

03.034

**Botschaft
betreffend Genehmigung des Beitritts der Schweiz zum
Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung
(International Centre for Migration Policy Development)**

vom 30. April 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Bundesbeschluss betreffend Genehmigung des Beitritts der Schweiz zum Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. April 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 1. Juni 1993 wurde durch einen österreichisch-schweizerischen Vertrag das in Wien domizilierte Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) gegründet. Mit Vertrag vom 26. April 1996, welcher von der Schweiz, der Republik Österreich und Ungarn unterzeichnet wurde, wurde das ICMPD in eine internationale Organisation umgewandelt. Es entwickelt und fördert mit Hilfe seiner asyl- und migrations-spezifischen Sachkenntnis Langzeitstrategien in Migrationsfragen und stellt dazu einen wirkungsvollen Konsultationsmechanismus bereit. Des Weiteren bietet das ICMPD den europäischen Regierungen und Organisationen Dienstleistungen in den Bereichen Asyl und Migration an und setzt sich für die Bekämpfung der irregulären Migration ein. Zudem befasst es sich im Rahmen seiner Arbeit für den sog. Stabilitätspakt und die Budapester Gruppe speziell mit der Migrationsproblematik in Mittel- und Südosteuropa mit dem Ziel, diverse Staaten dieser Region bei der Integration in die europäischen Migrationsstrukturen zu unterstützen und damit zur verbesserten Steuerung unkontrollierter Migrationsbewegungen beizutragen. Nicht zuletzt hat ICMPD die Schweiz während und nach den kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien und Herzegowina sowie in Kosovo insbesondere bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender und nicht mehr schutzbedürftiger Personen aktiv unterstützt. Heute zählen Österreich, Ungarn, Slowenien, die Tschechische Republik, Portugal, Schweden und die Schweiz zu den Mitgliedern des ICMPD. In Polen, Kroatien, der Slowakei und in Bulgarien sind die innerstaatlichen Verfahren zum Beitritt im Gange.

Die Schweiz war massgeblich am Zustandekommen und an der Gründung des ICMPD beteiligt. Seit dessen Gründung im Jahre 1993 hat die Schweiz als Mitglied von ICMPD die zahlreichen Tätigkeiten sowie die kontinuierliche Vergrößerung des Wirkungsfeldes des ICMPD laufend mitgestaltet. Es hat sich gezeigt, dass das ICMPD für die Schweiz eine wichtige Drehscheibe für Informations- und Dienstleistungsvermittlung in Asyl- und Migrationsfragen darstellt sowie eine Einbindung in die politische Diskussion mit der EU, die Teilnahme an EU-Projekten und eine aktive Unterstützung bei der Lösung von praktischen Problemen, so z.B. im Bereich Rückkehr, ermöglicht.

Eine wirksame Asyl- und Migrationspolitik der Schweiz ist heute nur in enger Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten zu verwirklichen. Durch die Mitgliedschaft beim ICMPD hat die Schweiz die Gelegenheit, an zahlreichen EU-Projekten im Bereich Migration teilzunehmen. Zudem bietet das ICMPD der Schweiz eine internationale Plattform an, die es ihr erlaubt, sich aktiv am internationalen Meinungs austausch zu beteiligen und sich für ihre spezifischen Anliegen im Asyl- und Migrationsbereich auch ausserhalb der EU Gehör zu verschaffen. Nicht zuletzt tragen die gezielten und vom ICMPD bereitgestellten Informationen zu Heimat- oder Herkunftsstaaten von Asylsuchenden wesentlich zur Unterstützung und Effektivitätssteigerung von Asyl- und Wegweisungsverfahren bei.

Der Beitritt zu einer internationalen Organisation ist vom Parlament zu genehmigen. Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 2 der Bundesverfassung (BV; RS 101) unterliegt der Vertrag vom 26. April 1996, auf dessen Grundlage das ICMPD als internationale Organisation etabliert worden ist, auch dem fakultativen Referendum. Bis anhin wurde der Vertrag dem Parlament nicht unterbreitet. Mit der vorliegenden Botschaft soll dies nun nachgeholt werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Am 1. Juni 1993 wurde in einem österreichisch-schweizerischen Vertrag festgelegt, die Diskussion über das Thema der internationalen Migration, insbesondere der Ost-West-Migration, solle vertieft und die internationale Zusammenarbeit zwischen interessierten Regierungen in Zentral-, West- und Osteuropa verstärkt werden. Zu diesem Zweck wurde das in Wien domizilierte Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) unter österreichischem Privatrecht gegründet. Mit Vertrag vom 26. April 1996 zwischen der Schweiz, der Republik Österreich und Ungarn wurde das ICMPD als internationale Organisation konstituiert. Mit diesem Schritt wurde der steigenden Bedeutung der vom ICMPD behandelten Fragen und der zunehmenden Anerkennung der geleisteten Arbeit des ICMPD im Migrationsbereich durch die Mitgliedstaaten Rechnung getragen. Am 8. September 1999 wurde in Wien zwischen dem ICMPD und Österreich ein Sitzabkommen unterzeichnet, das die Immunitäten und Privilegien der Organisation regelt. Mitgliedstaaten des ICMPD sind zurzeit Österreich, Ungarn, Slowenien, die Tschechische Republik, Portugal, die Schweiz und Schweden. Polen, Kroatien, die Slowakei und Bulgarien sind Beitrittskandidaten.

Die Schweiz war massgeblich am Zustandekommen und der Gründung des ICMPD beteiligt. Die Mitgliedschaft der Schweiz beim ICMPD hat gezeigt, dass die diversen und weitreichenden Dienstleistungen des ICMPD der Schweiz eine Einbindung in die politische Diskussion mit der Europäischen Union (EU) sowie einen wichtigen Informationsaustausch in Asyl- und Migrationsfragen auch mit Staaten ausserhalb der EU ermöglichen. Zudem erhält die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied durch das ICMPD die Gelegenheit, ihre Anliegen im Asyl- und Migrationsbereich auf internationaler Ebene wirksam einzubringen. Nicht zuletzt unterstützt das ICMPD die Schweiz aktiv bei der Suche nach Lösungen verschiedener konkreter Probleme im Asyl- und Migrationsbereich.

Die Zusammenarbeit mit dem ICMPD hat sich für die Schweiz als sehr wertvoll erwiesen. Seit dessen Gründung im Jahre 1993 hat die Schweiz als Mitglied von ICMPD den Auf- und Ausbau des ICMPD aktiv begleitet. Bis anhin wurde jedoch unterlassen, den Vertrag vom 26. April 1996, auf dessen Grundlage das ICMPD als internationale Organisation etabliert worden ist, dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die innerstaatlichen Kompetenzen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge werden durch die Artikel 166 und 184 BV geregelt. Danach hat das Parlament die Genehmigung zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu erteilen. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament die Genehmigung des Vertrages vom 26. April 1996, auf dessen Grundlage das ICMPD als internationale Organisation etabliert wurde.

