

Forum suisse pour l'étude des migrations

Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Migration

Ein Bericht zuhanden der
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

von

Andreas Wimmer

Arbeitspapiere des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
1995

Im Auftrag der
DEH
Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten
Bern

Arbeitspapiere
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autor: Andreas Wimmer

Auftraggeber: Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe,
Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Bern

Alle Rechte vorbehalten
© 1995 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Rue des Terreaux 1
CH - 2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20
Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: secretariat.fsm@unine.ch

Homepage: <http://www.unine.ch/fsm/>

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verfasst. Er stellt keine wissenschaftlich unabhängige Studie dar, sondern ein Argumentarium zur Untermauerung der Position der DEH.

Die gegenwärtige Strategie schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit zielt darauf ab, die ärmsten Bevölkerungsgruppen und Länder der Welt in ihrem Bemühen um nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Die humanitäre Hilfe kommt den Opfern von Naturkatastrophen und Bürgerkriegen zugute und umfasst die Betreuung von Flüchtlingen in der Herkunftsregion. In jüngster Zeit wurde die Forderung laut, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf das Ziel der Migrationsprävention hin umzuorientieren. Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe warnt aufgrund bisheriger Erfahrungen davor, die Möglichkeiten kurzfristig wirksamer Migrationsprävention zu überschätzen. Denn Entwicklung führt zunächst einmal dazu, dass mehr junge Menschen zur internationalen Migration bereit und fähig sind. Sofort eine genügend grosse Nachfrage nach Arbeitskräften in den Herkunftsländern zu schaffen würde Mittel erfordern, welche weit über das bisherige Entwicklungsengagement der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft hinausgingen. Die vollständige Ausrichtung der humanitären Hilfe auf die Migrationsprävention bedingte einen Verzicht auf den Grundsatz der Unparteilichkeit, wie er der schweizerischen Tradition humanitären Engagements entspricht. Eine erfolgreiche Integration und Unterstützung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeländern ist zudem von der Kooperationsbereitschaft der Behörden abhängig. Die DEH teilt jedoch die Auffassung, dass eine verbesserte Koordination schweizerischer Aussen-, Wirtschafts- und Flüchtlingspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe langfristig zur Verringerung des Migrationsdruckes beitragen kann.

1 Einleitung: der politische Kontext

Die Schweiz ist wie andere europäische Länder in jüngster Zeit zum Ziel neuer Formen der Einwanderung geworden. Die Arbeitsmigration aus Südeuropa wurde durch die sogenannte Asylmigration auch aus aussereuropäischen Ländern ergänzt, d.h. durch den Zustrom von Menschen, welche aus wirtschaftlichen Motiven über den Asylweg in die Industrieländer zu gelangen versuchen. Dank mehrerer rechtlicher und administrativer Restrukturierungen ist das Asylverfahren effizienter geworden. Die Probleme haben sich jedoch in den Vollzug verlagert: Ein grosser Teil der abgewiesenen Asylbewerber bleibt ohne rechtliche Absicherung in der Schweiz. Mit der Aufnahme von Vertriebenen aus Bürgerkriegsgebieten, sogenannten Gewaltflüchtlingen, hat die Zahl der nicht aus EU-Ländern stammenden Ausländer weiter zugenommen. Die Kosten der fürsorgerischen Betreuung der Zuwanderer steigen Jahr für Jahr und betragen inzwischen über 800 Millionen Franken.

In der Folge dieser Entwicklungen hat sich der politische Druck verstärkt, mehr dafür zu tun, um die Ursachen der neuen Einwanderung zu bekämpfen. Das Postulat Mühlemann vom 6.12.1988 sowie die Motion Stamm vom 24.3.1995 zielen beide darauf ab, die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe konsequent auf die Ursprungsländer

der Migranten und Gewaltflüchtlinge auszurichten. Das Postulat Mühlemann verlangt eine Abklärung darüber, wie durch gezielte Entwicklungshilfe für die Osttürkei die Auswanderung in die Schweiz gebremst werden könnte und plädierte für die betreute Rückführung von türkischen Asylbewerbern. Die Motion Stamm fordert eine kombinierte Strategie: Die Zuwendungen an Asylbewerber und vorübergehend aufgenommene Gewaltflüchtlinge sollen gekürzt und dafür effiziente, unter schweizerischer Kontrolle stehende Hilfsprojekte in den Herkunftsregionen durchgeführt werden. Der ehemalige Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) Peter Arbenz fordert in seinem vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Bericht über eine zukünftige Migrationspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dem Ziel der Migrationsprävention zu verpflichten. Diese Ansicht wird auch vom derzeitigen Direktor des BFF geteilt.

