

Stellungnahme : Zweideutigkeit im schweizerischen Nord-Süd-Diskurs

Christoph Wehrli



Electronic version

URL: <http://sjep.revues.org/350>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et
du développement

Printed version

Date of publication: 1 décembre 2008

Number of pages: 229-234

ISBN: 978-2-940415-08-3

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Christoph Wehrli, « Stellungnahme : Zweideutigkeit im schweizerischen Nord-Süd-Diskurs », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], Band 27, Nr. 2 | 2008, Online erschienen am: 31 Mai 2010, aufgerufen am 01 Oktober 2016. URL : <http://sjep.revues.org/350>

The text is a facsimile of the print edition.

© The Graduate Institute

Stellungnahme

Zweideutigkeit im schweizerischen Nord-Süd-Diskurs

Christoph Wehrli*

Rund 1700 Asylsuchende aus Sri Lanka lebten in der Schweiz, als die von sechs Hilfswerken beauftragte „Projektgruppe Tamilen“ im November 1984 Vorschläge für eine neue, umfassende Flüchtlingspolitik publizierte¹: Zu einer „differenzierten Kombination von liberaler Asylpolitik, Entwicklungspolitik und Aussenpolitik“ zählte sie die Einführung eines (temporären) „kleinen Asyls“, eine Vorbereitung auf die Rückkehr („Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz“) und Beiträge zur Konfliktlösung in Sri Lanka. Ausserdem sollte überprüft werden, welchen Einfluss die Entwicklungszusammenarbeit auf den Konflikt habe und ob sie den Bevölkerungsgruppen in ausgewogener Weise zugute komme.

Unterdessen ist von den Ideen, die in jenem Bericht und anderswo aufgetaucht waren, einiges realisiert worden: Die vorläufige Aufnahme wurde zu einem häufig verliehenen Status mit theoretisch unbeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt, und für Kriegsflüchtlinge kennt das Gesetz zudem die – bisher nicht angewandte – Kategorie der Schutzbedürftigen. Die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe (mit Schwerpunkt im Heimatland) gehört, namentlich im Fall von Kosovo, zu den flüchtlingspolitischen Erfolgen, und in der Aussenpolitik hat die

Friedensförderung einen eigenen Rahmenkredit und spezielle Strukturen erhalten.

Umfassender Ansatz (nur) für Gewaltflüchtlinge

Dies alles betrifft Menschen, die vor allem einer Situation allgemeiner Gewalt entflohen sind, weniger hingegen die irregulären Migranten mit „wirtschaftlichen“ Motiven. Welche Rolle die Entwicklungspolitik in dieser zweiten Hinsicht spielen soll, ist heute immer noch relativ unklar. Zwar tritt man von „weltoffener“ Seite her der Polemik gegen „Asylmissbrauch“ entgegen, indem man um Verständnis für „Armutflüchtlinge“ wirbt. Man legt dem Publikum den Schluss nahe, es sei eben die Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken, wenn es unerwünscht sei, dass die Menschen aus dem Süden sich individuell im Norden eine Perspektive suchen. Aber man ist an zuständiger Stelle vorsichtig mit konkreten Aussagen, Zielsetzungen und Erfolgsmeldungen. Selbst Hilfswerke, die sich selber sowohl um Migration als auch um Entwicklung kümmern, trennen die Bereiche voneinander.

Der Bund verfolgt zwar seit einigen Jahren das Konzept der Migrationspartnerschaften, die unter anderem kurz- und längerfristige

* Inland-Redaktor bei der *Neuen Zürcher Zeitung* (NZZ).

¹ Die Belege bzw. Verweise sollen der Illustration dienen und nicht den Anschein einer systematischen Abstützung dieser Ausführungen erwecken.

Projektgruppe „Tamilen“ im Auftrag von Brot für Brüder, Caritas Schweiz, Fastenopfer, Heks, Helvetas, Swissaid, *Auf der Suche nach der Zukunft: Tamilische Flüchtlinge aus Sri Lanka: Analysen und Handlungsvorschläge*, November 1984.

