



Auslegeordnung zu Asylverfahren und zum Wegweisungsvollzug im Ausland

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 23.4490, Caroni vom
22. Dezember 2023

Zusammenfassung

Auch wenn die bisherigen Externalisierungsvorhaben im Asylbereich auf europäischer Ebene entweder nie umgesetzt wurden oder nicht effizient waren, haben sich die entsprechenden Diskussionen und Bestrebungen in den letzten Jahren intensiviert. Am 28. Februar 2024 hat der Ständerat das Postulat von Ständerat Andrea Caroni «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» (23.4490) angenommen. Der Bundesrat seinerseits hatte dem Ständerat empfohlen, das Postulat anzunehmen. Der vorliegende Postulatsbericht nimmt nun eine Auslegeordnung der aktuellen Ansätze, insbesondere auf europäischer Ebene, zur Durchführung von Asylverfahren im Ausland und zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten vor und prüft deren Übertragbarkeit auf die Schweiz. Gemäss Postulat soll dabei der Gewährleistung der schweizerischen sowie europäischen Asylstandards besondere Beachtung geschenkt werden.

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass eine Verlagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug ins Ausland rechtlich möglich ist, jedoch mit erheblichen Hürden und Risiken verbunden wäre. Insbesondere die Sicherstellung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Standards, die hohen Anfangsinvestitionen sowie die langfristige Stabilität und Verlässlichkeit möglicher Partnerstaaten stellen hohe Anforderungen an die Umsetzung. Zudem könnte die Schweiz in eine starke Abhängigkeit eines Partnerstaats gelangen. Schliesslich gilt es das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten, obschon sich dieses vor einer konkreten Umsetzung nur schwer abschätzen lässt. Sollte die Schweiz ein Verlagerungsmodell in Erwägung ziehen, empfiehlt die Studie ein begrenztes Projekt in Kooperation mit anderen europäischen Staaten, und zwar im Bereich der Rückkehr. Zudem hält die Studie fest, dass Externalisierungsansätze das nationale Asylsystem nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können.

Angesichts der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verlagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Rückführung, sind andere Massnahmen für eine koordinierte und wirksame Migrationssteuerung umso wichtiger.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Bundesrat die Entwicklungen auf europäischer Ebene eng. Sollten sich Modelle abzeichnen, die in diesem Bereich unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Standards umgesetzt werden können, wird er eine Beteiligung daran mit europäischen Partnern oder eine eigene Umsetzung erneut prüfen. Dabei steht für den Bundesrat fest, dass eine Externalisierung unter Einhaltung der in der Studie genannten Anforderungen betreffend Rechtsstaatlichkeit, Nachhaltigkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis erfolgen müsste. Der Bundesrat weist darauf hin, dass solche Modelle nationale Systeme ergänzen, jedoch nicht ersetzen können. Zentral für eine wirksame Migrationssteuerung sind effiziente nationale Asyl- und Rückkehrsysteme. Zu diesem Zweck haben die zuständigen Schweizer Migrationsbehörden, also Bund, Kantone, Gemeinden und Städte, im November 2025 gemeinsam die Asylstrategie 2027 verabschiedet. Dabei haben die drei Staatsebenen ein politisches Mandat beschlossen, das festhält, in welchen Bereichen das Schweizer Asylsystem verbessert und weiterentwickelt werden soll. Auf europäischer Ebene wird der Bundesrat die Beteiligung am EU-Migrationsmanagement weiterführen und stärken, insbesondere mit der Umsetzung der von der Schweiz übernommenen Teile des EU-Migrations- und Asylpakts. Die Schweiz nutzt zudem weiterhin aktiv ihr mit der Schengen-Assoziierung verbundenes Mitspracherecht in der Visa- und Rückkehrpolitik sowie ihre Beteiligung an der Europäischen Asylagentur EUAA. Ebenso führt die

Schweiz ihre migrationsaussenpolitischen Massnahmen mit Drittstaaten fort. Die Schweizer Migrationsaussenpolitik hat sich bewährt, die Schweiz hat mit rund 70 Partnerstaaten Abkommen im Migrationsbereich abgeschlossen. Ausserdem zählt die Schweiz zu den vollzugsstärksten Staaten Europas. Der Bundesrat befürwortet eine Weiterführung der engen interdepartementalen Zusammenarbeit sowie der gezielten Mittelverwendung für migrationspolitisch relevante Länder und prüft die dafür zur Verfügung stehenden Mittel in regelmässigen Abständen. Der Auftrag des Bundesrats zur strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik behält hierbei eine wichtige Bedeutung und soll weiterhin umgesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage und Einleitung..... | 6 |
| 1.1 | Auftrag und Vorgehen | 6 |
| 1.2 | Politischer Kontext | 7 |
| 2 | Ergebnisse der externen Studie | 8 |
| 2.1 | Rechtlicher Rahmen | 8 |
| 2.2 | Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren..... | 10 |
| 2.3 | Ansätze zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten..... | 11 |
| 2.4 | Anforderungen an Auslagerungsmodelle | 12 |
| 2.5 | Handlungsoptionen der Schweiz gemäss Studie | 12 |
| 3 | Einschätzung des Bundesrats zu den Handlungsoptionen | 14 |
| 3.1 | Auslagerung von Asylverfahren | 14 |
| 3.2 | Wegweisungsvollzug in Drittstaaten | 14 |
| 3.3 | Alternative Pisten | 16 |
| 4 | Fazit | 20 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AMMR | EU-Asyl- und Migrationsmanagement Verordnung |
| APR | EU-Asylverfahrensverordnung |
| BAZG | Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit |
| BV | Bundesverfassung |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| EASO | Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen |
| ECOWAS | Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EKM | Eidgenössische Migrationskommission |
| EU | Europäische Union |
| EUA | Europäische Asyagentur |
| Frontex | Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache |
| GBP | Britische Pfund |
| GEAS | Gemeinsames Europäisches Asylsystem |
| IMZ | Interdepartementale Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit |
| IOM | Internationale Organisation für Migration |
| KKJPD | Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren |
| KOM | Europäische Kommission |
| MEG | Migration Experts Group |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SFH | Schweizerische Flüchtlingshilfe |
| SGV | Schweizerischer Gemeindeverband |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren |
| SSV | Schweizerischer Städteverband |
| UK | Vereinigtes Königreich |
| UNHCR | UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge |
| VKM | Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |

1 Ausgangslage und Einleitung

1.1 Auftrag und Vorgehen

Am 22. Dezember 2023 hat Ständerat Andrea Caroni das Postulat 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» eingereicht. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht eine Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland (insbesondere in Drittstaaten) zu machen. Die Analyse soll stets mit Blick auf die Gewährleistung der schweizerischen Standards erfolgen.»

