
Migrationspartnerschaften der Schweiz: Verkörperung eines „sozialen“ internationalen Migrationsrechts?

MARION PANIZZON*¹

Inhaltsverzeichnis

Migrationspartnerschaften der Schweiz: Verkörperung eines „sozialen“ internationalen Migrationsrechts?.....	1
Abstract.....	1
Abstrakt	2
I. Einleitung.....	2
II. „Soziales“ Völkerrecht: partizipativ, transparent und pluralistisch .	5
III. Entstehung und Gegenstand.....	7
A. Geschichtlicher Überblick.....	9
B. Inhalt.....	11
V. Zielsetzung.....	12
A. Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten stärken: Partizipation und formelle Gerechtigkeit.....	12
B. Globaler Ansatz: Rechtspluralismus und materielle Gerechtigkeit	13
VI. Schlussbemerkungen: Migrationspartnerschaften als Verkörperung eines sozialen Migrationsrechts?	15
VII. Verzeichnis der Publikationen	16

Abstract

Swiss migration partnerships are migration management tools with a social dimension. This paper argues that the multistakeholder approach and triple win strategy to which these bilateral migration agreements subscribe to, aim to socialize the migrant sending state to immigration law concerns of the migrant receiving state and the international community. It is thus claimed that Swiss migration partnerships achieve a measure of institutional justice in the sense that migrant sending countries are involved in policy-formulation, even if, the most social of all measures, the opening of the Swiss labor market to foreign workers remains unachieved.

* Prof. Dr. iur., LL.M., Assistenzprofessorin für Wirtschaftsvölkerrecht am World Trade Institute der Universität Bern.

¹ Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich meiner Doktorandin, Rosa Maria Losada. Eine ausführlichere Fassung dieses Beitrags ist als Publikationsprojekt geplant.

Abstrakt

Die Migrationspartnerschaften der Schweiz gelten aus der Sicht dieses Beitrags als ein „soziales“ Steuerungsinstrument in der Migrationsausserpolitik gegenüber Drittstaaten. Erstens erreicht deren sogenannter „multistakeholder“ Ansatz, die Partizipation aller an der Migration beteiligten Akteure an der Formulierung neuer Migrationspolitik. Damit finden auch die Interessen von Herkunfts- und Transitstaaten eine institutionelle Vertretung, was einer faireren, ausgewogeneren und deshalb einer „sozialeren“ Politik entspricht. Zweitens wenden sich MPs ab von einer einseitigen auf Repression eingestellten Migrationsausserpolitik und propagieren stattdessen, dass offensive Massnahmen zu treffen sind, welche die Migration, zumindest die legale, fördern, weil diese sich positiv auf die sozioökonomische Entwicklung eines Herkunfts- oder Transitstaates und die Migranten auswirken kann. Dieser globale Ansatz entstammt dem Rechtspluralismus und erreicht, dass Akteure anderer, anverwandter Politikbereiche auf migrationsrelevante Schnittstellen sozialisiert werden, sodass die Migrationsausserpolitik gegenüber Herkunfts-, und Transitstaaten kohärenter wird.² Weil die Schweiz jedoch noch nicht bereit ist, den Arbeitsmarkt für weniger qualifizierte Drittstaatsangehörige, zu öffnen kann der sozialste Beitrag den eine Migrationsausserpolitik liefern kann, noch nicht verwirklicht werden. Der fehlende Wille zur Öffnung der Arbeitsmärkte für Drittstaatsangehörige macht dem multistakeholder Ansatz und somit einer umfassenden partizipativen Gerechtigkeit einen Strich durch die Rechnung. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass Migrationspartnerschaften unterschiedliche Formalisierungsgrade haben können, sodass es diesen oft an Rechtssicherheit und Transparenz fehlt. Doch der flexible Formalisierungsgrad und Inhalt ermöglichen erst eine Mitgestaltung der MP durch den Herkunftsstaat die zwar zwar auf Kosten der Rechtssicherheit gehen, ermöglichen aber eine grössere „institutionelle Gerechtigkeit“ für die Herkunftsstaaten. Deshalb sind MPs ein Versuch zur Institutionalisierung des internationalen Migrationsrechts und eröffnen Wege und Mittel um politische Gerechtigkeit und damit soziales Migrationsrecht zu leben.

I. Einleitung

Die Zunahme, Beschleunigung und die Diversifikation der Migrationsbewegungen weltweit³ erhöhen die Anforderungen an die nationale und internationale Steuerung der Migration. Erschwerend wirkt dabei, dass oftmals die Grenzen zwischen erzwungener und ökonomischer Migration

² RITTENER/LOSADA/PERRIARD/TOSCANO, S. 254.

³ CASTLES/DE HAAS/MILLER, S. 5 ff.

verwischt sind (mixed migration)⁴ und dass zudem in Zeiten der Globalisierung heute kein Land auf der Welt mehr von Migration verschont bleibt.⁵ Die Globalisierung der Migration zeigt zudem die Grenzen bilateraler, oftmals einseitig auf die Rückkehrproblematik fokussierter Abkommen auf. Immer notwendiger erscheint in diesem Kontext der „Gesamtansatz zur Migration“ (global approach to migration)⁶ der bestrebt ist, auch der Migration anverwandte Rechtsgebiete, wie Handel, Investitionsschutz, Bildung, Menschenrechtsschutz, Gesundheit, Entschuldungsmassnahmen, Entwicklungshilfe, Korruptionsbekämpfung und Eröffnung neuer Exportmärkte in die Rechtsfortbildung einzubeziehen. Seit dem Schlussbericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration (IDAG) von 2004 setzt sich auch die schweizerische Migrationaussenpolitik den „global approach“ zum Ziel schraubt jedoch die Erwartungen etwas herab und spricht von einem whole of government approach oder übersetzt von einem Gesamtregierungsansatz oder einer „migrationspolitische Gesamtstrategie“.

Zusätzlich zu diesem pluralistischen Migrationsrechtsverständnis erfordert die Globalisierung der Migrationsströme ein partizipatives Migrationsrecht, bei dem Entsendestaaten als gleichberechtigte Partner an der Ausformulierung von Migrationsrecht und -politik beteiligt werden und, falls möglich, auch nichtstaatliche Akteure, wie Menschenrechtsorganisationen, Arbeitgeberverbände, Diasporavereinigungen, internationale Organisationen sowie Ausbildungsstätten an der Ausformulierung der Migrationspolitik beteiligt werden.⁷ Diese Forderung nach Partizipation und – frei nach RAWLS – institutioneller Gerechtigkeit wird mit dem Begriff des „multistakeholder approach“ umschrieben. Ziel der Partizipation sind Partnerschaften, die einen Interessenausgleich anstreben. Es sollen nicht nur die negativen Seiten der (irregulären) Migration bekämpft werden, sondern vor allem die positiven

⁴ DE MATOS/EFIONAYI-MÄDER, S. 35; REISLE/PERRIARD/MONA, Schweizer Migrationspolitik, S. 57.

⁵ CASTLES/DE HAAS/MILLER, S. 5 ff.

