

# **Standortbestimmung Prävention irregulärer Migration (PiM)**

---

**INHALT**

1. EINLEITUNG	3
2. DAS PROJEKTTEAM PIM	4
2.1 Zusammenfassung Abschlussbericht PIM	4
2.2 Zusammenfassung Studie SFM	5
3. AKTUELLE DEBATTE ZUM THEMA PRÄVENTION IRREGULÄRER MIGRATION	6
3.1 Bekämpfung des Menschenhandels und -schmuggels	6
3.2 Globale Debatte zu Prävention irregulärer Migration	6
3.3 Aktuelle EU Entwicklungen im Bereich Prävention irregulärer Migration	7
4. BESTANDESAUFNAHME PIM PROJEKTE	9
4.1 Kurzbeschreibung und Ergebnisse einiger PiM Projekte	10
4.2 Allgemeine Einschätzung	15
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN: AUSBLICK	18
ANNEX	19
I. Gesetzestexte	20

**„Staaten und beteiligte Akteure sollten eine objektive Debatte über die negativen Konsequenzen irregulärer Migration und deren Verhinderung führen.“<sup>1</sup>**

## **1. Einleitung**

Die Prävention irregulärer Migration ist eine der strategischen Zielsetzungen der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) und Projekte in diesem Bereich werden seit Jahren von der Schweiz, insbesondere vom Bundesamt für Migration (BFM), gefördert. In den Jahren 2002 bis 2004 arbeitete ein eigens eingerichtetes Projektteam in konzeptioneller Form an den Herausforderungen der Problematik. Nach weiteren drei Jahren operativer Tätigkeiten und vielen neuen migrationsrelevanten Entwicklungen auf internationaler und nationaler Ebene erscheint eine Standortbestimmung der ILR Aktivitäten / Projekte zur Prävention irregulärer Migration sinnvoll.

Ziel der vorliegenden kurzen Bestandesaufnahme ist es, durch einen Rückblick, einen kurzen Exkurs über die PiM Debatte auf EU und internationaler Ebene und eine skizzenhafte Evaluation eine klare Übersicht zu schaffen, welche eine fundierte Grundlage für eine Diskussion über das zukünftige Vorgehen im Bereich PiM im Rahmen der ILR schafft.

---

<sup>1</sup> Migration in einer interdependenten Welt : Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration. Kapitel 3: Herausforderung durch irreguläre Migration, Oktober 2005

## 2. Das Projektteam PiM

Im Juli 2002 setzte die ILR das Projektteam „Prävention irregulärer Migration“ (PT PiM) ein, in dem Fachleute aus dem damaligen BFF und IMES (EJPD), der DEZA und der PA IV (EDA) sowie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mitarbeiteten. Auftrag des Projektteams war es, bewährte und neue konkrete Massnahmen zur Minderung irregulärer Migration zu identifizieren.

Ende 2003 wurden die ersten Ergebnisse des Projektteams in einem Abschlussbericht zusammengefasst, welcher durch eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) ergänzt wurde. In der Folge wurde das PT PiM beauftragt, die ILR regelmässig über neue Entwicklungen im Bereich PiM zu unterrichten und die verschiedenen Länder-Projektteams bei Fragen und Massnahmen im Bereich PiM zu beraten. Im Januar 2005 fand die letzte Sitzung des Projektteams statt.

### 2.1 Zusammenfassung Abschlussbericht PiM

Als Ergebnisse der Arbeit des Projektteams werden eine Übersicht von **Projektkategorien** im Rahmen der Prävention irregulärer Migration, Einflussmöglichkeiten auf irreguläre Migration sowie ein **Leitfaden für die Auswahl und Ausgestaltung von PiM Projekten** dargestellt.

Insgesamt kommt der Bericht (u.a.) zu folgenden Kernaussagen:

➔ Massnahmen zur Steuerung und Reduzierung von irregulärer Migration können auf **politischer Ebene (Migrationspolitik) und operationeller Ebene (Projekte)** ansetzen. **Sie sind umso wirksamer, je besser die verschiedenen Ebenen zusammenwirken.**

➔ Projekte zur Prävention irregulärer Migration (PiM-Projekte) können auf die **verschiedenen Ursachen** der irregulären Migration ausgerichtet werden: Auf die zugrundeliegenden Ursachen („root causes“), die Anstossgründe („proximate causes“), die Migration überhaupt erst ermöglichenden Gründe („enabling causes“) und auf die Migration aufrechterhaltenden Ursachen („sustaining causes“).<sup>2</sup> **Bei PiM-Projekten sollten jeweils Kombinationsmöglichkeiten geprüft werden.**

<sup>2</sup> Masseninformativskampagnen über die Risiken der irregulären Migration zielen bspw. auf die Anstossgründe, Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in der Regel auf die Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen irregulärer Migration ab.

## 2.2 Zusammenfassung Studie SFM

Migration hat **verschiedene Ursachen** - daher könnten auch PiM-Projekte auf verschiedenen Ebenen wirken:

Ursachen	Mögliche PiM Projekte
<b>„root causes“</b> (zugrunde liegende Ursachen, z.B. Armut)	Verbesserung der Lebensbedingungen (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen im Herkunftsland)
<b>„proximate causes“</b> (unmittelbaren Ursachen, die einen Migrationsprozess auslösen , z.B. aktueller Konflikt oder die subjektive Wahrnehmung vermeintlicher Emigrationschancen)	Informationskampagnen
<b>„enabling causes“</b> (ermöglichende Faktoren, z.B. existierende Reiserouten mit Menschenschmugglern)	Capacity Building von Migrationsbehörden in Herkunfts- und Transitstaaten
<b>“sustaining causes”</b> (aufrechterhaltende Ursachen, z.B. MigrantInnennetzwerke)	Diaspora

Prävention irregulärer Migration kann laut Niederberger und Wichmann vor allem auf die „root causes“ abzielen und/oder auch auf die Anstossgründe. Die Studie betont allerdings, dass PiM-Projekte möglichst bei allen vier Ursachen ansetzen sollten; die Entscheidung, auf welche Ursache das Hauptgewicht der Intervention gelegt wird, muss im konkreten Fall getroffen werden. Zu prüfen seien auch Kombinationsmöglichkeiten.