Der Bundesrat nahm am 14. Februar 2024 wie folgt Stellung und beantragte die Annahme des Postulats:

Der Bundesrat hat zuletzt 2017 in Erfüllung des Postulats [15.3242](#) Pfister Gerhard «Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und "burden sharing"» einen Bericht zur Thematik vorgelegt, der im Wesentlichen zum Schluss kommt, dass eine Externalisierung der Verfahren aus rechtlichen, aber auch aus praktischen Gründen, nicht umsetzbar sei. Seither hat das Parlament die Haltung des Bundesrats mehrfach gestützt (u.a. Ablehnung der Motionen [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Fraktion SVP, [23.3950](#) Chiesa und zuletzt [23.3176](#) Müller Damian). Da die Thematik aber in verschiedenen Ländern intensiv diskutiert wird, ist der Bundesrat der Ansicht, dass es angezeigt ist, im Rahmen einer aktuellen Auslegeordnung die jüngeren Bestrebungen und Diskussionen auf europäischer Ebene darzulegen und die Vereinbarkeit mit schweizerischem Recht und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu prüfen.

Der Ständerat ist diesem Antrag am 28. Februar 2024 gefolgt.

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) erarbeitet. Zur Erfüllung des Postulats hat das SEM eine externe Studie ausgeschrieben und den Auftrag an die Migration Experts Group (MEG) vergeben. Konkret interessierte die Darlegung der aktuellen Ansätze von insbesondere europäischen Staaten im Bereich Auslagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug in Drittstaaten, sowie deren Kompatibilität mit nationalem und internationalem Recht. Anhand ausgewählter Beispiele sollte analysiert werden, ob und wie diese Ansätze in der Schweiz umgesetzt werden könnten. Zur Begleitung des Studienauftrags hat das SEM eine Begleitgruppe eingesetzt, in welcher das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) vertreten waren. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verzichtete auf eine Teilnahme.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden nach dem einleitenden Kapitel 1 zur politischen Ausgangslage die Hauptelemente der externen Studie zusammengefasst (Kapitel 2). Auf Grundlage der externen Studie nimmt der Bundesrat in Kapitel 3 eine Beurteilung der verschiedenen Handlungsoptionen im Bereich Auslagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug sowie möglicher alternativer Pisten vor. Zum Schluss zieht der Bundesrat Bilanz über die von ihm im Rahmen dieses Berichts zur Weiterverfolgung bestimmten Massnahmen (Kapitel 4).

1.2 Politischer Kontext

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik steht angesichts vielfältiger Krisenherde und der damit verbundenen gestiegenen Anzahl der Schutzbedürftigen vor grossen Herausforderungen. Mit der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts wurde eine grosse Reform beschlossen, die auch für die Schweiz Chancen mit sich bringt. Diese muss sich ab Mitte 2026 in der Praxis beweisen. Seit der Verabschiedung prägen so genannte «innovative Lösungen» die Diskussion auf EU-Ebene. Gemeint sind damit Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren und zur Überstellung abgewiesener Asylsuchender in Drittstaaten, zu denen sie keinen Bezug haben. Ziel dieser Ansätze ist es, Migrationsbewegungen zu steuern und nationale Asylsysteme zu entlasten. In der Praxis gab es bisher in einzelnen Staaten nationale Initiativen. So hat insbesondere Italien mit seinem «Italien-Albanien-Modell» versucht, ein Modell zu entwickeln, dessen praktische Umsetzung bisher aber scheiterte. Andere Ansätze sind bisher nicht über das Stadium von Konzepten und/oder Absichtserklärungen hinausgekommen. Ein Beispiel hierfür ist die Absichtserklärung zwischen den Niederlanden und Uganda für ein Transitzentrum vom September 2025. Ausserhalb der EU gab es eine Vereinbarung des Vereinigten Königreichs (UK) mit Ruanda, die aber nie umgesetzt wurde. Auch ein dänisches Vorhaben zu einer entsprechenden Kooperation mit Ruanda wurde nicht umgesetzt.

Die Thematik der Auslagerung von Asylverfahren bzw. der Wegweisung abgewiesener Asylsuchender in Drittstaaten war in den vergangenen Jahren auch in der Schweiz regelmässig Gegenstand von Medienberichten und parlamentarischen Vorstössen, die inhaltliche Parallelen zum vorliegenden Postulat aufweisen (u.a. die bereits genannten Motionen [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Fraktion SVP, [23.3950](#) Chiesa, [23.3176](#) Müller Damian und [23.4440](#) Gössi).

2 Ergebnisse der externen Studie

Die Migration Experts Group hat in ihrer Studie anhand von einschlägiger Literatur und Interviews mit Vertretungen von Regierungen und Expertinnen und Experten den rechtlichen Rahmen und die Eigenheiten sowie die Vor- und Nachteile verschiedener Externalisierungs-Ansätze analysiert und beurteilt. Als Fazit halten die Autoren folgendes fest:

Die Schweiz verfügt heute über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und irregulärer Migration weitgehend zu meistern vermögen. Externalisierungsansätze im Bereich Verfahren und Schutzgewährung und beim Wegweisungsvollzug erscheinen rechtlich und faktisch nicht als unmöglich, können aber keinen Ersatz für das heutige System bieten. Nach wie vor wird die Schweiz, wie auch die anderen Asylstaaten, Asylstrukturen benötigen und Einzelfallprüfungen durchführen müssen. Auslagerungen von Asylverfahren und Schutzgewährung oder die Einrichtung von *return hubs* könnten punktuell die Systeme entlasten, aber die Aufnahmestaaten nicht von der Aufgabe entheben, Schutz zu gewähren oder Wegweisungen zu vollziehen.

Im Einzelnen kommt die Studie dabei zu folgenden Ergebnissen:

2.1 Rechtlicher Rahmen

Eine Externalisierung von Asylverfahren oder der Wegweisungsvollzug in Drittstaaten sind rechtlich nicht unmöglich, bei der konkreten Ausgestaltung solcher Modelle sind jedoch strenge völkerrechtliche, menschenrechtliche und, soweit für die Schweiz verbindlich, europarechtliche Vorgaben zu beachten. Das Schweizer Recht müsste zur Verwirklichung solcher Modelle angepasst werden. Die Non-Refoulement-Bestimmungen in Art. 25 Abs. 2 und 3 der Schweizer Bundesverfassung (BV) sind dabei einzuhalten.

Beim Völkerrecht sind insbesondere die Non-Refoulement-Bestimmungen bedeutsam, die die direkte oder indirekte Zurückweisung einer Person in ein Land verbietet, in dem ihr Verfolgung oder Misshandlung droht. Das Non-Refoulement-Gebot gehört zum zwingenden Völkerrecht, wovon in keinem Fall abgewichen werden kann. Die Einhaltung muss zwingend vor einer Überstellung im Einzelfall geprüft werden.