Das vorliegende Papier erläutert die diesbezügliche Position der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH). Es soll klären, welchen Beitrag die Entwicklungszusammenarbeit dazu leisten kann, dass die Menschen im eigenen Land verbleiben, anstatt auszuwandern. Die Überlegungen betreffen also nicht die Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention von 1951, welche ein völkerrechtlich garantiertes Anrecht auf Aufnahme in der Schweiz haben, wenn sie in ihrem Heimatstaat von den staatlichen Behörden aufgrund ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen persönlich verfolgt werden. Sie beziehen sich vielmehr auf Asylbewerber mit wirtschaftlichen Motiven sowie auf Gewaltflüchtlinge beispielsweise aus dem ehemaligen Jugoslawien, welchen die Schweiz aus humanitären Gründen vorübergehend Aufenthalt gewährt.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil gilt es, den Auftrag und die Politik der DEH zuerst im Bereich Entwicklungszusammenarbeit (Kap. 2.1) und sodann in jenem der humanitären Hilfe (Kap. 2.2) darzulegen. Anschliessend ist auf einige grundlegende Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration hinzuweisen (Kap. 3.1), und es sind verschiedene Vorschläge und Möglichkeiten einer intensiveren Politik der Migrationsprävention zu diskutieren (Kap. 3.2). In einem abschliessenden Kapitel wird eine Bilanz für eine zukünftige Strategie gezogen (Kap. 4).

2 Die Entwicklungstrategie der DEH

Die Tätigkeit der DEH gliedert sich in Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

2.1 Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt laut Gesetzestext "die Entwicklungsländer in ihrem Bemühen, die Lebensbedingungen, ihrer Bevölkerung zu verbessern ... Langfristig erstrebt sie besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft" (Art. 5 des BG 974.0). Die technische Zusammenarbeit im Rahmen von einzelnen Programmen und die Finanzhilfe sind die wichtigsten Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

Zwischen der langfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen, wie sie die Entwicklungszusammenarbeit fördert, und Wanderungsbewegungen besteht ein enger Zusammenhang. Ein wirtschaftlich, sozial und politisch hochentwickeltes Land vermag seinen Bewohnern vielfältige Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung und zur politischen Artikulation zu bieten. Rechtssicherheit und stabile volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen machen Investitionen in die eigene Zukunft sinnvoll. Das Angebot an Arbeitsplätzen sowie das Lohnniveau sind so attraktiv, dass es wenig lohnenswert erscheint, sich dauerhaft in einem anderen Land niederzulassen. Armut, Bevölkerungswachstum, rechtliche Unsicherheit und politische Unterdrückung dagegen verstärken den Migrationsdruck. Die Industrieländer des Nordens beeinflussen über ihre Zins-, Kapitalverkehr-, Handels- und Wechselkurspolitik ebenso wie mit ihrer Aussenpolitik und mittels der Entwicklungszusammenarbeit die Rahmenbedingungen in der sogenannten Dritten Welt und damit auch die Migrationsmuster.