Prävention umfassen (und insofern keinen treffenden Namen haben). Damit wird nicht zuletzt der fragwürdigen Forderung, Entwicklungshilfe bzw. ihr Entzug sei als Druckmittel für die Rückübernahme irregulärer Migranten einzusetzen, eine Alternative entgegengestellt. In der bisherigen Praxis steht aber eben die Rückkehr (und Nicht-Wiederauswanderung) ehemaliger Asylsuchender im Zentrum, und Priorität hat vorderhand der Westbalkan, also keine Region des Südens. Die „Strukturhilfe“ (zu unterscheiden von den klassischen DEZA- und SECO-Programmen) wird vom Bundesamt für Migration finanziert – was seinerzeit (1996, nach dem Ende des Bosnien-Kriegs) ihren Durchbruch ermöglichte, aber auch eine gewisse Trennung von der Domäne der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit markiert.

Die DEZA selber setzt sich seit wenigen Jahren wieder intensiver mit Migrationsfragen auseinander. Dem Jahresprogramm des Bereichs „Themen und Fachwissen“ nach zu schliessen, stehen aber spezielle Aspekte wie die Geldüberweisungen einerseits, die Bekämpfung des Menschenhandels andererseits im Vordergrund². Es mag symptomatisch sein, dass die DEZA an der Migrations-tagung der Politischen Abteilung IV am 30. Oktober 2007 kaum in Erscheinung trat. Ob die laufende Reorganisation und Neuausrichtung der DEZA dem Thema mehr Gewicht verschaffen wird, ist ungewiss. In den vor dem Parlament liegenden Botschaften über neue Rahmenkredite für DEZA und SECO war nichts angekündigt.

Ein unerfülltes Versprechen

Blicken wir nochmals zurück: In seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik begründete der Bundesrat 1991 unter anderem das „Drei-Kreise-Modell“ für die Zulassungspolitik³. Angestrebt (und weitgehend realisiert) wurde bekanntlich eine Öffnung gegenüber der EU einerseits, eine selektive, mehr oder weniger restriktive Zulassung aus anderen Ländern. Im Kapitel über die internationale Dimension wird die Absicht erklärt, sowohl auf politische als auch auf wirtschaftliche Migrationsursachen einzuwirken, unter anderem durch „quantitative und qualitative Verstärkung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie der Finanzhilfe unter vermehrter Berücksichtigung jener Länder, aus denen sich als Folge eines zu starken Bevölkerungswachstums und damit zusammenhängender Krisen Auswanderungs- und Fluchtbewegungen abzeichnen“. Offenkundig sollten in dieser Gesamtbetrachtung Komponenten der globalen Solidarität ein gewisses Gegengewicht zu Elementen der nationalen Interessenpolitik bilden.

In den Botschaften über die Entwicklungszusammenarbeit (DEZA-Rahmenkredite) wird die Migration zwar immer wieder erwähnt,⁴ 1994 zum Beispiel zweimal in einem besonderen Abschnitt. 1990 war sogar angekündigt worden, es sei vorgesehen, die Entwicklungszusammenarbeit „in Regionen, die von Abwanderung aus wirtschaftlichen Motiven betroffen sind, zu verstärken“ und namentlich in der Osttürkei eine Art Pilotprojekt im Hinblick auf eine multilaterale Aktion durch-

² Fachsektion Konfliktprävention und Transformation, DEZA, *Bereich Themen und Fachwissen: Jahresprogramm 2008*. Zur Integration von Migrationsaspekten in Entwicklungsprojekte u.a.: Schweizerisches Rotes Kreuz (Hg.), *Migration – ein Beitrag zur Entwicklung?*, Zürich, Schweizerisches Rotes Kreuz, 2007, S. 67f. Zu den Migrationspartnerschaften u.a.: Interdepartementale Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR), *Beitrag der ILR zu Migrationspartnerschaften Schweiz-Westbalkan: Strategiepapier 2007–2009 Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Serbien*, Bern, Bundesamt für Migration; DEZA, 2007.

³ *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik* vom 15. Mai 1991, Nr. 91.036, speziell S. 22.

⁴ Botschaften über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 21. Februar 1990 (bes. S. 54 und 62), 20. April 1994 (S. 27 und 49) und 7. Dezember 1998 (S. 22 und 77).

zuführen. Aber daraus ist offenbar nichts geworden. Der Hinweis auf allfällige migrationsmindernde Wirkungen erfolgreicher Entwicklungsprogramme wird meistens sogleich relativiert. Auf der Seite der Entwicklungspolitik ist man von dem Zusammenhang offenkundig weniger überzeugt als auf der Seite der Migrationspolitik.