⁶ Der „global approach to migration (GAM)“ wurde erstmals von der EU formuliert und 2011 durch den „Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)“ ersetzt. Ziel ist eine „breitere Auslegeordnung von Interessen“, also den Miteinbezug von nichtmigrationspezifischen Politikbereichen wie Handel, Friedensförderung, Entwicklung und Ausbildung in die Migrationspolitik der EU. Siehe dazu auch: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten Brüssel, den 16.5.2007 KOM(2007) 248 endgültig; COM(2011) 743 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The Global Approach to Migration and Mobility {SEC(2011) 1353 final} Brussels, 18.11.2011; vgl. GEDDES, S. 22-33.

⁷ DE MATOS/EFIONAYI-MÄDER, S. 35.

Seiten für die Entwicklung der Herkunftsstaaten gefördert werden, beispielsweise durch zirkuläre Migrationsprogramme, Verringerung der Kosten der Rimessentransfers etc. Eine partizipative Migrationspolitik lässt sich oft nicht über kurzfristige Grenzsicherungsmassnahmen und Rückübernahmen erreichen, sondern bedingt Massnahmen, die langfristig die Migrationsursachen im Herkunftsstaat zu vermindern versuchen, um so die Migration als Folge von Armut und Perspektivenlosigkeit einzudämmen.⁸

Bei der Umsetzung dieser Forderung nach einer kohärenten, pluralistischen und partizipativen Migrationspolitik kommt den Schweizerischen Migrationspartnerschaften (MP) ein hoher Stellenwert zu.⁹

Dieser Beitrag diskutiert deshalb das Instrument der schweizerischen Migrationspartnerschaften vor dem Hintergrund des globalen Ansatzes (whole of government approach), und der Partizipation (multistakeholder approach). Wir argumentieren, dass Migrationspartnerschaften trotz Aufholbedarf bei der Transparenz und der partnerschaftlichen Vertretung der Interessen, einen Paradigmenwechsel in den Migrationsbeziehungen der Schweiz zu betroffenen Drittstaaten eingeläutet haben.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, weshalb Migrationspartnerschaften beispielsweise und im Gegensatz zu Rückübernahmeabkommen als die „sozialeren“ Abkommen gelten. Der Beitrag definiert zuerst die Bausteine eines sozialen Völker- und Migrationsrechts und identifiziert die Partizipation und den Pluralismus sowie die Transparenz als deren Grundlagen. Anschliessend wird die Entstehungsgeschichte der MPs der Schweiz aufgezeigt und geprüft, ob die Zielsetzungen dieser Partnerschaften die Vorgaben an ein partizipatives und pluralistisches, d.h. ein „soziales Migrationsrecht“ erfüllen. Dabei wird auch der internationale Rahmen beleuchtet, insbesondere wird der Begriff des sozialen Völkerrechts eingeführt. Der Beitrag schliesst mit der Feststellung, dass die zurzeit fünf Migrationspartnerschaften der Schweiz sowohl Partizipation, namentlich über die „win-win-win“ Vorgabe, als auch Pluralismus, insbesondere über den sogenannten „whole of government approach“ anstreben und somit gewissermassen eine soziale schweizerische Migrations-aussenpolitik verkörpern. Doch gibt es bei der Partizipation als auch der Transparenz dieses neuen Instruments noch Aufholbedarf, auch wenn, weltweit gesehen, die Schweiz mit diesem neuen bilateralen Abkommenstypus einen Paradigmenwechsel – weg von der Einseitigkeit der Rückübernahmeabkommen und anderer bilateraler Abkommen im Migrationsbereich – einge-

⁸ MONA.

⁹ RITTENER/LOSADA/PERRIARD/TOSCANO, S. 251-254 für eine Definition des whole-of-government approach, angewandt auf die schweizerische Migrations(aussen)politik.

läutet hat, der Vorbildfunktion haben dürfte und einen wesentlichen Beitrag zur Herausbildung eines internationalen Migrationsrechts leistet.

II. „Soziales“ Völkerrecht: partizipativ, transparent und pluralistisch

Den Begriff des sozialen Völkerrechts hat erstmals MARKUS KOTZUR geprägt und diesen als Forderung nach Solidarität in der Völkergemeinschaft insbesondere durch die Beachtung von Menschenrechten definiert.¹⁰ ANDREAS VON ARNAULD beruft sich auf diesen Solidaritätsbegriff, um die Entwicklungshilfe zu begründen, die er im Sinne eines Rechts auf Entwicklung im Völkerrecht als begründet sieht.¹¹ JEAN-MARC THOUVENIN und ANNE TREBILCOCK haben das Element des Sozialen im Völkerrecht als die Schaffung von Sozialstandards zu Arbeit, Gesundheit und Sozialversicherung unter Beteiligung Privater charakterisiert.¹² Die hier verwendete Definition geht über dieses internationale Sozialrecht im engeren Sinn hinaus und definiert soziales Völkerrecht als partizipatives, transparentes und gesamtheitliches/pluralistisches Recht im Sinne des Begriffs der globalen Gerechtigkeit von JOHN RAWLS. RAWLS beschreibt denn auch globale (politische) Gerechtigkeit als den transparenten und gleichberechtigten Zugang zu Institutionen.¹³ RAWLS, der den Begriff der politischen (institutionellen) Gerechtigkeit geprägt hat, meint, Gerechtigkeit müsse die erste Tugend sozialer Institutionen sein.¹⁴ Transparenz und Fairness bilden Schlüsselemente für ein soziales Völkerrecht, wobei präzisiert werden muss, dass RAWLS in seiner Theorie der Gerechtigkeit sich nicht hauptsächlich mit Völkerrecht befasst hat und wir hier den Begriff frei und analog auf das Völkerrecht übertragen – mit allen Einschränkungen einer solchen Analogie, namentlich im Bereich Durchsetzungsvermögen, Regelungsdichte und Repräsentationsfunktion.¹⁵

Ein soziales Völkerrecht sollte erstens gesamtheitlich, sowohl in prozeduraler, partizipativer Hinsicht aber auch in materieller, pluralistischer Sicht sein. Denn wie IMMANUEL KANT es schon beschrieb, wird mit der Globalisierung „die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt [...]“,¹⁶ weil es, gemäss HANS HENNING HAHN, einerseits an der politischen Gerechtigkeit fehlt, d.h., das Völkerrecht das Auftreten von Missständen nur sehr eingeschränkt aufheben kann und andererseits es an materieller Legitimität

¹⁰ KOTZUR.

¹¹ VON ARNAULD, S. 360.

¹² THOUVENIN/TREBILCOCK; siehe auch STOLL/THOUVENIN.

¹³ HAHN, S. 14-23.

¹⁴ RAWLS, S. 19.

¹⁵ RAWLS, S. 96-101.