1.2

Geschichte und Entwicklung des ICMPD

Die Idee, das ICMPD zu gründen, geht auf ein von der Schweiz im Herbst 1992 initiiertes Treffen eines kleinen Kreises von Regierungsvertretern verschiedener europäischer Staaten zurück. In dieser Zeit hatte sich die Situation im Asylbereich in Westeuropa zugespitzt. Die Gründung neuer demokratischer Staaten in Zentral- und Osteuropa sowie die Massenvertreibungen während des Bürgerkrieges in Bosnien und Herzegowina (BiH) bewirkten eine erhebliche Zunahme der Migrationsbewegungen nach Westeuropa. Es wurde deutlich, dass die Frage der Migration nicht ausschliesslich auf nationaler Ebene angegangen werden kann, sondern intensiver internationaler Zusammenarbeit und eines internationalen Lastenausgleichs bedarf.

Die Schweiz und die Republik Österreich sahen die Notwendigkeit einer internationalen Unterstützung im Migrationsbereich. Ziel sollte sein, eine Plattform für eine informelle internationale Zusammenarbeit zwischen betroffenen Staaten zu schaffen und einen effektiven Dienstleistungsbetrieb zur internationalen Kooperation im Migrations- und Asylbereich bereitzustellen. Zu diesem Zweck wurde vorerst unter österreichischem Privatrecht ein Zentrum gegründet, für dessen Leitung ein ausgewiesener Kenner der Migrationsprobleme gefunden werden konnte. Der Gründungsvertrag des ICMPD trat im Mai 1993 in Kraft. Auf Grund einer Steuergesetzrevision in Österreich im Jahre 1996 musste jedoch damit gerechnet werden, dass ICMPD als privatrechtliche Organisation rund die Hälfte seines Budgets in Form von Steuern, Abgaben und Sozialbeiträgen an den Fiskus abliefern musste. Zudem trat die Republik Ungarn im Jahre 1995 durch präsidientlichen Beschluss als Mitglied bei. Da der Gründungsvertrag des Jahres 1993 kein internationales Abkommen war und die vorerwähnten steuerlichen Änderungen eine schwere Belastung darstellten, wurde eine Klärung des Status des ICMPD unumgänglich. Die Lösung bestand darin, das ICMPD mit Vertrag vom 26. April 1996 in eine internationale Organisation umzuwandeln. Mit dem Abkommen zwischen dem ICMPD und der Republik Österreich über den Sitz des ICMPD gelangte das Zentrum schliesslich in den Genuss von Steuer- und Immunitätsprivilegien. Dieses Abkommen trat am 31. August 2000 in Kraft.

Um die neuen Demokratien Ost- und Zentraleuropas in die Frage der europäischen Migration einzubeziehen und damit den Dialog über die wachsende illegale Migration zu stärken, haben sich die Gründungsmitglieder des ICMPD zudem zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa zu fördern. An einer Ministerkonferenz im Jahre 1993 in Budapest wurde deshalb beschlossen, dass das ICMPD die Funktion des Sekretariats des so genannten Budapester Prozesses übernimmt. Beim Budapester Prozess handelt es sich um ein europaweites Konsultativforum zur Bekämpfung der irregulären Migration. Gleichzeitig bezweckt der Budapester Prozess die Schaffung effizienter Strukturen im Bereich der legalen Migration in Europa (vgl. dazu Ziff. 2.2.2.1).

2 Besonderer Teil

2.1 Rechtliche Grundlagen und völkerrechtliche Qualifikation des ICMPD

2.1.1 Rechtliche Grundlagen

Mit dem Gründungsvertrag vom 1. Juni 1993 zwischen der Republik Österreich und der Schweiz beabsichtigte man ursprünglich nicht die Schaffung einer internationalen Organisation, sondern den Aufbau eines privatrechtlich organisierten Zentrums für den gegenseitigen Austausch technischer Dienstleistungen. So wurden vorerst die Aktivitäten des ICMPD im Rahmen der Ludwig Boltzmann-Gesellschaft, einer österreichischen Vereinigung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, durchgeführt. Nach dem Beitritt Ungarns am 8. September 1995 wurde der Gründungsvertrag von 1993, welcher am 30. April 1996 ablaufen sollte, mittels eines Zusatzvertrages um weitere acht Jahre verlängert. Dieser Verlängerungsvertrag wurde am 27. März 1996 durch die Schweiz, die Republik Österreich und Ungarn unterzeichnet. Laut Artikel 1 der Verlängerungsvereinbarung war vorgesehen, das ICMPD mit Hauptsitz in Wien als internationale Organisation zu etablieren. Mit einem weiteren Vertrag der gleichen Vertragsparteien vom 26. April 1996 wurde das ICMPD als internationale Organisation unter internationalem Recht gegründet und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Durch den Sitzvertrag zwischen dem ICMPD und der Republik Österreich, welcher am 31. August 2000 in Kraft trat, wurden die durch den geänderten Gründungsvertrag geschaffene internationale Rechtspersönlichkeit des ICMPD sowie seine Rechtsfähigkeit durch die österreichische Bundesregierung anerkannt. Durch diesen Vertrag wurde das ICMPD des Weiteren mit Privilegien ausgestattet; so wurde es beispielsweise grundsätzlich von Gerichtsbarkeit und Vollzugsmassnahmen sowie von Steuern befreit.

2.1.2 Weitere rechtliche Entwicklungen

Die im Gründungsvertrag von 1993 ursprünglich vorgesehene Befristung der Vertragsdauer soll mit einer im Frühjahr 2003 zu unterzeichnenden und auf den 30. April 2004 in Kraft tretenden Zusatzvereinbarung aufgehoben werden. Dies vor allem, weil die Mitgliedstaaten der Meinung sind, dass Steuerungsprozesse im Migrationsbereich eine langfristige Aufgabe darstellen, weil sich das Wirkungsfeld von ICMPD erheblich ausgedehnt hat und weil eine grössere Zahl von Staaten dem ICMPD beitreten wollen. Auf diesen Zeitpunkt hin wird das ICMPD – vorbehältlich eines anderweitigen Beschlusses der Mitgliedsstaaten – zu einer zeitlich unbeschränkt tätigen internationalen Organisation. Die Kompetenz zum Abschluss der Zusatzvereinbarung liegt vorbehältlich der Genehmigung der Mitgliedschaft der Schweiz durch das Parlament beim Bundesrat (Art. 47^{bis}b Abs. 3 Geschäftsverkehrsgesetz, GVG)¹.

