

# Projektteam PiM



## Abschlussbericht Prävention irregulärer Migration

Bern, November 2003

# Vorwort

Im Juli 2002 setzte die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) ein Projektteam „Prävention irregulärer Migration“ (PT PiM) ein, in dem Fachleute aus dem BFF und IMES (EJPD), der DEZA und der PA IV (EDA) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) mitarbeiteten.

Auftrag des Projektteams war es, bewährte und neue konkrete Massnahmen zur Minderung irregulärer Migration zu identifizieren. Mit dem vorliegenden Bericht des Projektteams an die ILR stellt das Projektteam seine Arbeit zur Diskussion („work in progress“, Stand: November 2003).

Der Bericht drückt keine offizielle schweizerische Politik im Bereich der Prävention irregulärer Migration aus. Es finden sich in ihm Erfahrungen und Überlegungen zu möglichen Projekten im Bereich der Prävention irregulärer Migration. Diese Zusammenfassung kann als Referenzdokument dienen für die Erarbeitung konkreter migrationspräventiver Projekte. Ferner stellt der Bericht eine Grundlage für weitere Überlegungen und Arbeiten im Bereich Prävention irregulärer Migration dar.

Bern, 27.11.2003

Florian G. Forster  
(Leiter des Projektteams PiM)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Die wichtigsten Aussagen des Berichts im Überblick</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Mandat des Projektteams „Prävention irregulärer Migration“ (PT PiM)	6
1.2 Migrationssteuerung und Prävention irregulärer Migration	6
1.3 Aktueller Kontext für PiM-Projekte: Rückkehrhilfe und Strukturhilfe	7
1.4 Die verwendeten Begriffe	8
<b>2. Vorgehen des PT PiM</b>	<b>8</b>
<b>3. Migrationspolitischer Kontext</b>	<b>9</b>
<b>4. Zur Problematik der Prävention irregulärer Migration</b>	<b>9</b>
4.1 Erkenntnisse der SFM-Studie	10
4.2 Erkenntnisse des Workshops	12
4.3 Präventionsarbeit in Transitländern: Rückkehrhilfeprogramme für gestrandete Migranten	13
4.4 Migrationspartnerschaften	14
4.5 Zeitfaktor	14
4.6. PiM-Wirkung von Projekten zur Verbesserung der Lebensbedingungen	15
<b>5. Zur Evaluation der präventiven Wirkung von Projekten</b>	<b>15</b>
<b>6. Ergebnisse des PT PiM</b>	<b>17</b>
6.1 Projektkategorien	17
Übersicht: Projektkategorien im Rahmen der Prävention irregulärer Migration (PiM)	18
6.2 Einflussmöglichkeiten auf irreguläre Migration	19
Übersicht: Beeinflussung der Einflussfaktoren von irregulärer Migration	20
6.3 Leitfaden	21
Übersicht: Leitfaden für die Auswahl und Ausgestaltung von PiM-Projekten	22
<b>7. Schluss</b>	<b>23</b>
<b>Anhang:</b>	
A) Mandat des PT PiM	
B) Strukturhilfematrix	
C) Übersicht: Von der Schweiz bereits durchgeführte/geförderte PiM-Projekte (Auswahl)	
D) Hintergrundinformationen zum PiM-Workshop	
E) Literaturliste	
F) SFM-Studie	
G) Lessons Learnt: AVR-projects for stranded migrants in transit countries	

## **Die wichtigsten Aussagen des Berichts im Überblick**

- 1.** Irreguläre Migration ist ein komplexes Phänomen. Massnahmen zu deren Steuerung und Reduzierung können auf politischer Ebene (Migrationspolitik) und operationeller Ebene (Projekte) geschehen. Sie sind umso wirksamer, je besser die verschiedenen Ebenen zusammenwirken.
- 2.** 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“). Bei PiM-Projekten sollten jeweils Kombinationsmöglichkeiten geprüft werden.
- 3.** Die Schweiz hat bisher Erfahrungen insbesondere mit zwei Kategorien von PIM- Projekten gemacht: mit Projekten zur Verbesserung der Lebensbedingungen und mit Projekten der Masseninformatio
- 4.** Projekte der Masseninformatio haben eine nachweisbar migrationspräventive Wirkung. Sie zielen auf die Anstossgründe irregulärer Migration ab. Ihre Wirkung nimmt in der Regel ab, sobald eine Informationskampagne ausgesetzt wird. Masseninformatio sollte auch positive Handlungsalternativen aufzeigen.
- 5.** Projekte der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (technischen Zusammenarbeit), der humanitären Hilfe und der Friedensförderung/menschliche Sicherheit zielen in der Regel auf die Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen („root causes“) irregulärer Migration ab. Sie haben als solche längerfristig migrationspräventive Wirkung. Diese Wirkung ist allerdings generalpräventiver Art; auf eine spezifische Migration in Richtung Schweiz haben solche Projekte nicht notwendigerweise einen Einfluss.
- 6.** Eine vollständige Trennung der Logik von Prävention irregulärer Migration und Entwicklungszusammenarbeit (= Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Friedensförderung) scheint nicht sinnvoll. Doch sollte Entwicklungszusammenarbeit und Arbeit im Bereich Prävention irregulärer Migration auch nicht völlig gleichgesetzt werden, denn die Entwicklungszusammenarbeit geht einerseits von ihrer Konzeption und Wirkung her über die Prävention irregulärer Migration hinaus; andererseits verlangt die Prävention irregulärer Migration Aktivitäten und Ansätze, die über das bekannte/anerkannte Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen.
- 7.** Für die Auswahl und Ausgestaltung von Projekten, die irreguläre Migration vermindern sollen, hat das Projektteam PiM Projektkategorien und einen Leitfaden ausgearbeitet. Diese dienen als Orientierung bei der Entscheidung über die Auswahl und Durchführung von PiM-Projekten.
- 8.** PiM-Projekte sind bezüglich ihrer intendierten Wirkung, der Reduzierung irregulärer Migration, durch die Überprüfung von Wirkungshypothesen grundsätzlich

evaluierbar. Die Wirkungshypothesen müssen schon in die Projektplanung miteinbezogen werden.

**9.** Mehr zielgerichtete PiM-Projekte können dazu beitragen, den Druck irregulärer Migration in Richtung Schweiz zu vermindern.