¹⁶ KANT, S. 360.

mangelt – beispielsweise ist der Schutz von Menschenrechten nur ungenügend ausgebildet. In formeller Hinsicht ist die politische Gerechtigkeit nicht nur eine Frage nach Transparenz und Partizipation, sondern es gilt darüber hinaus, einen Anspruch auf den Aufbau und Ausbau von Institutionen einfordern zu dürfen, wo diese fehlen oder ungenügend sind. Anders als auf nationaler Ebene, fehlt es im internationalen Raum an Institutionen, welche gleichzeitig Sozialstandards, Fairnessgrundsätze und Menschenrechte durchsetzen können.¹⁷ Dies gilt auch für das internationale Migrationsrecht, das weiter unten definiert wird als komplexes Netz von Normen zwischen Personen, Gruppen und Staaten, welche zusammen die grenzüberschreitenden Bewegungen von Individuen regeln.¹⁸ Für dieses internationale Migrationsrecht, gibt es zwar wie ALEXANDER T. ALEINIKOFF feststellt eine Vielzahl von Normen, aber es fehlt eine übergreifende, institutionelle „Architektur“, welche diesen Normen zur Durchsetzung verhelfen könnte.¹⁹ Im internationalen Migrationsrecht gibt es zwar Partizipation und Transparenz, aber um das Postulat der politischen Gerechtigkeit ganz erfüllen zu können, müssten also erst die Institutionen noch geschaffen werden, die zur ständigen Überprüfung des Rechts beauftragt würden.

Aus Sicht dieses Beitrags ist das von der Schweiz geschaffene, neuartige Instrument der MP ein solcher Versuch, die Migrationsaussenpolitik zu institutionalisieren und dieser dabei zu mehr Gerechtigkeit zu verhelfen. Gerechtigkeit wird in diesem Zusammenhang durch den IDAG Migrationsbericht von 2004, der die Grundlage für die Schweizerischen MPs geschaffen hat, definiert als „besseren Interessensausgleich“ zwischen Herkunftsstaaten und der Schweiz.²⁰ Schon die Schaffung der MPs bedeutet im Lichte RAWLS gesehen einen ersten Schritt hin zu einer politischen Gerechtigkeit, was für uns bedeutet, dass zwei wichtige Postulate, nämlich materiell die Gesamtheitlichkeit/Pluralismus und formell die Fairness/Partizipation zumindest teilweise erfüllt sind, womit die schweizerischen MPs in zwei von drei Punkten ein soziales internationales Migrationsrecht verkörpern.

Ein wichtiger Kritikpunkt ist, dass die Menschenrechtsgarantien „nur“ in den Präambeln der meisten MPs beinhaltet sind und deshalb zu wenig konkret ausgestaltet wären um direkt anwendbar zu sein, sodass in diesem Punkt die Gesamtheitlichkeit bzw. der Rechtspluralismus oder anders gesagt die materielle Gerechtigkeit etwas reduziert ist.²¹ Ein zweiter Kritikpunkt, der in diesem Beitrag detaillierter behandelt wird ist, dass es bis anhin vielen Teilbereichen

¹⁷ HAHN, S. 14-23.

¹⁸ PERRUCHOUD/TOMOLOVA, S. v.

¹⁹ ALEINIKOFF, S. 567.

²⁰ IDAG MIGRATION, Schlussbericht bestand aus Vertretern der DEZA, PD, DV, (alle EDA), BFF, fedpol, IMES, BJ (alle EJPD), EFV (EFD), BSV, BAG (beide EDI), seco (EVD), BAZL (UVEK), sowie die BK und das Integrationsbüro, März 2004, <http://www.humanrights.ch/upload/pdf/070116_Bericht_IDAG_Migration.pdf>, S. 2, 4 ff.

²¹ MEDICI/SCHLEGEL/STÜNZI.

des Völkerrechts und so auch dem internationalen Migrationsrecht an der Partizipation der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der NGO fehlte. ARMIN VON BOGDANDY hat zur Partizipation oder formeller Gerechtigkeit gesagt, dass das Völkerrecht an demokratischer Legitimität gewinnen kann, wenn es sich Nichtregierungsorganisationen öffnet.²² Einerseits sollen die Bedürfnisse der Bevölkerung (responsiveness) berücksichtigt werden und andererseits ist von einer mangelnden Verantwortlichkeit der Regierenden (accountability) die Rede.

III. Entstehung und Gegenstand²³

Die in diesem Beitrag beschriebenen MPs der Schweiz sind ein exploratives²⁴, innovatives²⁵ Steuerungsinstrument und flexibles Massnahmenpaket²⁶ der schweizerischen „Migrationsaussenpolitik“.²⁷ Migrationspartnerschaften übernehmen „die Funktion eines diplomatischen Daches über den bilateralen Migrationsbeziehungen“ „unter dem eigentliche völkerrechtliche Verträge geschlossen werden können“.²⁸ Diese werden oft mit Rückübernahmeabkommen (RüA) verglichen, doch im Gegensatz zu diesen sind MPs flexibel und bieten Raum dafür, dass im Verlauf der Zeit vereinbarte Punkte ausgebaut werden können. Diese werden deshalb oft als Memorandums of Understanding (MoUs) abgeschlossen die rechtlich unverbindlich sind, wie beispielsweise die MPs der Schweiz mit den Ländern des Westbalkans und Tuniens.

Im Gegensatz dazu dienen RüAs ausschliesslich der Bekämpfung der Folgen der irregulären Migration (nämlich, dass die Personen, die ohne gültigen Aufenthaltstitel bereits anwesend sind und deswegen rückgeschafft werden müssen); sie dienen zur Spezifizierung des Ablaufes von Rückschaffungen.²⁹

²² VON BOGDANDY S. 874: „Das pluralistische Legitimationsmodell: Zivilgesellschaft als Zukunftsformel: Nach der zweiten Position kann hingegen das Kooperationsvölkerrecht substantiell an eigenem demokratischen Gehalt gewinnen, wenn es sich neuen Partizipationsformen öffnet. Die Schlüsselüberzeugung lautet, dass die Einbindung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Exponenten einer internationalen Zivilgesellschaft den demokratischen Gehalt der einschlägigen internationalen Politik steigern kann. Diese Position verfiert in aller Regel einen menschenrechtlichen Demokratiebegriff im Sinne der Partizipationschance des einzelnen.“

²³ Dieser Absatz stützt sich vornehmlich auf PANIZZON, Art. 100.

²⁴ GROFF, S. 2.

²⁵ BBI 2007 4733, S. 4781.

²⁶ BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008.

²⁷ BBI 2002 3709, S. 3732/3737.

²⁸ MEDICI/SCHLEGEL/STÜNZI, S. 25.

²⁹ Für eine Übersicht der schweizerischen Rückübernahmeabkommen: ACHERMANN. Zu Rückübernahmeabkommen als Wegweisungsvollzugsinstrument: ARNOLD. Zum Begriff der Rückübernahmeabkommen allgemein: HAILBRONNER; siehe auch: MADJID und WISARD. Zum Unterscheid zwischen Rückübernahmeabkommen und Migrationspartnerschaften: ENGLER.