Niederberger und Wichmann sehen im „**drei R-Ansatz: recruitment, remittances, return**“ Möglichkeiten zur Prävention irregulärer Migration (Vgl. Kap. 1.4.). Des weiteren geht die Studie auf den Zusammenhang von Präventions- und Entwicklungszusammenarbeit ein (Vgl. Kap.6.1.).

### 3. Exkurs: Aktuelle Debatte zum Thema Prävention irregulärer Migration

Weltweit steht die Thematik des Menschenhandels und –schmuggels oft als schärfste Form der irregulären Migration im Vordergrund der Debatte um irreguläre und illegale Migration.

#### 3.1 Bekämpfung des Menschenhandels und -schmuggels

Menschenschmuggel kann eine gefährliche und missbräuchliche Form der irregulären Migration darstellen. Beim Menschenhandel werden die Rechte der MigrantInnen aufs schwerste verletzt und die Folgen für die Betroffenen sind verheerend. Menschenschmuggel kann zu Ausbeutung führen und auch in Menschenhandel übergehen.<sup>3</sup> Zusätzlich wird die Sicherheit untergraben, da oft kriminelle Organisationen in diesem Bereich tätig sind.

Menschenhandel und Menschenschmuggel werden international kriminalisiert.<sup>4</sup> Effektive Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel sollten eine globale Herangehensweise garantieren. Diese werden häufig als die 3 P's erklärt: *Prevention* (Prävention), *Protection* (Schutz und direkte Hilfe), *Prosecution* (Strafverfolgung). In erster Linie sollten Massnahmen getroffen werden, um die Betroffenen zu schützen und zu unterstützen. Nur wenn dies auch getan wird, kann die Strafverfolgung erfolgreich sein. Die Prävention, welche in diesem Bericht behandelt wird, stellt eine Komponente dar, welche darauf abzielt, Menschenhandel anzugehen, bevor er überhaupt stattfindet.

Prävention von Menschenhandel wird oft mittels Informations- und Sensibilisierungskampagnen in Herkunftsländern umgesetzt. Potentielle Opfer werden über die Gefahren von Menschenhandel informiert. Die Kampagnen sprechen spezielle Zielgruppen, wie zum Beispiel SchülerInnen, LehrerInnen, Eltern, Personen in ländlichen oder städtischen Gebieten an und die Informationen werden durch verschiedene Kanäle übermittelt (Radio, TV, Plakate, Schulhefte, T-shirts, Diskussionsrunden, Workshops, etc.). Studien zum Thema Menschenhandel stellen eine weitere Komponente zu Prävention dar. Wenn das Phänomen besser bekannt ist, kann es auch besser bekämpft werden und die Sensibilisierungs- und Informationskampagnen können gezielter durchgeführt werden.

#### 3.2 Globale Debatte zu Prävention irregulärer Migration

Logischerweise lässt sich das Phänomen der irregulären Migration nicht konkret und genau fassen. Trotz der faktisch schwer messbaren Charakters *„herrscht jedoch breiter Konsens darüber, dass durch immer mehr internationale Migration auch das Ausmaß*

---

<sup>3</sup> Menschenschmuggel ist grundsätzlich von Menschenhandel zu unterscheiden: Menschenschmuggel ist im Prinzip ein organisierter, illegaler Grenzübertritt, bei dem ein Schmuggler einem Migranten gegen Bezahlung bei der illegalen Einreise hilft. Schleppertum ist ein Verbrechen gegen den Staat, es werden Staatsgrenzen und Einwanderungsbestimmungen missachtet und verletzt. Beim Menschenhandel hingegen werden Frauen, Männer und Kinder transportiert und gehandelt um schlussendlich ausgebeutet zu werden. Die Ausbeutungsformen beinhalten die sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit und die Entnahme von Körperorganen.

<sup>4</sup> Zusatzprotokolle zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität: 1. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels und 2. Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg. Die Schweiz hat beide Protokolle ratifiziert.

*der irregulären Migration gewachsen ist*<sup>5</sup>“.

Das Thema steht in einer komplexen Wechselbeziehung mit sicherheitspolitischen Fragen und der Themenblock kontrollierte Migration / Grenzsicherung befindet sich im Fokus der Debatte. Demgegenüber steht jedoch das Bemühen der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration bei der Anerkennung der Chancen von regulärer Migration (Nexus Migration und Entwicklung). In diesen Zusammenhang gehören mitunter auch die Bemühungen die Migrations- und Flüchtlingsströme regional zu bewältigen („Protection in the Region“) und dabei die Kapazitäten der Herkunftsregionen bei der Versorgung und Aufnahme von Flüchtlingen und MigrantInnen zu stärken. Ebenso zu erwähnen sind hier allgemein die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, welche de facto auf die grundlegende Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen irregulärer Migration abzielen, wobei diese nicht immer einen PiM Effekt anstreben bzw. erzielen.

Trotz starker Bemühungen in Bereichen des Grenzschutzes und der Datenerfassung hat sich die Zahl der irregulär aufhaltenden MigrantInnen in Europa nicht verringert. Die Push-Faktoren in den Herkunftsländern sind stärker als zuvor und um der Armutsfalle zu entfliehen, riskieren hunderte Menschen täglich ihr Leben. Die Intervention zur Prävention irregulärer Migration sind in diesem Spannungsfeld zwischen restriktiven Formen des Migrationsmanagements und der zunehmenden Anerkennung der Chancen von Migration angesiedelt, was sich auch im folgenden Kapitel über die Massnahmen der EU klar abzeichnet.

