Strategien zur Bewältigung der Migrationsströme: Ein Vergleich Schweiz – Ungarn

Masterarbeit, eingereicht bei der Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Zsanett Hozó
aus Ungarn
15-130-289

Bern, 14. Januar 2020

Vorwort

Weil ich selbst Wirtschaftsmigrantin und damit unmittelbar von der Migrationsthematik betroffen bin, habe ich ein starkes persönliches Interesse an migrationsspezifischen Themen. Besonderes Interesse besteht für mich am Vergleich zwischen den Verhältnissen in Ungarn und der Schweiz, da ich seit einigen Jahren als ungarische Staatsbürgerin in der Schweiz lebe, arbeite und studiere. Ich bin also – wenn auch indirekt – mit diesen Verhältnissen und den daraus entstehenden Konsequenzen konfrontiert, weshalb ich den Umgang dieser beiden Staaten mit der Migration aus nächster Nähe kenne.

Das Thema „Migration" hat in den letzten Jahren nicht nur in Europa den öffentlichen Diskurs stark geprägt. Schlagwörter wie „(Schein-)Asylanten", „Willkommenskultur", „Islamisierung" oder „Überfremdung" machen das Thema in vielerlei Hinsicht heikel, bieten sie doch eine wirksame Projektionsfläche für Ängste und Hoffnungen in der Bevölkerung, weshalb die Auseinandersetzungen sowohl politische als auch soziale Sprengkraft haben. Umso mehr gilt mein Respekt all denjenigen, die sich im Bereich Migration engagieren. Ihre Arbeit, die Aktualität des Themas und die Selbstbetroffenheit haben mich zum Thema der vorliegenden Masterarbeit inspiriert. Es geht mir dabei nicht darum, Stellung für oder wider Migration zu beziehen, sondern ein möglichst neutrales Bild zu zeichnen, wie die beiden Staaten vorgehen, um das aktuelle Phänomen strategisch zu bewältigen.

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Masterarbeit sowohl fachlich als auch persönlich unterstützt und motiviert haben. Zuerst gebührt mein Dank Herrn Prof. Dr. Andreas Lienhard, meinem Dozenten, der meine Masterarbeit betreut und begutachtet hat und mir mit grosser Hilfsbereitschaft und Geduld immer zur Seite stand. Ein grosser Dank gebührt auch meinem Lektor Edgar Brütsch für seine Unterstützung, die hilfreichen Anregungen, konstruktive Kritik und sprachliche Korrektur.

Verbindlicher Dank geht auch an die Mitarbeitenden des Staatssekretariats für Migration (SEM), insbesondere Frau Katrin Schmitter, Informationsbeauftragte im SEM, die wichtige Fragen beantwortet und mir hilfreiche Hinweise hat zukommen lassen. Schliesslich gilt mein ganz besonderer Dank meinen Freunden, Verwandten und Bekannten für ihr unnachgiebiges Verständnis und ihre konstante Förderung während meiner gesamten Studienlaufzeit und die mir in der einen oder anderen Weise als Stütze unverzichtbar waren. Nichts von eurer Unterstützung war mir selbstverständlich.

Zusammenfassung

Der Zweck dieser Masterarbeit ist es, die aktuell bestehenden Migrationsstrategien der zwei Länder Schweiz und Ungarn hinsichtlich der Anforderungen an eine Strategie im öffentlichen Sektor vergleichend zu analysieren und Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zu erfassen sowie möglichst auch Optimierungspotenziale für die weitere Entwicklung der Migrationsstrategien in beiden Ländern zu erarbeiten.

Das Phänomen der Migration ist heute um ein drängendes globales Problem gewachsen. Mit der Eskalation der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 ist die Anzahl der Flüchtlinge aus dem Mittleren Osten stark angestiegen und diese Migrationswelle hat die europäischen Länder vor nur schwer überwindbare Herausforderungen gestellt. Um mit dieser Problematik umgehen zu können, ist es für die betroffenen Staaten notwendig, langfristig verstärktes Engagement zu gewährleisten. Eine wichtige Drehscheibe im Bereich Migration ist dabei die Entwicklung von Strategien, welche zum Ziel haben, die Migrationsströmungen zu beseitigen.

Um die aktuellen Strategiedokumente der beiden Länder auf nationaler Ebene zu analysieren hat die Verfasserin dieser Masterarbeit im Rahmen der qualitativen Forschungsmethode eine Querschnittanalyse durchgeführt, wobei die für die Masterarbeit relevanten Informationen im Zeitraum von 2010 bis 2020 mit einer Dokumentenanalyse gewonnen worden sind. Die Verfasserin hat insgesamt fünf Strategien identifiziert, von denen drei in der Schweiz entwickelt worden sind. Beide Länder verfügen über eine integrierte Grenzverwaltungsstrategie (IBM), jedoch mit unterschiedlichem Zeithorizont angelegt. Konzeptionell erfüllen alle identifizierten Strategien die an sie gestellte Anforderungen (z. B. strategische Ausrichtung, Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Massnahmenrechtfertigung, Ressourcenbasis, Einbezug der Akteure, Orientierung an massgeblichem Recht), sie sind durchdacht, zielführend und kein Selbstzweck. Vom Zeithorizont her sind die Strategien unterschiedlich (kurz, -mittel, und -langfristig) angelegt. In der Schweiz konnte keine, sich mit allen Aspekten der Migration beschäftigendes Gesamtdokument identifiziert werden, im Gegensatz zu Ungarn. Dafür könnte unter anderen die unterschiedliche Staatsstruktur oder der für beide Länder unterschiedliche finanzielle Anreiz verantwortlich sein.

Dieser Unterschied ist aus dem Grund merkwürdig, da Ungarn nur ein für die meisten Migrantinnen und Migranten ein Transitland ist, während die Schweiz ein Einwanderungsland ist. Es wäre somit zu erwarten, dass in der Schweiz eine umfassende Gesamtstrategie ausgearbeitet würde. Mit „Gesamtstrategie“ wird hier eine umfassende, möglichst alle Aspekte der Migration berücksichtigende Strategieformulierung gemeint (siehe dazu Fn. 172). Daneben wäre empfehlenswert, dass sich die beiden Länder in einem Kooperationsvertrag für eine Zusammenarbeit im Bereich Migration einigen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort i

Zusammenfassung ii

Abbildungsverzeichnis v

Tabellenverzeichnis v

Abkürzungsverzeichnis vi

1.1 Ausgangslage und Problemstellung: Migration als Herausforderung 1

1.2 Zielsetzung und Fragestellung 2

1.3 Abgrenzung 3

1.4 Methode der Masterarbeit 3

1.5 Aufbau 4

2.1 Begriffliche Abgrenzung 5

2.2 Grundlagen der Strategie im öffentlichen Sektor 7

2.2.1 Charakteristiken des strategischen Managements 8

2.2.2 Das „Konzept" des strategischen Managements 10

2.2.3 Strategisches Management als „Prozess" 22

2.2.4 Zusammenfassung 24

2.3 Grundlagen der Strategie im Bereich Migration 25

2.3.1 Strategisches Management im politischen Umfeld 26

2.3.2 Politische Strategie 28

2.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse 38

3.1 Bestehende Strategien in der Schweiz 42

3.2 Bestehende Strategien in Ungarn 46

3.3 Gemeinsamkeiten vs. Unterschiede 54

3.3.1 Gemeinsamkeiten die Theorie reflektierend 54

3.3.2 Gemeinsamkeiten zwischen den Strategien Schweiz-Ungarn 55

3.3.3 Unterschiede reflektierend zur Theorie 55

3.3.4 Unterschiede zwischen den Strategien Schweiz-Ungarn 55

4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 1 63

4.2 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 2 65

4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 3 66

4.4 Handlungsempfehlungen und Optimierungspotenziale 67

5.1 Die Arbeit im Rückblick 69

5.2 Ausblick für die zukünftige Forschung 71
5.3 Fazit 72

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Strategiedreieck für den öffentlichen Sektor 13

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Asylbewerberzugänge im internationalen Vergleich von 2011 bis 2015 1
Tab. 2: Bestimmende Elemente der Strategie 12
Tab. 3: Zusammenfassung der Ansatzpunkte der Ausgestaltung von Strategien 39
Tab. 4: Vergleich (Übersicht) der beiden Länder Schweiz und Ungarn 58

Abkürzungsverzeichnis

A. d. A	Anmerkung der Autorin
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
ÁROP	Államreform Operatív Program, auf Deutsch: operativ Programm zur Staatsreform
AsylG	Asylgesetz
BFM	Bundesamt für Migration
BSC	Balanced Scorecard
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
DÜ	Dubliner Übereinkommen (I-III)
EDA	Eidgenössisches Departement des Äusseren
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
Fn.	Fussnote
FoK	UN-Antifolterkonvention
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GYVT	Gyermekvédelmi törvény, auf Deutsch: Gesetz über den Schutz der Kinder und der Vormundschaftsverwaltung
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IBM	Integrated Border Management, auf Deutsch: integrierte Grenzverwaltung
IOM	International Organization for Migration
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
NGO	Non Government Organisation, auf Deutsch: Nichtregierungsorgan
NPM	New Public Management
NPO	Non Profit Organisation
ÖIF	der österreische Integrationsfonds
PESTEL	Political-Economic-Social-Technological-Environmental-Legal
SEA	Schweizerische Evangelische Allianz
SEM	Staatssekretariat für Migration
SWOT	Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats: auf Deutsch: Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UN/UNO	United Nations Organisation (Organisation der Vereinten Nationen)
VEV	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung
VIS	Visa Informationssystem
WoV	wirkungsorientierte Verwaltungsführung

„Wir stehen vor einem fundamentalen Wandel. Unsere Gesellschaft wird weiter vielfältiger werden, das wird auch anstrengend, mitunter schmerzhaft sein. ***Unser Zusammenleben muss täglich neu ausgehandelt werden.*** *Es liegt an uns, ob wir darin dennoch eher die Chancen sehen wollen oder die Schwierigkeiten. Eine Einwanderungsgesellschaft zu sein heißt, dass sich nicht nur die Menschen, die zu uns kommen, integrieren müssen. Alle müssen sich darauf einlassen und die Veränderungen annehmen."*

(Aydan Özoguz)

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung: Migration als Herausforderung

Migration ist ein hochaktuelles Thema der Weltpolitik und steht prioritär auf jeder nationalen politischen Agenda[1]. Internationale Migrationsbewegungen haben in den letzten Jahren stark zugenommen – mit einem bisherigen Höhepunkt im Jahr 2015, als europaweit zirka 1.4 Millionen, etwa doppelt so viele Asylanträge wie im Vorjahr, gestellt worden waren. Seither wird verbreitet auch von der „EU-Flüchtlingskrise" gesprochen.[2]

Ungarn und die Schweiz waren auf nationaler Ebene ebenfalls im Verhältnis zu den vorangehenden Jahren von der Flüchtlingskrise betroffen. Tabelle 1 veranschaulicht den drastischen Anstieg Asylsuchender in ganz Europa (+110, 6%), spezifisch in Ungarn (+314, 1 %, etwa viermal mehr als im Vorjahr) sowie in der Schweiz (+66, 2%).

Tab. 1: Asylbewerberzugänge im internationalen Vergleich von 2011 bis 2015 – ein Ausschnitt[3]

EU-28 - Staaten (Auswahl)	2014	**2015**	**Veränderung 2015 zu 2014**
Ungarn	42.775	**177.135**	**+ 314, 1 %**
Summe EU	627.780	**1.322.190**	**+ 110, 6 %**
Sonstige Staaten (Auswahl)			
Schweiz	23.770	**39.515**	**+ 66, 2 %**

„Die Ankunft von über einer Million Asylbewerbern und Migranten in Europa im Jahr 2015 hat Schwächen im Asylsystem der EU aufgezeigt".[4] Die von den Migrationswellen betroffenen

[1] Als wesentliche politische Prioritäten gelten beispielsweise Armutsbekämpfung, Klimawandel, Bewältigung von Migrationsströme, etc.
[2] Vgl. Europäisches Parlament, 2017a.
[3] Auszug aus Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF, 2016, S. 28.
[4] Europäisches Parlament, 2017a.

Länder waren stark herausgefordert, weil sie plötzlich Kapazitäten für die „neu Ankommenden" schaffen mussten.[5] Die hohe Anzahl an Flüchtlingen und die zunehmenden Migrationsbewegungen haben dazu geführt, dass diese Problematik heutzutage als eine globale Herausforderung betrachtet wird, die wahrgenommen und angegangen werden muss.
Gemäss der Statistik der UNO -Flüchtlingshilfe (Global Trends Report) sind weltweit fast 70 Millionen Menschen auf der Flucht. Zirka 60% dieser Anzahl sind innerhalb ihres Landes geflohen. Fast 38% sind bereits als Flüchtlinge anerkannt und der Rest der Statistik machen die Asylsuchende in anderen Ländern aus.[6] „Egal welchen Massstab man nimmt, diese Zahl ist nicht zu akzeptieren", betont UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi, „Wir müssen zusammen sicherstellen, dass die Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden weltweit angemessen geschützt und versorgt werden".[7] Das bedeutet, dass betreffend Migrationsbewegungen und deren Regulierung umgedacht werden muss. So stellt sich die Frage, wie mit dieser Problematik[8] umgegangen werden kann.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

Da das Phänomen der Migration bzw. der Migrationsbewegungen schon seit geraumer Zeit an Bedeutung zunimmt und scheinbar in naher Zukunft auch nicht verlieren wird, braucht es einerseits eine globale, aber auch eine nationale Zusammenarbeit sowie eine längerfristige Planung – eine Strategie. Eine die Migration bekämpfende Strategie zu entwickeln, setzt eine bewusste Auseinandersetzung mit dem Problem voraus. Das erfordert strategisches Denken und zielorientiertes Handeln. Um mit der Migration auf nationaler, aber auch auf internationaler Ebene umzugehen, müssen verschiedene Faktoren betrachtet werden, z. B. rechtliche, soziodemographische, finanzielle oder politische Faktoren.
In der vorliegenden Masterarbeit werden ausschliesslich die relevante rechtlichen und politischen Faktoren analysiert. Ziel der Masterarbeit ist es, die bestehenden juristischen und politischen strategischen Dokumente der Schweiz und Ungarns zur Steuerung der Migrationsströme, d.h. Vereinbarungen, Kooperationsverträge, Asylberichte, Grundlagendokumente, Asylvorschriften, rechtliche Vorgaben, politische Richtlinien, Dokumente, Botschaften, Policies,

---

5 Europäisches Parlament, 2017b.
6 UNHCR, 2018.
7 Grandi, 2017, zit. n. UNO Flüchtlingshilfe, o. J.
8 „Migration" ist oft negativ konnotiert und wird heutzutage eher als eine globale Bedrohung wahrgenommen, da die Migrationsströme stark zugenommen haben. Sie hat aber nicht nur negative Folgen, sondern bringt auch eine Menge positiver Gelegenheiten und Möglichkeiten mit (z. B. Vielfalt der Kulturen, Wirtschaftswachstum, etc.).

Stossrichtungen etc., hinsichtlich der Anforderungen oder Erwartungen an eine Strategie im öffentlichen Sektor zu analysieren und dadurch Unterschiede festzustellen und allenfalls Optimierungspotenziale zu formulieren. Die Masterarbeit widmet sich daher der Beantwortung folgender Forschungsfragen, um aufzuzeigen, wie Ungarn und die Schweiz die Migration als Herausforderung handhaben:

- Was sind die Grundanforderungen an Strategien im öffentlichen Sektor, insbesondere im Bereich Migration?
- Was für Strategien bestehen zur Bewältigung der Migrationsströme in den Ländern Schweiz und Ungarn?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen hinsichtlich Strategien in beiden Ländern?

1.3 Abgrenzung

Obwohl beide Länder unterschiedliche rechtliche Verbindungen zur EU haben, wird diese Ebene beim Vergleich nicht weiter in Betracht gezogen. Der Fokus liegt vor allem auf innenpolitischen Aspekten, welche sich hauptsächlich mit Flüchtlingen und Asyl beschäftigen und für die nationalen Strategien relevant sind. Die aussenpolitischen Verflechtungen, und als solche sind die Verbindungen zur EU zu verstehen, spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten werden ebenfalls nicht gesondert betrachtet. Dies ist dadurch begründet, dass im Fall der Migrationswellen, welche heutzutage diskutiert werden, meistens pauschal die Rede von Flüchtlingen und nicht von Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten ist.[9]

1.4 Methode der Masterarbeit

Die vorliegende Untersuchung stellt eine Querschnittsanalyse dar, wobei die aktuell existierenden strategischen Stossrichtungen analysiert werden, wie sie in den Dokumenten zur Bewältigung von Migrationsströmen zu einem bestimmten Zeitpunkt ihren Ausdruck finden.[10] Die Masterarbeit wendet eine qualitative Forschungsmethode an. Die dafür gewonnenen Daten werden in einem nicht-reaktiven Verfahren (z. B. Inhaltsanalyse) erhoben[11], da aufgrund von Brisanz und Sensibilität des Themas die Durchführung eines reaktiven Verfahrens (z. B.

[9] Vgl. Kapitel 1.1.
[10] Der geplante Zeitraum für die Untersuchung ist 2010-2020.
[11] Zu reaktiven bzw. nicht-reaktiven Erhebungsmethoden (vgl. Diekmann, 2016, S. 627, 640, 655).

Experteninterview) kaum möglich wäre. Als Grundlagen dienen vielmehr Rechts-, Literatur- und Dokumentenrecherchen. Da in dieser Masterarbeit zwei Länder (Schweiz und Ungarn) untersucht werden, handelt es sich um eine vergleichende Analyse.

1.5 Aufbau

Nach der Einleitung wird in Kapitel 2 eine begriffliche Abgrenzung vorgenommen. Des Weiteren basiert dieser Teil auf einer Analyse der aktuellen Fachliteratur zu Strategien im öffentlichen Sektor und im Bereich Migration. Diese Grundlagen sind Kerninformationen für die vorliegende Masterarbeit und geben eine Antwort auf die erste Forschungsfrage. Am Ende dieses Kapitels wird eine kurze Zusammenfassung der erarbeiteten, theoretischen Grundlagen formuliert.

Kapitel 3 geht der Hauptfrage der Masterarbeit nach. Hier werden auf nationaler Ebene die bestehenden strategischen Dokumente mit Hinblick auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen der zwei Länder analysiert. Der Zeitraum der Untersuchung ist zwischen 2010 und 2020 festgelegt. Pro Themenfeld wird nur die aktuellste Strategie analysiert: Falls Vorgänger oder Nachfolger der Strategie bzw. des strategischen Programmes existieren, wird darauf nur kurz hingewiesen, aber eine ausführliche Analyse wird nicht angestrebt. Der Fokus der Masterarbeit liegt auf den konzeptionellen Grundlagen, d.h. wie diese Strategien „zustande kommen“. Die Evaluation der Umsetzung (sprich wie die Strategien tatsächlich umgesetzt werden und ob sie dann erfolgsversprechend sind oder zum Scheitern verurteilt werden, ist kein Bestandteil der Masterarbeit. Ebenso liegt kein Schwerpunkt der Arbeit darin, die Strategien auf ihre Gesetzeskonformität (sprich ob sie gegen nationales oder internationales Gesetz stossen) hin zu prüfen – dies wird als vorausgesetzt angenommen. Die Analyse der Strategien hat zum Ziel, zu beleuchten, welchen Anforderungen die Strategien gerecht werden müssen. Falls bei der Analyse von Ungarns Strategien kein Zugriff auf deutsch- oder englischsprachige Dokumente möglich ist, erfolgt eine eigenhändige deutsche Übersetzung unter Verzicht auf eine professionelle Übersetzung aus Kostengründen. Im Vergleich zum aktuellen Forschungsstand werden anschliessend die nationalen Strategien beurteilt, um allenfalls Optimierungspotenziale herauszuarbeiten. Somit wird die dritte Forschungsfrage beantwortet.

In Kapitel 4 der Masterarbeit werden die Ergebnisse aus der Theorie und der vergleichenden Analyse betrachtet, zusammengefasst und anschliessend diskutiert. Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollen allenfalls Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

„Wer im Leben erfolgreich sein will, muss strategische Prioritäten setzen.“
Motto der Nachhaltigkeitsstrategie „Naturally Positive“.

2 Grundlagen

2.1 Begriffliche Abgrenzung

Der Begriff „Migration” wird in der Forschung unterschiedlich verstanden. Es ist nicht immer klar, was unter Migranten, Flüchtlingen etc. zu verstehen ist. Oft werden diese Begriffe synonym verwendet, obwohl sie sich durchaus auf Unterschiedliches beziehen. Deshalb sei dieser Abschnitt den wichtigsten Begriffen gewidmet, um für diese Masterarbeit eine klare Abgrenzung vornehmen zu können.

Das österreichische Büro des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) und der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) definieren Migration mit Bezug auf die lateinische Wurzel „migrare” als Wanderung bzw. Übersiedelung. Migration, sei es national als Binnenwanderung (d. h. innerhalb eines Landes oder des EU-Raums) oder international (d.h. über Staatsgrenzen hinaus), sei es dauerhaft oder vorübergehend, bezeichnet immer eine „freiwillige” Wanderung. „Wenn Menschen ihr Land jedoch nicht freiwillig verlassen, sondern weil sie z.B. aufgrund ihrer politischen Meinung oder ihrer Religion in ihrem Heimatland verfolgt werden, spricht man von Flucht”.[12]

Migration findet immer zwischen zwei Gesellschaften statt, nämlich zwischen einer Abwanderungs- und einer Zuwanderungsregion, wodurch „das Zusammenwirken von negativen, abstossenden Faktoren einer Region beziehungsweise Gesellschaft (Push-Faktoren) im Zusammenwirken mit positiven, anziehenden Faktoren (Pull-Faktoren) einer anderen Migrationen auslösen und ihr eine Richtung geben”.[13]

Gemäss Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist eine Person Flüchtling, „die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befindet und infolge begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe nicht dorthin zurückkehren kann”.[14]

Das SEM gibt folgende Definition: ‚Migrant‘ oder ‚Migrantin‘ werden Menschen genannt, die ausserhalb ihres Heimatstaates leben. Viele verlassen ihr Zuhause, weil es dort an fruchtbarem Acker- und Weideland, an Nahrung, an Wasser, an Arbeit oder anderen Lebensgrundlagen

[12] Fellhofer et al., 2016, S. 9.
[13] Kröhnert, 2007, S. 1–2.
[14] Hladschik et al., 2013, S. 5.

fehlt. Auch die Folgen von Umweltkatastrophen wie Trockenheit oder Überschwemmungen können Tausende zum Verlassen ihrer Heimat zwingen".[15]

Eine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migrant/-innen stellt u.a. die Typologie von Treibel dar.[16] Richmond (1993) stellt demgegenüber eine Typisierung mit fliessenden Übergängen auf[17], vor allem bedingt durch die Komplexität der Flüchtlingsdefinition. Er zeigt, dass Migrationsbewegungen auf eine Kausalkette zurückzuführen sind, welche durch verschiedene Faktorenkombinationen und Interaktionen beeinflusst werden und meistens mehrere Elemente und nicht nur eines davon eine Rolle spielen.[18]

Zwang und Freiwilligkeit mischen sich in den Definitionen.[19] Einige Autoren unterscheiden die Begriffe voneinander aufgrund der Push-Faktoren, welche die Zuwanderung auslösen. Andere differenzieren die Begriffe dadurch, dass Migration freiwillig, Flucht aber aus irgendeinem Zwang geschieht.

In der Masterarbeit wird eine klare, scharfe Trennung zwischen diesen Begriffen nicht angestrebt. Migration wird als Sammelbegriff verstanden und Flucht als deren Bestandteil[20], etwa so, wie eine der Leitsätze der Schweizerischen Evangelischen Allianz (SEA) lautet: „Alle Flüchtlinge sind Migranten, aber nicht alle Migranten sind Flüchtlinge".[21] Dies ermöglicht, fliessende Übergänge zwischen den Migrationsbewegungen zu gewährleisten und die Untersuchung von Strategien zu erleichtern bzw. Generalisierungen zuzulassen, welche bei einem engen Begriff nicht möglich wären.

Demgegenüber werden die Begriffe „Wirtschaftsmigrant/-innen" bzw. „Arbeitsmigrant/-innen"[22] enger gefasst. Dies sind „Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen und üblicherweise freiwillig ihre Heimat verlassen (…)".[23] Diese Gruppe migrierender Menschen suchen für sich ein Zielland aus, in der Hoffnung dort eine wirtschaftlich bessere Lebensqualität als in ihrem Heimatland zu erreichen. Im Gegensatz zu Wirtschaftsflüchtlingen besteht für sie durchaus die Möglichkeit auf die Rückkehr in ihre Heimat.

---

15 Staatssekretariat für Migration SEM, 2015, Hervorhebungen der Verfasserin.
16 Vgl. Treibel, 1999, S. 163–170.
17 Kröhnert, 2007, S. 5.
18 Müller, 2010, S. 54–55.
19 Müller, 2010, S. 54.
20 Müller, 2010, S. 20.
21 Schweizerische Evangelische Allianz SEA, o. J.
22 Hier werden beide Begriffe synonym verwendet.
23 Österreichischer Integrationsfonds ÖIF, 2016, S. 67.

Asylbewerber/Asylsuchende sind „Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und sich in einem laufenden Asylverfahren befinden (…)". Da der Begriff „Asylant" eine negative, abwertende Konnotation hat, wird dessen Verwendung in offiziellen Dokumenten vermieden.[24]
Die in der Tagespolitik erscheinenden Nachrichten und Videos berichten oft von Migrationsströmen, mit denen eigentlich die Ab- und Zuwanderungen von Leuten gemeint sind, die vor etwas flüchten.[25] Mit den in der Masterarbeit verwendeten Begriffe wie „Migration", „Migrationsströme", „Migrationsbewegungen", „Bewältigung von Migrationsströmen" etc. sind also eher unfreiwillige Wanderungen von geflüchteten Menschen gemeint. Natürlich sind Überlappungen möglich, bei denen sich beispielsweise Flüchtlinge mit der Zeit zu Wirtschaftsmigrantinnen oder -migranten entwickeln, oder es können gleichzeitig mehrere (z.B. politische, soziale aber auch wirtschaftliche) Wanderungsgründe bestehen. Dennoch fokussiert diese Masterarbeit nur Menschen, die ihr Heimatland nicht (oder nicht nur) aufgrund wirtschaftlicher Interessen verlassen, sondern, weil sie beispielsweise vor Krieg, politischer oder religiöser Verfolgung, vor den Folgen des Klimawandels etc. fliehen.