Beim europäischen Recht müssen die EU-Mitgliedstaaten bei Externalisierungsvorhaben namentlich die Anforderungen aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und der Rückführungsrichtlinie¹ erfüllen. Für die Schweiz sind davon unter anderen die Dublin-² und die Rückkehr-Vorgaben³ verbindlich. Die Überlegungen zu Auslagerungs-Modellen sind in EU-Staaten bisher rechtlich vor allem an zwei Bestimmungen gescheitert: Einerseits am so genannten Verbindungskriterium im sicheren Drittstaats-Konzept in der Asylverfahrensrichtlinie⁴, resp. in Zukunft in der Asylverfahrensverordnung (APR)⁵. Die APR und das dort definierte Konzept der sicheren Drittstaaten sind für die Schweiz rechtlich nicht verbindlich; sie verfügt aber im nationalen Recht über ähnliche Regeln. Andererseits scheiterte die Umsetzung auch an der für die Schweiz verbindlichen Rückführungsrichtlinie, die keine Überstellung einer Person gegen ihren Willen in ein anderes als ihr Herkunftsland oder ein Transitland (letzteres gemäss gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen) zulässt. Aktuell sind Bestrebungen im Gange, diese beiden europäischen Rechtsgrundlagen zu ändern. Eine Mitte 2026 in Kraft tretende Änderung der APR sieht eine Abschaffung der Verbindung zu einem sicheren Drittstaat als zwingendes Kriterium vor. So soll in Zukunft der blosse Transit oder eine Vereinbarung mit einem sicheren Drittstaat ausreichen, um auf ein Asylgesuch nicht einzutreten und die Person in den sicheren Drittstaat zu überstellen, wo sie ein Asylverfahren durchlaufen könnte. Ein Vorschlag für eine neue Rückführungsverordnung sieht zudem die rechtliche Möglichkeit vor, Personen, die sich irregulär in der EU aufhalten und gegen die eine endgültige Rückkehrentscheidung ergangen ist, auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen in einen Drittstaat zu überführen, ohne dass die betroffene Person dem zustimmen muss. Rückkehrzentren im Ausland (so genannte *return hubs*) würden damit ermöglicht. Für diese neue Rückkehr-Verordnung hat sich der Rat der EU am 8. Dezember 2025 auf eine Position geeinigt. Aktuell wird der Vorschlag vom Europäischen Parlament verhandelt; die EU-Institutionen müssen sich auf eine gemeinsame Version einigen, bevor diese verabschiedet werden kann. Die neue Rückkehr-Verordnung wird eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellen und muss grundsätzlich von der Schweiz übernommen werden.

¹ Richtlinie 2008/115/EG

² Aktuell Dublin III-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 604/2013), in Zukunft Teile der Asyl- und Migrationsmanagement Verordnung (Verordnung (EU) 2024/1351, AMMR). Vgl. die Botschaft des Bundesrates, BBl 2025 1481.

³ Aktuell Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), in Zukunft voraussichtlich Rückführungsverordnung.

⁴ Richtlinie 2013/32/EU

⁵ Die Asylverfahrensverordnung (Verordnung (EU) 2024/1348), die als Teil des EU-Asyl- und Migrationspakts 2024 verabschiedet wurde, gibt Staaten die Möglichkeit, auf Asylgesuche nicht einzutreten, sofern die asylsuchende Person in einen sicheren Drittstaat überstellt werden kann. Eine Überstellung war bisher jedoch nur in Fällen zulässig, in denen eine sinnvolle Verbindung (*reasonable connection*) zwischen der asylsuchenden Person und dem Drittstaat besteht. Eine solche Verbindung besteht ins-

2.2 Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren

Die aktuell diskutierten Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren teilen die Autoren der externen Studie in unterschiedliche Typen ein. Diese sehen entweder die Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung (z.B. UK-Ruanda-Modell) oder nur die territoriale Auslagerung des Asylverfahrens (wie das Italien-Albanien-Modell) vor.

Die Vereinbarungen von April 2022 und Dezember 2023 zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda gelten als erstes konkretes Externalisierungs-Projekt in Europa (allerdings ausserhalb des EU-Rechts). Ruanda wäre für die Durchführung der Asylverfahren, und – je nach Ausgang – für den Schutz, respektive die Rückführung der Personen in ein Land, in dem sie aufenthaltsberechtigt sind, zuständig gewesen. Es wurde keine genaue Anzahl Personen festgelegt, die Ruanda aufnehmen würde. Nachdem das Projekt mehrmals von Gerichten gestoppt wurde, wurde es bei einem Regierungswechsel in UK beendet, ohne dass Personen transferiert worden sind. Mangels Umsetzung kann das Funktionieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nur teilweise beurteilt werden. Die Kosten sollen sich zwischen April 2022 bis Juni 2024 auf 715 Mio. GBP belaufen haben. Der Nutzen würde vom Ausmass des abschreckenden Effekts auf irreguläre Überfahrten nach UK abhängen, der wiederum durch die Anzahl der überführten Personen beeinflusst würde.

Italien hat im November 2023 mit Albanien eine Vereinbarung getroffen, wonach Italien auf eigene Kosten und unter eigener Verwaltung und Gerichtsbarkeit zwei Einrichtungen auf albanischem Staatsgebiet errichten kann, in denen es Asyl- und Rückkehrverfahren durchführt. Die Zentren sollten bis zu 3'000 Migrantinnen und Migranten gleichzeitig aufnehmen können, die von Schiffen der italienischen Küstenwache auf hoher See aufgegriffen werden. Nach Abschluss der Asylverfahren wären Personen, welchen Schutz gewährt wurde, in Italien aufgenommen worden. Bei negativem Entscheid sollte die Rückführung ins Heimatland direkt ab Albanien erfolgen. Sollte dies nicht möglich sein, wäre ebenfalls eine Überführung nach Italien nötig geworden. In den Zentren in Albanien hätten Grenzverfahren nach italienischem Recht durchgeführt werden sollen. Diese dürfen nur bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten angewendet werden. Eine Umsetzung des Modells wurde bislang aufgrund der Definition der sicheren Herkunftsländer durch italienische und europäische Gerichte gestoppt. Insgesamt wird der praktische Nutzen aber ohnehin als gering eingeschätzt. Es findet keine Übertragung von Verantwortung an einen Drittstaat statt. Die gleichen Verfahren könnten statt auf albanischem genauso auf italienischem Territorium stattfinden. Die fiktive Ausdehnung des italienischen Territoriums führt aber zu logistischen und rechtlichen Herausforderungen und zu Zusatzkosten.