¹ SR 171.11

2.1.3 Völkerrechtliche Qualifikation des ICMPD

Mit Gutachten vom 1. Mai 2002² hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht, festgestellt, dass der Gründungsvertrag einer internationalen Organisation zwei Arten von Bestimmungen enthalten muss. Zum einen muss er den Willen der Parteien, eine internationale Organisation zu gründen, zum Ausdruck bringen. Zum anderen werden im Gründungsvertrag Regeln über das Verbandsleben selbst und somit auch über die Rechtsbeziehungen innerhalb der internationalen Organisation und gegen aussen aufgestellt. Man spricht dabei von materiellen Vorschriften, welche dieselbe Rolle einnehmen wie eine Verfassung für einen Staat. Beide Voraussetzungen sind gemäss dem genannten Gutachten für den Gründungsvertrag des ICMPD als gegeben erachtet worden. Somit handelt es sich beim ICMPD um eine internationale Organisation im völkerrechtlichen Sinne.

2.2 Zweck und Wirkungsfeld des ICMPD

2.2.1 Zweck

Artikel 2 des Gründungsvertrages von 1993 sieht vor, dass das ICMPD sich mit aktuellen und potenziellen Migrationsströmen in europäische Zielländer befasst. Dabei setzt sich das ICMPD laut Artikel 1 des Gründungsvertrages zum Ziel, eine umfassende und nachhaltige Migrationspolitik zu fördern sowie eine Dienstleistungsfunktion im Bereich Migration für die Mitgliedstaaten einzunehmen. Im Vordergrund steht dabei die Auseinandersetzung mit den politischen Aspekten der Migration. Das Zentrum setzt sich zum Ziel, mit Hilfe seiner weitreichenden Sachkenntnis Langzeitstrategien in Migrationsfragen zu entwickeln und zu fördern. Weiter befasst es sich mit Asylfragen, mit illegaler Migration, mit Projekten in Zusammenhang mit Grenzkontrollen, der Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden, Visaharmonisierung, Länderinformationsprojekten sowie mit Massnahmen gegen Schleppertätigkeiten. Ein weiteres Ziel des ICMPD ist die Entwicklung und Förderung einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Auf diese Weise soll im Rahmen des Budapester Prozesses (vgl. dazu Ziff. 2.2.2.1) sichergestellt werden, dass Staaten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa in die europäische Asyl- und Migrationspolitik miteinbezogen werden. Schliesslich sieht Artikel 6 des Gründungsvertrages vor, dass die Mitgliedstaaten die Produkte des ICMPD, beispielsweise Migrationsstudien, in Anspruch nehmen können und Dienstleistungen bis hin zu operativen Aufgaben in Auftrag geben können.

² Gutachten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht, «Völkerrechtliche Qualifikation des ICMPD» vom 1. Mai 2002.

2.2.2 Wirkungsfeld

2.2.2.1 Sekretariat des Budapester Prozesses

Eines der wichtigen Ziele des ICMPD ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten zur Bekämpfung der irregulären Migration. Dabei sollen insbesondere die Staaten in Zentral- und Osteuropa, welche selber in hohem Masse von Migrationsströmen betroffen sind, als gleichwertige Partner in den europäischen Migrationsdialog einbezogen werden. Deshalb gehört zu den wesentlichen Aufgaben des ICMPD die Führung des Sekretariats des Budapester Prozesses. Der Budapester Prozess geht auf eine Ministerkonferenz im Jahre 1993 in Budapest zurück, welche sich mit Fragen der illegalen Migration befasste. Um die Befolgung der von der Ministerkonferenz verabschiedeten Empfehlungen zu überwachen, wurde im Jahre 1994 der Budapester Prozess gegründet und das ICMPD mit dessen Sekretariat beauftragt.

Beim Budapester Prozess handelt es sich um ein Konsultativforum, in welchem heute 43 Staaten (alle europäischen Staaten, inklusive die zentral-, ost- und südost-europäischen Staaten) vertreten sind. Des Weiteren sind auch zehn internationale Organisationen Mitglied, so u.a. das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR), die internationale Organisation für Migration (IOM) und Europol. Ziel des Budapester Prozesses ist es, wirksame Massnahmen gegen die irreguläre Migration zu entwickeln und deren Umsetzung zu begleiten sowie im Bereich der legalen Migration effiziente staatliche Strukturen zu schaffen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie die EU-Kommission erblickten im Budapester Prozess auf Grund der stetigen Zunahme der unkontrollierten Wanderungsbewegungen in ganz Europa ein geeignetes Instrument zur Förderung der Migrationskontrolle. Dies auch auf Grund des flexiblen und informellen Charakters der Zusammenarbeit der Staaten im Rahmen des Prozesses. So fand im Jahre 1997 eine weitere Ministerkonferenz in Prag statt, an welcher die Staaten 55 Empfehlungen, so u.a. zu Rechtsvereinheitlichung betreffend Massnahmen gegen das Schlepperwesen, zur Harmonisierung der Visumpolitik, zum Informationsaustausch im Bereich der illegalen Migration, zu Vereinbarungen über die Rückkehr von ausländischen Personen in den Heimatstaat sowie zu Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen, verabschiedeten. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wurden in der Folge verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt. Eine Arbeitsgruppe befasst sich beispielsweise mit der Frage der Rechtsvereinheitlichung in Bezug auf Massnahmen gegen das Schlepperwesen. Eine weitere Arbeitsgruppe, an welcher auch die Schweiz beteiligt ist, befasst sich mit der Harmonisierung der Visumpolitik. Auf Grund erhöhter Migrationsströmungen im Balkan wurde im Februar 1999 zudem eine weitere Arbeitsgruppe zur Verhinderung illegaler Migration in Südosteuropa gebildet. Die Arbeitsgruppe erarbeitete u.a. Vorschläge für Massnahmen gegen das Schlepperwesen und zur Verbesserung der Sicherheit von Landes-, Meeresgrenzen oder Flughäfen in dieser Region. Ebenso wurden länderspezifische Arbeitsgruppen gebildet, die sich ganz konkret der Zusammenarbeit im Migrationsbereich widmeten (etwa mit Moldawien oder Albanien).

Bei all den Tätigkeiten des Budapester Prozesses hat das ICMPD nicht nur in organisatorischer, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht eine wichtige Funktion übernommen. So hat es seit 1995 über 70 zwischenstaatliche Konferenzen, so auch die überaus bedeutsame Ministerkonferenz in Prag im Jahre 1997, organisiert und koordiniert. Des Weiteren hat es im Auftrag des Budapester Prozesses zu Händen der verschiedenen Konferenzen und Arbeitsgruppen Berichte verfasst. Durch seine Tätigkeit beim Budapester Prozess hat das ICMPD einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass auch Staaten, welche nicht in die EU-Strukturen für die Bekämpfung irregulärer Migration eingeschlossen sind, von einer in diesem Bereich wirksamen Plattform profitieren können. Dies ist insbesondere für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied von grosser Bedeutung.