2.2 Grundlagen der Strategie im öffentlichen Sektor

In einer Welt, in der es Globalisierung und Liberalisierung der Märkte, Komplexität, permanente Technologieentwicklung, Modernisierung, Wettkämpfe um bessere Marktpositionen, Heterogenität der (erhöhten) Erwartungen und Ansprüche und zugleich „Kampf" um knappe Ressourcen gibt, kommt dem strategischen Management auf unterschiedlichsten Ebenen grosse Bedeutung zu. Es wäre falsch zu denken, dass der öffentliche Sektor bzw. die öffentliche Verwaltung solchen Phänomenen nicht ausgesetzt sei, ganz im Gegenteil. Mit der Einführung des New Public Managements (NPM) ist sie sogar viel mehr „herausgefordert", ihre Leistungen ziel- und wirkungsorientierter zu erbringen. Das bedeutet für die Erfüllung ihres Auftrags einerseits, dass sie mit den ständig auftretenden Herausforderungen, sogenannten „Megatrends"[26], bewusst umgehen muss, andererseits sollte sie anstreben, ihre Handlungsroutinen weiterzuentwickeln bzw. ihre Leistungs- und Handlungsfähigkeit bewusst zu verbessern. Um das zu erreichen, sollten allerdings die organisationalen Fähigkeiten, die Stakeholder Erwartungen, sowie die Ressourcenbasis (neu) bedacht werden.

---

[24] AG Integration, 2015, S. 3.
[25] Vgl. Europäisches Parlament, 2017b.
[26] „Megatrends" sind unter anderem: demographische Veränderungen, Wertewandel, Form-, und Aufgabenwandel des Staates, Globalisierung, aber auch Migration (vgl. Schedler & Siegel, 2005, S. 24; Siegel, 2019, S. 5).

Ausgegangen also davon, dass die Migration als eine dieser Megatrends ein komplexes, globales Phänomen darstellt, wird es umso dringlicher, diese Problematik strategisch, d.h. im Sinn eines strategischen Managements für den öffentlichen Sektor anzugehen. Wird dies nicht gemacht, besteht die Gefahr, dass punktuelle Ansätze und sporadische Massnahmen viel Energie verbrennen, ohne dass das Problem mittel- oder langfristig gelöst oder wenigstens in seinen unmittelbaren Folgen abgemildert wird.

Das strategische Management hat sich als Disziplin aus dem militärischen Kontext heraus-, und dann im privaten Sektor weiterentwickelt. Idee und Instrumente des strategischen Managements sind mit dem NPM im öffentlichen Sektor angekommen. Seither besteht ein hoher Erwartungsdruck der Öffentlichkeit, dass auch öffentliche Organisationen strategische Konzepte erarbeiten. Strategisches Management beinhaltet über alle Sektoren hinweg immer die folgenden Elemente:

- langfristige Ausrichtung
- Scope der Hauptaktivitäten einer Organisation
- Ressourcen
- Erwartungen
- Anspruchsgruppen
- Instrumente

2.2.1 Charakteristiken des strategischen Managements

Die Entwicklung des strategischen Managements in der Verwaltung deutschsprachiger Länder begann vor rund 30 Jahren[27]. Laut Siegel[28] sind die folgende spezifischen Handlungsorientierungen charakteristisch für strategisches Management:

- Spezifische Denkhaltung

  Über die Verwaltung und über deren Entwicklung muss spezifisch nachgedacht werden und dementsprechend gehandelt werden. Das erfordert ganzheitliches, vernetztes und bewusstes Denken und Handeln und eine ebensolche Auseinandersetzung mit den Herausforderungen und unterschiedlichen Absichten. Ebenso gefordert ist ein konsistentes Entscheidungs- und Reflexionsvermögen. Dabei kommt der Führungskraft eine zentrale Rolle zu.[29]

[27] Vgl. Schedler & Siegel, 2005.
[28] Siegel, 2019, S. 2.
[29] Schedler & Siegel, 2005, S. 18–19.

- Erfolgsorientierung

  Mithilfe strategischer Führung können die Erfolgsvorstellungen einer Organisation bestimmt, konkretisiert und geklärt werden. Darauf beruht die Möglichkeit, Erfolgspotenziale zu entdecken und auszuschöpfen, wobei natürlich die Ansprüche relevanter Stakeholder mitberücksichtigt werden müssen.

- Zielorientierung

  Die Herausforderung des strategischen Managements ist, klare und verbindliche Ziele zu definieren und die Organisation dementsprechend zielorientiert zu führen.[30]

- Langfristigkeit[31]

  Strategische Entscheidungen sind *langfristig*, also für längere Zeitzyklen (z. B. Legislaturperiode), unabhängig davon, dass nicht alle Ereignisse der Zukunft vorhersehbar sind. Dabei kann strategische Myopie (Kurzsichtigkeit) schädlich für die Organisationsentwicklung sein.

- Ganzheitlichkeit

  Strategisches Management versucht, komplexeren Ursache- und Wirkungsbeziehungen des Verwaltungshandelns nachzugehen, um selektive Problemwahrnehmung und -lösung zu vermeiden. Das erfordert eine spezielle Denk- und Betrachtungsweise, führt aber zu einer effektiveren Koordination und damit zu besser erbrachter Leistung. Wenn die Verwaltung aber über ein inkonsistentes und zudem noch dynamisches Zielsystem verfügt, muss die Führung auf diesen Aspekt verzichten, aber das Ziel beibehalten, solche Widersprüche möglichst aufzulösen.[32]

- Entwicklungsorientierung

  Verwaltungen müssen permanent mit den veränderten Umweltbedingungen, Entwicklungen sowie mit internen Rahmenbedingungen Schritt halten. Daher besteht ein ständiger Anpassungsbedarf, wobei nicht nur die Strategie selbst, sondern – wenn es erforderlich ist – auch die Organisationsstruktur bzw. -kultur und das Führungsverständnis angepasst werden muss. Prägnant zusammengefasst: „structure follows strategy, but

---

[30] Schedler & Siegel, 2005. S. 113.

[31] Bezüglich des Zeithorizonts einer Strategie kann zwischen kurz-, mittel-, und langfristiger Ausrichtung unterschieden werden. Kurzfristig ausgerichtet sind Strategien, welche für weniger als ein Jahr, mittelfristig für weniger als fünf Jahre, und langfristig für mehr als fünf Jahr entwickelt worden sind. (vgl. Breuer & Breuer, 2018).

[32] Schedler & Siegel, 2005, S. 127; Siegel, 2019, S. 2.

culture eats strategy for breakfast!"[33] Dieser Veränderungsprozess kann auch umgekehrt erfolgen, so, dass eine Struktur- bzw. Kulturveränderung unmittelbar einen Veränderungsbedarf bei der Strategie sich nachzieht. Mintzberg (1990) schrieb dazu: "Structure follows strategy as the left foot follows the right in walking. […] None takes precedence, each always precedes the other and follows it."[34] Daher kann strategisches Management als „geplante Evolution" verstanden werden, welche dem kollektiven Lernprozess unterworfen ist und für die bewusste strategische Entscheidungen getroffen werden müssen, um mit Wandel erfolgreich umgehen zu können.[35]

2.2.2 Das „Konzept" des strategischen Managements

Wird das strategische Management als Konzept begriffen, so muss unterschieden werden zwischen

- Inhalten
- Akteuren
- Prozessen
- Instrumenten
- Integration der Einzelaspekte

2.2.2.1 Inhalte

Die inhaltliche Dimension fasst die strategischen Themenfelder, Ziele und Strategien zusammen. Dabei geht es um Erfolgsmassstäbe, welche im Fall einer Verwaltung die Akzeptanz (Legitimität), Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Wirksamkeit (Effektivität), Einhaltung fachlicher Standards (Professionalität), Transparenz, Nachhaltigkeit und Rechtmässigkeit (Legalität) bedeuten.[36]

- Strategische Themenfelder

  Für die Verwaltung gewinnen Themen an Priorität, welche für deren Erfolg und langfristige Entwicklung deren Handlungsfähigkeit besonders relevant sind. Diese strategischen Themenfelder bilden die Schwerpunkte der inhaltlichen Ausrichtung der Strategieentwicklung.[37]

---

[33] Das Zitat „structure follows strategy" stammt von Alfred Dupont Chandler (1962), und das Zitat „culture eats strategy for breakfast" stammt von Peter Drucker (2011), (zit. n. Lewis, 2016).
[34] Mintzberg, 1990, S. 183.
[35] Vgl. Siegel, 2019, S. 2.
[36] Siegel, 2019, S. 3.
[37] Schedler & Siegel, 2005, S. 253.

- Strategische Ziele

  Strategische Ziele umfassen die Ausrichtung der Organisation oder angestrebte Vorstellungen von deren Zukunft.[38] Sie bilden den Orientierungsrahmen für die Verwaltung und sollten daher zweckmässig, nachvollziehbar und nachprüfbar formuliert bzw. gestaltet werden: sie dürfen nicht Selbstzweck sein. Bei der Zielbildung selbst spielt die Politik eine wichtige Rolle. Ziele können entweder hierarchisch, also direkt und exklusiv von der übergeordneten Politik bestimmt werden, ohne dabei Interessen oder Vorschläge der Verwaltung selbst zu berücksichtigen. Sie können aber auch in einem kooperativen Prozess, d.h. mit der Politik zusammen festgelegt werden, wobei die Verwaltungsinteressen auch mitberücksichtigt werden. Es gibt aber auch die quasi-autonome Zielbildungen (z.B. im Fall eines Misstrauens zwischen Politik und Verwaltung), wobei die Politik nur die von der Verwaltung bereits definierten Ziele am Ende „genehmigt". Auch auf diese Weise bleibt die Zielformulierung ein Aushandlungsprozess zwischen Politik und Verwaltung.[39] Dabei muss die Verwaltung in der Lage sein, mit potenziellen Zielkonflikten bewusst umgehen zu können.

- Strategien

  Das Herzstück des strategischen Managements (und Fokus dieser Masterarbeit), die Strategie, ist nach dem griechischen Wort *strategos* (Feldherr) benannt.[40] Sie stellt grob gesagt ein Massnahmenbündel zur Sicherung des langfristigen Erfolgs einer Organisation dar.[41] Strategie ist ein schwammiger Begriff, mit anderen Worten existieren eine Vielzahl von Definitionen und in Fachpublikationen zeigt sich schnell, dass jeder Autor, jede Autorin einen leicht anderen Strategiebegriff im Kopf hat.

Henry Mintzberg[42] zufolge kann „Strategie" aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden und je nach dieser, wird eine Strategie bestimmt. Mintzberg beschreibt fünf Interpretationen[43], zwischen denen sich das Wesen jeder Strategie irgendwo positionieren lässt. Demnach weist die Strategie einerseits den Charakter eines Plans auf, wobei in Bezug auf die angestrebten Ziele und den Weg dorthin Handlungen erarbeitet und entwickelt werden (Vorausblick in die Zukunft). Andererseits verfügt sie auch über den Charakter eines Musters, wobei aufgrund der in

---

38 Schedler & Siegel, 2005, S. 111.
39 Steiner & Ritz, 2012, S. 405.
40 Jacobs, 2018, Fol. 8.
41 Steiner & Ritz, 2012, S. 378.
42 Vgl. Mintzberg et al., 2007.
43 Im englischen Sprachgebrauch werden diese fünf Perspektiven als „5 Ps": Plan, Pattern (Muster), Position, Perspective, Ploy (List) genannt.

der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen ein, über einen bestimmten Zeitraum hinweg gleichbleibendes Verhalten entwickelt wird, welches nachträglich die Strategie(bildung) bestimmt (Rückblick in die Vergangenheit). Bei ersterer ist die Rede von einer „intendierten Strategie“, wohingegen die letztere eine „realisierte Strategie“ darstellt. Es ist durchaus möglich, dass eine beabsichtigte Strategie nicht realisiert wird oder umgekehrt, dass eine Strategie nicht genau so verwirklicht wird, wie sie vorher geplant wurde. Hingegen entspricht eine vollständig umgesetzte Intention auch eher einer bewussten Strategie.

Ebenso kann die Strategie als eine Position oder eine Perspektive verstanden werden. Im ersten Fall wird das Ziel verfolgt, die Organisation bzw. die Produkte am Markt und im Wettbewerb zu positionieren (Blickrichtung nach unten, wo das Produkt auf den Kunden trifft) und nach aussen (auf den externen Markt). Im zweiten Fall geht es darum, auf welche Art und Weise eine Organisation agiert (Blickrichtung nach innen [bis in die Köpfe der Strategen] und nach oben [auf die grosse Vision, Denkhaltung]). Beide mögen Hand in Hand gehen, da es zur Positionierung eines Unternehmens immer auch einer Perspektive bedarf. Ebenso ist es schwierig, einen Perspektivenwechsel ohne Positionsänderung vorzunehmen. Nicht zuletzt behaupten die Autoren des Buches, dass eine Strategie als eine Art „List“ (ploy) verstanden werden kann, wobei taktische Massnahmen getroffen werden, um die Wettbewerber auszutricksen. Obwohl die Überlegungen von Mintzberg Strategie zum grossen Teil eindeutig charakterisieren, stellt sich die Frage, ob diese Darstellung eins zu eins auch auf Strategien im öffentlichen Sektor zutrifft? (z. B. Wettbewerbspositionierung).

Aus den verschiedenen, spezifisch für den öffentlichen Sektor entwickelten Strategiebegriffen[44] leiten sich die wichtigsten Elemente der Strategie ab:

Tab. 2: Bestimmende Elemente der Strategie (zusammengetragen aus der Fachliteratur)

- Vision
- Strategische Analyse
- Akteure: Anspruchsgruppen (Stakeholder)
- Handlungsfelder
- Ziele
- Massnahmen
- Ressourcen
- Strategische Kontrolle
- Evaluation
- Adressaten/Zielgruppen
- Kompetenzordnung
- Zeithorizont

[44] Vgl. Juon, 2014, S. 24–25: Dazu gehören Rainey (1991); Grunow (2003), Rieder (2003); Bryson (2004); Bätscher & Ermatinger (2004); Thom & Alfes (2006); Widmer & Frey (2008); Mulgan (2009); Balthasar et al. (2011). Die tabellarische Übersicht über die Strategiebegriffe findet sich in Juon (2014), wurde aber der Übersicht halber im Anhang beigefügt.

Eine einheitliche, alle Komponenten beinhaltende Definition wurde bisher nicht formuliert. Die Definition von Johnson et al.[45] listet aber die meisten Elemente, die eine Strategiedefinition beinhalten sollte.

> „Strategie beschreibt die langfristige Ausrichtung[46] und Aufgabenbereiche einer Organisation[47], die in einem sich verändernden Umfeld[48] Wettbewerbsvorteile[49] durch ihren Einsatz von Ressourcen und Kompetenzen[50] erlangt, mit dem Ziel, die Erwartungen der Interessengruppen[51] zu erfüllen.“

Selbstverständlich klingen die ökonomischen Komponenten (Wettbewerbsvorteile, Positionierung etc.) für eine öffentliche Organisation nicht so gut anwendbar, weshalb der Begriff adaptiert werden sollte. Wird das Wort „Wettbewerbsvorteile“ durch „Public Value“ ersetzt, ergibt sich jedoch eine brauchbare Definition. Das folgende Strategiedreieck veranschaulicht, wie eine Strategie im öffentlichen Sektor ausgelegt sein sollte:

Abb. 1: Strategiedreieck für den öffentlichen Sektor[52] (Adaption Claus Jacobs von Collis & Montgomery (2004)

---

45 Johnson et al., 2016, S. 25.
46 Zeithorizont, Vision
47 Scope, Handlungsfelder
48 Aussenperspektive
49 Wettbewerbsvorteil und Profit als Ziele sind für den privaten Sektor gedacht, bei einer Non-Profit-Organisation (NPO) wären andere Ziele relevant.
50 Binnenperspektive: Stärken und Schwächen; Kompetenzordnung
51 Adressaten; Stakeholder
52 Jacobs, 2018, Fol. 31.

Demnach muss eine öffentliche Organisation jeder Strategie die folgenden Überlegungen zugrunde legen, um ihre strategische Ausrichtung festlegen zu können:

- Was ist unser Wertbeitrag?
- Was ist unsere Wertschöpfung für das Gemeinwohl: Public Value
- Haben wir ein Verständnis davon, was in der Organisation und deren Umfeld los ist?[53]
- Haben wir Ressourcen und Kompetenzen für das, was wir als Wertbeitrag versprechen?
- Welche Ziele haben wir?
- Was ist unser Kernprozess und wie strukturieren wir ihn?[54]

Die dafür zu verwendenden Tools und Instrumente sind:

- PESTEL-Analyse[55]
- Das modifizierte Fünf-Kräfte-Modell (Vining)[56]
- Eine Portfolioanalyse zur strategischen Entscheidungsfindung (Thom & Ritz)[57]
- Stakeholder-Analyse
- SWOT-Analyse
- etc.

Öffentliche Organisationen bzw. Verwaltungen sind in der Regel nicht frei in der Wahl, was ihre strategischen Entscheidungen angeht. Sie haben Gesetzesmandate, Leistungsaufträge, Legislaturpläne etc., sind also einem einschränkenden Einfluss der Politik ausgesetzt[58]. Ausgehend von Art. 5 der Bundesverfassung bedarf jedes staatliche Handeln eine gültige gesetzliche Grundlage (Grundsatz der Gesetzmässigkeit).[59] Dies bedeutet, dass das Verwaltungshandeln sich ebenso auf eine generell-abstrakte Norm stützen muss.[60] Da strategisches Management als ein Verwaltungshandeln betrachtet werden kann, folgt daraus, dass strategisches Handeln der Verwaltung bzw. ihre Strategie auch eine gesetzliche Grundlage aufweisen muss. Durch den

---

53 Was ist unser Umfeld? Gibt es darin Veränderungen? Was sind unsere Zielgruppen?
54 Wie bauen wir unsere Struktur auf?
55 „PESTEL" ist eine Abkürzung von politischen (political), wirtschaftlichen (economic), sozio-kulturellen (social), technologischen (technological), ökologisch-geografische (environmental) sowie rechtlichen (legal) Einflussfaktoren, die das Geschehen einer Organisation beeinflussen. Mithilfe dieses Instrumentes kann das Organisationsumfeld bestimmt werden, welches erheblichen Einfluss auf die Strategieentwicklung hat. (vgl. Theobald, 2016, S. 3; Jacobs, 2018, Fol. 42).
56 Jacobs, 2018, Fol. 33, 42.
57 Jacobs, 2018, Fol. 72.
58 Vorlesung von Jacobs, 2018 (vgl. Jacobs, 2018, Fol. 33).
59 SR 101, Art. 5.(SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, o. J. Art. 5)
60 Gesetzesanpassungen (Revisionen) sind immer möglich, aber eine Grundlage muss gegeben sein.

Aspekt der „rechtlichen Bindung an das Gesetz “ wird genau diese Anforderung erfüllt (vgl. dazu Kapitel 2.2.2.2, Integration der Akteure). Analog zur Schweiz wird in Ungarn dieselbe Schranke staatlichen Handelns im Grundgesetz festgehalten: Art. B. (1) „Ungarn ist ein unabhängiger demokratischer Rechtsstaat”. Artikel C. (1) „Das Funktionieren des ungarischen Staates beruht auf dem Prinzip der Gewaltenteilung”. Daraus folgt, dass alle staatliche Gewalt sich an Gesetz und Recht binden muss. „Die Messbarkeit und Vorausberechenbarkeit alles staatlichen Handelns als elementare Voraussetzung des Rechtsstaats fordert die Bindung von Regierung und Verwaltung an das Gesetz. Jeder Staatsakt muss auf ein Gesetz zurückführbar sein, das seinerseits demokratisch legitimiert sein muss” (das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)[61]

Eine Strategie an sich ist natürlich nicht genug, um Erfolg zu erzielen. Es muss eine „gute“ Strategie sein. Pullen beschreibt eine „gute“ Strategie folgendermassen: Die gute Strategie ist zielgerichtet (fokussiert auf die Kernaufgaben der Organisation und trägt zur Zielerreichung bei), anpassungsfähig und vollständig. Sie führt zu grösserer Autonomie und erlaubt eine Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen und nutzt Potenziale. Falls sie langfristig ausgerichtet ist, ist sie mit dem Lebenszyklus konsistent, ist sie hingegen kurzfristig angelegt, dann ist sie leicht zu umsetzen. Zudem berücksichtigt eine gute Strategie das Umfeld der Organisation.[62]

Strategien können grundsätzlich unterschieden werden nach:

- Zeitraum
- Funktionen
- Ebenen

Strategien nach Zeitraum

Unter dem Aspekt des Zeitraums gilt zwischen beabsichtigten und emergenten Strategien, also sich herausbildenden Handlungs- und Problemlösungsmustern, zu entscheiden, je nachdem, ob eine Strategie wie geplant realisiert wurde oder im Zuge der Umsetzung „sich herausgebildet“ hat, obwohl sie nicht explizit intendiert war. Bei ersterem ist die Rede von „Strategieformulierung“, bei letzterem von „Strategieformierung“. Ausserdem kann eine Strategie geplant, aber trotzdem nicht realisiert sein. Diese Erkenntnis geht zurück auf Henry Mintzberg’s Bemerkungen.[63]

[61] R. Müller, o. J.
[62] Pullen, 1994 (zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 121–122).
[63] Vgl. Mintzberg, 1990.

Strategien nach Funktionen

Gemäss der Typologie von Wechsler/Backoff[64] kann funktional unterschieden werden zwischen

- Entwicklung (developmental)
- Veränderung (transformational)
- Schutz (protective)
- politische Strategie (political)

Worall et al.[65] kategorisieren die Strategien nach

- Gesamtstrategie
- Bereichsstrategie
- bereichsübergreifende Strategie
- Gruppenstrategie
- Individuelle Strategie.

Stean (1997) unterteilt Strategien funktional nach

- Linearen Strategien
- Adaptiven Strategien
- Interpretativen Strategien.[66]

Strategien nach Ebenen

In einer anderen Unterscheidung[67] werden Strategien nach Bezugsebenen differenziert, d h. nach Gesamtstrategie (welche die Organisation als Ganzes betrifft), Teilstrategie (welche die Verwirklichung von Teilzielen bezweckt), oder funktionale Strategie (welche für einzelne Aufgabenbereiche und Managementfunktionen entwickelt wurden).[68] Diese drei Dimensionen müssen abgestimmt sein, können sich aber ungleichmässig entwickeln und gegenseitig beeinflussen.[69]

Die Suche nach Strategien kann auf zwei Pfaden erfolgen: einerseits kann eine lexikalische Suche explizit nach dem Wort „Strategie" vorgenommen werden, andererseits kann nach dem

---

64 Wechsler & Backoff, 1986, S. 321.
65 Worrall et al., 1998, S. 484.
66 Siehe dazu Schedler & Siegel, 2005, S. 121.
67 Vgl. Galloway Ian D., 1990, S. 6.
68 Vgl. Siegel, 2019, S. 4.
69 Schedler & Siegel, 2005, S. 252.

Konzept (Inhalt) gesucht werden, unabhängig davon, ob „Strategie“ als Bezeichnung explizit verwendet wird. Es gibt nämlich gewisse Dokumente, welche zwar nicht als „Strategie“ bezeichnet werden, inhaltlich aber einer solchen entsprechen (beispielsweise Legislaturplan, Schwerpunktplanung der Regierung etc.). Da die Schweiz eine föderale Struktur hat, kann zudem eine Strategie auf Bundes-, Kantons-, oder auf Gemeindeebene entstehen.

Es gibt noch weitere inhaltliche Aspekte, die für das strategische Management relevant sind. Das sind u.a. Inhalte von Normen, welche das Verwaltungshandeln regulieren (beispielsweise Gesetze, Richtlinien etc.), Leitbilder, Visionen, die gegebenenfalls die Strategieentwicklung beeinflussen.[70]

2.2.2.2 Akteure des strategischen Managements

Die nächste Dimension betrifft die Akteure. Darunter sind interne, sowie externe Anspruchsgruppen (Stakeholder) gefasst, mit denen eine Verwaltung in Verbindung kommt. Als zentrale Akteure mit Einfluss auf Behörden kommen in Frage:

- Führungskräfte der Verwaltung (Verwaltungsspitze und Leitern der dezentralen Organisationseinheiten, Projekt- und Gruppenleiter bzw. Prozessverantwortliche)
- Führungskräfte der Politik, also die politischen Akteure (gewählte Verwaltungsspitze, Rat, Parteien, Bürgerinitiativen, Vereine und Gemeinden, politische Akteure auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene)
- Beschäftigte, also die Mitarbeitende, in Deutschland die Personalvertretung anstatt unmittelbarer Einbindung der Beschäftigten) in Frage.
- Bürger
- Kunden
- Auftraggeber
- Auftragnehmer
- andere Verwaltungen
- Aufsichtsbehörden
- Partner
- Medien
- Justiz
- externe Berater

[70] Schedler & Siegel, 2005, S. 122–123.

Integration der Akteure

Die Heterogenität der Anspruchsgruppen, sowie die Vielseitigkeit ihrer Interessen und Erwartungen führt oft zu Zielkonflikten. Daraus ergibt sich gemäss Pullen[71] das „strategische Dilemma“, wie eine Organisation damit umgehen soll, dass einerseits die Interessen wichtiger Anspruchsgruppen einander widersprechen und andererseits die gesetzlichen Anforderungen der Verwaltung den Ansprüchen wichtiger Akteure entgegenstehen. Die Verwaltung muss erkennen können, welche Akteure als Unterstützer in die Strategieprozesse einzubeziehen oder aber als Gegner zu neutralisieren bzw. sogar zu bekämpfen sind.[72] Dementsprechend kann das strategische Management auch als Anspruchsgruppenmanagement verstanden werden, bei dem Verständigungs-, Klärungs- und Entscheidungsprozesse gestaltet werden können, um die verschiedenen Akteure zu integrieren.[73]

2.2.2.3 Prozesse des strategischen Managements

Vorwegzunehmen ist, dass Strategieprozesse in der Regel sehr komplex sind und weder linear, kausallogisch noch zyklisch verlaufen. Sie bilden keine Phasenmodelle ab, weshalb eine trennscharfe Kategorisierung der Prozessschritte nicht möglich ist. Ausserdem gibt es keine einseitig ausgerichteten Prozessverläufe und der Prozess kann in unterschiedlichen Phasen beginnen. Immerhin besteht der Bedarf nach einer systematischen Strukturierung, wobei der Frage nachgegangen wird, wie Strategien entwickelt werden bzw. wie sich diese herausentwickeln. Strategisches Management als „Prozess“ kann in die Phasen Strategieformulierung, Strategieimplementierung und Strategieevaluation unterteilt werden.

Strategieformulierung

In der Phase der Strategieformulierung werden die Ab-, und Ansichten der Beteiligten, die Ausgangslage, die Erfolgsmassstäbe sowie die Erfolgsaussichten ebenso geklärt wie der dazu führende Weg oder die Möglichkeiten der Organisation (Ist-Analyse). Dazu werden die Ziele definiert, die Themenfelder bestimmt, die Strategien festgelegt (Ressourcenentwicklung), die Massnahmen geplant und es wird über die Gestaltung des Prozesses entschieden.[74] (Soll-Analyse). Strategieformulierung ist also nichts anders als Analyse (Bewertung bestimmter

[71] Vgl. Pullen (1994), (zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 144–145).
[72] Schedler & Siegel, 2005. S. 145.
[73] Schedler & Siegel, 2005. S. 254.
[74] Siegel, 2019, S. 5.

