfehlungen gehören die Festlegung und Kommunikation der Prioritäten der interdepartementalen Koordination, die Reduktion der Sitzungen des gesamten IMZ-Ausschusses, die Verringerung von Informationstraktanden auf Agenden der IMZ-Gremien, eine systematischere Einbindung aller relevanten Bundesstellen, eine weniger auf Aktivitäten und mehr auf strategische Fragen ausgerichtete Berichterstattung, die Trennung zwischen den Jahreszielen für den IMZ-Ausschuss und für die Arbeitsgruppen sowie die spezifische Einbindung der Arbeitsgruppen für Inputs in Sitzungen des IMZ-Ausschusses. Vgl. SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz.

⁵ Das Aussprachepapier basiert auf dem in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016 festgehaltenen Ziel: «Wo zweckmässig und möglich, wird eine Verknüpfung des entwicklungspolitischen Engagements mit migrationspolitischen Interessen der Schweiz angestrebt.» (S. 101)

⁶ Die Evaluation erfolgte 2015 durch die Maastricht Graduate School of Governance. Vgl. Maastricht Graduate School of Governance 2015. Die Umsetzung eines Teils der darin formulierten Empfehlungen fand in die IMZ-Jahresziele 2016 Eingang und wird vom IMZ-Ausschuss begleitet.

- die Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas sowie
- die Förderung des Friedens und der Menschlichen Sicherheit.

Die IZA-Botschaft 2017-2020 nimmt neu das Thema Migration durchgehender auf.⁷ Zudem wurde im Bundesbeschluss⁸, der anfangs 2017 in Kraft tritt, die strategische Verknüpfung⁹ der internationalen Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik ergänzt, basierend auf einem Antrag von Ständerätin Keller-Sutter (SG) (Bundesrat, 2016b). Der breite Ansatz der Botschaft und die neu eingeführte strategische Konditionalität stehen für eine verstärkte Verschränkung von Innen- und Aussenpolitik im Migrationsbereich. Seitens befragter Vertreter/innen des EJPD besteht deshalb die Hoffnung, dass innenpolitisch begründete Anliegen in den Aktivitäten des EDA verstärkt berücksichtigt werden. Seitens EDA wird diese Verknüpfung mit Blick auf eine erfolgreiche Umsetzbarkeit grösstenteils kritisch betrachtet, da ein Bedeutungsverlust der Aspekte der Menschlichen Sicherheit und von Fluchtgründen in der Migrationsaussenpolitik befürchtet wird. Gemäss Befragten des SECO kann die Verknüpfung in gewissen Bereichen sinnvoll sein. Sie führe aber nicht zu grundlegenden Anpassungen der SECO-Strategie bezüglich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der IZA-Botschaft.

Fazit des Evaluationsteams zu den politischen Grundlagen

Umfassende Ansätze: Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verfolgt zunehmend umfassende, sektorenübergreifende Ansätze. Diese Tendenz ist auch in anderen Staaten sowie in internationalen Organisationen und NGOs zu verzeichnen.

Mehrjährige Perspektive: Mit der IZA-Botschaft 2017-2020 wird – deutlicher als in der IZA-Botschaft 2013-2016 – eine mehrjährige politische Aufgabenstellung für die Migrationsaussenpolitik näher bezeichnet.

Innen- und Aussenpolitik: Die Verknüpfung innenpolitischer und aussenpolitischer Vektoren der Migrationspolitik im Rahmen der Migrationsaussenpolitik stellt in der Umsetzung eine Herausforderung dar. Ihr Erfolgspotenzial wird unterschiedlich eingeschätzt.

2.2 Finanzielle und personelle Ressourcen

Finanzielle und personelle Ressourcen für die Migrationsaussenpolitik werden insbesondere vom EJPD und EDA eingesetzt, aber auch im WBF sind Mittel spezifisch für diese Aufgabe eingestellt.

⁷ So z.B. durch die verstärkte Verpflichtung des SECO, in Zusammenarbeit mit der DEZA Projekte im Bereich Migration und wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen. Die Projekte werden umgesetzt, «damit das wirtschaftliche Potenzial der Migration besser genutzt werden kann und Perspektiven vor Ort eine Alternative zur wirtschaftlich motivierten Emigration schaffen. Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit befasst sich somit mit längerfristig relevanten Ursachen von Migrations- und Flüchtlingsbewegungen.» (Bundesrat, 2016b, IZA-Botschaft, S. 2553f.)

⁸ Bundesbeschluss vom 26. September 2016 über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017-2020 (BBI 2016, S. 2333).

⁹ «Die internationale Zusammenarbeit und die Migrationspolitik werden dort, wo es im Interesse der Schweiz ist, strategisch miteinander verknüpft, indem Konflikt- und Migrationsursachen bearbeitet werden. Der Abschluss von Abkommen und Partnerschaften im Migrationsbereich wird vorangetrieben.» (Art. 1a). Vgl. auch IZA-Botschaft, S. 2389f.)

2.2.1 Ressourcen EJPD

Das EJPD verfügt über einen vom Bundesrat 2011 bewilligten Verpflichtungskredit über 110 Mio. CHF für die Dauer von mindestens sieben Jahren sowie einen zusätzlichen Beitrag der DEZA über 30 Mio. CHF für die Dauer von vier Jahren (EJPD, 2011). Im Rahmen dieses sogenannten IMZ-Kredits standen dem SEM für die Jahre 2012 bis 2015 jährlich 20 Mio. CHF zur Verfügung. In Folge der Begleichung des DEZA-Beitrags bis auf einen Restbetrag von 2 Mio. CHF sowie einer Budgetkürzung von 3% reduzierte sich der IMZ-Kredit 2016 auf 14.1 Mio. CHF (vgl. Tabelle 2).

Kredite EJPD [in Mio.CHF/a]	2012	2013	2014	2015	2016
Verpflichtungskredit	13	13	13	13	12.1
Beitrag DEZA	7	7	7	7	2
TOTAL	20	20	20	20	14.1

Tabelle 2: Finanzielle Mittel EJPD (Quelle: EJPD)

Der Umfang der dem EJPD zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wird je nach Departement unterschiedlich beurteilt. Mehrere Befragte des EJPD und insbesondere des SEM betonen, dass mit den bestehenden Ressourcen der Spielraum für den Ausbau ihrer Aktivitäten beschränkt sei und mehr Mittel wünschbar wären – letzteres insbesondere in Anbetracht der steigenden Anforderungen im Migrationsbereich. Vereinzelt, sich dazu äussernde Vertreter/innen des EDA sehen aber die Gefahr, dass zusätzliche Mittel im EJPD insbesondere für Projekte vor Ort zum Aufbau von Parallelstrukturen führen könnten, was als nicht zweckmässig beurteilt wird. Bei einer Konzentration des SEM auf seine Prioritäten und gleichzeitig komplementärem Ressourceneinsatz des EDA und weiterer Partner/innen im Bereich der Migrationsaussenpolitik würden die Mittel ausreichen.

Personell stehen dem für die Migrationsaussenpolitik zuständigen Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit im SEM 800 Stellenprozent für die Leitung des IMZ-Ausschusses, das IMZ-Sekretariat, die Mitarbeit in Arbeitsgruppen der IMZ-Struktur sowie für die acht Immigration Liaison Officers zur Verfügung, von denen drei durch das EDA finanziert werden. Für weitere mit der Migrationsaussenpolitik verbundene Tätigkeiten ausserhalb der IMZ-Struktur, die Verhandlungen und Umsetzung von Abkommen, das Führen von Dialogen, die Koordination der schweizerischen europäischen Migrationspolitik sowie die operationelle Zusammenarbeit im Rückkehrbereich umfassen, werden zusätzlich 6'000 Stellenprozent eingesetzt.

2.2.2 Ressourcen EDA

Das EDA verfügt über keinen spezifisch der Migrationsaussenpolitik zugeordneten Kredit, jedoch über im Migrationsbereich einsetzbare Mittel aus mehreren Rahmenkrediten (vgl. Tabelle 3). Letztere betragen für die Jahre 2012 bis 2016 zwischen 1.767 Mia. CHF/a und 2.355 Mia. CHF/a (Bundesrat, 2006, 2008a, 2008b, 2010, 2011b, 2012). Nicht festgelegt ist, welcher Anteil der Rahmenkredite durch das EDA für die Migrationsaussenpolitik zu verwenden ist.

Rahmenkredite EDA [in Mio.CHF/a]	2012	2013	2014	2015	2016
Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe	323	382	443	502	520
Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern	1273	1349	1439	1542	1600
Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS	109	129	149	168	173
Massnahmen Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit	62	62	62	62	62
TOTAL	1'767	1'922	2'093	2'274	2'355

Tabelle 3: Finanzielle Mittel EDA (Quellen: Bundesrat, 2006, 2008a, 2008b, 2010, 2011b, 2012)

Mit Blick auf die beim EDA verfügbaren Mittel wird in mehreren Interviews bemängelt, dass sie im Unterschied zum klar definierten IMZ-Kredit des EJPD teils nicht eindeutig der Migrationsaussenpolitik zuzuordnen seien. Diesen Befragten fehlt die Transparenz über sämtliche, seitens des EDA für die Migrationsaussenpolitik verfügbaren Ressourcen. Unbestritten ist, dass das EDA über bedeutend grössere Ressourcen im Vergleich zum EJPD verfügt.

Dem EDA stehen für die Arbeiten im Rahmen der IMZ-Struktur sowie für Migrationsdialoge, Focal Points Migration und migrationsbezogene Tätigkeiten vor Ort insgesamt rund 1'100 Stellenprozent zur Verfügung, die in der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), der Sektion Humanitäre Politik und Migration (HUPO), der Abteilung Globalprogramm Migration und Entwicklung (GPMD) und der DEZA angegliedert sind.

Weitere personelle Kapazitäten verfügt das EDA für multilaterales Engagement im Migrationsbereich, indem EDA-Personal für die Teilnahme an migrationsbezogenen Initiativen und Prozessen innerhalb der UNO (High Level Dialogue on Migration, Menschenrechtsrat, UNHCR, OHCHR, OCHA, IOM) und in anderweitigen Migrationsforen (z.B. Global Forum on Migration and Development) abbestellt werden kann.

2.2.3 Ressourcen WBF

Auch das WBF verfügt über finanzielle Mittel aus den für die internationale Zusammenarbeit relevanten Rahmenkrediten (vgl. Tabelle 4). Diese betragen für die Jahre 2012-2016 zwischen 281 und 378 Mio. CHF/a. Spezifisch der Migrationsaussenpolitik zugeordnet werden im WBF keine finanziellen oder personellen Ressourcen.

Rahmenkredite WBF [in Mio.CHF/a]	2012	2013	2014	2015	2016
Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit	209	228	255	285	294
Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS	72	79	81	82	84
TOTAL	281	307	336	367	378

Tabelle 4: Finanzielle Mittel WBF (Quellen: Bundesrat, 2008a, 2010, 2011b, 2012)

2.2.4 Ressourcen der Migrationsaussenpolitik insgesamt

Die über alle Departemente insgesamt für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung stehenden Mittel werden von der Mehrheit der Befragten als ausreichend angesehen. Die Aufwendungen für die 250 Stellenprozent für den Sonderbotschafter und sein Team werden von EJPD und EDA gemeinsam getragen. Sofern mehr Mittel gefordert werden, dann primär unter Berufung auf den Auftrag des eigenen Departements oder des eigenen Amts. Einzelne Interviewte des EJPD kritisieren die Ressourcenverteilung dahingehend, dass die organisatorische Federführung im Migrationsbereich beim EJPD liege und dessen Aufgaben stetig wachsen würden, die personellen und finanziellen Ressourcen jedoch vorwiegend beim EDA angesiedelt seien.

Fazit des Evaluationsteams zu den Ressourcen

Verfügbarkeit von Ressourcen: 2012 bis 2016 standen für migrationsaussenpolitische Aktivitäten aller an der IMZ-Struktur beteiligten Departemente insgesamt ausreichend finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung.

Unterschiedliche Verteilung und Zurechenbarkeit: Kritischer zu werten ist die Tatsache der unterschiedlichen Formen der Mittelzusprache mit einem spezifischen und gleichzeitig als knapp wahrgenommenen Verpflichtungskredit für das EJPD einerseits und einer weniger eindeutigen Zurechenbarkeit der für die Migrationsaussenpolitik verfügbaren Ressourcen seitens von EDA und WBF.

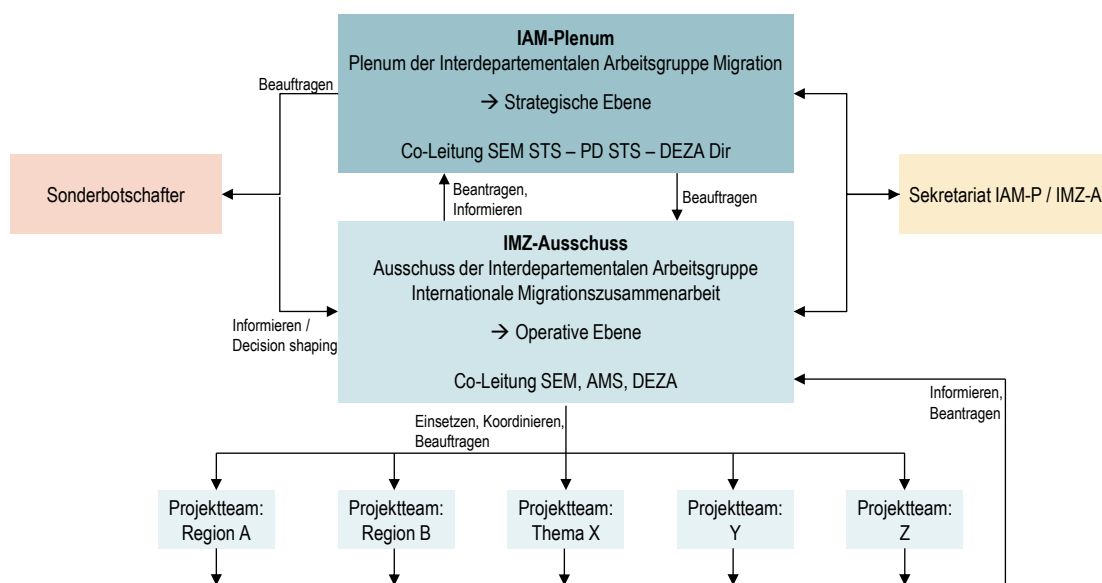
3 Analyse der Implementierung

3.1 IMZ-Struktur und Zusammensetzung der Gremien

3.1.1 Struktur der interdepartementalen Zusammenarbeit

Die IMZ-Struktur existiert in ihrer heutigen Form seit 2011. Die Struktur ist das Resultat einer verstärkten Institutionalisierung der interdepartementalen Zusammenarbeit, die über Anpassungen der bereits vorher bestehenden Zusammenarbeitsformen vorgenommen wurde. Die Anpassungen von 2011 sollten zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der IMZ-Struktur führen, indem eine einfachere Struktur etabliert, die strategischen und operativen Kompetenzen sowie die Kompetenzen der verschiedenen Gremien eindeutiger voneinander abgegrenzt und alle relevanten Bundesstellen in die IMZ-Struktur eingebunden wurden. Die strategische und höchste Ebene der IMZ-Struktur bildet seither das Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration (IAM-Plenum). Das operative Gremium der IMZ-Struktur ist der Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ-Ausschuss), der 2011 neu geschaffen wurde¹⁰. Sowohl dem IAM-Plenum als auch dem IMZ-Ausschuss angehängt wurde der Sonderbotschafter, der administrativ mit der DEZA affiliert ist. Die operative Umsetzung von Projekten findet in verschiedenen Arbeitsgruppen mit thematischem oder geografischem Fokus statt. Die administrative Unterstützung und Koordination der Arbeiten im Rahmen der IMZ-Struktur wird von einem Sekretariat gewährleistet.

Organigramm zur IMZ-Struktur



econcept

Figur 2: Organigramm der Struktur der interdepartementalen Migrationszusammenarbeit
Quelle: IMZ-Bericht 2011

¹⁰ Dieses neue operative Gremium ersetzte die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) und den Ausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Ausschuss).

Die 2011 etablierte IMZ-Struktur wird von einer grossen Mehrheit der Befragten als grundsätzlich notwendig und zweckmässig beurteilt. Insgesamt seien geeignete Gremien geschaffen und die richtigen Akteure einbezogen worden. Auch habe die Struktur mit ihren Gremien und Sitzungsgefässen dem früher vor allem «ad hoc» erfolgenden Informationsaustausch eine nachhaltige Form gegeben. Vereinzelt bezeichnen die Struktur jedoch als wenig flexibel, als zu gross oder gar als dysfunktional. Mit drei Ebenen, dem zugeordneten Sonderbotschafter und der Notwendigkeit der kontinuierlichen Abstimmung zwischen Arbeitsgruppen, IMZ-Ausschuss und IAM-Plenum sei sie schwerfällig. Als dysfunktional wird die IMZ-Struktur vereinzelt bezeichnet, weil sie einen grossen personellen Ressourcenaufwand verursache, ihr strategischer Output nicht den Erwartungen entspreche und die Entscheidungsfindung bei interdepartementalen Interessenskonflikten ausserhalb der IMZ-Struktur geschehe. Einzelne Befragte aus EDA und WBF verweisen zudem darauf, dass die Struktur auch zu Doppelspurigkeiten mit anderen interdepartementalen Zusammenarbeitsformen führe, so beispielsweise die Kooperation des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WE) des SECO und der DEZA im Rahmen gemeinsamer Strategien. Zudem wird von Befragten des EDA und des EJPD bemängelt, dass die zuständigen Bundesräte nicht strukturell an die IMZ-Struktur angebunden seien und damit der Einbezug der politischen Ebene fehle.

Position und Verankerung des Sonderbotschafters in der IMZ-Struktur werden von den Befragten kontrovers beurteilt. Während alle EDA-Befragten eine solche Funktion befürworten und stärken möchten und von WBF-Seite insbesondere auch ihr Wert im Sinne der in einer Person vereinigten Wissens betont wird, sind die interviewten Angehörigen des EJPD diesbezüglich gespalten. Begründet wird der Vorschlag eines Verzichts auf diese Funktion sowohl mit der Gefahr von Doppelspurigkeiten oder Widersprüchen zwischen der Arbeit des Sonderbotschafters und der IMZ-Gremien wie auch mit der starken Abhängigkeit des Sonderbotschafterpostens von der jeweils diesen Posten besetzenden Person resp. ihrer Kompetenzen, Persönlichkeit und Akzeptanz.

Fazit des Evaluationsteams zur interdepartementalen Struktur

Bedürfnis: Es besteht ein ausgewiesenes Bedürfnis der beteiligten Departemente zur institutionalisierten interdepartementalen Zusammenarbeit im Bereich der Migrationsausserpolitik – über die generell üblichen Instrumente von Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren hinaus.

Zweckmässigkeit: Die IMZ-Struktur mit ihren Gremien auf strategischer und operativer Ebene entspricht dem «State of the Art» und kann mit Ausnahme der Position des Sonderbotschafters, deren Verankerung in der IMZ-Struktur auch kritisch gewertet wird, als zweckmässig beurteilt werden. Der fehlende institutionalisierte Bezug der IMZ-Struktur zu den zuständigen Bundesräten/in ist jedoch anzumerken.

3.1.2 Zusammensetzung und Leitung der einzelnen Gremien

Ständigen Einsitz im IAM-Plenum und im IMZ-Ausschuss nehmen Angehörige von SEM, AMS, DEZA und SECO. Die drei erstgenannten Ämter und Direktionen teilen sich dabei sowohl im IAM-Plenum als auch im IMZ-Ausschuss jeweils tripartit die Leitung. Weitere Dienststellen der Bundesverwaltung werden – abhängig vom jeweils behandelten Thema – punktuell in die Arbeiten von IMZ-Ausschusses und Arbeitsgruppen einbezogen, so insbesondere das Bundesamt für Polizei (fedpol), die Direktion für Völkerrecht (DV), die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA), das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Grenzwachtkorps (GWK). Formell sind sowohl IAM-Plenum als auch IMZ-Ausschuss durch ranghohe Verwaltungsmitglieder besetzt. Die meisten Dienststellen bezeichnen führende Direktions- und/oder Abteilungsmitglieder für die Mitarbeit in diesen Gremien.

Grundsätzlich wird die Meinung geäußert, dass mit diesen Dienststellen sowie den von ihnen bezeichneten Gremiumsmitgliedern die wichtigsten Akteure – zumindest formell – involviert seien. Die verschiedenen IMZ-Gremien seien grundsätzlich richtig besetzt sowohl in Bezug auf die berücksichtigten Dienststellen als auch betreffend die Hierarchiestufe. Auch sei es der Zusammenarbeit in der IMZ-Struktur sehr dienlich, dass sich Personen teilweise auf unterschiedlichen Ebenen der Struktur engagierten, indem sie im IMZ-Ausschuss und in Arbeitsgruppen vertreten sind. Kritisiert wird, dass die Sitzungsteilnahme oft an den/die Stellvertreter/in delegiert werde. Dies sei zwar nicht dem Output abträglich, schmälere aber die Bedeutung der IMZ-Struktur und erschwere die Zusammenarbeit. Seitens des EJPD wird zudem das Ungleichgewicht in den Vertretungen der beiden federführenden Departemente beanstandet, indem insbesondere die Leitungen des IAM-Plenums und des IMZ-Ausschusses von zwei Dienststellen des EDA und lediglich einer Dienststelle des EJPD besetzt seien und in allen Gremien DEZA- und AMS-Angehörige gegenüber SEM-Vertretern/innen tendenziell übervertreten seien. Das EJPD würde deshalb eine Rückkehr zur paritätischen Leitung begrüßen – dies insbesondere beim IAM-Plenum.