### **3.3 Aktuelle EU Entwicklungen im Bereich Prävention irregulärer Migration**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben sich darauf geeinigt, eine gemeinsame Einwanderungspolitik auf EU-Ebene zu entwickeln, deren Kern die Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist.

Heutzutage verfügt die EU über einen umfangreichen Ansatz bezüglich effizienter Migrationssteuerung („comprehensive approach“), welcher ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Menschenrechten zu finden und alle Etappen des illegalen Einwanderungsprozesses zu berücksichtigen sucht. Im Vordergrund stehen insbesondere die Zusammenarbeit mit Drittländern, die Sicherung der Aussengrenzen<sup>6</sup>, die Bewältigung illegaler Beschäftigung und die Rückkehrpolitik. Im Juli 2006 verabschiedete die Europäische Kommission die Mitteilung „über Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatenangehörigen“, welche auf früheren Initiativen und Mitteilungen aufbaut.<sup>7</sup> Als wesentliche Komponente der Migrationssteuerung und erste politische Priorität bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung nennt die Mitteilung die Partnerschaft bzw. Zusammenarbeit mit Drittländern (z.B. bezüglich der Reduktion von Push-Faktoren).

---

<sup>5</sup> Migration in einer interdependenten Welt : Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration. Oktober 2005

<sup>6</sup> Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX) hat ihren Sitz in Warschau und hat ihre Tätigkeit 2005 aufgenommen

<sup>7</sup> Zu nennen sind u.a. die Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung vom 15. November 2001 sowie das Haager Programm (vom Europäischen Rat am 5. November 2004 verabschiedet). Zu diesen und anderen Instrumenten der EU über illegale Migration, siehe auch: « Guide to Selected EU Legal and Policy Instruments on Migration », Hilka Becker, IOM Vienna, August 2005, S. 61-75

Auf operationeller Ebene unterhält die EU eine Reihe an Programmen, welche die Prävention irregulärer Migration betreffen. Mittels verschiedener Budgetlinien werden in diesem Zusammenhang eine ganze Bandbreite von Projekten umgesetzt. Das AENEAS Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer in den Bereichen Migration und Asyl stellte beispielsweise in den Jahren 2004 bis 2006 € 250 Millionen bereit, um effizienteres Management von Migrationsströmen in Kooperation mit Drittländern zu fördern.<sup>8</sup> Die Kommission schlug des Weiteren die Einrichtung eines Aussengrenz- und eines Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme vor. Der Aussengrenzfonds (2007-2013) beträgt € 1.820 Millionen und der Rückkehrfonds (2008-2013) € 628 Millionen. Von 2007 an wird AENEAS durch das thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl (€ 384 Millionen) ersetzt.<sup>9</sup>

Die neusten Entwicklungen im Bereich Migration enthalten Vorschläge für Mitteilungen der europäischen Kommission über zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften. Angekündigt ist zudem eine Diskussion über die „Blaue Karte“ für ausgebildete Einwanderer (ein Pendant zur Greencard in den Vereinigten Staaten). Solche Schritte mit dem Ziel einer gemeinsamen Politik der EU zur legalen Einwanderung werden auch im Bereich der Prävention von irregulärer Migration Folgen haben.

---

<sup>8</sup> Ein AENEAS Projekt mit dem Hauptziel der Prävention irregulärer Migration ist das « Programme de renforcement et de soutien au dialogue et à la gestion des migrations irrégulières et de transit au Maghreb en provenance de l'Afrique de l'ouest », mit Beteiligung von 11 Destinationen aus Europa, fünf Staaten aus dem Maghreb als Transitländer und sechs Herkunftsländern aus der Subsahara.

<sup>9</sup> Weitere Informationen zur EU Migrationspolitik finden sich im zweiten Kapitel der Publikation „*Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme.*“ Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext, IOM Bern, 2007



#### 4. Bestandesaufnahme

Entsprechend den Resultaten und den Empfehlungen der Arbeiten des PT PiM hat die Schweiz in den letzten Jahren Projekte im Bereich der Prävention irregulärer Migration in verschiedenen Bereichen finanziert.

Die erfolgreichen **Rückkehrhilfeprogramme** mit ihrer ausgeprägten Reintegrationskomponente sind in diesem Zusammenhang auch als Massnahmen zur **Vorbeugung sekundärer Migration**<sup>10</sup> zu verstehen. Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die begleitenden **Strukturhilfemassnahmen**, welche grundsätzlich mittelbare Wirkung hinsichtlich der Prävention irregulärer Migration und diese explizit zum (Neben-)ziel haben. So stand bspw. das Strukturhilfeprogramm der Strategie Balkan 2003-2006 unter dem Ziel „**Reduzierung des Migrationspotentials** in den drei Herkunftsgebieten“ und fokussierte eine der fünf thematischen Aktionslinien auf „Migrationspolitische Massnahmen“ mit dem expliziten Ziel der „Verminderung irregulärer Migration“.<sup>11</sup>

Ein besonderes Augenmerk soll in der vorliegenden Bestandesaufnahme auf Projekte mit dem Hauptziel der Vermeidung irregulärer Migration geworfen werden. Man kann unterschiedliche Projektkategorien betreffend der Prävention irregulärer Migration identifizieren (siehe Übersicht Projektkategorien PiM Bericht, S. 18), wobei in der vorliegenden Standortbestimmung hauptsächlich auf die folgenden fünf Bereiche eingegangen wird:

- ⇒ **Information / Kommunikation**
- ⇒ **Capacity Building/ Grenzmanagement**
- ⇒ **Unterstützung/ Rückkehr (gestrandeter) irregulärer MigrantInnen (Transitmigration)**
- ⇒ **Policy Support: Migrationsdialog und Forschung**
- ⇒ **Verbesserung der Lebensbedingungen (Armutsbekämpfung/ Beschäftigung)**<sup>12</sup>

Als Querschnittsthema anzusehen ist der Bereich der Bekämpfung des *Menschenhandels und -schuggels*.