Die Modelle Italien-Albanien, UK-Ruanda sowie weitere nur theoretisch angedachte Projekte wurden allesamt nicht, oder nicht in der angedachten Form, umgesetzt. Die Verfasser der Studie kommen zum Schluss, dass sie daher keine belastbaren Erkenntnisse hinsichtlich der Tauglichkeit dieser Modelle erlauben. Insgesamt sei aber klar, dass die Anforderungen hoch sind und eine Einzelfallprüfung vor der Überstellung nötig ist. Damit verlieren Auslagerungsmodelle einen Teil ihrer Wirksamkeit, da zunächst im Inland die Zulässigkeit eines Transfers im Einzelfall abgeklärt werden muss und eine Beschwerdemöglichkeit mit aufschiebender Wir-

besondere, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat (vgl. Erwägungsgrund 48 der Asylverfahrensverordnung). Ein kurzfristiger Transit reicht dafür aber nicht aus.

kung offenstehen muss. Zudem gibt es auch verbreitete Zweifel bezüglich operativer und praktischer Umsetzung, vor allem an der Existenz williger und geeigneter Staaten als Externalisierungspartner, die auch langfristig, über Regierungswechsel hinaus, zuverlässig zur Kooperation bereit sind. Teilweise (z.B. Modell Italien – Albanien) werden auch die hohen Kosten moniert, wobei das Kosten-Nutzen-Verhältnis gemäss der Studie davon abhängt, wie sich die Asylgesuchszahlen in der Folge entwickeln. Ob und wie stark diese zurückgehen, lässt sich vorab nicht abschätzen. Ein weiterer kontrovers diskutierter Punkt betrifft die Anzahl Personen, die in Drittstaaten überführt werden könnten. Argumentiert wird etwa, dass erst bei einer grösseren Zahl von Transfers eine tatsächliche Wirkung auf die irreguläre Migration zu erwarten wäre. Gleichzeitig gehen Praktikerinnen und Praktiker nicht davon aus, dass allfällige Partnerstaaten bereit wären, grosse Personenvolumen zu akzeptieren.

Es ist zu beachten, dass auch das Dublin-System ein Externalisierungssystem ist, da Asylgesuche in einem anderen Dublin-Staat statt in der Schweiz geprüft werden. Die Umsetzung ist insofern erleichtert, als dieses auf Staaten beschränkt ist, die ein gemeinsames Verständnis und teilweise einen gemeinsamen Rechtsrahmen in Bezug auf den Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen entwickelt haben. Dennoch zeigt auch dieses System auf, dass sich teilweise Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergeben und die Verlagerung der Zuständigkeit im Einzelfall überprüft werden muss. Es liegt auf der Hand, dass diese Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit aussereuropäischen Staaten mit grosser Wahrscheinlichkeit noch stärker zum Ausdruck kommen würden.

2.3 Ansätze zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten

Gemäss der Studie sind die rechtlichen Hürden niedriger, wenn es nur um den Vollzug der Wegweisung via einen Drittstaat geht, da ein Schutzbedarf im nationalen Asylverfahren bereits geprüft und verneint wurde. Eine Beurteilung der praktischen Funktionsweise ist nicht möglich, da es hierfür keine erprobten Modelle gibt. Aktuell werden diese Modelle in der EU unter der Bezeichnung return hubs diskutiert. Diese sollen es ermöglichen, abgelehnte Asylsuchende, die nicht in ihren Heimatstaat zurückgeführt werden können, in einen anderen Staat zu überführen, der sich bereit erklärt hat, diese Personen langfristig aufzunehmen. Alternativ soll der andere Staat die Drittstaatsangehörigen aufnehmen, bis eine Rückkehr in das Heimatland oder in ein anderes Land, in das die Person freiwillig zurückkehren möchte, möglich ist. Offen bleibt, ob es sich dabei um offene oder geschlossene Zentren handelt und was im Fall einer Nichtrücknahme durch den Herkunftsstaat geschieht. Im Vorschlag der KOM für eine neue Rückkehr-Verordnung von März 2025 wurde vorgeschlagen, return hubs rechtlich zu ermöglichen; die praktische Ausgestaltung würde jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen. Rechtliche Voraussetzung ist laut KOM-Vorschlag eine Vereinbarung mit einem Drittstaat, der die einschlägigen menschen- und völkerrechtlichen Standards einhält. Bis diese Rechtsgrundlage verabschiedet und in Kraft gesetzt wird, könnte noch einige Zeit verstreichen. Die grösste Herausforderung bei der Umsetzung dürfte das Finden eines Staates sein, der sich als return hub anbietet und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Geographische Aspekte dürften hierbei eine wichtige Rolle spielen, da primär ermöglicht werden soll, dass die transferierten Personen in ihren Heimatstaat zurückkehren können.

Nicht für ausgeschlossen hält die Studie Abkommen mit einem Drittstaat, der sich bereit erklären würde, im Einzelfall Personen aufzunehmen, die nicht in ihre Heimat zurückgeführt werden können, an deren Wegweisung die Schweiz aber erhebliche staatspolitische Interessen hat. Mit der in Entstehung begriffenen europäischen Rückkehr-Verordnung könnte dies in Zukunft grundsätzlich rechtlich möglich sein. Aufgrund hoher Kosten und Aufwand eignet sich dieses Vorgehen nur für Einzelfälle.

In der Schweizer Debatte wurden auch schon Transitabkommen nach dem Vorbild eines Transitabkommens zwischen der Schweiz und Senegal aus dem Jahr 2003 genannt. Dieses Abkommen wurde damals weder ratifiziert noch umgesetzt. Gemäss der Studie kann dieses Abkommen nicht als Modell für das Konzept der *return hubs* dienen, da es mit seinen kurzen Fristen und der Pflicht zur Rückübernahme durch die Schweiz bei Scheitern der Durchbeförderung einen wesentlich anderen Charakter aufwies. Es könne insbesondere keine Wirkung entfalten, wenn der Heimatstaat der Rückkehrpflichtigen die unfreiwillige Rückkehr seiner Staatsangehörigen kategorisch ablehnt, wie dies beispielsweise bei Eritrea der Fall ist.

2.4 Anforderungen an Auslagerungsmodelle

Die Studie kommt zum Schluss, dass jede konkrete Planung von Auslagerungen von Verfahren und/oder Schutzgewährung und von Wegweisungen verschiedenen Anforderungen genügen muss: Das betreffende Modell müsste rechtlich abgesichert und belastbar sein und berücksichtigen, dass es immer einer Einzelfallprüfung der Rechtmässigkeit einer Überstellung in einen Drittstaat bedürfen wird. Damit Auslagerungsprojekte zu einer wirksamen Entlastung des nationalen Asylsystems beitragen können und angesichts der häufig hohen Anfangsinvestitionen, müssten sie auf einen langen Zeithorizont angelegt sein. Eine solche Nachhaltigkeit und Langfristigkeit würde stabile Beziehungen zwischen dem auslagernden Staat und dem Zielstaat der Auslagerung voraussetzen. Damit nicht bei einem Regierungswechsel ein Projektabbruch erfolgt, wäre ein breiter Konsens von Regierung und Bevölkerung beider Staaten über ein solches Modell nötig. So hat beispielsweise in Senegal der öffentliche Druck zum Rückzug der Regierung vom Transitabkommen mit der Schweiz geführt. Auch in UK hat der Regierungswechsel nach den Wahlen im Sommer 2024 den Abbruch des Projekts mit Ruanda besiegelt. Ein besonderes Augenmerk ist dem Risiko zu widmen, dass die Schweiz sich durch die Auslagerungspolitik in starke Abhängigkeit oder gar Erpressbarkeit begeben würde. Die Auswahl von Partnerstaaten der Verlagerungspolitik müsste mit der schweizerischen Aussenpolitik kohärent sein, namentlich mit den Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit und der *good governance*. Ein Abschreckungseffekt mit blosser Verlagerung auf andere europäische Staaten müsste durch ein koordiniertes Vorgehen verhindert werden. Schliesslich wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Auge zu behalten, auch wenn sich die Effekte von Auslagerungen im Vorherein nur schwerlich abschätzen lassen. Mittel- und langfristig könnte eine Auslagerung zu Einsparungen führen, wenn die irreguläre Migration dadurch signifikant reduziert werden könnte. Dies konnte indes mangels Umsetzung solcher Projekte bisher nicht nachgewiesen werden. Eine signifikante Reduktion der irregulären Migration ist zudem nur zu erwarten, wenn eine hohe Zahl an Überstellungen erfolgt. Bei den aktuell verfolgten Modellen ist dies nicht realistisch. Bei der Auswahl potenzieller Partnerstaaten – mit Vorteil Staaten, mit welchen die Schweiz bereits vertiefte Beziehungen hat – wären auch geografische Aspekte zu berücksichtigen, wobei die Wahl der Region je nach Modell unterschiedlich ausfallen könnte.