Der Bundesrat hat diese umfassende Sicht auf die Beziehung zwischen Migration und Entwicklung in jüngster Zeit bekräftigt. Er nimmt im Nord-Süd-Leitbild, der Grundlage der zukünftigen Entwicklungspolitik der Schweiz, sowie in der *Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern* vom 20. 4. 1994 auf den grundlegenden Zusammenhang von Entwicklung und Migration Bezug und weist darauf hin, dass Entwicklungszusammenarbeit langfristig dazu beitragen kann, die Wanderungsbewegungen vom Süden in den Norden zu verringern.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit richtet sich an einer derartigen Strategie der langfristigen Verbesserung von Lebenschancen aus (*Leitbild der DEH für die neunziger Jahre*). Im Einklang mit dem erwähnten Bundesgesetz unterstützt sie vorwiegend die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen und schenkt der Ausbildung, der Landwirtschaft, dem Handwerk und der Kleinindustrie besondere Beachtung. Auf diesen Gebieten hat die DEH inzwischen einiges an Erfahrung gesammelt und ihre Entwicklungsprogramme laufend verbessert. Die der Schweiz für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Mittel werden entsprechend dem Gesetzauftrag v.a. in den ärmsten und ärmeren Ländern ausgegeben (65% der länderspezifischen Hilfe). Darunter versteht man Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 675 Dollar. Um die beschränkten Ressourcen gezielt einzusetzen, werden innerhalb dieser Gruppe einzelne Schwerpunktländer ausgesucht, wobei die Stärken der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit – beispielsweise landwirtschaftsnahe Projekte unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung – zum Zuge kommen sollen. Ausserdem müssen die politischen Voraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit mit nationalen Behörden gegeben sein (*Leitbild der DEH; Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe 1994*). Die meisten Schwerpunktländer befinden sich im Andenraum, im subsaharischen und südlichen Ostafrika sowie auf dem indischen Subkontinent.

Nicht alle, aber doch einige dieser Länder weisen ein hohes Migrationspotential auf. In Mozambique beispielsweise unterstützt das DEH zusammen mit anderen nationalen und internationalen Organisationen Bestrebungen, die zahlreichen Flüchtlinge und internen Vertriebenen in ihren Herkunftsregionen wieder Fuss fassen zu lassen. In vielen Schwerpunktländern wird durch die Förderung der ländlichen Entwicklung die Land-Stadt-Wanderung zumindest gebremst – und damit indirekt auch der Migrationsdruck in die westlichen Industrieländer

verringert. Denn Wanderungsbewegungen erfolgen üblicherweise in Stufen: zuerst in die nächstliegende grössere Stadt, dann in die Metropole des Dritt-Welt-Landes und u.U. schliesslich in den Norden.

2.2 Humanitäre Hilfe und Flüchtlingsarbeit

Die humanitäre Hilfe soll laut Gesetzestext "mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt" (Art. 7). Die humanitäre Hilfe erfolgt in der Form von Sachleistungen wie Nahrungsmitteln sowie dem Einsatz des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps.

Seit Beginn der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe war das DEH darum bemüht, Gewaltflüchtlinge in den Erstaufnahmeländern zu unterstützen und ihnen den Verbleib in der Ursprungsregion zu ermöglichen. Getreu der schweizerischen Tradition unparteilicher und neutraler Humanität versuchte sie bisher aber auch die Not von Bevölkerungsgruppen zu lindern, welche kaum als potentielle Migranten gelten können.

Darüber hinaus bemüht sich die DEH darum, möglichst frühzeitig potentielle bewaffnete Konflikte und einsetzenden Migrationsdruck zu erkennen, um rechtzeitig präventiv und international koordiniert Hilfe leisten zu können (siehe *Die Strategie der Humanitären Hilfe des Bundes für die zweite Hälfte der neunziger Jahre* vom Juni 1995).

3 Möglichkeiten und Grenzen der Migrationsprävention

Zusammenfassend besteht die Politik der DEH also darin, durch die Förderung von Entwicklungsprozessen in den ärmsten Ländern auch das Migrationspotential zu verringern. Sie verfolgt damit eine mittelbare und langfristige Strategie. Die humanitäre Hilfe trägt dazu bei, Gewaltflüchtlinge möglichst in der Herkunftsregion zu unterstützen und anzusiedeln. Im folgenden sollen einzelne Vorschläge diskutiert werden, die eine direktere und auch kurzfristig wirksame Politik der Migrationseindämmung in den Herkunftsländern vorsehen. Zunächst gilt es jedoch, einige grundlegende Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung in Erinnerung zu rufen.