Umstände), Reflexion (Überlegung, Nachdenken) und Entscheidung (tatsächliches Entscheidungstreffen).[75]

Strategieimplementierung

Im Rahmen der Strategieimplementierung (die Umsetzung) werden die Handlungsspielräume und die Realisierungschancen ermittelt, der Sinn und Ziel der Strategieentwicklung kommuniziert, der Budgetprozess bestimmt und schlussendlich konkrete Massnahmen getroffen. Dieser Prozessschritt benötigt genügend Zeit, Akzeptanz (Legitimation) und Ressourcen (finanzieller Anreiz). Der Erfolg der beabsichtigten Strategie wird letztlich von der konkreten Umsetzung abhängen. Es reicht also nicht, über gute Pläne und Ziele zu verfügen, sondern diese müssen konkret ausgehandelt und gut umgesetzt werden.[76]

Strategieevaluation

Die Strategieevaluation stellt eine retrospektive Reflexion bzw. eine Bewertung der Prozesse, Entwicklungen und Zusammenhänge dar.[77] Sie ermöglicht das organisatorische Lernen und eine schrittweise Verbesserung der Handlungsfähigkeit einer Verwaltung dadurch, dass sie bisher realisierte Strategien systematisch analysiert und bewertet, Schlussfolgerungen daraus zieht und die betreffende(n) fragliche(n) Strategie(n) anpasst oder reformuliert, je nachdem, ob das Reformvorhaben durch Erfolg geprägt oder zum Scheitern verurteilt war. Evaluiert werden können Strukturen, Prozesse, Reformen, Ergebnisse des Verwaltungshandelns, Impact, Outcomes, funktionale und fachspezifische Aspekte (z. B. Ressourcenentwicklung), Ergebnisse kommunaler Problemlösungsbemühungen, politische Programme etc. evaluiert werden.[78] Da Strategieprozesse dem Wandel ausgesetzt sind, benötigen sie eine kontinuierliche Anpassung:[79] Es gibt also keine Strategie, die nur einmal gemacht und nie wieder verändert wird.

Integration des Strategieprozesses

Die Herausforderung besteht daran, die einzelnen Elemente, die den Strategieprozess beeinflussen, so zu integrieren, dass sie langfristig erfolgs- und zielorientiert wirksam werden.[80]

---

[75] Siegel, 2019, S. 4.
[76] Schedler & Siegel, 2005, S. 168, 170,254.
[77] Schedler & Siegel, 2005, S. 189.
[78] Schedler & Siegel, 2005, S. 172–174, 254.
[79] Schedler & Siegel, 2005. S. 159, 176-178.
[80] Siegel, 2019. S. 5.

2.2.2.4 Instrumente des strategischen Managements

Im strategischen Management können zahlreiche Analyseninstrumente, konzeptionelle Instrumente und Umsetzungsinstrumente als Hilfsmittel eingesetzt werden.[81] Allerdings sind nicht alle davon oder einige nur sehr begrenzt geeignet für den öffentlichen Sektor.

Analyseninstrumente

Analyseninstrumente liefern für die strategische Entscheidungen notwendige Informationen und Wissen. Solche Instrumente sind unter anderem[82]

- SWOT-Analyse (Schwierigkeit bei der Ableitung von Schlussfolgerungen)
- Portfolioanalyse (begrenzt anwendbar für den öffentlichen Sektor)
- Stakeholder-Analyse (besonders wichtig für den öffentlichen Sektor)
- Analysen von Kennzahlen und Indikatoren (aufwändig und nicht immer eindeutig, was genau gemessen werden sollte)
- Benchmarking (Vergleichbarkeitsbarriere)
- Evaluationen (aufwändig, bedarf spezifisches Know-How und valide Grundlagen)
- PESTEL-Analyse (ohne Anpassung anwendbar)

Konzeptionelle Instrumente

Konzeptionelle Instrumente sind eng mit Entscheidungen und Planungen verbunden. Sie stellen eine gemeinsame Vorstellung über die Absichten und über die Zukunft dar. Das sind unter anderem

- Leitbild, Vision und Mission (Einigungsprobleme über die Zukunft)
- Szenariotechnik (keine „Kristallkugel“)
- Strategische Planung (begrenzte Leistungsfähigkeit der Planung)
- Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung/Legislaturplanung (IAFP) (Verknüpfung der Input- mit der Output- und Wirkungsseite)
- Ziele, Kennzahlen und Indikatoren (in Deutschland Kompass-Projekt)
- Massnahmenplanung (mit Koordinations- und Überzeugungsprobleme verbunden).[83]

[81] Eine detaillierte Beschreibung über die einzelnen Instrumente ist in Schedler & Siegel, 2005. S. 184-199 zu finden
[82] Siegel, 2019, S. 6; Schedler & Siegel, 2005, S. 184–190; Jacobs, 2018, Fol. 42.
[83] Siegel, 2019, S. 6; Schedler & Siegel, 2005, S. 190–194.

Umsetzungsinstrumente

Umsetzungsinstrumente helfen dabei, Pläne zu verwirklichen. Verstanden wird darunter der Einsatz von

- Leistungs- bzw. Zielvereinbarungen (veränderungsresistent)
- Budgetierung (mit Konflikten verbunden)
- Reorganisation (aufwändig)
- Umsetzung geplanter Massnahmen (wichtigste Instrumente der Strategieentwicklung)
- Monitoring bzw. Erhebung von Kennzahlen und Indikatoren (schafft Transparenz)
- Information und Kommunikation (wichtig, erhöht Realisierungschancen und Akzeptanz)
- operative Führung (Schlüsselfunktion zur Strategieumsetzung) verstanden.[84]

Integration der Instrumente

Die Anwendung der Instrumente garantiert noch lange nicht deren Erfolg. Vor allem wenn sie zum Selbstzweck werden, haben sie negative Auswirkungen auf den ganzen Strategieprozess. Der Einsatz der Instrumente ist dann sinnvoll, wenn Instrumente der Analyse, der Konzeption und der Umsetzung kombiniert bzw. integriert werden. Dafür gibt es aber kein Patentrezept. Strategisches Management muss anstreben, zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Instrumente ausgewogen (sprich je ein Analyse-, Konzeptions- und Umsetzungsinstrument) und unter richtiger Anwendung[85] auszuwählen und einzusetzen. Erfolgt dies nicht, passen nicht alle Instrumente zueinander oder sind diese in einer falschen Kombination angewandt worden, können sich Gegenwirkungen entfalten.[86] Die Integration der Instrumente kann durch ein in der Verwaltungspraxis sehr verbreitetes und sehr beliebtes Instrument, durch die Balanced Scorecard (BSC), erleichtert werden. Dieses Instrument kann die Analyse, Konzeption und Umsetzung unter vier Perspektiven (Kunden-, Finanz-, Lern- bzw. Entwicklungs- und Prozessperspektive) integrieren, was sich als ausgesprochen nützlich erweist. Damit stellt die BSC ein flächendeckendes Instrument dar, wenngleich mit dem Nachteil, dass der Blick für

[84] Siegel, 2019, S. 6; Schedler & Siegel, 2005, S. 194–197.
[85] Sprich: es gibt beispielsweise Instrumente, die laufend oder periodisch eingesetzt werden sollten (z. B. Monitoring etc.).
[86] Siegel, 2019, S. 6; Schedler & Siegel, 2005, S. 202–204.

Schwerpunktsetzungen verloren gehen kann. Andererseits bedarf das Instrument konzeptioneller Anpassungen an die spezifischen Besonderheiten des öffentlichen Sektors[87] bzw. der öffentlichen Verwaltung.[88]

2.2.2.5 Integration der Einzelaspekte

Aus der vorangegangenen Übersichtsdarstellung der verschiedenen Facetten des strategischen Managements wird ersichtlich, dass dies viel zu komplex ist. Noch komplexer ist es aber, die Aspekte – Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente – durch Abstimmungsprozesse zu integrieren.[89] Der Schwierigkeitsgrad der Integration erhöht sich zusätzlich, sobald mehrere Strategien im Spiel sind. Meistert eine Organisation diese Komplexität, so ist sie erfolgreich. In diesem Sinne kann das strategische Management als ein Abstimmungsprozess verstanden werden.

2.2.3 Strategisches Management als „Prozess“

Strategisches Management kann verstanden werden als

- Abstimmungsprozess (siehe oben, Kapitel 2.2.2.5)
- Verständigungs-, Klärungs-, Entscheidungsprozess
- Veränderungsprozess
- Führungsprozess

2.2.3.1 Verständigungs-, Klärungs-, und Entscheidungsprozess

Von der Strategieformulierung bis hin zu ihrer Umsetzung braucht es immer wieder klare Kommunikation (Klärung und Verständigung unter der Betroffenen) und bewusstes, der Strategie gerechtes Treffen von Entscheidungen, wobei die Rolle der Führungskräfte besondere Bedeutung hat. Führungshandeln muss konsequent sein, die strategische Kommunikation muss Transparenz und Verständnis für die Zielerreichung schaffen und nicht zuletzt Selbsterkenntnis bei den am Strategieprozess Beteiligten wecken, damit diese genau wissen, welchen Beitrag sie zum Erfolg der Organisation leisten (sollen).[90] Die strategische Ausrichtung der Organisation muss kontinuierlich bestimmt und gegebenenfalls angepasst werden. Oft scheitern Strategien nicht an falscher Formulierung oder Entwicklung, sondern an falscher Kommunikation bei der Umsetzung, was dazu führt, dass die Pläne nicht richtig verstanden oder wichtig genug

---

87 Besonderheiten des öffentlichen Sektors sind: Eingeschränkte Entscheidungsautonomie, politischer Einfluss, „hoheitliche” Leistungserbringung, Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit, heterogen und inkonsistentes Zielsystem, Verantwortungstragung für Daseinsfürsorge, eingeschränkter Marktzugang, Schwierigkeiten bei der Erfassung von Erfolgsmassstäbe, etc. (vgl. Schedler & Siegel, 2005. S. 251-252).

88 Schedler & Siegel, 2005. S. 197-199.

89 Vgl. Ingman et al., 2002, S. 17.

90 Mauth, 2018; Schedler & Siegel, 2005, S. 165, 197; Siegel, 2019, S. 3.

genommen worden sind. Rainer Mauth stellt einige Bedingungen für die erfolgreiche Umsetzung einer Strategie fest, wonach Strategien klar und möglichst zielgruppengerecht formuliert werden müssen, und – nicht zuletzt – realistisch sein.[91]. Obwohl er diese Bedingungen für den privaten Sektor entwickelt hat, können sie dennoch im öffentlichen Sektor auch ihre Relevanz haben, ohne sektorspezifische Unterschiede berücksichtigen zu müssen.

2.2.3.2 Veränderungsprozess

Im Hinblick auf den Umgang mit einem dynamischen Umfeld und dynamischen strategischen Entwicklungsprozessen kann strategisches Management auch als Veränderungsprozess verstanden werden. Meinungen der Akteure, Ziele, Themen, Prozesse aber auch das Instrumentarium können sich (ver)ändern. So ist der Zustand der Verwaltung nie permanent. Sie muss möglichst ihre Handlungs- und Anpassungsfähigkeit, sowie ihre Effektivität im Sinne eines bewussten Lernens so entwickeln, dass sie mit den Veränderungen Schritt halten kann. Es geht also um eine zielgerichtete Gestaltung und Nutzung von Veränderungen als Verbesserungschance. Grundsätzlich wird dabei ein „logischer Inkrementalismus“ erwartet, d.h. die Organisation muss in einem iterativen Prozess schrittweise Verbesserungen anstreben, anstatt umfassende globale Strategien zu entwickeln. Das wird als „geplante Evolution“[92] verstanden, was seinerseits lernende Organisationen voraussetzt. Somit können die effektivsten Strategien entstehen.[93]

2.2.3.3 Führungsprozess

Strategisches Management ist eine Führungsaufgabe[94] und kann und muss als Führungsprozess verstanden werden. Führung, Führungskultur, Führungsstil bzw. Führungsverhalten spielen eine sehr bedeutende Rolle. Führungskräfte müssen fähig sein, Entscheidungen bewusst zu treffen, die die Entwicklung der Organisation in eine positive Richtung lenken. Ausserdem müssen sie in der Lage sein, Veränderungschancen zu erkennen und immer wieder neu entstehende Potenziale zu nutzen. Problematisch kann es sein, wenn sie auf kleine Aufgabenbereiche fokussiert und kurzfristig denken. Das kann die Effektivität des Verwaltungshandelns, die Motivation der Beschäftigten, das Wissen und die Kreativität senken. Strategische Führung braucht also Verantwortung, sowie Erfolgs-, und Zielorientierung.[95]

---

91 Mauth, 2018.
92 Kirsch 1997, zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 212.
93 Schedler & Siegel, 2005, S. 212, 214.
94 Bichsel, 1994, zit. n. Schedler & Siegel, 2005, S. 212.
95 Schedler & Siegel, 2005, S. 222.

2.2.4 Zusammenfassung

Strategisches Management ist zwar ein in der Privatwirtschaft entwickeltes „Konzept“, welches sich seit längerer Zeit aber auch im öffentlichen Sektor bewährt hat. Öffentliche Organisationen sind oft dem Wandel ausgesetzt: die stetig wachsende Komplexität der Welt, die immer vielfältigeren Bedürfnisse verschiedener Anspruchsgruppen, die Öffnung und Entwicklung der Märkte erfordern ein gewandeltes Funktions- und Rollenverständnis[96] von Staat und Verwaltungen. Die darauf reagierende New Public Management-Bewegung[97] versucht, die öffentliche Verwaltung in eine wirkungsorientierte Handlungsweise zu lenken, um möglichst den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden. Das erfordert ein noch bewussteres Umgehen mit dem Wandel, womit dem strategischen Denken und Handeln eine zentrale Rolle zukommt. In der Fachliteratur sind viele Methoden, Konzepte und Instrumente dazu vorgeschlagen, wovon nicht alle relevant bzw. für öffentliche Organisationen anwendbar sind, weil diese über spezielle Charakteristiken verfügen und daher nicht mit den Organisationen aus dem privaten Sektor gleichgesetzt werden können.

Das „Konzept“ des strategischen Managements (und die Integration deren Aspekte) ist sehr komplex, weshalb eine detailliertere Beschreibung im Rahmen dieser Masterarbeit nicht möglich ist. Sie ist auch nicht nötig, weil es nur um eine Verortung der Strategie im Thema strategisches Management geht und um die Klärung der Tatsache, dass strategisches Management nicht mit Strategie an sich gleichzusetzen ist. Vielmehr ist Strategie ein inhaltlicher Aspekt strategischen Managements, wenngleich mit hoher Wichtigkeit, bildet sie doch den Kern des strategischen Managements. Landolt fasst zusammen, wie eine Strategie ist:[98]

- Strategie ist einerseits nach aussen gerichtet und sie wird von aussen (z.B. von der Politik) legitimiert. Andererseits ist sie zugleich nach innen gerichtet, bildet den Rahmen bzw. den Handlungsspielraum, in dem die Beteiligten sich bewegen können.[99]
- Daneben ist die Strategie richtungsweisend: sie zeigt quasi, wohin der Weg geht, und wo die Mitarbeiter ihren Einsatz im gesamten Team einsetzen können.
- Strategie ist organisationsübergreifend (auf die Gesamtorganisation ausgerichtet anstatt isolierte Abteilungsstrategien).
- Strategie schafft Transparenz und Nachvollziehbarkeit und rechtfertigt Massnahmen.

---

96 Schlanker Staat, good Governance, etc.
97 In der Schweiz heisst das „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, abgekürzt: WoV.
98 Landolt, 2018.
99 Landolt, 2018, Fol. 11.

- Mit einer gut formulierten und entwickelten Strategie kann sich jeder identifizieren und es muss nicht immer wieder geklärt werden, warum was gemacht wird. Sie wird aber nicht wahrgenommen, wenn die wichtigsten Akteure nicht in irgendeiner Form (z. B. Workshops) einbezogen und darauf vorbereitet werden, oder wenn keine Ressourcen für deren Umsetzung zur Verfügung gestellt werden.[100]
- Strategie ist nicht als Gegebenes zu verstehen, sie muss periodisch überprüft, überarbeitet bzw. angepasst werden (auch wenn es aufwändig ist), um die Organisation an die Umweltveränderungen anpassen zu können. Mit einer Strategieveränderung kann eine Strukturveränderung[101] und Ressourcen- und Kompetenzveränderung[102] Hand in Hand gehen. Die schwierigste Aufgabe ist die Verankerung der Strategie in der Organisation, da die Kultur der Organisation stärker als die Strategie ist[103]. Beispielsweise ist in einer Organisation, wo starke professionale Kultur und Identität und hohes Selbstverständnis herrscht, die Durchführung eines Strategieprozesses grosse Herausforderung.[104]

2.3 Grundlagen der Strategie im Bereich Migration

Da das strategische Management prioritär die Megatrends (vgl. voriges Kapitel) berücksichtigen muss, gehört Migration (als eine der Megatrends) zu den relevanten aktuellen Faktoren. Es ist vorwegzunehmen, dass sich diese Thematik nicht eindeutig sektorspezifisch einordnen lässt, da Migration nicht ein spezifisches Phänomen darstellt (beispielsweise nur für den öffentlichen oder den privaten Sektor), sondern es handelt sich dabei um eine auf globaler Ebene „erwachsende“ Herausforderung, welche alle Sektoren betrifft. Es darf aber nicht vergessen werden, dass sich die vorliegende Arbeit nur auf Aspekte des öffentlichen Sektors bzw. der öffentlichen Verwaltung konzentriert. Daher muss – wo dies möglich ist – eine sektorspezifische Abgrenzung erfolgen.

Die auf Globalisierungstendenzen reagierende Migration und die damit verbundenen Migrationstendenzen stellen der Tagespolitik der einzelnen Länder, sogar der ganzen Welt, hohe Herausforderungen. Das Thema Migration ist ein sensibles politisches Thema, welches sich zu einem gewichtigen Politikfeld etabliert hat. Um sich damit strategisch zu befassen, braucht es strategisches Management, welches eine speziell für dieses Gebiet gültige Strategie formuliert.

---

[100] Landolt, 2018, Fol. 16.
[101] Daraus leitet sich das Zitat von Chandler aus: „structure follows strategy” (vgl. Landolt, 2018, S. 35, 38).
[102] Die Aufgabenkompetenzen müssen an die neuen Aufgaben angepasst werden (vgl. Landolt, 2018, Fol. 32).
[103] Aus dieser Gedankenfolge stammt das berühmte Zitat von Peter Drucker: „culture eats strategy for breakfast”.
[104] Nordlicht Managment Consultants, 2010, S. 5, 7; Landolt, 2018, Fol. 35, 38.

Jede sich mit einem speziellen Politikfeld beschäftigende Strategie ist eine politische Strategie, welche der funktionalen Typologie von Wechsler & Backoff (1986)[105] zufolge von anderen Typen (Entwicklung, Veränderung, Schutz) unterschieden werden kann (vgl. auch Kapitel 2.2.2.1, Strategien nach Funktionen).

Von der Strategie grundsätzlich zu unterschieden ist die Taktik (obwohl beide als untrennbar angesehen werden), wobei die Strategie Frieden erreichen will (nicht Sieg, d.h. der Fokus liegt auf der Zielerreichung, auf dem „was"), während die Taktik den Sieg zum Ziel hat (mit Fokus auf dem „wie"),[106] wobei es ohne Strategieplanung keine Taktikplanung geben kann. Dies bedeutet: Um ein strategisches Ziel zu erreichen, gibt es zahlreiche Taktiken, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Die Taktikplanung wird somit zu einem „Instrument" zur Realisierung der Strategie und hat deswegen eine entscheidende Rolle.[107] Natürlich gilt ebenfalls nicht zu vergessen, dass jedes strategisch-politische Vorhaben Gegner und Befürworter hat und jede Entscheidung Nachteile für die einen sowie Vorteile für die anderen mit sich bringt. Die Durchsetzung einer politischen Idee benötigt also einen Kampf gegen „Gegner", was Macht und Einfluss voraussetzt[108]. Solche „Kämpfe" kommen in der Politik oft vor, da es sich dabei oft um Nullsummenspiele (einer gewinnt, der andere verliert) und seltener um Nichtnullsummenspiele (beide gewinnen/Win-Win Situation) handelt.[109]

2.3.1 Strategisches Management im politischen Umfeld

Das „strategische Management in einem Politikbereich/Feld" blickt auf eine kürzere Forschungstradition zurück, obwohl seine Geschichte genauso im militärischen Bereich angefangen hat.[110] Diese politikwissenschaftliche Strategieforschung unterteilt sich in die drei Stränge

- Strategic Studies
- Spieltheorie
- politische Strategieanalyse

Die erste zwei Stränge stellen keine Beziehung zwischen der Strategie und der Regierung und der Steuerung dar, da Strategic Studies sich vor allem mit dem militärischen Instrumentarium für die politische Zielerreichung beschäftigt, während sich die Spieltheorie mit der Modellierung der strategischen Entscheidungsfindung verschiedener Akteure (welche nicht immer der

[105] Wechsler & Backoff, 1986.
[106] Vgl. Schröder, 2011, S. 23.
[107] Schröder, 2011, S. 31.
[108] Schröder, 2011, S. 26.
[109] Schröder, 2011, S. 24–25; 188.
[110] Raschke & Tils, 2010, S. 46; Tils, 2005, S. 44–45.

Realität entsprechen) befasst. Die verbleibende Forschungslücke wird durch die politische Strategieanalyse gedeckt, die eine konzeptionelle Grundlage politischer Strategie darstellt, welche Aspekte wie Strategiefähigkeit, strategische Steuerung oder Strategiebildung mitbeinhaltet.[111] Es gibt daneben weitere Versuche, ein komplettes strategisches Konzept bezogen auf den jeweiligen politischen Bereich aufzustellen, jedoch liegen in diesem Forschungsbereich noch klare Defizite vor.[112]

Um den Strategiebegriff in der Politik verorten zu können, muss zunächst ein Politikbegriff zugrunde gelegt werden. Politik verfügt über drei Dimensionen[113]:

- Polity (Form), wobei der Fokus auf der Beurteilung von institutionellen Aspekten sowie auf den politischen Strukturen und Ordnungen einer Gesellschaft (z. B. Parteien, Organisationen) und deren Rechtsordnung (z. B. Gesetze, Verfassungen) liegt.
- Policy (Inhalt), wobei politische Inhalte sowie Politikfelder, Aufgaben und Ziele, Programme etc. mit dem Ziel analysiert werden, Probleme zu lösen und gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten.[114] Diese Dimension ist daher von Interessen- Wert- und Zielkonflikten geprägt.
- Politics (Prozess) schliesslich umfasst prozessuale sowie „verfahrenstechnische" Elemente, wie z. B. Wahlen, Debatten, Entscheidungsbildungsprozesse, Konfliktanalysen etc.[115]

Aus der Perspektive der vorliegenden Masterarbeit ist übergewichtig die Policy-Dimension[116] von Bedeutung. Daher wird ausschliesslich diese Gedankenlinie weiterverfolgt. Die auf den öffentlichen Sektor beschränkte Policy ist die „Public Policy", welche den Handlungsprozess eines Staates bzw. deren politischen Entscheidungsträger zur Lösung eines bestimmten Problems sowie zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse umfasst. Dazu gehören Strategien und jede Handlung, welche staatliche politische Ziele zu erreichen suchen bzw. Probleme lösen wollen.[117] Diese Programme (inkl. Strategien) und deren Umsetzung, sowie deren Wirkung (inkl. Strategieprozess) werden im sogenannten „Policy-Cycle" analysiert, dem bekanntesten

[111] Tils, 2011, S. 14.
[112] Tils, 2011, S. 14.
[113] Betrachtung der Politik als „Policy-Making", also als Prozess der Problemverarbeitung (vgl. Jann & Wegrich, 2014, S. 98).
[114] Vgl. Althaus et al., 2005, S. 42.
[115] Vgl. Kevenhörster, 2008, S. 27–30.
[116] Die Policy-Dimension ist Gegenstand der Politikfeldanalyse. „Die Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken" (Schubert & Bandelow, 2009. S. 4.)
[117] Vgl. Grunow, 2003, S. 28.

und einflussreichsten Modell der Politikfeldanalyse. Sie kann als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses verstanden werden.[118]

Der Zyklus besteht aus 6 Phasen und zwar aus[119]

- Problemwahrnehmung
- Agenda Setting
- Politikformulierung
- Politikimplementierung
- Politikevaluierung
- Politikterminierung

Der Zyklus ist nicht in jedem Fall abschliessend, politische Vorhaben können immer wieder neu formuliert werden. Hier ist die dritte Phase (Politikformulierung) von Belang, da Strategien in dieser Phase entwickelt werden.[120] Die Politikformulierung stellt einen Prozess dar, in dem „politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und als verbindliche Festlegung gewählt werden"[121]. Zu dieser Phase gehören die Konkretisierung

- der Ziele (Zielformulierung)
- des Mittels (Instrumentenwahl) und
- der Wege (Strategieformulierung).[122]

Dabei liegt der Fokus darauf, welche politische Ziele wie erreicht werden.[123] Aus Sicht der Masterarbeit ist vor allem der „Weg" zur Problemlösung relevant, wobei die (politische) Strategien ausgearbeitet und formuliert werden.

2.3.2 Politische Strategie

Peter Schröder definiert die politische Strategie folgendermassen[124]: „Politische Strategien sind solche zur Durchsetzung von politischen Vorstellungen".[125] Es existieren natürlich mehrere, in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur benutzte Begriffsdefinitionen[126], welche die

---

[118] Althaus et al., 2005, S. 42; vgl. auch Juon, 2014, S. 38; Jann & Wegrich, 2014, S. 97.
[119] Jann & Wegrich, 2014, S. 107–122.
[120] Vgl. Jahn, 2013, S. 13.
[121] Jann & Wegrich, 2014, S. 121.
[122] Vgl. Blum & Schubert, 2011, S. 113.
[123] Jann & Wegrich, 2014, S. 121.
[124] Schröder, 2000, S. 27.
[125] Politische Zielsetzungen können beispielsweise die Einführung neuer Gesetze, Privatisierung, Senkung der Arbeitslosenquote, Bekämpfung der Migration, etc. sein (vgl. Schröder, 2000, S. 27).
[126] Dazu gehören Jänicke, 1996; Schneider & Janning, 2006a; Kevenhörster, 2008; Raschke & Tils, 2013; Wiesendahl, 2010. Eine tabellarische Übersicht über die politischen Strategiebegriffe findet sich in (Juon, 2014, S. 24–25). Die Übersicht befindet sich der Einfachheit halber beigefügt im Anhang.

wichtigsten Elemente der politischen Strategie beinhalten, aber wiederum für eine irritierende „Begriffsvielfalt" sorgen. Diese Elemente sind:

- Ziele
- Mittel
- Umwelt
- Strategische Lageanalyse
- Strategische Akteure
- Adressaten
- Zeithorizont

Diese Elemente dienen hier als konzeptueller Rahmen analog dem Konzept des strategischen Managements, wobei die bereits dort angesetzten Aussagen auch hier Geltung haben. Auch wenn im Gegensatz zum Konzept des strategischen Managements die politische Strategie funktional bestimmt ist, gehe ich von einer Analogie aus, wobei die Akteure eben politische Akteure, die Ziele politische Ziele sind. Unterschiede ergeben sich lediglich im Zeithorizont (kurz- und langfristige Strategien sind notwendig).