Die Zusammensetzung und Leitung der einzelnen Gremien in den Jahren 2011 bis 2016 lässt sich wie folgt weiter ausführen:

Zusammensetzung IAM-Plenum

Der Vorsitz des IAM-Plenums war in den Jahren 2011-2013 paritätisch organisiert und abwechslungsweise jeweils beim EJPD und dem EDA. Seit 2014 gibt es eine tripartite Leitung des IAM-Plenums durch den Staatssekretär SEM, den Staatssekretär EDA sowie den Direktor der DEZA (Protokolle des IAM-Plenums). Neben den drei Leitungspersonen sind die Staatssekretärin SECO und der Sonderbotschafter zur Mitwirkung eingeladen. In den vergangenen Jahren waren somit folgende Personen im IAM-Plenum vertreten:

- Mario Gattiker, Staatssekretär SEM, EJPD
- Yves Rossier, Staatssekretär und Direktor PD, EDA
- Manuel Sager, Direktor der DEZA, EDA

- Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, Staatssekretärin SECO, WBF
- Eduard Gnesa, Sonderbotschafter

Der Einbezug des SECO auf strategischer Ebene wird unterschiedlich gewertet. Von einzelnen interviewten Personen wird er hinterfragt, da Migration nicht das Kerngeschäft des SECO sei. Andere Befragte erachten diesen Einbezug vor dem Hintergrund des «Whole of Government Approach» aber als relevant.

Zusammensetzung IMZ-Ausschuss

Ständig vertreten im IMZ-Ausschuss sind Mitarbeitende des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit des SEM, der DEZA, der AMS, des Leistungsbereichs WE im SECO sowie der Sonderbotschafter. Die drei erstgenannten Abteilungen teilen sich tripartit die Co-Leitung des Ausschusses. Neben den drei Abteilungen sind zahlreiche weitere Dienststellen punktuell an Sitzungen des Ausschusses präsent. Im Zeitraum zwischen Februar 2011 und Juni 2016 sandten folgende weitere Dienststellen Mitarbeitende ab (alphabetisch):

- EDA, Abteilung Amerikas (AAM)
- EDA, Abteilung Asien und Pazifik (AAP)
- EDA, Abteilung Europa, Zentralasien, Europarat, OSZE (AEZEO)
- EDA, Abteilung Mittlerer Osten und Nordafrika (AMON)
- EDA, Abteilung Subsahara-Afrika und Frankophonie (ASAF)
- EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA)
- EDI, Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- EFD, Grenzwachtkorps (GWK)
- EJPD, Bundesamt für Polizei (fedpol)
- VBS, Nachrichtendienst des Bundes (NDB)
- WBF, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

Die Grösse des IMZ-Ausschusses wird kontrovers beurteilt: Teilweise wird der Ausschuss für die Wahrnehmung seiner Aufgaben als zu gross bewertet. Gleichzeitig wird die Grösse des Gremiums als wertvolle und einzige Möglichkeit betrachtet, alle relevanten Akteure miteinzubeziehen. Immer wieder wird dabei die grosse Bedeutung des Einbezugs auch des SECO auf dieser Ebene betont. Dass ein Teil der EDA-Vertreter/innen im IMZ-Ausschuss der Rotation unterliegt, wird als grosses Hindernis für eine nachhaltige Zusammenarbeit gewertet. Vereinzelt wird auch kritisiert, dass die Personen im IMZ-Ausschuss nicht immer jene Mitarbeiter/innen der Departemente seien, mit denen im Alltagsgeschäft tatsächlich zusammengearbeitet werde.

Zusammensetzung Arbeitsgruppen

In den Arbeitsgruppen werden – je nach inhaltlichem Schwerpunkt – Vertreter/innen von Dienststellen einbezogen, die Spezialisten/innen seien. Die Arbeitsgruppen seien somit jeweils richtig besetzt, um ihre Aufgaben lösen zu können.

Sonderbotschafter

Die Position des (ersten) Sonderbotschafters wird von Eduard Gnesa, dem früheren Direktor des Bundesamtes für Migration, besetzt. Diese Funktion wurde ihm 2009 vom Bundesrat verliehen. Seit 2011 ist seine Position in die IMZ-Struktur integriert. Eduard Gnesa wird von allen Seiten für seine Tätigkeit als Sonderbotschafter gelobt. Die Besetzung dieses Postens durch ihn sei ein Glücksfall – und dies sowohl mit Blick auf eine kohärente Migrationsaussenpolitik als auch bezüglich der Rolle, die er in der IMZ-Struktur spielen könne. Angesichts seiner für 2017 bevorstehenden Pensionierung wird vor allem seitens des EJPD befürchtet, dass keine Person mit vergleichbarer Kompetenz, Akzeptanz und spezifischem Netzwerk als Nachfolger gefunden werden könne. Die Frage der Besetzung des Postens wird beim EJPD eng verknüpft mit der Berechtigung der Existenz eines solchen Postens. Seitens EDA wird die Wichtigkeit eines Sonderbotschafters betont, vereinzelt aber auch kritisch angemerkt, dass der Sonderbotschafter für das Funktionieren der Struktur bisher zentral war und die Zukunft weisen müsse, inwiefern die Struktur auch ohne seine Person funktionieren könne.

Fazit des Evaluationsteams zur Zusammensetzung der Gremien

Zielführende Zusammensetzung: Die Zusammensetzung der Gremien der IMZ-Struktur ist grundsätzlich zielführend und stellt sicher, dass die zur Bearbeitung der anvertrauten Fragestellungen benötigten fachlichen und entscheidungsbezogenen Kompetenzen auf den richtigen Ebenen der IMZ-Struktur vorhanden sind. Verstärktes Augenmerk erfordern die ungleiche Vertretung der Departemente, das geringere Engagement des SECO sowie die Grösse des IMZ-Ausschusses in Anbetracht von Aufgaben, die über einen reinen Informationsaustausch hinausgehen.

Ambivalente Stellvertretungen: Stellvertretungen garantieren, dass die benötigten zeitlichen Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, reduzieren aber gleichzeitig den Status von Gremien.

3.2 Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

AKV des IAM-Plenums

Das IAM-Plenum ist gemäss dem 2011 erteilten Auftrag hauptverantwortlich für die strategische Koordination im Rahmen der IMZ-Struktur (IMZ Bericht 2011, S. 17f.). Es orientiert sich dabei an den migrationspolitischen Prioritäten und Zielsetzungen des Bundesrates und der Departemente und definiert sowohl die Prioritäten der Integrationspolitik als auch der Migrationsaussenpolitik. Mit Bezug auf letztere obliegt dem IAM-Plenum die Genehmigung regionaler oder länderspezifischer Strategien, die Wahl der Partnerstaaten für operative Programme, die Bestimmung der Länderliste für ein koordiniertes Engagement in der Migrationsaussenpolitik sowie Entscheide zur schweizerischen Position im Rahmen des regionalen und internationalen Migrationsdialoges. Das IAM-Plenum beauftragt den IMZ-Ausschuss mit der Umsetzung seiner Beschlüsse und Vorgaben und legt

zudem die Grundzüge des Engagements des Sonderbotschafters fest. Im Zuge der Bilanz 2016 wurde der Auftrag des IAM-Plenums dahingehend ergänzt, dass es in seiner Verantwortlichkeit liege, die Prioritäten für und die Erwartungen an eine engere interdepartementale Koordination festzulegen und klar zu kommunizieren (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3).

Das Mandat des IAM-Plenums wird grundsätzlich als stufengerecht und zweckmässig eingeschätzt. Allerdings nehme das IAM-Plenum seine Aufgaben und Zuständigkeiten bisher nur unvollständig wahr. Das Gremium verabschiedet den jährlichen Tätigkeitsbericht, die IMZ-Jahresziele und Strategien, die ihm von den Arbeitsgruppen vorgelegt werden. Ebenso beauftrage es den IMZ-Ausschuss, sich spezifischer Themen anzunehmen. Darüber hinaus diene es, wie immer wieder betont wird, vorwiegend dem Informationsaustausch. Seinen strategischen Aufgaben komme das IAM-Plenum zu wenig nach. Dies bestätigen auch die Mitglieder des IAM-Plenums selber. Dazu fehlten ein klares Pflichtenheft, wie auch Klarheit zur Frage, welche Entscheidungen und Entscheidungsgrundlagen dem IAM-Plenum von den operativen Gremien vorzulegen seien. Verschiedentlich wird von Befragten vorgebracht, dass für eine optimierte Tätigkeit des IAM-Plenums die Zusammenarbeit zu verbessern sei. Für eine bessere Erfüllung seiner Aufgaben müsse seitens der operativen Gremien Entscheidungsbedarf konkreter bezeichnet und geeignete Entscheidungsgrundlagen vorbereitet werden. Zudem müsste sich das IAM-Plenum öfters treffen und von seinen Mitgliedern, die heute teilweise Stellvertretungen entsenden, auch als relevant angesehen werden (vgl. auch Kapitel 3.3.1).

AKV des IMZ-Ausschusses

Der IMZ-Ausschuss ist für die Koordination der Umsetzung der Beschlüsse und operativen Vorgaben des IAM-Plenums zuständig (IMZ-Bericht 2011, S. 18). Dazu gehören die Koordination der Umsetzung der operativen Aspekte im Bereich der Migration und der verschiedenen Instrumente der Migrationsausserpolitik. Weiter obliegt es dem IMZ-Ausschuss, zum Reflexionsprozess des für die Strategie zuständigen IAM-Plenums beizutragen und strategische Entscheidungsgrundlagen vorzubereiten. Dabei kann er auch Vorschläge für neue Engagements oder Instrumente unterbreiten. Zudem ist der IMZ-Ausschuss sowohl für das Einsetzen der thematischen und geografischen Arbeitsgruppen, für die Festlegung von Vorsitzen und ebenso für die Überwachung und das ordnungsgemässe Funktionieren der Arbeitsgruppen zuständig. Schliesslich ist es sein Auftrag, «die Koordination der finanziellen Verpflichtungen der verschiedenen Bundesstellen im Rahmen der prioritären Programme» sicherzustellen (IMZ-Bericht 2011, S. 18).

Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten des IMZ-Ausschusses werden generell als zweckmässig bezeichnet, allerdings würden sie den Auftrag nur grob umschreiben. Die Verantwortlichkeiten würden somit nicht in allen Aufgabenbereichen gleich vollständig wahrgenommen. Insbesondere die Vorbereitung strategischer Entscheide wird seitens befragter IAM-Plenumsmitglieder als ausbaufähig beurteilt. Befragte Mitglieder des IMZ-Ausschusses führen an, dass an den Sitzungen zu viel informiert und ausgetauscht würde und zu wenig strategische Diskussionen geführt würden – dies insbeson-

dere bei interdepartementalen Interessenskonflikten. Dies sei aber seit Anfang 2016 im Nachgang zur Bilanz nun insofern angepasst worden, als dass sich der IMZ-Ausschuss weniger dem Informationsaustausch und verstärkt der Diskussion strategischer Fragen widme. Damit würden nicht zuletzt bessere Grundlagen für strategische Entscheidungen durch das IAM-Plenum bezweckt.

AKV des Sonderbotschafters

Wichtiges Ziel der Ernennung des Sonderbotschafters im Jahr 2009 war es, departementsübergreifend die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration voranzutreiben (EJPD, 2009). Der Sonderbotschafter sollte insbesondere den sich im Aufbau befindlichen «Whole of Government Approach» vertiefen. Dabei ist er für die Vertretung der Schweiz und der verschiedenen Bundesämter gegenüber bilateralen Partnern/innen sowie internationalen und regionalen Gremien zuständig und setzt die migrationsausserpolitischen Instrumente entsprechend um. Er übernimmt damit auch repräsentative Aufgaben auf hoher Ebene, so z.B. Delegationsleitungen, Leitungen von politischen Dialogen und Treffen mit Partnerländern. Der Posten des Sonderbotschafters wurde 2011 in die IMZ-Struktur integriert. Seither werden die Grundzüge der Tätigkeiten des Sonderbotschafters durch das IAM-Plenum und konkrete Projekte durch den IMZ-Ausschuss vorgegeben (IMZ-Bericht 2011, S. 18). So wurde der Sonderbotschafter mit der Leitung der Strategischen Arbeitsgruppe Mittelmeer (SAM) beauftragt und war für «die Entwicklung und die Umsetzung einer kohärenten aussenpolitischen Strategie der Schweiz zum Umgang mit der Zuwanderung über die zentrale Mittelmeerregion unter Einbezug der entsprechenden EU Strategie» zuständig. Ebenfalls zu seinen Pflichten gehört es, sich sowohl im IAM-Plenum als auch im IMZ-Ausschuss bei der Formulierung von Beschlüssen zu beteiligen. Allerdings fehle ihm dabei die «institutionelle Gravitas», da er nicht in die Linie – weder der IMZ-Struktur noch eines Departements – eingebunden sei.

Der Auftrag des Sonderbotschafters wird von den Befragten seitens EDA und EJPD ambivalent wahrgenommen. Die Aufgaben des Sonderbotschafters gemäss Pflichtenheft seien sehr breit und wenig präzise formuliert. Das Pflichtenheft beinhalte zudem viele Aufgaben, aber wenig Entscheidungskompetenzen. Diese Kombination ermögliche aber im Gegenzug eine grosse Freiheit in der Erfüllung seiner Aufgaben. Diese Freiheit, sich auf allen Ebenen der IMZ-Struktur zu bewegen, schaffe Mehrwert. Zudem könne der Sonderbotschafter oft eine «Scharnierfunktion» wahrnehmen oder «Brückenbauer» spielen, womit bisherige Schwächen der IMZ-Struktur im Bereich der Konfliktaustragung kompensiert würden. Von vielen Befragten anerkannt wird auch die Bedeutung des Sonderbotschafters in der Wahrnehmung von multilateralen Aufgaben. In diesem Bereich sei es insbesondere auch wichtig, dass die Person eine interdepartementale Rolle einnehmen könne. Im Falle eines Verzichts auf den Sonderbotschafterposten wird durchwegs anerkannt, dass bei der Erfüllung gewisser operativer Aufgaben, insbesondere auf multilateraler Ebene, eine Lücke entstehen würde, die es anderweitig zu kompensieren gälte.

AKV der Arbeitsgruppen

Hauptaufgabe der Arbeitsgruppen ist die Koordination und Umsetzung der Projekte in einem Land, einer Region oder zu einer Thematik. Dabei werden die schweizerischen Positionen zu einer Thematik oder zu einem Engagement in einem multilateralen Gremium von der jeweiligen Arbeitsgruppe konsolidiert und anschliessend durch den IMZ-Ausschuss oder das IAM-Plenum genehmigt (IMZ-Bericht 2011, S. 18f.). Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Arbeitsgruppen generell werden von den befragten Personen nicht in Frage gestellt resp. als zweckmässig bezeichnet. Sie seien mit Blick auf die operative Aufgabe ausreichend definiert. Die Aufträge an einzelne Arbeitsgruppen seien jedoch nicht immer klar.

Fazit des Evaluationsteams zu den AKV

Eindeutigkeit und Zweckmässigkeit der AKV: Die im IMZ-Bericht 2011 umschriebenen Aufträge an die einzelnen Gremien sind grundsätzlich als zweckmässig und stufengerecht zu erachten. Die dort formulierten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten werden jedoch insbesondere auf Ebene des Plenums nur unvollständig erfüllt und bleiben auch für die übrigen Gremien in vielerlei Hinsicht sehr breit und vage. Für das IAM-Plenum und den IMZ-Ausschuss fehlen klare Mandate.

3.3 Zusammenarbeitsmethoden und Prozesse

3.3.1 Zusammenarbeit in den einzelnen Gremien

Eine wichtige Koordinationsfunktion innerhalb der gesamten IMZ-Struktur übernimmt das IMZ-Sekretariat. Es gewährleistet die administrative Unterstützung und Koordination des IMZ-Ausschusses und des IAM-Plenums. Das Sekretariat ist für die Organisation und das Protokoll von Sitzungen sowie die Verwaltung der Dokumentation verantwortlich. Es setzt sich aus je einer Fachperson von SEM, DEZA und AMS zusammen. Die Mitglieder des IMZ-Sekretariats treffen sich regelmässig und würden dabei die Arbeiten des IMZ-Ausschusses und IAM-Plenums koordinieren und vorantreiben, indem sie bspw. die Sitzungsgagenden festlegten oder die Ausarbeitung der Ziele und Tätigkeitsberichte vorbereiteten. Die Inputs des IMZ-Sekretariats würden im Weiteren über die Co-Leitung in den IMZ-Ausschuss gelangen. Die Arbeit des Sekretariats wird positiv wahrgenommen und als wertvoll empfunden. Kritik an der Sitzungsgestaltung gab es in der Vergangenheit vor allem dahingehend, dass der Fokus der Sitzungen zu stark auf der gegenseitigen Information gelegen habe und zu selten Entscheidungen getroffen worden seien. Die Sitzungsgagenda des IMZ-Ausschusses wurde deshalb 2016 angepasst (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3). Seither werden 1-2 Fokusthemen und insgesamt weniger Traktanden für die einzelnen Sitzungen vorgesehen als zuvor. Insbesondere werden Traktanden behandelt, zu denen Entscheide anstehen bzw. deren Information von grosser Trag-

weite ist.¹¹ Informationsbeiträge fürs Protokoll sind neu vorgängig und schriftlich einzureichen, damit die Zeit für den Informationsaustausch während den Sitzungen auf ein Minimum gesenkt werden kann.

Zusammenarbeit im IAM-Plenum

Das IAM-Plenum traf sich in den Jahren 2011 und 2012 zweimal jährlich, seit 2013 einmal jährlich (IAM-Plenum, 2011-2015, Protokolle). Dabei handelte es sich jeweils – wie auch aus den Gesprächen und Protokollen hervorgeht – um eine jährliche Arbeitssitzung über Mittag im Dezember.

Traktandiert sind an den Sitzungen jeweils ein Rückblick zu den Aktivitäten und multilateralen Konferenzen des zu Ende gehenden Jahres sowie zum aktuellen Stand in den Regionen. Weiter werden die End Term Review und die IMZ-Jahresziele genehmigt, letzteres ohne vertiefte Diskussion. Darüber hinaus wird jährlich der IMZ-Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates verabschiedet. Oft werden zudem die aktuelle Migrationslage, der IMZ-Kredit oder spezifische Punkte der interdepartementalen Zusammenarbeit (Bsp. Migrationspartnerschaften und weiteres migrationsausserpolitisches Engagement in spezifischen Ländern) behandelt. Auch regionale Strategien, die in der jeweiligen Arbeitsgruppe erarbeitet wurden, oder Aufträge an Arbeitsgruppen zur Bearbeitung eines Themas wurden mehrfach vom Plenum verabschiedet (IAM-Plenum, 2011-2015, Protokolle).

Der Sitzungsrythmus wird von zahlreichen Befragten als zu gering betrachtet, da in dieser Form lediglich ein Informationsaustausch erreicht, nicht aber strategische Entscheide gefällt werden können. Weiter wird darauf verwiesen, dass sich das IAM-Plenum im Rahmen eines Mittagessens treffe und sich einzelne Mitglieder häufig vertreten liessen. Damit könne das Gremium seinem strategischen Auftrag nicht zielführend nachkommen.

Zusammenarbeit im IMZ-Ausschuss

Der IMZ-Ausschuss tagte in den Jahren 2011-2015 jeweils sechsmal jährlich. Die Sitzungen wurden unter der Co-Leitung von AMS, DEZA und SEM durchgeführt (IMZ-Ausschuss, 2012-2015, Protokolle). Seit 2016 finden nur noch viermal jährlich Sitzungen des gesamten IMZ-Ausschusses statt. Neu finden zusätzlich ein- bis zweimal jährlich (Frühling und Herbst) Sitzungen der IMZ-Co-Leiter/innen zu einem spezifischen Thema statt. Die Sitzung im Herbst dient insbesondere der Vorbereitung des Treffens des IAM-Plenums. In den Treffen des IMZ-Ausschusses hat seit 2016 das SEM bei zwei Sitzungen, die AMS und DEZA bei je einer Sitzung den Vorsitz. Bei den zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen der Co-Leitung haben je einmal das EJP/SEM und einmal das EDA/AMS oder die DEZA den Vorsitz (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3). Die neue Aufteilung der Ausschuss-Sitzungen und das neu geschaffene Sitzungsgefäss der Co-Leiter/innen werden insgesamt positiv wahrgenommen. Die Sitzungen der Co-Leiter/innen werden insofern als gewinnbringend beurteilt, dass im Vergleich zu den Sitzungen des gesamten IMZ-Ausschusses der Fokus verstärkt auf die Diskussion der Stra-

¹¹ Da künftig verstärkt auch weitere Bundesstellen einbezogen werden sollen, sind zudem für die Zukunft auch Themenfenster vorgesehen, während welcher eine andere Bundesstelle ein spezifisches Thema aus ihrer Arbeit vorstellt.

tegie und aktueller Interessenkonflikte zwischen den Departementen gelegt werden könne. Weiter zeige sich, dass in dieser Zusammensetzung besser diskutiert und entschieden werden könne. An den Sitzungen des gesamten IMZ-Ausschusses nahmen oft 20 bis 30 Personen teil, von denen viele nicht regelmässig anwesend seien, weil für sie relevante Themen nur punktuell behandelt würden. Hinzu komme, dass einzelne Dienststellen häufig Stellvertreter/innen der eigentlich bezeichneten Ausschuss-Mitglieder absenden würden. Dies alles erschwere sowohl Diskussionen als auch Entscheide.

Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen

Die Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen war nicht Gegenstand dieser Evaluation.

Fazit des Evaluationsteams zur Zusammenarbeit in den Gremien

Zweckmässigkeit der Zusammenarbeitsmethoden: Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gremien der IMZ-Struktur ist durch das IMZ-Sekretariat gut koordiniert. Die neu eingeführte Aufteilung des Sitzungsvorsitzes sowie die Sitzungen der Co-Leitungen auf Ebene des IMZ-Ausschusses sind förderlich für Diskussion und Entscheide und damit als zweckmässig zu beurteilen. Das IAM-Plenum kann seinem Auftrag im Rahmen der aktuell abgehaltenen jährlichen Sitzung nicht nachkommen.

3.3.2 Planungs- und Berichterstattungsprozesse

Prozesse wurden innerhalb der IMZ-Struktur vor allem zur Planung und Rechenschaftslegung bezüglich der gemeinsamen Aktivitäten etabliert. Eine Planung der gemeinsamen Arbeiten im Bereich der Migrationsaussenpolitik erfolgt primär in Form der Festlegung jährlicher Ziele. Diese Jahresziele werden durch die beteiligten Ämter gemeinsam entwickelt. Die Ausarbeitung der Ziele erfolgte zu Beginn sehr stark bottom-up. 2012 fand sie in Form eines Workshops mit Beteiligung des BFM, der AMS, der DEZA, des SECO und des Sonderbotschafters statt, wobei die Jahresziele im Anschluss im IMZ-Ausschuss beraten und verabschiedet sowie abschliessend durch das IAM-Plenum mit gewissen Änderungen genehmigt wurden. Die Jahresziele 2013-2015 seien hauptsächlich aus den Arbeitsgruppen hervorgegangen und anschliessend jeweils vom IMZ-Ausschuss diskutiert und verabschiedet sowie durch das IAM-Plenum genehmigt worden. Dieser Prozess wurde 2016 mit Blick auf die Entwicklung von strategischeren Zielen angepasst. Seither wird zwischen Jahreszielen für den IMZ-Ausschuss und solchen für die Arbeitsgruppen unterschieden – dies mit der Absicht, strategischere Ziele für den IMZ-Ausschuss zu formulieren (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3). Die Definition der Jahresziele des IMZ-Ausschusses erfolge nun durch die Mitglieder des IMZ-Sekretariats. Vor ihrer Verabschiedung und Genehmigung durch IMZ-Ausschuss und IAM-Plenum werden die Ziele den Arbeitsgruppen zur Stellungnahme vorgelegt. Die Arbeitsgruppen definieren anschliessend auf der Grundlage der Jahresziele des IMZ-Ausschusses die Ziele für ihre eigenen Arbeiten.

Die Überprüfung der Zielerreichung fand 2012-2015 jeweils im 4. Quartal in Form eines End Term Review zu den Jahreszielen statt. Seit 2016 informieren zusätzlich zum End

Term Review die Arbeitsgruppen Focal points 1-2 Mal jährlich den IMZ-Ausschuss über den Stand der Zielerreichung (IMZ-Ausschuss, 2012-2015, Jahresziele; SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3). Zuhanden der Berichterstattung des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik wird zudem im Rahmen der IMZ-Struktur jährlich ein Tätigkeitsbericht verfasst. Dieser Bericht legt primär die Aktivitäten und die Umsetzung der unterschiedlichen Instrumente dar. Dabei fokussiert er auf die Ziele für das jeweilige Jahr. Die Befragten nehmen den Tätigkeitsbericht unterschiedlich wahr. Mehrere Befragte unterstreichen seinen Wert, indem er die einzige formelle Schnittstelle zum Bundesrat darstelle. Auch zur Rechenschaftslegung über die erfolgten Aktivitäten und für die Information im Parlament sei er zweckmässig. Andere Befragte bemängeln, der Bericht beschreibe primär die unterschiedlichen Aktivitäten und sei nicht für die Zukunft richtungsweisend. Ab Berichtsjahr 2016 sollen die Tätigkeitsberichte deshalb nicht mehr vorwiegend die Aktivitäten der Arbeitsgruppen behandeln, sondern verstärkt den Fokus auf die Herausforderungen und Schwerpunkte der Schweiz im Migrationsbereich setzen. Ebenfalls soll der Redaktions- und Konsultationsprozess gestrafft werden, damit der Bericht künftig aussagekräftiger werde (SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz, S. 3). Für die Ausarbeitung und Koordination der Berichte nehme wiederum das IMZ-Sekretariat eine bedeutende Rolle ein, wohingegen der IMZ-Ausschuss und das IAM-Plenum den Bericht primär absegneten. Die Beiträge des SECO werden durch dessen Vertreterin im IMZ-Ausschuss SECO-intern koordiniert.

Fazit des Evaluationsteams zu den Planungs- und Berichterstattungsprozessen

Etablierte Planungs- und Berichterstattungsprozesse: Zur Planung und Berichterstattung im Rahmen der IMZ-Struktur und gegenüber dem Bundesrat konnten funktionierende Prozesse etabliert werden. Die 2016 vorgenommenen Anpassungen des Prozesses zur Definition der Jahresziele sind im Hinblick auf verstärkt strategische Ziele positiv zu beurteilen. Entsprechende Anpassungen in der Berichterstattung lassen sich noch nicht näher einschätzen.

4 Analyse des Outputs

4.1 Strategische Ausrichtung und Steuerung

4.1.1 Übergeordnete Steuerung der Migrationsaussenpolitik

Mit Blick auf die strategische Steuerung der Migrationsaussenpolitik schöpft die IMZ-Struktur ihr Potenzial heute noch nicht aus. Die IMZ-Struktur wird von vielen Befragten aus allen Departementen als zu wenig strategisch wahrgenommen. Dabei wird die in der Struktur vorhandene strategische Substanz, die sich insbesondere in der jährlichen Definition gemeinsamer strategischer Ziele des IMZ-Ausschusses niederschlägt sowie in der Arbeit der Arbeitsgruppen vorhanden sei, vielfach sehr positiv gewürdigt (vgl. Kapitel 4.1.2). Bemängelt wird aber, dass wesentliche Richtungs- oder Grundsatzentscheide (Bsp. in der Frage der Konditionalität sowie Interessenskonflikten zwischen den Departementen) nicht im Rahmen der IMZ-Struktur bearbeitet würden und bisher kaum Beschlüsse aus der IMZ-Struktur hervorgegangen seien, welche die grundsätzliche Stossrichtung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik bestimmen würden. Ebenso fehle eine Gesamtplanung mit längerfristigen Zielen und Prioritäten sowie prospektiven Überlegungen zur Weiterentwicklung in den relevanten Themen. Es gäbe infolgedessen kein gemeinsames Verständnis darüber, wo man im Bereich der Migrationsaussenpolitik in fünf Jahren stehen wolle.

Dieses Manko an übergeordneter strategischer Steuerung wird in erster Linie darauf zurückgeführt, dass entsprechende Vorgaben des Bundesrats, der Departementchefs und/oder der Staatssekretäre fehlten. Die zuständigen Bundesräte sind nicht strukturell angebunden. Vor allem in der Pflicht gesehen wird deshalb unter Verweis auf die 2011 neu eingeführte Struktur das IAM-Plenum. Dieses Gremium – so die beinahe einhellige Ansicht der Befragten inklusive der Plenumsmitglieder selber – sei bisher kein strategisches Gremium gewesen, welches die schweizerische Migrationsaussenpolitik gemäss seinem 2011 formulierten Auftrag definiere und strategisch wesentliche Entscheide fälle. Auch sei es in der heute implementierten Form zu schwach, um eine strategische Steuerung der nachgelagerten Ebenen der IMZ-Struktur auszuüben. Vielmehr genehmige es die von IMZ-Ausschuss und Arbeitsgruppen definierten Ziele diskussionslos. Hinzu komme, dass sich das IAM-Plenum im Jahresablauf sehr spät mit den ihm vorgelegten jährlichen Zielen auseinandersetze, zu einem Zeitpunkt, zu dem die Planung der Umsetzung dieser Ziele schon weit fortgeschritten sei.

Die IMZ-Struktur mit ihren heutigen Gremien auf strategischer und operativer Ebene wird trotz des festgestellten Defizits an übergeordneter strategischer Steuerung von den Beteiligten nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Viele befragte Mitglieder der IMZ-Gremien teilen die Ansicht, dass die Struktur grundsätzlich die richtigen Gefässe zur Ausübung strategischer Steuerung aufweise. Dabei wird ergänzend zur Notwendigkeit eines strategisch gestärkten IAM-Plenums auch auf die wichtige Funktion des IMZ-Ausschusses und der Arbeitsgruppen verwiesen. Dieses Gremium erarbeite heute jährlich die strategischen

Oberziele und könne mit seinem zentralen Wissen zu den anstehenden Themen auch zur Vorbereitung übergeordneter Ziele wesentliche Beiträge leisten. Vereinzelt fordern Befragte zudem einen regelmässigeren strukturierten Austausch zwischen IAM-Plenum und den zuständigen Bundesräten. Umstritten wahrgenommen wird die Aufgabe des Sonderbotschafters. Seine Rolle wird unter Verweis auf den heutigen Sonderbotschafter insofern positiv gewürdigt, als dass er Anliegen zusammenbringen und auf Verständigung hinwirken könne und damit strategische Diskussionen erleichtere. Andere Interviewte in EDA und EJPD sehen die Notwendigkeit solcher Interventionen bei einer verstärkt auf strategischer Steuerung ausgerichteten IMZ-Struktur nicht mehr und stellen darum – insbesondere seitens des EJPD – die Weiterführung einer entsprechenden Position in Frage.

4.1.2 Definition strategischer Ziele und Prioritäten

Das hauptsächlich strategische Extrakt der heutigen IMZ-Struktur bilden die jährlich erneuerten Ziele des IMZ-Ausschusses. Seit dem Inkrafttreten der neuen Struktur im Februar 2011 wurden in rund 15 Bereichen Jahresziele definiert. Inhaltlich variierten diese Ziele, in denen verschiedene Befragte von EDA und EJPD viel strategische Substanz vereinigt sehen, über die Jahre hinweg nur geringfügig (vgl. Tabelle 5). Die Mehrheit der Ziele behielt über den gesamten Zeitraum Relevanz. Angepasst wurden sie jedoch insofern, als dass die zu Beginn detaillierten, stark an operativen Arbeiten orientierten Zielformulierungen inzwischen stärker auf strategische Ziele kondensiert wurden. Umfasste der Zielkatalog 2015 noch über 30 Ziele inklusive weitergehender Hinweise zu Meilensteinen und Aktivitäten, wurden für 2016 nur noch 13 sogenannte strategische Oberziele vorgegeben. Verschiedene Befragte werten diese Konzentration auf wenige, wesentliche Ziele, mit Blick auf die Ausübung strategischer Steuerung als positiv. Damit würden die Ziele noch verstärkt den Charakter strategischer Ziele erhalten.

Bereich	Ziele / Oberziele	Jahr
Kohärenz Migrationsaussenpolitik		
Verknüpfung mit anderen Politikbereichen	Verknüpfung der Migrationsaussenpolitik mit weiteren aussen- und aussenwirtschaftspolitischen Dossiers im Sinne einer Verbesserung der Zusammenarbeit im Rückkehrbereich: Dialog mit Parlament, Erstellung und Umsetzung Länderliste Rückkehr	2012, 2014, 2015, 2016
Öffentlichkeitsarbeit	Verstärkte Kommunikation bezüglich Migrationsaussenpolitik der Schweiz (Medienmitteilungen, Seminar)	2012, 2013
Internationaler und regionaler Migrationsdialog		
Internationaler Migrationsdialog	Global Forum on Migration and Development: Beteiligung, Vorbereitung, Position UN High-level Dialogue on Migration and Development 2013 inkl. Follow-up Engagement für eine Weiterentwicklung des internationalen Migrationsdialoges	2012-2016
	Beitrag zur Verbesserung der Schutzbedingungen bezüglich der grenzüberschreitenden Vertreibung infolge von Naturkatastrophen (Nansen-Initiative)	2013-2016
	Stärkung der rechtl. und polit. Rahmenbedingungen zum Schutz vertriebener Menschen, Migranten/innen und zur Wahrung und Förderung ihrer Menschenrechte	2016
	Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung im Bereich Migration	2014-2016
Regionaler Migrationsdialog	Budapestprozess	2013
	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)	2014-2016

Bereich	Ziele / Oberziele	Jahr
Bilaterale Migrationsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA		
Aufbau von Migrationsgouvernanz	Aufbau der Migrationsgouvernanz in Nord- und Westafrika und Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler kohärenter Migrationspolitiken: Nordafrika (insb. Algerien, Marokko), Westafrika, Nigeria, Korridor Naher Osten – Südasien	2012-2016
Migration und Schutz	Beitrag zu verbessertem Schutz und Zugang zur Grundversorgung verletzlicher Personen sowie zur Nutzung der Migration als Entwicklungsfaktor: Nord- und Westafrika	2012, 2013, 2015, 2016
Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Migrationsbereich		
Europäische Migrationspolitik	Unterstützung der Staaten an den Schengen-Aussengrenzen und der Staaten Südeuropas	2013-2016
	Beitrag zu einer koordinierten, europäischen Migrationsgouvernanz unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte der Migration	2013-2016
Migrationspartnerschaften		
Migrationspartnerschaften	Weiterführung der bestehenden Migrationspartnerschaften mit Ländern des Westbalkans, Nigeria, Tunesien	2012-2016
	Identifikation von Ländern/Regionen, bei denen die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) stärker mit der Prävention von erzwungener Migration verknüpft werden kann (Möglichkeit des Abschlusses neuer Migrationspartnerschaften)	2015, 2016
Externe Evaluation	Kommunikation der erfolgten externen Evaluation der Migrationspartnerschaften, Analyse der Evaluationsergebnisse, Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation	2015, 2016
Protection in the Region		
Erstaufnahme- und Transitstaaten	Unterstützung der Erstaufnahme- und Transitstaaten, insb. im Rahmen der Protection in the Region-Programme: im Horn von Afrika, Jemen, Sudan, Südsudan, Nahen Osten (Syrien, Jordanien, Libanon); Ausweitung auf Türkei und Irak evaluieren	2012-2016
Rückkehrhilfe und Strukturhilfe		
Resettlement	Regelmässigere und strategischere Nutzung der Möglichkeit zur Aufnahme von kleinen Flüchtlingsgruppen	2012
Rolle der Diaspora	Identifizierung/Thematisierung des Entwicklungspotentials der Diaspora für ihre Herkunftsländer sowie entsprechender Synergien mit regionalen, nationalen und lokalen Entwicklungsprogrammen	2012-2016
Personal		
Migrationsattachés	Gemeinsame Ausschreibung und Koordination der Rekrutierung und Ausbildung von Migrationsattachés	2012, 2013
IMZ-Struktur		
Controlling und Steuerung	Fortschrittskontrolle IMZ-Jahresziele, Periodische Überprüfung der Kreditlinien des SEM, DEZA und der AMS	2012

Tabelle 5: Bereiche, in denen für die Jahre 2012-2016 Jahresziele definiert wurden. Die teilweise feingliedrigten Ziele einzelner Jahre wurden zusammengefasst. (Quellen: IMZ-Ausschuss, 2012-2015, Jahresziele; Bundesrat, 2012, 2013, 2014, 2015a)

Wahrnehmung und Wirkung der Jahresziele bleiben insgesamt ambivalent. Die meisten Befragten seitens des EDA und des EJPD räumen ihnen im Hinblick auf die Abstimmung der beidseitigen Aktivitäten einen hohen Stellenwert ein. Auch wird mehrfach anerkannt, dass sich ihr strategischer Gehalt in den vergangenen Jahren gesteigert habe. Gleichzeitig wird jedoch immer wieder auch darauf verwiesen, dass die auf operativer Ebene jährlich erarbeiteten Ziele für eine übergeordnete strategische Steuerung nicht genügen und

grundsätzliche Prioritäten damit nur ungenügend bezeichnet würden. Als weiteres zentrales Defizit wird zudem betont, dass die Verständigung auf gemeinsame Ziele nur in einzelnen Bereichen funktioniere. Eine Einigung auf gemeinsame Ziele gelinge angesichts der eher schwerfälligen IMZ-Struktur und vielfach noch nötiger Verständigungsprozesse vor allem dann, wenn es sich um längerfristige Themen handle. Bei nicht übereinstimmenden Mandaten, divergierenden Interessen oder kurzfristigen Problemstellungen funktioniere die gemeinsame Planung nicht. Strategische Weichenstellungen würden in solchen Fällen zumeist ausserhalb der IMZ-Struktur stattfinden. Entsprechend gebe es in diesen Fällen keine gemeinsame Steuerung und würde nur ein Teil der Herausforderungen im Bereich der Migrationsaussenpolitik im Rahmen der IMZ-Struktur behandelt. Als Beispiele für ausserhalb der IMZ-Struktur behandelte Themen werden insbesondere migrationsaussenpolitische Fragen zu Eritrea und Marokko angeführt. Befragte Vertreter/innen des SECO betonen, dass für sie die eigenen längerfristigen Vorgaben entscheidend seien. Diese würden sich mit den Jahreszielen der IMZ-Struktur in manchen Bereichen überlappen.

Fazit des Evaluationsteams zur Definition strategischer Ziele und Prioritäten

Strategische Ausrichtung und Steuerung: Die IMZ-Struktur schöpft ihr strategisches Potenzial noch nicht aus. Es fehlen wesentliche Entscheide des IAM-Plenums zur Ausrichtung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik sowie eine Gesamtplanung mit längerfristigen Zielen und Prioritäten. Das hauptsächliche strategische Extrakt der heutigen IMZ-Struktur bilden die jährlich erneuerten Ziele des IMZ-Ausschusses, die seit 2016 an strategischem Gehalt gewonnen haben. Übergeordnete Prioritäten werden damit nur unzureichend bezeichnet.

4.2 Finanzielle Steuerung und Mitteleinsatz

4.2.1 Steuerung und Koordination des Mitteleinsatzes

Eine verbindliche Steuerung der für die Migrationsaussenpolitik eingesetzten finanziellen Mittel findet im Rahmen der IMZ-Struktur nicht statt, die diesbezügliche Kooperation beschränkt sich auf Absprachen. Entscheide über den Mitteleinsatz werden in den jeweiligen Departementen und Ämtern gefällt. Fast durchgängig sprechen die Befragten der Budgethoheit der Departemente und Ämter denn auch eine hohe Bedeutung zu und lehnen Entscheide über den Einsatz finanzieller Ressourcen durch die IMZ-Struktur ab. Gegen eine gemeinsame finanzielle Steuerung sprechen in den Augen der Befragten insbesondere der damit einhergehende Kompetenzverlust der Departemente und Ämter. Mehrere Interviewte von EDA und EJPD betonen explizit, dass keine Bereitschaft bestehe, über den Einsatz eigener finanzieller Mittel gemeinsam mit anderen Departementen zu entscheiden. Seitens des EDA wird zudem als besondere Schwierigkeit einer finanziellen Steuerung durch die IMZ-Struktur die Zuteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zur Migrationsaussenpolitik vorgebracht. Es sei kaum zu klären, welche Ressourcen einen Bezug zum Migrationsbereich aufweisen und daher der IMZ-Struktur zugeordnet werden

könnten. Ebenso bestünde die Gefahr, dass bei Entscheiden in der IMZ-Struktur die Anforderungen an humanitäre Projekte, welche nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfen, nicht mehr sichergestellt werden könne. Wenig Zuspruch findet angesichts dieser Vorbehalte gegenüber einer übergreifenden finanziellen Steuerung auch die Idee eines gemeinsam verwalteten IMZ-Kredits. Dafür sprechen sich lediglich einzelne Vertreter/innen des EJPD sowie der Sonderbotschafter aus. Diese Personen argumentieren vor allem damit, dass eine Verwaltung von Finanzen der IMZ-Struktur mehr Möglichkeiten für kurzfristige Mitteleinsätze geben würde. Alle übrigen Befragten, die sich zu gemeinsamen IMZ-Mitteln äussern, verweisen auf die fehlende Kompatibilität mit der heutigen Finanzorganisation der Bundesverwaltung.