Das Frühjahr 2003 bietet für die am Budapester Prozess teilnehmenden Staaten die Gelegenheit einer Standortbestimmung und Neuausrichtung. An der geplanten Ministerkonferenz in Athen werden die Schwerpunkte der künftigen Zusammenarbeit und der Diskussionen im Migrationsbereich verabschiedet und die seit der letzten Konferenz in Prag zutage getretenen Entwicklungen evaluiert.

2.2.2.2 Südosteuropa und der Stabilitätspakt

Auf Grund der Bildung neuer demokratischer Staaten sowie der beiden Bürgerkriege in BiH und Kosovo kamen in den vergangenen Jahren die grössten Migrationsströme in ganz Europa aus Südosteuropa. Darum hat sich das ICMPD bereits seit seiner Gründung im Jahre 1993 eingehend mit dieser Region befasst.

Die Tätigkeiten des ICMPD in Südosteuropa sind wesentlich durch seine Aktivitäten im Rahmen des sog. Stabilitätspaktes aber auch der Budapester Gruppe bestimmt. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde im Jahre 1999 mit dem Ziel gegründet, diverse Staaten dieser Region, so Albanien, BiH, Kroatien, Mazedonien und die Bundesrepublik Jugoslawien, schrittweise in die europäischen Strukturen zu integrieren. Mitglieder des Stabilitätspaktes sind neben den Südosteuropäischen Staaten Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Moldawien und die Türkei sowie alle EU-Mitgliedstaaten, Japan, Norwegen, Russland, die Schweiz und die USA sowie wichtige internationale Organisationen.

Im Rahmen seiner Tätigkeiten für den Stabilitätspakt hat das ICMPD Kooperationsabkommen mit Albanien, BiH, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Slowenien und der Türkei abgeschlossen und Vertretungen in Zagreb, Sarajevo, Skopje und Tirana eingerichtet. Zudem hat es verschiedene Berichte veröffentlicht u.a. über die Kosovo-Krise und die Wahlen in BiH.

Eine der wesentlichsten Tätigkeiten des ICMPD in Südosteuropa war die Unterstützung der Rückkehr ehemaliger Kriegsflüchtlinge in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat. Zu diesem Zweck hat das ICMPD in den Jahren 1994 bis 1997 zahlreiche internationale Treffen organisiert, unter anderem auch mit der Beteiligung des UNHCR. Mit dem Ziel, die wirtschaftliche Reintegration im bürgerkriegsversehrten BiH zu erleichtern und damit die freiwillige Rückkehr ehemaliger bosnischer Kriegsflüchtlinge zu fördern, hat es sodann mit Unterstützung der EU-Kommission in drei Projekten bosnische Kleinunternehmer in Betriebswirtschaftslehre ausgebildet, bei der Errichtung von Kleinunternehmen finanziell unterstützt und über alle wesentlichen Aspekte ihrer Rückkehr informiert. Mit Hilfe dieser Projekte konnte

für einige hundert Kleinunternehmer und deren Familienangehörige die Rückkehr nach BiH in wirtschaftlicher Hinsicht wesentlich erleichtert werden. Auf Grund dieser wertvollen Erfahrung wurde im Jahre 2000 ein viertes Projekt gleichen Inhalts auch für die Rückkehr von ehemaligen Kriegsvertriebenen nach Kosovo lanciert.

Aktive Mithilfe bei der Umsetzung des Dayton Friedensabkommens vom 21. November 1995 hat das ICMPD durch Vereinbarungen mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der IOM geleistet. Ziel der Vereinbarungen war die aktive Beteiligung bosnischer Kriegsflüchtlinge, welche sich im Ausland aufhielten, an den in ihrem Heimatland zwischen 1996 und 1998 stattfindenden Wahlen. Zu diesem Zweck stellte das ICMPD die logistische Infrastruktur für die Beteiligung der in Europa und in Übersee lebenden Vertriebenen zur Verfügung. Durch spezielle ICMPD-Radio-Stationen, welche vom UNHCR und der Schweiz finanziert worden sind, konnten kosovarische Flüchtlinge, welche sich während der Bürgerkriegszeit in Albanien aufhielten, in den Jahren 1998 bis 1999 Informationen über die aktuelle Lage in Kosovo erhalten. Ziel dieser Einrichtung war, eine spätere Rückkehr der Flüchtigen zu sichern und vermehrte illegale Migrationsbewegungen nach Westeuropa zu verhindern.

Eine weitere wichtige Tätigkeit des ICMPD im Rahmen des Stabilitätspaktes ist die Entwicklung effizienter Grenzkontrollsysteme zur Bekämpfung der illegalen Migration. In Albanien, BiH, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien und der Türkei hat das ICMPD gemeinsam mit den Behörden der genannten Staaten verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Kontrollsysteme getroffen. So hat es beispielsweise Flughäfen in Albanien und Rumänien auf ihre Sicherheit hin untersucht oder mit finanzieller Unterstützung durch die EU in diversen Staaten, so BiH, Kroatien und Mazedonien Seminare für Beamte zur Umsetzung der EU-Standards im Bereich Grenzkontrollen und Migration durchgeführt.

Mit dem Ziel, den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Aufnahme- und Herkunftsstaaten zu verbessern und damit die Asylbehörden bei einer effizienten und raschen Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren zu unterstützen hat das ICMPD gemeinsam mit dem UNHCR und der SFOR im Jahre 1997 das «Repatriation Information Centre» in Bosnien und Herzegowina (RIC) aufgebaut. Beim RIC handelte es sich um eine Informationszentrale hinsichtlich aller Fragen im Bereich von Rückführungen und der Rückkehr bosnischer Staatsangehöriger nach BiH. Dieses Informationsnetzwerk – das wichtigste in und über BiH – wurde vom ICMPD in Sarajevo betrieben. Durch die Aufbereitung von Grundlageninformationen über die aktuelle Lage in Bosnien konnte die Kenntnis über die kommunale Infrastruktur vor Ort wesentlich verbessert werden. Dadurch wurden Hilfeleistungen vereinfacht und die Asylbehörden in den Aufnahmestaaten bei einer raschen und effizienten Entscheidungsfindung wesentlich unterstützt.

Auf Grund der überaus positiven Erfahrungen mit dem RIC wurde auf ausdrücklichen Wunsch der Schweiz hin im März 2000 ein ähnliches Informationsprojekt im Kosovo lanciert. Das «Source Country Information System»-Kosovo (SCIS-Kosovo) ist Teil des vom ICMPD betriebenen Informationsprojektes «Source Country Information Systems» (SCIS) und wird organisatorisch von ICMPD und der internationalen Organisation für Migration (IOM) getragen. Es beliefert Aufnahmestaaten mit Informationen aus Herkunftsregionen mit dem Ziel, einen einheitlichen und ordentlichen Rückführungsprozess nach Kosovo zu ermöglichen. Die

diversen Anfragen der am Projekt beteiligten Staaten und Organisationen (so z.B. Österreich, Belgien, Grossbritannien, Dänemark, Niederlande, Deutschland, Schweden, Norwegen, IOM und die EU) werden von der SCIS-Kosovo-Zentrale in Wien an die entsprechenden SCIS-Zweigstellen der diversen Gemeinden in Kosovo weitergeleitet. Die Anfragen dürfen von den Projektbeteiligten nur unter Wahrung und in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen übermittelt werden. Die Informationsbeschaffung zuhanden von Behörden, die mit Visums-, Asyl-, Familienzusammenführungs- und Rückkehrfragen betraut sind, wird seit einiger Zeit gestützt auf Aufträge interessierter Staaten und der Europäischen Kommission ausgeweitet auf eine Reihe von Staaten, aus denen irreguläre Migrationsbewegungen nach Europa festgestellt werden.