RüAs sind technische Abkommen, die auf Ämterebene geschlossen und artikelweise vordefiniert sind, wohingegen MPs politische Abkommen sind die auf Ministerebene beschlossen und ausgehandelt werden. Anders als die RüA setzen MPs i.d.R. deshalb einen bestehenden Migrationsdialog voraus, fordern aber umgekehrt nicht in jedem Fall ein rechtlich bindendes Abkommen nach Art. 2(1)(1) Wiener Vertragsrechtskonvention,³⁰ sondern begnügen sich auch mit informellen Absprachen (MoUs).

Statt über einen „von der Rückkehrproblematik diktierten Dialog“ wird „die Migrationsthematik im Rahmen von Migrationspartnerschaften als übergreifendes Phänomen betrachtet.“³¹ Migrationspartnerschaften sind deshalb einem partizipativen Dialog zwischen Herkunftsstaat, der Schweiz und weiteren Akteuren, wie den Migrantenorganisationen verpflichtet (win-win-win/multistakeholder approach). Zudem fordern MPs ein pluralistisches Rechtsverständnis (whole of government); es sollen nicht nur die negativen Seiten der Migration bekämpft, sondern auch die positiven Seiten der Migration gefördert werden. MPs, die auf diesen zwei Elementen aufbauen und gleichzeitig auch transparent sind, verkörpern aus der Sicht dieses Beitrags, ein soziales Migrationsrecht.

Zusätzlich findet über eine MP eine sogenannte „Sozialisierung“ des Herkunftsstaates statt.³² Denn die partnerschaftliche Zusammenarbeit (win-win-win) mündet oft in schweizerischer Unterstützung zum Aufbau von Migrationsämtern oder Übertragung von neuen Funktionen im Migrationsbereich an bestehende Regierungsstellen in den Herkunftsstaaten. Dieser Prozess der aktiven Mitgestaltung der Migrationspolitik des Herkunftsstaats durch den Aufenthaltsstaat steht im Gegensatz zum früher oft von einem laissez-faire Ansatz gegenüber Migrationsfragen geprägten Rechts- und Politikverständnis in typischen Herkunftsstaaten. Dabei kommt der Tatsache, dass in einer MP die für die Zielerreichung notwendigen Inhalte gemeinsam entwickelt werden, statt dass diese einen vorgefertigten Inhalt dem Herkunftsstaat vorgibt, eine grosse Bedeutung in diesem Sozialisierungsprozess zu. Der durch die Sozialisierung bedingte Paradigmenwechsel führt natürlich auch zu einer Stärkung des Sozialstaates in diesen Ländern. Denn Migrationspolitik, vor allem die Rückübernahme von illegal sich in Aufnahmestaaten befindlichen Bürgern und Drittstaatsangehörigen verursacht hohe Kosten und setzt den Aufbau von Kapazitäten für die Wiedereingliederung dieser Personen voraus.

³⁰ UNTS Vol. 1155 S. 331; SR 0.111 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (mit Anhang).

³¹ REISLE/PERRIARD/MONA, S. 66.

³² KUNZ, 2011, S. 283-310, S. 285: der partnerschaftliche Dialog zwischen den USA und Mexico hat zu einer neuen Migrationsgouvernanz zwischen beiden Ländern geführt und hat die Dialogpartner in dem Ausmass sozialisiert, dass es seit den 1990 Jahren zu einer Entpolitisierung der Migrationsfrage kam; siehe auch KUNZ/MAISENBACHER; sowie KUNZ, 2013.

Seitens der Schweiz bezieht sich die Sozialisierung vor allem auf den sogenannten „whole-of-government approach“, bei dem alle für die Migrationssteuerung notwendigen Politiken (Entwicklung, Handel, Gesundheit, Friedensförderung) in die Planung und Umsetzung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik miteinbezogen werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Sozialisierung der migrationspolitischen Akteure sowohl in Aufnahmestaaten wie der Schweiz als auch in Herkunftsstaaten mit solch hohen Kosten verbunden war, dass die Schweiz wieder zu klassischeren Abkommen über die Kooperation im Migrationsbereich hinübergewechselt hat, welche die migrationspolitische Gesamtstrategie – wenn nicht ganz ausgehebelt – dann zumindest stark reduziert haben.³³ Dies zeigt sich darin, dass die Schweiz seit der MP mit Tunesien im Jahr 2012 keine weiteren MPs abgeschlossen hat, und stattdessen 2013 mit Kongo und Angola klassische völkerrechtliche Verträge ausgehandelt hat, die sich nicht auf einen gemeinsamen Dialog stützen.

A. Geschichtlicher Überblick

MPs, wie sie der Bundesrat fördern soll, wurden vom Ständerat in der Frühjahrsession 2005 aufgrund des Schlussberichts der IDAG von 2004³⁴ ins Leben gerufen und vorerst noch in Abs. 1 des Art. 25b ANAG verankert.³⁵ Abs. 1 ersetzte teilweise Art. 6 zur „Migrationsaussenpolitik“ des Vernehmlassungsentwurfs.³⁶ Aus diesem Grund war Art. 100 AuG immer mehr als Zielformulierung konzipiert und weniger als Inhaltsangabe, was MPs denn sein könnten. Migrationspartnerschaften sind der Beitrag der Schweiz zur Umsetzung der Grundsätze des internationalen Migrationsmanagements.³⁷ Sie verstehen sich aber auch als Gegenentwurf zur Standesinitiative des Kantons Aargau vom 5. März 2003 (und weiteren Postulaten) über die Konditionalität der Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungshilfe von der Bereitschaft der Herkunftsstaaten ihre abgewiesenen Asylbewerberinnen und -bewerber zurückzunehmen.³⁸ Im

³³ PANIZZON, Jusletter, Rz. 1-9; siehe auch: MEDICI/SCHLEGEL/STÜNZI, S. 38: „Es fällt allerdings auf, dass die Bundesverwaltung in jüngster Zeit wieder vermehrt auf klassische, völkerrechtlich bindende Migrationsabkommen zurückgreift. Der partnerschaftliche Ansatz wird also durchaus verbindlich verankert, die Vorteile der Verbindlichkeit werden wieder hervorgehoben.“

³⁴ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29).

³⁵ Amtl. Bull. vom 17.3.2005, S. 359, 380.

³⁶ BBl 2002 3709, S. 3721; vgl. auch Vernehmlassungsentwurf Ausländergesetz: Begleitbericht zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Juni 2000.

³⁷ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 9; GCIM Schlussbericht 2005, S. 69-72.