Ein Austausch zum Mitteleinsatz innerhalb der IMZ-Struktur findet im Rahmen des IMZ-Ausschusses sowie der Arbeitsgruppen statt. Der in IMZ-Ausschuss und Arbeitsgruppen erfolgende Austausch habe aber hauptsächlich die Form eines gegenseitigen Informationsabgleichs über bereits vorgängig erfolgte Entscheide zur Mittelverwendung. Nur vereinzelt werde auch verhandelt, inwiefern einzelne Ämter zusätzliche finanzielle Ressourcen in im Brennpunkt stehenden Regionen und Themenbereichen einsetzen könnten. In den Sitzungen des IMZ-Ausschusses werden vor allem die Verwendung des IMZ-Kredites des EJPD sowie teilweise auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen des GPMD diskutiert (Protokolle IMZ-Ausschuss). Aus Sicht mehrerer Interviewten des EJPD besteht bei diesen Diskussionen im IMZ-Ausschuss ein Ungleichgewicht, da fast ausschliesslich der IMZ-Kredit des EJPD zur Diskussion stehen würde, während die weitaus grösseren Ressourcen des EDA seltener traktandiert würden und das EDA auch weniger transparent über seinen Mitteleinsatz informiere. Ziel müsse es sein, dass sämtliche für die Migrationsaussenpolitik verfügbaren Mittel benannt und in der IMZ-Struktur diskutiert werden – auch die Mittel des SECO. In den Arbeitsgruppen findet die Diskussion über den finanziellen Mitteleinsatz für Projekte statt. Dieser Austausch wird als gewinnbringend beurteilt, da Erfahrungen der weiteren Ämter bei Entscheiden zum Mitteleinsatz miteinbezogen werden könnten. In vielen Fällen werde jedoch nur über den Mitteleinsatz informiert und dieser kaum kritisch diskutiert, da eine Konsultation zu den finanziell unterstützten Projekten erst nach bereits betroffenem Entscheid erfolge.

4.2.2 Mitteleinsatz nach Departement und Bereich

Einsatz der Mittel durch das EJPD

Das EJPD setzte die im Rahmen des IMZ-Kredits vorhandenen finanziellen Mittel in verschiedenen von Migrationsbewegungen besonders betroffenen Regionen sowie für internationale und regionale Migrationsdialoge und die Immigration Liaison Officers ein (vgl. Tabelle 6). 2013 und 2015 wurden die zur Verfügung stehenden 20 Mio. CHF/a weitgehend ausgeschöpft. In den Jahren 2012 und 2014 hingegen wurde der Kredit nicht vollständig verwendet. Grund dafür ist insbesondere, dass das EJPD für die Umsetzung von Projekten vor Ort auf die Unterstützung der Koordinationsbüros, internationaler Organisationen sowie Partnerstaaten angewiesen ist. Abhängig von der Bereitschaft zur Zusammenarbeit dieser Akteure sowie der politischen Rahmenbedingungen kann das EJPD

Projekte teilweise nicht umsetzen. Aufgrund der Zweckgebundenheit der Mittel ist es nicht möglich, finanzielle Ressourcen aus dem IMZ-Kredit anderweitig einzusetzen.

Eingesetzte Mittel EJPD [in Mio.CHF/a]	2012	2013	2014	2015
Regionen				
Horn von Afrika	1.07	1.18	1.35	2.05
Sri Lanka	0.03	0.03	0.51	0.30
Westafrika	2.61	2.92	2.22	1.24
Nordafrika	2.57	4.95	0.26	2.09
Mittlerer Osten	2.13	4.57	4.08	6.69
Europa	4.70	3.74	3.40	5.70
Internationaler/regionaler Migrationsdialog				
Immigration Liaison Officers (ILO)	0.00	0.40	0.82	0.86
Übriges	0.84	0.69	1.11	0.89
TOTAL	15.12	18.90	14.35	19.82

Tabelle 6: Mitteleinsatz EJPD aufgeteilt nach besonders von Migrationsbewegungen betroffenen Regionen für die Jahre 2012 - 2015 in Mio. CHF/a. Für 2011 keine Angaben. (Quelle: EJPD)

Einsatz der Mittel durch das EDA

Der Mitteleinsatz des EDA für die Migrationsaussenpolitik kann mangels spezifischer Erfassung durch das Departement nicht exakt beziffert werden. In den von Migrationsbewegungen besonders betroffenen Regionen setzt das EDA knapp 280 Mio. CHF/a ein (vgl. Tabelle 7). In der AMS und DEZA weisen zusätzliche Mittel einen Bezug zur Migrationsaussenpolitik auf, insbesondere Beiträge über rund 260 Mio. CHF/a an internationale Organisationen, die im Migrationsbereich tätig sind. Welcher Anteil dieser Mittel direkten Bezug zu migrationsaussenpolitischen Aktivitäten besitzt, ist nicht bekannt.

Eingesetzte Mittel EDA [in Mio.CHF/a]	2015
Regionen	
Horn von Afrika	51.81
Sri Lanka	6.10
Westafrika	40.50
Nordafrika	27.50
Mittlerer Osten	105.21
Hindukusch	45.49
Internationale Organisationen	
UN Refugee Agency (UNHCR)	44.00
UN World Food Programme (WFP)	75.00
UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	30.00
UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA)	25.00
UN Childrens' Emergency Fund (UNICEF)	6.00
Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)	80.00
TOTAL	536.61

Tabelle 7: Mitteleinsatz EDA aufgeteilt nach besonders von Migrationsbewegungen betroffenen Regionen für 2015 in Mio. CHF/a. Für 2011 bis 2014 keine Angaben. (Quelle: EDA)

Einsatz der Mittel durch das WBF

Zu den finanziellen Mitteln, die das WBF seit 2011 für die Migrationsaussenpolitik eingesetzt hat, sind keine Angaben vorhanden.

Fazit des Evaluationsteams zur Steuerung des Mitteleinsatzes

Finanzielle Steuerung und Mitteleinsatz: Entscheide über den Mitteleinsatz werden ausschliesslich in den zuständigen Departementen gefällt. Eine Steuerung der für die Migrationsaussenpolitik eingesetzten finanziellen Mittel findet im Rahmen der IMZ-Struktur nicht statt. Der auf operativer Ebene erfolgende Abgleich zum Mitteleinsatz hat hauptsächlich Austauschcharakter. Das EJPD schöpfte den IMZ-Kredit in einzelnen Jahren nicht vollständig aus. Der Mitteleinsatz des EDA und des WBF für die Migrationsaussenpolitik kann mangels spezifischer Erfassung nicht exakt beziffert werden.

4.3 Interdepartementale Abstimmung der Migrationsaussenpolitik

4.3.1 Beiträge zur Sicherstellung von Kohärenz

Die IMZ-Struktur vermag fallweise wichtige Beiträge zur Kohärenz der schweizerischen Migrationsaussenpolitik zu leisten, was eine grosse Mehrheit der Befragten als Stärke der Struktur ansieht. Dieser Beitrag zur Kohärenz wird von Befragten beider federführenden Departemente an diversen Beispielen verdeutlicht, in welchen in der IMZ-Struktur eine gemeinsame Haltung gegenüber anderen Staaten oder ein koordiniertes Vorgehen erarbeitet werden konnte. Im Falle von Tunesien hätte trotz anfänglich unterschiedlicher Interessen von EJPD und EDA dank dem Einbezug sämtlicher relevanter Akteure eine gemeinsame Position gefunden werden können. Ein Migrationsabkommen mit Sri Lanka wäre ohne die IMZ-Struktur nicht möglich gewesen, ebenso habe die Struktur massgeblich zur Umsetzung der Migrationspartnerschaften im Westbalkan beigetragen. In einzelnen Fällen sei auch eine fallweise Verknüpfung aussenpolitischer Dossiers mit der Migrationspolitik gelungen (Bsp. Mongolei). Generell funktioniere die Abstimmung bei längerfristig erkennbaren Herausforderungen gut, was auch das Beispiel der gemeinsam erarbeiteten Strategie für das Horn von Afrika zeige.

Ein Beitrag der IMZ-Struktur zur Kohärenz der schweizerischen Migrationsaussenpolitik bleibt jedoch – wie die geführten Interviews deutlich machen – im Wesentlichen auf langfristige Fragestellungen ohne grosse interdepartementale Interessensgegensätze beschränkt. Insbesondere bei Interessenskonflikten oder kurzfristigen Problemstellungen ergebe sich keine Abstimmung zwischen den Departementen. In solchen Fällen gelinge es der IMZ-Struktur selten, zu einer kohärenten Migrationsaussenpolitik beizutragen. Bei Konflikten würden zwar teilweise Kompromisse gefunden (Bsp. Tunesien), manchmal bereits auf Ebene Arbeitsgruppe. Ebenfalls wirke der Sonderbotschafter bei Interessenskonflikten ausgleichend. In anderen Fällen käme aber keine Verständigung zustande (Bsp. Marokko), da die Konflikte in der Struktur oder über die Dienstlinien zwar bearbeitet würden, aber keine Lösung gefunden werden könne. Ebenfalls schwierig sei eine Ab-

stimmung innerhalb der IMZ-Struktur bei kurzfristig auftauchenden Notfallsituationen. Eine Konsultation der IMZ-Gremien sei bei dringlichen Entscheiden nicht möglich, da die Gremien nur in grösseren Abständen tagen und zudem angesichts der Vielzahl der Involvierten teils mit längeren Diskussionen zu rechnen wäre.

Gerade mit Blick auf Themen, bei denen eine Abstimmung nicht gelinge, wünschen sich viele Befragte eine verstärkte strategische Steuerung auf Ebene des IAM-Plenums. Gefordert wird, dass das Plenum Entscheide fälle, welche die Richtung für die weitere Bearbeitung der Themen verbindlich vorgeben. Insbesondere bei Interessenskonflikten, bei welchen sich EDA und EJPD nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können (Bsp. Marokko), wären Entscheide des Plenums von Bedeutung, um ein kohärentes Vorgehen der Schweiz sicherzustellen. Dass der Sonderbotschafter bei umstrittenen Themen bislang als Vermittler einen wichtigen Beitrag zur Koordination zwischen den Departementen und somit zur Sicherstellung der Kohärenz leistet, wird ambivalent bewertet. Positiv wird von Befragten gesehen, dass er in den einzelnen Ämtern darauf hinwirken könne, dass eine gemeinsame Position erarbeitet wird. Andere vertreten die Meinung, dass diese Rolle des Sonderbotschafters vor allem ein Zeichen nicht gelingender Zusammenarbeit sei und damit längerfristig keine bessere Abstimmung bewirke.

Ein weit verbreitetes Anliegen hinsichtlich einer weitergehenden Abstimmung der Migrationsaussenpolitik stellt seitens des EDA und des EJPD auch ein verstärkter Einbezug des SECO dar. Besondere Bedeutung komme dem SECO bei internationalem Engagement zu, bei welchem die Migrationsfragen verknüpft sind mit der Förderung des Arbeitsmarktes der Partnerländer. Auch sei das SECO in Ländern aktiv, in denen es auch seitens des EJPD und des EDA Bemühungen im Bereich der Migrationspolitik gibt. Befragte des SECO äussern sich mit Blick auf eine verstärkte Abstimmung ihrer Aktivitäten sehr zurückhaltend. Aus ihrer Sicht kann die IMZ-Struktur hilfreich sein, migrationsbezogene Fragen ins Engagement des SECO zu integrieren. Jedoch verfolge das SECO mit der Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland und der darauf ausgerichteten Förderung längerfristiger Zielsetzungen als jene, die im Rahmen der IMZ-Struktur bearbeitet würden.

4.3.2 Koordination der Aktivitäten der Departemente und Dienststellen

Eine Koordination der Aktivitäten der Departemente und Dienststellen besteht vor allem im Informationsaustausch zum Engagement in anderen Ländern sowie in der Vernetzung der zuständigen Mitarbeitenden – was vereinzelt in den Interviews sehr kritisch gewertet wird. Im Rahmen der Sitzungen der operativen Gremien werde über die Stossrichtungen und die Projekte der beteiligten Departemente informiert und diskutiert. Vor der Teilnahme an internationalen Treffen würden bestehende Kontakte sowie Engagements in den betreffenden Ländern ausgetauscht und eine gegenseitige Teilnahme der verschiedenen Departemente an den Treffen abgeklärt. Auch würden die regelmässigen Sitzungen eine Intensivierung der Kontakte zwischen Mitarbeitenden der verschiedenen Departemente und Ämter und so eine bessere Zusammenarbeit über die IMZ-Struktur hinaus ermöglichen. Eine Koordination im Rahmen der fallweisen Verknüpfung der Migrationsaussenpo-

litik mit weiteren aussenpolitischen Aktivitäten funktioniere jedoch nur ansatzweise. Zwar erfolge eine Information über die Aktivitäten der einzelnen Departemente, jedoch könne nur in einzelnen Fällen eine tatsächliche Koordination erreicht werden (Bsp. Mongolei) und oft scheitere sie an den unterschiedlichen Interessen der Departemente (Bsp. Iran). Von einzelnen Interviewten des EJPD wird auch bemängelt, dass das EDA und SECO in einzelnen Fällen nicht oder zu spät über Projekte sowie über die Teilnahme an internationalen Treffen informiere, was einer Koordination der Aktivitäten entgegenwirke. Der gegenseitige Informationsaustausch wird jedoch gerade von Vertretern/innen des SECO als wichtig wahrgenommen. Die Sitzungen würden einen konzentrierten Zugang zu Informationen ausserhalb des eigenen Kerngeschäfts erlauben.

Den bisher von den Befragten am wesentlichsten wahrgenommenen Beitrag zur Koordination der Aktivitäten leisten die Arbeitsgruppen. Dieser Beitrag der Arbeitsgruppen bestehe insbesondere darin, dass geplante Projekte zur Diskussion gestellt werden und thematische und regionale Stossrichtungen besprochen werden. Dadurch könne für einzelne Regionen oder Themenbereiche ein koordiniertes Vorgehen erzielt werden. Vereinzelt wird aber auch kritisiert, dass präsentierte Informationen teils nur zur Kenntnis genommen würden oder dass trotz Diskussion keine gemeinsame Haltung erarbeitet werden könne. Die Koordinationsleistung des IMZ-Ausschusses wird teilweise ebenfalls positiv gewürdigt, gleichzeitig aber von verschiedenen Befragten noch als verbesserungswürdig betrachtet, indem über den heutigen Informationsaustausch hinaus noch verstärkt eine Diskussion und Abstimmung der Aktivitäten erfolgen könne. Insgesamt sei aber das Bewusstsein der Mitglieder gestiegen, dass der IMZ-Ausschuss eine wichtige Rolle bei der Abstimmung der Aktivitäten einnehmen könne. Zudem ermögliche die gemeinsame Vorbereitung und alternierende Leitung der Sitzungen, dass besser auf eine gemeinsame Position hingewirkt werden könne.

Fazit des Evaluationsteams zur Kohärenz der Migrationsausserpolitik

Abstimmung und Koordination: Die IMZ-Struktur vermag fallweise wichtige Beiträge zur Kohärenz der schweizerischen Migrationsausserpolitik zu leisten, was an diversen Beispielen mit gleichzeitigen Engagements des EDA und des EJPD verdeutlicht werden kann. Bei Interessenskonflikten oder kurzfristigen Problemstellungen gelingt es der IMZ-Struktur jedoch selten, eine Abstimmung zwischen den Departementen zu erreichen. Auch mit dem SECO findet kaum eine Koordination statt. Den wesentlichsten Beitrag zur Koordination leisten bisher vor allem die themen- und regionsspezifischen Arbeitsgruppen mit ihren Absprachen zu Projekten.

4.4 Interne und externe Kommunikation

Zur Kommunikation innerhalb der IMZ-Struktur werden primär die Sitzungen und die Protokolle genutzt. Der Informationsaustausch in den Sitzungen wird vom Grossteil der Befragten positiv beurteilt. Es sei wertvoll, über die Tätigkeiten in den anderen Departementen und den anderen IMZ-Gremien in Kenntnis gesetzt zu werden. Der Informationsfluss hätte sich verbessert und die Informationen würden im IMZ-Ausschuss reflektiert und diskutiert werden. Die weitergehende Kommunikation zu den Sitzungsergebnissen findet insbesondere über die Protokolle statt, die durch das IMZ-Sekretariat erstellt werden. Diese werden von Befragten aller Departemente als ein gutes und wichtiges internes Kommunikationsinstrument bewertet. Als Folge der Bilanz 2016 soll das Protokoll künftig noch verstärkt zur Informationsverbreitung genutzt werden, indem neben den Sitzungsergebnissen auch weitergehende schriftliche Informationsbeiträge aufgenommen werden.

Für die Kommunikation mit Partnern/innen ausserhalb der IMZ-Struktur steht der jährliche Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik im Vordergrund. Dieser im Rahmen der IMZ-Struktur verfasste Bericht wird zur Rechenschaftslegung dem Parlament vorgelegt. Er wird insofern als wichtig erachtet, als dass er das einzige formelle Kommunikationsinstrument der IMZ-Struktur mit dem Bundesrat sei, was von einigen Befragten bemängelt wird. Die Bewertung des Berichts durch das Parlament habe sich über die Jahre verbessert. Heute bilde der Bericht des Bundesrates eine gute Diskussionsgrundlage und sei zweckmässig für die Kommunikation mit dem Parlament.

Das Interesse der Medien und der Öffentlichkeit an der IMZ-Struktur halte sich in Grenzen. Bei Anfragen würden sich die zwei Mediendienste der Departemente koordinieren, was heute in der Regel gut funktioniere. Ebenfalls hätten diese bereits versucht, aktiver zur IMZ-Struktur zu kommunizieren, was jedoch auf kein Interesse seitens der Medien gestossen sei. Im Zusammenhang mit der Kommunikation gegen aussen wird von Befragten zudem auf den Sonderbotschafter verwiesen. Er verkörpere in der Kommunikation die Kohärenz der Migrationsaussenpolitik gegenüber Parlament, Kantonen und Medien, womit die Arbeiten im Rahmen der IMZ-Struktur hohe Glaubwürdigkeit erhielten.

Fazit des Evaluationsteams zur Kommunikation

Interne und externe Kommunikation: Die Kommunikation innerhalb der IMZ-Struktur sowie gegenüber Bundesrat, Parlament, Medien und Öffentlichkeit findet im Rahmen geeigneter Gefässe statt. Sie erfolgt regelmässig in den vereinbarten Fristen und wird in der Regel gut wahrgenommen. Der Sonderbotschafter bildet als «verkörperte Kohärenz» eine wichtige Figur in der Kommunikation gegen aussen.

5 SWOT-Analyse der heutigen IMZ-Struktur

Basierend auf den Gesprächen mit aktuellen sowie früheren Akteuren der IMZ-Struktur präsentiert nachstehende Tabelle eine SWOT-Analyse zur IMZ-Struktur. Dabei werden die Stärken und Schwächen entlang der Stufen des Wirkungsmodells in Input, Implementierung sowie Output gegliedert. Chancen und Risiken werden zusammenfassend betrachtet. Detaillierte Optimierungsoptionen zur IMZ-Struktur werden später diskutiert.

5.1 Stärken und Schwächen auf Stufe Input

Nachstehende Tabelle präsentiert die Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur auf Stufe Input – so wie sie sich aufgrund der Evaluationsergebnisse in knapper Form zusammenfassen lassen.

Stärken der IMZ-Struktur	INPUT	Schwächen der IMZ-Struktur	INPUT
<ul style="list-style-type: none"> – Der IMZ-Bericht 2011 dient als programmatische Grundlage für die IMZ-Struktur und ihre Arbeit. – Der Auftrag zur . Berichterstattung an den Bundesrat schafft einen jährlichen Anlass zur Diskussion der Migrationsaussenpolitik auf höchster politischer Stufe. – Die Jahresziele für den IMZ-Ausschuss und die Arbeitsgruppen leiten die Arbeit der IMZ-Gremien. – Die IMZ-Struktur vereinigt ein breites Spektrum an personellen und fachlichen Ressourcen zum Thema Migrationsaussenpolitik. – Die über alle Departemente zur Erreichung der migrationsaussenpolitischen Ziele zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen insgesamt aus. 		<ul style="list-style-type: none"> – Der IMZ-Bericht 2011 ist in seinen Aussagen zur IMZ-Struktur und zu den Aufgaben der Gremien knapp. – Es sind keine verbindlichen mehrjährigen Ziele der Migrationsaussenpolitik festgelegt. – Der Arbeit der IMZ-Struktur unterliegen divergierende Ansätze zur Migrationsaussenpolitik der beteiligten Departemente – je nach verstärkt innen- oder aussenpolitischer Logik: «Migration» <-> «Flucht/Humanitär». – Es ist, begründet durch ihren Auftrag, ein unterschiedliches Engagement der beteiligten drei Departemente für das Thema Migrationsaussenpolitik festzustellen. – Das EJPD verfügt über beschränkte, das EDA und das SECO über nicht eindeutig zurechenbare Ressourcen zur Migrationsaussenpolitik. 	