Neben den genannten Tätigkeiten hat das ICMPD auch in jüngerer Zeit intensiv mit dem Stabilitätspakt zusammengearbeitet. So hat sich im Jahre 2000 die Arbeitsgruppe «Südosteuropa» des Budapester Prozesses (siehe Ziff. 2.2.2.1) mit dem Stabilitätspakt zusammengeschlossen und eine gemeinsame Task Force zur Bekämpfung irregulärer Migrationsbewegungen durch vermehrte Kontrolle der Landesgrenzen in Südosteuropa einberufen. Dem ICMPD wurde das Sekretariat der Task Force übertragen. Ein weiteres Projekt zur Bekämpfung der illegalen Migration wurde im Juni dieses Jahres lanciert mit dem Zweck, das Grenzkontrollsystem in Zusammenarbeit mit den albanischen Grenzbehörden in Albanien zu verbessern.

2.2.2.3 Weitere Tätigkeiten des ICMPD

Gestützt auf Artikel 1 des Gründungsvertrages von 1993 bezweckt das ICMPD, eine realistische und langfristige europäische Migrationspolitik zu fördern. Diese Aufgabe nimmt es wahr, indem es die Mitgliedstaaten u.a. in Migrationsfragen berät und entsprechende Berichte und Studien verfasst. Daneben engagiert es sich auch aktiv an multilateralen Foren, die sich mit migrationspolitischen Fragen auseinandersetzen. Die vom ICMPD im Bereich Migration durchgeführten Projekte sowie die Führung des Sekretariats des Budapester Prozesses (siehe Ziff. 2.2.2.1) sind weitere wichtige Tätigkeiten, mit welchen das ICMPD einen aktiven Beitrag zur europäischen Migrationspolitik leistet.

Im Rahmen seiner Tätigkeit beim Budapester Prozess erkannte das ICMPD bereits sehr früh, dass europäische Grenzkontrollbehörden von Staaten, welche nicht Mitglieder der EU und dem Schengener Abkommen von 1985 und 1990 sind, über kein der EU analoges Zusammenarbeits- und Kooperationsforum verfügen. Hier setzt das ICMPD deshalb an und fördert mit seinen Aktivitäten die zwischenstaatliche Kooperation in europäischen Grenzkontrollfragen, mit dem langfristigen Ziel, illegalen Migrationsbewegungen wirksam zu entgegenen. Ein Forum, für welches das ICMPD als Sekretariat Dienstleistungen im Bereich von Grenzkontrollfragen erbringt, ist die «International Border Police Conference» (IBPC), an welcher auch die Schweiz regelmässig teilnimmt. Die IBPC ist ein Forum bestehend aus Vertretern der Grenzkontrollbehörden von circa 35 europäischen Staaten, welche sich mit strategischen und praktischen Fragen in den Bereichen des Drogen- oder Waffenhandels, des Schlepperwesens oder anderer grenzkrimineller Tätigkeiten auseinandersetzen. Durch Ausbildung von EU-Kandidatenstaaten in den Bereichen der

EU- und Schengengrenzkontrollen leistet das ICMPD überdies einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der EU/Schengen-Standards in Zentral- und Südosteuropa.

Eine weitere wichtige Tätigkeit von ICMPD ist die Vermittlung von Informationen an Mitglied- oder Nichtmitgliedstaaten. Das ICMPD vergleicht Länder in Bezug auf ihre innerstaatliche Migrationspolitik, verfolgt Migrationstendenzen und -trends und wertet diese aus, führt Rechtsvergleiche in den Bereichen Ausländer- und Asylrecht durch und trägt länderspezifische Informationen über Herkunftsländer von Asylsuchenden zusammen. Darüber hinaus sammelt es auch statistische Daten im Migrations- und Asylbereich und wertet diese aus.

Zudem ist das ICMPD mit der Organisation und der Koordination von internationalen Konferenzen im Migrationsbereich betraut. So hat es im Jahre 2000 wegen des wachsenden Zustromes von Angehörigen der Roma eine Konferenz organisiert und geleitet, an der 16 Regierungen, 14 internationale Organisationen und die wichtigsten europäischen Roma-Vereinigungen vertreten waren.

Nicht zuletzt fördert das ICMPD im Interesse der Mitgliedstaaten die Kooperation mit und zwischen internationalen Organisationen, z.B. dem UNHCR, der IOM, dem «Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration» (IGC) und der OECD. Seit Herbst 2002 hat das ICMPD zudem Beobachterstatus bei der UNO.

2.3 Bedeutung der Teilnahme für die Schweiz

Die Schweiz war massgeblich am Zustandekommen, an der Gründung und Entwicklung des ICMPD beteiligt. Seit der Gründung von ICMPD im Jahre 1993 hat die Schweiz als Mitglied von ICMPD die diversen Tätigkeiten sowie die kontinuierliche Vergrösserung seines Wirkungsfeldes laufend mitverfolgt und mitgestaltet. Es hat sich gezeigt, dass das ICMPD für die Schweiz insbesondere von grosser Bedeutung ist, weil es

- in Visums-, Asyl- und Wegweisungsfragen wertvolle Informationen vermittelt,
- sie in die politische Diskussion mit der EU einbindet und ihr eine Teilnahme an EU-Projekten im Migrationsbereich ermöglicht,
- in Krisensituationen und bei der Bekämpfung der illegalen Migration aktiv hilft, Lösungen zu suchen.

2.3.1 Vermittlung von Informationen in Asyl- und Wegweisungsfragen

Im Januar 2000 haben das ICMPD und die IOM auf Ersuchen der Schweiz hin gemeinsam das Informationsprojekt SCIS-Kosovo aufgebaut. Das SCIS-Kosovo orientiert sich an den besonderen Informationsanforderungen im Zusammenhang mit der Rückkehr abgewiesener Asylsuchender nach Kosovo. Zugang zum SCIS-Kosovo haben nur offizielle Regierungsstellen und NGO. Neben dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) und anderen Bundesstellen (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit und seco) sind in der Schweiz alle kantonalen Rückberatungsstellen bzw. Fremdenpolizeibehörden angeschlossen.