2.5 Handlungsoptionen der Schweiz gemäss Studie

Die Studie widmet sich zum Schluss den konkreten Handlungsoptionen, welche sich für die Schweiz ergeben, sollte eine Verlagerung von Asylverfahren bzw. des Wegweisungsvollzugs weiterverfolgt werden. In diesem Fall wird empfohlen – auch aus Gründen eines sorgsamsten Umgangs mit öffentlichen Mitteln – eine solche Kooperation mit einem im Umfang begrenzten Projekt zu testen, am ehesten im Bereich *return hub* für Fälle von schwer vollziehbaren Wegweisungen. In diesem Fall wären Koalitionen mit gleichgesinnten Staaten anzustreben. Auch für ein im Umfang begrenztes Projekt müssten zudem die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Im Allgemeinen zeigt sich für die Schweiz eine besondere Herausforderung für die Externalisierung von Asyl und Rückkehr: Sie kann viele der Gegenleistungen, welche einen Drittstaat zur Kooperation bewegen könnten, nicht anbieten (namentlich Unterstützung beim

EU-Beitritt oder bei der Schengen-Visa-Liberalisierung), oder zeigte sich in verschiedenen Bereichen aufgrund innenpolitischer Erwägungen bisher sehr zurückhaltend (z.B. Schaffung legaler Zugangswege via Öffnung des Arbeitsmarktes, zusätzliche Resettlement-Programme). Die Schweiz könnte indessen beispielweise Angebote machen im Bereich der Migrationszusammenarbeit, bei der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Visapolitik bei langfristigen Visa, und bei beschränkten Zulassungen zum Arbeitsmarkt für vorübergehende Aufenthalte. Klar ist: Ohne starken Hebel liesse sich eine Kooperation kaum erreichen.

Angesichts der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verlagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Rückführung, sind andere Massnahmen für eine koordinierte und wirksame Migrationssteuerung umso wichtiger. Im Fokus stehen die Prävention und Eindämmung der irregulären Migration und von Sekundärwanderungen, wobei es um ein Bündel von Massnahmen geht, welches europäische, migrationsausserpolitische und innenpolitische Handlungsfelder umfasst. Auf europäischer Ebene spielen die Massnahmen des EU-Migrations- und Asylpakts eine bedeutende Rolle bei der Verbesserung des Migrationsmanagements. Die Schweiz könnte sich mit einem Ausbau finanzieller, personeller und logistischer Mittel stärker engagieren, z.B. bei den EU-Agenturen (Frontex, EUAA). Schliesslich können auch neue oder verstärkte migrationsausserpolitische Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten Lösungsansätze zur Verringerung des Migrationsdrucks auf die Schengen-Ausgangsgrenze bieten. Dies mittels einer noch stärkeren Fokussierung auf die für die Schweiz relevanten Migrationsrouten und Herkunftsregionen und eines stärkeren auch finanziellen Engagements im Bereich Prävention und Eindämmung der irregulären Migration und der Sekundärmigration. Zu prüfen sind bei allen Optionen der Ausbau der Ressourcen für die Migrationsausserpolitik sowie grundsätzlich ein vermehrtes Zusammengehen mit anderen gleichgesinnten europäischen Staaten. Innenpolitisch geht es v.a. um rasche Verfahren, und einen konsequenten Vollzug von Rückführungen.

Als Fazit halten die Autoren folgendes fest: Die Schweiz verfügt heute über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und irregulärer Migration weitgehend zu meistern vermögen. Externalisierungsansätze im Bereich Verfahren und Schutzgewährung und beim Wegweisungsvollzug erscheinen rechtlich und faktisch nicht als unmöglich, können aber keinen Ersatz für das heutige System bieten. Nach wie vor wird die Schweiz, wie auch die anderen Asylstaaten, Asylstrukturen benötigen und Einzelfallprüfungen durchführen müssen. Auslagerungen von Asylverfahren und Schutzgewährung oder die Einrichtung von *return hubs* könnten punktuell die Systeme entlasten, aber die Aufnahmestaaten nicht von der Aufgabe entheben, Schutz zu gewähren oder Wegweisungen zu vollziehen.

3 Einschätzung des Bundesrats zu den Handlungsoptionen

3.1 Auslagerung von Asylverfahren

Die vorstehenden Ausführungen zu den Erkenntnissen aus der Studie der Migration Experts Group machen deutlich, dass die Verlagerung von Asylverfahren zwar nicht unmöglich, jedoch mit erheblichen Hindernissen und schwer zu erfüllenden Bedingungen verbunden ist. Die rechtlichen und praktischen Hürden zur Auslagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten sind wohl etwas tiefer als die Anforderungen für die Verlagerung von Asylverfahren. Dies weil die Schutzbedürftigkeit zum Zeitpunkt des Wegweisungsvollzugs bereits verneint wurde. In jedem Fall wäre eine Einzelfallprüfung vor Überstellung nötig. Diese muss im Inland durchgeführt werden und anfechtbar sein. Vor einem Transfer muss also der Rechtsweg abgewartet werden, was zu erheblichen Verzögerungen führen würde. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang an die teilweise auftretenden Herausforderungen im Dublin-System. Würde ein solches System auf aussereuropäische Staaten ausgedehnt, mit denen kein gemeinsamer Rechtsrahmen und keine grundsätzliche Übereinstimmung über den Umgang mit Asylsuchenden besteht, dürften die Herausforderungen und Risiken ungleich höher sein.