Ziele

Politische strategische Ziele können in Macht- und Gestaltungsziele unterteilt werden.[127] Erstere sind der Politics- und letztere der Policy-Dimension zuzuordnen. Sie sind aber meistens nicht isoliert zu betrachten; erfolgreiche politische Strategien verknüpfen beide.[128] Strategische (Detail)-ziele müssen erreichbar, realistisch und strategisch operationalisierbar formuliert sein und stehen im Einklang zu den Gesamt- oder Oberzielen aus dem Auftrag.[129]

Politische strategische Ziele sind nicht unbedingt langfristiger Natur, sie können auch kurz- oder mittelfristig bestimmt werden.[130] Oft werden gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt (Zielpluralität), wobei es wichtig ist, Kohärenz zwischen den Zielen zu gewährleisten und Zielkonflikte möglichst zu vermeiden.[131]

Mittel

Unter diesem Sammelbegriff werden Einzelmassnahmen oder Massnahmenbündel (Handlungsvarianten, Verhandlungen, Kampagnen etc.) gefasst, ebenso wie Instrumente, formelle und informelle Handlungswege (z.B. Pfade, Arenen an Öffentlichkeit, an Parlament via Gesetze), materielle und immaterielle Ressourcen (z.B. Geld, Infrastruktur, Information) oder Aktionen.[132] Unterschieden werden Policy- und Politics-Mittel: Erstere versuchen Probleme auf

[127] Raschke, 2002, S. 210.
[128] Vgl. Tils, 2005, S. 26.
[129] Vgl. Schröder, 2000, S. 60; Wiesendahl, 2010, S. 25.
[130] Raschke & Tils, 2013, S. 145–146.
[131] Glaab, 2007, S. 313.
[132] Vgl. Tils, 2005, S. 26.

sachliche Art zu lösen und beschäftigen sich mit inhaltlichen Gestaltungszielen während Letztere versuchen, politikfeldbezogene oder politikfeldübergreifende Machtziele durchzusetzen.[133]

Umwelt

Unter Umwelt werden Handlungsfelder- Kontexte und Akteurskonstellationen verstanden, welche für die Zielverfolgung und Zielerreichung der Strategie von Belang sind. Somit bildet sie den Rahmen, innerhalb dessen strategisches Handeln erfolgt.[134] Die strategische Umwelt ist aus Akteursperspektive komplex, dynamisch, unsicher und unübersichtlich, da Akteurskonstellationen sowie institutionelle Verhältnisse sich permanent ändern.[135] Für die politische Strategie ist „Umwelt" nur so lange relevant, als die Politik in deren Umfeld stattfindet. Die Strategie hat unmittelbar zum Ziel, diese Umwelt zu verändern, um von einem Ist-Zustand zu einem Soll-Zustand zu gelangen. Daher ist es wichtig, die Zielsetzung und Mittelauswahl richtig zu „treffen". Die richtige Anwendung von Mitteln ermöglicht dann die Verwirklichung der gewünschten Ziele.[136]

Strategische Akteure

Strategische Akteure sind sowohl Teil des Strategieelements Umwelt als auch selbst Element der politischen Strategie.[137] Akteure denken und interagieren strategisch[138], d.h. sie verfügen bereits über Strategiefähigkeit[139], um strategische Politik betreiben zu können.[140]

Es gibt individuelle und kollektive Akteure (z.B. Regierungen etc.). Dabei muss zwischen Strategen und strategischen Akteuren unterschieden werden. Mitunter sind als Akteure auch Handlungseinheiten gemeint, die auf irgendeiner Art und Weise an der Formulierung und Implementierung einer öffentlichen Politik beteiligt sind (Policy Akteure).[141] Fritz W. Scharpf unterscheidet zwischen Individuen und komplexen Akteuren[142] (Handlungsaggregate, kollektive [z.B. Allianzen, Koalitionen etc.] und korporative Akteure [z.B. Parteien, Behörden, Ministerien etc.]) Aus einer anderen Perspektive heraus kann zwischen Strategen und strategischen

[133] Tils, 2005, S. 108–110.
[134] Wiesendahl, 2010, S. 29.
[135] Raschke & Tils, 2013, S. 153, 155; Tils, 2005, S. 27; Wiesendahl, 2002, S. 102.
[136] Wiesendahl, 2010, S. 28–30.
[137] Vgl. Raschke & Tils, 2013, S. 140.
[138] Raschke & Tils, 2013, S. 127.
[139] Die Strategiefähigkeit wird von verschiedenen Einflussfaktoren bestimmt. Zu diesem Kriterium gehört u.a. eine gewisse minimale formelle Organisation. (Raschke & Tils, 2013, S. 140–141).
[140] Raschke & Tils, 2013, S. 140.
[141] Schneider & Janning, 2006b, S. 65.
[142] Scharpf, 2000, S. 95–107.

Akteuren unterschieden werden. Erstere sind für die Entwicklung der Strategie(konzepte) zuständig, letztere für deren Umsetzung.[143]
Raschke & Tils unterscheiden Bürger und Wähler von den klassischen Akteurskonstellationen und ordnen sie als Adressaten zu.[144] Da bei Adressaten Verhaltensänderungen erzielt werden, können diese alternativ als Zielgruppen genannt werden.[145] Schröder (2000. S. 274-280.) kategorisiert Zielgruppen in soziale und Lebensstil-Zielgruppen.[146]

Strategische Lageanalyse

Die strategische Lageanalyse gibt Auskunft über Gegenwart und Zukunft unter Berücksichtigung der Vergangenheit (aber nicht weiter zurück als der Anfang der Legislaturperiode), weshalb ihr bei der Strategieformulierung grosse Bedeutung zukommt.[147] Die Lageanalyse kann einerseits innengerichtet (z.B. Lageanalyse der strategischen Akteure), andererseits aussengerichtet (Lageanalyse der strategischen Umwelt) sein.[148] Als passendes Instrument für die Durchführung einer strategischen Lageanalyse wird eine SWOT-Analyse vorgeschlagen.[149]

Zeithorizont

„Zeithorizonte beeinflussen die Konkretisierung strategischer Mittel hinsichtlich der Zielerreichung."[150] Horizonte können nach Politics-Dimension (z.B. Legislaturperioden oder Wahlphasen) und Policy-Dimension (auch kürzere Zeiträume) unterschieden werden.[151] Politische Strategien sind situationsübergreifend, was den Zeithorizont angeht. Das bedeutet, sie müssen nicht unbedingt langfristig ausgerichtet sein[152], denn politische Entwicklungen können sich immer ändern worauf Strategien immer anpassbar sein müssen, um situationsgerecht ausgestaltet zu sein. Sind sie dies nicht, kann die Zielerreichung aufgrund des nicht mehr oder nur ungenügend passenden Mitteleinsatzes gefährdet sein.[153]

Adressaten

Adressaten sind von zentraler Bedeutung, da sich das politisch-strategische Handeln an ihnen ausrichtet. Zum Kreis der Adressaten gehören hier in erster Linie die Bürger und Wähler[154]

---

143 Raschke & Tils, 2013, S. 140; Tils, 2005, S. 104–105.
144 Raschke & Tils, 2013, S. 164.
145 Balthasar et al., 2011, S. 18.
146 Schröder, 2000, S. 274–280.
147 Vgl. Raschke & Tils, 2013, S. 352–353; Wiesendahl, 2010, S. 31.
148 Vgl. Raschke & Tils, 2011, S. 174–176.
149 Raschke & Tils, 2013, S. 358–360.
150 Juon, 2014, S. 47.
151 Vgl. Juon, 2014, S. 47. Es gibt gewisse Politikfelder, die eine langfristige Ausrichtung erfordern (z. B. Umweltpolitik.
152 Raschke & Tils, 2013, S. 136.
153 Vgl. Sohre, 2014, S. 98–99.
154 Raschke & Tils, 2013, S. 164.

wobei auch andere Adressaten eine Rolle spielen können (z. B. Interessengruppen, Verbände). Die Adressaten sind aber nicht zu verwechseln mit den schon bereits erwähnten Akteurskonstellationen.[155] Weil die Implementierung der Strategie u. a. durch die Steuerbarkeit der Adressaten beeinflusst werden kann, ist Zweck der Strategie, bei den Politikadressaten Lern- und Anpassungsprozesse auszulösen.[156]

Die strategische Planung von politischen Prozessen und Veränderungen stellt einerseits eine Analyse der Ist-Zustand dar, formuliert andererseits klare Ziele für die Erreichung des Soll-Zustands, mit der Analyse der Machtverhältnisse, der Aufklärung der Wettbewerber[157] und Befürworter und Konzentration aller Kräfte auf die Zielerreichung.

> „Strategische Planung von politischen Prozessen und Veränderungen bedeutet eine schonungslose Analyse der jetzigen Situation, klare Vorstellungen von Gegnern und Freunden, eine klare Analyse der Machtverhältnisse, eine klare Zielvorstellung von dem, was man erreichen will, und die Konzentration aller Kräfte auf die Erreichung des Zieles.“[158]

Es gibt verschiedene Methoden, wie politische Strategieplanungsprozesse vollzogen werden können. Im Politikbereich[159] existieren zwei Ansätze und zwar: das SWOT-Planungsmodell und das Modell „Konzeptionell Planen“. Ersteres Modell ist eher auf Situationsbewertung und Strategieformulierung beschränkt, während zweiteres breiter gelegt ist: dabei werden der Strategieevaluierung und -implementierung sowie dem strategischen Controlling Aufmerksamkeit geschenkt, weshalb dieses Modell besonders für gesellschaftliche politische Prozesse geeignet ist.[160] Aufgrund der breiteren Orientierung des konzeptionellen Planens wird auf das Planungsmodell nach SWOT nicht näher eingegangen.[161]

2.3.3 Politische Strategie als „Planungsprozess“: Das Konzeptionelle Planen

Das konzeptionelle Planen besteht aus zehn Schritten, welche sich in drei Phasen aufteilen[162]:

- Auftrag und Situationsanalyse

---

[155] Raschke & Tils, 2013, S. 187.
[156] Jänicke, 1996, S. 19; Sohre, 2014, S. 94.
[157] Die Aufklärung der „Feindlage” ist ein wichtiger strategischen Schritt vor der Strategieplanung, wobei je nach politischer Situation die „Feindlage” sehr verschiedenartig sein kann und mit der Zeit auch ändern kann: es können die Wettbewerber „Gegner”, „Konkurrenten” oder sogar „Feinde” sein. Wichtig ist es, zu wissen, wer sich gegen und wer sich für ein politisches Ziel einstellt, um unvermuteten Angriffe/Anfälle zu vermeiden (vgl. Schröder, 2000. S. 119).
[158] Schröder, 2000, S. 28.
[159] Es gibt militärische, marktorientierte oder politische Ansätze, welche die Strategieplanung modellieren. Aus Perspektive dieser Masterarbeit sind aber nur die politischen Ansätze wichtig.
[160] Vgl. Schröder, 2000, S. 36.
[161] Das SWOT-Modell ist breit bekannt. Falls notwendig finden sich detaillierte Informationen dazu bei Schröder (2000, S. 43–49).
[162] Eine detaillierte Beschreibung der Planungsschritte findet sich in (Schröder, 2000, S. 51).

- Strategische Entscheidungen
- Implementierung der Strategie

Auftrag und Situationsanalyse

In der ersten Phase wird ein Auftrag[163] ausgearbeitet (Schritt 1: Auftragsformulierung) mit dem Hauptziel einer Begründung, die Notwendigkeit der Zielerreichung sowie den dafür benötigten Zeitrahmen beschrieben wird. Anschliessend erfolgt eine Situationsanalyse und -bewertung erfolgen (Schritt 2: Analyse und Bewertung), wobei neben der Abschätzung der Erfolgsaussichten auch die Stärken und Schwächen erfasst werden, unter Berücksichtigung der zu sammelnden eigenen Fakten, Fakten der Mitbewerber, sowie Fakten des Umfeldes[164].

> Die Situationsanalyse und -bewertung befasst sich mit der Evaluierung der zu sammelnden Fakten und Einteilung in Stärken und Schwächen und der Abschätzung der Erfolgschancen zur Erreichung des Auftrages. Dabei werden die eigenen Fakten, die Fakten der Mitbewerber, wenn es denn solche gibt, und die Fakten des Umfeldes, in dem der Auftrag erreicht werden soll, berücksichtigt.[165]

Danach erfolgt eine Rückkopplung zum Auftrag[166], wobei analysiert wird, ob der Auftrag im geplanten Zeitraum umsetzbar ist. Falls diese Analyse negativ ausfällt (d.h. der Auftrag scheint chancenlos), muss nach einer alternativen Auftragsformulierung gesucht werden. Falls die Analyse jedoch positiv ausfällt, können dann Aufgaben und (Teil-)Strategien formuliert werden (Schritt 3: Formulierung von Teilstrategien).[167]

Die Teilstrategien sind wirkungsvolle und ressourcenschonende Lösungsalternativen für die identifizierten Schwächen, welche nach Möglichkeit mithilfe der eigenen Stärke erreicht werden sollen.[168] Sie müssen sowohl als einzelne Teilstrategie als auch in der Gesamtstrategie

---

[163] Der Auftrag beschreibt das Hauptziel (z.B. Einführung eines Gesetzes), den Auftraggeber (z.B. Regierung, die das Ziel erreichen will), die Mittel (wie dieses Ziel erreicht werden sollen, z.B. auch durch illegale Mittel), den Zeitrahmen (innerhalb dessen das Ziel erreicht werden soll) und die Begründung (warum das Ziel erreicht werden soll). (Vgl. Schröder, 2000, S. 65–66)

[164] Die Faktensammlung ist für die strategische Planung ein wichtiger Schritt. Dabei können/sollen interne (z.B. die Organisation betreffend) oder externe Fakten (z.B. das Umfeld betreffend) sowie Gesellschaftsstruktur, Gesellschaftswandel, Wertewandel, Bedürfniswandel, politische Trends, Strukturwandel, Technologiewandel, Verhaltenswandel, Rahmenbedingungen (Gesetze, Verfassungen etc.) gesammelt werden. Diese haben dann auch eine Auswirkung auf die Strategie. Eine detailliertere Darstellung dazu bietet Kapitel 9 in (Schröder, 2000, S. 123–135).

[165] Schröder, 2000, S. 53.

[166] Die Rückkopplung zum Auftrag ist eine schwierige Aufgabe des Strategieplaners, da sich die Chancen auf Erfolg oder Misserfolg durch Analysen nicht eindeutig einschätzen lassen, auch wenn diese sehr sorgfältig vorgenommen werden. Gewisse Situationen müssen rein subjektiv (über Bauchgefühle, Intuitionen, Emotionen) eingeschätzt werden. Es wird deshalb empfohlen, diesbezüglich eine Selbstreflexion zu machen, wie der Strategieplaner den Auftrag selber erreichen würde, vgl. Schröder (2000, S. 149–150).

[167] Vgl. Schröder, 2000, S. 56.

[168] Schröder, 2000, S. 151.

zusammenpassen, weshalb deren Evaluierung wichtig ist.[169] Bei der Strategieformulierung ist darauf zu achten, dass solche Themen oder Aufgaben identifiziert werden, an welchen das Umfeld Interesse hat und welche Vorteile gegenüber dem strategischen Gegner versprechen (das Prinzip der Auswahl des Schlachtfeldes oder der Auswahl der Themen)[170].

Strategische Entscheidungen

Die formulierten Aufgaben und Strategien werden durch strategische Entscheidungen (Phase 2) gesichert. Zu diesen gehören Entscheidungen über die Ziele (Schritt 4: Zielformulierung), welche nachvollziehbar, realisierbar, messbar und nicht allzu illusorisch sein sollen. Diese Ziele werden aus den Teilstrategien abgeleitet.[171] Bei der Zielformulierung ist darauf zu achten, dass anstatt Negativziele (Vermeidungsziele, z.B. Abbau von Arbeitslosigkeit) eher Positivziele (Schaffung von Arbeitsplätzen) definiert werden[172] und möglichst alle verdeckten Ziele („Hidden Agenda“) aufgedeckt werden.[173] Dadurch werden die Teilstrategien konkretisiert und operationalisiert (Implementierung der Teilstrategien)[174]. Strategische Entscheidungen müssen so gestaltet sein, dass sie auf „Umweltänderungen“, reagieren können bzw. der Entwicklungsdynamik gerecht werden können, was in Anbetracht der Unvorhersehbarkeit der Zukunft gar nicht so einfach ist.[175] Die (richtige) Entscheidungsfindung kann dadurch erschwert werden, dass aufgrund der Komplexität gewisser Themen Hindernisse auftreten, z.B. wenn unzureichende Ziele formuliert werden (dies ist oft bei Negativzielen der Fall), ein gründliches Strukturwissen oder wichtige Informationen fehlen. Selbst nicht ausreichende, nicht aussagekräftige oder überflüssige (zu viel) Informationen beeinträchtigen die Entscheidungsfindung.[176] Nach der Zielformulierung muss eine Evaluation erfolgen, um zu überprüfen, ob die Zielformulierungen realistisch, erreichbar, richtig formuliert etc. sind.[177]

Im nächsten Schritt erfolgt die Bestimmung des Zielimages (Schritt 5: Zielimage), des gewünschten Bildes über das Ziel (Organisation, Kandidat, Partei, Regierung etc.), das in den Köpfen der Kunden, Wählern oder anderen Zielgruppen (internes und externes Umfeld) aufgebaut werden soll. Dazu muss durch Öffentlichkeitsarbeit ein gewisser Bekanntheitsgrad

---

[169] Vgl. Schröder, 2000, S. 57–58, 60.

[170] Bei der Strategieformulierung sind noch drei weitere Prinzipien, die im Auge behalten werden sollen: das Prinzip der Konzentration der Kräfte, das Prinzip des Angriffs und nicht zuletzt das Prinzip der Nutzung von direkten und indirekten Kräften. (Mehr Informationen dazu: Schröder, 2000. S. 201.).

[171] Schröder, 2000, S. 222.

[172] Schröder, 2000, S. 75.

[173] Vgl. Schröder, 2000, S. 117.

[174] Vgl. Schröder, 2000, S. 61.

[175] Vgl. Schröder, 2000, S. 71.

[176] Schröder, 2000, S. 69–73, 79.

[177] Schröder, 2000, S. 226.

geschaffen werden. Bekannt zu sein bringt aber nicht immer nur Vorteile mit sich, da ein falsches oder negatives Bild in den Köpfen der Zielgruppen nur mit viel Aufwand und Zeit wieder korrigiert werden kann.[178] Auch im Anschluss an die Charakterisierung des Zielimages ist eine Evaluation der Passgenauigkeit mit der Gesamtstrategie erfolgen.[179] Durch die zwei Wege (Ziele und Zielimage) erfolgt dann die „Implementierung der Strategie" (Phase 3).

Implementierung der Strategie

Um die Strategie (erfolgreich) implementieren zu können, müssen zunächst die Zielgruppen[180] identifiziert werden, die bezüglich der Zielerreichung wichtig sind (Schritt 6: Zielgruppen). Die Identifikation der relevanten Zielgruppen erfolgt über eine konsequente Ableitung aus Zielimage und Zielen.[181] Bei den Zielgruppen ist weiterhin zu prüfen, ob sie aufgrund ihrer Werteorientierungen und Erwartungshaltungen angesprochen werden können oder sollen (Wertehaltungsnähe/Stakeholder-Analyse)[182]. Die Kontaktaufnahme mit den Zielgruppen kann entweder auf formalen (z.B. Organisationen, Institutionen), informalen (z.B. Versammlungs- oder Aufenthaltsorte[183]), medialen (Medien, sowie Zeitungen oder Radio-, und Fernsehsendungen etc.) oder elektronischen (z.B. Internet) Wegen erfolgen.[184]

Für die verschiedenen Zielgruppen sind besondere Informationen vorzubereiten, damit diese möglichst positiv auf die vermittelte Strategie reagieren. Diese spezifischen Imagefaktoren[185] müssen in Zielgruppen-Botschaften (Schritt 7) zusammengefasst sein. Dazu ist es wichtig zu wissen, welche Informationen die eine Zielgruppe und welche eine andere motivieren können.[186]

Danach müssen noch die Hauptinstrumente und Aktionen für das Ansprechen und „Gewinnen" dieser Gruppen, sowie Ressourcen[187] über die Strategieimplementierung definiert werden (Schritt 8: Hauptinstrumente). Instrumente sind Mittel und Handlungen zur Zielerreichung und können verschiedenste Aktionen sein:

---

178 Vgl. Schröder, 2000, S. 61, 227–228.
179 Vgl. Schröder, 2000, S. 254–255.
180 Die Zielgruppen sind ausgewählte Gruppen von Menschen mit – für die Strategie – relevanten Eigenschaften (bei der Strategieplanung und deren Umsetzung ist also nicht die ganze Bevölkerung von Belang). (Schröder, 2000. S. 274).
181 Schröder, 2000, S. 280.
182 Vgl. Schröder, 2000, S. 289.
183 Lehrer können als Zielgruppe sehr gut in den Schulen angesprochen werden.
184 Vgl. Schröder, 2000, S. 274, 281–286.
185 Es ist sinnvoll, für die Zielgruppen spezielle, über das allgemeine Zielimage hinausgehende Imagefaktoren zu formulieren.
186 Vgl. Schröder, 2000, S. 61.
187 Oft scheitern politische Vorhaben aufgrund fehlender Netzwerke, finanzieller, organisatorischer oder personeller Ressourcen. Nicht immer ist der Mangel an (finanziellen) Ressourcen der Grund für das Scheitern einer Strategie, sondern dies kann auch durch falsche Planung o.Ä. folgen.).

- Kommunikationsinstrumente (z.B. Kommunikationsmedien wie Internet, Radio oder direkte Kontakte, wie persönliche Gespräche etc.)
- gewaltlose Aktionen (z.B. Nichtkooperation oder Boykotte)
- gewalttätigen Aktionen (z.B. politische Morde, Bürgerkriege)[188]

Diese Instrumente müssen nach ihrer Wahl auch daraufhin evaluiert werden, ob sie bezogen auf die gesetzten Ziele verhältnismässig sind, ob sie kulturell akzeptabel sowie effizient und effektiv einsetzbar sind.[189]

Für die Implementierung der politischen Strategie ist die Rolle der Führung von zentraler Bedeutung.

> „Die politische Führung ist verantwortlich für das Programm, für die Auswahl von Kandidaten, für die Rahmensetzung des Budgets und für die Genehmigung der strategischen Linie"[190]

Dabei ist ein vertrauensvolles und optimales Führungsverhältnis zu den Geführten notwendig. Führungsschwäche kann die Motivation der Geführten senken und die Implementierung der Strategie gefährden. Daher ist es wichtig, dass die Führungskräfte über die richtige Führungsfähigkeiten und -kompetenzen (z.B. Weisheit, Mut) verfügen, um überhaupt akzeptiert zu werden.[191] Die Beteiligten müssen auch das Gefühl haben, einen wertvollen Beitrag für den Erfolg der Strategie leisten zu können.[192] Für eine erfolgreiche Umsetzung ist darüber hinaus die Kooperation aller Beteiligten, und falls nötig, der Einbezug externer Fachpersonen bzw. Professionals gefragt.[193]

Neben den menschlichen Faktoren spielen bei der Implementierung der Strategie die operativen Faktoren auch eine grosse Rolle, weshalb sie zwingend mitberücksichtigt werden müssen:

- Prinzip der Zeitabhängigkeit (rasche Implementierung, richtiges Timing etc.)
- Prinzip der flexiblen Anpassung (innovatives Verhalten etc.)
- Prinzip der Täuschung (Ablenkung von ungünstigen Themenfeldern etc.)[194]

Daraufhin ist zu klären, wie die Strategie in die Taktikplanung überführt werden soll. Dazu werden verschiedene Checklisten für die zu erreichende Ziele formuliert

---

188 Vgl. Schröder, 2000, S. 298–331.
189 Vgl. Schröder, 2000, S. 332.
190 Schröder, 2000, S. 334.
191 Vgl. Schröder, 2000, S. 114. Es ist auch wichtig, dass die Strategie „in guten Händen" gelegt wird, da der Erfolg der Umsetzung der Strategie u.a. von der Art und Weise der Durchführung von Massnahmen und Aktionen (ergo menschliches Handeln) beeinflusst wird (vgl. Schröder, 2000. S. 333.)
192 Vgl. Schröder, 2000, S. 338.
193 Vgl. Schröder, 2000, S. 63, 335.
194 Detaillierte Beschreibung dazu sind in (Schröder, 2000, S. 341–344) zu finden.

(Einzelmassnahmenpläne) und diese werden zu taktischen Einheiten gebündelt. Innerhalb der einzelnen Einheiten ist immer eine Person (meistens der Leiter der Einheit) zuständig für die Umsetzung der Massnahme. Diese Einzelmassnahmenpläne werden dann zu einem Gesamtplan (sogenannter Masterplan) zusammengefasst, „der geordnet nach der Zeit alle Maßnahmen umfasst, die von allen verschiedenen Einheiten geplant werden"[195] (Schritt 9: Zeit- und Massnahmenplanung). Bei diesem Prozess ist Kreativität gefragt. Meistens werden kleine Arbeitsgruppen oder „Gäste" aus spezifischen Zielgruppen zu diesem kreativen Ideenfindungsprozess „aufgefordert"[196], da sie subjektiv gut einschätzen können, ob die geplanten Massnahen ihre Wirkung entfalten würden oder nicht.[197] Nach dem Erstellen des Masterplans muss dieser wiederum auf seinen Effekt und Erfolg hin evaluiert werden.[198]

Nach der Implementierung der Strategie bleibt es notwendig, die alten und die neu entwickelten strategischen Pläne zur Strategiekontrolle zu überprüfen.[199] Dazu müssen Controllinginstrumente eingesetzt werden, die für die Überwachung der Strategieumsetzung und nach Bedarf für die Anpassung der Strategie greifen können (Schritt 10: Strategiecontrolling). Dieser Schritt beinhaltet also einerseits die Überwachung der Zielerreichung und andererseits im Fall von Zielabweichungen eine Dokumentation der Veränderungen (Abweichungen zu den vorigen Plänen bzw. Szenarien, die der Strategieumsetzung dienten) und der Vorschläge[200] für zukünftige Entwicklungen und deren Änderungen.[201] Generell muss damit gerechnet werden, dass der Strategieplan gegebenenfalls an den veränderten Umweltbedingungen angepasst werden muss, wozu nur ein Strategiecontrolling die Grundlage liefern kann. Dieser Schritt ist nicht ein regelmässig durchzuführender Schritt, sondern wird „nur bei Abweichungen von den geplanten Zielsetzungen proaktiv tätig. Wenn alle Daten im Zielkorridor liegen, ist ein Handeln des Controllings nicht nötig."[202] Das Controlling bezieht sich dabei entweder auf die ganze Organisation oder auf bestimmte taktische Einheiten (Funktionsbereiche) und kann zur Evaluierung der Strategie genutzt werden. Zur Strategiekontrolle gehört noch die Sicherung der Strategie gegenüber den Konkurrenten. Zur Sicherung der Strategie ist empfohlen, die strategische Pläne soweit wie möglich geheim zu halten (nur das Top-Management sollte über die Pläne Bescheid wissen und

---

[195] Schröder, 2000, S. 368.
[196] Kreative Ideenfindungsprozesse sind z.B. das Brainstorming, das Brainwriting und das Mindmapping (vgl. Schröder, 2000. S. 365-367.
[197] Schröder, 2000, S. 364.
[198] Vgl. Schröder, 2000, S. 372.
[199] Schröder, 2000, S. 345.
[200] Diese Vorschläge und Auswertungen sind in Controllingberichten zu erfassen. Die dazu genutzte Controllinginstrumente sind im Detail in Schröder (2000, S. 356) aufgeführt.
[201] Schröder, 2000, S. 360.
[202] Schröder, 2000, S. 356.

die taktischen Einheiten sollten nur die für sie relevante Teile der Strategie erhalten). Dieser Schritt schliesst den Strategieplanungsprozess ab.[203]

2.3.2 Strategietypen

Bei der Auswahl der Strategien ist es nötig, das Grundmuster der benötigten Strategie zu erkennen, um die richtige Auswahl zu treffen. Für jedes Grundmuster gibt es dann eine Reihe von Einzelstrategien, deren spezielle Auswahl von den Rahmenbedingungen, dem gewünschten Image und den Zielen der Organisation abhängen. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen

- Offensivstrategien
- Defensivstrategien

Offensivstrategien sind Strategien zur Erweiterung und Strategien zur Durchdringung des Marktes. Bei den Defensivstrategien handelt es sich um Strategien zum Halten des Marktes und Strategien zur Aufgabe des Marktes.