3.1 Migration als Übergangsphänomen im Entwicklungsprozess

Es wurde bereits erwähnt, dass soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung langfristig zu einer Verringerung des Migrationspotentials führt. Dies zeigen die Erfahrungen der westeuropäischen Industrieländer, beispielsweise der Schweiz. Bis Ende des letzten Jahrhunderts stellte die Schweiz ein Auswanderungsland dar. Derjenige Teil der Bevölkerung, welcher nicht in den Entwicklungsprozess eingebunden werden konnte, verliess auf der Suche nach einem besseren Leben unser Land und siedelte sich in den umliegenden europäischen Staaten,

aber auch in Übersee an. Seit Ende des neunzehnten Jahrhunderts ist dieser Prozess zum Stillstand gekommen, aber es leben immer noch rund eine Million Schweizerinnen und Schweizer im Ausland – ungefähr ebensoviele wie Ausländer in der Schweiz. Die südeuropäischen Länder, aus denen der Grossteil der Arbeitsmigranten stammte, sind inzwischen ebenfalls zu Immigrationsländern geworden. Der Wanderungssaldo beispielsweise der Italiener in der Schweiz ist aufgrund von Rückwanderungen inzwischen negativ. Die Erfahrungen der südostasiatischen Schwellenländer bestätigen diesen Befund: Mit zunehmendem Entwicklungsstand sind viele von ihnen zu Nettoimmigrationsländern geworden, nachdem lange Zeit insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte im Ausland ihr Glück gesucht hatten. Heute wandern viele dieser Menschen sogar wieder in ihre Heimatländer zurück.

Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration nicht linear, im Sinne von je mehr Entwicklung, desto weniger Migration. Denn in wenig entwickelten Regionen sind ebenfalls kaum Wanderungsbewegungen zu verzeichnen. Die Bevölkerung ist überwiegend in der Landwirtschaft beschäftigt und verfügt weder über die notwendigen Informationen noch ökonomischen Möglichkeiten, um das Wagnis der Wanderung eingehen zu können. Mit einsetzendem Entwicklungsprozess beginnt die Bevölkerung zu wachsen, werden neue Bedürfnisse geweckt, vergrössert sich die Kluft zwischen Stadt und Land sowie Arm und Reich und somit der Anreiz, in die Städte zu ziehen. Schliesslich entsteht durch Bildungsanstrengungen des Staates häufig ein Überangebot an halbqualifizierten Arbeitskräften, welches durch die nationale Bürokratie und Wirtschaft nicht absorbiert werden kann. Es sind vorwiegend diese jungen und für Dritt-Welt-Verhältnisse gut ausgebildeten Menschen aus den Städten, welche ihr Glück in der transnationalen Migration suchen. Erst bei einem hohen Entwicklungsstand vermag die Nationalökonomie und der Staat diese Menschen ins wirtschaftliche und politische Geschehen einzubinden. Entsprechend kehren sich die Migrationsströme um.

Diese Beziehung zwischen Migration und Entwicklung ist selbstverständlich nicht als ehernes Gesetz zu betrachten, sondern als Tendenz, welche sich nicht immer und überall gleichermaßen durchsetzt. Es gilt jedoch, solche grundlegende Zusammenhänge im Auge zu behalten, wenn im folgenden die Vor- und Nachteile einzelner Vorschläge zur Migrationsprävention diskutiert werden.

3.2 Diskussion einiger Vorschläge zu einer migrationspolitischen Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe

Alle Vorschläge zielen darauf ab, anstelle einer langfristigen und mittelbaren Strategie, wie sie die Schweiz bisher verfolgt hat, die Migrationsursachen kurzfristig und direkt in den Herkunftsregionen der Migranten zu bekämpfen. Im einzelnen handelt es sich um die Forderungen, erstens die Schwerpunktländer der DEH in die Herkunftsregionen der Migranten zu verlegen, zweitens die humanitäre Hilfe vor Ort so zu erhöhen, dass eine Weiterwanderung von Gewaltflüchtlingen vermieden wird, und drittens die Rückführung von Asylmigranten in ihre Herkunftsregion zu unterstützen.