# 1. Einleitung

## 1.1 Mandat des Projektteams „Prävention irregulärer Migration“ (PT PiM)

Im Juli 2002 setzte die Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) das Projektteam „Prävention irregulärer Migration“ (PT PiM) ein. Dem PT PiM wurde dabei folgendes Mandat<sup>1</sup> gegeben:

*Im Rahmen des Projektteams PiM geht es unter dem Oberbegriff „Migrationsprävention - Prävention irregulärer Migration“ im Rahmen der Strukturhilfekomponente der Rückkehrhilfe um die Identifizierung bewährter und neuer Massnahmen und Arbeitsansätze, die das Ziel der Minderung unkontrollierter Migration in Richtung Schweiz verfolgen (...). Die Prävention irregulärer Migration soll in ihrer Relevanz als Teilbereich der Strukturhilfe (im grösseren Rahmen der Rückkehrhilfe gem. schweizerischem Asylgesetz) untersucht werden. Ausgehend von der in die Wege geleiteten Änderung der Gesetzgebung in nächster Zeit (vgl. Art. 93 Abs.1 bis des aktuellen Revisionsentwurfs der Teilrevision des Asylgesetzes), wird der Schwerpunkt auf operationelle bzw. inhaltliche Fragestellungen hinsichtlich der Effektivität und Geeignetheit migrationspräventiver Projekte gelegt. Auf spezifische juristische Fragestellungen ist nicht einzugehen.*

*Ziel ist, der ILR und später auch den einzelnen Projektteams ein **Grundlagenpapier** zur Verfügung zu stellen, das Erfahrungen und Überlegungen zu Projekten im Bereich der Prävention irregulärer Migration zusammenfasst und somit einen nützlichen **Leitfaden** für die Erarbeitung und Förderung migrationspräventiver Pilotprojekte darstellt (...).*

## 1.2 Migrationssteuerung und Prävention irregulärer Migration

Die Steuerung von Migration, insbesondere die Verminderung irregulärer Migration, kann, vereinfacht dargestellt, auf einer politischen Ebene und auf einer operationellen Ebene geschehen.

1. Migrationspolitik: Neben der nationalen Migrationspolitik spielen auch europäische und internationale Ansätze eine wichtige Rolle. Eine abgestimmte, akzeptierte und auf die tatsächlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse ausgerichtete Migrationspolitik kann einen positiven Einfluss auf die Reduzierung irregulärer Migration haben. Diese Migrationspolitik erkennt Migration als Tatsache grundsätzlich an und versucht, diese pro-aktiv zu steuern.

Die Migrationspolitik manifestiert sich insbesondere in nationalen Gesetzen/Verordnungen (ANAG, AsylG), die durch hoheitliche bzw. polizeiliche Massnahmen umgesetzt werden. Der Arbeit auf dieser Ebene kommt aktuell und auch in Zukunft eine erhebliche Bedeutung zu. (Da diese Ebene nicht in das Mandat des PT PiM fällt, wird darauf nur am Rande eingegangen.)

2. Projekte: Denkbar sind Projekte im Zusammenhang mit der Humanitären Hilfe, der technischen und Entwicklungszusammenarbeit sowie der Frie-

---

<sup>1</sup> Auszug, vollständiger Entscheid der ILR und Zusammensetzung des PT PiM siehe Anhang A)

densförderung/menschliche Sicherheit vornehmlich in Herkunfts- und Transitländern. Diese Projekte versuchen, potentiell irregulären Migranten Alternativen zur Migration aufzuzeigen oder solche zu schaffen. Dazu gehören auch Projekte, die helfen, eine etwaige irreguläre Migration zu beeinflussen. Vorliegendes Papier konzentriert sich, entsprechend dem Mandat des PT PiM, auf diese Ebene. Als PiM-Projekte werden hier Projekte verstanden, die das Ziel verfolgen, durch präventive Massnahmen einen Beitrag zur Reduzierung irregulärer Migration zu leisten.

### **1.3 Aktueller Kontext für PiM-Projekte: Rückkehrhilfe und Strukturhilfe**

Die Rückkehrhilfe gem. Art 93 des schweizerischen Asylgesetzes sieht „Strukturhilfe“ im Rahmen von Rückkehrhilfeprogrammen vor.<sup>2</sup> Die Ziele der Strukturhilfe sind:

1. Anreiz zur freiwilligen Rückkehr
2. Anreiz für Herkunftsstaat oder -gemeinde zur Rückübernahme
3. Förderung der Akzeptanz der Rückkehrpolitik der Schweiz
4. Förderung der Koordination und Kohärenz internationaler Zusammenarbeit im Rückführungsbereich
5. Verminderung von Disparitäten und Spannungen zwischen Vor-Ort-Gebliebenen und Rückkehrenden

#### **6. Beitrag zur Minderung von unkontrollierter Migration**

Gemäss Mandat beschränkte sich die Arbeit des PT PiM auf die folgende Fragestellung: Wie kann durch Massnahmen, auch im Rahmen der „Strukturhilfe“ gemäss schweizerischem Asylgesetz, in den Herkunfts- und Transitländern ein wirksamer Beitrag zur Minderung der irregulären Migration in Richtung Schweiz bzw. Westeuropa geleistet werden? Mit dieser Fokussierung der Arbeit wurden andere migrationsrelevante Massnahmen innerhalb der Schweiz (z.B. betreffend Statusregelungen, Sozialhilfebezug, Arbeitserlaubnis/-verbot, Verfahrensbeschleunigung etc.) bewusst ausgeblendet. Es sei hier jedoch festgehalten, dass auch solchen Massnahmen innerhalb der Schweiz Bedeutung im Rahmen der Verminderung irregulärer Migration zukommt.

Mit einer möglichen Gesetzesänderung und der Verankerung der Prävention irregulärer Migration als eigenständigem Ziel im Rahmen des Asylgesetzes wird dieser Aspekt noch an Bedeutung gewinnen. Bei der Auswahl und Ausgestaltung von konkreten Präventionsprojekten wird jedoch schnell klar, dass es sich um ein neues Arbeitsfeld handelt. Es bestehen noch konzeptionelle Unsicherheiten und Erkenntnisbedarf, gerade was die Wirkungen von Präventionsprojekten angeht. Der vorliegende Bericht verfolgt das Ziel, konkrete Vorschläge und Empfehlungen für die zukünftige Arbeit im Bereich Prävention irregulärer Migration zu geben.

---

<sup>2</sup> Die damit verfolgbaren Ziele und dabei zu beachtenden Prinzipien wurden von der ILR in einer Grafik aufgezeigt, siehe Anhang B).

## 1.4 Die verwendeten Begriffe

Für die Thematik drängt es sich auf, drei Begriffe kurz zu erläutern:

- **Prävention irregulärer Migration:** darunter werden Aktivitäten verstanden, die aus Sicht des Ziellandes Schweiz einer als ungesteuert und unkontrolliert empfundenen Migration vorzubeugen versuchen. Zugrunde liegt die Prämisse, dass Migration steuerbar ist (reguläre versus irreguläre Migration).
- **Prävention illegaler Migration:** stellt dagegen auf die Legalität des Grenzübertritts bzw. des Aufenthalts im Gastland ab.
- **Migrationsprävention:** intendiert zwar eine ähnliche Aussage wie die beiden ersten Begriffe, meint aber wörtlich das Vorbeugen von, bzw. die Verhinderung von Migration im allgemeinen.

Der Begriff „Migrationprävention“ erscheint problematisch, da er Migration als Gesamtphänomen verhindern will. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass nicht gegen Migration überhaupt (also auch gegen reguläre Migration) präventiv vorgegangen werden soll, sondern nur gegen bestimmte Formen von Migration.

Der Begriff „Prävention illegaler Migration“ ist ungeeignet, da es keine illegale Migration, sondern nur illegalen Grenzübertritt und/oder illegalen Aufenthalt gibt.

Im vorliegenden Bericht wird daher der Begriff der „Prävention irregulärer Migration“ verwendet: Dieser ist zum einen international eingeführt und kommt zum anderen der tatsächlichen Problemstellung am nächsten.