Diese Differenzierung ist primär für Unternehmensstrategien relevant, lässt sich aber kaum auf politische Strategien anwenden, weil sich im politischen Umfeld keine eindeutige Bezugsgrösse zum entscheidenden Begriff „Markt“ finden lässt. In der Literatur zu politischen Strategien findet sich keine Auseinandersetzung mit verschiedenen Strategietypen. Deshalb wird auf eine weitere Behandlung dieses Aspekts verzichtet.

2.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die folgende Tabelle fasst die oben behandelten Ansatzpunkte zusammen, um die Strategien in ihrer konzeptionellen Ausgestaltung besser veranschaulichen zu können.

[203] Schröder, 2000, S. 355, 360.

Tab. 3: Zusammenfassung der Ansatzpunkte der Ausgestaltung von Strategien (eigene Darstellung)

Anwendungsbereich (öffentlicher Sektor vs. Bereich Migration)	**Grundanforderungen an Strategie im öffentlichen Sektor**		**Grundanforderungen an Strategie im Bereich Migration**
Ansatz?	**Public Management?**		**Public Policy**
Konzeptuelle Einordnung	**Oberbegriff (Vogelperspektive) Strategie allgemein**		**funktionale Unterteilung politische Strategie (vgl. Kapitel 2.2.2.1)**
Aspekte			
Spezifische Denkhaltung	Strategisches Denken und Handeln		Strategisches (bzw. taktisches) Denken und Handeln
Erfolgsorientierung	Entdeckung und Ausschöpfung der Erfolgspotenziale		Entdeckung und Ausschöpfung der Erfolgspotenziale
Langfristigkeit	Stark empfohlen: strategische Myopie (kurzfristiges Denken) kann schädlich für die Organisation sein (vgl. Kapitel 2.2.1)		Eher kurzfristig, kann aber auch mittel- und langfristig sein (vgl. Kapitel 2.3.2)
Zielorientierung	Klare, durchgedachte und verbindliche Ziele zielorientiertes, konsequentes Führungsverhalten		Durchsetzung von politischen Vorstellungen (aber Fokus auf Zielerreichung (was?) – und nicht auf Taktik (wie?)
Massstab für Zielorientierung	Lösung eines gesellschaftlichen Problems (Public Value), Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse		Lösung eines gesellschaftlichen Problems (Public Value), Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse aber auch Erlangung von Machtpositionen
Ganzheitlichkeit	Effizienter Umgang mit Komplexität Möglichst Vermeidung von inkonsistentem und dynamischem Zielsystem		Effizienter Umgang mit dynamischer, unsicherer und unübersichtlicher Umwelt
Entwicklungsorientierung	Permanente Anpassung der Strategie		Permanente Anpassung der Strategie (falls langfristig)
Inhalte	- Strategische Ziele - Strategische Themenfelder - Strategien		- Policy Dimension - Public Policy - Politische Strategie
Elemente der Strategie	Vision Strategische Analyse Stakeholder Handlungsfelder Ziele Massnahmen	Ressourcen Strategische Kontrolle Evaluation Adressaten Kompetenzordnung Zeithorizont	Ziele Mittel Umwelt Strategische Lageanalyse Strategische Akteure Adressaten Zeithorizont

Anwendungsbereich (öffentlicher Sektor vs. Bereich Migration)	Grundanforderungen an Strategie im öffentlichen Sektor	Grundanforderungen an Strategie im Bereich Migration
Akteure = **interne, externe Anspruchsgruppen bzw. Zielgruppen (Adressaten)**	Strategische Entscheidungsträger?	politische Entscheidungsträger = Strategen vs. Strategische Akteure

a) Kollektiv	Beispiele:
	- Führungskräfte der Verwaltung
	- Politische Akteure
	- Beschäftigte der Verwaltung
	- Sonstige Anspruchsgruppen:
	  - Bürger
	  - Kunden
	  - Auftraggeber
	  - Auftragnehmer
	  - andere Verwaltungen
	  - Aufsichtsbehörden
	  - Partner
	  - Medien
	  - Justiz
	  - externe Berater
	  - Eigentümer bzw. Aktionäre (Shareholders),
	  - Fremdkapitalgeber
	  - Lieferanten
		komplexe Akteure
		Beispiele:
		- Handlungsaggregate
		- kollektive Akteure (z.B. Allianzen, Koalitionen)
		- korporative Akteure (z.B. Parteien, Behörden, Ministerien)
		- Adressaten: Bürger, Wähler
		- Soziale Zielgruppen
		- Lebensstil-Zielgruppen

b) Individuell	Individuen (einzelne Personen) (vgl. Juon, 2014. S. 32. und Kapitel 2.2.2.2)	Individuen (einzelne Personen) (vgl. Kapitel 2.2.2.2)
Prozesse des strategischen Managements im öffentlichen Sektor vs. im Bereich Migration	Strategieformulierung Strategieimplementierung Strategieevaluation Integration des Strategieprozesses	Policy-Cycle: - Problemwahrnehmung - Agenda Setting - Politikformulierung - Politikimplementierung - Politikevaluierung - Politikterminierung

Anwendungsbereich (öffentlicher Sektor vs. Bereich Migration)	Grundanforderungen an Strategie im öffentlichen Sektor	Grundanforderungen an Strategie im Bereich Migration
Instrumente	- Analyseninstrumente - konzeptionelle Instrumente - Umsetzungsinstrumente - Integration von Instrumenten (vgl. Kapitel 2.2.2.4)	Politics-Mitteln vs. Policy-Mitteln: - Einzelmassnahmen - Massnahmenbündel - Instrumente - formelle, informelle Handlungswege - materielle, immaterielle Ressourcen - Aktionen z.B. Reformkompass (vgl.
Integration	Integration von Inhalten, Akteure, Prozesse und Instrumente durch Abstimmungsprozesse	Integration der verbundenen Prozesse
Strategie des öffentlichen Managements vs. Politische Strategie als „Prozess"	- Abstimmungsprozess - Verständigungsprozess - Klärungsprozess - Entscheidungsprozess - Veränderungsprozess - Führungsprozess	Planungsmodell nach SWOT konzeptionelles Planen

3 Aktueller Stand der Strategien in Schweiz und Ungarn

Im folgenden Kapitel werden die aktuell bestehenden Strategien in der Schweiz sowie in Ungarn vorgestellt und ihre Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede betrachtet. Vorwegzunehmen ist, dass die Migration[204] ein sehr komplexes Phänomen ist und als solches mit verschiedenen anderen politischen Themenfelder in Verbindung steht. U.a. sind solche Politiken die Sicherheitspolitik, Gesundheitspolitik, Wirtschaftspolitik, Beschäftigungs- und Bildungspolitik, Integrationspolitik, Agrarpolitik. Und wenn das noch nicht genug wäre, die Komplexität des Themas zeigt sich auch durch die innen- sowie aussenpolitischen Aspekte der Migration. Eine, auf jeden Anknüpfungspunkt eingehende/erstreckende Auffassung ist aus zeitlichen und methodologischen Gründen nicht möglich. Daher wird hier angestrebt, die wichtigste Bezugsfelder zur Migration zu anleuchten. Diese sind

- Sicherheitsaspekte
- Gesundheitsaspekte
- Integrationsaspekte.

3.1 Bestehende Strategien in der Schweiz

Die Schweiz hat verschiedene Interessen betreffend Migration aufgrund des komplexen und multikausalen Phänomens. Für die Schweiz ist es dabei wichtig, legale Migration zu fördern, um die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft sowie die kulturelle Vielfalt aufrechtzuerhalten. Aber es ist auch eine den internationalen Verpflichtungen konforme Ausübung ihrer humanitären Tradition in Bezug auf Flüchtlingsschutz, auch wenn die Wegweisung unter bestimmten Umständen unerlässlich bleibt. Die Schweiz schätzt bzw. nutzt also die Chancen der Migration aus, zugleich aber mit dem Ziel, die Nachteile der Migration zu vermindern, wenn nicht sogar zu vermeiden. Die zahlreichen Herausforderungen, die durch Migration entstehen, können nur mit einem gut ausgebauten Instrumentarium (Massnahmen, Strategien) und mit einer gut ausgebauten Organisationsstruktur (Zusammenarbeit und Einbindung der relevanten Akteure) sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene gemeistert werden.[205] Dafür hat die Schweiz verschiedene Projekte bzw. Strategien entwickelt:

[204] Hier ist mehrheitlich die Asylpolitik als politisches Feld gemeint.
[205] Bundesamt für Migration BFM & Eidgenössisches Departement des Äusseren EDA, 2011, S. 1.

- Ein nationales Programm, namentlich das „Programm Migration und Gesundheit" welches zwischen 2002-2017 durchgeführt worden ist[206]. Mit dem Programm hat sich die Schweiz das Ziel gesetzt, die Gesundheitsversorgung der Migrantinnen und -migranten zu verbessern und die Prävention voranzutreiben, sodass benachteiligte Personen unabhängig von ihrer Herkunft einen chancengleichen Zugang zum Gesundheitswesen haben. Dies beinhaltete auch die Verbesserung der Kompetenzen von der im Gesundheitswesen tätigen Fachkräfte im Umgang mit Migrantinnen. Seit dem Ende des Programms führt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Hauptmassnahmen weiter und diese sind auch in die Strategien des Bundes integriert.[207]
- Eine nationale Strategie betreffend Migrationsbewegungen im Asylbereich: das „beschleunigte Asylverfahren" wurde schweizweit am 01.03.2019 eingeführt (Umsetzung der Strategie) mit dem Ziel, einen effektiven, konsequenten, raschen, professionellen, glaubwürdigen und fairen Prozess sicherzustellen. Es geht dabei einerseits um beschleunigte Entscheidungen (Verfügung) und andererseits um die Gewährleistung eines schnelleren Rückkehrprozesses bei einem ablehnenden Entscheid[208]. Dabei spielen die Standortkantone von Bundeszentren ohne Verfahrensfunktion eine grosse Rolle. Sie sind zuständig für den Vollzug aller Wegweisungen aber auch für die Unterbringung bzw. Nothilfeleistung für die Betroffenen bei Bedarf.[209] Instrumente dazu sind Erhöhung der Unterbringungsplätze in den Bundeszentren auf 5000 Plätze und die Einschaltung eines kostenlosen Rechtsvertreters sowie der Einsatz von Rückkehrberatern.[210] Bei der Ausarbeitung der Strategie (Entwicklung der Strategie) 2014 wurden Mitarbeiter im SEM aber auch in den Kantonen aufgrund ihrer Erfahrungen und ihres Know-hows in den Prozess einbezogen, externe Beraterfirmen wurden nicht beauftragt. Die Reform hat Struktur- und Kompetenzänderungen[211] mit sich gebracht.

  Die drei Pilotprojekte (Evaluation der Strategie) in Zürich (ZH), Boudry (NE) und Chevrilles (FR) haben mehrfach bestätigt, dass die Neustrukturierung des Asylbereichs, welche im Jahr 2016 mit der Änderung des Asylgesetzes[212] (AsylG) verankert wurde,

[206] Durch diese Strategie ist die Migrations- und Gesundheitspolitik miteinander verknüpft.
[207] Bundesamt für Gesundheit, 2018.
[208] Z.B. dadurch, dass der unentgeltliche Rechtschutz zu einem besseren Verständnis und einer höheren Akzeptanz der Entscheide führt bzw. weniger Beschwerden gegen negative Entscheide eingereicht werden (vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019c).
[209] Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019c.
[210] Vgl. Eidgenössische Migrationskommission EKM, 2017, S. 4–6.
[211] Es hat eine Umstrukturierung (Funktionen und Kompetenzen) stattgefunden. Die Mitarbeiter erhielten neue Vorgesetzte und/oder Arbeitsplätze an neuen Standorten. (Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019c)
[212] Vgl. AsylG, 2019.

positive Auswirkungen hat und heute gut etabliert ist. Die Zusammenarbeit der Mitarbeitenden, Rückkehrberatern, Rechtsvertretern und Dolmetschern gewährleistet eine effiziente Auftragserfüllung, dadurch, dass die Akteure „unter einem Dach" (in einem Zentrum des Bundes) konzentriert sind. Das entlastet einerseits die Kantone finanziell, weil hohe Beträge gespart werden können, andererseits werden dadurch sämtliche Prozessabläufe (z.B. Integration der Schutzberechtigten) beschleunigt.[213] Dies wird durch die sog. Behandlungsstrategie ermöglicht, worin festgehalten ist, welche Asylgesuche prioritär zu prüfen sind. Demnach sind bei nicht ausreichenden Ressourcen zuerst jene Gesuche zu prüfen, welche zu behandeln sind:

1) im Dublin-Verfahren[214],
2) im beschleunigten Verfahren für Personen aus Ländern mit tiefer Schutzquote,
3) im beschleunigten Verfahren für Personen aus Ländern mit hoher Schutzquote.[215]

Erst dann werden Gesuche geprüft, welche zu behandeln sind:

4) im erweiterten Verfahren für Personen aus Ländern mit tiefer Schutzquote und
5) im erweiterten Verfahren für Personen aus Ländern mit hoher Schutzquote.

Die ersten drei Verfahrenskategorien werden innerhalb von maximal 140 Tagen abgeschlossen, während letztere im Rahmen der erweiterten Verfahren maximal innerhalb von einem Jahr rechtskräftig abgeschlossen werden.[216]

- Eine nationale Strategie mit aussenpolitischer (internationaler) Ausrichtung mit dem Ziel[217], eine effiziente und koordinierte Bekämpfung illegaler Migration, grenzüberschreitender Kriminalität (inkl. gewerbsmässigen Menschenschmuggels), Ausgestaltung einer gesetzes- und menschenrechtskonformen Grenzverwaltung bzw. die Wahrung der Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raums, sowie die Erleichterung der legalen Migration (Hauptziele der Strategie) zu gewährleisten, wurde im Jahr 2019 die „Strategie der integrierten Grenzverwaltung 2027"[218] (des Weiteren: IBM-Strategie

[213] Eidgenössische Migrationskommission EKM, 2017, S. 3; Staatssekretariat für Migration SEM, 2019c.
[214] Das Dublin-Verfahren beruht auf der EU-Verordnung (beschlossen in Dublin), welches im europäischen Raum die Zuständigkeit für das Verfahren bei Asylgesuchen regelt. Die Schweiz ist dem Dublin Assoziierungsabkommen beigetreten und setzt dieses seit 2008 um. (Staatssekretariat für Migration SEM, 2019a, 2019b)
[215] Staatssekretariat für Migration SEM, 2019e.
[216] Staatssekretariat für Migration SEM, 2019e, S. 2.
[217] Staatssekretariat für Migration SEM, 2019e, S. 2.
[218] Die Strategie hat eine Vorgänger-Strategie: Integrierte Grenzverwaltungsstrategie 2012-2017 (des Weiteren: IBM-Strategie 2012). 2/3 der Massnahmen sind erfolgreich umgesetzt, 1/3 sind noch am Laufen. Die neue Version beruht grundsätzlich auf der vorigen Version, jedoch wurden nach der Evaluation einige Anpassungen vorgenommen. Zu einem Vergleich zur vorigen Version der Strategie: (vgl. Bundesamt für Migration BFM,

2027) erarbeitet.[219] Mit diesem Konzept wird ein angemessenes Ausmass zwischen der Bekämpfung der illegalen und einer reibungslosen Gestaltung der legalen Migration angestrebt.[220] Das kann nur durch eine verstärkte Vernetzung der für die Grenzverwaltung zuständigen Behörden gewährleistet werden.[221] Die Strategie stützt sich auf ein Vier-Filter-Modell, wobei die Bekämpfung der illegalen Migration schon in den angrenzenden Dritt- und Herkunftsstaaten beginnt und in Zusammenarbeit mit Nachbarländern Massnahmen innerhalb des Schengenraums aber auch an den äusseren Grenzen umfasst.[222]

Die Strategie weist folgende Charakteristiken auf:

- Basisanalyse des Ist-Zustands (Ausgangslage für Zielformulierung)
- Evaluationsbericht der ersten Version der Strategie mit Handlungsempfehlungen (Evaluation)[223]
- Bestimmung der Verbesserungspotenziale (Erfolgsaussichten)
- Einbindung der Akteure (Klärung der Ab- und Ansichten)
- Beschreibung der spezifischen Problemfelder (strategische Themenfelder)
- Formulierung von 5 Visionen (Hauptzielen), 36 übergeordnete Ziele, 11 Strategiekomponente, 3 Horizontalthemen (Zielformulierung)[224]
- Beauftragung einer (erweiterten)[225] Strategiegruppe, die verantwortlich für die Steuerung des Aktionsplans[226] und der Schlüsselmassnahmen ist (Strategieformulierung- und Umsetzung)
- Genehmigung des Aktionsplans durch die Strategiegruppe[227] (weniger Einfluss der Politik)[228]

2012, 2014) ← Das Bundesamt für Migration BFM wurde 01.01. 2015 in Staatssekretariat für Migration SEM umbenannt.

219 Hier wird die Migrationspolitik mit der Sicherheitspolitik verbunden.

220 Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d, S. 10.

221 Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 8, 2014; Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d.

222 Vgl. Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 18; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008, S. 18.

223 In der neuen Version sind die Unterschiede zur vorigen Version und die Empfehlungen für die neue Strategie aufgeführt. (Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d, S. 6).

224 Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d, S. 10, 12, 45–47) Die erste Version enthielt gegenüber der neuen 4 Hauptziele, 10 strategische Leitlinien, 49 Teilziele und 68 Massnahmen (Vgl. Frey et al., 2018, S. 33).

225 Der Name „Steuergruppe Grenze“ ist geblieben, die Strategiegruppenbesetzung wurde jedoch erweitert.

226 Der Aktionsplan ist neu in einer Online-Version verfügbar, um an Umweltveränderungen angepasst werden zu können. (Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d, S. 43).

227 Mandatsausdehnung der Strategiegruppe

228 In der vorigen Version wurde die Genehmigung der Strategievorlage durch die Kantone und den Bundesrat getätigt (Einbindung in die Politik). (Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2019d, S. 43; Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 27).

- Ausrichtung der Strategie auf 8 Jahre (Langfristigkeit)
- kontinuierliche Wirksamkeitsprüfung mithilfe der Online-Version des Aktionsplans und beim Bedarf Anpassung der Strategie (ständiger Anpassungsbedarf)[229]
- Zusammenarbeit der involvierten Akteure (Bund – strategische Verantwortung - und Kantone – operative Verantwortung)
- Prioritätensetzung (Schlüssel- und Standardmassnahmen) und dementsprechend klar getrennte Kompetenzordnung bei der Strategieimplementierung (Umsetzung der Strategie)[230]
- Betreibung eines „von professionellen Mitarbeitenden getragenes, durch schlanke, zielführende, qualitätsgesicherte und effiziente Prozesse gekennzeichnetes Grenzverwaltungssystem zu betreiben, das nationalem sowie europäischem Recht folgt und die Menschenrechte achtet“ [231] [Professionalität, Effektivität, Effizienz, Konsequenz, Fairness des Verwaltungshandelns; Menschenrechtskonformität; rechtliche Bindung an das Gesetz, A. d. A.]

3.2 Bestehende Strategien in Ungarn

Die das Land betreffenden Migrationstrends und -prozesse zeigen, dass Ungarn derzeit hauptsächlich ein Transitland an der Schnittstelle der Migrationsrouten von Osten und Südosten ist. Der Mitgliedschaft der Europäischen Union zufolge ist zu erwarten, dass Ungarn nach dem Vorbild der zuvor beigetretenen Mitgliedstaaten wahrscheinlich in der Zukunft als Zielland stärker gefragt sein wird, da die Entscheidungen, die Attraktivität und die Schwierigkeiten anderer Mitgliedstaaten einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der ungarischen Migrationstrends haben.[232] Die Migration ist einerseits Teil des freien Kapital-, Waren- und Dienstleistungs- und Personenverkehrs und andererseits ein wirtschaftliches Phänomen, dessen Auswirkungen verschiedene Bereiche (z.B. soziale Sicherheit) beeinflussen. Gleichzeitig ist die Migration mit erheblichen Ausgaben verbunden.[233] Die Natur des Phänomens der Migration erfordert also komplexe, langfristige Lösungen.[234]

---

[229] Siehe: Fussnote 117.
[230] Vgl. Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 1, 6–8, 17, 27..
[231] Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 20.
[232] Belügyminisztérium, 2013b, S. 7, in sinngemässer Übersetzung durch die Verfasserin.
[233] Belügyminisztérium, 2013b, S. 6.
[234] Belügyminisztérium, 2013b, S. 3.

- Ungarn hat daher im Rahmen des operativen Programmes zur Staatsreform[235] (ÁROP: Államreform Operatív Program) auf nationaler Ebene im Jahr 2013 ein umfassendes Strategiedokument erarbeitet.[236] „Die Migrationsstrategie und das siebenjährige Strategieplandokument mit Bezug auf den von der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 eingerichteten Asyl- und Migrationsfonds“[237][238] (des Weiteren: ungarische Migrationsstrategie) legt Aufgaben und konkrete Massnahmen in Bezug auf die positiven und negativen Auswirkungen der Migration für den Zeitraum 2014-2020[239] fest, um dabei gesamtwirtschaftliche, demografische und soziale Chancen zu nutzen. Die Strategie leitet den Interventionsbedarf aus dem aktuellen Stand der die zukünftige Entwicklung der Migration bestimmenden Faktoren ab, definiert ihre wertorientierten Ziele und die zu erfüllenden Aufgaben. Darüber hinaus fördert sie ein offenes und integratives soziales Bewusstsein.[240]

Die Migrationsstrategie, so wie sie in diesem Dokument formuliert ist, folgt einer anderen „begriffliche Bestimmung” als diejenige, welche für diese Arbeit festgelegt wurde. In der Strategie wird als Migration „die Einreise und Aufenthalt in Ungarn der über keine ungarische Staatsbürgerschaft verfügenden Personen (Ausländer) mit Rücksicht auf ihren Rechtstatus“ verstanden[241]. Demnach unterscheidet die Strategie zwischen:

- EU/EFTA Bürger (die freizügigkeitsberechtigt sind) und Drittstaatsangehörige bzw. internationale Schutzberechtigte, sowie Heimatslosen → nach dem Personenkreis
- Personen, die legal (mit Bewilligung) oder illegal (ohne Bewilligung) einreisen oder sich in Ungarn aufhalten → nach der Art der Einreise
- vom Schengenraum oder ausserhalb des Schengenraums oder aus Drittstaaten kommende Personen → gemäss der Richtung der Einreise

---

235 Sinngemässe Übersetzung durch die Verfasserin. Zwischen dem 1. Oktober 2012 und dem 31. Dezember 2013 führte das Innenministerium im Rahmen der staatlichen Reformoperationsprogramme ein Projekt mit dem Titel „Entwicklung von Folgenabschätzungen und Strategien im Innenministerium“ mit dem allgemeinen Ziel der Verbesserung der Effizienz von Gesetzgebung und Politik durch Erleichterung der mittel- und langfristigen Planung und Umsetzung in den relevanten Bereichen.

236 Belügyminisztérium, 2013a.

237 Sinngemässe Übersetzung durch die Verfasserin. Englischer Titel des Strategiedokuments: The Migration Strategy and the seven-year strategic document related to Asylum and Migration Fund established by the European Union for the years 2014-20.

238 Belügyminisztérium, 2013a.

239 Da die Umsetzung der Strategie erheblich aus dem Asyl- und Migrationsfonds finanziert wird, sollte sich der Planungshorizont für die Migrationsstrategie auch am siebenjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union orientieren. Deswegen deckt die Strategie den Zeitraum 2014-2020 ab.

240 Belügyminisztérium, 2013b, S. 4.

241 Belügyminisztérium, 2013b, S. 4.

- aus Herkunftsstaat oder anderem (Transit)-Land kommende Migration.[242]

Es sei nochmal daran erinnert, dass in dieser Arbeit die Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten und die auf sie zutreffenden Bestimmungen ausser Acht gelassen werden.

Gemäss den „Prinzipien" der Strategie gilt: Ungarn

- fördert erstens jegliche Formen der legalen Migration, mithilfe seiner Rechtsmittel schafft Ungarn die Möglichkeit zu langfristigem Aufenthalt oder Niederlassung sowie die Einbürgerung (Prinzip der Gewährleistung der Freizügigkeit)
- erfüllt zweitens seine Verpflichtungen gegenüber internationalem Recht und der EU, wobei er Schutz für Asylsuchende gewährleistet in Übereinstimmung mit internationalen und nationalen Instrumenten (Prinzip der Gewährleistung des internationalen Schutzes)
- fördert drittens die soziale Integration von Ausländern, die langfristig in Ungarn ansässig sind (Prinzip der Integration)
- unterstützt viertens Heimatslose mit dem Ziel, die Staatenlosigkeit zu verringern (Prinzip des Schutzes von Heimatslosen)
- ergreift fünftens Massnahmen, um Verstösse gegen die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen oder den Missbrauch des Aufenthaltsrechts zu beseitigen (Prinzip der entschlossenen Bekämpfung der illegalen Migration)
- liefert schliesslich der Bevölkerung durch effektive Kommunikation glaubwürdige Informationen über Migrationsprozesse, um Vorurteile abzubauen (Prinzip der Bedeutung der Kommunikation)[243]

In dem 101-seitigen Strategiedokument sind 42 „Hauptziele" und 143 „Teilziele" formuliert, deren Erreichung gemäss den zur Verfügung stehenden Kapazitäten priorisiert sind. Die Umsetzung der Strategie hängt natürlich grossenteils von den verfügbaren finanziellen und institutionellen „Ressourcen" ab. Neben dem Staatshaushalt stehen verschiedene EU-Finanzinstrumente (z.B. Asyl- und Migrationsfonds, Europäischer Integrationsfonds etc.) zur Verfügung. Die Nutzung dieser Ressourcen ist bis 2022 möglich.