Im Bereich der Verlagerung von Asylverfahren will der Bundesrat die Entwicklungen auf europäischer Ebene eng verfolgen. Können Verlagerungsmodelle erfolgreich und unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere was den Schutz und die Grundrechte der transferierten Personen anbelangt, umgesetzt werden, so wäre eine Beteiligung oder eine eigene Umsetzung zu prüfen.

Dabei steht für den Bundesrat fest, dass bei der allfälligen Konzeption eines Verlagerungsmodells die in der Studie definierten Anforderungen (s. Kapitel 2.4 des vorliegenden Berichts) sorgfältig überprüft werden müssen. Nebst der Einhaltung sämtlicher rechtlicher Rahmenbedingungen muss auch dem Kosten-Nutzen-Verhältnis Beachtung geschenkt werden. Wie in der Studie der Migration Experts Group dargelegt, sind Verlagerungsmodelle oftmals mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden. Die Wirtschaftlichkeit eines solchen Modells kann damit nur erreicht werden, wenn ein langer Zeithorizont gegeben ist. Hierfür braucht es nicht nur eine langfristige Verpflichtung der Schweiz, sondern auch des Partnerstaates. Diese wäre allerdings z.B. bei Regierungswechseln erheblich gefährdet. Gleichzeitig besteht aus Sicht des Bundesrats im Rahmen solcher Vereinbarungen mit Drittstaaten das Risiko von Abhängigkeiten oder gar Erpressbarkeit, was unbedingt zu vermeiden wäre. Die Gegenleistungen, die bislang im Rahmen solcher Modelle erbracht wurden, gehen mutmasslich weit über migrationsspezifische Themen hinaus. Das aktuelle Modell der Migrationspartnerschaften, die derzeit umfassendste Form der Migrationszusammenarbeit der Schweiz mit Drittstaaten, ist damit nur bedingt vergleichbar. Die Schweiz verfügt zudem zwar über weiterführende Möglichkeiten im Bereich der wirtschaftlichen und Entwicklungszusammenarbeit sowie in begrenztem Rahmen in der Visapolitik oder bei den legalen Zugangswegen, ist im Vergleich zu anderen Staaten jedoch in ihrem Handlungsspielraum beschränkt.

3.2 Wegweisungsvollzug in Drittstaaten

Im Bereich des Wegweisungsvollzugs von Personen ohne Aufenthaltsrecht in Drittstaaten laufen unter dem Namen *return hubs* derzeit verschiedene Überlegungen auf europäischer Ebene und in einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz verfolgt die Diskussionen zur Schaffung einer neuen Rückkehr-Verordnung, die als Schengen-Weiterentwicklung auch für die Schweiz verbindlich wäre, eng. Sie beteiligt sich aktiv auf technischer und politischer Ebene an den Diskussionen auf EU-Ebene sowie an vorgängigen Absprachen mit gleichgesinnten Staaten. Diese Verordnung wird voraussichtlich, wenn sie dereinst in Kraft tritt, auch die rechtliche

Grundlage für *return hubs* schaffen.⁶ Auf dieser Basis könnten einzelne oder Koalitionen von EU-Staaten die Realisierung von *return hub*-Projekten in Angriff nehmen. Eine Realisierung von gemeinsamen EU-*return hubs* wird zwar rechtlich wohl nicht ausgeschlossen sein, zum jetzigen Zeitpunkt verfolgt die EU-Kommission jedoch noch keine konkreten Ansätze.

Da es noch keine konkreten Modelle und somit auch keine praktischen Erfahrungen damit gibt, ist eine Beurteilung zur Funktionsweise und Wirkung solcher *return hubs* bislang kaum möglich. Klar ist hingegen, dass nicht alle Konstellationen geeignet sind. Beispielsweise können Transitabkommen nach dem Muster des (nicht umgesetzten) Abkommens zwischen der Schweiz und Senegal aus dem Jahr 2003 keine Wirkung entfalten, wenn der Herkunftsstaat sich kategorisch weigert, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen. Dies trifft gemäss der Studie z.B. auf Eritrea zu, das Gegenstand der Mo. Gössi [23.4440](#) ist.

Angesichts der laufenden Entwicklungen auf europäischer Ebene zu *return hubs* und der damit verbundenen offenen Fragen will der Bundesrat allfällige entstehende Projekte europäischer Staaten oder der EU weiterhin eng verfolgen. Falls andere Staaten Modelle zur Verlagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten rechtskonform und zielführend umsetzen können, will der Bundesrat eine Beteiligung in Kooperation mit gleichgesinnten Staaten oder ein eigenes Projekt prüfen. Für den Bundesrat steht fest, dass – analog zur möglichen Verlagerung von Asylverfahren – auch eine allfällige Verlagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten nur unter Einhaltung der von der Migration Experts Group in der Studie genannten Anforderungen (s. Kapitel 2.4 des vorliegenden Berichts) erfolgen soll, insbesondere der rechtlichen Rahmenbedingungen, des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Nachhaltigkeit.

Gleichzeitig erachtet es der Bundesrat als wichtig, dass die Schweiz im Rahmen der Beratungen zur EU-Rückkehr-Verordnung die Schaffung einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage für *return hubs* unterstützt. Dies ermöglicht es der Schweiz einerseits, sich diese Option offen zu halten, stellt aber andererseits auch sicher, dass alle EU-Staaten gewisse Rahmenbedingungen bei der Realisierung von *return hubs* einhalten müssen. Die neue Rückkehr-Verordnung dürfte den Staaten auch in anderen Punkten neuen Spielraum geben, den die Schweiz – wo zweckmässig – konsequent nutzen sollte. So könnte beispielsweise die Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden in Drittländer, in denen sie gestützt auf eine Personenfreizügigkeit über ein Aufenthaltsrecht verfügen, auch gegen den Willen der ausreisepflichtigen Person, möglich werden.⁷ Dennoch muss auch hier die Zustimmung des Aufnahmestaats vorhanden sein. Die Anforderungen hierbei dürften aber geringer sein als bei *return hubs* und diese Möglichkeit könnte auch nur für einzelne Fälle zur Anwendung kommen.

⁶ Die vorgeschlagene Verordnung soll dereinst die heutige Rückführungsrichtlinie ersetzen. Die *return hubs* sind nur einer von vielen darin geregelten Bereiche.

⁷ Dies ist bspw. innerhalb der Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) der Fall. Eine Person würde also nicht in ihr Heimatland zurückgeführt, sondern bspw. in ein Nachbarland, in dem sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ein Freizügigkeitsrecht hat. Dies wird bereits heute gelegentlich gemacht, bedarf aber nach heutiger Rechtslage der Zustimmung der rückzuführenden Person.

Auch wenn Verlagerungsmodelle in der Zukunft erfolgreich umgesetzt werden sollten, weist der Bundesrat darauf hin, dass sämtliche Verlagerungsmodelle, sowohl im Bereich Asylverfahren als auch im Bereich Wegweisungsvollzug, nationale Systeme bestenfalls ergänzen, jedoch keinen Ersatz darstellen können.