## 2. Vorgehen des PT PiM

In einer ersten Phase hat das PT PiM eine Auflistung<sup>3</sup> von Projekten mit PiM-Nebenwirkungen und von Projekten mit Hauptziel PiM erstellt und deren PiM-Relevanz geprüft. Diese Projekte wurden durch das BFF, die DEZA, das IMES und die PA IV, teilweise unter Mitarbeit von IOM, bereits durchgeführt. Teilweise geschah dies auch im Rahmen der Strukturhilfe gem. schweizerischem Asylgesetz. Die Auswertung erwies, dass der Schwerpunkt der bisher getätigten Projekte im Bereich „Verbesserung der Lebensbedingungen“ lag; daneben liegen mit Informationskampagnen und „capacity building“-Projekten weitere erste PiM-Erfahrungen vor; ferner verfügt die Schweiz über eine besondere Expertise in der Rückkehr-/Reintegrationsunterstützung.

Sodann wurden die internationale Forschung und Erfahrungen anderer europäischer Länder im Bereich Präventionsmassnahmen in die Arbeit miteinbezogen. Es wurde ein eintägiger Workshop zum Thema "Prävention irregulärer Migration" organisiert, zu welchem in- und ausländische Migrationsfachleute aus dem akademischen Bereich und der praktischen Arbeit eingeladen waren.<sup>4</sup> Dabei wurden insbesondere die Problematik rund um den „migration-development nexus“ und Erfahrungen im Bereich Informationsprojekte (siehe Kap. 4.2) sowie relevante Fachliteratur<sup>5</sup> und neuere Entwicklungen diskutiert.

---

<sup>3</sup> siehe Anhang C) (Übersicht: von der Schweiz bereits durchgeführte/geförderte PiM-Projekte (Auswahl))

<sup>4</sup> siehe Anhang D) (Hintergrundinformationen zum PiM-Workshop)

<sup>5</sup> siehe Anhang E) (Literaturliste)



Schliesslich wurde beim SFM eine Studie zu Erfahrungen der europäischen Nachbarn im Bereich PiM in Auftrag gegeben.<sup>6</sup>

In der Schlussphase strukturierte und analysierte das PT PiM die gewonnenen Erkenntnisse.

### **3. Migrationspolitischer Kontext**

Die schweizerische Migrationspolitik verfolgt sechs Ziele:

- Einwanderung im langfristigen Interesse der Schweiz: Die Wirtschaft muss auch im Ausland die nötigen Arbeitskräfte rekrutieren können. Arbeitskräfte kommen dabei in erster Linie aus EU- und EFTA-Staaten. In zweiter Linie können auch Arbeitskräfte aus Drittländern rekrutiert werden, soweit diese besonders qualifiziert sind. Ohne Einwanderung würde die Bevölkerung in der Schweiz abnehmen.
- Unterstützung der Integration der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz: Insbesondere durch erleichterte Einbürgerungen für Ausländer der zweiten Generation. Der Schule kommt bei der Integration von Ausländern besondere Bedeutung zu. Um eine Integration wirksam durchzuführen, ist gegen Rassismus konsequent vorzugehen.
- Schutz von Opfern vor Verfolgung: Sicherstellung des Flüchtlingsschutzes; die Asylverfahren müssen human, effizient und konsequent sein.
- Kampf gegen irreguläre Migration: Dem Bedürfnis nach Sicherheit der in- und ausländischen Bevölkerung der Schweiz soll Rechnung getragen werden.
- Rückkehr: Freiwillige/pflichtgemässe Rückkehr ist anzustreben; ein konsequenter Vollzug ist unerlässlich.
- Internationale Abstützung und Vernetzung: Migrationsprobleme überfordern einzelne Staaten; sie sind nur durch internationale/europäische Zusammenarbeit zu lösen.

Diese Ziele der Migrationspolitik werden von verschiedenen zuständigen Bundesämtern umgesetzt.

### **4. Zur Problematik der Prävention irregulärer Migration**

Die Arbeit des PT PiM führte zu einer differenzierten Betrachtung unterschiedlicher Aspekte der Prävention irregulärer Migration. Im Folgenden sollen einige wichtige Aspekte erläutert werden.

---

<sup>6</sup> siehe Anhang F) (SFM-Studie)

#### 4.1 Erkenntnisse der SFM-Studie

Die Studie beschreibt ausländische Projekte mit PiM-Ansätzen, die auch für die Schweiz von Bedeutung sein können, und damit zusammenhängende, in der Wissenschaft diskutierte Fragen.

Kernaussagen der Studie sind:

- **„Root Causes“ und andere Gründe** (SFM-Studie, Kapitel 1.)

Migration hat verschiedene Ursachen. Daher können auch PiM-Projekte auf verschiedenen Ebenen wirken:

- a) auf Ebene der zugrunde liegenden Ursachen („root causes“, z.B. Armut),
- b) auf Ebene der unmittelbaren Ursachen, die einen Migrationsprozess auslösen („proximate causes“, z.B. aktueller Konflikt oder die subjektive Wahrnehmung vermeintlicher Emigrationschancen),
- c) auf Ebene der ermöglichenden Faktoren („enabling causes“, z.B. existierende Reiserouten mit Menschenschmugglern) und schliesslich
- d) auf Ebene der aufrechterhaltenden Ursachen („sustaining causes“, z.B. Migrantennetzwerke).

Irreguläre Migration ist zumeist auf sog. „root causes“ (zugrundeliegende Ursachen), wie schlechte wirtschaftliche Bedingungen, fehlende Zukunftsaussichten etc. zurückzuführen. Eine Verbesserung der Lebensbedingungen erscheint insofern als naheliegende Antwort. Zu beachten ist hierbei, dass „root causes“ zwar der Hauptgrund dafür sind, dass Menschen migrieren. Daneben braucht es aber auch einen sog. Anstossgrund („proximate causes“), der zu dem tatsächlichen Migrationsakt führt. Menschen migrieren nicht allein, weil sie arm sind, sondern weil sie arm sind und den Eindruck haben, dass sie in einem anderen Land Arbeit finden werden und, trotz aller Schwierigkeiten, dort zu relativem Wohlstand gelangen können. Zu den „root causes“ braucht es also immer noch einen Anstoss zur tatsächlichen Migration. Anstossgründe für Migration können z.B. Annahmen („perceptions“) oder Motivationen („motivations“) sein.

Prävention irregulärer Migration kann daher auf die „root causes“ abzielen und/oder auch auf die Anstossgründe. Als Beispiel für ein Projekt, das auf „root causes“ abzielt, lässt sich die Schaffung von Arbeitsplätzen im Herkunftsland nennen. Ein Beispiel für ein Projekt, das auf den Anstossgrund abzielt, wäre beispielsweise eine Informationskampagne.

Dazu kommt, dass Migration überhaupt möglich sein muss („enabling causes“), d.h. es braucht gangbare Migrationsrouten, oft mit Involvierung von Menschenschmugglern. Ein Beispiel für PiM-Projekte, die Wirkung auf dieser Ebene entfalten können, sind „capacity building“-Massnahmen für Migrationsbehörden in Herkunfts- und Transitstaaten.