Die Schweiz, welche seit April 2000 mit dem SCIS-Kosovo zusammenarbeitet, stellt monatlich rund 120 Anfragen. Von Januar bis Mitte November 2002 gingen beim SCIS-Kosovo insgesamt 965 Anfragen ein. In den meisten Fällen geht es um die Überprüfung der Identität und/oder Ethnie von ausländischen Personen sowie um medizinische Anfragen, bezüglich Einrichtungen, Erhältlichkeit von Medikamenten und Behandlungsmöglichkeiten. Da im Bereich der Rückkehr abgewiesener Asylsuchender sowie in Bezug auf Minderheiten in Kosovo weiterhin Abklärungsbedarf besteht, wird das SCIS-Kosovo voraussichtlich bis Mitte des Jahres 2003 weitergeführt.

Das SCIS ermöglicht den schweizerischen Ausländer- und Asylbehörden eine neutrale, rasche, effiziente und problem- sowie ortsspezifische Informationsvermittlung in Asyl- und Wegweisungsfragen. Durch die Bereitstellung gezielter Informationen unterstützt es die schweizerischen Asyl- und Ausländerbehörden bei einer effizienten und raschen Entscheidungsfindung in Asyl- und Wegweisungsverfahren. Die benötigten Informationen können binnen kurzer Zeit (zwischen fünf und zehn Tagen) aus irgendeinem Ort in Kosovo beschafft werden. Dies trägt wesentlich zur Beschleunigung von Asyl- und Ausländerverfahren bei. Zudem können andere Informationsquellen vor Ort, z.B. eine schweizerische Vertretung, von den Dienstleistungen des SCIS profitieren. Auch in Ländern, in denen die Schweiz keine eigenen Vertretungen unterhält, könnte das SCIS einen entsprechenden Informationsbedarf decken. Auf Grund der gemeinsamen Interessenlage zwischen den am Projekt beteiligten Staaten und Organisationen ist durch das SCIS eine Synergien schaffende und vor allem partnerschaftlich finanzierte Zusammenarbeit gewährleistet. So beteiligte sich die Schweiz im Jahre 2002 lediglich mit 100 000 Euro an einem Gesamtbudget von circa 1 047 000 Euro, während die restlichen 900 000 Euro von den übrigen Beteiligten getragen wurden. Nicht zuletzt können konkrete Informationen über die Lage vor Ort die Bereitwilligkeit zur freiwilligen Rückkehr abgewiesener Asylsuchender fördern.

Durch ihre Mitgliedschaft beim ICMPD kann sich die Schweiz auf Grund der guten Erfahrungen mit Kosovo aktiv bei der Förderung und Planung von weiteren SCIS-Projekten beteiligen und ihre spezifischen Anliegen in Bezug auf wichtige Herkunftsländer von Asylsuchenden wirksam einbringen. So sind beispielsweise weitere Informationsnetzwerke für Sri Lanka und Afghanistan geplant, welche voraussichtlich im Frühjahr/Sommer 2003 operationell werden sollen. Ein SCIS-Projekt für Westafrika, welches für die Schweiz wegen der Zunahme von Asylgesuchen aus dieser Region ebenfalls von Bedeutung wäre, befindet sich zur Zeit ebenfalls in Planung. Schliesslich ist auch ein SCIS-Projekt für die Maghreb-Staaten geplant.

2.3.2 Teilnahme an der europäischen Migrationsdiskussion und an EU-Migrationsprojekten

2.3.2.1 Entwicklungen innerhalb der EU

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam (EGV³) sieht die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vor, in welchem

³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 2. Oktober 1997, in Kraft seit Mai 1999 (ABl. C 340 vom 30. November 1997).

neben Gütern, Dienstleistungen und Kapital auch Personen frei zirkulieren können. Als Teilaspekt dieser Entwicklung entsteht ein einheitlicher Asyl- und Flüchtlingsraum. Der EGV sieht verschiedene Massnahmen zur Harmonisierung der Bestimmungen im Asylbereich vor. Diese sollen bis 2004 umgesetzt werden. Neben diesen Massnahmen ist das Dubliner Übereinkommen zur Bestimmung des für die Behandlung eines Asylgesuches zuständigen Staates⁴ ein weiteres wichtiges Element zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems. Der EGV sieht vor, dass die bisher völkerrechtliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten im Rahmen des Dubliner Übereinkommens ins Gemeinschaftsrecht überführt werden soll.

Verbunden mit dem Übereinkommen sind zahlreiche Instrumente zu dessen Umsetzung und Weiterentwicklung. Zu nennen sind die EURODAC-Verordnungen, welche den Vergleich von Fingerabdrücken zur effizienten Anwendung des Übereinkommens regeln. Auch das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990⁵ und dessen Weiterentwicklung (Schengener Acquis) enthalten Beschlüsse und Richtlinien mit Relevanz im Asyl- und Migrationsbereich, insbesondere in Bezug auf Rückkehr und Visumpolitik.

Die Verhandlungen mit der EU über eine Assoziierung der Schweiz mit Schengen/Dublin laufen seit dem 11. Juli 2002. Als Verhandlungsgrundlage im Bereich «Dublin» wird die Verordnung «Dublin II» dienen, die das Dubliner Übereinkommen ins Gemeinschaftsrecht überführen soll. In den nächsten Monaten wird die EU die erste Etappe bei der Konstruktion einer gemeinsamen Asylpolitik abschliessen. Grundlagen dazu bilden die Fortschritte bei der Definition des Flüchtlingsstatus, die Verordnung Dublin II, welche das Dubliner Abkommen ablöst und die Richtlinie über die Mindestaufnahmebedingungen für Asylsuchende. Noch offen sind dazu die definitive Bereinigung des Flüchtlingsbegriffs, die Rechte von Flüchtlingen, die Entscheide über den ersatzweisen Schutz sowie der Richtlinie über den Mindeststandard beim Asylverfahren.

2.3.2.2 Enge Zusammenarbeit zwischen dem ICMPD und der EU

Wegen der wichtigen Rolle der EU in Migrationsfragen, so insbesondere der Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres, hat das ICMPD seit seiner Gründung eine enge Zusammenarbeit mit den wichtigsten EU-Organen und dem jeweiligen EU-Präsidentschaftsstaat angestrebt. So hat es im Auftrag der EU – und auch von ihr finanziert – diverse Projekte durchgeführt, insbesondere in den Bereichen Aufnahme und Rückkehr von Flüchtlingen oder Ausbildung in Grenzkontrollfragen. Es hat beispielsweise im Jahre 2001 ein Seminar über die effektive Verwendung von Informationen über Heimat- und Herkunftsländer in den Asylverfahren der EU-Kandidatenstaaten durchgeführt (sog. «Odysseus»-Projekt). Auch führt das ICMPD Projekte aus, welche von der EU-«High level working group on Asylum and Migration» finanziert werden, so

⁴ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages – Dubliner Übereinkommen (ABl. C 254 vom 19. August 1997).