Eine Umorientierung auf eine kurzfristige Strategie hätte den offensichtlichen Vorteil, Flüchtlings-, Asyl- und Entwicklungspolitik besser aufeinander abstimmen und auf diese Weise die beschränkten Mittel gezielter einsetzen zu können. Eine ganzheitliche Sicht auf die Migrationsproblematik, wie sie der Bundesrat mit der Ausarbeitung einer Migrationspolitik anstrebt, würde sicher beinhalten, die Migrationsprävention als Element der Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken.

Bei der Umsetzung einer ausschliesslich auf kurzfristige Effekte abzielenden Politik stellen sich allerdings Probleme, welche im Rahmen einer realistischen Strategie nicht ausser Acht gelassen werden dürfen. Die drei Vorschläge sollen nun einzeln diskutiert werden.

- *Die Herkunftsregionen der Migranten als Schwerpunktländer der DEH*

Die Umorientierung der geographischen Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit würde zunächst einmal bedingen, dass der Gesetzauftrag geändert wird. Denn die Herkunftsländer der Zuwanderer gehören meist nicht in die Kategorie der ärmsten und armen Länder und die Migranten selbst wiederum nicht zur Bevölkerungsgruppe der Bedürftigsten. Zudem bestehen begründete Zweifel, ob die Verlagerung der Schwerpunkte in die Herkunftsregionen zu einer kurzfristig spürbaren Reduktion des Migrationsdruckes führen würde.

Denn *erstens* stammt die überwiegende Zahl von Asylmigranten aus Ländern, deren Entwicklung aus den oben genannten Gründen zunächst einmal eher noch mehr Migration hervorruft. Um dagegen einem Land einen so grossen Entwicklungssprung zu ermöglichen, dass das Migrationspotential nicht vergrössert, sondern verkleinert wird, wären beträchtliche Mittel einzusetzen. Dies zeigt das Beispiel der Türkei, das inzwischen bereits den Status eines Schwellenlandes erreicht hat. Aufgrund des Postulats Mühlemann von 1988 liess der Bundesrat abklären, was die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit tun könnte, um potentielle Migranten von einer Ausreise abzuhalten (*Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* vom 12. Juni 1991). Vorsichtige Schätzungen ergaben, dass für die gesamte Türkei Investitionen von US\$ 18.5 Milliarden nötig wäre, um die Arbeitslosigkeit in den Jahren 1981-85 wirksam zu bekämpfen. Inzwischen dürfte sich diese Zahl wesentlich vergrössert haben. Die gesamte internationale öffentliche Entwicklungshilfe an sämtliche Länder der Welt betrug dagegen im Jahre 1981 43 Milliarden US\$ (1994: 53 Milliarden), jene der Schweiz rund 440 Millionen Franken (1994: 1.3 Milliarden). Solche Zahlen machen deutlich, dass Entwicklungszusammenarbeit als Migrationsprävention nur im Rahmen engster internationaler Kooperation Erfolg haben könnte.

Zweitens zeigt das Beispiel der Türkei auch, dass der politische Wille des Partnerlandes eine entscheidende Voraussetzung darstellt, um erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit leisten und gegebenenfalls einen Einfluss auf die Migrationsdynamik erzielen zu können. Die Entwicklungsstrategie, welche die Türkei im Osten des Landes verfolgt, ist beispielsweise kaum dazu geeignet, die dortige Bevölkerung an die Region zu binden. Die Möglichkeiten der Schweiz, auf die Entwicklungs-, Minderheiten- und Menschenrechtspolitik der Türkei Einfluss zu nehmen, sind beschränkt, zumal für die

Schweiz als zweitwichtigstem ausländischen Investor in der Türkei auch andere Interessen auf dem Spiel stehen. Eine konsequente Ausrichtung auf Migrationsprävention würde auch bedeuten, dass als Schwerpunktländer Staaten gewählt werden, in denen keine demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnisse herrschen und sich keine entsprechenden Reformen abzeichnen. Sie werden in absehbarer Zeit die Kriterien der guten Regierungsführung nicht erfüllen, welche der Bundesrat zur Voraussetzung einer Zusammenarbeit gemacht hat (*Nord-Süd-Leitbild; Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe 1994*).