Tabelle 8: Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur auf Stufe Input

5.2 Stärken und Schwächen auf Stufe Implementierung

Auf Stufe Implementierung werden die Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur weiter ausdifferenziert: Nach Struktur, Gremien, AKV resp. Zusammenarbeit einerseits sowie nach den verschiedenen Gremien der IMZ-Struktur.

Stärken der IMZ-Struktur	IMPLEMENTIERUNG	Schwächen der IMZ-Struktur	IMPLEMENTIERUNG
Struktur, Gremien, AKV der IMZ-Struktur			
IMZ-Struktur insgesamt <ul style="list-style-type: none"> – Die Grundkonzeption der IMZ-Struktur mit ihrem Kontinuum von thematischen/regionalen AG bis hin zum Plenum der Staatssekretäre entspricht Best Practice. – Engagements auf verschiedenen Ebenen der Struktur stärken die Struktur. 		IMZ-Struktur insgesamt <ul style="list-style-type: none"> – Die Definitionen der AKV der Gremien sowie das Mandat des Sonderbotschafters sind vage. Für die weiteren Gremien fehlen Mandate – Die Vertretung der Departemente ist ungleich. – Das SECO beteiligt sich in beschränktem Mass. – Ein Bezug zum Bundesrat besteht primär in Form der jährlichen Berichterstattung. 	
IAM-Plenum <ul style="list-style-type: none"> – Die Zusammensetzung entspricht der Hierarchiestufe. – Die AKV sind stufengerecht. IMZ-Ausschuss <ul style="list-style-type: none"> – Die Einsitznahme von Stellvertretern/innen sichert das nötige zeitliche und inhaltliche Engagement. – Die Einführung der Sitzungen der Co-Leiter/innen stärkt die Substanz der Arbeit des IMZ-Ausschusses. Arbeitsgruppen <ul style="list-style-type: none"> – Themen oder Regionen fokussieren die Arbeit der AG. Sonderbotschafter <ul style="list-style-type: none"> – Die Freiheit, sich auf allen Ebenen der Struktur zu bewegen, schafft Mehrwert. – Die Person vereint Wissen zu sämtlichen Gremien und kann damit zentraler Informationsträger und Anlaufstelle bei Fragen sein. 		IAM-Plenum <ul style="list-style-type: none"> – Es besteht keine Verknüpfung des IAM-Plenums insgesamt zu den Departementvorstehenden. – Der Sitzungsrhythmus ist minimal (1/a). IMZ-Ausschuss <ul style="list-style-type: none"> – Die Einsitznahme von Stellvertreter/innen reduziert die institutionelle Bedeutung des Gremiums. – Die Rotation von EDA-Mitarbeitern/innen beschränkt die Kontinuität der Zusammenarbeit. – Das Gremium ist zu gross für vertiefte Diskussionen. Arbeitsgruppen <ul style="list-style-type: none"> – Die Aufträge an die AG scheinen nicht immer klar. Sonderbotschafter <ul style="list-style-type: none"> – Es fehlt eine Verankerung in der Linie. 	
Zusammenarbeit in der IMZ-Struktur			
IMZ-Struktur insgesamt <ul style="list-style-type: none"> – Die Zusammenarbeit wird für alle Stufen als grundsätzlich positiv beurteilt. – Zur Planung und Berichterstattung konnten funktionierende Prozesse etabliert werden. – Die Struktur mit ihren Zusammenarbeitsgefässen verankert den gegenseitigen Informationsaustausch in nachhaltiger Form. 		IMZ-Struktur insgesamt <ul style="list-style-type: none"> – Bei interdepartementalen Interessenskonflikten werden Lösungen über departementale Linien oder informelle Kontakte gesucht; die IMZ-Struktur beschränkt sich dann auf gegenseitige Kenntnisnahme. 	
IAM-Plenum <ul style="list-style-type: none"> – Die Arbeiten von IMZ-Ausschuss und Arbeitsgruppen werden gemeinsam zu Kenntnis genommen. IMZ-Ausschuss <ul style="list-style-type: none"> – Interdepartementale Absprachen werden seit 2016 durch die strategischen Sitzungen der Co-Leiter/innen gestärkt. Sonderbotschafter <ul style="list-style-type: none"> – Seine Brückenfunktion wirkt horizontal und vertikal, die Arbeit des heutigen Sonderbotschafters findet dabei grosse Anerkennung. 		IAM-Plenum <ul style="list-style-type: none"> – Es finden an der jeweils einzigen Sitzung im Jahr kaum inhaltliche Diskussionen statt. IMZ-Ausschuss <ul style="list-style-type: none"> – Die Grösse des Gremiums limitiert die Tiefe der Diskussion. Arbeitsgruppen <ul style="list-style-type: none"> – Es bestehen Duplikationen durch parallele Diskussionsstrukturen ausserhalb der IMZ-Struktur. 	

Tabelle 9: Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur auf Stufe Implementierung

5.3 Stärken und Schwächen auf Stufe Output

Auch bezüglich Output kommt die Analyse zu unterschiedlichen Ergebnissen je nach Ebenen der IMZ-Struktur.

Stärken der IMZ-Struktur	OUTPUT	Schwächen der IMZ-Struktur	OUTPUT
<p>IMZ-Struktur insgesamt</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es wächst eine interdepartementale Identifikation resp. ein gemeinsames Bewusstsein bzgl. der Migrationsaussenpolitik – Es findet eine Interdepartementale Information, Koordination und teilweise auch Kooperation zur Migrationsaussenpolitik statt. – Es werden Antworten für längerfristige migrationsaussenpolitische Fragen geliefert – sofern keine interdepartementalen Interessenskonflikte bestehen. – Es finden ein Informationsaustausch und vereinzelt Absprachen bezüglich Mitteleinsatz statt. – Es besteht ein konzentrierter Zugang zu Informationen ausserhalb des eigenen Kerngeschäfts. – Mitarbeiter/innen der beteiligten Departemente werden vernetzt. – Fallweise werden Beiträge zur Kohärenz der Migrationsaussenpolitik der Schweiz geleistet. 		<p>IMZ-Struktur insgesamt</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das vorhandene strategische Potenzial wird nicht ausgeschöpft. – Lösungen beschränken sich auf Schnittmengenbereiche ohne Interessenskonflikte – Beiträge zu Themen ausserhalb der Schnittmengen sowie zur Klärung interdepartementaler Interessenskonflikte sind mangelhaft. – Es bestehen Defizite bezüglich Behandlung kurzfristiger Krisen oder Herausforderungen mit Interessenskonflikten. – Ressourcen werden ausserhalb der IMZ-Struktur entschieden. – Interdepartementale Diskussionen zu Ressourceneinsätzen fokussieren auf IMZ-Kredit des SEM, da dieser klar definiert ist. – Mit dem SECO findet kaum eine Koordination statt 	
<p>IAM-Plenum</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es werden der IMZ-Tätigkeitsbericht zhd. BR, die Jahresziele zuhanden des IMZ-Ausschusses sowie regionale/länderspezifische Strategien verabschiedet. 		<p>IAM-Plenum</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es ist kaum strategischer Output zu erkennen – und dies weil strategische Fragen nicht im Rahmen der IMZ-Struktur, sondern über die departementalen Linien eskaliert werden. 	
<p>IMZ-Ausschuss</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es erfolgen konkrete Lösungen für Fragen der Migrationsaussenpolitik – sofern keine interdepartementale Interessenskonflikte vorliegen. – Es werden Jahresziele der Migrationsaussenpolitik erarbeitet. – Es findet eine gegenseitige Information Koordination auch bzgl. Ressourcenentscheide der departementalen Linien statt. 		<p>IMZ-Ausschuss</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es ist wenig strategischer Output zu erkennen – und dies als Folge der Logik «Konsensbildung» resp. des Umgehens der Struktur bei interdepartementalen Interessenskonflikten. – Es ist ein ungünstiges Aufwand/Nutzen-Verhältnis festzustellen. 	
<p>Arbeitsgruppen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es erfolgen konkrete Lösungen für operative Fragen und Projekte der Migrationsaussenpolitik – sofern keine interdepartementale Interessenskonflikte vorliegen. – Die Arbeit der AG hat operative und strategische Substanz. – Gegenseitige Information, Koordination und Kooperation zu interdepartementalen Themen sind konstruktiv. 		<p>Sonderbotschafter</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er übernimmt Aufgaben, die gemäss Auftrag von anderen Gremien zu erfüllen wären, und kompensiert damit insbesondere im strategischen Bereich Schwächen der heutigen Struktur. 	
<p>Sonderbotschafter</p> <ul style="list-style-type: none"> – Seine Aussenauftitte (insb. Kommunikation, Vertretung in Gremien) leisten wichtige Beiträge zur Kohärenz der Aussenmigrationspolitik der Schweiz. 			

Tabelle 10: Stärken und Schwächen der IMZ-Struktur auf Stufe Output

5.4 Chancen und Risiken

Chancen und Risiken betreffen die IMZ-Struktur insgesamt und werden deshalb zusammenfassend präsentiert, dabei wird der Fokus weniger auf die Struktur, als auf die interdepartementale Zusammenarbeit als solche gelegt.

Chancen für die interdepartementale Kooperation	Risiken für die interdepartementale Kooperation
<ul style="list-style-type: none"> – Migrationsaussenpolitik wird als Thema hohe Relevanz behalten. – Die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit (IZA-Botschaft) 2017-2020 liefert eine mehrjährige politische Aufgabenstellung für die Migrationsaussenpolitik. – Die neue IZA-Botschaft und ihre Umsetzung bietet die Chance, einen mehrjährigen Steuerungszyklus zu entwickeln. – Die Migrationsaussenpolitik findet politische Unterstützung auch im Parlament. – Das gemeinsame Engagement von DCEJPD und DCEDA stärken die interdepartementale Kooperation. – Klarere Aufträge an die IMZ-Struktur (Tasks) können ihre Effektivität und Effizienz stärken. – Eine Verstetigung der Zusammenarbeit der Co-Leiter/innen sowie der weiteren 2016 bereits ergriffenen Massnahmen kann die Arbeit des IMZ-Ausschusses mit Blick auf einen grösseren strategischen Output stärken. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Überlappung der Zuständigkeiten der Departemente bleibt eine nicht wegzubedingende, herausfordernde Voraussetzung. – Finanzieller Druck aufgrund des Sparprogramms kann den Spielraum und entsprechend die Kooperationsbereitschaft der Departemente verringern. – Ein «Downcycling» der Beteiligung kann die Relevanz der Gremien der IMZ-Struktur reduzieren. – Departementale Entscheidungsprozesse zu interdepartementalen Interessenskonflikten können die Relevanz der IMZ-Struktur aushöhlen. – Doppelspurigkeiten von Diskussionsprozessen innerhalb der Struktur und gegenüber anderen interdepartementalen Kooperationsformen verschlechtern das Aufwand/Nutzen-Verhältnis der Arbeiten der IMZ-Struktur. – Häufige Personalwechsel erschweren die Zusammenarbeit in der IMZ-Struktur. – Der Rücktritt von Sonderbotschafter Edi Gnesa kann zu einem strukturellen Vakuum führen und die Visibilität der Schweizer Migrationsaussenpolitik schwächen. – Innenpolitische Bedürfnisse können ein «Stop-and-Go» bewirken bzgl. der Engagements im Ausland.

Tabelle 11: Chancen und Risiken für die interdepartementale Kooperation

6 Beantwortung übergeordneter Evaluationsfragestellungen

6.1 «Whole of Government Approach»

Öffentliche Verwaltungen sind hierarchisch ausgerichtet auf Vorbereitung und Umsetzung von Entscheiden und Zielvorgaben der Politik – repräsentiert durch die jeweils politisch Vorgesetzten. Komplexe politische Fragestellungen mit Auswirkungen in verschiedenen Sektorpolitiken lassen sich so kaum mehr zielführend bearbeiten. Neben den Instrumenten der «Ämterkonsultation», bei der im Rahmen der Vorbereitungen eines Bundesratsgeschäfts Stellungnahmen anderer Bundesämter einbezogen werden, sowie des «Mitberichtsverfahrens», bei dem die Vorsteher/innen der Departemente ihre Stellungnahmen zu Geschäften aus anderen Departementen unmittelbar vor der Behandlung kund tun, entwickelten sich deshalb im Verlauf der letzten 20 Jahre verschiedene institutionelle Ansätze zur vermehrten interdepartementalen Kooperation – insbesondere das Gefäss der interdepartementalen Ausschüsse oder Arbeitsgruppen («IDA»)¹². Auch im Rahmen des Bundesrats wurden ständige Ausschüsse gebildet.¹³ Die Erfahrung mit diesen Ansätzen zeigt, in welchem Ausmass klare und gemeinsame Vorgaben der jeweiligen Departementvorsteher/innen und obersten Führungsstufen der Verwaltungen notwendig sind, um eine zielführende Kooperation der zugeordneten Verwaltungen zu ermöglichen. Zusätzlich anforderungsreich wird die interdepartementale Zusammenarbeit, wenn es sich um strategische Aufgaben handelt.

In der Migrationsausserpolitik kommt eine weitere Herausforderung hinzu, indem Innenpolitik und Aussenpolitik aufeinander abgestimmt werden müssen. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben sich die aussenpolitischen Dimensionen vieler Sektoralpolitiken verstärkt.¹⁴ Umgekehrt gilt es, internationale Vorgaben in nationale Sektoralpolitiken umzusetzen – wie beispielsweise die Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDG) in die Sektoralpolitiken der Schweiz. Thematisch federführend sind dabei die jeweils zuständigen Departemente. Gleichzeitig obliegt die Koordination der Aussenpolitik insgesamt dem EDA. In diesem Sinne hat die IMZ-Struktur und ihr Wirken auf strategischer und operativer Ebene eine Relevanz, die über die Migrationsausserpolitik hinausweist und für die Governance komplexer politischer Herausforderungen generell wegweisend sein kann. Diese ganzheitliche, institutionalisierte interdepartementale Koordinationsstruktur im Bereich der Migrationsausserpolitik ist in Europa sowohl in ihrer Art als auch in ihrem Umfang nach wie vor beispielhaft.¹⁵

¹² So beispielsweise der IDA Klima zu Klimapolitik oder der IDANE zur Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz.

¹³ So beispielsweise der Sicherheitsausschuss SiA, bestehend aus DC VBS, EJPD, EVD – verbunden mit der Kerngruppe Sicherheit, zusammengesetzt aus dem Staatssekretär EDA und den Direktoren von fedpol und Nachrichtendienst sowie der Koordinationsgruppe mit je einem/r Vertreter/in der drei Bundesstellen der Kerngruppe.

¹⁴ Die Aussenwissenschaftspolitik sowie die Aussenumweltpolitik sind als markante Beispiele zu nennen.

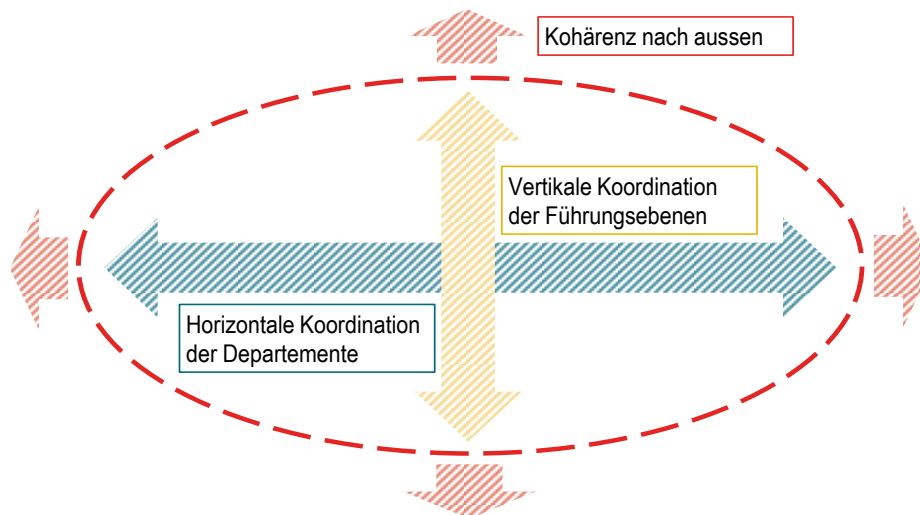
¹⁵ Andere europäische Staaten (u.a. Deutschland, Schweden, Belgien, Niederlande) arbeiten ebenfalls auf eine Stärkung des Gesamtregierungsansatzes im Migrationsbereich hin. In diesen Staaten wurden bisher aber nur einzelne Aspekte der in der Schweiz verankerten umfassenden Struktur umgesetzt, so bspw. in Schweden und Belgien ein Sonderbotschafterposten (nicht von oberster politischer Instanz ernannt), in Deutschland ein Koordinatorenposten verbunden mit Koordinationsbestrebungen auf hoher Verwaltungsebene. Vgl. telefonisches Gespräch mit Hr. Lukas Gehrke vom 24.11.2016.

Der Anspruch des im Bereich der Migrationsausserpolitik und der IMZ-Struktur verfolgten «Whole of Government Approach» lässt sich in drei Dimensionen näher ausführen:

- Horizontale Koordination der für die Migrationsausserpolitik relevanten Departement
- Vertikale Koordination der Führungsebenen in der IMZ-Struktur
- Kohärente Aussenwirkung der Migrationsausserpolitik der Schweiz

Nachstehende Grafik illustriert dies.

«Whole of Government Approach»



econcept

Figur 3: Schematische Illustration des «Whole of Government Approach»

6.2 Effektivität und Effizienz der interdepartementalen Zusammenarbeit

Für die Migrationsausserpolitik wurde mit der IMZ-Struktur ein umfassender Ansatz gewählt, indem das IAM-Plenum auf strategischer Ebene, der IMZ-Ausschuss sowie diverse Arbeitsgruppen geschaffen wurden. Zudem wurde die Kooperation der Departemente durch die Ernennung des früheren Direktors des Bundesamts für Migration (BFM, EJPD) zum Sonderbotschafter, administrativ affiliiert an die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA, EDA), verstärkt. Die Evaluation untersuchte dazu zwei übergeordnete Evaluationsfragestellungen:

E-1 Inwiefern ermöglichen die IMZ-Struktur, die etablierten Prozesse und AKV sowie die eingesetzten finanziellen und personellen Mittel Effektivität und Effizienz der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Migrationsausserpolitik?

E-2 Inwiefern sind die IMZ-Struktur, die etablierten Prozesse und AKV sowie die eingesetzten finanziellen und personellen Mittel geeignet, um die Ziele der Migrationsausserpolitik zu erreichen?

Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die horizontale Information, Koordination und Kooperation insbesondere auf der Ebene der Arbeitsgruppen in konstruktiver und pragmatischer Art stattfindet und auf dieser Ebene in der Lage ist, Fragen zu klären. Die IMZ-Struktur vermag damit fallbezogen wichtige Beiträge zur Kohärenz der schweizerischen

Migrationsaussenpolitik zu leisten. Auf den Ebenen des IMZ-Ausschusses und noch verstärkt des IAM-Plenums beschränkt sich die horizontale Zusammenarbeit meistens auf die gegenseitige Information. Interessenskonflikte werden auf diesen Ebenen nicht mehr innerhalb der IMZ-Struktur gelöst, sondern über die Linien der beteiligten Departemente oder über informelle Kanäle weiter bearbeitet. Die Gespräche mit den Akteuren der Migrationsaussenpolitik der Schweiz lassen überdies erkennen, dass dabei die innenpolitische Logik und das Bestreben der Schweiz, die Rückkehr möglichst vieler Migranten/innen in ihre Länder zu ermöglichen einerseits und die aussenpolitische Logik mit ihrem Fokus auf die menschliche Sicherheit (Human Security) und Fluchtgründe andererseits zwei unterschiedliche politische Ansätze darstellen. Im Rahmen der Behandlung der IZA-Botschaft 2017-2020 sprachen sich die Eidg. Räte im Herbst 2016 nun aber explizit für eine strategische Verknüpfung der internationalen Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik aus.

Fazit des Evaluationsteams zur Effektivität, Effizienz und Kohärenz

Gestärkte Effektivität, Effizienz und Kohärenz: Die Effektivität, Effizienz und Kohärenz der Migrationsaussenpolitik werden auf der Stufe der Arbeitsgruppen eindeutig gestärkt. Die Arbeitsgruppen leisten erhebliche Beiträge zur gegenseitigen Information, Koordination der beteiligten Departemente sowie zur Kooperation bei Themen, die keine interdepartementalen Interessenskonflikte beinhalten und sich in der Schnittmenge von EDA und EJPD befinden. Dabei lösen die Arbeitsgruppen nicht nur operative Fragen – es entwickelt sich auf dieser Ebene durchaus auch strategische Substanz. Weniger bedeutend sind aktuell die Beiträge des IMZ-Ausschusses und vor allem des IAM-Plenums zur Effektivität, Effizienz und Kohärenz der interdepartementalen Zusammenarbeit.