Für die Aufrechterhaltung von Migrationsbewegungen treten ferner „sustaining causes“ hinzu, wobei namentlich die Diaspora eine wichtige Rolle spielt; auf deren Einbezug sollte ein PiM-Projekt abzielen, will es auf dieser Ebene Wirkung entfalten.

Zusammengefasst: PiM-Projekte sollen bei allen vier Ursachen ansetzen; die Entscheidung, auf welche Ursache das Hauptgewicht der Intervention gelegt wird, muss im konkreten Fall getroffen werden. Zu prüfen sind auch Kombinationsmöglichkeiten.

- Der „**drei R-Ansatz: recruitment, remittances, return**“ (Anwerbung, Lohntransfers der Migranten in die Heimat, Rückkehr) (SFM-Studie, Kapitel 1.4.)

Auch legale Migrationsmöglichkeiten können mittelbar zur Prävention irregulärer Migration beitragen („recruitment“).

Geldüberweisungen von Migranten in die Heimat („remittances“) können, insbesondere wenn damit Investitionen getätigt werden, zur Entwicklung des Herkunftslandes beitragen.

Zurückkehrende Migranten („return“) können wichtige Akteure im Rahmen der Prävention irregulärer Migration sein. Rückkehrhilfe wirkt, wenn richtig konzipiert und wenn gekoppelt mit Reintegrations-/Reinstallationshilfen vor Ort, präventiv gegen wiederholte irreguläre Migration.

- Eine vollständige Trennung der Logik von **Präventions- und Entwicklungszusammenarbeit** (= Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Friedensförderung) scheint nicht sinnvoll. Doch sollte Entwicklungszusammenarbeit und Arbeit im Bereich Prävention irregulärer Migration nicht völlig gleichgesetzt werden. Denn: Entwicklungszusammenarbeit geht einerseits von ihrer Konzeption und Wirkung her über die Prävention irregulärer Migration hinaus; andererseits verlangt die Prävention irregulärer Migration Aktivitäten und Ansätze, die über das bekannte/anerkannte Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen (SFM-Studie, Kapitel 6.1.).

- PiM ist ein **neues Arbeitsfeld** mit sehr weitgestecktem Rahmen. Es gibt bisher nur wenig Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Massnahmen. Es gibt daher auch keine einfachen Patentlösungen.

- Migration geschieht heute meistens im Rahmen transnationalen, sozialer Netzwerke; diese können nicht von einem Land allein gesteuert werden. **Internationale Kooperation** ist unerlässlich.

- Es gibt im europäischen Ausland eine Reihe **innovativer PiM-Ansätze**, insbesondere in den Bereichen Kommunikation/Information (z.B. von Belgien finanzierte „Migration Information Centres“ im Kosovo) und technische Zusammenarbeit im Migrationsbereich (z.B. Kooperation Italien–Albanien), (SFM-Studie, Kapitel 5.3.).

## 4.2 Erkenntnisse des Workshops

- **Der „Migration-Development-Nexus, MDN“ (Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung)**

Beim MDN-Ansatz, der den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration zum Gegenstand hat, steht die Prävention irregulärer Migration nicht im Vordergrund. Migration wird in erster Linie positiv bewertet, insofern sie einen positiven Effekt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Herkunftstaaten leisten kann (z.B. via „remittances“ oder via „know-how transfer“).

Eine Kernaussage des MDN ist, dass im Gefolge einer wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung Migration langfristig abnehmen wird. Teilweise kann es kurzfristig jedoch auch zu einem Anstieg kommen („migration hump“). Migration kann sich, auch wenn sie aus Sicht der Zielstaaten unerwünscht ist, für die Herkunftsregion als positiv und den Entwicklungsprozess insgesamt förderlich herausstellen. Es wird daher die Forderung aufgestellt, Migrationspolitik mit Entwicklungspolitik besser zu verknüpfen. So könnte z.B. eine liberalisiertere Zulassungspraxis zum heimischen Arbeitsmarkt als ein Element der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Herkunftsregionen angesehen werden. Dies insbesondere wenn über begleitende entwicklungsrelevante Massnahmen allfällig unerwünschten Nebenfolgen, wie z.B. dem „brain drain“ (Wissensverlust durch Abwanderung von Hochqualifizierten), wirkungsvoll begegnet werden. Eine solchermaßen begleitete Öffnung des Arbeitsmarktes würde Einfluss auf irreguläre Migration haben. Eine langfristig ausgerichtete Migrations- und Entwicklungspolitik müsste sich folglich mit solchen Fragestellungen weiter auseinandersetzen (siehe auch Nyberg Sørensen, N., Van Hear, N. & Pedersen, P.E., the Migration- Development Nexus Evidence and Policy Options; S. 5).

(Zu beachten: Die These, dass eine Öffnung des Arbeitsmarktes mittelbar migrationspräventive Wirkungen entfalten kann, ist umstritten. Von Seiten IMES wird die Richtigkeit dieser These in Frage gestellt: Es gibt auch Hinweise auf eine umgekehrte Wirkungskausalität. Das PT PiM nimmt insofern zu diesem Thema keine Stellung.)

- **Kommunikation und Information über irreguläre Migration**

Kommunikationsprojekte setzen nicht nur beim Informationsmangel von potentiellen Migranten an, sondern sie versuchen vor allem die „proximate causes“ (unmittelbare Ursachen, die den Migrationsprozess auslösen) wie Motivationen und Annahmen anzugehen. Gerade diese psychologischen Faktoren bringen potentiell irreguläre Migranten dazu, tatsächlich zu migrieren.

Damit Informationskampagnen die gewünschten Resultate zeigen, ist es wichtig, dass die Information regelmässig wiederholt wird. Zudem darf Migration als solche nicht nur negativ dargestellt werden. Auch Möglichkeiten der legalen Migration sollen aufgezeigt werden.

Die Information bei Kommunikationsprojekten darf nicht in offensichtlichem Widerspruch zur Realität stehen. Denn wenn das Zielpublikum durch positive Information von nahestehenden Personen ein völlig gegenteiliges Bild erhält, werden die

gewünschten Informationsinhalte von Kommunikationsprojekten nicht mehr aufgenommen.

Informationskampagnen sollten periodisch erneuert werden, denn die Wirkung jeder Information lässt nach gewisser Zeit nach. Dies erst recht, wenn sie durch gegenläufige Informationen von nahestehenden Informanten (z.B. Schleppern) unglaubwürdig erscheinen.

Grosse und weitverbreitete Informationsdefizite müssen mit Mitteln der Massenkommunikation angegangen werden. Massenkommunikation ist Einwegkommunikation. Daher sollten auch Möglichkeiten für Zweiwegkommunikation eingerichtet werden, z.B. via Telefonhotlines. Das direkte, aber anonyme Gespräch kann Einblicke eröffnen in die konkreten Fragen der Anrufenden und damit ein Stück weit auch in ihre Absichten, Interessen und Gedanken.

Es ist festzuhalten, dass immer über Migration kommuniziert wird, entweder via formelle und, oder via informelle Netzwerke, die teilweise auch krimineller Natur sind. Für den Staat ist es wichtig, in der Kommunikation über Migration eine aktive Rolle zu spielen und dieses Feld nicht allein den informellen Netzwerken zu überlassen.