⁵ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. L 239 vom 22. September 2000).

z.B. ein Projekt zur Angleichung des albanischen Grenzkontrollsystems an EU-Standards oder das bereits erwähnte SCIS-Projekt in Sri Lanka (siehe Ziff. 2.3.1). Zu erwähnen ist auch ein Seminar zur Einführung in die EU-Politik in den Bereichen Migration, Asyl- und Grenzkontrolle im Frühjahr 2000 in der Türkei, das das ICMPD durchgeführt hat und von der Europäischen Kommission finanziert worden ist.

Ein wichtiges Anliegen des Budapester Prozesses ist es, die Zusammenarbeitsmechanismen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, welche im Rahmen der EU-Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres vereinbart wurden, auch den Nicht-EU-Mitgliedstaaten Europas zu öffnen. Auf Grund der aktiven Mitwirkung des ICMPD beim Budapester Prozess sowie dessen Tätigkeiten im Bereich Grenzkontrolle (siehe Ziff. 2.2.2.1.) hat die EU dem ICMPD auch die Durchführung mehrerer Projekte in den Bereichen Grenzkontrolle und Ausbildung von EU-Kandidatenstaaten übertragen. So beispielsweise die Ausbildungsprogramme über die Schengener Grenzkontrolle im Jahre 1999 sowie Visaausbildungsprojekte für EU-Kandidatenstaaten in den Jahren 2001 und 2002. Parallel dazu hat das ICMPD zahlreiche EU-Projekte im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation in BiH durchgeführt, wie z.B. Rückkehrprojekte, Studien über Informationen im Heimat- oder Herkunftsstaat sowie Untersuchungen betreffend die Migration von Angehörigen der Roma. Weil eine umfassende Rückkehrpolitik als ein fester Bestandteil einer EU-Migrationspolitik gesehen wird und bis anhin keine umfassende Studie zu diesem Thema seitens der EU verfasst wurde, arbeitete das ICMPD im Januar 2002 im Auftrag des European Refugee Fund (ERF) eine Studie aus über die Rückkehrpolitik der EU und die Praxis der verschiedenen europäischen Staaten betreffend vertriebene Personen unter vorläufigem Schutz, Personen, deren internationaler Schutz nicht mehr gegeben ist, und abgewiesene Asylsuchende⁶.

Trotz seiner engen Zusammenarbeit mit der EU handelt es sich bei ICMPD um eine internationale Organisation, welche ausserhalb der EU-Strukturen tätig ist. Die enge Zusammenarbeit mit der EU wird deshalb auch im Falle der Osterweiterung der EU aufrechterhalten bleiben. Zudem befasst sich ICMPD auch mit Staaten, welche nicht in absehbarer Zeit der EU beitreten werden, so z.B. mit Moldawien, Bulgarien und Rumänien.

2.3.2.3 Vorteile für die Schweiz durch ihre Mitarbeit beim ICMPD

Im Asyl- und Migrationsbereich sind die Vereinheitlichungsbestrebungen innerhalb der EU für die Schweiz von höchster Bedeutung. Eine wirksame Asyl- und Migrationspolitik ist heute nur in enger Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarstaaten möglich. Da bei der Festlegung von asyl- und migrationspolitischen Strategien davon auszugehen ist, dass die Schweiz der EU vorläufig nicht beitreten wird, bleibt zurzeit alleine der Weg über die laufenden bilateralen Verhandlungen. Um eine weitergehende Isolation der Schweiz im Migrationsbereich zu vermeiden,

⁶ Study on comprehensive EU return policies and practices for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended, and rejected asylum-seekers, prepared by ICMPD for the European Refugee Fund, Final report, January 2002.

ist aber eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie dem ICMPD unerlässlich. Denn gerade im Asyl- und Migrationsbereich ist die Schweiz auf internationale und europäische Zusammenarbeit angewiesen.

Ihre Mitgliedschaft beim ICMPD ermöglicht der Schweiz eine aktive Teilnahme an zahlreichen EU-Projekten in Asyl- und Migrationsfragen (siehe Ziff. 2.3.2), an welchen sie ohne eine solche und als Nicht-EU-Mitglied kaum teilnehmen könnte. Dadurch kann die Schweiz ihre spezifischen Anliegen auf europäischer Ebene einbringen und sich in Asyl- und Migrationsfragen Gehör verschaffen. Die enge Zusammenarbeit des ICMPD mit der EU, insbesondere mit der Europäischen Kommission, gibt der Schweiz zudem die Möglichkeit, eines gegenseitigen informellen Meinungsaustausches ausserhalb des formellen EU-Rahmens und der EU-Strukturen. Dadurch kann die Schweiz indirekt bei der Ausformulierung der europäischen Migrationspolitik mitwirken und damit auf Gebiete, welche auch für sie von Interesse sind (z.B. den Abschluss von Rückübernahmeabkommen), Einfluss nehmen.

Ganz besonders im Bereich der Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden ist die Schweiz auf eine multilaterale Zusammenarbeit angewiesen. Durch ihre Teilnahme beim ICMPD nimmt die Schweiz an europäischen Diskussionen teil, pflegt informelle Kontakte zu Partnerstaaten im Bereich Rückkehr und baut diese auf. Eine solche aktive Teilnahme am europäischen Diskurs stärkt das Vertrauensverhältnis zwischen der Schweiz und ihren Verhandlungspartnern im Asyl- und Migrationsbereich und bereitet damit den Weg zur weiteren Zusammenarbeit vor.

Aus diesen Gründen ist eine Mitgliedschaft der Schweiz beim ICMPD auch in Zukunft eine sinnvolle und wichtige Unterstützung bei ihrer laufenden Annäherung an eine europäische Asyl- und Migrationspolitik.

2.3.3 Aktive Lösungssuche in Krisensituationen und bei der Bekämpfung der irregulären Migration

Nach dem Bürgerkrieg in BiH unterstützte das ICMPD die Schweiz aktiv bei der Suche nach Lösungen insbesondere in den Bereichen Rückkehr und Reintegration der bosnischen Kriegsflüchtlinge (siehe dazu Ziff. 2.2.2.2). Auch während der Kosovokrise hat es die Schweiz unterstützt (siehe dazu Ziff. 2.2.2.2 sowie Ziff. 2.3.1). So hat es auf Wunsch der Schweiz in den Jahren 1994 und 1995 mehrere Treffen zwischen Vertretern der mazedonischen Regierung und Regierungsvertretern der wichtigsten Aufnahmestaaten organisiert. Gegenstand der Unterredungen war die Frage der Rückkehr abgewiesener Asylsuchender via Mazedonien nach Kosovo; dies auf Grund der damaligen Weigerung der serbischen Behörden, Personen aus dem Kosovo zurückzunehmen bzw. heimreisen zu lassen. Mit Beginn des Konflikts in Kosovo im Jahre 1998 hat das ICMPD die Schweiz und andere wichtige Aufnahmestaaten zudem regelmässig über die Entwicklungen der Situation vor Ort, so insbesondere über die zu erwartenden Flüchtlingsströme der albanischen Bevölkerung, informiert. Wöchentliche Berichterstattungen, die regelmässige Lieferung von Hintergrundsberichten sowie die Organisation von zahlreichen zwischenstaatlichen Zusammenkünften mit betroffenen Staaten waren weitere Dienstleistungen des ICMPD. Durch diese Unterstützung hat das ICMPD einen wichtigen Beitrag zur administrativen Handhabung der Kosovo-Krise in den Aufnahmestaaten gelei-