Drittens hätte eine Entwicklungszusammenarbeit, welche konsequent dem Ziel der Migrationsprävention verpflichtet wäre, sich auf die Gruppe der jungen, relativ gut ausgebildeten Männer zu konzentrieren, welche erfahrungsgemäss am ehesten zur transnationalen Migration bereit sind. Sie gehören nicht zur ärmsten und bedürftigsten Bevölkerungsgruppe, welcher laut Gesetz die Unterstützung der DEH zuzukommen hat, im Gegensatz beispielsweise zu Frauen ohne Ausbildung. Programme für eine gewisse Personengruppe sind zudem organisatorisch weit schwieriger zu gestalten als für eine Region.

Viertens verlagern sich die Herkunftsgebiete von Asyilmigranten und Gewaltflüchtlingen u.U. relativ schnell, weil politische Veränderungen die aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven der Bevölkerung sofort beeinflussen. Nach einem demokratischen Umbruch beispielsweise sinkt für viele die Motivation, auf dem fernen europäischen Kontinent ihr Glück zu suchen. Entwicklungszusammenarbeit dagegen kann nur mittel- und langfristig geplant werden, soll sie nachhaltige Effekte zeitigen und ihre Wirkung nicht in kurzfristigen Aktionen verpuffen. Eine Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Herkunftsregionen von Migranten müsste diese Tatsache berücksichtigen, d.h. Schwerpunktländer mit einem *langfristigen* Migrationspotential bestimmen.

- *Betreuung und Integration von Gewaltflüchtlingen in den Ursprungsregionen*

Erstens entspricht diese Forderung weitgehend der bisherigen Praxis der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Beispielsweise unterstützte das DEH die Ansiedlung von fast einem Drittel der tibetischen Flüchtlinge in Indien und Nepal (1959 bis 1975). Desgleichen half es afghanischen Flüchtlingen in Pakistan, verschiedenen afrikanischen Flüchtlingsgruppen in umliegenden Ländern (so z.B. Äthiopiern im Sudan und in Somalia) sowie dem Boat-people aus Vietnam und Kambodscha in umliegenden südostasiatischen Ländern. Im Falle von Pakistan führte die DEH zusammen mit der Weltbank und dem Flüchtlingshochkommissariat Programme der Arbeitsbeschaffung und des Baus von Infrastruktur durch, welche die Integration afghanischer Flüchtlinge im pakistanischen Umfeld erleichtern sollten. Diese Aktionen haben entscheidend dazu beigetragen, die Weiterwanderung von Flüchtlingen in den europäischen Raum zu verhindern. Darüber hinaus unterstützte das DEH das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge sowie das IKRK mit substantiellen finanziellen Beiträgen (30 respektive 87 Millionen Franken im Jahre 1994). Beide Organisationen unterhalten ausgedehnte Programme der Flüchtlingsbetreuung vor Ort sowie der Rückführung in die Ursprungsländer.

Mit derselben Zielsetzung engagiert sich die DEH auch im ehemaligen Jugoslawien. In Kroatien haben die Sanierungs- und Wiederaufbauarbeiten begonnen. Das dem DEH angegliederte Schweizerische Katastrophenhilfskorps unterstützt die Instandsetzung von Schulen und öffentlicher Einrichtungen. Es beteiligt sich ebenfalls am Wiederaufbau von sechs Dörfern. In Bosnien liegt das Schwergewicht auf der Flüchtlingshilfe, im Bau von Unterkünften sowie eines Hauses für Invalide, in der Organisation von Volksküchen usw. Ende 1994 hatte die humanitäre Hilfe des Bundes bereits ca. 120 Millionen Franken für Ex-Jugoslawien aufgewendet. Dies stellt den grössten Betrag dar, der in der Geschichte der humanitären Hilfe der Schweiz für eine einzelne Konflikt- oder Katastrophenregion je ausgegeben wurde.