Informations- und Kommunikationsprojekte entfalten ihre volle Wirkung oft in Kombination mit anderen Projekten (siehe Anhang D, S. 8ff, Präsentation von Laurentiu Ciobanica, IOM).

#### **4.3 Präventionsarbeit in Transitländern: Rückkehrhilfeprogramme für gestrandete Migranten**

Rückkehrhilfeprogramme für gestrandete Migranten in Transitländern haben zum Ziel, Transitländer zu entlasten und eine Weiterwanderung von irregulären Migranten zu verhindern: Flüchtlingen wird eine Bleibemöglichkeit vermittelt, irreguläre Migranten werden bei der freiwilligen Rückkehr unterstützt.

Es sinnvoll, Rückkehrhilfeprogramme für gestrandete Migranten in Transitländern durch „capacity building“-Massnahmen im Migrationsmanagement zu unterstützen. Ziel ist es, Rückkehrhilfe im Transitland als ein neues Migrationssteuerungsmittel einzuführen und deren Wirksamkeit zu zeigen. Die Förderung der freiwilligen Rückkehr irregulärer Migranten soll vom Transitland letztlich als eigenständige Aufgabe akzeptiert und entsprechend auch mit eigenem Mitteleinsatz etabliert werden (Nachhaltigkeit).

Weiter empfiehlt es sich, solche Projekte in einem regionalen Kontext durchzuführen, denn die irreguläre Migration ist sehr flexibel in der Routenwahl. So zirkulieren Informationen über Rückkehrprogramme (speziell wenn sie mit „capacity building“-Projekten verbunden werden, die Auswirkungen auf das Grenzmanagement im Transitstaat haben) schnell via verschiedener Netzwerke. Es besteht die Gefahr, dass eine Alternativroute durch ein Nachbarland, in dem kein solches Projekt existiert, zur Einreise nach Westeuropa gewählt würde. Ein regionaler Ansatz kann helfen, dies zu verhindern.

Voraussetzung für die Durchführung solcher Rückkehrhilfeprojekte ist ein Minimum an funktionierenden Migrationsstrukturen und ein funktionierender Flüchtlingsschutz im Transitland.<sup>7</sup>

#### 4.4 Migrationspartnerschaften

Projekte, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (= Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Friedensförderung) zur Prävention irregulärer Migration durchgeführt werden, können darauf abzielen, ein Land, aus dem Migranten irregulär in die Schweiz kommen, zur Kooperation im Bereich Rückkehr zu bewegen (Prinzip der Reziprozität/Migrationspartnerschaft). Wir verweisen hier auf die aktuelle Arbeit der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Aussenpolitik in den Bereichen Migration und Rückkehr (IDAG Migration).

Das Prinzip der Migrationspartnerschaft lässt sich folgendermassen veranschaulichen: Das Herkunftsland nimmt die Migrationsprobleme der Schweiz ernst und hilft bei deren Lösung; umgekehrt nimmt die Schweiz Migrationsprobleme des Herkunftslandes ernst und hilft, diese anzugehen.

Eine Wirkungskausalität ist dabei wie folgt: Prävention irregulärer Migration geschieht auch durch einen glaubhaften Vollzug der Rückführung von nicht bleibeberechtigten Migranten. Funktioniert die Rückführung, wird dies in der Herkunftsregion auch entsprechend wahrgenommen (evtl. verstärkte Wahrnehmung durch begleitende Informationsprojekte, die über die Migrationsrealität objektiv aufklären). Solche Projekte gehen das Problem insbesondere auf der Ebene der „enabling causes“ an, indem sie auf eine Kooperation zwischen Gastland und Ursprungsland abzielen. Durch diese Kooperation wird die Attraktivität irregulärer Migration vermindert, da diese massgeblich durch die tatsächlichen Verbleibmöglichkeiten der Migranten im Zielland mitgeprägt wird. Eine Zusammenarbeit kann beispielsweise im Rahmen eines Rückübernahmeabkommens vereinbart werden, wobei der Rückübernahme seitens des Herkunftslandes mit technischer/migrationspolitischer Hilfe seitens der Schweiz begegnet werden kann.

Es sollte ein sachlicher Konnex zwischen Leistungen des Herkunftslandes und den Leistungen der Schweiz bestehen, d.h. es ist sinnvoll, dass die beiden Leistungen jeweils **Migrations**probleme der beiden involvierten Staaten angehen: So wird die Visibilität der schweizerischen Unterstützung bei den entscheidenden Counterparts (den Migrationsbehörden bzw. den ausländischen Vertretungen in der Schweiz) der Herkunftsländer sichergestellt. Zudem können durch ein verbessertes Migrationsmanagement im Herkunftsland mittelfristig weitere migrationspräventive Wirkungen erwartet werden (siehe auch SFM-Studie, S. 25f).

#### 4.5 Zeitfaktor

Der Zeitfaktor spielt eine wichtige Rolle, will man spezifische Projekte der Prävention irregulärer Migration von der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit (= Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Friedensförderung) konzeptionell abgrenzen. Gemäss den für die Strukturhilfe nach schweizerischem

---

<sup>7</sup> siehe Auswertung von Pilotprojekten im Balkan, Anhang G)

Asylgesetz bereits ausgearbeiteten Grundsätzen<sup>8</sup> ist vor allem auf das Merkmal des Wirkungszeitraumes abzustellen: Konzeptionell interessieren im PiM-Bereich kurz- bis mittelfristig (bis zu 5 Jahre) wirkende Projekte. Dies entspricht auch dem relativ kurzfristig angelegten Planungsrahmen der Strukturhilfe gemäss schweizerischem Asylgesetz im allgemeinen.

Eine solche Konzentration auf kurz- bis mittelfristig wirkende Präventionsprojekte erscheint als legitim. Sie ist nach Einschätzung des PT PiM im Grundsatz auch möglich und sinnvoll. Letztlich muss über ein Präventionsprojekt jedoch immer im konkreten Fall/Landeskontext entschieden werden.

Wichtig ist gleichwohl festzuhalten, dass auch die längerfristig ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit und Transitionskooperation langfristig migrationsrelevante Wirkungen entfalten. Solche Programme müssen daher als migrationsrelevant beachtet werden, auch wenn die Prävention irregulärer Migration nicht spezifisch als Haupt- oder Nebenziel benannt wird. Solche Programme können sich unter dem Präventionsblickwinkel langfristig als nachhaltiger und wirksamer erweisen.

#### **4.6. PiM-Wirkung von Projekten zur Verbesserung der Lebensbedingungen**

Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen („root cause“) machen erst ab einer gewissen Grösse/Masse Sinn, will man tatsächlich kurz- bis mittelfristig PiM-Wirkungen entfalten. Die Schweiz und die internationale Gemeinschaft konnten beispielweise im Kosovo Projekte zur Verbesserung der Lebensbedingungen durchführen und innerhalb eines kurz- bis mittelfristigen Zeitrahmens PiM-Wirkungen erwarten. Es handelt sich hierbei um ein geographisch relativ kleines Gebiet, wo man mit den zur Verfügung stehenden grossen Mitteln einem beachtlichen Prozentsatz von Menschen eine Perspektive schaffen konnte, so dass sie nicht in noch grösserer Anzahl irregulär migrieren. Bei grossen Ländern hingegen, für die zudem oft auch nur erheblich geringere Finanzmittel zur Verfügung stehen, ist die Möglichkeit eher gering, die Lebensbedingungen vor Ort durch Einzelmassnahmen so zu verbessern, dass kurz- bis mittelfristig eine relevante PiM-Wirkung entsteht. In solchen Situationen/Ländern ist es angezeigt, andere präventive Massnahmen zu erwägen.