6.3 Eignung der IMZ-Struktur zur strategischen Steuerung

Gelingende strategische Steuerung und damit die vertikale Koordination stellt gerade in einem sich stark wandelnden Politikfeld mit ständig ändernden Problemstellungen und hohe Anforderungen – und dies bereits innerhalb eines Departements und noch viel mehr, wenn dazu die Zusammenarbeit mehrere Sektoralpolitiken und Departemente unabdingbar ist. Optimal sind interdepartementale Kooperationen, welche die Abstimmung in strategischen Belangen zu einem gemeinsamen Nutzen werden lassen – mit adäquaten Gefässen und Kompetenzen auf strategischer und operativer Ebene. Die Evaluation untersuchte dazu folgende übergeordnete Evaluationsfragestellungen:

E-3 Inwiefern ist die IMZ-Struktur mit den dazu etablierten Prozessen und AKV geeignet, um die strategische Steuerung und Ausrichtung, den zielgerechten Mitteleinsatz sowie die interdepartementale Abstimmung der Migrationsaussenpolitik sicherzustellen?

Die vertikale und damit strategische und entscheidungsbezogene Koordination der Führungsebenen verbindet politische Aufträge und Entscheide mit strategischer und operativer Vorbereitung resp. Umsetzung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Verwaltungen hierarchisch aufgebaut sind und insbesondere Ressourcen- und Personalent-

scheide in der departementalen Linie und Logik entschieden werden. Auch die Eskalation strategischer Entscheide muss stets die jeweils involvierten departementalen Linien miteinbeziehen. Die Interviewten sind sich vor diesem Hintergrund einig, dass die vertikale Koordinationsleistung und damit die strategische Steuerung durch die IMZ-Struktur mangelhaft sei. Strategische Themen sowie Interessensgegensätze werden in der Regel über die departementalen Linien oder über informelle Kontakte und Netzwerke bearbeitet. Dies birgt das Risiko eines Relevanzverlusts von IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss. Die starken resp. weitgehenden strategischen Defizite von IMZ-Ausschuss resp. IAM-Plenum werden zurzeit teilweise durch den Sonderbotschafter kompensiert, der sich auf allen Ebenen der IMZ-Struktur bewegt. Der Sonderbotschafter arbeitet sowohl in den Arbeitsgruppen als auch im IMZ-Ausschuss mit und berät zudem das IAM-Plenum.

Fazit des Evaluationsteams betreffend Eignung zur strategischen Steuerung

Strategische Defizite: Die IMZ-Struktur schöpft ihr strategisches Potenzial noch nicht aus. Es gelingt selten, die strategische Substanz, welche auf Stufe der Arbeitsgruppen interdepartemental erarbeitet wird, auf den übergeordneten Ebenen von IMZ-Ausschuss und IAM-Plenum zu strategischen Entscheiden zu führen. Die Zusammenarbeit auf diesen überlagernden Ebenen der IMZ-Struktur beschränkt sich im Wesentlichen auf einen Informationsaustausch. Übergeordnete Entscheide zur Ausrichtung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik sowie eine Gesamtplanung mit längerfristigen Zielen und Prioritäten fehlen. Strategische und finanzielle Fragen sowie Interessenskonflikte werden über die departementalen Linien oder über informelle Netze zur Entscheidung gebracht. Dies schwächt die Effektivität der IMZ-Struktur mit Blick auf den gewünschten strategischen Output. Die «Trichter-Funktion» der IMZ-Struktur funktioniert nicht.

7 Zukunft der interdepartementalen Zusammenarbeit

7.1 Zielvorgaben zur Zukunft der interdepartementalen Zusammenarbeit

Mit Blick auf das Skizzieren und Priorisieren von Optionen zur Weiterentwicklung der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik formulieren wir folgende übergeordnete Zielsetzung:

Die Weiterentwicklung der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik soll auf den Stärken der IMZ-Struktur aufbauen, die identifizierten Defizite der strategischen Steuerung beheben und ausgerichtet sein auf künftige Herausforderungen der Migrationsaussenpolitik.

Nachstehend erläutern wir diese übergeordnete Zielsetzung.

Aufbauen auf aktuellen Stärken

Die in den vergangenen Jahren aufgebaute IMZ-Struktur weist Stärken auf, die beibehalten werden sollen. Es ist der IMZ-Struktur gelungen, eine gemeinsame Identifikation der beteiligten Departemente mit dem Thema der Migrationsaussenpolitik zu entwickeln und ein Netzwerk zuständiger Mitarbeiter/innen der beteiligten Departemente auf verschiedenen Hierarchiestufen aufzubauen. Damit wurden wichtige Beiträge zur Kohärenz der Migrationsaussenpolitik der Schweiz im Sinne des «Whole of Government Approaches» geleistet.

Beheben identifizierter Defizite

Die Weiterentwicklung der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik soll die erkannten Defizite der IMZ-Struktur in ihrer heutigen Form beheben. Es handelt sich dabei insbesondere um Defizite auf der Ebene der strategischen Führung und dies vor allen zu Themen mit departementalen Interessensgegensätzen sowie zu Fragen mit kurzfristigem Entscheidungsbedarf. Zudem steht das Ziel des konzentrierten Einsatzes von Personalressourcen im Raum.

Ausrichten auf die Entwicklung der Migrationsaussenpolitik

Die Weiterentwicklung der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik muss auf die Perspektiven der nationalen sowie der internationalen Migrations(aussen)politik ausgerichtet sein. Aufgrund der Gespräche mit den Akteuren der nationalen Migrationsaussenpolitik lassen sich dabei folgende Trends erkennen

- *Anhaltende Bedeutung der Migrationsaussenpolitik:* Ohne im Rahmen dieser Evaluation auf Hintergründe und Perspektiven globaler Migration eingehen zu können, setzen wir voraus, die Aufgaben der Migrationsaussenpolitik in den kommenden Jahren bedeutsam bleiben werden. Neben der Gestaltung mittel- und langfristiger politischer und strategischer Rahmenvorgaben für die Migrationsaussenpolitik wird auch das Reagieren auf Notfallsituationen aktuell bleiben. Es sind somit gleichzeitig nachhalti-

ge Strukturen und Kooperationen als auch schnelle Entscheidungsprozesse und klare Entscheidungslinien notwendig.

- *Anhaltende innenpolitische Bedeutung der Migrationssausenpolitik:* Angesichts der Perspektiven globaler Migration wird auch die innenpolitische Relevanz der Migrationssausenpolitik hoch bleiben. Die Migrationssausenpolitik wird somit weiterhin auch unter innenpolitischen Vorzeichen umzusetzen sein.
- *Verstärkte Multilateralisierung der Migrationssausenpolitik:* Gleichzeitig ist eine verstärkte Multilateralisierung der Migrationssausenpolitik festzustellen. Dies betrifft sowohl die wachsende Bedeutung, die die internationale Staatengemeinschaft (UNO, EU) dem Thema zuschreiben, als auch neue Ansätze multinationaler Kooperationen, wobei Staaten mit vergleichbarer migrationspolitischer Politik gemeinsam regions- oder länderspezifische Ansätze der Migrationssausenpolitik entwickeln.

Fazit des Evaluationsteams zu den Vorgaben einer Weiterentwicklung

Bedarf: Die interdepartementale Zusammenarbeit von EDA, EJPD und WBF – und dabei insbesondere von EDA und EJPD – wird auch in den kommenden Jahren so bedeutsam sein, dass eine nachhaltige interdepartementale Struktur, die über die etablierten Prozesse von Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren hinausgeht, angezeigt ist.

Innen- und aussenpolitische Logik: Die interdepartementale Kooperation von EJPD und EDA zur Migrationssausenpolitik wird auch in den kommenden Jahren sowohl aussenpolitische, als auch innenpolitische Vektoren berücksichtigen müssen. Sie muss so strukturiert werden, dass beiden Dimensionen der Migrationssausenpolitik Rechnung getragen werden kann.

«Just in time»: Die IMZ-Struktur sollte zunehmend in der Lage sein, neben der Gestaltung langfristiger Richtlinien, Rahmenvorgaben und Berichterstattungen zur Migrationssausenpolitik auch auf kurzfristige Situationen zeitnah zu reagieren.

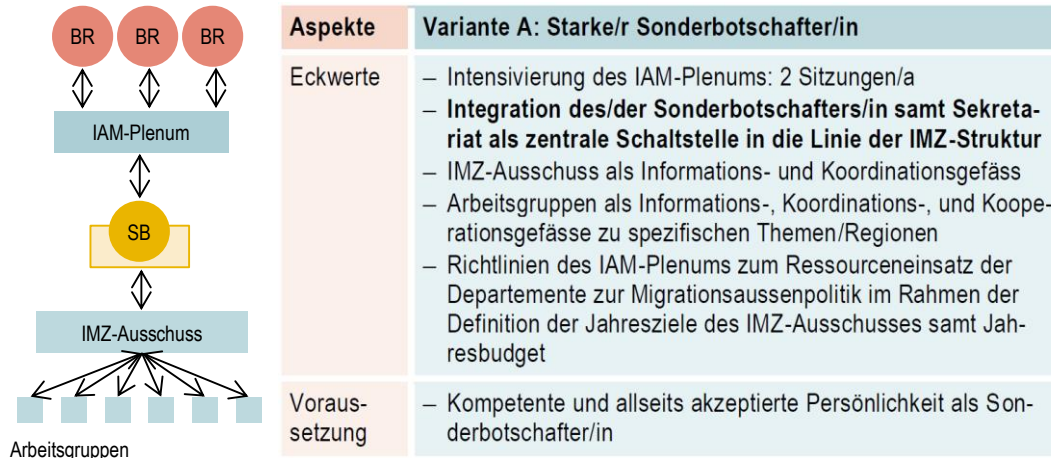
7.2 Prototypische Optionen der Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Im Rahmen der Gespräche zu dieser Evaluation wurden von den Befragten vielfältige Vorschläge zur Weiterentwicklung und zur Stärkung der IMZ-Struktur eingebracht. Sie lassen sich zu drei prototypischen Varianten bündeln:

- *Variante A:* Starker Sonderbotschafters/in
- *Variante B:* Starke Co-Leitung des IMZ-Ausschusses
- *Variante C:* Projektorganisation mit Sonderbotschafter/in

Die Eckwerte dieser unterschiedlichen Strukturentwicklungen sowie die notwendigen Voraussetzungen ihres Erfolgs werden nachstehend grafisch und tabellarisch präsentiert. Anschliessend folgt der Vergleich der Stärken und Schwächen.

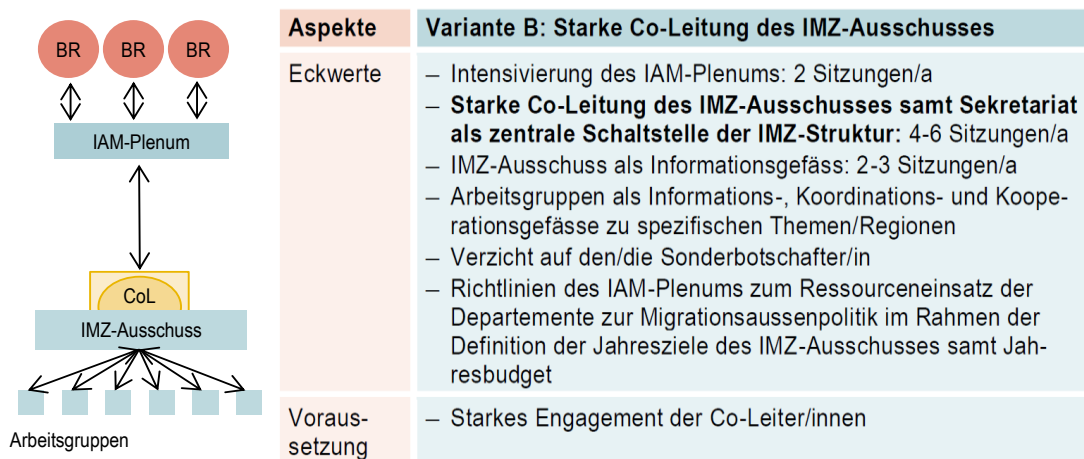
Variante A: Starke/r Sonderbotschafter/in



econcept

Figur 4: Prototypische Variante A zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

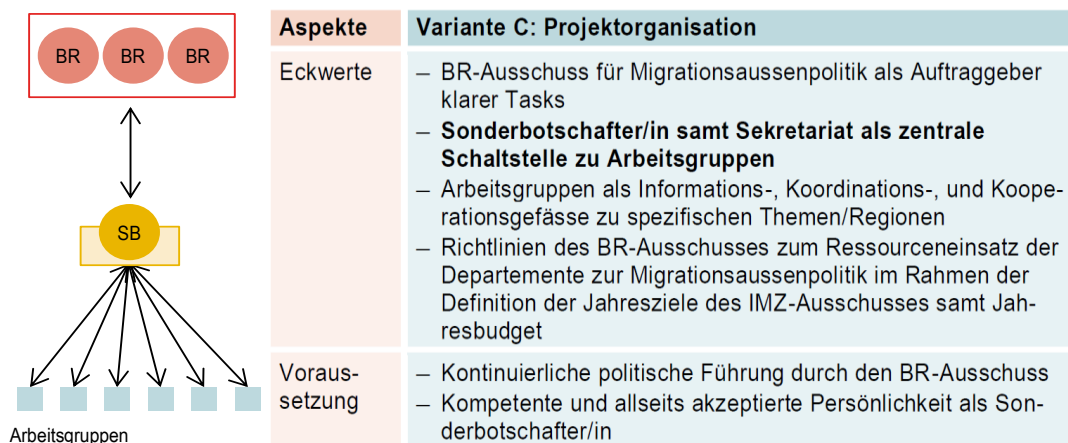
Variante B: Starke Co-Leitung des IMZ-Ausschusses



econcept

Figur 5: Prototypische Variante B zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Variante C: Projektorganisation



econcept

Figur 6: Prototypische Variante C zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Die Darstellung der drei prototypischen Varianten macht insbesondere folgende Aspekte resp. Entscheidungsbedarfe deutlich:

- *Struktur oder Projektorganisation:* Die beiden Varianten A und B verstärken auf unterschiedliche Art die interdepartementale IMZ-Struktur der Departemente EDA, EJPD und WBF. Variante C verzichtet auf die Gremien der bisherigen IMZ-Struktur (IAM-Plenum und IMZ-Ausschuss) und setzt auf eine (ständige) Projektorganisation mit einem/einer Sonderbotschafter/in als Projektkoordinator/in mit direkter Unterstellung unter die zuständigen Bundesräte/in, die dazu einen Ausschuss des Bundesrats bilden.
- *Struktur mit oder ohne Sonderbotschafter/in:* Die Varianten A und B, welche beide auf eine Stärkung der IMZ-Struktur setzen, unterscheiden sich in der Frage «Sonderbotschafter/in ja oder nein». Währendem Variante A zur Verstärkung der Struktur den/die Sonderbotschafter/in in die Linie der interdepartementalen IMZ-Struktur integriert, verzichtet Variante B auf diese Position und geht von einer Stärkung der Co-Leiter/innen des IMZ-Ausschusses aus – mit gleichzeitiger Reduktion der Erwartungen an den IMZ-Ausschuss auf gegenseitige Information. In beiden Varianten verstärkt das IAM-Plenum sein Engagement der strategischen Führung.
- *Mit oder ohne Ausschuss des Bundesrats:* Die Projektorganisation in Variante C ist hinsichtlich des Erteilens strategischer Aufträge an den/die Sonderbotschafter/in und nachgelagert an themenspezifische Arbeitsgruppen auf die Institutionalisierung der Zusammenarbeit der drei involvierten Departement-Chefs im Sinne eines Ausschusses des Bundesrats angewiesen. In den Varianten A und B kann diese Aufgabe vom IAM-Plenum übernommen werden, die Schaffung eines Ausschusses des Bundesrats ist somit nicht zwingend – wäre aber auch in diesen Varianten möglich. Die positiven Erfahrungen des Sicherheitsausschusses des Bundesrats zeigen dazu Optionen auf.
- *Ressourcenentscheide:* Ressourcen sind departementalen Budgetlinien zugeteilt. Ressourcenentscheide werden somit auch mit Blick auf die Migrationsaussenpolitik letztlich in den Departementen gefällt. In Verbindung mit den Jahreszielen zur Migrationsaussenpolitik kann jedoch das IAM-Plenum oder der Bundesratsausschuss Richtlinien zum Ressourceneinsatz verabschieden.

Nachstehende Tabelle fasst die Stärken und Schwächen der drei prototypischen Varianten der Weiterentwicklung der IMZ-Struktur zusammen sowie die mit den jeweiligen Varianten verbundenen Erwartungen.

Stärken, Schwächen und Erwartungen der drei prototypischen Varianten

Aspekte	Variante A: Starke/r Sonderbotschafter/in	Variante B: Starke Co-Leitung IMZ- Ausschuss	Variante C: Projektorganisation
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> – Widerspiegelt den «Whole of Government Approach» – Flexibilität des/r Sonderbotschafter/in – Visibilität der Migrationsausserpolitik der Schweiz durch den/die Sonderbotschafter/in 	<ul style="list-style-type: none"> – Widerspiegelt den «Whole of Government Approach» – Nachhaltig strukturelle, interdepartementale Zusammenarbeit und Vernetzung 	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilität des/r Sonderbotschafter/in – Visibilität der Migrationsausserpolitik der Schweiz durch den/die Sonderbotschafter/in – «Lean Management» reduziert Personalaufwand
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> – Offene Frage der optimalen departementalen Zuordnung des/r Sonderbotschafter/in – Grösserer Personalaufwand – Beschränkte Aktionsfähigkeiten für Notsituationen – Abhängigkeit von Kompetenz und Akzeptanz des/r Sonderbotschafters/in 	<ul style="list-style-type: none"> – Beschränkte Aktionsfähigkeiten für Notsituationen – Beschränkte Visibilität der Migrationsausserpolitik der Schweiz durch den Verzicht auf den/die Sonderbotschafter/in – Grösserer Personalaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> – Abhängigkeit von Kompetenz und Akzeptanz des/r Sonderbotschafters/in – Keine nachhaltig strukturelle, interdepartementale Zusammenarbeit und Vernetzung – «Whole of Government Approach» in Frage gestellt
Erwartungen	<ul style="list-style-type: none"> – Stärkere Bearbeitung strategischer Fragen auch mit Interessensgegensätzen durch die IMZ-Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> – Stärkere Bearbeitung strategischer Fragen auch mit Interessensgegensätzen durch die IMZ-Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> – Bessere Aktionsfähigkeit für Situationen mit schnellem Handlungs- und Entscheidungsbedarf

Tabelle 12: Stärken und Schwächen der Varianten zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Fazit des Evaluationsteams zu den prototypischen Varianten der Weiterentwicklung

Alle drei prototypischen Varianten zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur weisen Stärken und Schwächen auf. Die Wahl ist somit eine Frage der Optimierung und der Prioritätensetzung. Alle drei Varianten sind zudem für ihren Erfolg auf spezifische Voraussetzungen angewiesen.

7.3 Schlussfolgerungen des Evaluationsteams

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Evaluation unterbreiten wir nachstehend die Schlussfolgerungen des Evaluationsteams.

Schlussfolgerung 1: Institutionalisierte interdepartementale Zusammenarbeit

Angesichts der Erwartung, dass die Aufgaben der Migrationsausserpolitik in den kommenden Jahren bedeutsam bleiben werden, dass es sich weiterhin um eine Querschnittsaufgabe handeln wird und dass dabei auch künftig aussen- wie auch unter innenpolitische Vorzeichen zur berücksichtigen sein werden, erachten wir eine institutionalisierte interdepartementale Zusammenarbeit zur Migrationsausserpolitik auch für die kommenden Jahre als zielführend. Sie manifestiert und fördert gleichzeitig den von der Schweiz verfolgten «Whole of Government Approach».

Schlussfolgerung 2: Struktur statt Projektorganisation

In Abwägung der Vor- und Nachteile kommen wir zum Schluss, dass eine ständige interdepartementale Struktur besser in der Lage ist, die interdepartementale Zusammenarbeit zu stärken, als eine reine Projektorganisation. Die Vorteile der Projektorganisation liegen in ihrem Lean Management und darin, themenspezifische Tasks durch spezifisch zusammengesetzte Arbeitsgruppen bearbeiten zu können. Diese Vorteile wiegen unseres Erachtens die Nachteile des personellen Aufwands einer institutionalisierten Zusammenarbeit nicht auf, da die Nachteile der Projektorganisation im Sinne des Verlusts einer kontinuierlichen interdepartementalen Vernetzung samt Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins für anstehende Herausforderungen und harmonisierte Ansätze zu ihrer Lösung stärker zu gewichten sind. Dies umso mehr, als es im Rahmen der IMZ-Struktur auch in Zukunft primär darum gehen wird, mittel- und langfristige Grundlagen der Migrationsaussenpolitik zu entwickeln, zu festigen und umzusetzen. Notfallsituationen werden auch künftig oft im Rahmen spezifischer Projektorganisationen bearbeitet werden müssen, die aber in Form von Arbeitsgruppen an die IMZ-Struktur angegliedert werden können.