³⁸ Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2005; Motion Einstellung von Entwicklungshilfe bei massivem Asylrechtsmissbrauch ein-

Dezember 2004 hiess der Bundesrat einen vom EDA ausgearbeiteten Antrag zu Art. 77 Asylgesetz gut,³⁹ der die Konditionalität neu etwas offener gestaltete⁴⁰ und das Konzept der Migrationspartnerschaften einführte.⁴¹ Die Staatspolitische Kommission des Ständerates beschloss am 3. bzw. 4. Februar 2005 einstimmig dem Antrag des Bundesrates stattzugeben und einen Gesetzesartikel über die Migrationspartnerschaften zu entwerfen.⁴² In der Frühjahrsession 2005 beschloss der Ständerat, Migrationspartnerschaften nur noch im ANAG zu verankern,⁴³ womit der neugeschaffene Gesetzestext vorerst in Abs. 1 von Art. 25b ANAG verankert wurde,⁴⁴ bevor eine Differenzbereinigung die Migrationspartnerschaften als einen Abs. 1a bzw. Abs. 1^{bis} in den Entwurf zu Art. 95 AuG (heute Art. 100 Abs. 1 und Abs. 3 AuG) platzierte.⁴⁵ Damit verankert weltweit erstmals ein Gesetzestext das Konzept der Partnerschaften im Migrationsbereich –wenn auch nur als Rahmen⁴⁶ – und setzt somit den international propagierten Paradigmenwechsel hin zu einer „migrationspolitischen Gesamtstrategie“ („whole of government approach“) um.⁴⁷ Art. 100 Abs. 1 AuG widerspiegelt damit auch die parallel entstandenen EU Mobilitätspartnerschaften, die ihrerseits einen „Gesamtansatz zur Migration“ (global approach to migration) konkretisieren.⁴⁸ Diese pluralistische Sichtweise und das partizipative Postulat der Schweizerischen MPs verkörpert, zumindest in der Theorie, die Forderung nach materieller und formeller politischer Gerechtigkeit nach RAWLS. Mit den schweizerischen MPs hat der Gesetzgeber eine Institution geschaffen, über welche Herkunftstaaten und Migranten einen Interessensausgleich einfordern können; somit kommen die MPs einer sozialen Migrationsaussenpolitik näher. Im Folgenden wird nun eingehender auf die Zielsetzungen und Inhalte der MPs eingegangen und anhand der fünf existierenden MPs geprüft, wie diese die Vorgaben nach Partizipation und Pluralismus erfüllen.

gereicht von Hess Bernhard, in Form eines Postulates überwiesen 24.9.2003; Motion Abschluss von Rückführungsabkommen Lalive d'Epinay, eingereicht 24.9.2003.

³⁹ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 15.

⁴⁰ Amtl. Bull. vom 17.3.05, S. 381.

⁴¹ DE MATOS/EFIONAYI-MÄDER, S. 40.

⁴² Vreni Müller-Hemmi, Interpellation 04.3720, vom 16.12.2004 Umsetzung Ergebnisse IDAG Migration vom März 2004, <<http://www.mueller-hemmi.ch/download/Antwort%20BR%20Migration.pdf>>.

⁴³ Amtl. Bull. vom 17.3.2005, S. 359.

⁴⁴ Amtl. Bull. vom 17.3.2005, S. 380.

⁴⁵ Amtl. Bull. vom 28.9.2005, S. 1248-1249.

⁴⁶ REISLE/PERRIARD/MONA, S. 66.

⁴⁷ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 3, 7.

⁴⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, Brüssel den 16.5.2007 KOM(2007) S. 248 endgültig; GEDDES.

B. Inhalt

Die Rahmenbestimmung für Migrationspartnerschaften, Abs. 1 von Art. 100 AuG, listet keinen Katalog⁴⁹ von möglichen Inhalten an die Adresse der Herkunftsstaaten,⁵⁰ denn schliesslich ist ratio legis, dass die „für die Zielerreichung notwendigen Instrumente zuerst gemeinsam entwickelt werden müssen.“⁵¹ Abs. 1 weist deshalb auf den flexiblen Inhalt und die Ziele der Migrationspartnerschaften hin.⁵² Der Inhalt bestimmt sich grundsätzlich nach den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Herkunftsstaaten und der Schweiz,⁵³ der Intensität des Migrationsdialogs⁵⁴ und dem jeweils erreichten Stand der verwaltungsinternen Zusammenarbeit zwischen EDA und BFM, anderen Bundesstellen sowie internationalen Organisationen. Das schweizerische Konzept grenzt sich damit ab von den EU Mobilitätspartnerschaften, die für Herkunftsstaaten im Voraus einen Verpflichtungsgrad definieren: Rückübernahme, Zusammenarbeit mit der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX und den vertieften Anstrengungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und gerechten Arbeitsbedingungen.⁵⁵ Exemplifikativ listen das BFM und die Politische Direktion des EDA als mögliche Inhalte folgende auf: Migrationsdialog, Rückübernahme, Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe, Prävention der irregulären Migration, Schutz in der Region, Kanäle der legalen Migration (Visumpolitik und -flexibilisierung, Aus- und Weiterbildung), Hilfe im Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel, Konfliktprävention, Integrationsförderung und Stärkung von staatlichen Strukturen im Herkunftsland (beispielsweise Unterstützung der Einwanderungsbehörden).⁵⁶ De lege ferenda kann humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, zivile Friedensförderung und -konsolidierung,⁵⁷ Menschenrechtsförderung, Gesundheitsfragen, Sozialversicherungsabkommen, Entschuldungsmassnahmen, Erleichterung des Rimessentransfers, Rechtshilfe und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen oder etwa polizeiliche Zusammenarbeit dazukommen.⁵⁸ Den Arbeitsmarktzugang hatte der Schlussbericht der IDAG Migration explizit ausgenommen.⁵⁹

⁴⁹ DE MATOS/EFIONAYI-MÄDER, S. 41.

⁵⁰ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 13.

⁵¹ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 13.

⁵² IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 13.

⁵³ BBI 2007 4733, S. 4781; BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008; LIECHTI, S. 48.

⁵⁴ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 13.

⁵⁵ IDAG Migration Schlussbericht (Fn. 29), S. 12.

⁵⁶ BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008.

⁵⁷ BBI 2007 4733, S. 4781.

⁵⁸ BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008.

⁵⁹ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 17-18.

V. Zielsetzung⁶⁰

Die MP wirft zwei Neuerungen auf: erstens sollen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit die vormals einseitig auf die Rückkehrproblematik fokussierten Beziehungen der Schweiz zu den Herkunftsstaaten von Migranten auf eine neue Ebene des gesamtheitlichen Interessenausgleichs (win-win-win) und der geteilten Verantwortlichkeit gestellt werden (Fairness, Partizipation, formelle politische Gerechtigkeit). Zweitens soll im Sinne des fairen Interessenausgleichs nicht nur partizipativ sondern auch thematisch auf die Bedürfnisse der Herkunftsstaaten eingegangen werden (Pluralismus, materielle politische Gerechtigkeit).⁶¹ Aussenpolitisch geht es darum, die Migrationspolitik der Herkunftsstaaten aufzubauen und zu stärken, damit konstruktive Lösungen gefunden werden können, die Herausforderungen der Migration zu meistern (Globaler Ansatz). Innenpolitisch, konkret innerhalb der Bundesverwaltung, gilt es Synergien zwischen den unterschiedlich betroffenen Departementen und Ämtern, die sich aussenwirksam mit migrationsrelevanten Themengebieten (Handel, Entwicklung, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit) befassen zu schaffen, damit eine einheitliche schweizerische Migrationsstrategie formuliert werden kann (whole-of-government approach), nicht zuletzt um eine kohärente Verhandlungsposition aufzubauen.⁶²

A. Partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten stärken: Partizipation und formelle Gerechtigkeit

Die „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ setzt sich zum Ziel, eine „win-win-win“ Situation zwischen den Herkunftsstaaten und der Schweiz,⁶³ aber auch zum Nutzen der Migranten selbst, herzustellen. Gestützt wird dieses Postulat auf den gemeinsamen Überzeugungen der Signatarstaaten der International

⁶⁰ Die Zielsetzungen der schweizerischen Migrationspartnerschaften sind im programmatischen Text von Abs. 1 des Art. 100 AuG formuliert, aber es gibt noch keine Verdeutlichung und Konkretisierung dieser Norm in einer Verordnung. Jedoch gibt es die Vertragstexte der abgeschlossenen Partnerschaften selbst, die je nach Formalisierungsgrad völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 2 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention entsprechen (Schweiz-Nigeria) und rechtlich verbindlich sind oder blosser Absichtserklärungen, sogenannte Memoranda of Understanding (Schweiz-Serbien, Schweiz-Bosnien Herzegovina, Schweiz-Kosovo, Schweiz-Tunesien), welche dem Bereich des soft law zuzuordnen sind. Zur informativen Illustration, was mit den MPs bezweckt werden soll, gibt es eine rechtlich unverbindliche – für die Öffentlichkeit (und potentiellen Herkunfts- und Transitstaaten) bestimmte – Broschüre des BFM und EDA. Nebst dieser Broschüre und der wissenschaftlichen Literatur, bestehen aber ausser Art. 100 Abs. 1 AuG und den Rechtstexten der abgeschlossenen MPs, welche zusammen die formellen Rechtsquellen bilden, keine weiteren Informationen.

⁶¹ MARTIN.

⁶² IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 3, 7, 23.

⁶³ BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008; HUNGERBÜHLER, S. 33, LIECHTI, S. 47.

Agenda for Migration Management (IAMM), die eine gemeinsame Verantwortung der Einreise- und Herkunftsstaaten für die Steuerung der Migration statuieren.⁶⁴ Im Unterschied zu Rückübernahmeabkommen, die eindimensional einzig das Interesse der Aufnahmestaaten an der Rücküberweisung von illegal sich dort aufhaltenden Personen materialisieren,⁶⁵ verkörpert die mehrdimensionale Perspektive eine sozialere Alternative zu den Rückübernahmeabkommen. So spricht der IDAG Schlussbericht, der das Konzept der MP bundesverwaltungsintern als erstes inhaltlich skizziert von einem Paradigmenwechsel zu einer „fairen“ Partnerschaft.⁶⁶ Beim partnerschaftlichen Ansatz soll weder die strikte Reziprozität noch das kurzfristige Gewähren von Leistungen und Vorteilen vermieden werden, wie dies bei Rückübernahmeabkommen der Fall ist. Massstab soll die nachhaltige Rückkehrförderung sein, was einem sozialen Bedürfnis entspricht.⁶⁷ Obwohl gemäss Art. 100 Abs. 1 AuG nur Staaten an einer MP beteiligt sind, soll bei der Aushandlung auch anderen Akteuren Raum für Einflussnahme gegeben werden und diese, wie beispielsweise die Diasporaorganisationen in der Partnerschaft CH-Nigeria, sollen mit konkreten Projekten beauftragt werden. Die schweizerische Migrationspartnerschaft mit Nigeria verkörpert ein gewisses Mass an Partizipation und somit formeller Gerechtigkeit, weil diese gewisse Aufgaben an die Nigerian in Diaspora Organization (NIDO) delegiert. Das NIDO-Projekt plant ein Fortbildungszentrum in der Schweiz. Das Projekt ist unterteilt in eine Gründungsphase unter der Aufsicht des BFM und eine Implementierungsphase unter der Aufsicht des EDA. Schliesslich spielt die ECOWAS eine entscheidende Rolle bei der Implementierung der MP mit Nigeria.⁶⁸ Jedoch bleiben Vertragspartner, wie es Art. 100 Abs. 1 beschreibt, die Staaten. In diesem Sinn, aber auch weil Ihnen die Menschenrechtsgarantien fehlen, erfüllen MPs die Vorgaben an Partizipation und Pluralismus und somit an einem sozialen Migrationsrecht nur teilweise genügend.

B. Globaler Ansatz: Rechtspluralismus und materielle Gerechtigkeit

Die Zielsetzung einer MP ist die Migration so zu steuern, damit deren Entwicklungspotential, also die positiven „gewinnbringenden“ Auswirkungen (Rücküberweisungen, zirkuläre Migration, Wissenstransfer, Zunahme der

⁶⁴ IAMM, Punkt 14, S. 42-44; GCIM Schlussbericht, 2005, S. 34

⁶⁵ ACHERMANN, S. 75-76.

⁶⁶ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 13: “Migrationpartnerschaften streben nach einem ausgewogenen und fairen Interessensausgleich bei Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Aus-, Ein- und Rückwanderung entstehen.“ Diese versuchen die Problemstellungen in einer langfristigen Perspektive der Partnerschaft gemeinsam zu lösen. Siehe auch: ZEUGIN/VAN DOK, S. 97; GROFF, S. 2.

⁶⁷ HUNGERBÜHLER, S. 26-27.

⁶⁸ BISONG.

Direktinvestitionen, Anstieg der Exporte, Anschluss an den Welthandel) gefördert werden.⁶⁹ Damit soll die Migration selbst zur Bekämpfung der Migrationsursachen beitragen oder wie es die Bundesverwaltung formuliert: „die positiven Auswirkungen der Migration sollen gefördert und gleichzeitig eine konstruktive Lösung für deren Herausforderungen bereitgestellt werden.“⁷⁰ Dabei soll der weiter vorn beschriebene globale Ansatz, der sich die Verbesserung der Kohärenz zwischen den verschiedenen ausserpolitischen Instrumenten, insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit, der Aussenhandels- und der Flüchtlingspolitik, zum Ziel setzt, eingesetzt werden, weil die Erfahrung gemacht wurde, dass sich unfreiwillige Migration damit besser vermeiden lässt als durch eine einseitige, repressiv/defensive Grenzschutzpolitik gestützt auf Rückübernahmeabkommen.⁷¹ Geeignete Massnahmen sind beispielsweise der Wissenstransfer, das Verhindern der Auswanderung von Fachkräften, die Reduzierung der Transferkosten von Rücküberweisungen und die zirkuläre Migration. Dabei sollen auch die positiven Aspekte der Migration für die wirtschaftliche, politische und soziokulturelle Entwicklung in den Herkunftsstaaten gefördert werden (Aufbau von Behörden, Schaffung von Arbeitsplätzen, Portabilität des Sozialversicherungskapitals, Schuldenerlass, Reintegration von Rückkehrmigranten, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit), was einem rechtspluralistischen Verständnis entspricht, das mehr materielle Gerechtigkeit in den Migrationsbeziehungen der Schweiz zu Herkunftsstaaten verspricht.⁷² Das Engagement der Schweiz soll direkt im Herkunftsstaat angelegt sein und soll zum Abbau von Migrationsursachen und zum Aufbau von Institutionen zur internationalen Steuerung der Migrationsströme beitragen.⁷³ Damit werden die Institutionen geschaffen, die für RAWLS' Gerechtigkeitsbegriff zentral sind. Die Migration soll nicht mehr einzig von der defensiven Perspektive der Bekämpfung der illegalen Bewegungen betrachtet werden, sondern sich einer pluralistischeren Sichtweise verschreiben, bei der auch die Chancen, welche die Migration für die Herkunftsstaaten bedeutet, aktiv gefördert werden. Dieser Rechtspluralismus den eine MP anstrebt besteht somit aus zwei Teilen: Erstens soll dieser globale Ansatz (global approach) im Bereich der Massnahmen verwirklicht werden und zweitens soll innenpolitisch diese breitere Auslegeordnung der Interessen über einen weitergehenden Konsultationsmechanismus, der alle Ämter (whole-of-government approach) umfasst, erreicht werden.