---

<sup>10</sup> Über die Nachhaltigkeit der Rückkehr berichtet mitunter der „Monitoringbericht: Einzelfallstudie zum Rückkehrhilfeprogramm für vulnerable Personen in den Balkan 2003 bis 2006“, IOM Bern, März 2007

<sup>11</sup> Im Rahmen des Rückkehrhilfeprogramms wurde eine Reihe Strukturhilfeprojekte sowie so genannte Kleinststrukturhilfeprojekte umgesetzt. Siehe dazu Schlussbericht „Strategie Balkan 2003-2006. Rückkehrhilfeprogramm Balkan für vulnerable Personen“, ILR Projektteam Balkan 2007

<sup>12</sup> Diese Projektkategorie hat - ähnlich wie die Kategorie der Förderung menschlicher Sicherheit - normalerweise selten explizit das Hauptziel der Prävention irregulärer Migration, kann aber sehr gezielt als Alternative/ Ergänzung übergeordneter Bemühungen zur Prävention irregulärer Migration dienen.

#### 4.1 Kurzbeschreibung und Ergebnisse einiger PiM Projekte

Der PiM Bericht widmet der Problematik der Evaluierung von präventiven Projekten ein eigenes Kapitel (S. 15f) und empfiehlt die Anwendung von Wirkungshypothesen. Es handelt sich dabei um implizite Annahmen eines Ursache-Wirkungszusammenhangs: Gewisse Aktivitäten werden unternommen, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen, von welchen angenommen wird, dass sie einen Beitrag zum Ziel der Prävention irregulärer Migration leisten. Grundsätzlich impliziert die Logik der Wirkungshypothesen die Schlussfolgerung: Erzielen die unternommenen Aktivitäten die gewünschten Resultate, so trägt dies zur Erreichung des Ziels (PiM) bei. Zur Messung der Quantität und Qualität der Wirkungen von Projekten empfiehlt der PiM Bericht ausführliche Evaluationen anhand von Stichproben.<sup>13</sup>

In der Folge wird ein Blick auf einige jüngst vom Bundesamt für Migration (ko-)finanzierte PiM Projekte geworfen, wobei die Projekte kurz beschrieben und erste Ergebnisse<sup>14</sup> dargestellt werden können.<sup>15</sup> Diese Ergebnisse können im Sinne der zuvor erläuterten Logik als Indikatoren zur Überprüfung der Wirkungshypothesen verstanden werden.

Beispiele für übergeordnete Wirkungshypothesen der häufigsten Projektkategorien:

- ⇒ Information/ Kommunikation: *Die Aufklärung potentieller irregulärer MigrantInnen sowie relevanter MultiplikatorInnen verringert die irreguläre Migration.*
- ⇒ Capacity Building/ Grenzmanagement: *Die Ausbildung und Ausstattung involvierter Behörden trägt zur Prävention irregulärer Migration bei.*
- ⇒ Rückkehr gestrandeter MigrantInnen: *Die Rückkehrunterstützung gestrandeter MigrantInnen verhindert deren irreguläre Weiterwanderung.*

#### **1. Stranded Migrants Bosnien und Herzegowina**

Das Projekt, welches in ähnlicher Form schon seit 2001 läuft, trägt dazu bei die Mechanismen der Rückkehrunterstützung für in Bosnien und Herzegowina gestrandete irreguläre MigrantInnen zu stärken und bietet so konkrete Unterstützung für die betroffenen Personen. Diese beinhaltet Unterkunft, (medizinische) Versorgung, Organisation der Heimreise sowie Empfang im Herkunftsland. Darüber hinaus unterstützt das Projekt die Stärkung der Kapazitäten relevanter nationaler Behörden.

Bisherige Ergebnisse (Indikatoren für Wirkungshypothesen):

- ▶ Seit 2001 wurden 1222 MigrantInnen mit irregulärem Status bei ihrer freiwilligen Rückkehr unterstützt.

<sup>13</sup> Ein Beispiel für eine Evaluation eines PiM Projekts ist der „Impact Assessment Survey“, welcher von Afghan CNN im Auftrag von IOM zur „Public Information Campaign to Prevent Irregular Prevention“ in Afghanistan durchgeführt wurde.

<sup>14</sup> Die Daten wurden den jeweiligen Abschluss- bzw. Zwischenberichten der Projektumsetzung entnommen.

<sup>15</sup> Genaue Titel und weiterführende Angaben zu diesen und anderen Projekten finden sich in tabellarischer Form im Anhang.

- ▶ IOM unterhält eine Datenbank mit Profilen von MigrantInnen, welche Bosnien und Herzegowina irregulär durchreisen (inkl. Daten zu Herkunftsländern, Migrationswegen und Migrationsmotiven). Die Information wird genutzt, um Trends und Konsequenzen irregulärer Migration für Bosnien und Herzegowina sowie Westeuropa zu analysieren und Wege zu identifizieren, wie dem entgegen gewirkt werden kann.
- ▶ Jüngst wurde ein Memorandum of Understanding mit der Regierung (Minister of Security) unterzeichnet, welches es nun erlaubt, die geplanten Aktivitäten im Bereich Capacity Building durchzuführen.

## **2. Capacity Building Guinea**



Mit Hilfe des IOM Trainingsmoduls *Essentials of Migration Management* (EMM) werden im Bereich Migration arbeitende RegierungsvertreterInnen aus verschiedenen Ministerien im Bereich des Migrations- bzw. Grenzmanagement geschult. Die Schwerpunkte liegen dabei u.a. auf den Themen Internationales Recht, Menschenhandel und – schmuggel, Grenzmanagement, und Reisedokumente.