3.3 Alternative Pisten

Innenpolitische Massnahmen

Der Bundesrat betrachtet das nationale Asyl- und Rückkehrsystem als Schlüsselement einer guten Migrationssteuerung. Dies umfasst rasche und rechtsstaatliche Verfahren, eine effektive Integration, sowie einen konsequenten Vollzug. Diese Ziele hat die Schweiz bereits mit der Neustrukturierung des Asylbereichs von 2019 verfolgt. Die Neustrukturierung hat sich grundsätzlich bewährt, fünf Jahre nach der Asylgesetzrevision sollen aber die strategischen Ziele überprüft und neue Handlungsoptionen im Asylbereich entwickelt werden. Das EJPD hat zu diesem Zweck die Asylstrategie 2027 in Auftrag gegeben. Am 28. November 2025 wurde die Asylstrategie 2027 – bestehend aus einer externen Analyse des Schweizer Asylsystems, einer politischen Synthese der drei Staatsebenen sowie einem politischen Mandat mit strategischen Stossrichtungen – von den Vertretenden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten verabschiedet. In der Umsetzungsphase fokussiert das Projekt auf die Entwicklung von Massnahmen in sieben definierten Handlungsfeldern:

- Asylverfahren
- Internationale Zusammenarbeit und Verpflichtungen
- Unterbringung, Infrastruktur und Personal
- Schutzstatus S
- Irreguläre Migration, Sicherheit und Wegweisungsvollzug
- Integration
- Zusammenarbeit, Kommunikation, Steuerung und Evaluation

Mit der Verabschiedung der Projektergebnisse aus der ersten Phase startet die zweite Phase: In dieser werden die strategischen Stossrichtungen konkretisiert und es werden Massnahmen entwickelt. Die drei Staatsebenen ziehen Ende 2026 Bilanz über den Zwischenstand der Arbeiten.

Der Bundesrat wurde zudem mit Annahme der Motion [23.3082](#) Salzmann damit beauftragt, dem Parlament ein Konzept vorzulegen, wie die Zahl der Ausreisen in den kommenden Jahren deutlich erhöht werden kann. Im Rahmen der Arbeiten am geforderten Konzept prüft der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen daher verschiedene Massnahmen, um den Wegweisungsvollzug in der Schweiz weiter zu optimieren. Die Veröffentlichung des Konzepts erfolgt voraussichtlich im Laufe des Jahres 2026.

Europäische Massnahmen

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass migrationspolitische Ziele nicht im Alleingang durch die Schweiz zu erreichen sind. Er unterstützt deshalb die Weiterführung und Verstärkung der Beteiligung der Schweiz am europäischen Migrationsmanagement. Die Schweiz ist durch ihre Schengen-/Dublin-Assoziierung bereits an EU-Massnahmen zum Migrationsmanagement beteiligt. Der EU-Migrations- und Asylpakt, der eine umfassende Neuausrichtung des Migrationsmanagements der EU darstellt, wird Mitte 2026 in Kraft treten. Die Schweiz übernimmt die Teile, die Schengen/Dublin-Weiterentwicklungen darstellen. Der Bundesrat erachtet es als im Interesse der Schweiz, die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts auch darüber hinaus

zu unterstützen, dies auch im Hinblick auf die Prävention und Eindämmung der Sekundärmigration. Dafür hat das Parlament die Möglichkeit einer Beteiligung am – für die Schweiz nicht verpflichtenden – Solidaritätsmechanismus im Gesetz vorgesehen und den Grundsatzentscheid des Bundesrats damit gestützt.⁸ Dies unter Berücksichtigung der gesamteuropäischen und nationalen Asylsorge und unter der Bedingung, dass das Dublin-System im Wesentlichen für die Schweiz funktioniert. Zudem wird das Parlament über allfällige weitere Gesetzesanpassungen und eine Vereinbarung mit der EU abstimmen, die notwendig sind für eine Beteiligung.

Die Schweiz beteiligt sich zudem seit 2016 am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das 2022 in die Europäische Asylagentur (EUAA) überführt wurde und seither über ein erweitertes Aufgabengebiet und zusätzliche Befugnisse verfügt. Der Bundesrat hat entschieden, dass die Beteiligung der Schweiz an der neuen Agentur weitergeführt werden soll. Verhandlungen über eine entsprechende Vereinbarung sind aktuell im Gange. Eine Hauptaufgabe der EUAA ist die Unterstützung von Mitgliedsstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonders starkem Druck ausgesetzt sind. Die Schweiz hat sich bisher mit Expertenentsendungen an solchen Unterstützungseinsätzen beteiligt. Solche Einsätze sind weiterzuführen, auch wenn die Schweiz auch in Zukunft mit grösstmöglicher Flexibilität über diese Entsendungen entscheiden können möchte. Ein gutes Funktionieren des europäischen Asylsystems und ein effizientes Migrationsmanagement in allen Dublin-Staaten liegen im Interesse der Schweiz, weil dadurch ein effizientes Funktionieren des Dublin-Systems und eine entsprechende Entlastung der nationalen Asylsysteme ermöglicht wird.

Weiter beteiligt sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung seit 2011 an Frontex. Die nationale Koordinationsstelle für Frontex liegt beim Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). In diesem Rahmen beteiligt sich die Schweiz durch Beitragszahlungen und die Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und Grenzschutzexperten für Einsätze zum Schutz der Schengen-Aussengrenzen. Im Rückkehrbereich ist das SEM zuständig für die Zusammenarbeit mit Frontex. Bereits in den letzten Jahren wurde die Schweiz im Bereich Rückkehr verstärkt von Frontex unterstützt. Neben der Teilnahme an sogenannten Sammelflügen für Rückführungen werden mittlerweile u.a. auch Flüge für freiwillige Ausreisen von Frontex finanziert und die Schweiz macht Gebrauch von Rückkehrhilfeangeboten von Frontex. Dank der Unterstützung von Frontex konnte die Schweiz im Jahr 2024 somit insgesamt rund CHF 2,3 Mio. und im Jahr 2025 rund CHF 3,0 Mio. einsparen. Der Bundesrat befürwortet eine verstärkte Zusammenarbeit und Nutzung des Frontex-Angebots im Bereich Rückkehr durch die Schweiz, wobei die genauen Massnahmen durch das SEM zu prüfen sind, beispielsweise die Nutzung von Frontex-Flügen oder die vermehrte Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten. Zu berücksichtigen ist, dass die EU-Kommission für Herbst 2026 eine punktuelle Revision der Frontex-Verordnung vorbereitet. Dabei soll das Mandat von Frontex im Hinblick

⁸ Bundesbeschluss v. 26. September 2025 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands); BBI 2025 2902.

auf die wachsenden Herausforderungen im Bereich des Grenzmanagements und der Rückkehr weiterentwickelt werden. Die Schweiz wird sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung an den Beratungen beteiligen.