Schlussfolgerung 3: Strukturen mit unterschiedlicher Logik

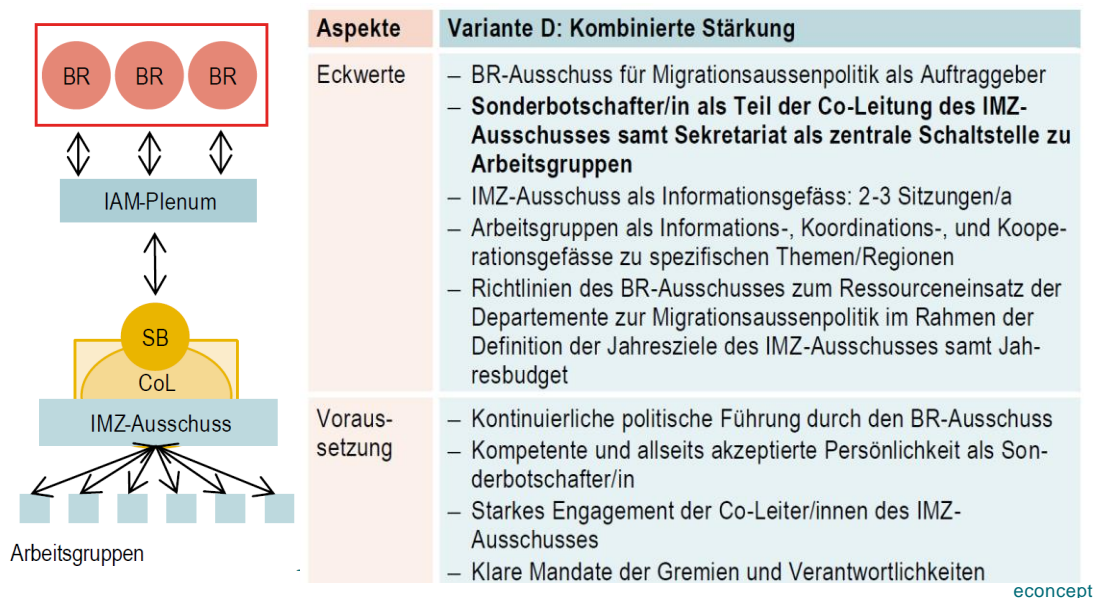
Die Weiterentwicklung der IMZ-Struktur nach den prototypischen Varianten A oder B widerspiegelt je eine unterschiedliche Logik.

- *Optimierte politische Logik:* Variante A mit der Stärkung der Position des/der Sonderbotschafter entspricht tendenziell eher einer politischen Logik und dem Anliegen, den «Whole of Government Approach» auch nach aussen kohärent zu vertreten – und dies auch mit Blick auf die zunehmende Multilateralisierung der Migrationsaussenpolitik. Die Variante geht davon aus, dass weder die Mitglieder des IAM-Plenums noch die Co-Leiter/innen des IMZ-Ausschusses diese Aufgabe kontinuierlich und nachhaltig wahrnehmen können, da sie in vielfältige weitere Aufgaben integriert sind.
- *Optimierte Verwaltungslogik:* Variante B setzt auf die Stärkung der Co-Leitung des IMZ-Ausschusses im Sinne klarer Zuständigkeiten und stärkerer Engagements und geht davon aus, dass die entsprechenden Akteure in der Lage sein werden, ein zunehmende Verantwortlichkeit für die Migrationsaussenpolitik kontinuierlich und nachhaltig im Sinne optimierter Verwaltungsprozesse umzusetzen. In dieser Logik könnte die Position des/der Sonderbotschafter/in das angestrebte Empowerment der Co-Leitung des IMZ-Ausschuss unterlaufen und zu Duplikationen führen.

Die Prioritätensetzung zwischen diesen zwei Ansätzen ist ein politischer Entscheid, der durch den Bundesrat zu fällen ist.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 7.1 dargelegten Zielvorgaben zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur kommen wir zum Schluss, dass eine Kombination der Varianten das zielführende Modell sein kann, um die IMZ-Struktur im strategischen Bereich zu stärken. Diese Variante lässt sich wie folgt darstellen:

Variante D: Kombinierte Stärkung



Figur 7: Kombinierte Variante zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur

Diese Variante verbindet die bereits eingeleitete Stärkung der Co-Leitung des IMZ-Ausschusses mit den Optionen, die ein/e Sonderbotschafter/in eröffnet, der/die nicht der EDA-üblichen Rotation untersteht – und dies insbesondere im Rahmen der multilateralen Migrationsaussenpolitik, aber auch hinsichtlich der öffentlichen Visibilität der Schweizer Migrationsaussenpolitik im In- und Ausland. Die Verknüpfung des IAM-Plenums mit einem Ausschuss des Bundesrats strukturiert zudem die IMZ-Struktur durchgängig von der Stufe der Arbeitsgruppen bis zur Stufe der zuständigen Bundesräte/in. Dies schafft für alle Stufen Verbindlichkeit.

Schlussfolgerung 4: Klare Mandate und Einsitznahmen

Wir erachten es als wichtig, im Nachgang zur Variantenwahl für sämtliche Gremien der IMZ-Struktur neue klare Mandate samt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) zu formulieren. Gerade angesichts der interdepartementalen Querschnittsaufgabe der Migrationsaussenpolitik ist es wichtig, dass die Gremien der IMZ-Struktur mit verbindlichen AKV arbeiten. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass vorgesehene und tatsächliche Einsitznahmen in den Gremien deckungsgleich sind. Sofern Abteilungschefs aus Gründen beschränkter zeitlicher Ressourcen nicht kontinuierlich in den Gremien der IMZ-Struktur mitarbeiten können, ist es zielführend, die Einsitznahme generell einer anderen Stelle zuzuordnen, verbunden mit den entsprechenden AKV – und dies nicht nur im Sinne von Stellvertretungen.

Die Stärkung einer paritätisch Zusammengesetzten Co-Leitung des IMZ-Ausschusses hat zudem das Potenzial, dem identifizierten Defizit der strategischen Führung auch in Fragen mit departementalen Interessensgegensätzen entgegen zu wirken. Voraussetzung dazu ist, dass auch das IAM-Plenum seine strategische Rolle vermehrt wahrnimmt.

Schlussfolgerung 5: Jahresziele und Budgetrichtlinien

Wir empfehlen dem Bundesratsausschuss oder dem IAM-Plenum, in Verbindung mit den Jahreszielen zur Migrationsaussenpolitik auch Richtlinien zum Ressourceneinsatz der Departemente zugunsten der Migrationsaussenpolitik für das nächste Jahr zu verabschieden. Dies kann die Arbeit der IMZ-Struktur fördern und die Relevanz der Struktur gegenüber departementaler Entscheidungsprozesse stärken.

Schlussfolgerung 6: Mehrjähriger Zielsetzungs-, Führungs- und Reporting-Kreislauf

Zusätzlich zu den jährlichen Prozessen von Zielvorgaben und Berichterstattung zur Migrationsaussenpolitik sowie den instrumentenbezogenen Evaluationen empfehlen wir einen vierjährig wiederkehrenden Prozess zur Überprüfung der generellen Zielsetzung, Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung der IMZ-Struktur. Die verstärkte Integration der Migrationsaussenpolitik in die internationale Zusammenarbeit gemäss IZA-Botschaft 2017-2020 kann zum Ausgangspunkt für inhaltliche Fragestellungen genommen werden und die Ergebnisse der hier vorliegenden Evaluation als Referenzpunkte für die Überprüfung des Funktionierens und der Leistungserbringung der IMZ-Struktur in der Zukunft.

Wir hoffen, mit unserer Evaluation und unseren Überlegungen zur Weiterentwicklung der IMZ-Struktur einen Beitrag zur Stärkung der interdepartementalen Zusammenarbeit zur Migrationsaussenpolitik mit seinem «Whole of Government Approach» leisten zu können.

Anhang

A-1 Interviewte Personen

Name	Vorname	Organisation	Funktion	Interviewtermin
EDA				
Rossier	Yves	Politische Direktion, Staatssekretariat	Staatssekretär	14.10.2016
Grau	Heidi	Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit	Chefin	20.10.2016 (gemeinsames Interview)
Nägeli	Raphael	Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit	Stv. Chef	
Dallafor Matter	Sabrina	Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit	Ehemalige Stv. Chefin	14.10.2015
Junker	Adrian	Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit, Sektion HUPO	Ehemaliger Chef	05.10.2016
Sager	Manuel	DEZA	Direktor	20.10.2016
Greminger	Thomas	DEZA, Direktionsbereich Südzusammenarbeit	Stv. Direktor	03.10.2016
Oertle	Thomas	DEZA, Humanitäre Hilfe und SKH, Abteilung Mittlerer Osten und Nordafrika	Chef	07.10.2016
Favre	Dominique	DEZA, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit	Stv. Chef	07.10.2016
Reisle	Markus	DEZA, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit, Abteilung Globalprogramm Migration und Entwicklung	Chef	26.09.2016
Fanzun	Jon	Generalsekretariat	Persönlicher Mitarbeiter BRDB	29.09.2016
Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit				
Gnesa	Eduard	Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit	Sonderbotschafter	05.10.2016
EJPD				
Gattiker	Mario	SEM, Staatssekretariat	Staatssekretär	20.10.2016
Von Arb	Urs	SEM, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit	Vizedirektor	03.10.2016
Astier	Sylvain	SEM, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Abteilung Rückkehr	Chef	20.10.2016
Lorenz	Karl	SEM, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Sektion Drittstaaten und Multilaterales	Chef	21.10.2016
Hoffmann	Sylvie	SEM, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Sektion Drittstaaten und Multilaterales	Stv. Chefin	28.09.2016
Peek	Markus	SEM, Direktionsbereich Internationale Zusammenarbeit, Sektion Europa	Chef / ehemals Chef Direktionsbereich Internationales	03.10.2016

Name	Vorname	Organisation	Funktion	Interviewtermin
Marconato	Sonja	SEM, Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, Abteilung Zulassung Arbeitsmarkt	Chefin	05.10.2016
Jakob	Manuel	Generalsekretariat	Referent Migration	21.10.2016
Pecorini	Olivier	Fedpol, Direktionsbereich Internationale Polizeikooperation	Vizedirektor	19.10.2016
WBF				
Ineichen-Fleisch	Marie-Gabrielle	SECO, Staatssekretariat	Staatssekretärin	31.10.2016
Furrer	Raymund	SECO, Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter	20.10.2016 (gemeinsames Interview)
Merai	Karolina		Policy Advisor	
Externe				
Maurer	Peter	Präsident IKRK, ehem. Staatssekretär EDA (2010-2012)	ehemals Co-Vorsitz IDAG Migration von 2003	07.10.2016
Gerber	Jean-Daniel	ehem. Direktor BFM (1997-2004) ehem. Staatssekretär SECO (2004-2011)	ehemals Co-Vorsitz IDAG Migration von 2003	18.10.2016

Tabelle 13: Im Rahmen der Evaluation der IMZ-Struktur interviewte Personen

A-2 Auszüge der Organisationsverordnungen

Staatssekretariat für Migration: Ziele und Funktionen gemäss OV-EJPD

- Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist die Fachbehörde des Bundes für die Belange der Ein- und Auswanderung, des Ausländerrechts, des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie des Schweizer Bürgerrechts.[...] (Art. 12, Abs. 1)
- In Zusammenarbeit mit dem EDA und weiteren interessierten Bundesstellen erarbeitet es die Grundlagen der schweizerischen Visumpolitik und entwickelt Strategien zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des Ausländerrechts unter Berücksichtigung der internationalen Lage und setzt diese um. (Art. 12, Abs. 2, lit. a)
- Es koordiniert Fragen im Asyl- und Flüchtlingsbereich innerhalb der Bundesverwaltung, mit den Kantonen und den schweizerischen und internationalen Organisationen. (Art. 12, Abs. 3, lit. b)
- Es wirkt mit bei der Harmonisierung der internationalen Flüchtlings- und Asylpolitik und bei deren Umsetzung in der Praxis, in Abstimmung mit dem EDA. (Art. 12, Abs. 3, lit. c)
- In Zusammenarbeit mit dem EDA bereitet es die Definition der Rückkehrpolitik vor, leistet Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe und unterstützt die Kantone bei der Finanzierung von Rückkehrhilfeprogrammen und gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen. (Art. 12, Abs. 3, lit. e)
- Gemeinsam mit dem EDA analysiert das SEM die Migrationsentwicklung auf nationaler und internationaler Ebene und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für die Migrationspolitik des Bundesrates. (Art. 12, Abs. 4)
- Es bereitet in Absprache mit dem EDA Staatsverträge über die Rückübernahme und den Transit sowie über Migrationspartnerschaften vor und vollzieht sie. (Art. 13, Abs. 2)

Politische Direktion: Ziele und Funktionen gemäss OV-EDA

- Sie wahrt die aussenpolitischen Interessen der Schweiz und sorgt für eine koordinierte und strategische Gestaltung der bilateralen und der multilateralen Beziehungen. (Art. 7, Abs. 2, lit. a)
- Sie stellt die Kohärenz der schweizerischen Position in internationalen Organisationen und Gremien sicher. (Art. 7, Abs. 2, lit. c)
- Sie stellt die aussenpolitische Koordination in den Bereichen Migrationspolitik [...] sicher. (Art. 7, Abs. 2, lit. d)
- In Absprache mit den zuständigen Departementen setzt sie friedenspolitische Massnahmen und Interventionen zum Schutz der Menschenrechte und der Demokratie um und bearbeitet Fragen der Sanktionenpolitik. (Art. 7, Abs. 3, lit. b)
- Sie wirkt in internationalen Organisationen und Gremien bei der Bearbeitung politischer, institutioneller, personeller und budgetärer Fragen mit; dies gilt auch dort, wo die Federführung bei andern Departementen liegt. (Art. 7, Abs. 3, lit. c)

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: Ziele und Funktionen gemäss OV-EDA

- Sie erarbeitet zusammen mit der Politischen Direktion, dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) sowie allfällig weiteren Verwaltungsstellen die Gesamtkonzeption der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit und legt darüber Rechenschaft ab gegenüber dem Parlament. (Art. 9, Abs. 3, lit. a)
- Sie setzt die internationale Zusammenarbeit um. [...] (Art. 9, Abs. 3, lit. b)
- Sie vertritt die Schweiz in multilateralen und internationalen Organisationen und Gremien, die sich mit Themen der internationalen Zusammenarbeit beschäftigen. (Art. 9, Abs. 3, lit. c)
- Sie ist auf der Ebene des Bundes zuständig für die Gesamtkoordination der internationalen Zusammenarbeit. (Art. 9, Abs. 3, lit. d)
- Sie fördert in enger Koordination mit anderen Ämtern die Kohärenz im Bereich der Entwicklungspolitik. (Art. 9, Abs. 3, lit. e)

Staatssekretariat für Wirtschaft: Ziele und Funktionen gemäss OV-WBF

- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ist das Kompetenzzentrum des Bundes für alle Kernfragen der Wirtschaftspolitik einschliesslich der Arbeitsmarktpolitik, der Aussenwirtschaftspolitik und, gemeinsam mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Entwicklungspolitik und Ostzusammenarbeit. (Art. 5, Abs. 1)
- Es unterstützt die Eingliederung der Entwicklungsländer und der osteuropäischen Transformationsländer in die Weltwirtschaft. (Art. 5, Abs. 2, lit. f)

Tabelle 14: Auszüge aus den Organisationsverordnungen des EJPD, des EDA und des WBF.

A-3 Stellungnahmen der Experten



econcept AG
Gerechtigkeitsgasse 20
8002 Zürich

St. Gallen, 6. November 2016

Stellungnahme zum Entwurf Schlussbericht „Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationspolitik“ vom 31. Oktober 2016

Sehr geehrte Damen und Herren

Wie vereinbart nehme ich gern schriftlich Stellung zu dem von Ihnen am 3. November zugestellten Entwurf. Mein Auftrag ist es, meine Gedanken dazu frei zu äussern, ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Gern orientiere ich mich dabei an den spezifischen Fragen, die Sie mir in einem gesonderten Memo vom 3.11. übermittelt haben.

Genereller Eindruck

Insgesamt scheint mir die Analyse sehr sorgfältig und tiefgehend. Die Interviewpartner weisen auf viele sehr wichtige Punkte hin, was in den jeweiligen Texten gut zum Ausdruck kommt. Dabei hat sich bei mir folgender Gesamteindruck der Schwächen der Situation ergeben (die Stärken scheinen mir im Bericht gut erfasst):

- Die heutige Organisation versucht, nebst dem EJPD zwei starke Partner (DEZA und SECO), die ihre jeweils sehr spezifischen Ausrichtungen haben, mit einem zusätzlichen Ziel zu „bestücken“, das nicht in ihre Kern-Aufgabe und damit nicht in das jeweilige Bewusstsein passt. Nach dem Prinzip „Ein Ziel – ein Instrument“ muss das fast zwangsläufig zu Problemen führen.
- Dass die beiden nicht gewillt oder in der Lage sind, für die Migrationspolitik ihre Kernaufgaben zu gefährden, zeigt sich in der faktischen Absenz der Leitungspersonen im IMZ Ausschuss. Das wird zwar (auch von den Akteuren selbst) beklagt, aber die Anreize für eine Änderung scheinen zu schwach.
- Das Konzept des Sonderbotschafters ist an sich vielversprechend, jedoch scheint die Funktion de facto ein zahnloser Tiger zu sein. Er hat weder hierarchische Kompetenzen noch eigene Mittel, die ihm eine Durchschlagskraft geben würden. Somit bleiben die Persönlichkeit und der Goodwill übrig, der an die Persönlichkeit gebunden ist.
- Dass die politische Exekutive (als Gesamtbundesrat oder als jeweilige Departementsleitung) in der IMZ-Struktur nicht existent ist, scheint der aktuellen politischen Brisanz und der faktischen Handlungsnotwendigkeit nicht angemessen und ist überraschend.

Allgemeine Gedanken:

- Aus einer älteren Studie in der Bundesverwaltung wissen wir, dass es ein Kontinuum zwischen Hierarchie und Koordination gibt, auf dem die verschiedenen Bearbeitungsformen lokalisiert werden können. Je stärker politisiert ein Thema ist, umso näher liegen die Formen beim „Hierarchie“-Pol, da eine klare Position und dynamische Handlungsweise gefordert sind (Brun, Mastronardi, & Schedler, 2005). Die aktuell gewählte Form liegt näher bei Koordination als bei Hierarchie, und ich frage mich, ob dies der politischen Bedeutung des Themas gerecht wird.
- Nebst den inhaltlichen Fragestellungen sind in der öffentlichen Verwaltung stets auch die Ressourcen zu beachten: Wer die Verfügungsgewalt über ein Budget hat, kann de facto seinen Spielraum zugunsten der eigenen Ziele ausnutzen. Ungeliebte Themen können via Ressourcenzuweisung auf Sparflamme gehalten oder „ausgetrocknet“ werden. Daher müsste eigentlich die Frage zentral sein, wer über die Zuweisung von Ressourcen für das Thema der Migrationspolitik entscheidet: a) die politische Exekutive; b) die beteiligten Einheiten; c) eine Projekt- oder Programmleitung. Dazu äussert sich der Bericht aus meiner Sicht noch zu wenig – ausser dem Hinweis auf mangelnde Transparenz (S. 11).
- Die Frage, was die *Identität* einer Verwaltungseinheit ausmacht, scheint mir in diesem Projekt zentral. Sie gibt eine weitere Perspektive auf die Aussagen oben. Aufgrund der Ergebnisse aus den Interviews will mir scheinen:
 - o DEZA identifiziert sich über Ziele der Entwicklungshilfe, Armutsbekämpfung etc. (analog Millennium Goals). Dass Mittel der Entwicklungshilfe in (als „fremdenfeindlich“ interpretierbare) innenpolitische Anliegen fliessen sollen, entspricht nicht dieser Identität.
 - o SECO identifiziert sich über Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz. Ausserpolitik ist Mittel zu diesem Zweck. Dass nun Arbeitsplätze im Ausland geschaffen werden sollen, um Migration einzuschränken, entspricht nicht dieser Identität.

Mögliche Steuerungsformen

Gemeinsame Entscheidungskompetenzen über departementale Grenzen hinweg sind – gerade in der Bundesverwaltung – immer schwierig. Dennoch gibt es in der Verwaltung einige Ansätze, die ich für eine nähere Betrachtung als lohnenswert erachte. Die verschiedenen Ansätze schliessen sich gegenseitig nicht zwingend aus.