Bisherige Ergebnisse:

- ▶ Die erste Ausbildung fand mit 23 TeilnehmerInnen aus drei unterschiedlichen Ministerien am 21. und 22. August 2007 in Conakry statt.
- ▶ Eine Evaluation vom Flughafen in Conakry wurde ebenso durchgeführt. Die Ergebnisse wurden von den Partnern in Guinea stark unterstützt und mit zusätzlichen Geldern soll in diesem Bereich ein Programm am Flughafen geschaffen werden, welches die bereits erzielten Resultate ergänzt.
- ▶ Neben dem grundsätzlichen Ausbildungsaspekt ermöglichen diese Ausbildungen die Sensibilisierung bezüglich der Bedeutung des Migrationsmanagements und so kann die nationale Debatte hinsichtlich der Elaboration der Migrationspolitik gestärkt werden.

## **3. Futa-Projekt Guinea**

Das Projekt in der Futa Region hat die Verbesserung der Zukunftsperspektive von potentiellen irregulären MigrantInnen zum Ziel. 200 Jugendliche, welche ihre Schulausbildung beendet aber keine Anstellung haben, wird eine Ausbildung zur Gründung von Kleinstunternehmen angeboten. 100 von ihnen erhalten darüber hinaus die Möglichkeit eines kleinen Kredits zur Umsetzung ihres Projekts.

Über Ergebnisse kann aufgrund der erst kurzen Laufzeit des Projektes noch zu wenig gesagt werden.

#### **4. Informationskampagne Kamerun**

Neben der Produktion und landesweiten Ausstrahlung von TV- und Rundfunkjingles und eines „Radiodrama“ sowie der Umsetzung weiterer Informationsmassnahmen (z.B. Produktion weiterer Informationsmaterialien wie Flyer etc.) - speziell an Jugendliche gerichtet - soll die Informationskampagne gezielt lokale Multiplikatoren in 10 Provinzen zum Thema irreguläre Migration sensibilisieren. Ein weiterer Teil des Projekts ist ein Workshop mit relevanten BehördenvertreterInnen. Am Ende sollen Empfehlungen bezüglich der Reduzierung von push-Faktoren auf lokaler Ebene stehen.



Während die direkte Information an die Hauptzielgruppe der Jugendlichen im Herbst beginnen wird, wurden bisher v.a. die Aktivitäten zur Sensibilisierung der Behörden, Partner und Öffentlichkeit umgesetzt.

Bisherige Ergebnisse:

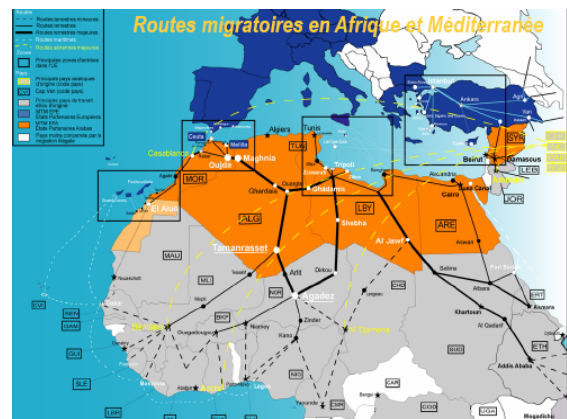
- ▶ Ein Konsultativkomitee wurde eingesetzt und internationale Partner wurden informiert/ involviert
- ▶ Offizielle Lancierung der Kampagne (u.a. mit Pressekonferenz)
- ▶ Ausstrahlung des TV Spots
- ▶ Zivilgesellschaft und Meinungsführer wurden informiert und für die Kooperation gewonnen

#### **5. Transitmigration Marokko**

Neben der Rückkehr- und Reintegrationsunterstützung für irreguläre in Marokko gestrandete MigrantInnen aus dem südlicheren Afrika trägt das Projekt zur Stärkung der Kapazitäten der marokkanischen Behörden im Bereich des Migrationsmanagements bei.

Bisherige Ergebnisse:

- ▶ Seit Beginn des Projekts im März 2007 wurden 62 Personen bei ihrer freiwilligen Rückkehr in ihre Heimat und der Reintegration unterstützt. Die Teilnehmer wurden von IOM informiert, beraten und auf die Reise und die Reintegration vorbereitet (medizinische Hilfe). Darüber hinaus wurde der Transport organisiert und in der Folge die berufliche Reintegration durchgeführt.



Im November 2007 wird in Marokko ein Runder Tisch zwecks Evaluierung und Weiterführung dieses Projekts durch IOM Rabat in Kooperation mit der Schweizer Botschaft durchgeführt. Nebst dem PiM Effekt zielt dieses Projekt auch auf die langfristige Signalwirkung in Bezug auf die Etablierung von Rückkehrmechanismen in Marokko hin.

### **6. Grenzmanagement Nigeria**

Das Ziel des Projekts war die Stärkung der Kapazitäten relevanter nigerianischer Behörden im Bereich Migrations- und Grenzmanagement durch Bereitstellen notwendiger technischer Ausstattung („Docubox“ Maschinen zur Feststellung gefälschter Dokumente) sowie Aus-/ Fortbildung der involvierten Beamten. Am Ende sollte zudem eine Roadmap für die Verbesserung des nigerianischen Grenzmanagements hinzu internationalen Standards stehen.

Bisherige Ergebnisse:

- ▶ Das Projekt bildet durch die Bereitstellung der technischen Ausrüstung und der Ausbildung eine Basis für die Stärkung des Grenzmanagements in Nigeria und unterstützt damit den Reformprozess der Immigrationsbehörde. Diese Grundlage führte letztendlich zur Weiterführung des Projekts im Kooperation mit anderen europäischen Staaten. Das Folgeprojekt versucht weiterhin durch die intensive Stärkung der Kapazitäten (sowohl im Ausbildungs- als auch im Ausstattungsbereich) die Möglichkeiten der Vermeidung irregulärer Migration auszubauen.