Entwicklungspolitisch unkorrekt?

Welches sind die Argumente und die Gründe für die zögernde oder zweideutige Haltung gegenüber der Vorbeugung gegen Migration, und ist an ihnen wirklich nicht zu rütteln?

Allgemeine Angst vor zu hohen Erwartungen

Von einer Migrationsprävention durch Entwicklungshilfe dürfe man sich „keine Illusionen machen“, lautet eine typische Wendung.⁵ Die Ursachen von Migration sind in der Tat komplex, teils politisch, teils ökonomisch, teils sozial und teils historisch-kulturell bedingt (so traf die nach 1989 befürchtete Masse von armen Russen im Westen nicht ein – es kamen eher wenige Reiche). Eine Verbesserung der Lebensbedingungen kann allenfalls erst die Möglichkeit und Motivation zur Auswanderung schaffen. Die Bedingungen in einer ganzen Region zu ändern, würde die Kräfte der Schweiz übersteigen, heisst es schliesslich.

So berechtigt die Warnung ist – auch andere Entwicklungsziele wie wirtschaftliches Wachstum, Demokratisierung und ökologisches Gleichgewicht sind ambitiös und mit bilateralen Massnahmen nur teilweise zu erreichen. Dennoch arbeitet man darauf hin, während man sich offenbar scheut, das Thema Migration explizit und konkret anzugehen.

Sorge um die Priorität der Armutsbekämpfung

Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt gemäss Gesetz „in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen“⁶, also – dies das Argument – nicht jene Kreise, aus denen die meisten Migranten kommen.

Der Hinweis, die Auswanderer stammten aus *relativ* gutgestellten Schichten, ist wohl zu generell. Er mag zum Beispiel für Lateinamerikaner zutreffen, die als Sans-Papiers in der Schweiz leben. Aber die Westafrikaner, die den Weg durch die Sahara und die Risiken einer Bootsfahrt nach Europa auf sich nehmen, zeugen doch wohl von Nöten, an denen die Entwicklungspolitik nicht vorbeisehen kann. Ohnehin ist die Konzentration der Hilfe auf die „Ärmeren“ nie absolut verstanden worden – man denke an die Entwicklungszusammenarbeit des SECO. Sofern Befürchtungen um eine Umlagerung des Budgets eine Rolle spielen, kann man sich an den Vorschlag der „Erklärung von Bern“ erinnern, für vorbeugende Massnahmen gegen Flucht und Migration einen zusätzlichen Rahmenkredit einzurichten.⁷ Eine separate Finanzierung allfälliger zusätzlicher Aufwendungen erscheint allerdings insofern fragwürdig, als solche Massnahmen in Entwicklungsprogramme zu integrieren wären.

Distanzierung vom „innenpolitischen“ Asylproblem

Es scheinen denn auch allgemeinere politische Hemmungen mitzuspielen, wenn die Entwicklungszusammenarbeit ihre „eigenen“ Ziele verteidigt. Eine Instrumentalisierung für kurzfristige nationale Interessen wurde stets abgelehnt. Die asylpolitischen Probleme der Schweiz, welche die Diskussion auslösten,

⁵ Z.B. Botschaft 1990, S. 54.

⁶ Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, Art. 5.

⁷ „Flüchtlinge fallen nicht vom Himmel“, *EvB-Magazin*, Nr. 3, 1999.

gewissermassen mit dem Entwicklungsbudget zu lösen, galt als unwürdig. „Anwälte“ des Südens wollten sich wohl nicht verdächtig machen, den Anhängern einer restriktiven Asylpolitik zuzudienen. Parlamentarische Vorstösse⁸ dürften Ende der 1980er Jahre zwar zu der erwähnten Ankündigung⁹ geführt haben, aber den Motiven nach verdächtig und daher nicht nachhaltig wirksam gewesen sein. Fast zwei Jahrzehnte später (ein zufälliges Beispiel) sprach der damalige DEZA-Chef Walter Fust zwar von Beiträgen der Entwicklungszusammenarbeit zur Verringerung des Migrationsdrucks, hob aber die „globale Aufgabe“ seiner Direktion von den „nationalen Interessen“ und „innenpolitischen Problemen“ des Migrationsbereichs ab.¹⁰