Ungarn wendet verschiedenen „Methoden" an, um die migrationsspezifischen Prioritäten zu erfüllen. Dazu werden u.a. „Instrumente"[244] verwendet, die zur Förderung der Befreiung von

[242] Belügyminisztérium, 2013b, S. 4–5.
[243] Belügyminisztérium, 2013b, S. 5.
[244] Belügyminisztérium, 2013b, S. 6, 33.

Visumpflicht für bestimmte Nachbarländer (z.B. Ukraine), zur Aufrechterhaltung des bereits ausgebauten beschleunigten Einbürgerungssystems, zu proaktiver Teilnahme an regionalen sowie bilateralen Dialogen bzw. Mobilitätsprogrammen (z.B. östliche Partnerschaft) und zu verstärkter Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten etc. beitragen.[245]

Die migrationsbezogenen „Prozesse" sind unter Zusammenarbeit der wichtigsten „Akteure", sowie des Innenministeriums, der Nationalen Generaldirektion für Fremdenpolizei, der Polizei und anderer betroffenen Ministerien (z.B. Ministerium für Aussenwirtschaft und auswärtige Angelegenheiten, Ministerium für Humanressourcen etc.), mit Einbezug von Kommunalverwaltungen, Non Government Organizations (NGO), zwischenstaatlichen Organisationen, kirchlichen Organisationen, internationalen Organisationen (z.B. Internationale Organisation für Migration (IOM)) bzw. der wissenschaftlichen Forschungswerkstätte und gegebenenfalls der Wirtschaftsverbände umgesetzt. Um die Formulierung der Strategie wurde eine Arbeitsgruppe mit Einbezug der betroffenen Ministerien und Behörden gebildet. Darüber hinaus haben wissenschaftliche Studien sowie bürgerliche Organisationen zur Gestaltung beigetragen.[246]

Die Strategie wird jährlich überprüft „(Monitoring)": eine Arbeitsgruppe von Experten der beteiligten Akteure berichtet jährlich über die Fortschritte bei der Erreichung der in der Strategie festgelegten Ziele und der zu treffenden Maßnahmen. Darüber hinaus erfordert die Komplexität der Migration die Einsetzung einer ständigen Expertenarbeitsgruppe, die die Entwicklungen im Migrationsbereich regelmäßig überprüft, umfassende gemeinsame Migrationsberichte erstellt und Folgenabschätzungen zur Umsetzung der Migrationsgesetze durchführt und mögliche Gesetzesänderungen aufzeigt[247].

Die Strategie thematisiert folgende „strategische Themenfelder":[248]

- Visumspolitik
- legale Migration, darunter einerseits freizügigkeitsberechtigte Ausländer, inkl. ihre Familienmitglieder aus Drittstaaten[249], andererseits Drittstaatsangehörige

[245] Allerdings übt Ungarn als Mitgliedstaat der EU bestimmte migrationsbezogene Befugnisse bzw. Kompetenzen gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten aus. Dementsprechend verwendet Ungarn im Einklang mit den EU-Bestimmungen, unter Berücksichtigung der Ziele der Union die zur Verfügung stehenden Instrumente. (Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 7.

[246] Belügyminisztérium, 2013b, S. 10.

[247] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 82.

[248] Belügyminisztérium, 2013b, S. 10.

[249] Dazu gehören die Bürger der EU-Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörige aus Drittstaaten. Das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt von Familienangehörigen ungarischer Staatsbürger ist auch zu gewährleisten, da

- illegale Migration
- Internationaler Schutz
- Integration

Die „Visumspolitik" betrifft Drittstaatsangehörige, die mit einem Visum in Ungarn einreisen und sich dort maximal 3 Monate lang aufhalten. Solche Kurzaufenthalte werden nicht als Migration im engeren Sinne verstanden, jedoch haben sie Berührungspunkte mit dieser. Beispielsweise kann die Überschreitung der Gültigkeitsdauer des Visums als illegale Migration verstanden werden, unabhängig davon, ob die Einreise legal erfolgt war. Oder umgekehrt gilt der Aufenthalt als illegale Migration, wenn die Behörde vor der Einreise, während des Visumverfahrens, getäuscht wurde.[250] Andererseits kann die Erteilung von Visa als erster Schritt zur legalen Migration verstanden werden, denn wenn beispielsweise eine Drittstaatsangehörige sich langfristig in Ungarn aufhalten will, muss sie zuerst mit einem Visum einreisen, um die Möglichkeiten vor Ort abzuklären. Die reibungslose Einreise wird durch das Visa-Informationssystem ermöglicht (VIS). Beim Kampf gegen die illegale Einreise überwacht ein Expertenteam überwacht die Einhaltung der Bestimmungen.[251] Die Visumspolitik richtet sich auf 13 Hauptziele und daraus abgeleitet 29 Teilziele.[252] Dabei sind unter anderem ein kundenfreundliches, kundenorientiertes, transparentes und effizientes Visumverfahren, die Entwicklung des Tourismus, die Erhöhung der Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte, Investoren oder Unternehmer, die Gewährleistung der visumfreien Einreise für bestimmte Länder oder die privilegierte Visumausgabe für Ungarinnen und Ungaren, die keine ungarische Staatsbürgerschaft besitzen, die Qualitätsverbesserung des Visumverfahrens, die Bekämpfung der Missbräuche und die Modernisierung der unterstützenden Instrumente angestrebt.[253]

Die „legale Migration von Drittstaatsangehörigen" betrifft Personen, die kein Recht auf Freizügigkeit haben und keine Staatsangehörige oder Heimatslose sind, sich aber mehr als drei Monate lang in Ungarn aufhalten möchten. Dieses strategische Themenfeld umfasst 5 Hauptziele, und daraus abgeleitet 10 Teilziele.[254] Dabei richtet sie sich u.a. auf die Sicherung des Wirtschaftswachstums beispielsweise durch wissensbasierte Migration, die Deckung des Fachkräftemangels durch Migration nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, die Steigerung der

das Konzept der Familieneinheit bzw. Familienzusammenführung eine grosse Rolle spielt. (Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 26) ← Auf diesen Personenkreis wird nicht näher eingegangen.

[250] Belügyminisztérium, 2013b, S. 12.

[251] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 14.

[252] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 17–23.

[253] Belügyminisztérium, 2013b, S. 15–16.

[254] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 33–37.

Attraktivität für Investoren und Hochqualifizierte. Sie richtet sich aber auch auf die Modernisierung der Kontroll- und Sanktionssysteme, auf Anreizsysteme[255] sowie auf die verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, um wirksam gegen den Missbrauch legaler Migrationskanäle (z.B. Anmeldung über ein Scheinstudium), die illegale Migration zu bekämpfen, die Familienzusammenführung zu fördern sowie eine Vereinheitlichung des offiziellen Registrierungssystems anzustreben.

Die „illegale Migration" betrifft Personen aus Drittstaaten, die die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen nicht, oder nicht mehr erfüllen. Aufgrund der geographischen Lage Ungarns ist die illegale Einwanderung an den südöstlichen und östlichen Grenzen von Bedeutung. Die stärkere Ausprägung von Ungarn als Zielland kann auch illegale Einwanderer anziehen. Die Bewältigung der illegalen Einwanderung ist eine komplexe Herausforderung, da sie eine Plattform für das organisierte Verbrechen, den Menschenhandel und den Terrorismus bietet. Die „Glaubwürdigkeit" einer legalen Migrationspolitik hängt auch von ihrer Wirksamkeit in der Bekämpfung der illegalen Migration ab. Deshalb ist eine koordinierte und gezielte Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren erfordert. Im Themenfeld illegale Migration sind 9 Hauptziele und abgeleitet davon 34 Teilziele formuliert. Dabei sind u.a. die Verbesserung der Zusammenarbeit, des Informationsaustauschs und der Koordinierung zwischen den am Kampf gegen die illegale Einwanderung beteiligten Akteuren, die Verbesserung der Effektivität bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die Gewährleistung der inneren Sicherheit, Gestaltung und Betrieb von Einrichtungen für humane Inhaftierung, psychologische und soziale Hilfe, Beratung, Information in Ausländerhaft für Personen, die schutzbedürftigen Gruppen angehören, Gestaltung eines humanen, die freiwillige Rückkehr begünstigenden (z.B. Information und offizielle Begleitung bei der Rückführung/Ausschaffung von Migrantinnen oder Migranten auf dem Luftweg, Durchführung von Reintegrationsprogrammen) effektiven und nachhaltigen Rückkehrsystems – am besten zurück in den Herkunftsstaat sowie ein wirksames Management des Transitverkehrs angestrebt.[256]

Der „internationale Schutz" wird für subsidiärer Schutzberechtigte – Asylsuchende und Flüchtlinge[257], Ausländer, die von einer ungarischen Behörde oder Gericht als Heimatslose anerkannt wurden und für unbegleitete Minderjährige, die aufgrund ihrer Situation schutzbedürftig sind,

[255] Z.B. für Universitäten, um verstärkte Kontrolle bei den Anmeldungen auszuüben.
[256] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 47–55.
[257] Der Unterschied zwischen Asylsuchenden und Flüchtlingen liegt darin, dass Asylsuchende einen Antrag gestellt haben aber noch nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, demgegenüber Flüchtlinge bereits anerkannt sind. (Vgl. Amnesty International Schweiz, o. J.).

gewährt. In Ungarn werden jährlich durchschnittlich aus fünfzig verschiedenen Ländern Asylanträge gestellt, was besondere Fachkenntnisse erfordert.[258] Ungarn übt Solidarität mit Ausländern, die aufgrund ihrer Rasse, Nationalität, Religion, Politik oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe in ihrem Land durch Verfolgung bedroht sind. Es nimmt auch diejenigen auf, die aus Kriegsgründen oder aus Angst vor schweren Verletzungen aus ihrem Land geflohen sind, und schützt sie. Es hilft und unterstützt Personen, die von keinem Staat als Staatsangehörige anerkannt werden. Darüber hinaus werden die Rechte der Kinder geschützt.[259] In diesem Themenfeld sind 6 Hauptziele und daraus abgeleitet 29 Teilziele formuliert. Damit werden u.a. die Weiterentwicklung der Asylverfahren bzw. die Entwicklung eines flexiblen Asylsystems, das schnell auf Änderungen in der Anzahl und Zusammensetzung der Asylsuchenden reagieren kann angestrebt (einerseits schnelle und effiziente Bearbeitung von Gesuchen und schnelle Regelung der Situation sowie Förderung der Sicherheit und Integration der echten Flüchtlinge inkl. Prüfung und Durchsetzung der Nichtzurückweisung [Prinzip des Non-Refoulement], andererseits konsequentes und effizientes Auftreten zur Verhinderung des Missbrauchs der Bedürfnisse nach internationalem Schutz, Bereitstellung angemessener Informationen für Ausländer, Rechtsberatung in allen Phasen des Verfahrens, Verbesserung der Effizienz und Qualität der Dolmetscherleistungen etc.).[260]

Die „Integration" der internationalen Schutzberechtigten, der Staatenlosen, spezieller Gruppen von Migrierenden (unbegleitete Minderjährige, benachteiligte Volljährige, Jugendliche mit Betreuungsbedarf) und Ausländerinnen und Asuländer, die beabsichtigen, sich dauerhaft in Ungarn niederzulassen) ist ein bidirektionaler Prozess: einerseits muss die Aufnahmegesellschaft offen sein für Neuankömmlinge[261], andererseits müssen diese die Gesetze und Traditionen von Ungarn akzeptieren und ihre eigene Kultur, Sprache und Traditionen im Einklang mit dem ungarischen Rechtsystem ausüben und dieses tolerieren, auch wenn es abweicht.[262] Das bedarf der Förderung des interkulturellen Dialogs.[263] Erfolgreiche soziale Integration ist der Schlüssel zu friedlichem Zusammenleben. Dabei hilft der Staat mit finanzieller, sowie intellektueller Unterstützung (Aus- und Weiterbildungen, Sprachkurse, Beschäftigungsprogramme etc.[264]) und

[258] Belügyminisztérium, 2013b, S. 59.
[259] Belügyminisztérium, 2013b, S. 62.
[260] Belügyminisztérium, 2013b, S. 62–66.
[261] Zurzeit ist die ungarische Gesellschaft den Migranten gegenüber eher ablehnend als aufnahmefreundlich eingestellt. Ein Ziel der Strategie ist es unter anderem, diese Situation zu ändern. (Belügyminisztérium, 2013b, S. 74).
[262] Belügyminisztérium, 2013b, S. 69.
[263] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 80.
[264] Die Integrationsprogramme können dazu beitragen, die ablehnende Einstellung der Bevölkerung zu ändern.

sozialen Dienstleistungen wie Familienzulagen oder Gesundheitsversorgung, wobei die Integration durch individuelle Integrationsverträge bzw. Integrationspläne gefördert wird. Eine gescheiterte Integration führt demgegenüber zu ungerechtfertigten sozialen Spannungen, die sowohl dem Einzelnen als auch der Gesellschaft schaden.[265] In Ungarn gibt es kein komplexes Integrationsprogramm oder institutionelles System, das alle Ausländer abdecken und das Subventionssystem vereinen und die Integration koordinieren würde. Es ist notwendig, eine Integrationsstrategie für Ungarn zu entwickeln. In diesem Themenfeld sind 9 Hauptziele und daraus abgeleitet 41 Teilziele formuliert. Dabei sind u. a. die Entwicklung einer Integrationsstrategie und Einrichtung eines Integrationsforums, das die Zusammenarbeit der an der Integration beteiligten Akteure koordiniert, die Stärkung der interkulturellen Bildung bzw. Erziehung, die Gestaltung von Trainings und Programmen bzw. Einführung aktiver Arbeitsmarktinstrumente, die die Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt unterstützen, die Entwicklung und Gestaltung von migrantenspezifischen Sozialwohnungsprogrammen und Programmen zur Unterstützung der unternehmerischen Tätigkeit von Migrantinnen oder Migranten, die Förderung ihrer Beteiligung am gesellschaftlichen und politischen Leben, die Entwicklung eines Mentor-Systems, die Entwicklung und Durchführung von Programmen zur Verringerung der Diskriminierung von Migranten, die Organisation von Programmen für die ungarische Bevölkerung zur Förderung eines integrativen Ansatzes, verstärkter Schutz unbegleiteter Minderjähriger und Flüchtlinge unter besonderer Berücksichtigung des Menschenhandels, die Unterstützung der Ausländer, die aus berechtigten Gründen dauerhaft nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen (z. B. aufgrund eines Traumas) etc. angestrebt.[266]

- Ungarn verfügt aktuell noch über eine integrierte Grenzverwaltungsstrategie („nationale integrierte Grenzverwaltungsstrategie von Ungarn"[267], des Weiteren: IBM-Konzept), welche sie im Rahmen ihrer EU-Mitgliedschaft übernommen hat.[268] Die Umsetzung des IBM-Konzeptes ist landespezifisch bestimmt.[269] Die nationale Strategie von Ungarn basiert auf gleicher konzeptuellen Grundlage wie es bereits beschrieben worden ist (siehe Kapitel 3.1). Allerdings ist es an die geopolitischen bzw. institutionellen Eigenschaften und das Integrationsniveau Ungarns angepasst. Das IBM-Konzept ist ein auf drei Jahre ausgelegtes Strategiedokument, welches den Zeitraum von 2019-2021 abdeckt.

[265] Belügyminisztérium, 2013b, S. 69.
[266] Vgl. Belügyminisztérium, 2013b, S. 77–81.
[267] Sinngemässe Übersetzung von „Magyarország nemzeti integrált határigazgatási stratégiája".
[268] Durch diese Strategie wird die Migrations- und Sicherheitspolitik miteinander verknüpft.
[269] Bundesamt für Migration BFM, 2012, S. 8.

Zusammenfassung

Eine, explizit auf die Flüchtlingskrise[270] reagierende Strategie konnte nicht identifiziert werden. Das mag einerseits bedeuten, dass die Länder präventiv mit den verschiedenen Herausforderungen der Migration umgehen und nicht erst dann handeln, wenn das Problem zu gross bzw. unlösbar ist. Diese Erkenntnis lässt auf ein strategisches Denken und Handeln zurückzuführen. Andererseits der Grund auch darin liegen, dass seit der Reformierung des gemeinsamen Europäischen Asylsystems als Antwort auf die Flüchtlingskriese ein gemeinsamer Auftritt gegenüber der Migrationsströme bzw. Migrationsbewegungen erzielt wird. Das bedeutet, dass ein einheitliches System in Bezug auf das Asylverfahren angestrebt wird, was die anationale Strategieentwicklung bzw. das Umgehen mit der Migrationsproblematik auf nationaler Ebene etwas entlastet, weil es eine verstärkte Zusammenarbeit auf internationaler Ebene erfordert. Die Schweiz ist zwar kein EU-Mitglied, trotzdem ist sie durch das Schengen/Dublin-Abkommen indirekt mit der EU verbunden. Weil aber die EU-spezifischen Aspekte in dieser Arbeit nur am Rande behandelt werden, erfolgt keine weitergehend detaillierte Situationsbewertung.[271]

3.3 Gemeinsamkeiten vs. Unterschiede

Da es sich in dieser Arbeit um eine vergleichende Analyse handelt, werden an dieser Stelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede einerseits zwischen theoretischen Grundlagen und bestehenden praktischen Strategien und andererseits zwischen Strategien der zwei Länder Schweiz und Ungarn skizziert werden.

3.3.1 Gemeinsamkeiten die Theorie reflektierend

Die Schaffung der konzeptionellen Grundlage (wie eine Strategie formuliert und entwickelt wird) ist bei jeder der analysierten Strategie gelungen: Alle Strategien sind fachpolitische Strategien und haben vollständig oder teilweise Bezug zu diesem heiklen politischen Thema, zur Migration. Sie haben eine strategische Ausrichtung, bilden den Rahmen für die Strategie-umsetzenden Organisationen. Die Strategien schaffen Transparenz, Nachvollziehbarkeit und rechtfertigen Massnahmen. Die wichtigsten Akteure sind in den ganzen Prozess eingebunden.[272] Das Verwaltungshandeln, das durch die Strategie „abgebildet" ist und somit die Strategie selbst sind kein Selbstzweck. Jede Strategie orientiert sich an massgeblichem nationalen

[270] Vgl. Kapitel 1.1.

[271] Weitere Informationen finden sich in (European Commission & Directorate-General for Home Affairs, 2014, S. 1–10; European Commission, 2016, S. 2–3).

[272] Ob sie über die zur Implementation benötigten Ressourcen verfügen und ob die strategischen Leitlinien durchgedacht und zielführend sind, ist Teil der Evaluation, was aber nicht Bestandsteil dieser Masterarbeit ist.

und internationalen Recht.[273] Bei jeder Strategie ist eine periodische Evaluation mitgeplant, um gegebenenfalls an die Umweltveränderungen mithilfe einer Strategieanpassung rechtzeitig reagieren zu können.[274] Wie schon bereits in Kapitel 1.5 erwähnt wurde, wurden die Strategien auf ihre Wirkung und gesetzliche Validität hin nicht überprüft[275].

3.3.2 Gemeinsamkeiten zwischen den Strategien Schweiz-Ungarn

Beide Länder haben auf nationaler Ebene mit internationaler Einbindung eine integrierte Grenzverwaltungsstrategie. Dies aus dem Grund, weil beide Länder in das Schengener- und Dubliner-Abkommen eingebunden sind, was die Zusammenarbeit aller Akteuren in Bezug auf die Grenzverwaltung mit sich bringt.

3.3.3 Unterschiede reflektierend zur Theorie

Die ungarische Migrationsstrategie (Strategie 1_HU) fasst legale und illegale Einreise, die Niederlassung und den Aufenthalt aller Ausländer (nicht-ungarische Staatsangehörige) und Staatenlose unter dem Begriff „Migration“ zusammen.[276] Da die Arbeit einem anderen, engeren konzeptionellen Migrationsbegriff folgt (siehe Kapitel 2.1), werden beispielsweise Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten und die damit verbundenen Zielsetzungen bei der Analyse der Strategie nicht explizit erwähnt, unabhängig davon, dass die Strategie diese mit einschliesst und sie unter dem Sammelbegriff mit den anderen Kategorien in einen Topf wirft.

3.3.4 Unterschiede zwischen den Strategien Schweiz-Ungarn

Bei der Analyse der ungarischen Migrationsstrategie ist festgestellt worden, dass sie sehr umfassende Handlungsabsichten enthält, die den Eindruck erwecken, dass in Ungarn ein akuter Handlungsbedarf bestehe. Natürlich hat die Strategie eine hohe Priorität, aber nur aus finanziellen Gründen. Aus dieser Sicht deutet die Strategie darauf hin, dass Ungarn wegen der EU-Subventionierung über verschiedene Fonds einen starken Anreiz an der Entwicklung einer Strategie hatte. Merkwürdig ist die Tatsache dennoch, dass Ungarn eine nationale Gesamtstrategie[277] entwickelt hat, obwohl es ein Transitland ist. Im Gegensatz dazu verfügt die Schweiz als Einwanderungsland nicht über eine umfassende Gesamtstrategie auf nationaler Ebene, welche

---

[273] Da weichen die gesetzlichen Grundlagen landesspezifisch voneinander ab (Siehe dazu Tab. 4). Für die Schweiz wären dies beispielsweise (AsylG, 2019; GFK, o. J.; AIG, 2019; EMRK, o. J.; VEV, 2019).

[274] Notizen aus dem Gastvortrag von Niklaus Landolt 2018 (vgl. Landolt, 2018).

[275] Wirkungsrichtung und Gesetzeskonformität werden vorausgesetzt.

[276] Das schliesst auch die in dieser Arbeit ausgeblendeten Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten ein.

[277] Hier besteht die Bezeichnung „Gesamtstrategie” nicht für in der von Worall et al. 1998, oder Galloway 1990 ausgearbeiteten Definition (Siehe dazu „Strategie“ in Kapitel 2.2.2.1. Damit wird eine mehrdimensionale, sprich mit der Migrationsproblematik verbundene Aspekte (z.B. wirtschaftliche, gesundheitliche, sicherheitspolitische, etc.) betrachtende Migrationsstrategie gemeint. Ungarn ist es hingegen gelungen, eine solche Strategie zu entwickeln.

alle Aspekte der Migration anginge. Dies kann bedeuten, dass sich die Schweiz nur auf wichtige, relevante und aktuelle Themen konzentriert oder dass keine ausreichende und umfangreiche Finanzierung zur Verfügung steht, da die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist und sich nicht im gleichen gesetzlichen Umfeld befindet. Ein anderer Grund für diesen Unterschied kann noch die unterschiedliche Staatsstruktur der zwei Länder sein. Die Schweiz ist vom Föderalismus (als föderale Republik) geprägt, was eine zentrale nationale Strategie erschwert, während Ungarn eine parlamentarische Republik mit „Zentralregierung" ist.[278] Vielleicht sollte auch überhaupt keine nationale Gesamtstrategie gesucht werden, da einerseits das Phänomen der Migration komplex ist (d.h. es macht mehr Sinn, die einzelne migrationsbetreffende Themen separat anzugehen, anstatt einen umfassenden, alle Aspekte reflektierenden Masterplan zu entwickeln[279]) und internationale Zusammenarbeit braucht, andererseits sind beide Länder bereits in internationale Rahmenbedingungen durch die EU oder Schengen-Abkommen eingebunden, so dass eine nur auf nationaler Ebene verordnete Strategie langfristig, vielleicht auch mittelfristig wenig zielführend ist. Zwei weitere mögliche Ursachen könnten die geographische Lage (keine Aussengrenze – nur schwer erreichbar) und kulturelle Eigenschaften (schwindende Willkommenskultur) sein, weshalb die Schweiz über keine umfassende Gesamtstrategie verfügt. Andererseits ist es auch interessant, dass die Schweiz eine eigene Strategie über das beschleunigte Verfahren hat, während Ungarn dieser Aspekt in der ungarischen Migrationsstrategie integriert betrachtet.

Betreffend „Zeithorizont" sind die Strategien auf unterschiedliche Zeiträume ausgerichtet: Die Strategien der Schweiz sind alle langfristig. Demgegenüber ist das „IBM-Konzept" in Ungarn nur mittelfristiger Natur, obwohl beide Strategien identische Zielsetzungen verfolgen. Wie bereits im Grundlagenkapitel ausgeführt, können politische Strategien auch kurz- oder mittelfristiger Natur sein, wenn sie begründet sind. Die Autorin ist aber der Meinung, dass in Sachen Migration (vor allem mit so grossem Volumen wie die Grenzverwaltung) eine langfristige Strategie sinnvoller wäre. Der Langfristigkeitsaspekt dieser Strategie könnte somit in Frage gestellt werden. Da die Migration eine andauernde Problematik darstellt, gibt es gute Gründe dafür, dass Strategien, die sich mit ihr befassen, längerfristiger Natur sind. Anpassungen können jederzeit vorgenommen werden (falls die Umweltbedingungen dies erfordern), aber periodisch neue Strategien zu formulieren kostet mehr Aufwand. Allerdings besteht bei längerfristigen Strategien immer das Risiko eines demokratischen Machtwechsels und damit im schlimmsten

[278] Vgl. „Liste der Regierungssysteme nach Staat", 2019)

[279] Damit ist gemeint, dass manchmal weniger mehr ist: Bezüglich einer komplexen, globalen Thematik sind kleine Schritte zielführender als grosse Etappen.

Fall eine komplett entgegengesetzte strategische Orientierung, weshalb viele Strategien ihren Zeithorizont auf eine Amtsdauer ausreichten. Das „beschleunigte Asylverfahren" ist bereits eingeführt worden und wird als eine langfristige Problemlösung betrachtet. Was aber die Planungsdauer angeht, ist diese Strategie ebenso langfristiger Natur (5 Jahre).

Die genauere Interpretation der ungarischen Strategien ist nicht leicht überprüfbar, es sei denn, der Leser beherrscht Ungarisch oder hat eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher, da es unglücklicherweise keine deutschsprachige Version der ungarischen Strategien gibt. Deshalb konnte nur auf eine nicht offizielle, sinngemässe Übersetzung gewisser relevanten Abschnitten zurückgegriffen werden. Eine englische Version der ungarischen Migrationsstrategie gibt es zwar, aber es handelt sich dabei nur um eine entsprechend stark gekürzte Zusammenfassung.[280] Nach eigener Einschätzung beinhalten nicht alle Strategien wortwörtlich alle wichtigste Elemente der Strategie (z. B. Vision), aber sinngemäss sind sie enthalten. Manche ungarischen Strategien sind auch nicht als Strategien bezeichnet, vielmehr muss ihr strategischer Charakter aus dem Inhalt erschlossen werden.