### **7. Informationskampagne Nigeria**

Die Masseninformativskampagne, welche sich auf drei Bundesstaaten beschränkte, bestand aus der Produktion und dem Senden von Radio-Jingles und „Dramen“ sowie der Verbreitung von Broschüren. Des Weiteren sollte in jedem am Projekt beteiligten Bundesstaat ein so genanntes „Town Hall Meeting“ über das Thema irreguläre Migration und Alternativen in Nigeria informieren. Eine solche Veranstaltung fand letztlich nur in einem der Bundesstaaten statt, während die Informationsmaterialien in allen drei Regionen verbreitet wurden.

Obwohl als Folge des Projekts nicht direkt der messbare Rückgang von irregulärer Migration in die Schweiz<sup>16</sup> festgestellt werden konnte, stellt es einen ersten Schritt in einem weiteren Prozess dar.

Bisherige Ergebnisse:

- ▶ **Sensibilisierung** durch das Projekt konnte vor allem auf Regierungs- und Medienebene erzielt werden. Es war ist ein erster Schritt, auch nigerianische BürgerInnen für die Sensibilisierung zu gewinnen.

---

<sup>16</sup> Da es keine Direktflüge von Nigeria in die Schweiz gibt, sind konkrete Zahlen ohnehin schwer zu messen. Eine konkrete Schlussfolgerung/ Empfehlung des Projekts ist daher die Untersuchung von Transitrouten in die Schweiz.

- ▶ Das Projekt regte die Regierung an, einen Fokus auf Information und Förderung von regulärer sowie Prävention irregulärer Migration zu setzen. Die **Bedeutung nationaler Armutsbekämpfungsprogramme** wurde klar hervorgehoben.
- ▶ **Trotzdem:** Emigration wird immer noch als realistische Option zur Verbesserung des Lebensstandards wahrgenommen.

### **8. Stranded Migrants Serbien und Montenegro**

Das Rückkehrprojekt für in Serbien und Montenegro gestrandete MigrantInnen läuft seit November 2005 und wurde aufgrund der positiven Ergebnisse bis Juli 2007 verlängert. Die Rückkehrunterstützung beinhaltet Information und Beratung, Vermittlung, medizinische Betreuung, Transportunterstützung. Darüber hinaus trägt das Projekt zur Stärkung der Kapazitäten der nationalen Behörden bei und beinhaltet Informationsaktivitäten sowie Datensammlung und –analyse und Forschung.

Durch die Entwicklung von Synergien mit ähnlichen Projekten in den Bereichen Recht, Bekämpfung des Menschenhandels, Grenzmanagement, etc. kann das Projekt zur Entwicklung eines umfassenden, modernen und funktionierenden Migrationsmanagements in Serbien und Montenegro beitragen.

Bisherige Ergebnisse:

- ▶ Es wurden 374 MigrantInnen mit irregulärem Status an IOM verwiesen und schlussendlich 333 Personen bei ihrer freiwilligen Rückkehr unterstützt.
- ▶ Durch Interviews mit den betreffenden Personen konnten interessante Daten zu den MigrantInnenprofilen sowie Migrationsrouten gesammelt werden.
- ▶ Eine Studie zu unbegleiteten Minderjährigen wurde erstellt
- ▶ In Albanien und Kosovo wurden PiM Informationskampagnen durchgeführt
- ▶ Fortbildungen zum Thema Rückkehr wurde in 12 Gemeinden durchgeführt

### **9. Regionaler Workshop Westafrika**

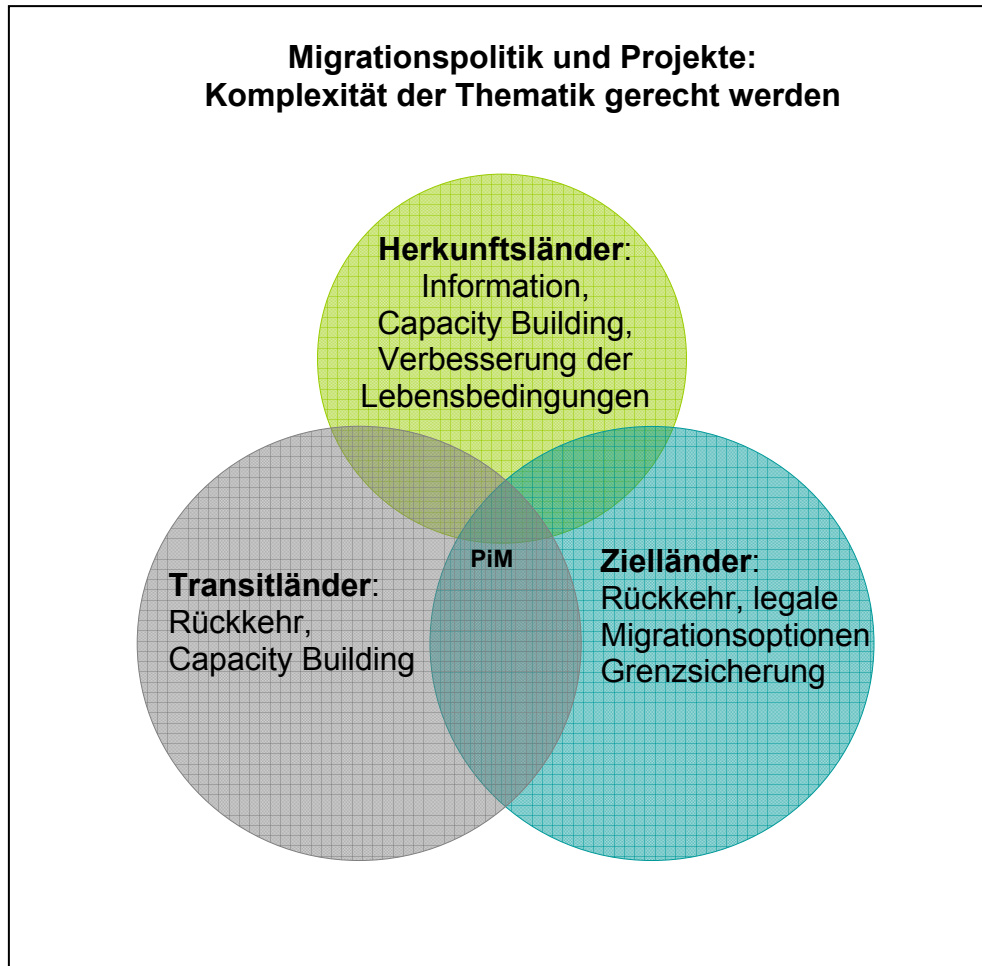
Der Workshop wurde im Rahmen des MIDWA Programms lanciert, welches 2001 durch IOM und die Mitgliederländer der CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) initiiert wurde, um den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten der CEDEAO in Migrationsfragen zu stärken. Im Rahmen einer Fortsetzung der „Internationalen Agenda für Migration“ hatte das BFM im November 2005 einen ersten Workshop in Abuja finanziert. Der zweite Workshop fand am 6. und 8. Februar 2007 in Dakar statt. Das zentrale Thema dieser Arbeitsgruppe war die irreguläre Migration in Westafrika. Repräsentanten aus fünfzehn Ländern sowie verschiedene regionale Körperschaften aus der Politik und der Wirtschaft waren anwesend. Die zentralen Endergebnisse sind: Irreguläre Migration verhindern, legale Migration fördern, Migration und Entwicklung, Informationskampagnen, Kampf gegen den Menschenhandel und Verbesserung der Grenzverwaltung.