In der Tat könnte sich die Entwicklungszusammenarbeit weder einfach auf die für die Schweiz jeweils relevanten Auswanderungsregionen ausrichten noch baldige Erfolge versprechen. Aber das wohlverstandene Eigeninteresse des Nordens oder der Schweiz wird in anderer Beziehung – Sicherheit, Umwelt, Handel – stets als Argument bemüht. Dabei wird durchaus akzeptiert, dass der Nutzen nur langfristig zu erwarten ist und sich auf viele Länder – ob Geber oder nicht – verteilen dürfte. Der Internationalität der Migrationsprobleme ist man sich heute allgemein bewusst. Aber selbstverständlich dürfte die nationale Öffentlichkeit Nachweise der Wirkung einer migrationspolitisch bewussten Entwicklungshilfe verlangen und so für einen Politikbereich, der ohnehin gelegentlich in der Defensive zu sein scheint, einen zusätzlichen Erfolgsdruck erzeugen.

Positive Sicht der Migration

Migrationsprävention – der Begriff der Vorbeugung kann unerwünschte Assoziationen

mit Katastrophen, Krankheiten oder anderen Übeln wecken – wird wohl auch *an sich* in Zweifel gezogen. Migration hat es immer gegeben und wird es immer geben, lautet die unwiderlegbare Feststellung. Migration gehört zur individuellen Freiheit. Dabei ist Auswanderung als Recht international anerkannt¹¹, wenn auch nicht überall durchgesetzt, während Einwanderung national oder EU-weit geregelt, aber mindestens Thema von Liberalisierungsdiskussionen ist. Damit ist aber die Frage noch nicht beantwortet, inwiefern Migration für eine Gesellschaft von gutem sei. Nicht zuletzt um einen Gegenakzent zu Tendenzen der Abschottung und Fremdenfeindlichkeit zu setzen, wird im internationalen Diskurs (Berner Initiative, Global Commission on international Migration, 2005) die Win-Win-Situation hervorgehoben: Die Einwanderungsländer erhalten offenkundig benötigte Arbeitskräfte, die Auswanderungsländer gewinnen Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Bevölkerung, profitieren von Geldüberweisungen und von der beruflichen Erfahrung von Rückkehrern.

Dabei wird einiges ausgeblendet oder beschönigt. So entlasten bei einer Süd-Nord-Migration ärmere Länder reichere von Erziehungs- und Ausbildungskosten, im Fall einer späteren Rückkehr auch von der Altersbetreuung. Die Auswanderung junger Männer oder Frauen kann die Strategie einer (Gross-)Familie zur Einkommensbeschaffung sein; gleichzeitig werden Familien dadurch getrennt und Kinder teilweise Verwandten oder sich selber überlassen. Das dürfte für die sozialen Strukturen nicht ohne Folgen bleiben. Remittances sind eine Überlebenshilfe; aber sie bedeuten Abhängigkeit vom Wohlwollen einzelner Verwandter. Es erstaunt, dass das Volumen stets mit dem der Entwicklungshilfe verglichen wird,

⁸ Speziell Postulat von Nationalrat Ernst Mühelmann (FDP) Nr. 88.829.

⁹ Siehe Fussnote 4.

¹⁰ Referat an einer Tagung des Schweizerischen Roten Kreuzes am 30. November 2006 in Bern, NZZ, 1. Dezember 2006.

¹¹ Beispiele (aus Nepal, Burkina Faso und Bolivien) wurden etwa an der Jahreskonferenz für Entwicklungszusammenarbeit am 2. 9. 1999 über Armut und Migration präsentiert.

obschon es sich im einen Fall vor allem um Mittel für den privaten Konsum, im anderen um Investitionen in öffentliche Güter handelt. Es ist durchaus zu vermuten, dass verbreitete „Renten“-Einkommen, zusammen mit der Abwesenheit junger, wohl überdurchschnittlich initiativer Erwerbstätiger die eigenständige Entwicklung einer Region ungünstig beeinflusst. Kosovo könnte ein Beispiel sein.