Weiter beteiligt sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung auch am EU-Fonds, mit dem Schengen-Staaten, die hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, solidarisch unterstützt werden.⁹

Die Schweiz nutzt zudem aktiv ihr mit der Schengen-Assoziierung verbundenes Mitspracherecht (*decision shaping*) in der Visa- und Rückkehrpolitik. Sie unterstützt beispielsweise die konsequente Anwendung der Schengen-Instrumente zur Verbesserung der Rückkehrzusammenarbeit mit Herkunftsstaaten über den Art. 25a Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex) (bei visumpflichtigen Staaten) oder den Visasuspendierungs-Mechanismus nach Art. 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 (bei visumsbefreiten Staaten).

Migrationsaussenpolitische Massnahmen mit Drittstaaten

Des Weiteren hebt die Studie verschiedene Massnahmen zur Stärkung der migrationsaussenpolitischen Zusammenarbeit der Schweiz mit Dritt- und Herkunftsstaaten hervor. Betreffend die Interdepartementale Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) weist der Bundesrat darauf hin, dass die Ämter des EJPD, des EDA und des WBF seit Februar 2011 den Auftrag haben, ihre aussenpolitischen Tätigkeiten im Migrationsbereich zu koordinieren mit dem Ziel, die Kohärenz der Aussenpolitik zu Migrationsfragen sicherzustellen. Nebst bilateralen Treffen mit Drittstaaten umfasst dies unter anderem die systematische Koordination von gezielten Projekten zur Prävention und Eindämmung der irregulären Migration, zum Schutz von Geflüchteten und zur Unterstützung nachhaltiger Lösungen für Zwangsvertreibungen. Die Umsetzung solcher Projekte wird durch die für die Migrationsaussenpolitik bereitgestellten finanziellen Mittel ermöglicht. Diese Projekte werden aus den Mitteln der zuständigen Ämter finanziert. Die Studie stellt fest, dass die im Rahmen der IMZ beim SEM, der DEZA und dem SECO verfügbaren Mittel, Instrumente und Massnahmen noch gezielter eingesetzt und fokussiert werden könnten. Der Bundesrat will den Einsatz der finanziellen Mittel innerhalb der IMZ-Struktur regelmässig prüfen und wo nötig noch gezielter und kohärenter verwenden.

Durch eine Priorisierung bestimmter Mittel auf Länder von migrationspolitischem Interesse, beispielsweise in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten, die gezielte Umsetzung von Massnahmen vor Ort sowie den vermehrten Abschluss von Migrationsabkommen kann die Schweiz ihre migrationspolitischen Interessen wirkungsvoll verfolgen. Die Schweiz wird ihre migrationsaussenpolitischen Tätigkeiten im Rahmen der IMZ-Struktur weiterhin eng koordinieren, um die Wirksamkeit und Kohärenz der Massnahmen weiter zu erhöhen.

Weiter verdeutlicht die Studie die wichtige Rolle der Migrationsaussenpolitik und deren Potential bei der Bewältigung der Herausforderungen im Migrationsbereich. Dabei wird ersichtlich, dass andere Länder, namentlich Dänemark und Schweden, substanziell grössere Finanzmittel als die Schweiz für die Migrationsaussenpolitik einsetzen. Im aktuellen Kontext des anhaltend hohen Migrationsdrucks und der grossen Herausforderungen im Asylbereich wird der Bundesrat die für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung gestellten Mittel regelmässig prüfen. Der

⁹ Aktuell ist dies das Instrument für finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI).

Auslegeordnung zu Asylverfahren und zum Wegweisungsvollzug im Ausland

Bundesrat wird zudem den Gesamtregierungsansatz und die Umsetzung der strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik weiterführen.

4 Fazit

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Basis einer erfolgreichen Migrationssteuerung effiziente nationale Asylverfahren und eine rasche Rückkehr von nicht schutzbedürftigen Personen in ihr Heimatland ist. Diese Ziele sollen auf nationaler Ebene konsequent weiterverfolgt werden. Die Schweiz steht hier im europäischen Vergleich gut da, unter anderem dank der Asylgesetzrevision von 2019 und der konsequenten Rückkehrpolitik, die mit einer hohen Rückkehrate einhergeht. Um Optimierungsbedarf zu erkennen und konsequent anzugehen, hat das EJPD gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) die Asylstrategie 2027 erarbeitet. Weiter prüft der Bund zurzeit im Rahmen der Motion Salzmann [23.3082](#) gemeinsam mit den Kantonen verschiedene Massnahmen, um den Wegweisungsvollzug weiter zu optimieren. Da aber migrationspolitische Ziele nicht im Alleingang durch die Schweiz zu erreichen sind, unterstützt der Bundesrat die Weiterführung und Verstärkung der Beteiligung der Schweiz am europäischen Migrationsmanagement.

Die Ansätze zur Auslagerung von Aufgaben im Asylbereich, sei es die Externalisierung von Asylverfahren oder der Wegweisungsvollzug in Drittstaaten, stellen keine umfassenden Lösungen für die zukünftigen Herausforderungen im Migrationsbereich dar. Auch wenn sie rechtlich und praktisch nicht unmöglich scheinen, bestehen grosse Hürden, weswegen bisher kaum ein Projekt erfolgreich umgesetzt wurde. Bisher sind diese Instrumente weitgehend unerprobt und ihr potenzieller Beitrag zur Entlastung des Asylsystems ist unklar. Die bisher angedachten Modelle umfassen eine relativ geringe Anzahl an möglichen Überstellungen in einen Drittstaat. Der auslagernde Staat muss weiterhin Asylstrukturen aufrechterhalten und Einzelfallprüfungen durchführen. Auch angesichts möglicher Regierungswechsel in Partnerstaaten mit entsprechenden Auswirkungen auf eine Auslagerungs-Kooperation, darf eine Auslagerung nicht zu einem unverzichtbaren Standbein des Asylsystems werden. Das Risiko, sich in eine Abhängigkeit von einem Partnerstaat zu begeben, ist sorgfältig abzuwägen. Diese Modelle können daher keine nationalen Verfahren ersetzen, sondern diese bestenfalls ergänzen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die hohen finanziellen und personellen Anfangsinvestitionen.

Der Bundesrat will die Entwicklungen auf europäischer Ebene weiterhin eng verfolgen. Sollte sich auf europäischer Ebene abzeichnen, dass ein Externalisierungsprojekt rechtskonform, operativ praktikabel und wirksam umgesetzt werden kann, würde die Schweiz die Beteiligung an einem solchen Modell erneut prüfen.

Als alternative Massnahme zur besseren Steuerung der Migration, inklusive Prävention irregulärer Migration und zur Förderung der Rückkehr nicht schutzbedürftiger Personen, soll die Zusammenarbeit mit der EU intensiviert werden. Zudem sollen mit den migrationsaussenpolitischen Instrumenten der Schweiz die Situation in Herkunfts- und Transitstaaten verbessert werden. Dabei werden die für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung stehenden Mittel in regelmässigen Abständen überprüft.