## 4.2 Allgemeine Einschätzung

Im Rahmen der Zusammenstellung der Ergebnisse der in den letzten Jahren von der Schweiz finanzierten Projekte mit dem Hauptziel der Prävention irregulärer Migration wurde auch um die Einschätzung der mit der Projektumsetzung beauftragten Personen/ Institutionen gebeten.

Generell wird auf den Zusammenhang zwischen der operationellen Ebene von Prävention irregulärer Migration (Projekte) und Bemühungen auf Ebene der Migrationspolitik hingewiesen. Positiv sei demnach der Einfluss verschiedener Projekte auf die jeweiligen nationalen Kapazitäten im Bereich des Migrationsmanagements (sowohl bezüglich technischer Ausstattung als auch fachlicher Weiterbildung). Während Projekte der Kategorie Capacity Building direkt darauf abzielen, bewirken dies auch Informationskampagnen oder Rückkehrprojekte gestrandeter MigrantInnen. Einzelne Projekte können in diesem Zusammenhang allerdings nur einen Anstoss geben und erfordern gewissermassen ein Follow-up – zum Teil durch weitere Unterstützung, da die nationalen Ressourcen im Bereich Migration oft knapp sind. Vorteilhaft seien demnach komplexe und langfristige Projekte, welche hinsichtlich der Nachhaltigkeit dann v.a. auf die Stärkung der lokalen Kapazitäten im Bereich Prävention irregulärer Migration abzielen. Diese Kapazitäten können wiederum alle Projektkategorien und –komponenten betreffen. So ist eine konkrete Empfehlung für Informationsprojekte zum Beispiel, gleichzeitig einen nationalen Aktionsplan bezüglich Information über Migration anzuregen/ zu entwickeln.

Betrachtet man die Ergebnisse einzelner Projekte in der jeweiligen Projektkategorie, das heisst abzielend auf Wirkungen auf bestimmte Ursachen (wie z.B. Informationskampagnen – proximate causes) lässt sich zusammenfassen, dass eine Kombination verschiedener Kategorien (also Wirkung auf verschiedene Ursachen) angezeigt ist. So kann eine einzelne (kurze) Informationskampagne nicht substanzielle Änderungen in der Wahrnehmung der Bevölkerung bewirken. Notwendig wäre, zusätzlich eine Alternative zur (irregulären) Emigration anzubieten. Als positives Beispiel für die Kombination verschiedener Komponenten kann das Projekt *AVR for Stranded Migrants* in Serbien und Montenegro angesehen werden, in dem die Rückkehrunterstützung mit Information, Capacity Building und Forschung verbunden wurde. Hinzu kommt die Empfehlung zur möglichst detaillierten Ausgestaltung der Projekt hinsichtlich möglicher Wirkung und Nachhaltigkeit. So fördert im Bereich der Rückkehrunterstützung (auch gestrandeter MigrantInnen) ein Reintegrationspaket die Nachhaltigkeit der Massnahmen. Im Rahmen einer Informationskampagne müssen vorhandene Kommunikationsrealitäten berücksichtigt werden: Menschenhändler und -schmuggler bspw. sind meist sozial integriert - deren Informationskapazität muss korrigiert werden.