### **5. Zur Evaluation der präventiven Wirkung von Projekten**

Die Evaluation der Wirkung von Projekten, welche präventiv auf die irreguläre Migration zielen sollen, stellt eine besondere Schwierigkeit dar. Aufgrund der politischen Sensibilität der Thematik besteht ein grosses Interesse an einer zuverlässigen Überprüfung solcher Projekte auf ihre Wirksamkeit. Deshalb sollen im Folgenden die Problematik und mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden.

Die Problematik einer Wirkungsmessung hat zwei Hauptursachen. Die erste rührt daher, dass präventive Projekte per se etwas verhindern wollen. Als Wirkung eines PiM-Projekts muss also das Nicht-Stattfinden oder die Verminderung eines

---

<sup>8</sup> siehe Strukturhilfematrix, Anhang B)

Migrationsvorgangs nachgewiesen werden. Eine Messung von Resultaten aber ist nur dann möglich, wenn es eindeutige Bezugsgrößen gibt („baseline“ oder „benchmark“).

Die zweite Schwierigkeit besteht darin, dass irreguläre Migration ein Vorgang ist, welcher von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt wird. Es bleibt also auch bei einer klaren Ausgangslage die Frage weitgehend offen, wie viel nun ein spezifisches Projekt zum Nicht-Stattfinden oder zur Reduktion der Migrationsbewegungen beigetragen hat.

Konkret heisst das: Auch wenn die Migrationszahlen aus einer Region oder einem Land während der Projektlaufzeit abnehmen, kann daraus nicht direkt geschlossen werden, das Projekt sei "richtig". Genauso gilt: Auch wenn die Zahlen der irregulären Migration aus einem Gebiet nicht abnehmen, können präventive Projekte dort trotzdem wirksam gewesen sein. (Möglicherweise wäre die Migration ohne diese Projekte noch bedeutender gewesen, oder andere Faktoren haben die positiven Präventionswirkungen der Projekte "kompensiert".)

Um die Evaluierbarkeit der präventiven Wirkung von Projekten zu erleichtern, ist es nötig, der "Projektlogik" bereits bei der Planung die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Diese "Projektlogik" wird durch (un)ausgesprochene Wirkungshypothesen repräsentiert. Bestimmte Aktivitäten werden durchgeführt, weil wir glauben, dass sich deren direkte Resultate positiv auf unser Projektziel, die Prävention irregulärer Migration, auswirken werden. Es ist daher wichtig, Wirkungshypothesen klar zu formulieren: Was genau wollen wir erreichen, über welche Mechanismen? Auch Fragen zur geographischen Fokussierung, zur Zielgruppe und zum Zeitraum müssen vorgängig bedacht werden. Dies erlaubt ein Monitoring bereits während der Projektausführung.

Eine Evaluation von Projekten zur Prävention irregulärer Migration soll sich auf die Frage konzentrieren, ob das Projekt mit seinen Aktivitäten die erwarteten Wirkungen im Migrationsbereich erzielt hat. Generelle Entwicklungen, wie sie beispielsweise eine Migrationsstatistik widerspiegelt, tragen hingegen selten zur objektiven Projektevaluation bei. Grundsätzlich ist es mit dem gleichen Ansatz auch möglich, Projekte mit anderen Oberzielen auf ihre Wirksamkeit im Migrationsbereich zu überprüfen. Die Evaluation sollte sich für beide Projektarten auf die stichprobenartige Analyse von Einzelfällen konzentrieren, was die Überprüfung der Wirkungshypothesen anhand von konkreten Fällen erlaubt. Die formulierten Wirkungshypothesen innerhalb eines Projekts – unabhängig davon, ob es die Prävention irregulärer Migration als Haupt- oder Nebenziel verfolgt – werden sich am effizientesten durch Stichproben überprüfen lassen. Damit können mit vernünftigem Aufwand konkrete und plausible Aussagen gemacht werden.

Anzumerken ist, dass eine spätere Evaluation von Projekten bereits in der Projektplanungsphase und Entscheidungsphase von Bedeutung ist, da sie dazu zwingt, die Wirkungsweisen des Projektes in Bezug auf die Präventionswirkungen bereits im Projektdokument transparent aufzuzeigen. Dies trägt insgesamt zu einer erhöhten Legitimität der Projektarbeit im Bereich PiM bei.



## 6. Ergebnisse des PT PiM

### 6.1 Projektkategorien

Das PT PiM identifizierte sechs verschiedene Projektkategorien, innerhalb welcher Projekte mit PiM- Zielen (Teil- oder Hauptzielen) realisiert wurden. Diese können im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (= Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Friedensförderung) liegen, gehen teilweise aber über deren bekannte Ansätze hinaus. Sie werden vornehmlich in den Herkunfts- und Transitländern durchgeführt.

Es sind dies: Verbesserung der Lebensbedingungen, Förderung der menschlichen Sicherheit, Kommunikation/Information, Migrationsspezifische Partnerschaften /Dialog/Forschung, „capacity building“-Massnahmen im Migrationsmanagement sowie Rückkehrunterstützung.



Innerhalb dieser sechs Programmkategorien werden in der nachfolgenden Übersicht einzelne Projekte beispielhaft benannt. Teilweise wird nach dem Aktionsort der Massnahmen differenziert. Die Projekte müssen dabei die Prävention irregulärer Migration nicht als ihr Hauptziel verfolgen, die Benennung der PiM als ein Nebenziel reicht aus. (Bisher wurde PiM als Nebenziel in Projekten nur selten explizit formuliert, dennoch entfalteten sie PiM-Effekte (PiM-Wirkungen).)

Zweck dieser nicht abschliessenden Übersicht ist es, in einem ersten Schritt aufzuzeigen, dass grundsätzlich eine ganze Palette von Massnahmen zur Verfügung steht, mit denen ein Beitrag zur Prävention irregulärer Migration geleistet werden kann.