Um eine übersichtliche Darstellung zu gewährleisten, werden in diesem Abschnitt die bereits analysierten Strategien gemäss ihrer Reihenfolge im Lauftext nummeriert und mit Landesbezeichnung versehen. So steht neu das „Programm Migration und Gesundheit" für Strategie 1_CH, das „beschleunigte Asylverfahren" für Strategie 2_CH, die „Strategie der integrierten Grenzverwaltung 2027" für Strategie 3_CH, „Die Migrationsstrategie und das siebenjährige Strategieplandokument mit Bezug auf den von der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 eingerichteten Asyl- und Migrationsfonds" für Strategie 1_HU und die „nationale integrierte Grenzverwaltungsstrategie von Ungarn" für Strategie 2_HU.

[280] Vgl. Belügyminisztérium, 2014)

Tab. 4: Vergleich (Übersicht) der beiden Länder Schweiz und Ungarn

	Schweiz	Ungarn
Gesetzliche Grundlage[281]* **a) nationale Ebene**	1) BV[282] 2) AsylG[283] 3) AIG[284] 4) VEV[285]	1) Menedékjogi törvény[286] 2) 01/2007. (XI. 9.) Korm. Rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról [287] 3) 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről [288] 4) Gyvt.[289]
b) Internationale Ebene**	1) GFK[290] 2) EMRK[291] 3) Schengener-Grenzkodex[292] 4) DÜ/Dublin III- VO[293] 5) FoK[294] 6) KRK[295] * Die Aufzählung der einschlägigen Gesetze beinhaltet nur die wichtigsten Rechtsgrundlagen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.	

[281] Vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe, o. J.)
[282] BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.* SR 101.
[283] AsylG. *Asylgesetz vom 26. Juni 1998*. SR 142.31.
[284] AIG (Ausländer- und Integrationsgesetz): *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005*. SR 142.20.
[285] VEV *Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung vom 15. August 2018*. SR 142.204.
[286] Menedékjogi törvény. *2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról.* (Eigene Übersetzung: *Asylgesetz LXXX von 2007*).
[287] 301/2007. (XI. 9.) *Korm. Rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról*. (Eigene Übersetzung: Regierungserlass über die Umsetzung des Asylgesetzes Nr. LXXX von 2007. ??????. 301/2007. (XI. 9.).
[288] 52/2007. (XII. 11.) *IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről.* (Eigene Übersetzung: IRM-Verordnung über das Organisationssystem von Asyl. 52/2007. (XII. 11.)).
[289] Gyvt (Gyermekvédelmi törvény). *1997. évi XXXI. Törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.* (Eigene Übersetzung: Gesetz Nr. XXXI. über den Schutz der Kinder und der Vormundschaftsverwaltung von 1997).
[290] GFK (Genfer Flüchtlingskonvention): *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967.* SR 0.142.30.
[291] EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention): *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.* SR 0.101.
[292] Schengener Grenzkodex (oder Schengener Abkommen). *Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.* 2016/399.
[293] DÜ (Dubliner Übereinkommen): *Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags.* 97/C 254/01. Dublin-III-VO (Dublin-Verordnung): *Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013. vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*. Nr. 604/2013.
[294] FoK (UN-Antifolterkonvention): *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.* SR 0.105.
[295] KRK (UN-Kinderrechtskonvention): *Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.* SR. 0.107.

	Schweiz	Ungarn
	** Da beide Länder rechtliche Bindungen zur EU haben *(Ratifikation der EU-Verordnungen)*, ist die Rechtsgrundlage auf völkerrechtlicher Ebene gleich.	
Staatsform	Föderale Republik: die Staatsform lässt sich einige Annahmen zu formulieren: - Die Schweiz ist eingebunden in ein föderales System, das heisst, die Verantwortung für gewisse strategische Entscheidungen ist zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Daraus ergibt sich, dass alle drei Ebenen eigene politische Kompetenzen haben. Dadurch wird den Kantonen bzw. den lokalen Behörden ein hoher Anteil an Autonomie gewährt, denn sie haben Mitentscheidungsrecht an gewissen Aufgabenbereichen, welche der Bund wahrnehmen soll und üben gewisse Aufgaben gemeinsam mit dem Bund zusammen aus. Die Gemeinden sind zuständig für die Aufgabenerledigung vor Ort (Subsidiaritätsprinzip). Daraus kann einerseits eine „Vielfalt" an Handlungspraxis (Etablierung verschiedener Praktiken in den Kantonen) entstehen, aber es kann auch Schwierigkeiten für strategische (Konsensentscheidungen) bedeuten. Neben der Machtverteilung auf drei Staatsebenen kommt der Bevölkerung bei der Entscheidung „das letzte Wort" zu. Obwohl die Regelung (sprich Gesetzgebung) Sache des Bundes ist, haben die Kantone und Gemeinden gewisse Vollzugskompetenzen und letztendlich wirkt das Volk auch dabei mit (siehe das Beispiel der Masseneinwanderungsinitiative). Somit kann die Entwicklung einer verbindlichen nationalen Gesamtstrategie erschwert werden. - Andererseits erzeugt die Staatsform und die komplexe Natur des Phänomens der Migration genau den Bedarf nach einer einheitlichen Regelung bzw. Umgang mit der Migration. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wieso die Schweiz kein umfassendes Strategiedokument – so wie Ungarn – erarbeitet hat. - Ein dritter Aspekt ist schon die mehrmals erwähnte Bindung an den gesetzlichen innen- und aussenpolitischen Vorgaben. Diese	Ungarn ist eine parlamentarische Republik, wo neben der „Allmächtigkeit des Volkes" dem Parlament und damit den politischen Führungskräften (Politiker) eine bedeutende Rolle zugeschrieben wird. Angenommen kann es zu mehr „zentralen " strategischen Entscheidungen führen. Im Fall von Ungarn darf aber die Einbindung in die EU nicht in Vergessenheit geraten, was bei der Strategieformulierung nicht nur einen hinderlichen, sondern auch einen förderlichen Effekt (finanzieller Anreiz für Strategieentwicklung durch die Finanzierung aus verschiedenen EU-Fonds) hervorrufen kann.

	Schweiz	Ungarn
	haben auch eine entscheidende Auswirkung auf die Strategieformulierung, -entwicklung, und -implementierung.	
Status Schengen-Dublin	Überwiegend Einwanderungsland Als Einwanderungsland kann die Schweiz damit rechnen, dass sich der Ausländeranteil aufgrund der Globalisierungstendenzen und wirtschaftlicher Attraktivität, sowie dem Bedarf nach (hochqualifizierten) ausländischen Arbeitnehmern erhöhen wird. Dieser Anteil besteht natürlich nicht nur aus Asylsuchenden und Flüchtlingen, weil die Attraktivität der Schweiz für die (Im)Migration anzieht.	Überwiegend Transitland Für ein Transitland stellt sich die Frage, ob die Notwendigkeit einer Gesamtstrategieentwicklung wirklich gegeben ist, da ein Grossteil der Migrantinnen und Migranten (hier inkl. Asylbewerberinnen und -bewerber oder Flüchtlingen) sich nicht in Ungarn niederlassen, sondern nur in einen anderen Staat durch reisen möchte. Gemäss der im DÜ getroffenen Regelungen kann aber Ungarn damit rechnen, dass es früher oder später auch zum Aufnahmeland wird (Ersteinreise in den Dublin/Schengen-Raum). Das beruht auf die Regel, dass ein Asylantrag immer von dem Land geprüft werden muss, welches Antragstellende zuerst „ begrüsst " hat. Zudem könnte ein EU-Verteilungsschlüssel ebenfalls den Druck zur Aufnahme Migrierender führen.
Status der Landesgrenze (bzgl. Migrationsroute)	Keine Aussengrenze Da die Schweiz nicht direkt von den Asylrouten betroffen ist (nur über die Flughäfen kann die Schweiz erstaufnehmend sein), besteht vermutlich weniger die Gefahr, eines Tages von Flüchtlingen und Asylantinnen oder Asylanten „überrannt" zu werden, ohne diese in das Erstland zurückschieben zu können.	Aussengrenze Hauptmigrationsroute (Balkanroute) Ungarn befindet sich an der Schnittstelle der Migrationsrouten von Osten und Südosten, was im Fall einer unerwarteten Migrationswelle die Chance auf eine ernsthafte Konfrontation mit der Migrationsproblematik erhöhen kann, wie dies im Jahr 2014 der Fall gewesen ist.[296]
Einstellung gegenüber Migration	Neutral, mit einer leichten Tendenz zu verhindernd.	Verhindernd[297]
explizite Strategie vorhanden i.V.m.: **Sicherheits- & Aussenpolitik**	Ja (Strategie 3_CH)	Ja (Strategie 2_ HU)

[296] Siehe dazu Mijnssen, 2019 und Kapitel 1.1

[297] Damit wird die politische Einstellung des Landes gemeint, die bei der Strategieentwicklung von Ungarn nicht spürbar ist. Der Grund dafür kann sein, dass die Erarbeitung einer fachpolitischen Strategie eine möglichst neutrale Betrachtung und Schilderung der Situation bedarf (sprich befreit von parteipolitischen Einstellungen und Ideologien) und die Strategieformulierung selbst mithilfe der gesetzlichen Regelungen „zwischen Grenzen" gehalten werden kann. Wie aber mit der Migrationsproblematik tatsächlich umgegangen wird, ist kein Bestandteil der Analyse.

	Schweiz	Ungarn
Gesundheitspolitik	Ja (Strategie 1_CH)	Nein (Nicht explizit, aber integriert in der Strategie 1_HU)[298]. Ungarn verfügt aktuell über eine Vorlage einer nationalen Strategie („Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia")[299]. Weil aber diese Strategie nur Emigrationsaspekte (d.h. Auswanderung ungarischer Ärzte) erwähnt, wird auf diese Strategie nicht explizit näher eingegangen.[300]
Integrationspolitik	ja (Strategie 2_CH)	nein (explizit nicht, aber integriert in der Strategie 1_HU)
Verbindlichkeit der Strategie	Hoch Die Verbindlichkeit ist relativ hoch durch die systematischen Evaluationen, die parlamentarischen Anfragen, die beteiligten staatlichen Ebenen und den Öffentlichkeitsfaktor.	Mittel Die Verbindlichkeit ist in der Praxis eingeschränkt. Der Öffentlichkeitsfaktor und die Evaluationen der eigenen Projekte sind weniger etabliert.
Hauptziele der Strategie(n)	- Strategie 1_CH: Verbesserung der Gesundheitsversorgung; Prävention; Gewährleistung des chancengleichen Zugangs zum Gesundheitswesen. - Strategie 2_CH: Sicherstellung eines effektiven, glaubwürdigen, professionellen Asylverfahrenssystems (Beschleunigung von Entscheiden betreffend Aufnahme-, und Rückkehrprozess). - Strategie 3_CH: koordinierte Bekämpfung illegaler Migration, Kriminalität, Ausgestaltung, Sicherstellung einer reibungslosen Grenzverwaltung, Wahrung der Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raums.	- Strategie 1_HU: Gewährleistung der Freizügigkeit bzw. des internationalen Schutzes; Förderung der sozialen Integration und eines offenen und integrativen sozialen Bewusstseins; Schutz von Heimatslosen; Bekämpfung der illegalen Migration - Strategie 2_ HU: Standortbestimmung, effiziente Steuerung von Migrationsprozessen, Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, Gewährleistung der inneren Sicherheit und Wahrung des freien Personenfreizügigkeit innerhalb des Schengen-/Dublin-Raums durch ein integriertes nationales Grenzmanagement.[301]
Konzeptionelle Anforderungen (erfüllt vs. erfüllt):		

[298] Belügyminisztérium, 2013b, S. 3, 7, 11, 22, 24, 26.

[299] *„Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia*, 2014; 1886/2016. (XII. 28.) Korm. Határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről, o. J.) (Eigene Übersetzung: „Gesundes Ungarn 2014-2020" Strategie für den Gesundheitssektor/Regierungsbeschluss? über den Aktionsplan der Strategie für den Gesundheitssektor „gesundes Ungarn 2014-2020" für die Jahre 2017-2018.).

[300] Das Strategiepapier ist hier zu finden: https://www.kormany.hu/download/e/a4/30000/Eg%C3%A9szs%C3%A9ges_Magyarorsz%C3%A1g_e%C3%BC_strat%C3%A9gia_.pdf (vgl. Emberi Erőforrások Minisztériumának Egészségügyért felelős Államtitkársága, 2014. S. 1-97.) Die Strategievorlage wurde mit einer Regierungsverordnung im Jahr 2016 angenommen und stellt somit ein laufendes „Projekt" dar. (Siehe dazu: 1886/2016. (XII. 28.) Korm. Határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről).

[301] Vgl. Belügyminisztérium, 2019.

	Schweiz	Ungarn
a) Langfristige Ausrichtung	- Strategie 1_CH: ja - Strategie 2_CH: die Strategie ist bereits umgesetzt worden und die Massnahmen sind langfristig eingeplant (Strategieplanungs-zeithorizont beträgt 5 Jahre (2014-2019), dementsprechend ist die langfristige Ausrichtung gewährt - Strategie 3_CH: ja	- Strategie 1_HU: ja - Strategie 2_HU: nein (mittelfristige Ausrichtung – 3 Jahre)
b) fachpolitische Ausrichtung (richtungsweisend)	Alle Strategien sind fachpolitische Strategien	Alle Strategien sind fachpolitische Strategien
c) strategische Ausrichtung	Ja	Ja
d) Transparenz	Alle Strategien sind klar formuliert	Alle Strategien sind klar formuliert
e) Nachvollziehbarkeit	Alle Strategien sind verständlich	- Strategie 1_HU: sehr komplexen sprachlichen und inhaltlichen Kontext - Strategie 2_HU: verständlich
f) Rechtfertigung von Massnahmen	Ja	Ja
g) Involvement der Akteure	Ja	Ja
h) kein Selbstzweck	Ja (Ziel der Strategien: Lösung gesellschaftlicher Probleme)	Ja (Ziel der Strategien: Standortbestimmung [Situationsanalyse], Lösung gesellschaftlicher Probleme)
i) Orientierung an massgeblichem Recht	Kein Bestandteil der Analyse	Kein Bestandteil der Analyse
j) periodische Evaluation	Ja, eingeplant Ausnahme: Strategie 2_CH ist aktuell, bereits umgesetzt → kein Hinweis auf weitere Evaluationspläne	Ja, eingeplant
k) innere bzw. äussere Legitimation	Ja (durch Kantone, durch die zuständigen, involvierten Behörden, durch das Volk)	Ja (durch die zuständigen, involvierten Behörden, durch das Volk)
l) Ressourcenbasis	kein Bestandteil der Analyse	kein Bestandteil der Analyse

4 Schlussfolgerungen

4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 1

Angesichts der aktuellen Lage in der Welt (Klimaveränderungen, Bürgerkriege, Verknappung von Ressourcen, Globalisierungs- und Liberalisierungstendenzen) steht das Thema Migration auf dem täglichen politischen „Menu". Die Migration beeinflusst die ökonomischen, sozialen, kulturellen, ethnischen, psychologischen und sogar (inneren und äusseren) sicherheitspolitischen Parameter von Staaten. Die Problematik betrifft alle Länder, die einen (wie Ungarn) mehr, die anderen (wie die Schweiz) weniger. Darauf müssen die Staaten reagieren und gegenüber negativen (oder als negativ eingeschätzten) Veränderungen und deren Folgen präemptive Strategien entwickeln, d. h. sie müssen „strategisches Management" für die Steuerung der Migrationsströme ansetzen. Ihr Umgang mit Migrantinnen und Migranten muss aber über alle akuten Probleme hinweg vor allem auf die Zukunft ausgerichtet sein, weil das Phänomen bleiben wird, so lange die verursachenden Probleme nicht gelöst sind. Das erfordert also ein bewusstes Umgehen mit dem Wandel, womit dem strategischen Denken und Handeln und als dessen Kern der Strategie eine zentrale Rolle zukommt.

> „Strategie beschreibt die langfristige Ausrichtung und Aufgabenbereiche einer Organisation, die in einem sich verändernden Umfeld Wettbewerbsvorteile durch ihren Einsatz von Ressourcen und Kompetenzen erlangt, mit dem Ziel, die Erwartungen der Interessengruppen zu erfüllen."[302]

Da die Migration ein politisches Thema ist, muss das strategische Management, bzw. deren Strategie(-entwicklung) auf die politische Dimension übertragen werden (vgl. Kapitel 2.2). Eine, sich mit einem speziellen Politikfeld beschäftigende Strategie ist die „politische Strategie". Nach Schröder[303] sind „Politische Strategien […] solche zur Durchsetzung von politischen Vorstellungen".[304] Um das Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung zu lockern, versucht die Bewegung des New Public Managements, in dem der Fokus auf eine effiziente, wirkungsorientierte Verwaltungsführung gelenkt wird, um mit den Veränderungen der Umwelt Schritt halten zu können.[305] Das ist aus dem Grund wichtig, weil die Politik im Sinne individueller Ziele oder Bereichsinteressen zu kurzfristigem Denken (Myopie) und Handeln neigt, was nicht im Einklang mit dem bewährten und langwierigen, auf langfristige Perspektive

---

[302] Johnson et al., 2016, S. 25.
[303] Vgl. Schröder, 2000, S. 27.
[304] Politische Zielsetzungen können beispielsweise Einführung neuer Gesetze, Privatisierung, Senkung der Arbeitslosenquote, Bekämpfung der Migration, usw. sein (vgl. Schröder, 2000, S. 27).
[305] Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öfffentlichen Institionen, o. J., S. 8.

ausgerichteten Verwaltungshandeln steht.[306] Vor allem im strategischen Planungsbereich entsteht dieser Konflikt zwischen zwei Handlungsrationalitäten.

> „Während für die Steuerung einer Behörde eine klare mittel- bzw. langfristige Zielsetzung zweckmäßig ist, will sich die Politik kurzfristige Flexibilität erhalten. Kurzfristige politische Eingriffe in die Tätigkeit von Behörden, z. B. in Form von Ad-hoc Anweisungen, stören daher die Steuerungslogik der Behörde und führen zu zusätzlichen und wenig planbaren Herausforderungen für die Behörde, insbesondere deren Leitung.“[307]

Ebenso kann eine kurzfristige Ausrichtung der Strategie im Migrationsbereich unter Umständen mehr Schaden als Vorteile mit sich bringen.

Daher sollten Strategien möglichst längerfristig ausgelegt sein. Darüber hinaus ist es empfehlenswert bei der Strategieformulierung bzw. -entwicklung darauf zu achten, dass diese

- Richtungsweisend sind,
- gut durchdacht sind,
- Potenzial nutzen (Erfolgsorientierung),
- transparent kommuniziert sind (das schafft auch ein „Identifikationsgefühl“ mit der Strategie),
- vollständig nachvollziehbar sind,
- legitimiert sind (z.B.: von der Politik),
- periodisch überprüfbar und gegebenenfalls anpassungsfähig (Evaluation) bzw. kein Selbstzweck sind,
- über genügend klare Zielsetzungen verfügen
- über die zu deren Erreichung benötigten Ressourcen verfügen (Erfolgs- und Zielorientierung) verfügen
- und auf den massgeblichen gesetzlichen Grundlagen basieren, um Massnahmen zu rechtfertigen.[308]

Diese Ansatzpunkte/Aspekte beantworten die Frage

Was sind die Grundanforderungen an Strategien im öffentlichen Sektor, insbesondere im Bereich Migration?

[306] Vgl. Königswieser, o. J., S. 1.
[307] Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öfffentlichen Institionen, o. J., S. 6.
[308] Vgl. Jacobs, 2018, Fol. 31; Landolt, 2018, Fol. 11, 16, 32, 35, 38; Mauth, 2018; Pullen, 1994, S. 11.

4.2 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 2

Die zweite Forschungsfrage

Was für Strategien bestehen zur Bewältigung der Migrationsströme in den Ländern Schweiz und Ungarn?

kann folgenderweise beantwortet werden: für den Zeitraum von 2010 bis 2020 sind für die Schweiz drei Strategien identifiziert worden. Zwei davon sind nationale Strategien, eine ist national aber mit aussenpolitischen Verflechtungen (IBM-Strategie)[309].

Für Ungarn sind zwei Strategien identifiziert worden. Eine davon, Strategie 1_HU, definiert alle Facetten der Migration betreffenden strategischen Handlungsfelder und ist als ein nationales, umfassendes Gesamtdokument zu betrachten. Die andere Strategie ist konzeptionell identisch mit der Schweizer IBM-Strategie.

Die Strategien stehen in Verbindung mit

- der Gesundheitspolitik (Strategie 1_CH und indirekt Strategie 1_HU),
- der Sicherheits- und Aussenpolitik (Grenzverwaltungsstrategien beider Länder) und
- der Integrationspolitik (Strategie 2_CH, indirekter Weise Strategie 1_HU).

Strategie 1_CH hat zum Ziel, das Gesundheitssystem zu verbessern, so, dass Migrantinnen und Migranten auch einen chancengleichen Zugang erhalten. Strategie 2_CH bezweckt die effektive, faire Ausgestaltung eines Asylverfahrenssystems, sodass langwierige Entscheidungen der Vergangenheit angehören. Strategie 3_CH hat zum Ziel, eine reibungslose Grenzverwaltung zu gewährleisten, unter Wahrung der Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raums.

Mit der Strategie 1_HU möchte Ungarn Schutz für die Schutzberechtigten gewähren, legale Migration fördern, illegale Migration bekämpfen und gleichzeitig ein offenes und integratives sozialen Bewusstsein, sowie die soziale Integration fördern. Strategie 2_HU beabsichtigt, die Migrationsprozesse effizient zu steuern, indem die grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft wird und die innere Sicherheit und Personenfreizügigkeit gewährt wird.

[309] D.h. in den Rahmen der internationalen Gesetzgebung eingebunden, womit internationales Recht ins nationale Recht übertragen wurde.

4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung Forschungsfrage 3

Es verbleibt somit die dritte Forschungsfrage zu beantworten.

Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen hinsichtlich Strategien in beiden Ländern?

Unter «Gemeinsamkeiten» hinsichtlich der Strategien in beiden Ländern können die folgenden Aspekte/Punkte aufgezählt werden:

- einheitliche gesetzliche Basis auf EU-Ebene aufgrund der Beziehungen zur EU (nur Veranschaulichung der gesetzlichen Lage, eine tiefergehende Analyse ist kein Bestandteil der Masterarbeit)
- konzeptionell gelungene Strategien (fachpolitische, strategische Ausrichtung, Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Massnahmenrechtfertigung, Ressourcenbasis, Einbezug der Akteure, durchgedacht, zielführend, kein Selbstzweck, periodische Überprüfung, Orientierung an massgeblichem Recht etc.). Vgl. dazu Kapitel 3.3.1.
- zwei identische Strategien (integrierte Grenzverwaltungsstrategie)

Unter «Unterschiede» hinsichtlich der Strategien in beiden Ländern können die folgenden Aspekte/Punkte aufgezählt werden:

- allgemeine Unterschiede

  Der Zeithorizont der Strategien sind unterschiedlich (merkwürdig bei sogar identischen Strategien – IBM-Strategien), die Benennungen unterscheiden sich (Programme, Strategie, Handlungsempfehlung) und die Elemente der Strategien weichen voneinander ab (Abwesenheit eines Elements wortwörtlich [z. B.: Vision], aber sinngemässe Anwesenheit, etc.).

- Ungarische Strategien: Strategie 1_HU – verwendet eine differente begriffliche Grundlage gegenüber der in der Masterarbeit festgelegten Begriffsdefinition (Migration als Sammelbegriff beinhaltet einen breiteren Migrationsbegriff, als dies in der Arbeit ist); sehr umfangreiche Handlungsabsichten in den entwickelten Strategien (Ursache: vermutlich finanzieller Anreiz), daher sind Einzelaspekte in der gesamten Strategie integriert im Vergleich zur Schweiz, wo die Einzelaspekte und deren Handhabung in separaten Strategien formuliert werden.
- Schweizer Strategien sind nach Einzelaspekte ausgearbeitet (Themenvielfalt).

Die Unterschiede sind vor allem mit der unterschiedlichen Staatsstruktur (Föderalismus vs. parlamentarische Republik), gesetzlicher Grundlage (wegen EU-Verbindungen gleiche Gesetze, bzw. Verordnungen sind auf internationaler Ebene bindend), dem Status Schengen/Dublin (Einwanderungsland vs. Transitland), der geographischen (Aussengrenze) und kulturellen Eigenschaften (Willkommenskultur) der zwei Länder zu erklären. Die Gemeinsamkeiten können Output/Ursache einerseits der gemeinsamen internationalen Gesetzgebung und andererseits der gemeinsamen konzeptionellen Grundlagen, strategischen Überlegungen sein. Die ungarischen Strategien sind aus analytischen Gründen besser greifbar, während die Schweizer Strategien sind aus Implementierungsgründen vermutlich zielführender. Eine gute Übersicht zum diesen Abschnitt leistet Tab. 4: Vergleich (Übersicht) der beiden Länder Schweiz und Ungarn

4.4 Handlungsempfehlungen und Optimierungspotenziale

Nach der Analyse der Dokumente und der Berücksichtigung der wissenschaftlichen Basis (Theorie) geht es abschliessend um Vorschläge für eine Optimierung der Handhabung des Themenkomplexes bzw. der Problematik „Migration“. Es steht ausser Zweifel, dass die Migration einen transnationalen Charakter[310] aufweist. Der Umgang mit der Problematik auf nationaler Handlungsebene reicht natürlich nicht aus. Um grosse Schritte zu machen, braucht es eine multilaterale Harmonisierung und Regelung, die bewusste und gezielte Problemlösungen bereitstellt. Handlungsbedarf besteht besonders auf der „institutionellen Seite“, sprich es bedarf eines Ausbaus in Richtung auf einen wettbewerbsfähigen, leistungsstarken organisationalen Rahmen, was der steigenden Herausforderungen der Migration gerecht werden kann. Dabei ist das Schlüsselwort „Kooperation“. Wünschenswert wäre beispielsweise eine engere und verankerte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Ungarn. Daher besteht zurecht die Frage, ob zwischen Ungarn und der Schweiz ein Kooperationsvertrag[311] in „Sachen Migration” besteht, und ob dies überhaupt bilateral geregelt werden kann oder muss.[312]

[310] Darunter ist nicht nur verstanden, dass die Migrationsproblematik über die Staatsgrenzen hinaus „ausgedehnt/verbreitet” ist, sondern unter transnationale Migration wird auch mitunter das ständige Wohnortwechsel zwischen zwei administrativen Grenzen verstanden. (Faist et al., 2014, S. 15).

[311] Es existiert/besteht zwar aktuell ein bilaterales Rahmenabkommen mit Ungarn (Vgl. Eidgenössisches Departement des Äusseren EDA, 2018) welches im Annex 1 – in einer nicht offiziellen Publikation – die Bekämpfung illegaler Migration erwähnt (vgl. Swiss Federal Council & Government of the Republic of Hungary, 2016, S. 4), aber nicht näher darauf eingeht, wie dieses Ziel erreicht werden muss und welche Planungsmassnahmen dazu getroffen worden sind etc.). Auf jeden Fall wäre für die zukünftige Forschung die (Neu-)formulierung einer Forschungsfrage, etwa wie «Gibt es zwischen Schweiz und Ungarn Kooperationsverträge, bzw. Aktionspläne, um die Herausforderungen der Migration gemeinsam anzugehen?» lohnenswert.