⁶⁹ BFM, EDA Politische Direktion, MPs, Broschüre, 2008.

⁷⁰ BFM, <<https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/internationales/MPen.html>>, zuletzt abgerufen am 17.12.2013.

⁷¹ BBI 2002 3709, S. 3732.

⁷² HUNGERBÜHLER, S. 21

⁷³ IDAG Migration, Schlussbericht (Fn. 29), S. 9; ZEUGIN/VAN DOK, S. 97.

VI. Schlussbemerkungen: Migrationspartnerschaften als Verkörperung eines sozialen Migrationsrechts?

Die Migrationspartnerschaften der Schweiz gelten aus der Sicht dieses Beitrags als ein „soziales“ Steuerungsinstrument in der Migrationsausserpolitik gegenüber Drittstaaten. Dies aus den folgenden zwei Gründen: Als innovativ gilt erstens deren sogenannter „multistakeholder“ Ansatz, definiert als die Partizipation aller an der Migration beteiligten Akteure an der Formulierung neuer Migrationspolitiken. Damit finden auch die Interessen von Herkunfts- und Transitstaaten eine institutionelle Vertretung, was einer faireren, ausgewogeneren und deshalb einer „sozialeren“ Politik entspricht.

Zweitens wenden sich MPs ab von einer einseitigen auf Repression eingestellten Migrationsausserpolitik und propagieren stattdessen, dass offensive Massnahmen zu treffen sind, welche die Migration, zumindest die legale, fördern, weil diese sich positiv auf die sozioökonomische Entwicklung eines Herkunfts- oder Transitstaates und die Migranten auswirken kann. Die MP verkörpert somit den sogenannten Gesamtregierungsansatz, in der EU als globaler Ansatz bekannt, der auch den *whole of government approach* miteinschliesst. Dieser globale Ansatz entstammt, wie dieser Beitrag aufzeigt, dem Rechtspluralismus oder nach RAWLS, der materiellen Gerechtigkeit. Dieser gesamtheitliche Ansatz erreicht, dass Akteure anderer, anverwandter Politikbereiche auf migrationsrelevante Schnittstellen sozialisiert werden, sodass die Migrationsausserpolitik gegenüber Herkunfts-, und Transitstaaten kohärenter wird.⁷⁴ Statt von einer Verurteilung der Migration schlechthin und der Bekämpfung der irregulären Migration auszugehen, wird die Erkenntnis gepflegt, dass Migration, wenn diese gesteuert wird, gewinnbringend sein kann und zwar für alle Beteiligten – einschliesslich den Herkunftsstaat und den Migranten (*win-win-win*). Man kann also zusammenfassend sagen, die soziale Dimension äussere sich im „multistakeholder“ Ansatz, der versucht, alle Dialogpartner an einen Tisch zu bringen (Partizipation, formelle Gerechtigkeit) und dadurch die positiven, wohlfahrtsfördernden Seiten der Migration zu fördern (Pluralismus, materielle Gerechtigkeit).

Etwas kritischer zu betrachten ist, dass in Wirklichkeit der partizipative multistakeholder Ansatz nicht im gesamtem Ausmass durchgezogen wird, sondern, dass die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften nicht zur Teilnahme am Migrationsdialog eingeladen sind, weil die Schweiz noch nicht bereit ist, den Arbeitsmarkt für weniger qualifizierte Drittstaatsangehörige, beispielsweise über eine MP, zu öffnen. Und doch wäre die Öffnung des Arbeitsmarktes vielleicht der sozialste Beitrag den eine Migrationsausserpolitik liefern kann, denn damit würde der Migrationsdruck in den Herkunftsstaaten gelindert, indem die Arbeitslosigkeit in Herkunftsstaaten gesenkt würde und

⁷⁴ RITTENER/LOSADA/PERRIARD/TOSCANO, S. 254.

die Migranten durch ihre erwirtschafteten Löhne die Entwicklung ihrer Heimatstaaten fördern könnten. Doch bis zum heutigen Zeitpunkt verschliesst sich die schweizerische Migrationspolitik dieser sozialsten aller Massnahmen um Migrationsdruck abzubauen. Umgekehrt ist es auch erwiesen, dass es trotz Rücküberweisungen nicht überall zu mehr Entwicklung und Demokratie kommt, wie das Beispiel der Philippinen zeigt. Denn mit den Rücküberweisungen sind die Kosten der Migration oft nicht gedeckt. Der fehlende Wille zum Rechtspluralismus (Öffnung der Arbeitsmärkte für Drittstaatsangehörige) macht dem multistakeholder Ansatz und somit einer umfassenden partizipativen Gerechtigkeit einen Strich durch die Rechnung.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass Migrationspartnerschaften unterschiedliche Formalisierungsgrade haben können, sodass es diesen oft an Rechtssicherheit und Transparenz fehlt. Doch der flexible Formalisierungsgrad und Inhalt ermöglichen erst eine Mitgestaltung der MP durch den Herkunftsstaat. Die von den MPs getragene Öffnung hin zu mehr Partizipation geht zwar auf Kosten der Rechtssicherheit, ermöglicht aber eine grössere „institutionelle Gerechtigkeit“.⁷⁵ Nichtsdestoweniger sind MPs aber ein Versuch zur Institutionalisierung des internationalen Migrationsrechts und eröffnen deshalb – zumindest verfahrensrechtlich – Wege und Mittel um politische Gerechtigkeit und damit soziales Migrationsrecht zu leben.

VII. Verzeichnis der Publikationen

ACHERMANN ALBERTO, Rückübernahmeabkommen: Die Praxis der Schweiz, in: Achermann Alberto/Amarelle Cesla/Caroni Martina/Epiney Astrid/Kälin Walter/Übersax Peter (Hrsg.), Stämpfli Verlag, Bern, 2011, S. 73-116.

ALEINIKOFF ALEXANDER T., ‘International Legal Norms on Migration: Substance Without Architecture’, in: Cholewinski Ryszard/Perruchoud Richard/MacDonald Euan (Hrsg.), International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges (TMC Asser Press 2007).