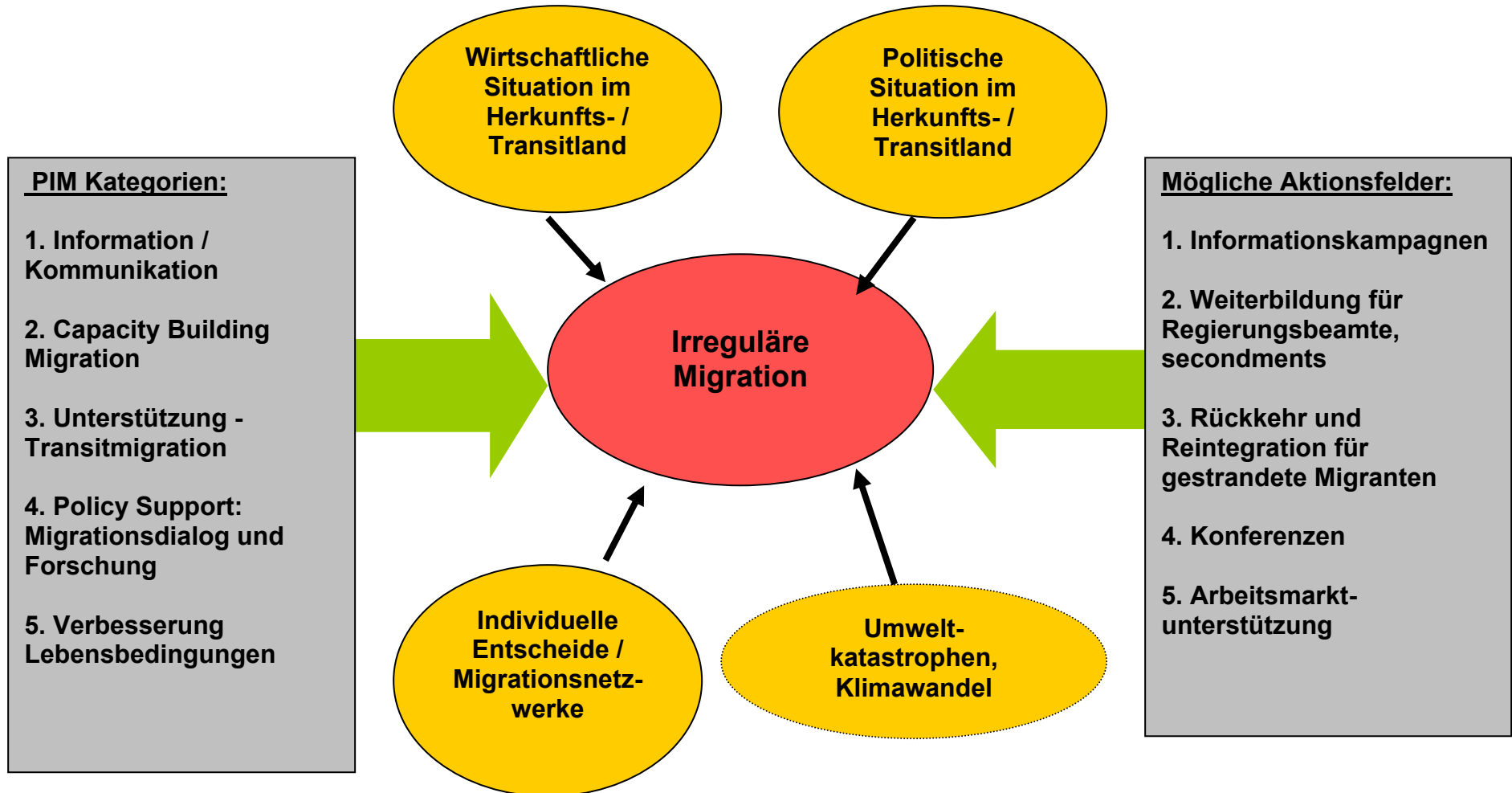


Als Beispiele für weitere positive Erfahrungen im Bereich der Prävention irregulärer Migration wurde auf das Projekt „Promoting regular migration in the Western Balkans through the establishment of regional migrant service centres providing information and migration related services“ hingewiesen, in welchem eventuell eine Schweizer Beteiligung vorgesehen ist und PiM im Rahmen der informierten legalen Migration thematisiert wird.

In Anlehnung an den PiM Bericht 2003 und die hier zusammen gestellten Erfahrungen lassen sich folgende relevante PiM Kategorien und mögliche Aktionsfelder nochmals schematisch zusammenfassen:



## Übersicht: Beeinflussung der Einflussfaktoren von irregulärer Migration



## 5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Ausblick

Mit dem Eingang in den Gesetzestext durch die Revision des Asyl- und Ausländergesetzes erhält die Thematik der Prävention irregulärer Migration erneute Dynamik und Relevanz. Einerseits wird Prävention irregulärer Migration durch Artikel 93 AsylG in direkten Zusammenhang mit der Rückkehrhilfe gesetzt, andererseits betont Artikel 100 AuG, dass die Minderung der negativen Folgen von illegaler Migration Ziel von Migrationspartnerschaften sei.

Die vorliegende Aufstellung zeigt, dass die ILR seit Abschluss des PT PiM wertvolle operationelle Erfahrungen in unterschiedlichen Kategorien von PiM Projekten gesammelt hat und diese im Einklang mit Bemühungen von anderen europäischen Staaten stehen. Punktuell und auf das jeweilige Projektziel bezogen, haben die hier aufgelisteten PiM Projekte alle ihren Sinn und Zweck erfüllt. Gleichzeitig ist klar, dass PiM in einem sehr komplexen und miteinander verwobenen Bereich angesiedelt ist, der langfristig nur in einem partnerschaftlichen Miteinander zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten seine umfassende Wirkung erzielen kann.

IOM Bern, Miriam Martin  
November 2007

## ANNEX

## I. Gesetzestexte

---

### **Asylgesetz (AsylG)**

**Änderung vom 16. Dezember 2005**

---

[...]

*Art. 93*            Rückkehrhilfe und Prävention irregulärer Migration

[...]

<sup>2</sup> Programme im Ausland können auch das Ziel verfolgen, einen Beitrag zur Prävention irregulärer Migration zu leisten. Programme zur Prävention irregulärer Migration sind solche, die kurzfristig zur Minderung des Risikos einer Primär- oder Sekundärmigration in die Schweiz beitragen.

[...]

---

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)**

vom 16. Dezember 2005

---

[...]

**Art. 100**            Internationale Vereinbarungen

<sup>1</sup> Der Bundesrat fördert bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten. Er kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern.

[...]