[312] Aufgrund der institutionellen und gesetzlichen Verflechtungen beider Länder in die EU wäre ein bilaterales Abkommen (a) nicht nötig und müsste (b) mit Schengen-Dublin widerspruchsfrei sein, oder nur auf der «Ebene» für die Zahlung von "Erweiterungsbeiträgen" der Schweiz an Ungarn bestehen.

5 Anmerkungen zum Schluss

5.1 Die Arbeit im Rückblick

Im Laufe dieser Masterarbeit können folgende Aspekte „positiv“ eingeschätzt werden:

1. Auf inhaltlicher Ebene:

- die Autorin/Verfasserin konnte sich über längere Zeit akademisch intensiv mit Migration und deren Begleitphänomene unter einer konkreten Fragestellung auseinandersetzen
- sie konnte politische Phänomene aus dem Blickwinkel ihres Studienfachs beobachten und interpretieren

2. Auf arbeitstechnischer Ebene:

- die Verfasserin der Masterarbeit konnte ein komplexes Thema selbstständig erarbeiten und ein chaotisches Gefüge ordnen
- sie hat viel bei der Literaturrecherche gelernt, besonders zur Reduktion der Auswahl
- sie konnte bei der Argumentation lernen, einen Zusammenhang sauber und eindeutig zu formulieren

3. auf persönlicher «Ebene»:

- die Autorin konnte zu einer ihr nahestehenden Problematik (Wirtschaftsmigration) genügend Distanz gewinnen, um das untersuchte Thema "neutral" zu betrachten
- sie konnte viele positive Leute kennenlernen.

Die Komplexität der Migrationsthematik hat sich während der Forschungsarbeit mehrfach als ausgesprochen hinderlich erwiesen:

- Das erste grosse Hindernis für die Forschungsarbeit war die Verflechtung der Migrationsthematik in den verschiedenen Bereichen (Gesundheitspolitik, Aussenpolitik, etc.). Im Fall von der Schweiz beispielsweise gibt es keinen erkennbaren zentralen Strang mit einer gesamthaften Strategieformulierung, welche sich mit der Migrationsthematik umfassend befassen würde. Die Strategieformulierungstendenzen der Schweiz erstrecken sich eher auf die Berührungspunkte zur Migration (etwa zu jedem Einzelaspekt eine oder mehrere Projekte, Programme, bzw. Strategien)[313]. Dies stösst einerseits vom Aufwand an Grenzen (es können nicht 20 schweizerische Strategieprojekte mit lediglich

[313] Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, 2018, 2019; Staatssekretariat für Migration SEM & UNHCR Schweiz, 2017.

zwei Projekten seitens Ungarn verglichen und analysiert werden) und der Überblick über die Materie kann dabei im Themendschungel schnell verloren gehen. Aus diesen Gründen sollte die Verfasserin dieser Arbeit pro Politikbereich auf ein grosses, zentrales Projekt fokussieren und somit der Umfang der Arbeit begrenzen. Deshalb kann keine Gewähr für eine vollständige Auflistung aller Strategiedokumente seitens der beiden Länder gegeben werden. Schon nur eine saubere Recherche durchzuführen und eine Liste zusammenstellen würde allein schon den Umfang einer eigenen Masterarbeit (ohne inhaltliche Diskussion unter dem Aspekt „strategisches Management“ und ohne inhaltlichen Vergleich der Strategien) erreichen. Daher würde die Verfasserin ihre Arbeit anders gestalten, die Vogelperspektive (Staat, bzw. öffentliche Verwaltung) noch mehr eingrenzen auf einzelne, mit der Migrationsthematik sich beschäftigenden Organisationen und die von diesen erlassenen Dokumenten analytisch erfassen.

- Zweitens: Die Verflechtung der Thematik in internationales Recht (EU-Verbindungen) und deren begriffliche Vielfalt verursachen ebenso Schwierigkeiten. Obwohl für die Arbeit der Fokus klar auf die nationale Ebene gelegt wurde und internationale Aspekte untergeordnet hat, ist es dennoch unmöglich, die Thematik vollständig davon abzugrenzen.
- Ein drittes, fast unbehebbares Problem stellt der verzwickte Charakter der Thematik dar. Über Migration wird heutzutage sehr viel diskutiert und die Diskussionen können schnell extreme Meinungen mit sich bringen. Politiker, bzw. Führungskräfte versuchen, bei der Meinungsformulierung möglichst vorsichtig vorzugehen (und sogar über gewisse Tatsachen schweigen), um ihre Macht und Einfluss nicht in Gefahr zu bringen. Dies kann aus methodischen Gründen problematisch sein, z. B. es kann die Durchführung von Experteninterviews erschweren, sogar verunmöglichen. Das mag bedeuten, dass die Erforschung dieser Thematik nur bedingt gerecht werden kann.

Diese drei Schwierigkeiten führen zu einem Widerspruch sodass diese Thematik sich einerseits konzeptionell und geographisch sehr weit ausdehnt, zugleich aber thematisch sehr eng und begrenzt bleibt.

- Zu den Limitationen gehört auch die „zeitliche Gültigkeit” des Themas. Migration ist ein sehr dynamisches Forschungsgebiet und ist deshalb permanent im Fluss. In diesem Forschungsbereich muss man entsprechend ständig „wach” sein, da schnell Ereignisse geschehen, sich gesetzliche Grundlagen rasch ändern und politische Pläne aufgrund von Konstellationsänderungen scheitern können. Damit war die Verfasserin dieser

Masterarbeit auch konfrontiert, als sie innerhalb von vier Monaten plötzlich gemerkt hat, dass erneut eine aktuellere Version einer Strategie erschienen war und dementsprechend Anpassungen in der Arbeit vorgenommen werden mussten. Ebenso grosse Schwierigkeiten kann diese Dynamik auch für die Staaten bzw. Verwaltungen selbst mit sich bringen, weil sie für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung eine hohe Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit erfordert.

- Gerade daraus ergibt sich eine weitere Schwierigkeit und zwar, dass die Migration riesige (globale) Ausmasse angenommen hat, obwohl deren Bekämpfung bzw. Verminderung durch die Nationalstaaten kaum möglich ist, da ihr Handeln eher eine Art Inkrementalismus (Schritt-für Schritt-Strategie) darstellt, anstatt ganzheitliche Lösungen zu bringen
- Bei der Analyse der bestehenden Strategien war es schwierig, Strategiepapiere zu finden, die die zwei grosse Gruppen (Wirtschafsmigranten vs. Flüchtlinge) separat thematisiert, obwohl diese Gruppen verschiedene soziale Ansprüche stellen, so dass eine isolierte Betrachtung bzw. Strategieerarbeitung sinnvoll wäre. Dies ist aus Verflechtungsgründen aber nicht einfach.

5.2 Ausblick für die zukünftige Forschung

Die Arbeit hat auch zum Ziel, einen Beitrag zur zukünftigen Forschung zu leisten, in dem sie aufzeigt, dass zwar bereits einiges an Daten und Instrumenten vorliegt, aber vieles durch die rasanten Veränderungen im Umfeld der Thematik nur schwer fassbar ist. Darüber hinaus bezweckt sie, Strategieplaner (seien es Staaten, Verwaltungen oder sonstige Organisationen) zu motivieren, sich strategischer mit Migration und ihrem Management zu befassen. Es wäre nach der hier erreichten Vorarbeit empfehlenswert, mehrere kleine Bereichsstrategien zu verschiedenen Aspekten der Migration, oder eine ganze umfassende Gesamtstrategie, welche alle Aspekte der Migration betrachtet, zu entwickeln. Beide Richtungen sind begrüssenswert, jedoch wäre die Schaffung einer einheitlichen Basis optimal. Diesbezüglich bemängelt werden kann beispielsweise im Fall von Schweiz, dass sie über keine umfassende Migrationsstrategie verfügt (im Gegensatz zu Ungarn). Zwar kann die grosse Zahl an Teilstrategien durchaus eine grössere Effektivität bezüglich der Implementierung in der Praxis erreichen, für den analytischen Zugang einer Migrationsforschung wäre aber die Vergleichbarkeit eine grosse Erleichterung.

Weiterhin wünscht sich die Verfasserin, dass die Forschung Konzepte erarbeiten könnte, welche die zukünftigen Entwicklungen und Migrationstendenzen besser vorhersagen könnten, um die Strategieentwicklung auch in der Politik präventiv ansetzen zu können.

5.3 Fazit

Im Nachhinein hat sich erwiesen, dass die vorgenommene Einschränkung der Zielsetzung dieser Arbeit problematisch ist, da das Phänomen der Migration und die damit verbundenen Migrationsströme nicht „bewältigt“ oder „beseitigt“ werden können[314]. Daher ist Beantwortung der Forschungsfrage 2 nur eine bedingte Antwort. Die Autorin hat erwartet, Strategien zu finden, welche sich mit der „Bekämpfung der Migrationsströme“ befassen. Stattdessen musste sie feststellen, dass es kein ausgearbeitetes strategische Konzept gibt, welches eine „Nullmigration“ zu erreichen sucht. Um das zu erreichen, müssten die Probleme dort behoben werden, wo die Migration entsteht: Ursachenbekämpfung statt Symptombekämpfung. Solange die Probleme also nicht angegangen werden und die Grenzen grundsätzlich offen sind, werden Menschen auswandern und an einem besseren Ort einwandern. Daher erscheint das Anstreben nach einer Nullmigrationspolitik als wenig praktikable Lösung.

[314] Es kann daran gearbeitet werden, die Situation stabil zu halten, aber Migration mit ihren positiven Effekten muss auch nicht endgültig behoben werden. (Siehe dazu: Fn. 9.)

6 Literaturverzeichnis

A. Literatur

Althaus, M., Geffken, M., & Rawe, S. (2005). *Handlexikon Public Affairs*. Lit.

Balthasar, A., Oetterli, M., Brunold, H., & Bruhin, E. (2011). *Strategieerarbeitung in sechs Schritten. Ein Leitfaden von Interface Politikstudien Forschung Beratung im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Evaluation und Forschung des Bundesamtes für Gesundheit. I. Version in der Erprobungsphase.* Interface Politikstudien Forschung Beratung.

Blum, S., & Schubert, K. (2011). *Politikfeldanalyse* (2. aktualisierte Auflage). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diekmann, A. (2016). *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*.

Faist, T., Fauser, M., Reisenauer, E., & Faist, T. (2014). *Das Transnationale in der Migration: Eine Einführung*. Beltz Juventa.

Galloway Ian D. (1990). Strategic Management in Public Sector Research Organisations: A Critical Review. *International Journal of Public Sector Management*, *3*(1). https://doi.org/10.1108/09513559010138316

Glaab, M. (2007). Politische Führung als strategischer Faktor. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *17*(2), 303–332. https://doi.org/10.5771/1430-6387-2007-2-303

Grunow, D. (2003). Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In D. Grunow (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse: Ein Studienbuch* (S. 15–59). Leske und Budrich.

Hladschik, P., Markom, C., Weinhäupl, H., & Zentrum Polis, P. L. in der S. (2013). *Flucht und Migration Begriffsklärungen, Migration als Normalität, die Geschichte des internationalen Flüchtlingsschutzes, Übungen für den Unterricht, Migration(en) im Schulbuch, Linktipps, Literatur, Materialien*. Zentrum Polis, Politik Lernen in der Schule.

Ingman, D., Kersten, J., & Brymer, T. (2002). Strategic Planning That Uses an Integrated Approach. *Public Management*, *84*, 16–18.

Jacobs, C. (2018). *Organisationsmanagement des öffentlichen Sektors. 8. Strategisches Management* [Vorlesung an der Universität Bern vom 31.10.2018].

Jahn, D. (2013). *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft* (2. Aufl). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jänicke, M. (1996). Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In M. Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung—Bilanz—Erfolgsbedingungen* (S. 9–28). Ed. Sigma.

Jann, W., & Wegrich, K. (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage, S. 97–132). Oldenbourg. https://doi.org/10.1515/9783110408072.97

Johnson, G., Angwin, D., Regnér, P., Scholes, K., & Whittington, R. (2016). *Strategisches Management: Eine Einführung* (10. akt.).

Juon, M. (2014). *Verwaltungseinheiten und Strategie. Eine vergleichende Analyse von Strategien als Instrument der Schweizerischen Bundesverwaltung* [Masterarbeit Public Management]. Universität Bern.

Kevenhörster, P. (2008). *Politikwissenschaft. Bd. 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik* (3. Aufl). Springer VS.

Königswieser, V. U. (o. J.). *Bereichsübergreifende Zusammenarbeit als Erfolgsfaktor für nachhaltige Veränderung*. 11.

Kröhnert, V. S. (2007). *Migration – eine Einführung*. 6.

Landolt, N. (2018). *Universitätsbibliothek Bern Strategie 2017-2020* [Gastvorlesung an der Universität Bern].

Lewis, J. (2016). *Structure follows strategy but culture eats strategy for breakfast*. https://www.linkedin.com/pulse/structure-follows-strategy-culture-eats-breakfas-james-lewis

Mintzberg, H. (1990). The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. *Stramanaj Strategic Management Journal*, *11*(3), 171–195.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. W., & Lampel, J. (2007). *Strategy Safari: Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Redline Wirtschaft.

Müller, D. (2010). *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen: Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*. Göttingen University Press. https://doi.org/10.17875/gup2010-299

Nordlicht Managment Consultants (Hrsg.). (2010). *Fallstricke und Anforderungen an ein strategisches Management*.

Pullen, W. (1994). Eyes on the Prize Strategy in Government Agencies. *Intl Jnl Public Sec Management International Journal of Public Sector Management*, *7*(1), 5–14.

Raschke, J. (2002). Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept. In F. Nullmeier & T. Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags: Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 207–241). Campus-Verl.

Raschke, J., & Tils, R. (2011). *Politik braucht Strategie - Taktik hat sie genug: Ein Kursbuch*. Campus-Verl.

Raschke, J., & Tils, R. (2013). *Politische Strategie: Eine Grundlegung* (2. Aufl. 2013). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Raschke, J., & Tils, R. (Hrsg.). (2010). *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds* (1. Aufl). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Leske und Budrich.

Schedler, K., & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen: Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Hans-Böckler-Stiftung.

Schneider, V., & Janning, F. (2006a). *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik* (1. Aufl). VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Schneider, V., & Janning, F. (2006b). *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schröder, P. (2000). *Politische Strategien* (1. Aufl). Nomos.

Siegel, J. P. (2019). Strategisches Management. In S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 1–12). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_30-1

Sohre, A. (2014). *Strategien in der Energie- und Klimapolitik: Bedingungen strategischer Steuerung der Energiewende in Deutschland und Grossbritannien*. Springer VS.

Steiner, R., & Ritz, A. (Hrsg.). (2012). *Personal führen und Organisationen gestalten: Festschrift für Norbert Thom* (1. Aufl). Haupt.

Tils, R. (2005). *Politische Strategieanalyse: Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tils, R. (2011). *Strategische Regierungssteuerung: Schröder und Blair im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Treibel, A. (1999). *Migration in modernen Gesellschaften: Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht* (2., neubearb. und erw. Auflage). Juventa.

Wechsler, B., & Backoff, R. W. (1986). Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. *Public Administration Review*, *46*(4), 321–327. JSTOR. https://doi.org/10.2307/976305

Wiesendahl, E. (2002). Die Strategiefähigkeit politischer Strategien. In F. Nullmeier & T. Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags: Strategiefähigkeit politischer Parteien* (S. 187–206). Campus-Verl.

Wiesendahl, E. (2010). Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. In J. Raschke & R. Tils (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds* (1. Aufl, S. 21–44). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Worrall, L., Collinge, C., & Bill, T. (1998). Managing strategy in local government. *International Journal of Public Sector Management*, *11*(6), 472–493. https://doi.org/10.1108/09513559810246354

B. Dokumente

„Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia. (2014). https://www.kormany.hu/download/e/a4/30000/Eg%C3%A9szs%C3%A9ges_Magyarorsz%C3%A1g_e%C3%BC_strat%C3%A9gia_.pdf

AG Integration (Hrsg.). (2015). *Migranten—Flüchtlinge—Zuwanderer. Glossar für die Stiftungsarbeit*. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0b82f038-744a-9729-3099-1720bffae019&groupId=269099

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öfffentlichen Institionen. (o. J.). *Leitfaden: Einfluss von Politik auf die strategische Steuerung öffentlicher Behörden*. https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Steuerung/1_einflu ss_von_politik_auf_die_strategische_steuerung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Belügyminisztérium. (2013b). *Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. Ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum*. http://belugyialapok.hu/alapok /sites/default/files/Migration Strategy Hungary.pdf

Belügyminisztérium. (2014). *The Migration Strategy and the seven-year strategic document related to Asylum and Migration Fund established by the European Union for the*

years 2014-20. http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/Migration Strategy Hungary.pdf

Belügyminisztérium. (2019). *Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2019-2021*. https://www.kormany.hu/download/6/eb/a1000/Magyarorsz%C3%A1gNemzetiIntegr%C3%A1ltHat%C3%A1rigazgat%C3%A1siStrat%C3%A9gi%C3%A1ja2019-2021.pdf

Bundesamt für Migration BFM (Hrsg.). (2014). *Aktionsplan „Integrierte Grenzverwaltung" 2014-2017*. BBL Bundespublikationen. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm_d.pdf

Bundesamt für Migration BFM, & Eidgenössisches Departement des Äusseren EDA. (2011). *Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (2011)* (S. 21). https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf

Bundesamt für Migration BFM. (2012). *Schlussbericht der Strategiegruppe „Integrierte Grenzverwaltung"*. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussber-ibm-2012-d.pdf

Eidgenössische Migrationskommission EKM. (2017). *Neustrukturierung des Asylbereichs. Empfehlungen*. https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_neustrukturierung_asyl_d.pdf

Fellhofer, L., Hefel, H., Emprechtinger, M., Schöffl, R., & Sowinetz, R. (2016). *Aufbrechen—Ankommen - Bleiben. Bildungsmaterial zu Flucht und Asyl* (UNHCR Österreich & Österreichischer Integrationsfonds ÖIF, Hrsg.; 4. akt. Aufl.). UNHCR. https://www.unhcr.org/dach/wp- content/uploads/sites/27/2017/02/AT_Aufbrechen_Ankommen_Bleiben_2017.pdf

Frey, K., Kehl, F., Prestel, P. V., Bernard, M., & Huesler, R. (2018). *Schlussbericht: Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung»* (S. 115). Staatssekretariat für Migration SEM. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussber-evaluation-ibm-d.pdf

Kommission der Europäischen Gemeinschaften. (2008). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union*. https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/DE/1-2008-69-DE-F1-1.Pdf

Österreichischer Integrationsfonds ÖIF (Hrsg.). (2016). *Flüchtlinge und Integration. Begriffe einfach erklärt*. https://www.bregenz.gv.at/fileadmin/user_upload/document/zusammen_leben/integration_und_migration/Fluechtlinge_und_Integration_Begriffe.pdf

Schröder, P. (2011). *Politische Strategien* (Friedrich-Naumann-Stiftung Für die Freiheit, Hrsg.; 2. Aufl.). Friedrich-Naumann-Stiftung Für die Freiheit. http://shop.freiheit.org/download/P2@287/11920/Peter_Schroeder_-_Politische_Strategien_1.pdf

Staatssekretariat für Migration SEM, & UNHCR Schweiz (Hrsg.). (2017). *Resettlement-Programm Schweiz*.

Staatssekretariat für Migration SEM. (2015, Oktober 19). *Warum Menschen migrieren*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/weltweite-migration.html

Staatssekretariat für Migration SEM. (2018, September 11). *Programme und Projekte von nationaler Bedeutung PPnB*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/ppnb.html

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019, November 27). *Integrierte Grenzverwaltung / Integrated Border Management (IBM)*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019a). *Das Dublin-Verfahren*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/dublin-verfahren.html

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019b). *Dublin-Verordnung*. https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/dublin.html

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019c). *Medienkonferenz vom 28. Februar 2019*. https://www.youtube.com/watch?v=p5F5UKwai0g

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019d). *Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027*. BBL, Vertrieb Bundspublikationen.

Staatssekretariat für Migration SEM. (2019e). *Behandlungsstrategie des SEM im Asylbereich*. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2019/2019-05-09/behandlungsstrategie-sem-2019-d.pdf

Swiss Federal Council, & Government of the Republic of Hungary (Hrsg.). (2016). *Annex 1: Conceptual Framework of the Swiss- Hungarian Cooperation Programme*. https://www.eda.admin.ch/dam/erweiterungsbeitrag/en/documents/Laender/Annex%201_Amend_Ungarn.pdf

Theobald, E. (2016). *PESTEL-Analyse. Die wichtigsten Einflussfaktoren der Makroumwelt*. Management Monitor. https://www.management-monitor.de/de/infothek/whitepaper_pestel_Analyse.pdf

UNHCR (Hrsg.). (2018). *Global Trends. Forced Displacement in 2017*. https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf

C. Online Quellen

Amnesty International Schweiz. (o. J.). *Flüchtlingsrecht*. Amnesty International Schweiz. Abgerufen 7. Oktober 2019, von https://www.amnesty.ch/de/themen/mensch en-rechte/zahlen-fakten-und-hintergruende/fluechtlingsrecht

Belügyminisztérium. (2013a). *A Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi támogatással megvalósuló projektjei*. https://bmprojektek.kormany.hu/hatasvizsgalato k-es-strategiak-elkeszitese-a-belugyiniszteriumban0117

Breuer, W., & Breuer, C. (2018, Februar 15). *Definition: Fristigkeit* [Text]. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/fristigkeit-33240/version-256767

Bundesamt für Gesundheit. (2018). *Programm Migration und Gesundheit 2002–2017*. https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitliche-chancengleichheit/programm-migration-und-gesundheit-2002-2017.html

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF (Hrsg.). (2016). *Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.html?nn=9121126

Eidgenössisches Departement des Äusseren EDA. (2018). *Bilaterales Rahmenabkommen mit Ungarn*. https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/laender/ungarn/bilaterales-rahmenabkommen-mit-ungarn.html

Europäisches Parlament. (2017a). *Schlagzeilen, Prioritäten, Migration: EU-Flüchtlingskrise. Zahlen und Fakten*. http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20170629STO78630/asyl-und-migration-zahlen-und-fakten

Europäisches Parlament. (2017b, Juni 21). *Bewältigung von Migrationsströmen*. Mulitmedia Centre. https://multimedia.europarl.europa.eu/de/managing-migration-flows_N01-PUB-170621-MIGR_ev

European Commission, & Directorate-General for Home Affairs. (2014). *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*. Publications Office.

European Commission. (2016). *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe* (S. 20) [Data set]. Koninklijke Brill NV. https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-4679-0058

Liste der Regierungssysteme nach Staat. (2019). In *Wikipedia*. https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Liste_der_Regierungssysteme_nach_Staat&oldid=192944497

Mauth, R. (2018, Dezember 28). *Strategiekommunikation*. business-wissen.de. https://www.business-wissen.de/hb/anforderungen-an-die-strategiekommunikation/

Mijnssen, I. (2019, November 3). Die verschämten Einwanderungsländer im Osten der Europäischen Union: Wieso Polen und Ungarn Hunderttausende von Ausländern willkommen heissen. *Neue Zürcher Zeitung*. https://www.nzz.ch/international/einwanderung-eu-polen-und-ungarn-wollen-keine-fluechtlinge-ld.1519228

Müller, R. (o. J.). *Kernelemente eines demokratischen Staats: Rechtsstaat*. Internationaler UNESCO Bildungsserver für Demokratie-, Friedens und Menschenrechtserziehung. Abgerufen 28. September 2019, von http://www.dadalos-d.org/demokratie_verstehen/rechtsstaat.htm

Schweizerische Evangelische Allianz SEA. (o. J.). *Was ist der Unterschied zwischen Migrant, Asylsuchender und Flüchtling? | Flüchtlingen helfen*. Abgerufen 21. Mai 2019, von https://www.xn--flchtlingen-helfen-n6b.ch/was-ist-der-unterschied-zwischen-migrant-asylsuchender-und-fluechtling

Schweizerische Flüchtlingshilfe. (o. J.). *Rechtsgrundlagen im Landesrecht*. Abgerufen 13. Januar 2020, von https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/rechtsgrundlagen/ch-asylgesetz.html

UNO Flüchtlingshilfe. (o. J.). *Flüchtlingszahlen: Flüchtlinge weltweit - Global Trends 2018*. Abgerufen 28. September 2019, von https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen/

D. Rechtsquellen

Schweiz

SR 0.101 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).

SR 0.142.30 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (mit Anhang)

SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999.

SR 142.20 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), (2019)

SR 142.204 Verordnung vom 15. August 2018 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), (2019)

SR 142.31 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), (2019),

Ungarn

1698/2013. (X. 4.). *Kormányhatározat a Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Mig-rációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiáról.*

1886/2016. (XII. 28.) Korm. Határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről.

301/2007. (XI. 9.) *Korm. Rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról.*

52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről.

2016. (XII. 28.) Korm. Határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről, o. J.

Gyvt (Gyermekvédelmi törvény). *1997. évi XXXI. Törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.*

Menedékjogi törvény. *2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról.*

Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. Ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.

7 Eigene (nicht professionelle Übersetzungen von ungarisch auf Deutsch

Ungarisch: Menedékjogi törvény. 2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról. Deutsch: Asylgesetz LXXX von 2007).

Ungarisch: 301/2007. (XI. 9.) Korm. Rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról. Deutsch: Regierungserlass über die Umsetzung des Asylgesetzes Nr. LXXX von 2007. 301/2007. (XI. 9.)

Ungarisch: 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet a menekültügy szervezeti rendszeréről. Deutsch: IRM-Verordnung über das Organisationssystem von Asyl. 52/2007. (XII. 11.).

Ungarisch: Gyvt (Gyermekvédelmi törvény). 1997. évi XXXI. Törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról. Deutsch: Gesetz Nr. XXXI. über den Schutz der Kinder und der Vormundschaftsverwaltung von 1997).

Ungarisch: Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia, 2014; 1886/2016. (XII. 28.) Korm. Határozat az „Egészséges Magyarország 2014-2020" Egészségügyi Ágazati Stratégia 2017-2018 évekre vonatkozó cselekvési tervéről, o. J.) Deutsch: „Gesundes Ungarn 2014-2020" Strategie für den Gesundheitssektor / Re-

gierungsbeschluss? über den Aktionsplan der Strategie für den Gesundheitssektor „gesundes Ungarn 2014-2020" für die Jahre 2017-2018.

Ungarisch: Magyarország nemzeti integrált határigazgatási stratégiája. Deutsch: Nationale integrierte Grenzverwaltungsstrategie von Ungarn

Ungarisch: Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. Ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. Deutsch: Die Migrationsstrategie und das siebenjährige Strategieplandokument mit Bezug auf den von der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 eingerichteten Asyl- und Migrationsfonds. Englisch: The Migration Strategy and the seven-year strategic document related to Asylum and Migration Fund established by the European Union for the years 2014-20.

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 14. Januar 2020

Einverständniserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 14. Januar 2020