- a. *Federführung*: Zwei oder mehr Departemente beteiligen sich an einem Thema, wobei eines als federführendes Departement bestimmt wird. Die Koordination der Prozesse, der Einsatz der Ressourcen und die Kommunikation werden von diesem Departement übernommen. Die anderen wirken mit. Im konkreten Fall könnte das EDA die Federführung übernehmen, was mit dem „Sonderbotschafter“ vermutlich auch begrifflich aufgegleist wäre.
- b. *Projektstruktur*: Für zeitlich und thematisch eingrenzbare Anliegen hat sich die Projektstruktur bewährt. Im vorliegenden Fall wäre es wohl ein Ziel des Projektes, schlagkräftige operative Einheiten zu entwickeln, die das Thema Migration interdepartemental bearbeiten. Die regionalen Projektteams weisen auf diesen Ansatz hin.
- c. *Programmstruktur*: Für den langfristigen Betrieb könnte ein Programm zur Migrationspolitik geschaffen werden. Hier müsste eine klare Führung (z.B. beim Sonderbotschafter) definiert sein, und die Budgets für das Programm wären separat zu sprechen. Einheiten aus der DEZA und dem SECO würden „zur Zusammenarbeit zugewiesen“, d.h. sie verbleiben in den jeweiligen Organisationen, sind aber unter der Weisungskompetenz der Programmleitung. Dies liesse sich mit der Variante C (S. 44) umsetzen.

Diese Vorschläge sind näher bei der Hierarchie als bei der Koordination als Steuerungsform, was ich aber persönlich für notwendig erachte. Koordinative Formen machen mehr Sinn, wenn sich die Ziele der zu erfüllenden Aufgabe mit jenen der beteiligten Organisationen decken.

Wenn wir die Steuerung über die Ebenen thematisieren, so stellt der Bericht zu Recht die Absenz der politischen Exekutive zur Debatte. Die Zielsetzungen, die einzusetzenden Ressourcen sowie die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung sollten aus meiner Sicht auf dieser Ebene festgelegt werden.

Ich hoffe, dass ich Ihnen mit diesen kurzen Gedanken weiterhelfen kann. Mir scheint die Variante C unter Ihren Vorschlägen die effektivste, wenn sie mit einem klaren Budget verbunden ist.

Freundliche Grüsse
Institut für Systemisches Management
und Public Governance (IMP-HSG)



Prof. Dr. Kuno Schedler

Quelle

Brun, M., Mastronardi, P., & Schedler, K. 2005. *Hierarchie und Netzwerke. Eine interdisziplinäre Analyse der Steuerung in der Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.

Stellungnahme zum Berichtsentwurf der Evaluation der interdepartementalen Struktur zur
Migrationsaussenpolitik

Lukas Gehrke

fuer econcept

13 November 2016

Der vorliegende Berichtsentwurf ist aus Sicht eines informierten, externen Beobachters durchwegs gut gelungen. Staerken und Schwaechen der schweizerischen interdepartementalen Struktur zur Migrationsaussenpolitik werden schliessig dargestellt und analysiert. Ablaeufe und Entscheidungswege werden detailliert wiedergeben und ergeben in der Gesamtheit des Berichtsentwurfs ein umfassendes Bild des schweizerischen Weges eines 'whole of government' Ansatzes. Dieser Gesamtregierungsansatz ist auf europaeischer Seite einzigartig, und spiegelt die langjaehrige intensive Auseinandersetzung mit der Thematik der Migrationspolitik und –steuerung der schweizerischen Akteure wider (speziell des SEM (und seiner Vorgaenger wie BfF und BFM), und zunehmend auch der anderen Hauptakteure, wie EDA und DEZA).

Die Schweiz hat vor den meisten anderen Laendern erkannt, dass eine effektive und effiziente Migrationssteuerung und –aussenpolitik nur im Rahmen umfassender und kohaerenter Politiken moeglich ist. Globale Initiativen wie die *Berne Initiative* legen dafuer ebenso Zeugnis ab, wie die umfassenden Rueckkehrprogramme der 90 Jahre, die bereits eine engere Koordination und Kooperation der verschiedenen schweizerischen Akteure noetig machten (besonders BfF und DEZA). Diese Entwicklungen muendeten spaeter in den sogenannten Migrationspartnerschaften mit einigen Hauptpartnern der schweizerischen Migrationsaussenpolitik. Diese aussenpolitischen Entwicklungen gingen Hand in Hand mit innenpolitischen Strukturentwicklungen, die den langen Weg ueber intensiver werdende interdepartementale Koordination und Kooperation hin zur heutigen interdepartementalen Struktur nahm.

Eine intensivere und kritischere politische wie öffentliche Diskussion über Richtung und Effizienz von Migrationssteuerung und über eine Verbindung zur Entwicklungspolitik (sprich *Konditionalität*) beschleunigen diesen Prozess weiter.

Der *whole of government* Ansatz der Schweiz, die intensiven Bemühungen zu einer kohärenten Migrationspolitik, die die verschiedenen und sich manchmal widersprechenden Sektorpolitiken sichtbar macht, einbezieht und auszugleichen sucht, der partnerschaftliche Ansatz nach Innen wie besonders nach Aussen (EU und International) und die dazu entwickelten Programmlinien sind trotz der nicht zu leugnenden Schwachstellen *state of the art*.

Migrationspolitik ist in ihrem umfassenden Verständnis ein relativ junger Politikbereich.

Entwicklungen und Lernkurven der letzten 10-15 Jahre waren rasant und steil.

Migrationsentwicklungen, Flüchtlingsströme und Krisen liessen häufig weder ausreichend Zeit zu umfassender Planung und Vorbereitung, noch Raum für kritische und evaluatorische Nachbetrachtungen und Analysen.

Fehlende globale Governance-Systeme, bzw. der Fleckenteppich regionaler und globaler

Regelungssysteme erfordern weiterhin einen flexiblen und pragmatischen Zugang zu

Migrationsmanagement, wie auch interministerielle und interdepartementelle

Entscheidungsstrukturen und –wege, die schnelle Entscheidungen ermöglichen.

Regelungsmassnahmen und Lösungsansätze sind bis heute geprägt von Kurzfristigkeit und sind stark krisenorientiert.

Global betrachtet, bilden sich längerfristige, umfassendere und strategische Zugänge nur langsam heraus. Die Debatte zu den sog. *root causes* und *drivers of migration* der letzten

Monate ist aber geeignet, den Blick auf die der Migration inherenten strukturellen Einflüsse und Faktoren zu lenken (beispielhaft siehe EU/Afrika Valletta Summit und die 2016 New York Declaration for Refugee and Migrants). Die Entwicklung der Debatte selbst wie auch das Erzielen eines strategischen Mehrwerts in Hinblick auf Regelungseffizienz und –Effektivität von Migrationspolitik im allgemeinen, wie Migrationsaussenpolitik im speziellen, hängt aber direkt und unmittelbar davon ab, wie strategische Prioritäten und Ziele auf nationaler Ebene definiert und festgelegt werden.

Der Evaluationsbericht identifiziert sehr plausibel und nachvollziehbar speziell den Bereich der strategischen Planung als Schwachstelle. Die Weiterentwicklung der interdepartementalen Struktur der Schweiz auf strategischer Ebene ist also in mancher Hinsicht Voraussetzung wie auch Konsequenz der Entwicklungen auf regionaler (EU) wie internationaler (UN) Ebene - weg von Krisenmanagement hin zu längerfristigen und strukturelleren Regelungssystemen und Programmen.

Strategische Steuerung und Zielsetzungen gewinnen darüber hinaus dadurch weiter an

Bedeutung, dass die Schweiz führende Rollen in einigen der wichtigsten internationalen

Prozessen der nächsten Jahre einnimmt, wie nicht zuletzt im Zusammenhang mit der

Entwicklung der *UN Compacts* zu *safe, regular and orderly migration*, aber auch in Foren wie dem *GFMD* und anderen.

Wo diese strategische Ausrichtung und Steuerung strukturell angesiedelt ist, ist natürlich

selbst eine politisch-strategische Entscheidung, aber der Sache nach handelt es sich bei

Migrations(aussen)politik um eine Querschnittsmaterie, die Fragen der Flüchtlings- und

Entwicklungspolitik ebenso umfasst, wie Fragen der Wirtschafts- und Handelspolitik, der Umweltpolitik, wie auch innerstaatliche Angelegenheiten, wie Demographie und Arbeitsmarktpolitik (um nur die wichtigsten zu nennen). Daher spricht alles fuer einen strategischen Ausbau der bestehenden interdepartementalen Strukturen, wie sie überzeugend in Variante B vorgestellt wird.

Der Sonderbotschafter

Die Person des Sonderbotschafters ist, wie im Bericht erwahnt, in der Tat ein Gluecksfall fuer die Etablierung des Gesamtansatzes in der Schweiz. Durch Wissen, Erfahrung und Vernetzung sowohl in der Schweiz als auch International konnte er diesen Gesamtansatz glaubhaft verkoerpern und effektiv umsetzen. Der bevorstehende Abgang wird wohl eine Luecke reissen, die nicht leicht geschlossen werden kann, ohne strukturelle Veraenderungen vorzunehmen. Durch eine gleichmaessige und balancierte Staerkung der einzelnen zentralen Akteure, und durch einen Ausbau der strategischen Ebene kann die interdepartementalen Struktur aber die notwendigen Reformschritte unternehmen, die zu einer weiteren Vertiefung der Strukturen fuehren und den Abgang des Sonderbotschafters bis zu einem gewissen Grad abfedern koennen. Ein verstärktes Sekretariat könnte hier ebenfalls einen Beitrag leisten. Die Frage der Aussenrepraesentanz muss aber ebenfalls beantwortet werden..

Spezifische Fragen

Es gilt erneut festzuhalten, dass der *whole of government* Ansatz der Schweiz sowohl auf europaeischer wie auch auf internationaler Ebene Vorbildscharakter besitzt. Andere Systeme,

welche sich mit dem schweizerischen Modell in Art, Umfang und Kontext vergleichen liessen, sind nicht leicht zu finden – es ist gewissermassen selbst Exportgut geworden. Neben den klassischen grossen Einwanderungslaendern wie Canada, Australien und USA besitzen wenig andere ein vergleichbar ausdifferenziertes System und Strukturen wie die Schweiz. Es ist aber ein klarer Trend hin zu umfassenden Strukturen und Systemen zu erkennen: die grosse Mehrzahl der europaeischen Laender haben begonnen auf politischer wie operativer Ebene Koordinations- und Kooperationsstrukturen aufzubauen: dies gilt in besonderem Masse fuer Deutschland, welches seit einiger Zeit intensiv am Aufbau vergleichbarer Strukturen und Ablaeufe arbeitet (aufgrund von Groesse und foederalen Strukturen aber einen eigenen, spezifischen Weg gehen wird).

Aufgrund der speziellen Bedeutung fuer die Schweiz in Hinblick auf Effizienz und Effektivitaet der eigenen Migrationspolitik, verdienen die Entwicklungen auf EU Ebene aber besondere Beachtung. Ohne eine umfassende Darstellung der EU Entwicklungen auf dem Gebiet der Migration geben zu können, seien die folgenden Punkte ins Treffen gebracht: aufgrund der Entwicklungen und Geschehnissen der letzten Monate und Jahre ist die Migrationspolitik zu einem Grund- und Prioritaetsthema der EU geworden.

Bereits 2005 hat die EU den sog Gesamtansatz fuer ihre Migrations(aussen)politik definiert (Global Approach to Migration and Mobility - GAMM), der inhaltlich auf groessere Kohaerenz abzielt. In struktureller Hinsicht aber ist speziell dieser Politikbereich besonders durch Fragmentierung gekennzeichnet: die Zustaendigeitsverteilung fuer die verschiedenen Aspekte, die auf ein effizientes Migrationsmanagement einwirken ist auf eine Vielzahl von Bereichen und Akteuren – sowohl auf EU Ebene, wie auf Ebene der Mitgliedsstaaten – verteilt. Weiters haben

die Krisen der letzten Monate einen gewissen Trend zur Renationalisierung gebracht, und gemeinsame EU Strukturen, Politiken und Prozesse insgesamt geschwächt.

Die Juncker-Kommission hat aber von Anfang an den Versuch unternommen, ein kohärenteres Vorgehen auf institutioneller Ebene zu verankern (hier sei speziell die Koordinierungsfunktion der Vize-Kommissionspräsidenten Timmermans und Mogherini erwähnt; letztere ist zusätzlich auch die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und hat in dieser Doppelfunktion besonderes Gewicht im EU Institutionengefüge). Das neue Kommissionsgefüge hat nicht zuletzt wegen der speziellen Krisenhaftigkeit des Migrationsgeschehens und der Renationalisierungstendenzen der letzten Monate noch nicht den gewünschten Mehrwert gebracht. Das hoch-komplexe Zuständigkeitsgeflecht in den migrations-relevanten Politikbereichen (DG HOME, DG DEVCO, DG NEAR und der EEAS, sowie der verschiedenen EU Agenturen wie EASO, FRONTEX, FRA, etc) unterstreichen die Notwendigkeit für einen strukturellen Gesamtansatz deutlich, lassen diesen aber in nächster Zeit auch als äusserst unrealistisch erscheinen.

Gleichzeitig legt die EU aber neue und umfassende Politiken und Massnahmen auf, die sich speziell den *root causes* und *drivers* der (irregulären) Migration annehmen. In diesem Zusammenhang sind vor allem der Valletta Aktionsplan, der EU Africa Trust Fund (EUTF) und der Vorschlag zu einem *External Investment Plan (EIP)* zu nennen. Diese Massnahmen sind aus der letzten Krise geboren, zielen aber auf die strukturellen Gründe für Migration ab, und sind in dieser Hinsicht Teil einer neuen Generation von Politiken, die in tiefgehender und umfassender Weise auf länger und langfristige Ergebnisse abzielen. Diese Politiken beabsichtigen – in strategischer Weise – durch substantielles finanzielles Investment

stabilisierend auf Bevölkerungsentwicklungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte speziell in Afrika zu wirken.

Zusammenfassend ist daher in Hinblick auf die Migrationspolitik der EU zu sagen, dass strukturelle Schwierigkeiten und Nachteile für ein kohärentes Vorgehen in Migrationsfragen weiterhin bestehen bleiben werden, im Politik- bzw Massnahmenbereich aber eine deutliche Steigerung in der strukturellen und strategischen Ausrichtung zu erkennen ist.

Aufgrund der besonderen Situation der Schweiz im EU Migrationsgefüge ergeben sich dadurch spezielle Chancen. Durch eine Stärkung der strategischen Ausrichtung der interdepartementalen Struktur der Migrationsausserpolitik liesse sich ein Mehrwert dahingehend erzielen, die eigenen Zielsetzungen einmal durch eigene individuelle Programme und Partnerschaften zu verfolgen, und aber auch durch eine strategische Nutzung und Teilnahme an diesen EU Programmen und Massnahmen langfristige nationale Ziele im Rahmen der EU zu verfolgen. Dies könnte eine deutliche Steigerung der Effizienz und Effektivität im Mitteleinsatz und Zielerreichung bedeuten, bedürfen aber einer verstärkten strategischen Planung.

Zukünftige Herausforderungen

Mittelfristig gilt es das derzeitige Flüchtlingspotential in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft entsprechend in den Griff zu bekommen: derzeit sind etwa 22 Millionen Menschen aus oder in ihrer Heimat vertrieben und die Krisen in der Ukraine, in Syrien, in Irak und in Libyen sind weiterhin ungelöst. Die Situation in der Türkei bleibt unübersichtlich, der

Libanon bleibt ebenfalls krisenhaft. Das Potential fuer erneute Massenflucht nach Europa bleibt akut. Das Gemeinsame Europaeische Asylsystem bedarf dringender Reform, um diesem Risikopotential adäquat begegnen zu koennen.

Bevoelkerungsentwicklungen in den Hauptherkunftsregionen gepaart mit weiter bestehenden globalen Ungleichheiten der Einkommensverteilung, Armut, Klimawandel, Konflikte, *Bad Governance*, etc werden in Zukunft den Migrationsdruck noch weiter steigern. Auch wenn ein Grossteil der betroffenen Menschen nicht den Weg nach Europa nehmen bzw finden werden, steht Europa und die Schweiz in den naechsten Jahrzehnten vor ernstzunehmenden Herausforderungen. Hierbei gilt es langfristig gegenzusteuern und Perspektiven vor Ort zu schaffen. Damit dies gelingen kann, bedarf es eines nachhaltigen strategischen Engagements aller *Stakeholder (staatlich, nicht-staatlich, private sector)*. Eine Stabilisierung von Bevoelkerungsbewegungen wird nur in dem Ausmass gelingen, indem es gelingt Krisen und Konflikte zu verhindern und zu beenden und Perspektiven in den Herkunftslandern und Regionen zu schaffen. Zwingende Voraussetzung hierfuer ist aber erneut strategisches, langfristiges Handeln und das Herstellen groesstmoeeglicher Kohaerenz aller betroffener Politikbereiche und Akteure, bei gleichzeitiger Akzeptanz von Divergenz im politischen Handeln.

Die schweizerische interdepartementale Struktur zur Migrationsaussenpolitik bietet hierfür – mit allen Einschränkungen – geeignete Rahmenbedingungen, wenn die notwendigen, im Bericht aufgezeigten Reformschritte zielstrebig verfolgt und umgesetzt werden.

Literatur und Materialien

Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Bern, 2011. [zit.: IMZ-Bericht 2011]

Bundesrat (2006): Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 29. November 2006, BBI 06.095.

Bundesrat (2008a): Botschaft über die Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 7. März 2008, BBI 08.028.

Bundesrat (2008b): Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008, BBI 08.030.

Bundesrat (2010): Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des vierten Rahmenkredits zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS vom 1. September 2010, BBI 10.076.

Bundesrat (2011a): Bundesratsbeschluss bez. Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr.

Bundesrat (2011b): Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012-2016 vom 29. Juni 2011, BBI 11.045.

Bundesrat (2012): Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2013- 2016 vom 15. Februar 2012, BBI 12.029.

Bundesrat (2013): Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2011 – 2012, Bern.

Bundesrat (2014): Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2013, Bern.

Bundesrat (2015a): Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2014, Bern.

Bundesrat (2015b): Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 12.3858, Bern, Juni 2015.

Bundesrat (2016a): Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2015, Bern.

Bundesrat (2016b): Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017-2020 vom 17. Februar 2016, BBI 16.022. [zit.: Bundesrat, 2016b, IZA-Botschaft]

- DEZA (2013): Schreiben ans SEM zur Umsetzung des Bundesratsbeschlusses bez. Verpflichtungskredit Internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr, 5. April 2013.
- DEZA (2014a): Strategische Arbeitsgruppe Mittelmeer (SAM). Kurz- und mittelfristige Strategie, inkl. Anhang, 23. September 2014.
- DEZA (2014b): Strategische Arbeitsgruppe Mittelmeer (SAM). Zwischenbericht, 17. Oktober 2014.
- EDA (2012): Aussenpolitische Strategie 2012 – 2015, Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur, Bern.
- EDA (2015a): Annual Report 2015. Swiss Cooperation Programme Middle East.
- EDA (2015b): Global Program Migration and Development Annual Report 2015.
- EDA (2015c): Struktur des Engagements der AMS im Migrationsbereich.
- EDA (2016a): Aussenpolitische Strategie 2016- 2019, Bericht des Bundesrates über die die Schwerpunkte der Legislatur.
- EDA (2016b): Engagement der Schweiz im Bereich Migration am Horn von Afrika und im Jemen. Abteilung Menschliche Sicherheit.
- EJDP (2009): Medienmitteilung vom 13.5.2009.
- EJPD (2011): Verpflichtungskredit internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr, Antrag vom 28. Juni 2011.
- EJPD, EDA & EVD (2012): Aussprachepapier. Möglichkeiten einer Verknüpfung der Migrationsaussenpolitik mit weiteren Bereichen der bilateralen Zusammenarbeit, 8. Juni 2012, Bern
- GS-EJPD (2014): Informationsschreiben an die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente zur Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 15. Juni 2012 und Länderliste der Internationalen Migrationszusammenarbeit – IMZ-Länderliste (Äthiopien, Algerien, Marokko, Mongolei, Iran, 27. März 2014, Bern.
- IAM-Plenum (2011-2015): Protokolle des IAM-Plenums. [zit.: IAM-Plenum, 2011-2015, Protokolle]
- IMZ-Ausschuss (2011-2016): Protokolle des IMZ-Ausschusses. [zit.: IMZ-Ausschuss, 2012-2016, Protokolle]
- IMZ-Ausschuss (2012-2015): IMZ-Ausschuss Jahresziele 2012-2016. [zit.: IMZ-Ausschuss, 2012-2015, Jahresziele]
- IMZ-Ausschuss (2013): Guidelines pour la mise en œuvre des Décisions du Conseil fédéral du 15 février 2012 et du 15 juin 2012, 25. Oktober 2016, Bern.

Maastricht Graduate School of Governance (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report, 6 February 2015.

SECO (2016): Migration – Leveraging migration for development. How SECO contributes to the Global Programme on Migration.

SEM (ohne Angabe): Mandat der IMZ-Arbeitsgruppe Europa und Transitmigration Mittelmeer, Bern.

SEM, PD & DEZA (2016): Bilanz der Zusammenarbeit und Handlungsoptionen zur weiteren Zusammenarbeit. 5 Jahre IMZ-Struktur, verabschiedet vom IMZ-Ausschuss am 18. Februar 2016. [zit.: SEM, PD & DEZA, 2016, IMZ-Bilanz]