ARNOLD STEPHAN, Der Vollzug des Ausländer- und Asylrechts im Spannungsfeld zwischen nationaler Politik und internationalen Interessen am Beispiel der Rückübernahmeabkommen, in: Ehrenzeller Bernhard (Hrsg.), Rechtsentwicklungen im schweizerischen Ausländerrecht,

⁷⁵ Ein weiterer Kritikpunkt, weshalb diese noch keine soziale Migrationspolitik darstellen, ist, dass diese oft ungenügende Menschenrechtsgarantien aufzeigen und dass nichtstaatliche Akteure keine formelle Funktion bei der Verhandlung und der Ausgestaltung der MP gegeben wird. Dies führt zu Machtgefällen und Asymmetrien in MPs, was wiederum fehlende Rechtssicherheit und unerwartete Resultate zur Folge. Vgl. KUNZ/MAISENBACHER, S. 214

Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, IRP-HSG, Band 25, St. Gallen, S. 85-98.

BISONG AMANDA, Implementation of the Switzerland-Nigeria Migration partnership agreements, in: Panizzon Marion/Zuercher Gottfried/Fornale Elisa (Hrsg.), Palgrave Handbook of International Labor Migration, Palgrave Macmillan, Basingstoke (erscheint 2014).

CASTLES STEPHEN/DE HAAS HEIN/MILLER MARK J., The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 5. Ausgabe, New York: The Guilford Press, 2013.

DE MATOS CLAUDIA/EFIONAYI-MÄDER DENISE, Begriffsentstehung, Definition und Ausrichtung von Migrationspartnerschaften in der Schweiz, in: IOM Bern (Hrsg.), Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme. Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext, 3. Auflage, Bern, 2007, S. 35-45.

ENGLER MARK, Accord de réadmission: Un instrument de la politique extérieure en matière de migration, terra cognita 18, 2011, S. 88-89.

GEDDES ANDREW, Bestandesaufnahme der Thematik Migrationspartnerschaften auf EU Ebene, in: IOM Bern (Hrsg.), Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme, Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext, 3. Auflage, Bern, 2007, S. 22-33.

GROFF ALBERTO, Migration partnerships: new tools in the international migration debate, GCIM Global Migration Perspectives, No. 21, January 2005, http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html.

HAHN HANS HENNING, Globale Gerechtigkeit: eine philosophische Einführung, Campus Verlag GmbH, Frankfurt, 2009.

HAILBRONNER KAY, Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, No. 57, 1997, S. 1-50.

HUNGERBÜHLER HILDEGARD, Einführung in die Thematik Migration und Entwicklung: eine Partnerschaft mit Widersprüchen?, In: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg.), Migration – Ein Beitrag zur Entwicklung?, Seismo Verlag, Zürich, 2007, S. 14-38.

KANT IMMANUEL, Friedensschrift, AA VIII.

KOTZUR MARKUS, Soziales Völkerrecht für eine solidarische Völkergemeinschaft, JZ 2008, S. 265-272.

- KUNZ RAHEL, Depoliticization through Partnership in the Field of Migration: The Mexico-US Case, in: *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnerships*, Kunz Rahel/Lavenex Sandra/Panizzon Marion (Hrsg.), Routledge, New York, 2011, S. 283-310.
- KUNZ RAHEL, Governing International Migration through Partnership. *Third World Quarterly* 34(7), 2013, S. 1227-1246.
- KUNZ RAHEL/MAISENBACHER JULIA, Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships, in: *Migration Studies*, I(2), 2013, S. 196-220.
- LIECHTI THERESE, Migrationspartnerschaften, in: IOM Bern (Hrsg.) *Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme. Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext*, 3. Auflage, Bern, 2007.
- MADJID BENCHIKH, Les accords de réadmission, in: Chetail Vincent (Hrsg.), *Mondialisation, Migration et Droits de l'Homme: Le Droit International en Question*, Vol. II, Bruylant, Brussels, 2007, S. 665-687.
- MARTIN SUSAN, Die weltweite Anerkennung des Nexus Migration und Entwicklung, in IOM Bern (Hrsg.), *Migrationspartnerschaften: Eine Bestandesaufnahme, Darstellung des Begriffs im internationalen und schweizerischen Kontext*, 3. Auflage, Bern, 2007, S. 11-21.
- MEDICI GABRIELA/SCHLEGEL STEFAN/STÜNZI ANNA, Partnerschaftliche Instrumente in der Migrationsaussenpolitik: Ein Paradigmenwechsel im Umgang mit Zuwanderung?, foraus-Diskussionspapier – Nr. 17, August 2013.
- MONA PIETRO, «Migration und Entwicklung: Standpunkt der Politischen Abteilung IV (EDA)», *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], Band 27, Nr. 2 | 2008, Online erschienen am: 31. Mai 2010, besucht am 08. Januar 2014. URL: <<http://sjep.revues.org/342>>.
- PANIZZON MARION, Art. 100, in: Gächter Thomas/Caroni Martina/Thurnheer Daniela (Hrsg.), *Handkommentar zum Ausländerrecht*, Stämpfli Verlag, Bern, 2010, S. 923-956.
- PANIZZON MARION, Partenariats migratoires suisses et accords de coopération migratoire: gestion ou gouvernance des migrations internationales?, in: *Jusletter* 24 Juni 2013.
- PERRUCHOUD RICHARD/TÖMÖLOVA KATARINA (Hrsg.), *Compendium of International Migration Law Instruments* (TMC Asser Press, 2007).
- RAWLS JOHN, *A Theory of Justice*, 1975.

- REISLE MARKUS/PERRIARD LAURENT/MONA PIETRO, Zum Stand der Schweizer Migrationspolitik, in Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg), Migration – Ein Beitrag zur Entwicklung? Seismo Verlag, Zürich, 2007, S. 39-70.
- RITTENER ODILE/LOSADA ROSA MARIA/PERRIARD LAURENT/TOSCANO STEFANO, Swiss Migration Partnerships: A Paradigm Shift, in: Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnerships, Kunz Rachel/Lavenex Sandra/Panizzon Marion (Hrsg.), Routledge, New York, 2011, pp. 249-264.
- STOLL PETER-TOBIAS/THOUVENIN JEAN MARC/TREBILCOCK ANNE (HRSG.), Droit international social. Droits économiques, sociaux et culturels, Éditions Bruylant, Brüssel 2013, 2 Bde, 2051.
- THOUVENIN, JEAN-MARC/TREBILCOCK, ANNE (HRSG.), Le droit international social. Droits économiques, sociaux et culturels, 2 Bde., Brüssel 2013.
- VON ARNAULD ANDREAS, Völkerrecht, CF Müller Verlag, Heidelberg, 2012.
- VON BOGDANDY ARMIN, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts - eine Bestandesaufnahme, ZaöRV 63 (2003).
- WISARD NICOLAS, Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile, Basel/Frankfurt a.M., 1997.
- ZEUGIN BETTINA/VAN DOK GEERT, Brain Migration – Entwicklungspotential für arme Länder? in Schweizerisches Rotes Kreuz (Hrsg), Migration – Ein Beitrag zur Entwicklung? Seismo Verlag, Zürich, 2007, S. 71-103.