Basisinfrastruktur auf ein hohes Finanzvolumen aus Projekten angewiesen war. Als weitaus grösster Beitragszahler hat sich daher in den letzten Jahren die Europäische Kommission erwiesen, die über Projektfinanzierungen aus verschiedenen Quellen eine enge und intensive Beziehung zum ICMPD geschaffen hat (so beispielsweise im Bereich des Programmes «Odysseus», Projekte zur Angleichung des albanischen Grenzkontrollsystems an EU-Standards und weitere Migrationsprojekte im Bereiche der Programme «Phare» und «Argo», Projekte zur Heranführung von Kandidatenländern an EU-Standards und zur Erhöhung der Wirksamkeit der Steuerungsinstrumentarien im Migrationsbereich, das bereits erwähnte SCIS-Projekt in Sri Lanka (siehe Ziff. 2.3.1) und Afghanistan, Projekte zur Erhebung des Ist-Zustandes der Migrationsstrukturen in zahlreichen zentral- und osteuropäischen Ländern sowie zahlreiche Ausbildungs- und Trainingsseminare). Im Bereiche des ordentlichen Budgets gehört die Schweiz neben Schweden und Österreich entsprechend ihrer Finanzkraft zu den wichtigen Beitragszahlern. Daneben richtet sie weitere Beiträge aus zur Finanzierung von Projekten, die entweder von ihr in Auftrag gegeben wurden oder für deren Durchführung ein besonders starkes schweizerisches Interesse besteht, wie z.B. die Beschaffung von Informationen in Herkunftsstaaten. So hat sich die Schweiz im Jahre 2001 mit einer Gesamtsumme von rund 526 000 Euro beteiligt, was 18 Prozent des Gesamteinkommens ausmacht (vgl. Beilage, ICMPD Einkommen 1993–2001). Die Beiträge der Schweiz an das ordentliche Budget waren seit 1997 gleichbleibend und beliefen sich auf 145 300 Euro pro Jahr. Die Gesamtbeteiligung der Schweiz für das Jahr 2002 wird sich voraussichtlich auf 167 331 Euro belaufen. Dieser Beitrag setzt sich aus dem ordentlichen jährlichen Beitrag der Schweiz sowie aus 21 981 Euro aus Projektbeiträgen (z.B. Beitrag an die Budapester Gruppe) zusammen. Zusätzlich zu den genannten Beiträgen stellt die Schweiz seit dem 1. April 2002 dem ICMPD einen Schweizer Staatsangehörigen als Stellvertretenden Generaldirektor zur Verfügung. Die Besetzung dieser hohen Position gewährleistet eine enge schweizerische Interessenwahrung in der Organisation und eine Fokussierung der Tätigkeit auf zentrale Elemente der Migrationssteuerung.

Für die kommenden Jahre ist mit einem leicht erhöhten ordentlichen Budget zu rechnen. Innerhalb dieses Budgets wird ein besseres Gleichgewicht zwischen Mitgliederbeiträgen und Beiträgen über Projektfinanzierungen angestrebt. Zum einen wird damit der erhöhten Nachfrage nach den Dienstleistungen und Produkten und dem erweiterten Wirkungsfeld des ICMPD Rechnung getragen, zum andern die Finanz- und Organisationsstruktur der Organisation dauerhaft stabilisiert. Die entsprechenden Reformen sind Ausfluss eines von den Mitgliedstaaten getragenen und gesteuerten Strategieprozesses, der eine Konzentration der Aktivitäten auf Prozesse zur Unterstützung der Kernkompetenzen des staatlichen Migrationsmanagements in den Mitgliedstaaten vorsieht. Die Erhöhung der Finanzierung des Budgets durch Mitgliederbeiträge wird in erster Linie durch die Gewinnung neuer Mitgliedstaaten erreicht werden und in zweiter Linie durch die Umsetzung eines Kostenverteilungsschlüssels entsprechend denjenigen anderer internationaler Organisationen innerhalb und ausserhalb des UNO-Systems.

In Anbetracht der zahlreichen Leistungen, die das ICMPD erbringt sowie des grossen Nutzens, den die Schweiz v.a. im Informationsbereich sowie auf internationaler Ebene aus ihrer Mitgliedschaft zieht, erscheint der Mitteleinsatz insgesamt als gerechtfertigt und ihre Mitgliedschaft sinnvoll und notwendig. Die für die Schweiz entstehenden Ausgaben sind im Budget des Bundesamtes für Flüchtlinge im Berei-

Beilage : ICMPD Einkommen 1993–2001 in EURO

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Schweiz	232.262	231.972	193.455	181.682	162.860	336.403	368.597	578.476	526.072	2 811.779
Österreich	36.336	54.505	60.318	97.454	83.210	262.058	240.184	232.553	549.851	1 616.469
Ungarn			14.389	27.034	30.595	31.831	33.139	35.319	53.064	225.371
Slowenen						16.787	18.314	21.438	23.294	79.833
Tschechien								10.901	11.329	22.230
Polen						17.078	32.993	49.418		99.489
Schweden		49.490	88.806	37.863	53.560	52.252	178.339	73.400	260.192	793.902
Norwegen				22.529	25.944	24.418	23.764	29.069	56.200	181.924
Niederlande					22.747		322.595	27.252		372.594
Finnland					8.721	16.642	19.186	15.043	5.000	64.592
Dänemark					25.435	14.317	14.171	33.211	58.625	145.759
Deutschland						93.675	67.368	254.355	734.718	1 150.116
Belgien								24.781	24.786	49.567
USA					4.796			21.729		26.525
UK								6.541	129.349	135.890
Portugal								9.157	5.643	14.800
Liechtenstein								21.075	22.826	43.901
Australien									4.364	4.364
Kroatien				16.206						16.206
EU			18.532	3.343	373.175	1098.159	1148.231	404.788	210.664	3 256.892
Priv. Fondation		1.235	1.889		47.528	61.045	63.661	21.656	54.024	251.038
IOM		1.090			17.587				41.708	60.385
OSZE				78.123						78.123
UNHCR					991.984	859.574	191.784	6.831	4.333	80.376
Andere				6.323	53.051	123.544	36.336	79.940	97.004	2 054.506
Total	268.598	338.292	377.389	470.557	1903.446	3007.783	2758.662	1956.933	2873.046	13 954.706