Getreu der schweizerischen Tradition unparteilicher und neutraler Humanität versuchte die DEH bisher aber auch die Not von Bevölkerungsgruppen zu lindern, welche kaum jemals in die Schweiz auswandern könnten oder wollten. Beispielsweise werden von schweizerischer Seite auf den Philippinen erdbebensichere Schulen gebaut, die auch als Schutzräume für die Dorfbewohner dienen können.

Zweitens müssten bei einer vollständigen Umorientierung der humanitären Hilfe nach den Kriterien der Migrationsprävention derartige Aktionen unterbleiben. Stattdessen wären die beschränkten Mittel nur noch in Katastrophen- und Kriegsgebieten im Migrationseinzugsbereich der Schweiz einzusetzen. Der bisher massgebende Grundsatz der Unparteilichkeit humanitärer Hilfe müsste also aufgegeben werden.

Drittens sind nicht nur aus ethischen, sondern auch aus pragmatischen Gründen an der Neugestaltung der humanitären Hilfe als Migrationsprävention Vorbehalte anzubringen. Denn es hängt wiederum vom jeweiligen politischen Kontext ab, ob die humanitäre Hilfe im Erstaufnahmeland überhaupt zu einer Integration in die dortige Gesellschaft und Wirtschaft beitragen kann. Viele Erstaufnahmeländer möchten oder können die Flüchtlinge nicht ökonomisch, sozial und politisch in dauerhafter Art und Weise integrieren. Sie stehen langfristig ausgerichteten Entwicklungsprogrammen für Flüchtlinge deshalb häufig nicht positiv gegenüber. Dasselbe gilt für Nachbarländer, welche bereits nach Europa geflüchtete Personen aufnehmen sollen. Der Widerstand Indiens, Integrationsprojekte für in der Schweiz lebende Tamilen aus Sri Lanka im Süden des Landes zuzulassen, kann hier als Beispiel genannt werden.

- *Vermehrte Anstrengungen in der Rückkehrhilfe*

Bisher haben vor allem das Bundesamt für Flüchtlinge und internationale Organisationen wie die *International Organization for Migration* versucht, den Migranten die freiwillige Rückkehr durch Hilfeleistungen beim Wiederaufbau einer Existenz im Ursprungsland zu erleichtern. Derartige Aufgaben fallen laut Gesetzestext nicht der DEH zu. Das BFF ist gegenwärtig daran, Möglichkeiten intensiverer Programme der Rückkehrhilfe abzuklären. Die bisherigen Erfahrungen beispielsweise mit Pilotprojekten in Rumänien sowie mit chilenischen Rückwanderern zeigen, dass für eine wirksame Reintegration beträchtliche

Summen pro Kopf eingesetzt werden müssen. Denn nur mit der Möglichkeit des Aufbaus einer eigenen Existenz haben begleitete Rückführungen überhaupt einen Sinn.

Die DEH ist bereit zu prüfen, ob Rückführung und Reintegration in den Herkunftsregionen durch Programme der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden könnten. Dabei ist darauf zu achten, dass durch derartige Unterstützungsmassnahmen nicht Anreize für zusätzliche Migration geschaffen werden. Ausserdem müssen die Programme den üblichen Kriterien der DEH genügen: Sie dürfen nicht eine Klasse von privilegierten Hilfsempfängern schaffen. Die Aufwendungen pro Kopf sollten das bei anderen Entwicklungsprojekten Übliche nicht wesentlich überschreiten. Die Programme müssen in Zusammenarbeit mit einem kompetenten lokalen Partner durchgeführt werden, der sie langfristig sichern könnte, und sie müssten gemäss den Grundsätzen schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit den ärmeren Bevölkerungsschichten und -ländern zukommen.