# Übersicht: Projektkategorien im Rahmen der Prävention irregulärer Migration (PiM)

Normal: Projekte mit Hauptziel PiM

*Kursiv: Projekte mit Nebenziel PiM (Nebeneffekte PiM)*

<b>Aktionsort</b> 	<b>Projektkategorien PiM</b> 					
	<b>Verbesserung der Lebensbedingungen</b>	<b>Förderung der menschlichen Sicherheit</b>	<b>Kommunikation / Information</b>	<b>Migrationsforschung / Migrationspezifische Partnerschaften / Dialog</b>	<b>“capacity building” im Bereich Migrationsmanagement</b>	<b>Rückkehrunterstützung</b>
<b>Herkunfts- und Transitland</b>	<i>Nothilfe (Nahrung, Wasser, Hygiene, “shelter“)</i> <i>Wiederaufbau (Infrastruktur, “housing“)</i> <i>Soziale Sicherheit (Gesundheit, Erziehung)</i> <i>Beschäftigung und Einkommen</i> <i>Öffentlicher Sektor (Stärkung staatlicher Strukturen)</i> <i>Stärkung der Zivilgesellschaft</i>	<i>Konfliktprävention</i> <i>Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat</i> <i>Förderung von Minderheitsbelangen (Medienbereich, Bildung)</i> <i>Unterstützung bei Wahlprozessen</i> <i>Aufbau von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen (“community building“)</i> <i>“gender“ und Migration</i>	Masseninformati- onskampagnen (Plakate, Radio, TV, etc.) Informationsprojekte via informelle Medien (Run- der Tisch, Telefonhotli- nes, etc.) “migration information centers“	Forschung über Migrationsrouten, und -arten, Motivationen, Rolle der Diaspora spezi- fischer Regionen <i>Interregionale “cluster            process“-Treffen</i> <i>Internationaler / regiona-            ler Migrationsdialog</i>	Unterstützung beim Aufbau einer Migrationsgesetz- gebung und bei deren Um- setzung Aufbau eines modernen und effizienten Grenz- managements Training von Personen aus der Migrationsarbeit (Poli- ze, Verwaltung, Justiz, Sozialeinrichtungen, etc.) Technische Unterstützung in der Migrationsarbeit	<i>Prävention von Re-            emigration: Reintegra-            tionsunterstützung (Indivi-            duelle Rückkehrhilfe: Hou-            singunterstützung,            “income generation“)</i> Prävention von Sekundär- migration: Rückkehrhilfe für gestrandete Migranten (nur im Transitland) <i>Nutzung von Rückkehrern            als Präventionsressource:            Rückkehr hochqualifizierter            Migranten (Migrations-            prävention durch Wissens-            transfer)</i>

## 6.2 Einflussmöglichkeiten auf irreguläre Migration

Die folgende Grafik zeigt schematisch die Instrumente der schweizerischen Migrationspolitik auf und illustriert deren Einwirkung auf Migration – und in diesem Kontext natürlich auch auf irreguläre Migration. Die im PT PiM aufgearbeiteten Massnahmen zur Prävention irregulärer Migration können in sechs Projektkategorien aufgeteilt werden. Sie alle beeinflussen die Migration, indem sie auf die Einflussfaktoren von Migration abzielen. So sollte beispielsweise die Verbesserung der Lebensbedingungen (Projektkategorie 1) den Einflussfaktor "Wirtschaftliche Situation im Herkunftsland" positiv beeinflussen, was letztlich zu einer Verminderung von Migration führen sollte.

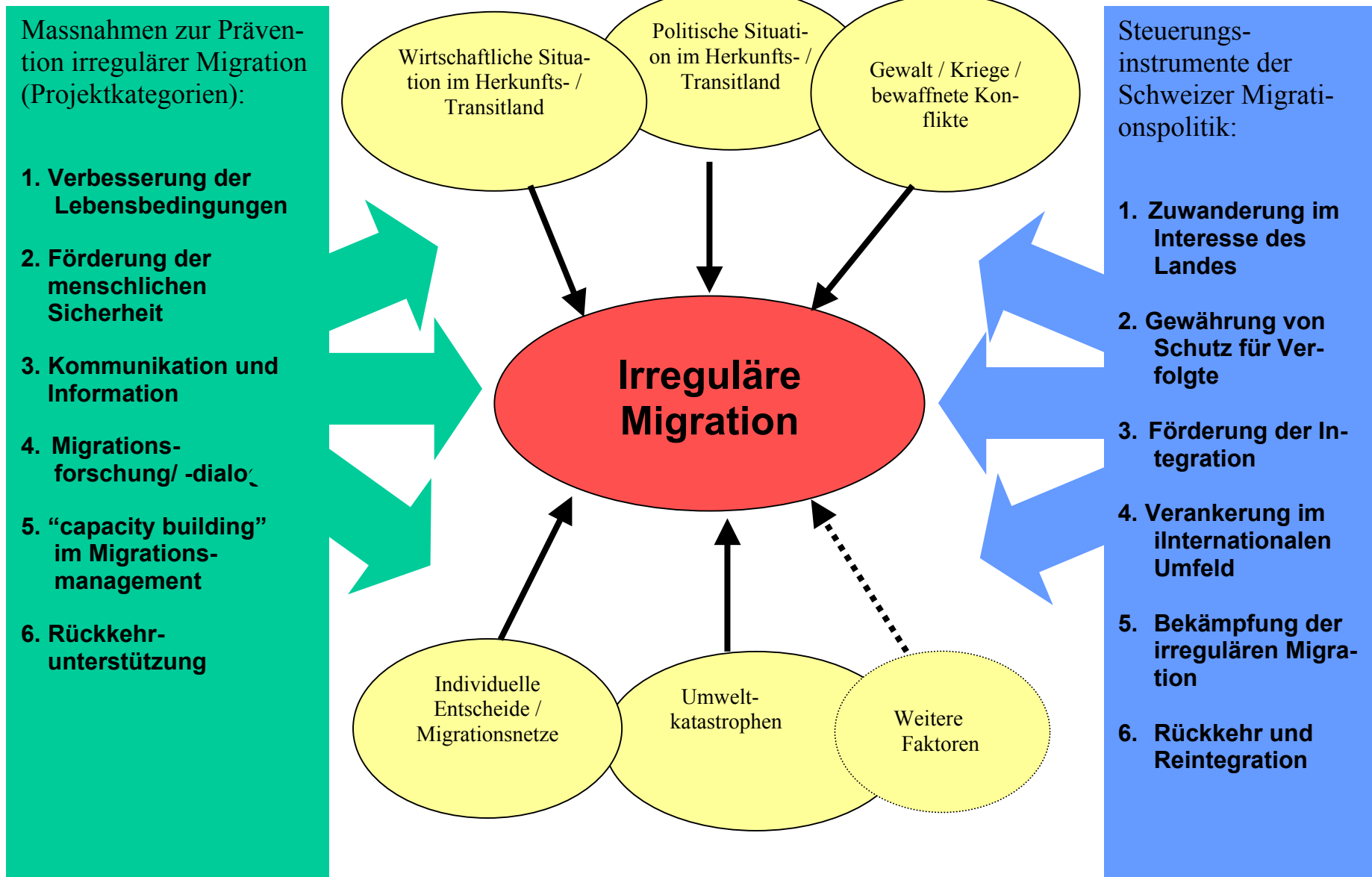
Es gibt eine Vielfalt von Einflussfaktoren, die Migration verursachen und es stehen gleichzeitig eine Anzahl von Aktionsmöglichkeiten offen, auf diese Faktoren einzuwirken. Jedoch entfalten solche Aktivitäten immer nur eine beschränkte Wirkung. Dies zeigt, dass es im Migrationsbereich keine eindeutigen, klar zuzuordnenden und messbaren Zusammenhänge gibt. Sehr wohl aber lassen sich Wirkungshypothesen aufstellen, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine verifizierte Hypothese nicht unbedingt zu einem Erfolg, sprich einem Rückgang der irregulären Migration führen muss, weil nämlich andere Einflussfaktoren (z.B. neue Konflikte oder Naturkatastrophen) die irreguläre Migration wiederum gefördert haben können.

Das Schema veranschaulicht ebenfalls, dass erst die Kombination und der konzentrierte Einsatz aller oder wenigstens eines Bündels von Massnahmen Erfolg verspricht.

Der Schweiz stehen, wie skizziert, ein Anzahl von Handlungsoptionen offen, wie sie gegen irreguläre Migration vorgehen kann. Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass neben der Schweiz anderer Akteure, insbesondere die Migranten selbst, die Herkunfts-/Transitstaaten aber auch Menschenschmuggler etc. über eigene Handlungsoptionen verfügen. Die Herausforderung besteht darin, durch eine richtige Auswahl und Gewichtung der eingesetzten Handlungsoptionen ein Maximum an PiM-Wirkung zu entfalten.

Das PT PiM ist der Überzeugung, dass eine stärkere Gewichtung der Präventionselemente und deren zielgerichtete Fokussierung einen positiven Beitrag zur Verminderung irregulärer Migration in Richtung Schweiz leisten kann.

# Übersicht: Beeinflussung der Einflussfaktoren von irregulärer Migration



### 6.3 Leitfaden

Im Zusammenhang mit der Übersicht „Projektkategorien“ hat das PT PiM einen Leitfaden für die Auswahl und Ausgestaltung von PiM-Projekten ausgearbeitet.

Der Leitfaden gibt Hinweise und stellt Fragen zu insgesamt sechs verschiedenen Themenkomplexen: Wirkungszeitraum, Wirkung allgemein, geographische Faktoren, internationale Kooperation, Zielgruppe und Beziehung Schweiz – Herkunfts/Transitland

Ziel dieser wiederum nicht abschliessenden Übersicht ist es, wichtige Fragestellungen und Hinweise aufzulisten, die bei der Auswahl und Ausgestaltung von Projekten, insbesondere solchen, die sich unter die Projektkategorien der ersten Übersicht subsumieren lassen, jeweils zu beachten sind.

Die Fragestellungen/Hinweise sind nicht für alle Projekte von jeweils gleicher Relevanz.

Bei der Auswahl eines Projektes dient die Übersicht „Projektkategorien“ dazu, theoretische Handlungsoptionen für den konkreten Fall aufzuzeigen. Eine identifizierte Handlungsoption ist danach anhand der Tabelle „Leitfaden“ kritisch zu hinterfragen und auf seine Tauglichkeit zu überprüfen. Diese Abwägung muss immer in Anbetracht der Gesamtsituation im konkreten Fall vorgenommen werden. (Auf der Abstraktionsebene des vorliegenden Papiers erscheinen detailliertere Aussagen kaum möglich. Entscheidend ist daher immer eine Auseinandersetzung auf konkreter Projektebene. Die Übersichten bieten hierfür einen Einstieg und eine Strukturierung.)

# Übersicht: Leitfaden für die Auswahl und Ausgestaltung von PiM-Projekten

Zu berücksichtigende Aspekte →	Wirkungszeitraum	Wirksamkeit Allgemein	Geographische Faktoren	Internationale Kooperation	Zielgruppe	Beziehung Schweiz zu Herkunfts- und Transitstaaten
<p><b>Konkrete Empfehlungen und Kernaussagen</b></p>	<p>Projekte auf langfristige, nachhaltige Wirkung auslegen. In gewissen Situationen sind auch Projekte mit kurz- bis mittelfristiger Wirkung berechtigt (z.B. Projekte der Nothilfe oder Informationsprojekte).</p> <p>Die Bekämpfung der materiellen "root causes" erfordert einen langfristigen Ansatz.</p>	<p>Projekte mit verschiedenen Komponenten, die sich gegenseitig ergänzen, haben höhere Wirksamkeit (z.B. "housing" und Einkommen).</p> <p>Synergien suchen; verschiedene Interventionsebenen nutzen.</p> <p>PiM-Projekte möglichst früh im Migrationsprozess implementieren.</p> <p>PiM-Projekte auf die Migrationsmotivation der (potenziellen) irregulären Migranten ausrichten.</p> <p>Kurzfristige Wirkung auch mit Einzelprojekten möglich (z.B. Informationskampagnen).</p> <p>Bei Projekten die auf die materiellen "root causes" abzielen, muss eine „kritische Masse“ erreicht werden.</p>	<p>Aktuellen bzw. zukünftig wahrscheinlichen Migrationsdruck Richtung Schweiz beachten.</p> <p>Migrationsrouten beachten.</p> <p>Notwendigkeit eines regionalen Ansatzes (z.B. Balkan) beachten.</p> <p>Die migrationsrelevante Wirkung von Projekten richtet sich meist nicht spezifisch auf Migration Richtung Schweiz aus, sondern auf Migration Richtung Westeuropa allgemein.</p>	<p>Möglichkeit einer Kooperation/ Koordination mit Nachbarstaaten der Schweiz prüfen.</p> <p>Kooperation im internationalen Rahmen fördern (IOs).</p> <p>EU-Strategien beachten und gegebenenfalls übernehmen.</p>	<p>Geschlechtsspezifische Aspekte beachten: Feminisierung der Migration.</p> <p>Zielgruppenorientierung von Projekten sicherstellen durch frühzeitige Analyse und Forschung.</p> <p>Migrationsnetzwerke, insbesondere eine starke Diaspora, in die Planung und Implementierung von PiM-Projekten einbeziehen.</p>	<p>Im Rahmen von Migrationspartnerschaften mit den Herkunfts- und Transitstaaten Gegenleistungen (Reziprozität) in Erwägung ziehen und deren Berechtigung anerkennen.</p> <p>Erarbeitetes Vertrauen im Partnerland (z.B. durch Entwicklungszusammenarbeit) für zukünftige Projekte nutzen.</p> <p>Einbezug lokaler Partner (Regierungen, Behörden, NGOs) anstreben.</p>

## **7. Schluss**

Mit dem vorliegenden Papier unterbreitet das Projektteam PiM der Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR) eine Zusammenfassung der Diskussionen und Überlegungen zu Projekten im Bereich der Prävention irregulärer Migration. Das Projektteam PiM empfiehlt die Förderung von Projekten zur Prävention irregulärer Migration in den Herkunfts- und Transitstaaten: denn zielgerichtete PiM-Projekte können dazu beitragen, den Druck irregulärer Migration Richtung Schweiz zu vermindern.

Für die Auswahl und Förderung von PiM-Projekten liegt diesem Papier ein Leitfaden bei.

Das PT PiM empfiehlt, von einer allein auf Abschreckung basierenden Migrationspolitik abzusehen, da diese zu kurz greifen würde. Anzustreben wäre vielmehr eine sinnvolle Kombination aller Instrumente der Migrationsarbeit. Projekte zur Prävention irregulärer Migration gehören zu einem solchen ganzheitlichen Ansatz einer wirksamen Migrationssteuerung.

(PT PiM, November 2003)