Das Drängen vieler Regierungen von Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit auf Öffnung des europäischen oder schweizerischen Arbeitsmarkts wäre demnach zwar als grundsätzliches Aufbegehren gegen den Ausschluss verständlich, an sich aber eher kurzfristig. Und eine Lockerung der schweizerischen Zulassungsregeln (der Beschränkung auf besonders qualifizierte Personen) würde die Rosinenpickerei zwar relativieren, aber nicht automatisch einen Entwicklungsbeitrag leisten. Für befristete Weiterbildungsaufenthalte und Stages gelten diese Bedenken natürlich nicht. Doch die Schweiz hat einige Erfahrungen gemacht, die Zweifel wecken, ob ein Regime temporärer oder zirkulärer Migration in grösserem Massstab funktionieren würde: Saisoniers stiegen beruflich und rechtlich auf (die Herkunftsländer drängten auf Besserstellung), abgewiesene Asylsuchende können sich der Ausreise entziehen (2007 waren die Aufenthaltserlaubnisse infolge von Heirat zahlreicher als die Asylgewährungen), und die hohe Zahl der Sans-Papiers zeigt, dass aus einem befristeten Aufenthalt oft ein permanenter wird und Beschränkungen nicht konsequent gegen die Interessen der Betroffenen und der Arbeitgeber durchgesetzt werden.

An Grundsätzen rütteln

Die Scheu der Entwicklungsfachleute vor dem Thema „Bekämpfung von Ursachen der Migration“ dürfte also nur teilweise berech-

tigt sein. Es wird ja auch durchaus darauf hingewiesen, dass eines der wichtigsten Aktivitätsfelder, die Förderung der ländlichen Entwicklung einschliesslich der Institutionen, dazu beitragen könne, die interne Abwanderung, die der internationalen oft vorangeht, zu einzudämmen, auch etwa auf saisonale Bewegungen oder auf nähere Ziele zu begrenzen. Sollte, im Zeitalter der vielfältigen Wirkungsmessung, eine Art regionale Migrationsbilanz nicht ein wichtiger zusammenfassender Indikator erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit sein? Deren Ziel müsste es, vielleicht etwas zu simpel gesagt, doch sein, dass die Menschen mit ihren Lebensumständen und damit auch ihrem Lebensumfeld einigermaßen zufrieden sind. Das soll nicht absolute Stabilität bedeuten, sondern die Entwicklung regionaler Zentren und eine gewisse Mobilität der Arbeitskräfte einschliessen. Um dieses Ziel konsequenter, explizit und überprüfbar zu verfolgen, müssten einige mehr oder weniger eherne Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit überdacht werden:

1. Während die DEZA und das SECO heute Sektorpolitiken verfolgen und die Zahl der Sektoren pro Land beschränken, wäre eher ein regionaler Ansatz¹² erforderlich. Die primäre Verantwortung läge natürlich weiterhin auf der Seite des Partnerlands, und eine Abstimmung mit anderen Gebern wäre notwendig.

2. Die „Grundbedürfnisse“ umfassen nach heutigem Verständnis vor allem materielle, physische und rationale Elemente. Von Kultur und Religion, die in der menschlichen Existenz eine erhebliche Rolle spielen, lassen besonders staatliche Agenturen die Hände. Kultur und Religion sollten aber nicht als Luxus, Aberglaube oder Folklore beargwöhnt, sondern, so heikel dies ist, in die Entwicklungskonzepte einbezogen und gefördert werden.

¹² Das Integrierte Hügelentwicklungsprogramm in Nepal sorgte in den 1980er Jahren wegen einer gewissen Selbstüberforderung für Kritik. Das sollte aber nicht generell gegen den Ansatz sprechen.

3. Eine fast „maoistische“ Optik spielt auch bei der Konzentration auf die Armen und der Erwartung einer Entwicklung „von unten“. In der schweizerischen Politik für den Eigenbedarf denkt man weniger egalitär. Zu einer funktionierenden Gesellschaft gehört jedenfalls auch eine Mittelschicht¹³ (ein allerdings schillerndes Wort). Auch sie könnte, speziell

angesichts des drohenden Brain Drain – gestärkt und, „responsibilisiert“, in Pflicht genommen werden.

Diese Anregungen sind, was man unausgereift nennt. Für eine erneute Debatte dürfte aber auch mit Blick auf die „Klimaflüchtlinge“ die Zeit reif sein.

¹³ Vgl. Verena Müller Tobler, „Flüchtlingshilfe und ungleiche Entwicklung“, *Reformatio*, Nr. 6, 1987, S. 427.