4 Schlussfolgerungen

Migrationsprävention kann nur als Element einer international koordinierten, langfristigen und integrierten Entwicklungsstrategie Erfolg haben. Kurzfristige Massnahmen sind im Bereich der humanitären Hilfe und Flüchtlingsbetreuung vor Ort sinnvoll, so wie sie die DEH heute bereits durchführt. Entwicklungsprogramme dagegen wirken oft erst nach Jahren. Ob sie überhaupt die gewünschten Effekte zeitigen und die Menschen dauerhaft in ihrer Herkunftsregion zu integrieren vermögen, hängt in entscheidendem Mass von der langfristigen Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie der Kooperationsbereitschaft der Regierungen ab. Deshalb ist auch bei einer unmittelbaren Neuorientierung der Entwicklungshilfe auf das Ziel der Migrationsprävention und einer entsprechenden Neubestimmung der Schwerpunktländer keine kurzfristig spürbare Verringerung des Migrationsdruckes zu erwarten. Erst mit der Angleichung der wirtschaftlichen und politischen Lebenschancen in Industrie- und Dritt-Welt-Ländern schwindet der Anreiz zur transnationalen Migration. Einer wirklichen Problembewältigung dienen spektakuläre, auf kurzfristige Wirkung und innenpolitische Effekte zielende Massnahmen deshalb kaum.

Stattdessen ist die Entwicklungszusammenarbeit in eine umfassende und weitsichtige Konzeption der Migrationsprävention einzubetten, in der andere Bereiche schweizerischer Politik eine ebenso bedeutende Rolle spielen. Die Aussenpolitik hat in Abstimmung mit den Regierungen anderer demokratischer Staaten darauf hinzuwirken, dass Konflikte möglichst frühzeitig erkannt und durch Verhandlungslösungen entschärft werden. Friedenssicherung, etwa im Sinne der *agenda for peace*, welche der UNO-Generalsekretär vorgelegt hat, stellt die weitaus effizienteste Form der Migrationsprävention dar. Die Aussenwirtschafts- und Handelspolitik der Schweiz kann mit der Öffnung der Märkte für arbeitsintensive Produkte zur Arbeitsplatzbeschaffung in der Dritten Welt beitragen. Die Asyl-, Ausländer- und Flüchtlingspolitik sind im Rahmen einer integrierten Migrationspolitik dazu aufgerufen, den Anteil der unkontrollierbaren Einwanderung nach Möglichkeit und unter Beachtung der internationalen Verträge und Übereinkünfte zu verringern. In einer derartigen, langfristig

ausgerichteten und umfassenden Strategie der Migrationsprävention können auch Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe eine wichtige Aufgabe wahrnehmen.

In der Reihe
Forschungsberichte des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1996. *Flüchtlingsausserpolitik und Migrationsprävention*. Forschungsbericht Nr. 1.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Das migrationspolitische Feld der Schweiz. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht*. Forschungsbericht Nr. 2.

Etienne Piguet et Roland Misteli, sous la direction de Andreas Wimmer. 1996. *L'intégration des réfugiés au marché du travail*. Forschungsbericht Nr. 3.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*. Forschungsbericht Nr. 4.

Andreas Wimmer. 1996. *Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Evaluation von Handlungsoptionen*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *La réinstallation des réfugiés : analyse de l'expérience suisse dans le contexte international*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *The resettlement of refugees: an analysis of the Swiss experience in the international context*. Forschungsbericht Nr. 5.

Hans Mahnig. 1997. *Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten. Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada*. Forschungsbericht Nr. 6.

Juliane Kerlen und Andreas Wimmer. 1997. *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*. Forschungsbericht Nr. 7.

Denise Efionayi und Etienne Piguet (Leitung: Andreas Wimmer). 1997. *Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden*. Forschungsbericht Nr. 8.

Andreas Wimmer und Etienne Piguet. 1998. *Asyl und Arbeit. Eine Studie zur Erwerbsintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Schweiz*. Forschungsbericht Nr. 9.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1998. *Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Analyse*. Forschungsbericht Nr. 10.

Regula Weiss und Rahel Stuker. 1998. *Übersetzung und kulturelle Mediation im Gesundheitssystem*. Ein Grundlagenbericht. Forschungsbericht Nr. 11.

In der Reihe
Arbeitspapiere des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1995. *Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Migration*. Ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Andreas Wimmer. 1997. *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der Europäischen Union*. Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik.