

FSM SFM

Technische Zusammenarbeit mit den Grenzorganen der Auswanderungsländer, massenmediale Vermittlung realitätsgetteruer Informationen über die Einwanderungsländer und Entwicklungsprojekte mit Rückkehrern sind die Hauptschienen der Prävention irregulärer Migration.

Autoren:

Dr. Josef Martin Niederberger ist Soziologe und Projektleiter am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien

Nicole Wichmann, ehemalige Mitarbeiterin am SFM, hat internationale Beziehungen in Genf und europäische Politik- und Verwaltungswissenschaften in Bruegge studiert

Bild auf dem Umschlag:

Schlepper führen die Migranten oft auf den billigsten Routen ans Ziel. Dies bringt oft tagelange Wartezeiten in Flughäfen mit sich. Im Bild eine Gruppe von Arbeitern aus Bangladesh im Flughafen Kalkutta, wo sie drei Tage verbringen werden. Sie haben sich in eine Warteschlange für das Essen eingereiht. Bild: drik - images for change. www.drik.net.

Swiss
Schweizerisches
Forum for Migration and Population Studies
für Migrations- und Bevölkerungsstudien
suisse pour l'étude des migrations et de la population
svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione



Forschungsbericht
34 / 2004

Josef Martin Niederberger, Nicole Wichmann

Prävention irregulärer Migration

Forschungsbericht
34 / 2004

Prävention irregulärer Migration

© 2004, SFM, Neuchâtel

Studie im Auftrag von IOM Bern

Vorschlag zur Zitierweise:

Niederberger, Josef Martin, Nicole Wichmann (2004). Prävention - irregulärer Migration. Forschungsbericht 34/2004 des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien. Neuchâtel: SFM.

Definition von irregulärer Migration:

Im Rahmen unserer Aufgabenstellung möchten wir eine Definition vorschlagen, die den Aspekt der Steuerbarkeit von Migration im Auge behält. Wir gehen vom tatsächlichen Wortgebrauch aus und stellen fest, dass „irreguläre Migration“ in zwei verschiedenen Konnotationen verwendet wird: a) irregulär im Sinne von normative Regeln verletzend, oder b) keine Regelmässigkeit (im Sinne von kontinuierlich oder periodisch oder voraussehbar) aufweisend; also katastrophisch, schubweise, nicht berechenbar.

Die Definitionen mögen unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob sie aus Sicht des Einwanderungs- oder des Herkunftslandes vorgenommen werden (Ghosh 1998). Im Folgenden wird eine Definition aus Sicht des Einwanderungslandes versucht, da die weiteren Ausführungen in diesem Bericht sich auf jene Migrationsnachrichten erstrecken, die in der Sicht dieser Länder als irregulär eingestuft werden. Dabei wird vor allem an die Schweiz und an Länder mit einer ähnlichen Politik gedacht. Für die Schweiz ist in erster Linie bestimmt, dass die reguläre Einwanderung an einen Arbeitsstellennachweis gekoppelt ist, oder – im Falle des Familiennachzugs – indirekt von diesem abhängt. Diese Einwanderung antwortet auf eine vom zukünftigen Arbeitgeber artikulierte Nachfrage, die zudem durch die Einwanderungsbehörde legalisiert wurde. Einwanderung, die dieser Voraussetzung nicht entspricht, ist entweder illegal, oder sie geschieht unter Berufung auf eine Notsituation (von Sonderkategorien wie z.B. Studenten abgesehen). Ist letztere Voraussetzung gegeben, kann der Einwanderer um Asyl nachsuchen. Aufgrund dieser Überlegungen gelangen wir zur folgenden Definition, die nicht den Anspruch auf juristische Genauigkeit erhebt, sondern vor allem dem folgenden Bericht als Arbeitsdefinition zugrunde liegen soll:

Definition:

Irreguläre Migration ist Migration, die entweder nicht legal oder unter Berufung auf eine Notsituation erfolgt.

Zu diesem Bericht

Dem Bericht lag der Auftrag zu Grunde, im Bereich Prävention irregulärer Migration (PiM) innovative Projekte zu suchen und vorzustellen, und zwar aus den Nachbarländern, sowie aus Herkunfts- und Transitländern; insbesondere in BENELUX, Skandinavien, der EU sowie Kanada. Sowohl Gespräche und E-mail Verkehr mit staatlichen Stellen, wie auch ein intensives Literaturstudium brachten - nach einem schwierigen Suchprozess - die Gewissheit, dass solche Projekte als „innovativ“ zu betrachten sind, die dem neu gewachsenen Approach des Migration Development Nexus zugerechnet werden können. Was diesem Approach in seinen konzeptuellen Manifestationen eigen ist, das gilt nun auch für die schliesslich gewählten Projekte: dass nämlich der PiM Aspekt dabei nicht ausgesprochen im Vordergrund steht. PiM stellt jedoch durchwegs eine Sinnkomponente dieser Projekte dar.

Mit der Suche nach Innovativität und den Eigenschaften des genannten Approach hängt zusammen, dass solche Projekte bevorzugt wurden, die verschiedene Politikbereiche miteinander verkoppeln. Es finden sich darum im Bericht keine Projekte, die nur Aktivitäten aus einem einzelnen Bereich (Justiz, Aussenpolitik) umfassen, wie z.B. den Ausbau des Visa-regimes oder die Unterzeichnung eines Rücknahmeabkommens. Die relative Dominanz der Rückkehrprojekte erklärt sich durch die vergleichsweise fortgeschrittene Verkoppelung der Politikbereiche „Migration und Entwicklung“ bei der Durchführung von Rückkehr-Aktivitäten.

Die Auswahl der Projekte wurde ferner durch verschiedene im Auftrag gesetzte Kriterien eingeschränkt. Eines dieser Kriterien bestand in der Übertragbarkeit auf die Schweiz. Mit ihm waren alle Projekte vom Ausschluss betroffen, die nur im Rahmen der EU als Ganze realisierbar sind, oder die sich an EU-Beitrittsanwärter wenden und auf deren Situation abgestimmt sind, oder auf die Situation der Nachbarländer von zukünftigen EU-Mitgliedstaaten. Ferner wurden alle IOM-Projekte, welche sich mit Stranded Migrants befassen, ausgeschlossen, weil sie von der Schweiz mit finanziert werden, was einem Ausschlusskriterium entspricht.

Ein Wunsch war, dass evaluierte Projekte den Vorrang erhalten und dass einige sich darunter befinden würden, die mit dem Prädikat „Best Practices“ versehen wurden. Beides liess sich zurzeit nicht finden; die Situation im Bereich der von uns gesuchten Projektaktivitäten gleicht einer Baustelle. (In der Arbeit Martin & Straubhaar, 2002, wurden eher auf Dauer angelegte Kooperationen zwischen Herkunfts- und Empfängerländern beurteilt denn „Projekte“). Dieser

Mangel wurde auszugleichen versucht durch die Vorstellung mehrerer Projekte aus den bezeichneten Staaten, sowie durch Anhängen eines Kapitels „PiM-Relevanz“ an jedes vorgestellte Projekt.

Im Weiteren wurde auch der Diversität der Akteure Rechnung zu tragen versucht. Die gewählten Projekte sind daher solche, die von internationalen Organisationen, staatlichen Stellen, NGOs und Migrantenorganisationen realisiert wurden.

Der Leser findet im Kapitel 1 eine Darstellung des konzeptuellen Hintergrundes, auf dem die Projekte aufbauen, sowie eine Übersicht über die Ergebnisse empirischer Forschung zu einigen Fragen, die sich bei PiM-Projekten gemäss Verständnis dieses Berichts typischerweise stellen. Diese Darlegung von systematisch gewonnener Empirie soll den Mangel an Evaluation kompensieren helfen.

Ein Kapitel über die Kriterien eines „guten Projekts“ erlaubt es, quer durch das vorgestellte Material – Literatur, Empirie, Projekte – in praxisleitender Perspektive essentielle Gesichtspunkte zu extrahieren.

Das Kapitel „Rückkehrförderung und Entwicklungszusammenarbeit“ geht auf Fragen möglicher zukünftiger Planungen und Neukonzeptualisierungen ein, wie sie im Zusammenhang mit den in diesem Bericht angeschnittenen Fragen diskutiert werden könnten.

Das Kapitel „Wirkungspotential und Grenzen der sekundären Migrationsprävention“ will schliesslich als kritische Rückschau auf das Gesagte die Grenzen des neuen Approach und seiner sich abzeichnenden Realisierungen ausloten.

Neuchâtel, den 24.11.2003

J.M.N.

N.W.

Dieser Bericht wurde im Auftrag von IOM Bern vom SFM als unabhängiges Forschungsinstitut erstellt. Der Bericht und die darin verwendete Terminologie wiedergeben ausschliesslich die Meinung der Autorin und des Autors und nicht notwendigerweise die der Auftraggeberin.

INHALT

EXECUTIVE SUMMARY	9
1. ZUM KONZEPT DER MIGRATIONSPRÄVENTION	11
1.1 DIE SUCHE NACH DEN „WAHREN“ URSAECHEN DER MIGRATION	11
1.2 DIE THEMATISCHE REICHWEITE DIESES BERICHTS	12
1.3 TRANSNATIONALE MIGRATION	12
1.4 DIE 3-R	15
1.4.1 <i>Remittances</i>	15
1.4.2 <i>Return</i>	23
1.4.3 <i>Recruitment</i>	26
1.5 DIE 3-R IM RAHMEN VON MIGRATIONSPRÄVENTION	27
2. KOMMUNIKATIONSPROJEKTE	31
3. TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT BEIM AUSBAU DES GRENZMANAGEMENTS	35
4. KRITERIEN EINES GUTEN PROJEKTS	37
4.1 KRITERIEN SPEZIELL FÜR 3-R-PROJEKTE	37
4.2 KRITERIEN FÜR PROJEKTE ALLGEMEIN	42
5. PROJEKTE	45
5.1 BELGIEN	45
5.1.1 <i>Fostering Sustainable Reintegration in Albania, Kosovo and FRYOM</i>	46
5.1.2 <i>Information Campaign Targeting Myths and Misconceptions</i>	47
5.1.3 <i>Informing Potential Irregular Migrants in Kazakhstan</i>	48
5.1.4 <i>PiM-Relevanz</i>	49
5.2 SCHWEDEN	50
5.2.1 <i>Göteborg Initiative – Getting down to Business</i>	51
5.2.2 <i>Managing Asylum Seeking in the Baltic States</i>	51
5.2.3 <i>PiM-Relevanz</i>	52
5.3 ITALIEN	53
5.3.1 <i>Selective Migration from Albania to Italy</i>	54
5.3.2 <i>PROCHE: promoting development of Out-Migration Areas</i>	55
5.3.3 <i>PiM-Relevanz</i>	56
5.4 FRANKREICH	57

5.4.1	<i>Programme Développement Local et Migrations</i>	58
5.4.2	<i>Programme Migration et Initiatives Economiques</i>	59
5.4.3	<i>Fonds de Solidarité Prioritaire</i>	59
5.4.4	<i>PiM-Relevanz</i>	60
5.5	EUROPÄISCHE UNION	61
5.5.1	<i>Kritik HLWG, Root Causes</i>	63
5.5.2	<i>Migration Capacity Building Project (MCBP)</i>	65
5.5.3	<i>PiM-Relevanz</i>	66
5.6	KANADA	67
5.6.1	<i>Managed Migration: Seasonal Agricultural Worker Program</i>	68
5.6.2	<i>PiM-Relevanz</i>	69
5.7	DEUTSCHLAND	69
5.7.1	<i>GTZ ReAct</i>	70
5.7.2	<i>Stabilisierung rückwanderungsberechtigter Aussiedler</i>	72
5.7.3	<i>PiM-Relevanz</i>	73
6.	FOLGERUNGEN	75
6.1	RÜCKKEHRFÖRDERUNG UND ENTWICKLUNGZUSAMMENARBEIT	75
6.2	WIRKUNGSPOTENTIAL UND GRENZEN DER SEKUNDÄREN MIGRATIONSPRÄVENTION	77
7.	SCHLUSS	79

Executive Summary

Im komplexen Ursachengefüge von Migration lassen sich verschiedene Ebenen auseinanderhalten: tiefer liegende, strukturelle, die die Grundvoraussetzung bilden; sodann auslösende resp. hemmende Bedingungen (Enabling/Constraining Factors), und schliesslich solche, die den Prozess in Gang halten (Sustaining Factors). Im vorliegenden Bericht werden nur Präventionsmaßnahmen erörtert, die auf den beiden zuletzt genannten Ebenen ansetzen.

Eine solche Präventionsmöglichkeit, die nicht in die tieferliegenden Ursachen eingreifen will, und trotzdem auf einen sehr potenzen selbsttätigen Beschleuniger von Migration trifft, findet sich in Kommunikationsprojekten, die sich an potentielle Emigranten und Emigrantinnen richten. In typischen Auswanderungsländern werden Informationen über mögliche Einwanderungsländer und deren Einreisebestimmungen und –möglichkeiten oft von Bekannten mit Migrationserfahrung eingeholt und tendieren entsprechend zur Einseitigkeit. Über massenmediale Kampagnen kann ein grosser Adressatenkreis angesprochen und mit authentischen Informationen versorgt werden. Wegen der unvermeidlichen Asymmetrie dieses Vorgehens ist es wichtig, parallel dazu auch die Möglichkeit zur Zweiwegkommunikation zu offerieren (z.B. durch die Einrichtung einer Hotline). Informationskampagnen sollten immer auch positive Nachrichten enthalten, also z.B. auf die Möglichkeiten zur regulären Einwanderung und deren Voraussetzungen hinweisen.

Naheliegend sind Präventionen, die beim Grenzübergang ansetzen – am wirksamsten, wenn dies auf der Seite des Auswanderungslandes geschieht. Gerade hier verdeutlicht sich, was als Regel für alle Präventionsprojekte gilt: das Auswanderungsland muss zur Kooperation gewonnen werden. In diesem Fall kann das Angebot zur technischen Hilfe beim Ausbau des Grenzmanagements schon das Interesse des anvisierten Staates finden. Dieses Interesse gilt es zu nutzen, um dann Vorschläge für eine Kooperation zu machen, die sich nach dem Win-win-Prinzip gestalten.

Auch Rückkehrprojekte können als Beitrag zur Prävention verstanden werden, wenn man auch sekundäre Prävention als solche gelten lassen will. Um Rückkehrhilfe mit Nachhaltigkeit zu versehen, empfiehlt es sich nämlich, sie mit struktureller Aufbuarbeit, Wissensvermittlung und der Bereitstellung von Incentives in der Herkunftsregion zu koppeln. Das bessere Rückkehrprojekt ist in jedem Fall jenes, das den Rückwanderer und seine Familie möglichst gut im Herkunftsland integrieren hilft.

Solche Prävention handelt im konzeptuellen Framework des Migration-Development-Nexus. Emigranten tragen schon durch die Rücksendung von Geldern zur Hebung der Lebensqualität in ihren Herkunftsregionen bei. Wandern sie mit vermehrtem Know how und sozialem wie finanziellem Kapital zurück, werden sie zu potentiellen Entwicklungsträgern. Dieser Prozess lässt sich steuern und verstärken. Infrastrukturprojekte können Remittances anziehen und ihnen grössere ökonomische Wirkung verleihen (Multiplikator-Effekt). Damit kann Prävention über rein reaktives und defensives Handeln hinauswachsen und zu einer proaktiven Gestaltung von Migration und Entwicklung aufgewertet werden. Wichtig ist auch hier immer die Kooptation des Auswanderungslandes, um dem Projekt Sicherheit, Kontinuität und Kredibilität zu verleihen (Stichworte: Co-development, Quid-pro-quo-Prinzip).

1. Zum Konzept der Migrationsprävention

1.1 Die Suche nach den „wahren“ Ursachen der Migration

Um Prävention sinnvoll betreiben zu können, müssen die Ursachen und Wege bekannt sein, die jene Erscheinung herbeiführen, welcher die Prävention gelten soll. Im Falle der Migration ruft die Frage nach ihren Ursachen eine Vielzahl von Antworten hervor, die alle durchaus richtig sein können. Die „eigentliche“ Ursache gibt es nicht. Es gelingt jedoch, verschiedene Ursachenebenen zu einander in ein logisches Verhältnis zu setzen, das heißt: es lässt sich der Stellenwert bezeichnen, den verschiedene Ursachen innerhalb eines komplexen Ursachengefüges einnehmen. So unterscheidet Boswell (2002a) vier Ursachenebenen, wobei strukturelle und systemische Randbedingungen (Root Causes) die Grundvoraussetzung für Migration darstellen; die dann durch unmittelbar wirkende Ursachen (Proximate Causes) ausgelöst wird (vgl. Darstellung 1). Begünstigende beziehungsweise erschwerende Faktoren (Enabling Conditions) beziehen sich etwa auf die Reise, den Eintritt und den Aufenthalt in mögliche Einwanderungsländer, und erhaltende (Sustaining) Faktoren begünstigen einen anhaltenden Migrationsstrom oder eine Kettenmigration zwischen zwei Ländern.

Darstellung 1: Ursachen nicht erzwungener, ökonomischer Migration

<i>Root Causes</i>	<i>Proximate Causes</i>	<i>Enabling/ Constraining Conditions</i>	<i>Sustaining Factors</i>
Economic restructuring	Unemployment Low income	Financial resources and information	Legislation on family reunion
Economic mismanagement	Labour demand in destination country	Travel routes	Migrant networks
Environmental Degradation	Migration legislation in destination country	Migration control in receiving country	"Culture" of migration in place of origin
Population Growth	Migration systems	Migration networks	

Quelle: Boswell (2002a; 10)

1.2 Die thematische Reichweite dieses Berichts

Entsprechend den verschiedenen Ursachenebenen kann Prävention irregulärer Migration vieles umfassen, angefangen von solchen direkt zielgerichteten präventiven Massnahmen wie etwa technische Vorkehrungen an den Grenzen und Flughäfen, die auf der Ebene der Enabling Causes eingreifen würden, bis hin zur Konfliktprävention (einer Massnahme, die auf die Ebene der Proximate Causes zielt); oder von Masseninformation (Sustaining Factors) bis zur Beratung für Good Governance (Proximate Causes). Auch Schritte zur Handelsliberalisierung lassen sich als Beitrag zur Migrationsprävention begreifen, genauso wie Entwicklungshilfe oder die Erteilung von Krediten - um die Sprache auf die vielleicht allgemeinste Massnahmenebene zu bringen. Angesichts der Reichweite dieses Spektrums ist Selektion für die folgende Abhandlung unausweichlich. Alle Massnahmen und Politiken, die keinen direkten und intendierten Präventionsbezug haben, müssen daher von den folgenden Erörterungen ausgeschlossen werden. Ein weiteres Kriterium besteht darin, dass die Massnahmen auf das Individuum gerichtet sein sollen, indem sie entweder dieses von der Emigration abhalten oder auf andere Art durch seinen Einbezug Migrationsprozesse steuern wollen, z.B. indem weiterer Migration – sekundär – vorgebeugt werden soll. In den Begriffen der oben vorgestellten Ursachenhierarchie gesprochen, beschränken wir uns im Folgenden weitgehend auf die Ebenen der Enabling und der Sustaining Factors.

1.3 Transnationale Migration

In den Anfängen der Migrationswissenschaft wurde darüber diskutiert, ob Migration durch Push- oder durch Pull-Faktoren ausgelöst werde. Die Synthese bestand dann darin, dass beide Faktoren als notwendige Bestandteile in die Theorie einbezogen wurden. In dieser Form bildete sie während Jahrzehnten den konsensualen Wissensbestand der Migrationswissenschaft. Tatsächlich mag dieser Theoretisierungsstand während langer Zeit die Realität internationaler Migration einigermaßen getroffen haben. Zwischen dem Herkunftsland einer Migration, welches für den Push-Faktor steht, und dem Einwanderungsland, von dem aus die Pull-Faktoren wirken, mag in früheren Zeiten relativ wenig Kommunikation geflossen sein. Konkret: Wenn im 19. Jahrhundert der Auswanderer aus Neapel sich einmal in den USA niedergelassen hatte, dürfte sein Herkunftskontext ziemlich schnell an Bedeutung für ihn verloren haben.

In den letzten Jahrzehnten formierte sich jedoch in der Migrationswissenschaft ein neues Konzept. Es zentrierte sich um den Begriff der transnationalen Migration. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass das tatsächliche Migrationsgeschehen nicht aus einer einmaligen Translokation eines

Individuums oder einer Familie besteht, sondern dass Migration sehr oft (und wohl zunehmend) im Rahmen eines transnationalen sozialen Netzwerks erfolgt. Zwischen den Emigranten in der Diaspora und ihren angestammten Bezugspersonen in der Heimat bleiben nämlich auch nach erfolgter Auswanderung soziale Beziehungen erhalten, und über diese laufen Kommunikationen, erfolgen gelegentliche Besuche (in beiden Richtungen), und in deren Rahmen geschehen auch materielle Transfers.

Die Entstehung dieser Netzwerke kann nur richtig verstanden werden, wenn Emigration nicht länger als individuelle Entscheidung des Auswanderers gesehen, sondern begriffen wird, dass schon der Entschluss zur Auswanderung im Rahmen eines kollektiven Prozesses gefasst wird (Cordell et al. 1997). Dabei sind es oft die Ältesten einer Familie, die entscheiden, wer zu gehen hat (Findley & Sow 1998; Adepoju 1995a). Der eigentliche Emigrant ist dann nur der Ausführende eines von einer ganzen Familie oder einer community vereinbarten Plans. Haushalte oder ganze Dörfer investieren dabei in einen Migranten, der das grösste Potential hat, Geldrücksendungen zu tätigen. Migration stellt eine integrale Komponente der Überlebensstrategie vieler, insbesondere afrikanischer Familien dar, die oft mit der Rückkehr endet (Oucho, 1994). Dabei geht es nicht nur darum, das Einkommen zu vergrössern, sondern auch, das Risiko zu streuen. Die schliessliche Rückkehr wird oft durch Ermutigung zur lokalen Heirat sichergestellt versucht. (Findley & Sow, 1995).

Diese Netzwerke sind mehr als eine soziale Begleiterscheinung, da sie, wenn einmal aufgebaut, weitere Migration planerisch für den Einzelnen erleichtern und einen Beitrag zur Entstehung oder Verstärkung der Migrationsmotivation liefern (Sustaining Factor). Global gesehen bilden sie wichtige Determinanten der Richtung der Wanderungsströme, und vor allem können sie als deren Beschleuniger wirken. Das Netzwerk wird damit zu einem mediatisierenden Faktor, der in die Dynamik von Push und Pull eingreift und eine gewisse Eigendynamik entwickelt. Migration kann dadurch zu einem semi-autonomen, sich selber erhaltenden und von aussen schwer beeinflussbaren Phänomen werden.

Mit dem Konzept der transnationalen Migration ging auch ein Wechsel des sozialen Levels einher, auf dem Migration untersucht und theoretisiert wird. Frühere theoretische wie empirische Migrationsstudien nahmen entweder eine Makelperspektive ein; das heisst, sie untersuchten vornehmlich Ausmass, Richtungen, Dauer und ähnliche Parameter der Migration sowie die Eigenschaften der Aus- oder Einwanderungskontexte, oder dann richteten sie sich auf das Mikrolevel, wo es um Persönlichkeitseigenschaften des Migranten ging, oder um die normativen und psycho-sozialen Faktoren, die das Verhalten der Individuen steuerten; vornehmlich deren Konsum- und Karriereaspirationen. Das neuere Interesse gilt nun dem Mesolevel, wo es um Familien und Haushalte, aber auch um Verwandtschafts- und weitere soziale Netze geht, die das Decision Making

des potentiellen oder aktuellen Migranten oder Remigranten beeinflussen (Faist, 2000).

In diesem Zusammenhang taucht auch der Begriff des sozialen Kapitals auf. Darunter versteht man die Summe aller Beziehungen, Mitgliedschaften, Zugehörigkeiten familialer, professioneller oder irgendwie informeller Art; beziehungsweise das in diesem Beziehungswerk enthaltene Potential an Wissen, Informationen und Zugängen, sowie die Bereitschaft zu Unterstützungen jeglicher Art, die einem Menschen über dieses Netzwerk zukommen.

Das soziale Kapital kann sich als entscheidende Grösse für ein richtiges Verständnis der Bewegungen von Migranten und die Voraussage von Trends erweisen. Ein Migrant kann unter Umständen schon bei der Auswanderung von seinem sozialen Kapital profitieren, er kann sein angestammtes Netzwerk im Herkunftskontext zur Rückwanderungsplanung und für den Existenzaufbau nach der Rückwanderung nutzen, und er wird selber sein soziales Kapital durch Aus- und Rückwanderung vermehren. (Vgl. hierzu auch das in der Wirtschaftssoziologie verwendete Konzept der Migrant Incorporation, wo man ebenfalls gelernt hat, Migranten nicht als isolierte Individuen zu betrachten. Vgl. ferner die Studien, die um das Network-Konzept aufgezogen wurden, wobei man diese Netzwerke als *Sets* gesehen hat, welche Migranten, frühere Migranten und Nicht-Migranten in Herkunfts- und Destinationsländern über Verwandtschafts-, Freundschafts- und Community-Beziehungen verbinden; Massey et al., 1987, 1993; Kritz & Zlotnik, 1992; Fawcett, 1989.)

Das Wissen um solche Netzwerke und ihre autonome Wirkungsweise ist dazu angetan, die Angst der Aufnahmegerüste vor einer unaufhaltsam wachsenden Migrationslawine zu verstärken. Tatsächlich müsste in einem schnellen Denkschluss die Konsequenz gezogen werden, dass Immigration politisch und behördlich noch viel restriktiver anzugehen sei, weil einmal niedergelassene Immigranten bald Verwandte und Bekannte nachreisen lassen. Indessen werden im Mechanismus der transnationalen Migration und der begleitenden Phänomene, insbesondere den diese umgebenden Netzwerke, auch Eingriffsmöglichkeiten für eine Beeinflussung des Migrationsgeschehens erkannt. Diese Möglichkeiten könnten im Sinne *sekundärer Prävention* genutzt werden, um Immigranten zur Rückkehr zu bewegen, oder indirekt um auf die Auswanderungsmotivation der zu Hause Gebliebenen und die motivationsbildenden strukturellen Faktoren einzuwirken.

Diese neue Sicht auf Migration ist in eine im Laufe der 90er Jahre gewachsene neue Praxeologie eingegangen, in deren Zentrum die sogenannten drei R stehen, nämlich: *Recruitment, Remittances und Return* (Papademetriou and Martin 1991). Diese 3-R, wie sie hier nun genannt werden sollen, wurden gleichzeitig – oder sogar primär – als Mechanismen der Entwicklung beziehungsweise Instrumente der Entwicklungshilfe gesehen. Sie werden darum oft im Zusam-

menhang mit dem sogenannten Migration-Development Nexus angeführt. Das Bindeglied zwischen Migration und Entwicklung stellt dabei der Migrant dar; er wird als mobile Entwicklungsressource gesehen. Der Gedanke der Migrationsprävention kommt erst sekundär zu diesem neuen Paradigma. Inwieweit und unter welchen Bedingungen die 3-R tatsächlich einen Beitrag zur Migrationsprävention – oder immerhin zu einer Beeinflussung in diesem Sinne – zu leisten vermögen, das soll weiter unten diskutiert werden. Vorher soll ein Überblick über den Wissensstand zu diesen 3-R vermittelt werden.

1.4 Die 3-R

1.4.1 Remittances

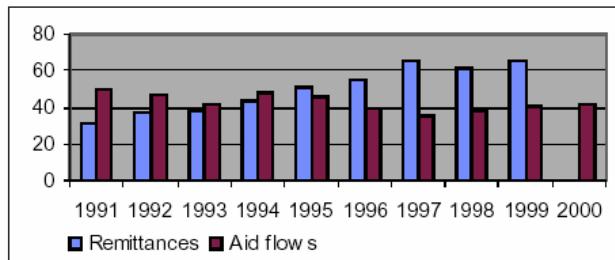
Volumen und Fluss von Remittances

Wie man seit langem weiß, pflegen ausserhalb ihres Landes tätige Arbeiter zur Unterstützung ihrer Angehörigen, aber auch als längerfristige Anlage für die Zeit nach ihrer Rückkehr, beträchtliche Geldsummen nach Hause zu transferieren. Den Schweizern ist diese Tatsache eigentlich längstens bekannt. So hatte schon für das Jahr 1963 die Konjunkturbeobachtungskommission die Summe der von Gastarbeitern und Gastarbeiterinnen nach Hause überwiesenen Gelder auf 1,5 Milliarden Franken geschätzt.¹

1988 betrug die Summe aller in Entwicklungsländer überwiesenen privaten Gelder 28,3 Milliarden USD. 1997 überstieg sie 65 Milliarden USD. Diese Entwicklung erlaubt eine vorsichtige Prognose von 100 Milliarden für 2006/7 (Straubhaar 2002/IMF Yearbook o.D.).

¹ Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (ed.), (1964), S. 105.

Darstellung 2: Remittances and aid to LDC, 1991-2000 (USD Milliarden)



Quelle: IMF und World Bank (aus: Aid Policy & Practice. The Migration-Development Nexus. Juli 2002. An issue paper from the Center of Development Research, Copenhagen. S. 1. (www.cdr.dk/aidpolicy/Migrationdevnex.pdf)

Die private und nationalökonomische Bedeutung dieser Remittances ist grösser, als sie im Laienurteil erscheinen mag. Die offiziell berichtete, im Laufe der vergangenen Dekade akkumulierte Summe übersteigt das Mass der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) schätzungsweise um 20% (Gammeltoft 2002; andere Schätzungen gehen noch höher). Da in neuerer Zeit die ODA in Real Terms gefallen ist, hingegen die Remittances sowohl nominal wie real ansteigen, ist die Differenz zwischen den beiden wachsend. Remittances haben Vorteile gegenüber anderen Finanzierungsquellen/-weisen. Vor allem fliessen sie mit grösserer Konstanz als ausländische Direktinvestitionen (FDI) und als andere private Quellen². Der durch Remittances erzeugte Geldfluss wird weniger von internationalen Finanz- und Marktkrisen betroffen als die Entscheidungen der privaten Investoren und Spekulanten. In den vergangenen zwei Jahren, als das Wachstum der US-Wirtschaft sich verlangsamte, stiegen die Remittances nach Mexico und Zentralamerika zwischen 2000 und 2001 um 28% - von \$10.2 Milliarden auf \$13 Milliarden, und das, obwohl die Arbeitslosenquote unter den Hispanos in den USA anstieg. Im Jahr 2002 erreichte der Geldtransfer \$14.2 Milliarden; das entspricht einem Fluss von \$39 Millionen täglich (Suro, 2003).

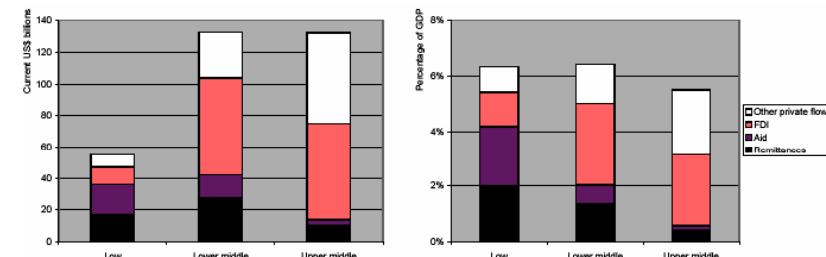
Remittances fliessen vor allem in Lower-Middle Income Länder und in zweiter Linie in Low-Income Länder. In den ärmsten Ländern stellen sie jedoch einen grösseren Anteil am gesamten Fluss aus dem Ausland dar (31%), als dies in Lower-Middle Income Länder der Fall ist (21%). Auch Flüchtlinge senden Geld nach Hause, doch erlauben die offiziellen Statistiken keine separate Messung (Gammeltoft, 2002).

² Gammeltoft, auf den wir uns hier beziehen, gibt folgende Definition für private Geldströme: "Other private flows" are portfolio flows and bank and trade related lending ("net private capital flows" excluding net inflows of FDI).

Auch bezogen auf ihr GDP sind die Hauptgewinner Low-Income Länder. An erster Stelle steht dann (für den Zeitraum 1995-1999) Lesotho, wo die Remittances 37% des GDP ausmachen, gefolgt von Jordanien mit 21%. An sechster Stelle erscheint – als erstes europäisches Land in der Reihenfolge - Albanien mit 16%. Dabei haben sich die Flüsse in den letzten zwanzig Jahren geändert. 1980 erhielt die Sub-Sahara Zone 8% aller Remittances, 1999 noch 4%. Osteuropa und Zentralasien, Süd- und Zentralamerika sowie die Karibik befinden sich unter den „Gewinnern“. Dies zeigt, dass die Remittances die Direkthilfe nicht ersetzen können, welche zunehmend in die ärmsten Länder der Sub-Sahara und Südasiens gehen (Gammeltoft 2002).

Eine Reihe von Ländern hängt viel mehr von Remittances ab als von Hilfe. Für die Türkei beträgt das Verhältnis der Ersteren zur Letzteren 39:1, für Mexiko 24:1, für die Philippinen 8:1, für Nigeria 7:1, Indien 6:1, Tunesien 5:1, und für Lesotho 4:1. Dies zeigt indirekt wiederum, dass schon weiter entwickelte Länder stärker von Remittances abhängen als von Hilfe, arme Länder dagegen mehr von der Letzteren. Daneben gibt es eine dritte Gruppe von Ländern, die mehr von privaten Geldströmen (nicht Remittances) abhängen; so Kolumbien, Mexiko und Peru (Gammeltoft 2002).

Darstellung 3: Level and composition of international resource flows by income group, 1994-99 average



(Quelle: Gammeltoft 2002/IMF Balance of Payments Statistics Yearbook; Aid: "Official Development assistance and official aid" from World Bank "World Development Indicators" (web edition for 1996-1999, 1998 CDROM for previous years); FDI and "other private flows": World Bank "Global Development Finance 2001")

Aus der rechten Hälfte von Darstellung 3, welche den Anteil der verschiedenen Zuflüsse am GDP zeigt, geht Folgendes klar hervor:

- 1.) Die FDI setzen erst im Lower Middle Stratum massiv ein.
- 2.) Dank Aid und Remittances kommen die Länder des untersten Stratum in etwa auf die Höhe des Lower Middle Stratum; anteilmässig an ihrem GDP berechnet. Dies würde ihnen ohne Remittances nicht gelingen; ohne Hilfe allerdings auch nicht. Diese Länder brauchen also Beides. Im Hinblick auf das Thema Migrationsprävention lässt sich auf Grund dieser Zahlen schon sagen, dass

einerseits eine Unterbindung dieser Remittances durch eine effektive Primärprävention der Wanderungsströme diese Länder weit zurückwerfen würde. Eine solche Massnahme würde die ärmsten Länder am härtesten treffen, und sie würde sich wie eine eigenartige Bewertung der Entwicklungshilfe durch die Geberländer ausnehmen, indem sie gewissermassen diesen Ländern mitteilen würde, dass sie zwar von uns Hilfe empfangen dürfen, dass wir aber ihre Bestrebungen zur Selbsthilfe nicht akzeptieren – jedenfalls dann nicht, wenn diese Selbsthilfe auf dem Umweg über die Migration in unsere Länder geleistet wird.

Andererseits legen diese Zahlen einen andern Schluss nahe; eine positive Wendung der Bewertung dieser Remittances und der damit verbundenen Migration, indem Migration gerade wegen ihres potentiellen Entwicklungsbeitrags zugelassen, eventuell aber gleichzeitig gesteuert und ihr Entwicklungsbeitrag organisatorisch und ressourcenmässig kanalisiert und optimiert wird. Dies aus der Annahme heraus, dass „Entwicklungshilfe“, nun ergänzt um den Beitrag der Entwicklungsselbsthilfe, letztlich ebenfalls als Prävention von Migration – jedenfalls von übergrossen Migrationsströmen – wirken wird.

Um diese Überlegung zu rechtfertigen, muss an dieser Stelle kurz in zweierlei Richtungen ausgeholt werden: 1.) Soll auf die Frage eingetreten werden, ob Massnahmen zur Armutsbekämpfung tatsächlich zur Abnahme der Migrationsneigung führen, und 2.) soll die Wirkung von (spontan getätigten) Remittances untersucht werden.

Die Wirkung der Einkommenshöhe auf die Migrationsneigung

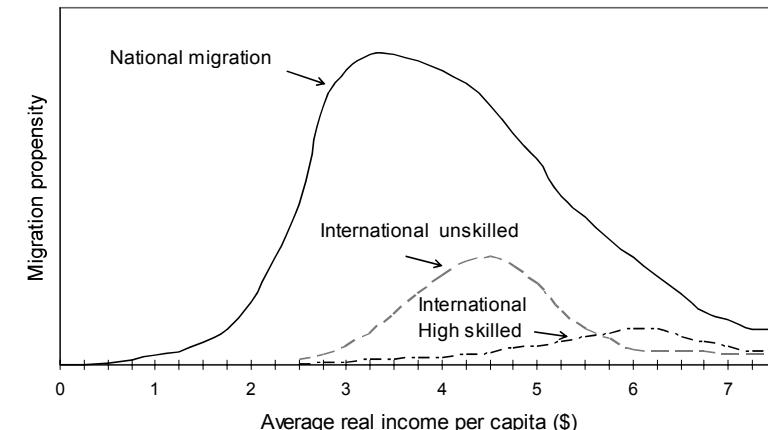
Die Frage der Wirkung von Hilfemaßnahmen auf die Emigrationsneigung wurde Anfang der neunziger Jahren an verschiedenen internationalen Konferenzen diskutiert und gilt noch immer nicht als befriedigend beantwortet (vgl. Stalker, 2002 und die dort referierte Literatur).

Die Zweifel konkretisieren sich in der Frage, ob es wirklich die einkommensschwächsten Personen sind, die auswandern. Tatsächlich hat eine Reihe von Studien gezeigt, dass mit steigendem Einkommen die Aspirationen wachsen und die Leute mobiler werden; intra- wie international. Erst in einer noch späteren Phase, wenn der einheimische Arbeitsmarkt genügend Beschäftigungsmöglichkeiten zu befriedigenden Bedingungen offeriert, wird es zu einem Rückgang der Auswanderung kommen. Zeichnet man eine Auswanderungskurve in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe auf, so weist diese Kurve im unteren (aber nicht im untersten) Bereich einen Buckel auf. Diese Erscheinung ist bekannt unter dem Begriff des „Migration hump“.

Im Laufe der neunziger Jahre haben einige Studien dazu verholfen, den Punkt, wo die Kurve sich nach unten neigt, genauer zu bestimmen. Das durch-

schnittliche reale Pro-Kopf- Einkommen, bei dem die Auswanderungsneigung zurückgeht, liegt gemäss diesen Studien ungefähr bei 4000 USD jährlich (Stalker, nach Fischer & Straubhaar, 1996). In Darstellung 4 sind die Zusammenhänge differenzierter dargestellt, nämlich für nationale Migration, für internationale von wenig qualifizierten und solche von hoch qualifizierten Auswanderern. Für internationale Auswanderung liegt der Scheitelpunkt höher.

Darstellung 4: Migration propensity and development



Aus: Stalker, 2002, gestützt auf Fischer and Straubhaar (1996)

Der Impact der Remittances

Die Einschätzung des Impacts dieser riesigen Flüsse von Remittances auf die Wirtschaft und Struktur der Herkunftsänder ist noch immer von einer gewissen Ambivalenz geprägt. Von einem theoretischen Standpunkt aus fällt es leicht, die potentielle Wirkung zu bezeichnen. Auf der familialen Ebene verbessert Emigration durch die Remittances die Haushaltseinkommen und ermöglicht den Zurückgebliebenen bessere Ernährung, Gesundheit, Unterkunft und Bildung. Auf der Community Ebene können, durch den Einsatz von Home Town Associations, kleine Entwicklungssprünge getan werden, etwa Verbesserungen im Gesundheitsdienst, sanitärische Einrichtungen und sonstige Infrastrukturbedingungen. Als weiterer Effekt kann vielleicht der Niedergang der ruralen Ökonomie aufgehalten und die nationale Ökonomie gegen Schwankungen abgesichert werden. Soweit die möglichen positiven Wirkungen.

Die Remittances nehmen mit steigendem Einkommen des Migranten zu, pflegen jedoch andererseits mit zunehmender Aufenthaltsdauer zu sinken (King,

1986). Sie steigen auch mit zunehmender Auswanderungsdistanz und Reisekosten, was indirekt bestätigt, dass die Ausreise in vielen Fällen von einem Haushalt oder einer Gemeinde/Gemeinschaft finanziert wird, welche für ihre Unterstützung ein Return on Investment erwartet. In Krisenperioden scheinen die Remittances zuzunehmen, wie Studien in der Sub-Sahara ermittelten (Russell et al., 1990).

Kritische Debatten ranken sich nun um die Langzeitwirkung. Verschiedene Forscher bezweifelten einen positiven Entwicklungseffekt der Remittances, weil die Gelder weniger in Investitionsgüter angelegt, als vielmehr für Basis-Konsumgüter und Immobilien ausgegeben würden. An erster Stelle würden Ausgaben für Behausung, für Landkäufe, Schuldenrückzahlung stehen, und auch für *Conspicuous Consumption* (auffällige Darstellung des erworbenen Reichtums), oder sie würden als Sicherheit für das Alter usw. zur Seite gelegt (Hermele, 1997).

Mit dieser Kritik scheint man aber zum Teil indirekte positive Wirkungen unterschätzt zu haben. So kann der Bau eines Hauses langfristig eine Entwicklung induzieren, indem er den Familienmitgliedern bessere Gesundheit und mehr Stabilität gewährt und darüber wieder eine positive Beziehung zur Schulbildung entfaltet. Kommt er in einem Dorf häufig vor, so fördert er die positive Identifikation seiner Bewohner mit diesem, da er das Bewusstsein verbreitet, dass in diesem Dorf „etwas geschieht“ (Taylor, 1999; Lowell & Findley, 2001). Dies ist eine Voraussetzung, die der definitiven Entleerung einer Region entgegenwirkt.

Andere Forscher wiesen darauf hin, dass Remittances inflationär wirken, weil sie einen Nachfrageüberhang auslösen, der nicht durch einen gleichzeitigen Angebotszuwachs kompensiert wird (Piore, 1979). Böhning (1984) wies darauf hin, dass die Nachfrage sich auf Importgüter erstrecke, womit sich die Zahlungsbilanz des Landes verschlechtere. Ein Beispiel für die inflationäre Wirkung wurde auf Jamaika beobachtet, wo Migranten höhere Preise für Haus und Dienstleistungen bezahlen mussten (Thomas-Hope, 1999). Eine preistreibende Wirkung erwarten wir auch, wenn junge sudanesische Männer, die in die USA auswanderten, ihre Remittances einsetzen, um damit im Heimatland auf Brautschau zu gehen (Shandy, 2002). Sie sind in der Lage, höhere Preise zu bezahlen für die als Brautpreis geforderten Rinder.

Steigende Preise versetzen die Verbliebenen in Zugzwang, um mithalten zu können. So kurbelt Migration weitere Migration an; abgesehen vom Demonstrationseffekt und der Wirkung von *Conspicuous Consumption*. Das Beispiel mit den Rindern, die als Brautpreis dienen, lässt jedoch die Frage offen, was der Verkäufer der Rinder mit seinem höheren Erlös unternimmt. Vielleicht investiert er diesen in einer Art und Weise, die der weiteren Umgebung zu Gute kommt. Aus Mexiko ist ein Beispiel bekannt, wo die durch Geldrücksendungen

ermöglichte Vergrößerung der Rinderherden zum Aufbau einer lokalen Fleischkonservenindustrie führte. Das Heu zur Fütterung der Rinder wurde von den lokalen Bauern erworben, die nicht ausgewandert waren, wodurch auch sie von den Rücksendungen profitierten (Martin & Straubhaar, 2002). Letzteres erinnert daran, dass zur Messung der ökonomischen Gesamtwirkung immer der Multiplikator-Effekt einbezogen werden muss, das heißt, das Einkommen, welches durch die initial ausgegebenen Mittel weiteren Produzenten zufließt. Wo bestimmte Güter mit Regelmäßigkeit erworben werden, können in der Folge mehrere Stellen entstehen. Für das obige Beispiel wurde errechnet, dass jeder Dollar Remittances mit 1.85 USD mehr ökonomischer Aktivität in der lokalen Wirtschaft verbunden war (Taylor, 1992; nach Straubhaar).

Bei der Art der getätigten Ausgaben lassen sich bestimmte Abfolgen feststellen. Russell et al. (1990) schlossen aus ihrer Sub-Sahara-Studie, dass später, nachdem einmal Subsistenz-Bedürfnisse befriedigt wurden, die Remittances für Investitionen genutzt werden, die Bildung, Farming und sogar die Gründung von Small Scale Enterprise beinhalten. Findley and Sow (1998) berichteten aus Mali, dass das Geld der Migranten dort auch in Bewässerungsprojekte floss. In Zambia bildete es einen wichtigen Anteil bei der Finanzierung agrikultureller Inputs (Chilivumbu, 1985). Der Aufbau von Small Business wurde schon 1969 in Ghana beobachtet (Caldwell). In Somaliland wurde festgestellt, dass Remittances sogar unter sehr schwierigen ökonomischen und politischen Bedingungen in Produktion investiert wurden (Ahmed, 2000). In einer neueren Studie in Senegal wurde festgestellt, dass Remittances benutzt wurden, um die Entwicklung in den Herkunftsgemeinden voran zu treiben (Diatta & Mbow, 1999).

Im Auge zu behalten sind die Auswirkungen der Auswanderung auf den *Arbeitsmarkt* des Herkunftsgebietes. In der neoklassischen Wirtschaftstheorie wird eine ausgleichende Wirkung von Abwanderung postuliert. Aus Gebieten mit Arbeitskräfte-Überschuss wird abgewandert in solche mit Mangel. Dies lässt die Löhne im Abwanderungsgebiet tendenziell steigen, was positive wie negative Auswirkungen hat. Einige Studien zeigen, dass Auswanderung auch einen Arbeitskräftemangel in bestimmten Segmenten des Auswanderungskontextes hervorrufen kann (Adepoju 1991b), wobei das vor allem damit zu tun hat, dass es eben die jüngeren und innovationsfreudigeren sind und jene mit mehr Skills, die gehen (Fischer et al., 1997; Skeldon, 1997). Die Theorie, dass Entwicklungsländer Humankapital, in das sie Geld via Bildungssektor investiert haben, durch Migration verlieren würden (bekannt geworden als *Brain Drain*), hat einige Bestätigung erfahren. Andere Studien erbrachten jedoch Hinweise, dass dieser Mangel im Herkunftsgebiet technologischen und weiteren Wandel auslösen kann (Findley & Sow 1995).

Ein weiterer Problemkomplex hat mit dem Umstand zu tun, dass Emigration sowie Bezahlung von Remittances und deren Verwendung immer eine gewisse

Selektivität zeigen, die dann zur Ursache von Disparitäten oder von deren Verstärkung werden kann. Migration ist generell eher eine Sache junger, gesunder Menschen, mit eher etwas überdurchschnittlicher Bildung und Skills (z.B. Fischer et al., 1997; Skeldon, 1997). Von Remittances werden daher tendenziell eher Familien profitieren, die über solche Mitglieder verfügen, und die eher im Stande sind, die Reisekosten zu finanzieren; generell also jene, die auch innerhalb ihres Kontexts nicht zu den schlechtesten Situierten zählen. Zum letzten Punkt ist allerdings zu sagen, dass sich Angehörige aus wohlhabenden Staaten kaum einen adäquaten Eindruck von den Umständen machen, unter denen etwa in afrikanischen Ländern diese Mittel beschafft werden. So sind Beispiele bekannt, wo Flüchtlingsfamilien alle Wolldecken, die ihnen vom Roten Kreuz überreicht worden waren, verkauften, und den Erlös als Beitrag an die Reisekosten des einen Familienmitglieds verwendeten, das zur Migration bestimmt worden war. Andererseits stellte man in Lesotho fest, dass Remittances zum Abbau von Ungleichheit beitrugen (Gustafsson & Makonnen, 1994).

Organisatorisches zu den Remittances

Eine bedeutende Rolle scheinen sogenannte *Home Town Associations* übernehmen zu können (im Einwanderungsland ansässige Vereinigungen der Einwanderer; „Landsmannschaften“). Sie können eine motivierende Rolle spielen und auch eine kanalisierende; das heisst, sie können Einfluss nehmen auf die Auswahl der Projekte, in die die Remittances investiert werden (nach Martin & Straubhaar, 2002; ohne Quellenangabe). Im günstigsten Fall übernehmen sie eine kreative Rolle bei der Generierung und Konkretisierung von Projektideen. Sie können eine organisatorische Brückenfunktion einnehmen zwischen Auswanderern und dem Herkunftskontext, in dem investiert werden soll. Im Falle Mexikos hat die Regierung die Home Towns Associations in den USA ermutigt, eine Art freiwillige Steuer zu erheben, deren Mittel dann in Infrastrukturprojekte eingesetzt wurden, um Arbeitsstellen zu schaffen.

In Mexiko gibt es die so genannten Godfather Programme, die darauf beruhen, dass die Regierung zu jedem von Migranten oder ihren Organisationen gespendeten Dollar drei weitere dazu gibt. Die Summe wird dann in Strassenausbau oder ähnliche Projekte investiert. Die Reaktion der Migranten auf solche Arrangements soll sehr positiv sein, der Effekt der Investitionen jedoch zuweilen ambivalent ausfallen. So soll im Puebla Staat eine von Migranten gegründete Kleiderfabrik in Schwierigkeiten geraten sein, weil die Arbeitskräfte, obwohl mit 10 Dollar täglich dreimal besser bezahlt als in der Landarbeit, diese nach etwa einem Jahr der Fabrikarbeit wieder vorzogen (Martin & Straubhaar, 2002).

Für den Migranten stellen die hohen Spesen ein Problem dar, welche die zuständigen Bankinstitute verrechnen. Diese sind dazu in der Lage, weil sie praktisch über ein Monopol verfügen. Hier sollten alternative Möglichkeiten bereit

gestellt werden. Die Regierungen der Herkunftsänder müssen für vernünftige Exchange Rates sorgen und überdies technische Hilfe anbieten, um Investitionen zu erleichtern (Straubhaar, 1986; Swami, 1981).

1.4.2 Return

Im Konzept der transnationalen Migration spielt die Rückwanderung eine wichtige Rolle, wird aber nicht ausschliesslich als Endpunkt einer zirkulären Bewegung von Aus- und Rückwanderung gesehen, sondern als ein Element eines möglicherweise komplexeren Sachverhalts, in dessen Rahmen Migranten simultane und mehrfach abgestützte, grenzüberschreitende Beziehungen unterhalten (Glick-Schiller et al., 1995; Smith & Guarnizo, 1998). Rückwanderung wird dabei eher als ein Schritt in einem potentiell weitergehenden Prozess gesehen (King, 2000).

Unter dem Gesichtspunkt des Impacts ist wichtig, dass durch Rückwanderung das Humankapital der Migranten ins Herkunftsland zurückfliesst und dort zur Entwicklung beitragen kann. Mit dem Humankapital zusammen können auch finanzielles Kapital (Erspartes) und soziales Kapital (aufgebaute informelle und professionelle Beziehungen) dem Herkunftskontext zu Gute kommen. Dieser Prozess kann theoretisch den Ausgleich zum ursprünglich erfahrenen Verlust an Humankapazität herstellen und diesen im besten Fall sogar mehr als blass kompensieren, indem der Auswanderer mit einer Art „Mehrwert“ versehen zurückkommt. Viele Return of Talent-Programme wurden oder werden noch durchgeführt; zum Teil von Regierungen in die Wege geleitet, zum Teil von multinationalen Organisationen gesponsert, um den Rückfluss dieses Kapitals zu bewirken.³ Dabei wurde nicht nur an die Rückkehr von hoch-, sondern auch an diejenige von geringer qualifizierten Migranten gedacht, die man als mögliche Partner in der Aufbauzusammenarbeit sah (Libercier & Schneider, 1996).

In Europa entstand ein Interesse an Rückkehr-Programmen und deren Evaluierung ein erstes Mal im Gefolge der 1973er Wirtschaftskrise.

Wie die Auswanderung, so ist auch die Rückwanderung ein selektiver Prozess. Ältere Forschungsprojekte nahmen sich der Frage an, ob die Rückwanderer zu den erfolgreichen oder den erfolglosen Migranten zählen (Bovenkerk, 1974; Gmelch, 1980); mit widersprüchlichen Resultaten. Gmelch (1980) argumentierte, dass die erfolglosesten eher nicht zurückwandern würden, weil es ihnen an den Mitteln gebreche und sie das Eingeständnis ihrer Erfolglosigkeit

³ Vgl. Dazu Logan (1990) und Ardittis (1985) über die von den UNDO gesponserte TOKTEN-Programme; Pires (1992) und Ardittis (1991) über IOM's Return of Qualified Nationals Programme.

scheuen würden. Die Erfolgreichsten andererseits wollten nicht gern ihre gut bezahlten und sicheren Stellen verlassen. Es fragt sich auch, ob Rückwanderer mit verbleibenden Migranten verglichen werden sollen, oder mit Nicht-Ausgewanderten. Eine neuere Publikation (King, 2000) kommt vorsichtig zum Schluss, dass der Rückfluss einen überproportionalen Anteil von Migranten mit geringer persönlicher Effektivität enthalte. Andererseits würden einige neuere Studien feststellen, dass die Rückkehrer eher über höhere Bildungsniveaus und Einkommen verfügten als Nicht-Rückkehrer, und dies besonders dort, wo Gelegenheit für berufliches Fortkommen in der Herkunftsregion bestehe. Diese Zusatzbemerkung scheint von besonderem Interesse für allfällige Rückkehrprojekte. Vielleicht erklären die Chancen im Rückkehrkontext auch ein neueres Resultat, wonach höher qualifizierte Migranten nicht nur eher rückwandern, sondern sich auch mit höherer Wahrscheinlichkeit als Agenten des Wandels betätigen würden (Thomas-Hope, 1999).

Es wurde versucht, Rückwanderer danach zu klassifizieren, ob sie von Anfang an mit fester Rückkehrintention ausgewandert waren, oder der Rückkehrschluss sich später gebildet hatte. Gegen diese Einteilung wurde eingewendet, dass solche Entscheidungen einer Dynamik unterliegen, die auch nach erfolgter Auswanderung veränderlich ist. Die Entscheidungen ändern nicht nur nach Erfolg im Aufnahmeland, sondern auch im Zusammenhang mit dem eigenen Lebenszyklus und dem von Angehörigen und den Wünschen derselben, ferner nach erwarteter sozialer Stellung für den Fall der Rückwanderung usw. Einer solchen Kategorisierung haftet mithin etwas Künstliches an. (Für eine Diskussion verschiedener Kategorisierungsversuche vgl. Ammassari & Black, 2001).

Schliesslich gibt es auch interessante Wechselbeziehungen zwischen der Situation im einen und derjenigen im andern Kontext. So kann offenbar eine erhöhte Sicherheit im Aufnahmeland ein stärkeres Engagement im Herkunftscontext fördern (Al-Ali et al., 2001). Schliesslich darf die Zugehörigkeit zum einen oder andern Kontext nicht so ohne weiteres dichotomisiert werden. Es gibt nicht nur eine temporäre Aus-, sondern auch eine temporäre Rückwanderung, sei diese periodisch, oder einmalig. Schliesslich kann es sogar zu einer Dauerpräsenz in beiden Kontexten beziehungsweise zu einem internationalen Pendlerdasein kommen; etwa bei Migranten, die sich zu Geschäftsleuten entwickeln, und zwischen den beiden Kontexten Handel treiben (zirkulatorische Migration). Auch auf subregionalem Niveau kann Rückwanderung gemäss einigen Studien einen positiven Impact auf Investitionen haben, so z.B. in Form von Verbesserungen im Livestock Management, wie in Westafrika beobachtet wurde (Williams, 1999).

Bei der Abschätzung der Wirkung von Rückwanderung sind allerdings Wiederanpassungsschwierigkeiten des Rückwanderers vorauszusehen. Aus solchen

Konflikten kann sich ein Impuls in Richtung Wandel ergeben. Nach King (2000) soll einige empirische Forschung dies bestätigen. Indessen gehen nicht alle Migranten mit veränderten Einstellungen zurück. Einige mögen gerade wegen der alten Werte, die sie in ihrem Herkunftsgebiet noch zu finden glauben, zurück wandern. Allgemein scheint das Urteil der Remigranten über ihren Herkunftscontext, nach erfolgter Rückwanderung, von Ambivalenz durchzogen zu sein. Einerseits empfinden sie Erleichterung darüber, wieder einer vertrauten Welt anzugehören. Andererseits sind sie schnell enttäuscht darüber, wie „die Dinge laufen“ in ihrer Heimat (King, 2000; Gmelch, 1980).

Die Skepsis gegenüber dem Nutzen von Ersparnissen für den Herkunftscontext beinhaltet dieselben Punkte wie jene gegenüber dem Impact der Remittances: die Wirkung ist zu unbedeutend; ein zu grosser Anteil wird in Hausbau und Landerwerb, anstatt in den Produktionssektor investiert. Die Wirkung ist oft inflationär.

Dagegen wurde nun eingewendet, dass auch Ausgaben für Housing, Konsum und Dienstleistungen wie Erziehung und Gesundheit, aber auch für Conspicuous Consumption, Stellen schaffen und einen Multiplikatoreffekt zeitigen können (Russell, 1992). Darüber hinaus könne der Bedarf für Staatsausgaben reduziert werden.

Nicht unbedingt ermutigend sind die Resultate, was den Transfer von Humankapital betrifft. Nach Gmelch (1980) und King (1986) lernte die Mehrheit kaum etwas Neues während ihrer Migration, da sie nur unqualifizierte Arbeit erhielten. Neuere Resultate bestätigen dieses Deskilling für Migranten aus Afrika und dem Mittleren Osten (Brydon, 1992; Al-Rasheed, 1992). Kommt dazu, dass unter jenen Migranten, die neue Skills erwerben konnten, nur wenige diese zu Hause auch anwenden konnten. Nach älteren Studien scheint es generell schwierig zu sein für Migranten, die technische und industrielle Skills erwarben, diese in ruraler Umgebung effektiv einzusetzen (Castles and Kosack, 1973; Gmelch, 1980). Muschkin (1993) verglich Rückkehrer mit Nicht-Auswanderern in Puerto Rico und fand höhere Arbeitslosenraten unter den Rückkehrern. Ein längerer Aufenthalt verschlechterte das Resultat zusätzlich. Andererseits erwiesen sich Pakistani, die einen längeren Aufenthalt in Staaten des Mittleren Ostens gehabt hatten, eher fähig, aus dem Produktionssektor in den Geschäfts- oder auch den agrikulturellen Sektor zu wechseln (Arif & Irfan, 1997).

Eine Rolle scheinen dabei die schon aus dem Herkunftsland mitgebrachten Skills zu spielen. Sind diese gering, so wird im Einwanderungsland wenig dazugelernt, und die Rückkehr ins Heimatland ist dann auch mit einer Rückkehr zu den dort vorher eingenommenen unqualifizierten Jobs verbunden. Das Gegenbeispiel sind emigrierende Studenten, die sich nach ihrer Rückkehr in professionelle White Collar Positionen integrierten konnten. Migranten mit geringer Qualifikation vermögen auch kaum als Initianten von Wandel und neuen Werten zu

wirken, da ihnen dazu auch die Autorität abgeht. (Gmelch, 1980; für die Barbados). Andererseits bestätigen neuere Studien für Rückkehrer aus Nordamerika und Europa (Thomas-Hope, 1999) die Findings von älteren (Taylor, 1976; für Jamaika), wonach diese in der Diaspora neue Qualifikationen erwarben und dann auch eine bedeutende Rolle in der Entwicklung ihres Herkunftslandes übernehmen konnten.

Der Transfer von sozialem Kapital wurde in der Migrationsforschung bisher weitgehend vernachlässigt. Unter sozialem Kapital wird die Gesamtheit von immateriellen Ressourcen verstanden, die aufgrund der Zugehörigkeit zu Gruppen, Netzwerken und Organisationen mobilisiert werden können.

Migranten können sowohl im Herkunfts- wie im Aufnahmeland von sozialem Kapital profitieren. Der Gewinn, der aus solchem Anteil an Beziehungs Kapital entspringen kann, besteht im Einwanderungsland vor allem in Informationen über Jobs, soziale Dienstleistungen, und Wohnen. Aber schon das im Auswanderungsland erworbene Network wie auch das nach Rückkehr aufzubauende, können Informationen über kritische Angelegenheiten im Heimatland, Wissen über geschäftliche Belange, über Investitions-Gelegenheiten, über Kredite und ihre Erhältlichkeit usw. liefern. Mit steigender Quantität und Qualität an Informationen nimmt das Vermögen des Migranten zu, rationale Entscheidungen zu tätigen. Die beiden Plätze des Networking – Herkunfts- und Einwanderungsland – dürfen theoretisch nicht getrennt gedacht werden. Networks im Einwanderungsland funktionieren auch in dem Sinne, als sie Informationen über die Situation im Herkunftsland vermitteln. Dazu kommt, dass vom Empfangsland aus heutzutage mit Leichtigkeit Kommunikationskanäle mit dem Herkunftsland kontext etabliert werden; durch Mittel der Telekommunikation, aber auch durch gelegentliche Besuche in der Heimat.

1.4.3 Recruitment

Recruitment ist an sich ein klassischer Akt der regulierten Einwanderung. Er hat zwei Aspekte: Selektion und Motivierung von Einwanderern. Präventive Bedeutung kann ihm dann beigemessen werden, wenn Gruppen von Auswanderern gezielt ausgelesen werden, um für *begrenzte* Zeit im Gastland tätig zu werden, dort ev. Kapital in jeglicher Form zu erwerben, um dieses später – ev. begleitet und gesteuert – im Herkunftsland zu reinvestieren. Das Präventionselement findet durch die von Anfang an geplante und vom Auswanderer konsentierte Rückkehr Eingang in ein Recruitment-Project. Recruitment dürfte vor allem in hoch auswanderungsintensiven Regionen Sinn haben. Ist es von Anfang an mit einem Return-Element gekoppelt, so stellt es wohl die intensivste Variante von Migrationssteuerung dar.

Wenn Recruitment-Projekte mit strikter zeitlicher Begrenzung verbunden sind, kann ihnen für sich allein schon präventive Bedeutung zugemessen werden, indem sie *illegale Wanderungsströme in legale verwandeln* und sie dadurch *steuerbar* machen können.

1.5 Die 3-R im Rahmen von Migrationsprävention

Rekrutierung, Remittances-Förderung und Rückkehrprogramme können auf unterschiedliche Weise in einer Präventionslogik gesehen werden.

Am klarsten liegt der präventive Sinn bei *Return*-Projekten auf der Hand – sofern man gewillt ist, sekundäre Prävention, also solche, die bei bereits Eingewanderten ansetzt, ebenfalls zur Prävention zu zählen. Auch von sekundärer Prävention kann hier streng genommen nur dann gesprochen werden, wenn es gelingt, Eingewanderte zu einer früheren Rückkehr zu bewegen, als dies auch ohne Intervention der Fall gewesen wäre. Soweit davon ausgegangen werden muss, dass ein bestimmter Einwanderer ohnehin innerhalb absehbarer Frist zurück gewandert wäre, liegt kein Präventionseffekt vor.

Dies ist unter dem Gesichtspunkt des präventiven Nutzens von Rückkehrprogrammen die eine Seite der Medaille. Die andere hat mit der Situation im Herkunfts-/Rückwanderungskontext zu tun und mit dem Erfolg des Programms und dessen weiteren Auswirkungen. Gerade dann, wenn diese erwartungsgemäß ausfallen, das Programm also soweit positiv beurteilt werden kann, stellt sich die Frage, wieweit der sichtbare berufliche und soziale Aufstieg eines Rückkehrers nicht an Ort und Stelle weitere Auswanderungsmotivation erzeugt. Dies ist nicht unbedingt das, was von einer präventiven Aktion erwartet wird.

Dieser Perspektive können jedoch auch positive Valenzen abgewonnen werden. Sollte sich durch solche Rückkehrprojekte mit einem bestimmten Gebiet ein kontinuierlicher Ein- und Rückwanderungsstrom entwickeln, der darüber in Gang gehalten wird, dass die sekundär ausgelöste Einwanderung wiederum in Rückkehrprogramme integriert wird, so wäre damit ja eine eigentliche Migrationssteuerung entwickelt worden, jedenfalls in Bezug auf dieses bestimmte Gebiet. Zu sehen ist dabei allerdings, dass es sich um eine vor allem organisatorisch anspruchsvolle Steuerung handeln wird, die überdies in einem sehr komplexen Feld geschieht und es darum mit schwer einschätzbaften Faktoren aufnehmen muss. Eine Entwicklung dieser Art – Rückwanderung, die weitere Auswanderung auslöst – ist allerdings ohnehin zu erwarten. Auch jede spontan verlaufende Rückwanderung kann diesen Effekt auslösen; ebenso kann ein Verbleiben im Einwanderungsland (auch ein illegales) weitere Einwanderung nach sich ziehen, da es über die Remittances und gelegentliche Heimatbesuche

durch Auswanderer und weitere Kommunikationen den Zurückgebliebenen die Auswanderung als lohnende Lösung vor Augen führt.

Nicht ohne weiteres einsehbar ist der Präventionsnutzen – oder die Einsetzbarkeit für Migrationsprävention – im Falle der *Remittances*. Der Ausgangspunkt der Überlegungen ist sicher der, dass Remittances einen Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsänder und darüber potentiell einen – wenn auch nur indirekten und langfristig einsetzenden – Beitrag zur Auswanderungsprävention leisten können. Soweit sie dies tun, tun Remittances dies aber ohnehin, also auch dann, wenn sie spontan geschehen. Wenn nun von Remittances im Rahmen einer präventiven Aktion gesprochen wird, so ist damit die Erwartung verbunden, dass durch die Intervention einer „ordnenden Hand“ in diesen spontanen Kapitalfluss irgendein zusätzlicher Effekt verbunden sein könnte, der in präventiver Hinsicht interessiert.

Die Annahme liegt nahe, dass diese Erwartung eine beschleunigende Wirkung beinhalten könnte – dass z.B. die Remittances schneller beisammen sind, wenn etwa der Staat die zurückgelegte Summe aufdoppelt, so dass der Auswanderer selber schneller den Entschluss zur Rückkehr fasst (falls er diese überhaupt von akkumuliertem Kapital abhängig macht); oder dass die bremsende Wirkung gegenüber weiterer Emigration aus dem Herkunftscontext schneller eintritt (das heisst, dass jener Kontext schneller „über den Migration Hump hinweg“ wäre).

Beide Annahmen scheinen unsicher, wenn auch nicht falsch. Jedoch wird im Rahmen der neuen Praxeologie, die sich um die sogenannten drei R rankt, eher an ein kombiniertes Vorgehen gedacht, indem Remittances irgendwie im Rahmen eines Return-Projektes eingesetzt werden, wobei dieses Projekt dann auch noch auf anderen Wegen den Migranten zur Rückkehr motivieren will. Diese zusätzlichen Wege können z.B. in Infrastrukturprojekten bestehen, die das Einwanderungs- im Herkunftsland finanzieren, kofinanzieren, oder mindestens organisatorisch vorantreiben will; es kann sich auch um Projekte handeln, die eine Investition in den Produktionssektor beinhalten. Auch hier ist wiederum an eine finanzielle Beteiligung durch den Einwanderungsstaat zu denken; ev. an eine Kofinanzierung durch den Herkunftsstaat, und an weitere Formen der Beteiligung (Beratung, Planung, ev. Ausbildung). Mittel für solche Investitionen könnten gerade aus den Remittances herrühren.

Bei all diesen Plänen ist die Überlegung immer die, dass der Staat durch seine organisatorische, strukturbildende und Kredibilität stiftende Tätigkeit den Remittances einen Mehrwert beifügt. Diese Mehrwertstiftung hat den dreifachen Sinn, erstens mehr Migranten für eine Rückkehr zu gewinnen, zweitens einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten, und drittens den durch Remittances ohnehin ausgelösten Entwicklungen, die vielleicht in kurzfristigem Konsum verpuffen würden, Nachhaltigkeit zu verleihen.

Am wenigsten einsehbar ist die präventive Bedeutung wohl bei der *Rekrutierung*, wird diese doch im klassischen Fall eingesetzt, um Einwanderer zu gewinnen, und nicht, um sie zur Rückkehr zu bewegen. In Präventionspläne eingebaut wird Rekrutierung vor allem dann sinnvoll, wenn die durch sie eingeleitete Migration mit strikter zeitlicher Begrenzung verbunden ist und die Einhaltung derselben auch durchgesetzt werden kann, und zwar ohne ein anschliessendes Abtauchen in die Illegalität. Um Letzteres zu verhindern, sind Massnahmen nötig, und auch denkbar. So könnte ein Teil des Lohns auf ein Stillhaltekonto einbezahlt werden, welches erst nach Rückkehr ins Heimatland etappenweise abgerufen werden könnte.

Rekrutierung hat eine ganz klare Voraussetzung: die benötigten Arbeitsplätze im Einwanderungsland müssen gegeben sein, und es müssen genügend Arbeitgeber an einer legalen Beschäftigung von Einwanderern interessiert sein. Die Durchführbarkeit von Rekrutierungsprogrammen ist also vom Arbeitsmarkt abhängig.

Dazu kommt eine weitere Voraussetzung auf der Seite der Arbeitgeber. Diese müssen mit der Befristung einverstanden sein. Die Schweiz hat diesbezüglich eher konträre Erfahrungen gemacht. Es war in den späten fünfziger Jahren nicht zuletzt die Wirtschaft, die kein Interesse an der Aufrechterhaltung des sogenannten Rotationsmodells zeigte, welches zur „Überfremdungsabwehr“ vorgesehen war. Die Arbeitgeber sahen nicht ein, warum sie einmal eingearbeitete ausländische Arbeitskräfte gegen neu Eingereiste auswechseln sollten. Die Frage ist andererseits auch, wie im Falle eines unerwarteten Konjunktureinbruchs vorgegangen werden soll. Eventuell müsste für diesen Fall eine Abbruchs-Entschädigung vorgesehen werden.

Aus den genannten Gründen sind Rekrutierungsprogramme vielleicht am ehesten für sehr kurzfristige Projekte sinnvoll und machbar. In die Kategorie der Rekrutierungsprogramme gehören auch saisonale Beschäftigungsprogramme, wie sie v.a. in der Landwirtschaft zum Einsatz gelangen. Der präventive Aspekt ist hier aber insofern fraglich, als die für solche Programme motivierbaren Arbeitskräfte vermutlich ohnehin nur an kurzen Einsätzen interessiert sind. Es würde damit also keine unerwünschte langfristige Einwanderung verhindert.

Recruitment-Projekte stellen oft eine Komponente im Rahmen eines Vertrags zwischen Herkunfts- und Empfangsland dar, welcher nach dem Quid-proquo-Prinzip gestaltet wurde. Das heisst: Als Gegenleistung für ein Entgegenkommen des Herkunftslandes, welches etwa in der Rücknahmebereitschaft für zurückgewiesene Asylsuchende bestehen kann, wird diesem vom Empfangsland die Aufnahme einer bestimmten Quote von Einwanderern offeriert.

Auch *Rekrutierungsprogramme* dürften den besten, das heisst den sichersten und nachhaltigsten Impact zeitigen, wenn sie mit Return-Massnahmen gekoppelt

werden und die Remittances einbeziehen. Das *ideale Projekt* kombiniert mehr oder weniger ausgeprägt alle drei R und gewährt so den besten Gewinn an Steuerbarkeit von Migrationsflüssen, indem es solche von Anfang an in legale Bahnen lenkt, sie arbeitsrechtlich sowie zeitlich unter Kontrolle hält, und mit einem strukturellen, nachhaltigen und im Herkunftskontext in die Breite wirkenden Mehrwert versieht. Damit mag es eventuell, dem Gesetz des Migration Hump folgend, Migration fürs Erste noch verstärken, mittelfristig sie aber bremsen.

2. Kommunikationsprojekte

Der Blick in den Informationsstand und die Informationsgewohnheiten der potentiellen Auswanderer gestaltet sich wie eine Auseinandersetzung mit der dunklen Seite der Network-Realität. Die wesentlichen Erkenntnisse, die es hierbei zu gewinnen gilt, bestätigen nur längst bekannte Axiome aus der Sozialpsychologie der Information und der Propaganda. Im Rahmen dieses Network-Approaches (vgl. Kap. 1.2) wird Information als ein Geschehen betrachtet, welches innerhalb von sozialen Relationen passiert. Diese Relationen üben einen starken Einfluss auf die Verteilung und Verarbeitung der Informationen aus. Informationen prägen die Wahrnehmung der Situation und können entscheidend werden für die Entstehung der Auswanderungsmotivation – oder deren Unterbleiben. Wahrnehmung und Motivation wirken letztlich und bis zu einem gewissen Grad als eigenständige Migrationsursachen; das heisst, unabhängig von realen Gegebenheiten (Ciobanica, 2003). Die von potentiellen Migranten am höchsten bewerteten Informationen dürften jene sein, die direkt oder indirekt aus dem Mund ausgewandter Landsleute zu ihnen gelangen. So gesehen stellen Information und Kommunikation ein Geschehen dar, welches auf der Ebene der Sustaining Factors abläuft (vgl. oben Kap. 1.1).

Die Realität eines typischen Auswanderungslandes erweist sich nicht zuletzt darin, dass ein sehr hoher Prozentsatz aller Einwohner Personen mit Migrationserfahrung zu seinem Bekanntenkreis zählt. In einer Befragung im Kosovo waren es 78%, die jemanden in ihrem Dorf kannten (interne IOM-Dokumente; vgl. 5.1.2; vgl. auch z.B.). Dieses Bekanntschaftsnetz prägt auch die Urteile über die Zugänglichkeit und Ratsamkeit von irregulärer Migration, über ihre Vor- und Nachteile, die Wege ihrer Realisierbarkeit usw. Rund zwei Drittel gaben in der besagten Umfrage an, dass jemand, der auf regulärem Weg nicht erfolgreich in der Beschaffung von Migrationsdokumenten war, dies eben auf irreguläre Weise tun würde. Rund ein Drittel äusserte die Ansicht, dass es leicht sei, auf diese Weise zu emigrieren.

Eine für IOM Skopje in Mazedonien durchgeführte Befragung ergab, dass für die dortige Population die hauptsächliche Informationsquelle über den im Zielland erwartbaren Lebensstil sowie auch für praktische Informationen über das Prozedere bei Auswanderungen in der nahen sozialen Umgebung lag (interne IOM-Dokumente). Diese Relationen, aus denen das Wissen und die Mythen über Migration und ihre Zielländer stammen, sind auch die Quelle ganz konkreter Hilfe, auf die man sich verlassen würde, wenn man selber Migration konkret in Erwägung ziehen sollte – oder schon realisiert hat. Und diese Hilfe ist leicht erhältlich. 60% der Befragten in Mazedonien wurde sie schon angeboten. Mehr

als die Hälfte dieser 60% würden diesen Anbietern von Hilfe auch trauen. Begründungen lauteten: "he has no reasons to lie me", "the person wants to help me", "the person is abroad for a long time, and therefore he knows that better than me".

Der Helfer gehört meist selber zum sozialen Nahbereich der befragten Person ("I know the person", "the person is one of my relative"....). Dabei scheint das hohe Vertrauen, das man in dieser Gesellschaft seinen Informanten entgegenbringt, auch dann nicht zu weichen, wenn die Gefahr, Opfer von Menschen-smuggel zu werden, objektiv gesehen schon nahe liegt. Jedenfalls kamen solche Antworten wie die oben wiedergegebenen auch in Fällen, wo die Befragter wussten, dass die erwähnten Verwandten effektiv an Menschen-smuggel (trafficking) beteiligt waren (die Befragten waren unter lokal tätigen NGO selektiert worden). Obwohl 58% alle Arten von Gefahren erwähnten, die einem illegalen Migranten drohen können, erwähnten nur 1.3% der Befragten jene, in eine Menschen-smuggel-Falle zu geraten.

Die hohe Kredibilität, die diesen Informanten und Helfern entgegengebracht wird, gibt einen Begriff davon, mit welchen Kräften es eine Aufklärung aufnehmen muss. Die Idee, zu diesem Zweck die Massenmedien einzusetzen, liegt natürlich auf der Hand. Zweifellos bieten nur sie die Möglichkeit, sich eben an ein Massenpublikum zu wenden. Genau dies ist unumgänglich in einer Gesellschaft, wo Migration ein Dauerthema darstellt und weit herum diskutiert wird. Aber die zentrale Frage ist, ob Massenmedien dasselbe Vertrauen bei den Adressaten finden können, wie diese ihren sozial nahen Informanten geben. Was das Ausmass der Thematisierung anbelangt, so scheinen sie, gemäss den hier besprochenen Umfrageresultaten, den unmittelbaren sozialen Relationen ebenbürtig zu sein. Der Anteil jener, die den Medien Glaubwürdigkeit zusprechen, ist in etwas gleich hoch wie jener, die ihren nahen Bekannten glauben. Auf diese Resultate gestützt lassen sich Chancen sehen, dass massenmediale Informationskampagnen ein Gegengewicht zu den spontanen Kommunikationen in den sozialen Netzwerken bilden können.

In den von IOM im Balkan betriebenen Kampagnen wurden nicht in allen Ländern die gleichen Typen von Massenmedien benutzt, nachdem man zur Erkenntnis gelangt war, dass in den verschiedenen Ländern solche Medien wie Fernsehen, Zeitungen, Radio usw. über unterschiedliche Verbreitungsraten und Beachtungsquoten verfügen und unterschiedliche Kredibilität geniessen. Ein nicht unwichtiger Schritt ist derjenige von reiner Massen- zu persönlicher Kommunikation. Er wird ein Stück weit schon mit der Einrichtung einer Hotline getan. Mit diesem Medium lässt sich individuell auf Fragen eingehen. Allerdings dürften unter den Benutzern einer solchen Linie Personen überwiegen, die schon ein konkretes Interesse für legale Einwanderung zeigen.

Es ist natürlich äußerst schwierig, die Wirksamkeit solcher Informationskampagnen zu messen. IOM hat ein komplexes Verfahren zur Bewertung solcher Präventionsmassnahmen entwickelt. Die Rückmeldungen aus den Zielgruppen waren sehr positiv, soweit sich dies aus den Anrufern an Telefon-Hotlines, Briefen und der großen Nachfrage nach Informationsmaterial entnehmen liess. IOM kam zum Ergebnis, dass sich die Öffentlichkeit zunehmend über die Risiken illegaler Migration bewusst ist (Heckmann et al., 2000).

Eine hohe Beachtungschance scheinen solchen Kampagnen zu haben, die gleichzeitig mit der Aufklärung über legale Migration auch negative Beispiele von Fällen illegaler Einwanderung gezielt in die Massenmedien disseminieren. Wie man aus der Sozialpsychologie der Einstellungsveränderung weiss, finden abschreckende Kommunikationen aber ihre Grenzen an den Techniken der psychischen Verdrängung und der kognitiven Abwertung.

3. Technische Zusammenarbeit beim Ausbau des Grenzmanagements

Verschiedene europäische Staaten haben Projekte zur technischen Kooperation mit solchen Staaten entwickelt, die im äusseren Gürtel der erweiterten EU liegen, aber auch mit andern Staaten, deren Kontrollmassnahmen an Ausreisenden nicht den heutigen Ansprüchen genügen. So gibt es im Rahmen des Stabilitätspakts für Südost-Europa die Initiative Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MARRI). In Begriffen der eingangs vorgestellten Ursachenhierarchie (vgl. Kap. 1.1) zielen diese Projekte auf die Ebene der Enabling Conditions, das heisst, sie versuchen, den undokumentierten Migranten, der unmittelbar vor der Ausreise steht, oder sein Herkunftsland schon verlassen hat, an der Realisierung seiner Pläne zu hindern.

Wie der Oberbegriff für diese Projekte besagt, finden sie in einem kooperativen Rahmen statt. Ein anderes Vorgehen ist ausgeschlossen, da die Ausübung der Grenzkontrolle zu den Hoheitsrechten eines Staates zählt. Der Ausbau der technischen Kapazität kann auch im Interesse des Herkunftslandes liegen. Je doch dürfte in der Realität oft eine Asymmetrie der Interessen vorliegen, indem das Einwanderungsland stärker an einer Bremsung der Einwanderung interessiert ist, als das Herkunftsland an einer verstärkten Kontrolle der Auswanderung. Auf jeden Fall ist das Einwanderungsland auf die Kooperation des Herkunftslandes angewiesen, sodass letzteres Gegenleistungen wird verlangen können. Das Quid-pro-quo-Prinzip muss darum auch hier zum Tragen kommen. Der Ausbau der Kontrollkapazität geschieht darum oft in einem länger dauernden, eventuell komplexen Zusammenarbeitsverhältnis, welches auch Nicht-Kontrollkomponenten umfassen kann.

Ein Beispiel für technische Zusammenarbeit bieten die beiden Staaten Albanien und Italien. Die Kooperation begann 1997; fünf Jahre später patrouillieren vor der albanischen Küste italienische Polizisten, der Kampf gegen Schmuggel wird durch neu installierte Geräte unterstützt. Inzwischen hat sich die Zusammenarbeit verändert. Ursprünglich lag der Akzent mehr auf Training und technischer Assistenz, inzwischen wurde die Präsenz Italiens verringert. Obwohl heute der Fokus mehr auf Transitmigration liegt, wurde man sich einig, dass zusätzliche Kanäle für legale Einwanderung von Albanern in Italien geschaffen werden müssen. Italien öffnete darum für den Zeitraum 2000-2001 6000 Slots für Albaner, die über die IOM-Niederlassung in Albanien rekrutiert wurden. (Über den weiteren Verlauf berichtet das Kapitel 5.3.1: Selective Migration from Albania to Italy).

Die Entwicklung, die im Laufe dieser Zusammenarbeit geschah, illustriert, wie technische Kooperation oft nicht nur einen primär-präventiven Aspekt hat oder allmählich auch weitere Aspekte annimmt. Dies darf nicht negativ bewertet werden; es eröffnet auch neue Chancen, Migration steuerbar zu machen. Dabei müssen für die Herkunftsänder Trade offs herausschauen. Eine Variante eines solchen „Deals“ kann lauten: Bekämpfung der irregulären Migration gegen die Gewährung von Quoten für legale Migration.

4. Kriterien eines guten Projekts

Gestützt auf die oben vorgetragene Literaturzusammenfassung sowie auf die unten noch vorzustellenden Projekte gelangen wir zu einer Auflistung von Kriterien, die ein gutes Projekt kennzeichnen. Der Katalog erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, und andererseits besteht keine Notwendigkeit, in jedem Fall sämtliche Kriterien in der angegebenen Ausprägung zu berücksichtigen.

4.1 Kriterien speziell für 3-R-Projekte

Status der Projektteilnehmer

- Berufliche Qualifikationen; mitgebrachte sowie in der Schweiz erworbene (höher Qualifizierte scheinen im Allgemeinen besser geeignet).
- Zieltätigkeit, für die die Einwanderer gewonnen werden könnten und für die sie sich eignen würden.
- Aufenthaltsstatus; die Frage, ob Personen mit legalem oder nicht legalem Aufenthaltsstatus in 3 R-Projekte aufgenommen werden sollen, ist schwierig zu beantworten. Präventionspolitisch gesehen liegt die Aufnahme von illegal Eingereisten nahe. Andererseits ist zu bedenken, dass diese damit eine Art Vorzugsbehandlung gegenüber den legal Eingereisten erfahren würden, was gegenüber letzteren schwer vertretbar erscheint. Ev. könnte eine Bevorzugung von „Legalen“ einen Anreiz für die übrigen Einwanderer bedeuten, sich um einen legalen Status zu bemühen. Eine gute Lösung könnten Rekrutierungsquoten in Kontexten mit hoher Auswanderungsnegierung bilden.
- Aufenthaltsdauer zum Zeitpunkt der Erfassung durch das Projekt; wenn zu früh erfasst, hat der Einwanderer erst wenige Ersparnisse akkumuliert und möchte darum noch nicht zurück, auch hat er ev. erst wenige Skills und Kenntnisse erworben und wird darum nicht als Innovator wirken; wenn zu spät, ist er nicht mehr motiviert, zu alt, nicht mehr als Innovator geeignet.
- Motive der Auswanderung: “The more return migrants have responded to pull-factors in their home countries the greater the chance for innovation, the more they have reacted to push factors, the less the chance for innovation” (Bovenkerk, 1974).

- Kriterien der Gruppierung: sollen die Projektteilnehmer länderspezifisch oder nach andern Kriterien zusammengefasst werden (betrifft v.a. Schulungsangebote vor der Rückkehr)?

Zukünftige Tätigkeit und vermittelte Fähigkeiten – generell oder spezifisch?

- Zu den Hauptfragen eines Projekts zählt nicht nur die, in welches zukünftige Tätigkeitsfeld die Teilnehmer und Teilnehmerinnen gelenkt werden sollen, sondern auch: wieweit sollen sie überhaupt schon in ein bestimmtes Tätigkeitsfeld gelenkt werden, resp. wieweit soll man ihm oder ihr nur sehr allgemeine Qualifikationen vermitteln und die weiteren Entscheidungen den Teilnehmern überlassen? "... it seems that the more general the training received abroad the greater chances for innovation, the more specific the training the less transferable in the home setting" (Bovenkerk, 1974 4). Wahrscheinlich aus Einsicht in diesen Zusammenhang bekunden mehrere Projekte eine gewisse Präferenz für die Option, die Teilnehmer in eine Karriere als Kleinstunternehmer zu lenken. Die Qualifikation „Unternehmer“ ist von universeller Art; sie lässt sich gegenüber einem beliebigen Spektrum von Handelsgütern ausüben, gegenüber verschiedenen Handelspartnern; im Prinzip auch auf verschiedenen Märkten. Allerdings braucht es ein Hineinwachsen in den Markt, ein Aufbauen von Partnernetzen, eine Kenntnis des Who is who in einem bestimmten Markt. Um dieses Wissen zu transferieren, bedarf es der Betreuung, Beratung, Einführung; es braucht Beziehungen zu Schlüsselpersonen, die Zugänge verschaffen können. Zu diesem Zweck ist Networking gefragt.

Akteure; Institutioneller Rahmen

- Einbezug von NGOs: diese bringen organisatorische Kapazität, ev. Kontextkenntnis, Erfahrungen mit ähnlichen Projekten;
- Einbezug des Herkunftsstaates und staatlicher Stellen, zur Schaffung eines institutionellen Rahmens, um den Staat zu kooperieren, zur Schaffung von Vertrauen und Übertragen desselben auf den Projektteilnehmer (wichtig z.B. bei Kreditaufnahme) oder zur aktiven (finanziellen, organisatorischen usw.) Beteiligung; zur Absicherung und zur Öffnung von Zugängen. Es scheint ratsam, Projekte in Co-Development- oder in Rück-

⁴ Zitiert nach Ammassari, S., und Black, Richard. Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development: Applying Concepts to West Africa. Sussex Migration Working Papers. Sussex 2001 (Sussex Centre for Migration Research).

nahme-Verträge einzubetten. In deren Rahmen wird das Quid-pro-quo-Prinzip eine wichtige Rolle spielen;

- Einbezug von Migrantenvereinigungen (Diaspora): zur Motivierung von Rückwanderungs- und Remittances-Projekt-Interessierten; um Wissen über die Situation im Heimatland beschaffen zu können; um ein Networking zu beginnen, Empfehlungen zu erhalten, Kumulationseffekte (v.a. bei Kapitalakkumulation) zu erzielen, um das Commitment des Herkunftskontextes zu gewinnen, eine kollektive Identifikation mit dem Projekt zu erzeugen und den Glauben an die Chancen des Herkunftskontextes zu stärken;
- Einbezug der Community/ies der Zielregion des Projekts: vor allem bei Projekten mit Infrastrukturbezug wichtig; vgl. auch oben Migrantenvereinigungen;
- Wirtschaftsorganisationen beider Staaten; z.B. Handelsorganisationen (Handelskammern), Unternehmer-Assoziationen; vor allem wichtig bei Projekten mit einem Unternehmer-Bezug.

Aktivitäten

Die zu fördernden Aktivitäten der Projektteilnehmer im Herkunftsland sind unter dem Aspekt ihrer Marktgerechtigkeit zu überprüfen. Sie sollen einerseits einen gewissen Innovationsgehalt haben, aber andererseits auf die Nachfrage und den Bedarf des Herkunftskontextes abgestimmt sein.

Kontextwahl

Wenn das Projekt mehr will als nur die Schaffung eines reinen Return-Anreizes; wenn es auf Entwicklung ausgerichtet sein soll, so kann es nicht nur vom Einwanderer her gedacht werden. Ebenso muss der Kontext in den Fokus von Planung und Aktion gerückt werden. Die erste Frage ist die nach dem zu wählenden Kontext; charakterisiert hauptsächlich auf Grund seiner Entwicklungsperspektiven: welche Entwicklungschancen hat der fragliche Zielkontext ohne fremde Hilfe? Sind genügend Chancen gegeben, damit Projekte eine nachhaltige Wirkung entfalten können? Lassen sich Auftriebskräfte identifizieren? Lässt das Ausmass der Abwanderung noch eine Umkehr der momentanen Entwicklung zu? Welche entwicklungs-versprechenden Subzentren sollen als Zielgebiet anvisiert werden?

„Nähe“ des Kontexts zur Schweiz: bei zu grossen Entwicklungsunterschieden sind die in der Schweiz erwerbbaren Skills kaum noch im Zielland verwertbar.

Clustering und Konzentration

Ebenfalls vom Kontext her gedacht ergibt sich die Notwendigkeit, die Rückwanderer räumlich und zeitlich zu bündeln. Einzelne, weitläufig versprengte Rückwanderer vermögen, auch wenn gut vorbereitet und finanziell ausgestattet, keinen Entwicklungseffekt zu erzeugen. Auch geht es darum, die für Beratung und Betreuung am Ort, für das Networking usw. eingesetzten Ressourcen mit grösstmöglicher Wirkung zu verwenden.

Es muss darum mit Gruppen gearbeitet werden, deren Mitglieder in einer geografisch eng definierten Region zum Einsatz kommen und weiterhin in Networks integriert bleiben können. Aus denselben Gründen ist auch eine zeitliche Konzentration nötig.

Es geht hier auch darum, die für einen kontextuellen Effekt nötige „kritische Masse“ zu erreichen. Dieser Aspekt ist umso wichtiger, je weniger es um ein reines Rückkehrprojekt geht, und je stärker der Akzent auf Entwicklung liegt.

Mehrebenen-Anlage des Projekts

Es kann ein sehr viel stärkerer Entwicklungseffekt und auch stärkere sozial-psychologische Wirkung (Glaube an und Identifikation mit Zielkontext; Commitment der Zuhause-Gebliebenen) erzeugt werden, wenn das Projekt gleichzeitig auf mehreren Ebenen angelegt ist, das heisst, wenn es nicht nur auf der individuellen Ebene Massnahmen vorsieht (was bei reiner Rückkehrakzentuierung der Fall wäre), sondern auch auf kollektiver-infrastruktureller; wenn also gleichzeitig auch etwa der Bau eines Spitals in Angriff genommen wird. (Vgl. auch Community-Orientierung, Clustering).

Effekt

Vermeidung neuer Disparitäten: Der Teilnehmer eines Projekts ist privilegiert gegenüber den Nicht Ausgewanderten beziehungsweise gegenüber jenen Rückkehrern, die nicht in einem Projekt mitmachen. Dies kann neue Ungleichheiten schaffen und wird es auch. Einerseits können daraus Spannungen resultieren, die als Entwicklungsmotor dienen; andererseits können daraus Blockierungen entstehen. Um letzteres zu verhindern, ist zu überlegen, wie die zu Hause Verbliebenen ebenfalls in das Projekt involviert werden können. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass sie als Mitglieder ihrer Community automatisch zu Nutzniessern einer verbesserten Infrastruktur gemacht werden. Weitere Möglichkeiten sind im Multiplikator-Effekt gegeben (siehe dort).

Nachhaltigkeit: Jede Massnahme ist unter dem Gesichtspunkt ihrer mutmasslichen mittel- und langfristigen Wirkung zu überprüfen. Nachhaltigkeit

stellt eine Art Super-Kriterium dar, zu dessen Erfüllung die meisten anderen hier aufgeführten Kriterien mithelfen sollen.

Multiplikatoreffekt (im Sinne von John M. Keynes): Das Abwagen verschiedener Interventionsalternativen hat unter dem Gesichtspunkt ihres mutmasslichen Multiplikatoreffekts zu geschehen. Es geht also nicht nur um den primären Effekt, den das Tätigen einer Ausgabe (Konsum, Investition) bewirkt, sondern um die sekundären Effekte, den das damit in den Kreislauf gelangte Geld verursacht, also weitere Konsumeffekte, ev. Investitionen, Schaffung von Arbeitsplätzen.

Inflationäre Auswirkungen: Die Konsum- und Investitionsausgaben sollten einen möglichst geringen preissteigernden Effekt haben.

Hilfen; absichernde und begleitende Massnahmen

Im Unterschied zu einem reinen Return-Projekt werden Projekte der sekundären Migrationsprävention zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit und Nachhaltigkeit mit einer Reihe von umgebenden Massnahmen versehen, die sich gegenseitig ergänzen, in ihrer Wirkung potenzieren und an Ort und Stelle (im Herkunftscontext) vorgenommen werden. Hier ist zu denken an: Finanzielle Starthilfe; Kredite, Garantien, Beratungs- und Betreuungsangebote in situ, Kontaktvermittlung/Networking, Treffen zwecks Informationsvermittlung, Sparpläne, Investitionsanreize, Abklärungen u.a.m.

Weitere Anregungen

Unter bestimmten Voraussetzungen scheint es ratsam, den in Projekten involvierten Rückwanderern ausdrücklich ein *Wiedereinwanderungsrecht* einzuräumen. Damit fällt ihnen die Entscheidung zur Rückwanderung leichter.

Profiling von irregulären Migranten: IOM Belgien erarbeitete einen Fragebogen, um Informationen zur Situation und den Bedürfnissen der irregulären Migranten in Belgien zu erhalten. Erfolgsgeschichten von zurückgekehrten Migranten werden gesammelt und werden als Informationsmaterial in Belgien eingesetzt, um die Option Rückkehr bekannt zu machen. (Zu Profiling vgl. auch Mahnig & Giger, 1999).

Ein Problem bei Remittances stellen die hohen *Transferspesen* dar, welche die zuständigen Bankinstitute verrechnen. Hier sollten alternative Möglichkeiten bereit gestellt werden. Die Regierungen der Herkunftsänder müssen überdies für vernünftige Exchange Rates sorgen und technische Hilfe anbieten, um Investitionen zu erleichtern. Dies ist eine Forderung, die schon vor langer Zeit und

wiederholt vorgetragen wurde, offenbar mit geringem Effekt (Straubhaar, 1986; Swami, 1981).

Warum z.B. Handelsaktivitäten nur auf das Einwanderungsland (die Schweiz) beziehen? Es sollte auch die Möglichkeit untersucht werden, zum Aufbau von Handelsrelationen mit *Nachbarländern* zu verhelfen (quer zur Nord-Süd-Achse); mit Ländern also, die hinsichtlich ökonomischer Entwicklung dem Zielkontext näher liegen und eher einen vergleichbaren Konsumbedarf haben.

4.2 Kriterien für Projekte allgemein

Das Interesse des Herkunftslandes gewinnen

Als „Arbeitshypothese“ soll unterstellt werden, dass auch die Herkunftsänder ein Interesse an Zusammenarbeit haben (dies gilt vor allem für technische Zusammenarbeit). Dieses Interesse gilt es zu orten und den Ländern plausibel zu machen, um sodann eine Zusammenarbeit vorzuschlagen, die nach dem Win-win-Prinzip gestaltet wird. Technische Kooperation kann in sich schon eine Belohnung für das Herkunftsland beinhalten, indem dieses am Ausbau und der Modernisierung seiner Kontrollkapazitäten unmittelbar interessiert ist. Oder der Gewinn entspringt daraus, dass ihm die Zusammenarbeit gestattet, seine Kapazität auch an andern Grenzen zu erhöhen als nur an jener, die im Visier des Einwanderungslandes steht; mitunter an solchen Grenzen, die ihrerseits für dieses Land eine Einfallsachse irregulärer Einwanderung darstellen.

Schliesslich dürften Herkunftsänder sich nicht gänzlich verschlossen zeigen gegenüber der Einsicht, dass illegale Auswanderung nicht unbedingt in ihrem Interesse liegt. Gerade in diesem Punkt wird die Diskussion in manchen Fällen darauf hinaus laufen, dass nicht steuerbare irreguläre in steuerbare legale Migration verwandelt wird, indem für letztere Quoten eröffnet werden. Eine noch weitergehende Kooperation würde diese Quoten mit einer Rückwanderungspflicht versehen und den Rückwanderern zusätzliche Unterstützung in Aussicht stellen; z.B. in Gestalt von Starthilfen bei Geschäftsgründungen usw..

Informationsprojekte:

Auch symmetrische Kommunikation herstellen

Grosse und weitverbreitete Informationsdefizite müssen mit Mitteln der Massenkommunikation angegangen werden. Massenkommunikation ist Einwegkommunikation. Parallel dazu sollten darum Möglichkeiten für Zweiwegkommunikationen eingerichtet werden. Ein probates Mittel stellen telefonische

Hotlines dar. Ein Vorteil des direkten, aber anonymen Gesprächs ist der, dass es Einblicke eröffnet in die konkreten Fragen der Anrufenden und damit ein Stück weit auch in ihre Kalküle, Interessen und heimlichen Pläne.

Nicht nur verbieten – auch positive Anreize schaffen

Bei Informationskampagnen sollten in den Kampagnen selber auch Mitteilungen enthalten sein, die aus der Sicht des Adressaten positiv sind. Solche Kampagnen sollten darum nach Möglichkeit von der Schaffung von Gelegenheiten begleitet werden; also an bestimmte Voraussetzungen (Qualifikation, Zeitrahmen) gebundene Einwanderungsangebote, oder Starthilfen oder Ausbildungsglegenheiten im eigenen Land; ev. gekoppelt mit Auswanderungsperspektive.

Informationskampagnen periodisch erneuern

Die Wirkung jeder Information lässt nach gewisser Zeit nach; erst recht, wenn sie durch gegenläufige Informationen von nahestehenden Informanten konkurreniert wird.

Information darf nicht in offensichtlichem Widerspruch zur Wahrheit stehen

Wenn das Zielpublikum durch positive Informationen von nahestehenden Personen ein völlig gegenteiliges Bild erhält, werden auch wahre Informationsinhalte desavouiert. Anstatt jede positive Möglichkeit illegaler Einwanderung zu leugnen, sollte besser einfach auf die Nachteile aufmerksam gemacht werden.

(Für weitere Tipps betr. Massen-Information siehe Ciobanica, 2003)

Technische Zusammenarbeit: Auch der Migrant erneuert seine „Kapazität“

Informationen über Veränderungen beim Grenzmanagement zirkulieren schnell durch die Netzwerke. In der Folge werden Alternativrouten zur Einreise gewählt und die Techniken der Vorschriftenumgehung (z.B. Dokumentenfälschung) angepasst. Ein einseitiger Ausbau dieser Präventionsschiene wird darum nicht empfohlen, das heisst: er muss begleitet werden durch weitere hier empfohlene Massnahmen, die auf anderen Ebenen angelegt werden.

Es sollte nach Möglichkeit für jedes fokussierte Land ein Paket von aufeinander abgestimmten, auf unterschiedlichen Ebenen ansetzenden Massnahmen gestaltet werden, die in zeitlicher Abstimmung aufeinander zum Tragen kommen. Dies erleichtert auch die Berücksichtigung der oben empfohlenen Grundsätze der Ausgewogenheit von Abschreckung/Restriktion einerseits und positiven Informationsinhalten und Chancengewährungen andererseits.

5. Projekte

5.1 Belgien

Am 24. September 1999 veröffentlichte der belgische Ministerrat eine Stellungnahme zur Situation im Asyl- und Migrationswesen (Conseil des Ministres, 1999). Das Dokument stellt fest, dass die Situation im Asylwesen untragbar ist, und dass deshalb Massnahmen auf mehreren Ebenen ergriffen werden müssen.⁵ Der Aussenminister, der Staatssekretär für Entwicklungszusammenarbeit, der Verkehrsminister und der Justizminister erhielten den Auftrag, gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist die Zusammenarbeit der Ministerien institutionalisiert worden. Anfänglich wurde die Arbeit von einer Task Force zu Rückkehr und Entwicklung geleistet. Seit 2001 existiert das *Centre pour le Retour Volontaire et le Développement, CRVD*. Das Sekretariat des CRVD ist für die Koordination der Aktivitäten sämtlicher Akteure verantwortlich. Das CRVD setzt sich zusammen aus den obgenannten Ministerien, den im Asylbereich tätigen NGOs und IOM. Es hat sich zum Ziel gesetzt, die Reintegrationskomponente der Rückkehrprogramme zu stärken. Die Entwicklung von länderspezifischen und gruppenspezifischen Rückkehrprogrammen (Minderheiten, Opfer des Menschenhandels, Kinder etc.) steht im Vordergrund. Des Weiteren möchte das CRVD ein Profiling der in Belgien lebenden irregulären Migranten durchführen, um die Rückkehrprogramme noch mehr auf die Bedürfnisse der einzelnen Gruppen auszurichten (CRVD, Evaluation of activities, 2002).

Der Begriff der freiwilligen Rückkehr wird in Belgien am weitesten definiert, da sogar eine Rückkehr aus der Schubhaft als „freiwillig“ betrachtet wird. Die Rückkehrprogramme werden in Zusammenarbeit mit IOM Belgien durchgeführt. Im Rahmen des REAB, Return and Emigration of Asylum Seekers ex Belgium, Programms werden folgende Hilfen gewährt: Übernahme der Beförderungskosten, und Starthilfen für die Wiedereingliederung im Heimatland (ICMPD, 2002).

⁵ Diese Aussage bezieht sich auf die Zahl der eingegangenen Asylgesuche (21'240 im Jahre 1998 verglichen mit 4'476 im Jahre 1988) und die Schwierigkeiten beim Vollzug der Wegweisung der abgelehnten Asylbewerber.

Zudem gibt es Rückkehr-Module, die auf die Bedürfnisse von spezifischen Gruppen ausgerichtet wurden. IOM hat in Zusammenarbeit mit der belgischen, der finnischen und der holländischen Regierung das RCA, Return and Counseling Activities - Programm durchgeführt. Dieses Projekt richtete sich an abgewiesene Asylbewerber aus der Tschechischen Republik, der Slowakei und Rumänien. Da die irregulären Migranten aus jenen Ländern hauptsächlich der Roma Minderheit angehören, ist die Zusammenarbeit mit den Roma-Vertretern in den Herkunftsändern besonders wichtig. Vor der Abreise verpflichten sich die Rückkehrer, die Beratungen auch im Herkunftsland in Anspruch zu nehmen. Die Beratungen betreffen Themen wie berufliche Perspektiven oder Wiedereingliederung in das Sozialhilfesystem. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem RCA Programm hat die belgische Regierung 2001 in Zusammenarbeit mit IOM ein ähnliches Programm für abgewiesene slowakische Asylbewerber aus der Kosice Region durchgeführt.

Ein weiterer Schwerpunkt der belgischen Rückkehr- und Entwicklungspolitik liegt im Kongobecken, da aus jener Region nach wie vor viele Asylbewerber nach Belgien kommen (Stalker, 2002). Die belgische Regierung führt zurzeit keine allgemeinen Rückkehrprogramme in die Kongoregion durch. Sie setzt auf das IOM-MIDA-(Migration for the Development in Africa)-Programm. Im Rahmen jenes Programms werden hochqualifizierte Staatsangehörige aus Burundi, der Demokratischen Republik Kongo und Ruanda rekrutiert, die ihre Fähigkeiten zum Wiederaufbau ihres Herkunftslandes einsetzen wollen.

5.1.1 Fostering Sustainable Reintegration in Albania, Kosovo and FRYOM

Organisatorisches: Das CRVD führt das Projekt in Zusammenarbeit mit der IOM Brüssel und den IOM-Büros vor Ort durch. Es wird von der EU Haushaltlinie der High Level Working Group on Asylum and Immigration finanziert.

Ziele: In Albanien, Kosovo und Mazedonien muss eine starke Zivilgesellschaft und eine fähige lokale Verwaltung aufgebaut werden. Die NGOs müssen in der Beratung und der Reintegration der rückkehrenden Migranten eine wichtige Rolle einnehmen. Um diese Funktion ausüben zu können, müssen die NGO eine angemessene Unterstützung erhalten. Ein weiteres Ziel des Projektes ist, die Vernetzung der in der Region tätigen lokalen und internationalen NGOs und der lokalen Verwaltungen.

Aktivitäten: IOM führt ein „Profiling“ der irregulären Migranten durch, um Informationen zu ihren Bedürfnissen zu erhalten. Zudem erstellt IOM eine Broschüre aus den Erfolgsgeschichten der zurückgekehrten Migranten. Dieses In-

formationsmaterial wird in Belgien eingesetzt, um die Option Rückkehr bekannt zu machen.

In Albanien werden einerseits Aktivitäten durchgeführt, welche die Kapazitäten der lokalen NGOs stärken, andererseits werden Dienstleistungen für die Rückkehrer angeboten. IOM führt On-the-Job Ausbildungen, Workshops und Seminare durch, wo die NGOs das nötige Wissen zu vermitteln. Anlässlich dieser Workshops legt IOM die Höhe der finanziellen und materiellen Unterstützung fest, die eine NGO erhalten wird. Das Angebot für die Rückkehrer soll Beratungen bei juristischen Fragen, Sozialberatungen und Hilfe bei der Arbeitsvermittlung (oder Schaffung von neuen Verdienstmöglichkeiten) umfassen.

5.1.2 Information Campaign Targeting Myths and Misconceptions⁶

Organisatorisches: Die belgische Regierung finanziert die Informationskampagne (EUR 118, 403), die sich über eine Zeitspanne von 6 Monaten erstreckt.

Ziel: Die Informationskampagne will potentielle Migranten im Kosovo, in Albanien und in Mazedonien aufklären über die Risiken irregulärer Migration und die Konsequenzen eines illegalen Aufenthalts im Aufnahmeland. Potentielle Migranten sollen realistische Entscheide treffen in bezug auf ihre Zukunft. Unrealistische Vorstellungen der potentiellen Migranten und das Fehlen von Informationen sind wichtige Faktoren, die zur Emigration führen. Die IOM-Informationskampagne will gegen die vorhandenen Mythen und falschen Vorstellungen ankämpfen.

Aktivitäten: In einem ersten Schritt haben die drei subregionalen IOM-Büros einen Fragebogen ausgearbeitet, um das sozioökonomische Profil der potentiellen Migranten zu bestimmen und ihren Wissensstand zu illegalen und legalen Migrationsmöglichkeiten zu eruiieren. Basierend auf den Erkenntnissen der Befragung wurde für jedes Land eine angepasste Informationsstrategie ausgearbeitet. Jedes IOM-Büro erhält einen Drittteil der verfügbaren finanziellen Mittel, wobei die IOM-Landesvertretung festlegt, wie das Geld auf die verschiedenen Medien aufgeteilt wird. Flugblätter und Poster werden in allen Ländern verteilt, Straßenplakate hingegen werden in Albanien nicht eingesetzt. TV und Radiospots werden in allen Ländern gesendet, die Häufigkeit der Ausstrahlung hängt von den verfügbaren finanziellen Mittel ab. Die Kampagne informiert über Alternativen zur irregulären Migration und liefert Informationen, wie die Realität für die Migranten in Westeuropa aussieht. Bei den IOM-

⁶ „Information Campaign Targeting Myths and Misconceptions about Irregular and Regular Migration – A sub-regional information project for Kosovo, Albania and the FRYOM“.

Vertretungen vor Ort werden Beratungsstellen und Hotlines zum Thema reguläre und irreguläre Migration eingerichtet. Die Aktivitäten werden in Zusammenarbeit mit NGOs und Migrantenvereinigungen durchgeführt. Wegen den Wahlen in Mazedonien und im Kosovo verzögerte sich die Durchführung der Informationskampagne.

5.1.3 Informing Potential Irregular Migrants in Kazakhstan⁷

Organisatorisches: Bei der Durchführung der Informationskampagne arbeitete IOM mit Belgien und der Regierung von Kasachstan zusammen. Die Kampagne wurde von 21. November 2000 – 31. Mai 2001 durchgeführt, die Kosten beliefen sich auf 50'000 USD.

Ziele: Die Informationskampagne wollte potentielle Asylbewerber aus der Umgebung von Almaty über den Verlauf der Asylprozedur in Belgien und die zu erwartenden Konsequenzen bei Asylmissbräuchen informieren. Ein weiteres Ziel der Kampagne bestand darin, die Mitteilung zu verbreiten, dass die Werbung von Reisebüros für Arbeits – und Aufenthaltsbewilligungen falsch sind. In Belgien sollte bis Ende der Infokampagne eine Abnahme der Asylsuchenden aus Kasachstan um 50% eintreten (Anfang dritter Monat bis Ende fünfter Monat während Durchführung der Infokampagne).

Aktivitäten: In einem ersten Schritt wurden die Zeitungen in Kasachstan ausfindig gemacht, in denen Reisebüros Werbung machen für Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung in Belgien. Die Auswahl der Zeitungen wurde ebenfalls beeinflusst durch die Emigrationsneigung der Leserschaft des jeweiligen Printmediums (Jugendliche, Minderheitenzugehörige). Nach der Auswahl der Zeitungen druckte IOM 10 – 18 Annoncen pro Woche, die 8 Slogans beinhalteten (z.B. „Aufenthaltsbewilligung in Belgien“, „Riskiere nicht, deportiert zu werden“). Die Kontaktadresse für Rückfragen entsprach der Hotline-Nummer von IOM Almati. Die Kampagne wurde an einer vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten Kasachstans einberufenen Pressekonferenz lanciert. An derselben Konferenz gab der belgische Innenminister die bevorstehende Deportation von 33 abgewiesenen Asylsuchenden aus Kasachstan bekannt. Die lokalen Medien publizierten Artikel, die über die Lebensumstände von Asylsuchenden aus Kasachstan in Belgien berichteten. Bei IOM Almati gingen auf der Hotline 933 Telefonanrufe ein. Die Anrufer wurden informiert über die Asylprozedur in Belgien und legale Migrationmöglichkeiten nach Kanada, den USA und Australien.

5.1.4 PiM-Relevanz

Zur PiM-Relevanz des vorgestellten *Rückkehrprojektes – „Fostering Sustainable Return“* in Mazedonien, Kosovo und Albanien sind keine Angaben erhältlich, da das Projekt noch nicht vollständig umgesetzt worden ist.

Angaben zur PiM-Relevanz der *Informationskampagnen in Mazedonien, Kosovo und Albanien* sind noch keine erhältlich, erste Ergebnisse sollten bald vorliegen. Bei der Befragung in den betroffenen Gebieten wurde jedoch ersichtlich, dass ein Informationsbedarf vorhanden ist und dass die Informationskampagne diesem Bedürfnis gerecht wird. Die meisten Personen benutzen Massenmedien als Informationsquellen, vor allem TV und Radio, am meisten Vertrauen bringen sie jedoch den Angaben von Verwandten und Bekannten entgegen. Dieses Vertrauen führt dazu, dass vielfach Fehlinformationen betreffend Migration durch die Migranten-Netzwerke zirkulieren und die potentiellen Migranten in den Herkunftsregionen erreichen.

Die *Informationskampagne in Kasachstan* resultierte in einer 90% Abnahme der in Belgien gestellten Asylgesuche von Bürgern aus Kasachstan (von 576 in den Monaten September bis November 2000 auf 52 in den Monaten Februar bis April 2001). IOM Almati stellte während den Anrufen auf der Hotline Nummer fest, dass die Personen gegen Ende der Infokampagne besser aufgeklärt waren über die Unterscheidung legale/illegale Migration. 69% der Anrufer wussten zudem, dass es nicht möglich ist, für Erwerbszwecke legal nach Belgien zu reisen, und dass die Behörden Asylgesuche einzeln prüfen. Ein weiterer Indikator für den Erfolg der Informationskampagne ist die Tatsache, dass die Reisebüros keine Werbung mehr für Aufenthaltsbewilligungen in Belgien machen.

Für den Erfolg der Kampagne war die Zusammenarbeit mit den Behörden und anderen Organisationen vor Ort ausschlaggebend. Die gleichzeitig stattfindende Deportation von 33 abgewiesenen Asylbewerbern fand in den Medien ein grosses Echo und verstärkte die Botschaft der Kampagne.

In Belgien ist die Verkoppelung von Entwicklungshilfe und Migration in Form des CRVD weit fortgeschritten: Zu Beginn der Aktivitäten des CRVD hätte die strategische Ausrichtung des CRVD genauer definiert werden müssen, da es noch immer unklar ist, ob das CRVD beratende oder operative Funktionen ausübt. Die Zusammenarbeit der Akteure aus den verschiedenen Bereichen ist sehr schwierig aufgrund der divergierenden Interessen der jeweiligen Vertreter (Flüchtlinge, Entwicklungshilfe, NGO, staatliche Stelle).

⁷ „Informing Potential Irregular Migrants in Kazakhstan about Risks of False Asylum Claims in Belgium“.

5.2 Schweden

Im Jahre 1998 wurde die Abteilung Migrationspolitik in das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten transferiert, der Bereich Integration von Flüchtlingen und Ausländern verblieb beim Ministerium für Arbeit. Weiter wurde der Posten des Staatssekretärs für Entwicklung, Asyl und Migration geschaffen (Kerlen, Wimmer, 1997). Diese Reorganisation fand statt, weil die schwedische Regierung einsah, dass migrationspolitische Überlegungen in der Aussenpolitik eine wichtige Rolle spielen.

Das schwedische Aussenministerium, das Amt für Migration und die Polizei treffen sich regelmäßig, um das Vorgehen zu besprechen bei unkooperativen Staaten, die ihre Staatsbürger nicht zurücknehmen. Bei den „Problemstaaten“ setzt Schweden vor allem auf diplomatischen Druck. Die schwedische Regierung ist gegen die Einführung einer Konditionalität bei der Gewährung von Entwicklungshilfe (ICMPD, 2002).

Im Schweden müssen „freiwillige Rückkehrer“ in Besitz einer Aufenthaltsbewilligung und gültiger Reisepapiere sein (ICMPD, 2002). Bei der Ausreise verliert der Rückkehrer seine Aufenthaltsbewilligung. Das Schwedische Amt für Migration ist der Ansprechpartner für freiwillige Rückkehrer. Es bezahlt mittellosen Rückkehrern einen Teil der Transportkosten. Schweden organisiert keine staatlichen Rückkehrprogramme für freiwillige Rückkehrer, die Gesetzgebung von 1996 sieht jedoch vor, dass NGOs Rückkehrprogramme ausarbeiten können, die vom Staat unterstützt werden (Schartau, 2002). Damit die NGOs die Finanzierung vom Schwedischen Amt für Migration erhalten, müssen die Rückkehrprogramme auf eine Gruppe zugeschnitten sein und Massnahmen zur Verbesserung der Umstände im Herkunftsland beinhalten. Des weiteren unterstützt Schweden die IOM-Voluntary Return Programme für betagte Bosnier in den nordischen Staaten und für die Rückkehr russischer Minderheiten von Lettland nach Russland.

Bei der Prävention irregulärer Migration setzen das schwedische Amt für Migration und die Schwedische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit, SIDA, vor allem auf die Zusammenarbeit mit Migrationbehörden in den benachbarten osteuropäischen Staaten. Laut der ehemaligen Schwedischen Ministerin für Entwicklungshilfe, Migration und Asyl führt der Aufbau von effizienten Asyl- und Migrationsgesetzgebungen in den angrenzenden Staaten zur Prävention irregulärer Migration Richtung Schweden (Artikel International Herald Tribune, 2001). Es werden Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Migrationbehörden in der Ukraine, in Weissrussland und im Baltikum durchgeführt (Document on SIDA funded projects). Die Unterbindung der Transitmigration via die baltischen Staaten ist ein weiterer Schwerpunkt der schwedischen Migrationspolitik (Kerlen, Wimmer, 1997).

5.2.1 Göteborg Initiative – Getting down to Business

Organisatorisches: Die Göteborg Initiative setzt sich zusammen aus diversen in Schweden tätigen Nichtregierungsorganisationen, u.a. dem Schwedischen Roten Kreuz, der Stadtmmission von Göteborg, und der CVJM/F. Migrantenvereinigungen aus Somalia und Bosnien sind ebenfalls in der Göteborg Initiative vertreten. Die Göteborg Initiative wird finanziert vom Schwedischen Amt für Migration und dem Europäischen Fonds für Flüchtlinge. Seit 1997 führt die Göteborg Initiative das Programm Getting down to Business durch. Anfänglich konnten nur Menschen aus Bosnien/Herzegowina am Programm teilnehmen.

Ziele: Getting down to Business will es Rückkehrern ermöglichen, nach der Heimkehr eine eigene Existenz aufzubauen. Des Weiteren soll das Getting down to Business-Projekt zur Entwicklung der Herkunftsänder beitragen und Arbeitsmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung schaffen. Ein weiteres Ziel ist die Förderung von Kontakten zwischen Handel und Gewerbe in Göteborg und in den Herkunftsändern der Migranten.

Aktivitäten: Während der ersten Phase in Schweden erhalten die Teilnehmer eine Grundausbildung in Informatik und Betriebswirtschaft und eine Vorbereitung auf die Rückkehr ins Herkunftsland (2-3 Monate). Sie werden mit einer Starthilfe versehen und, bei Bedarf, wird nach der Rückkehr eine weiterführende Ausbildung organisiert. Viele der Rückkehrer gründen Firmen in dem Bereich, in dem sie vor ihrer Abreise aktiv waren. Andere wiederum gründen Unternehmen in einem für sie neuen Gebiet. Vertreter der Göteborg Initiative besuchen die Teilnehmer des Projektes einmal monatlich im Kosovo und in Bosnien/Herzegowina. In Somalia arbeitet die Göteborg Initiative mit Mitarbeitern vor Ort zusammen. Die meisten der lokalen Angestellten sind ehemalige Programmteilnehmer.

5.2.2 Managing Asylum Seeking in the Baltic States⁸

Organisatorisches: Die Kosten von EUR 157'933 werden von der Swedish International Development Agency (EUR 14'850), der finnischen Regierung (EUR 21'520), und dem EU Odysseus Fund (EUR 93'668) getragen. IOM ist für die Konzeption und Koordination des Projektes verantwortlich, während UNHCR und die Migrationbehörden der skandinavischen Staaten die Leitung der Seminare übernehmen. Das Projekt erstreckte sich über einen Zeitraum von 13 Monaten, September 2001 – 2002.

⁸ „Managing Asylum Seeking, Refugee and Human Rights Protection in the Baltic States“.

Ziel: Die baltischen Staaten sind heute sowohl Transitstaaten als auch Enddestinationen irregulärer Migranten. Damit die Migration in diesen Staaten geordnet abläuft, müssen die Kapazitäten im Migrationsbereich gestärkt werden. Die Gesetzgebung im Asyl- und Migrationsbereich der baltischen Staaten sollen an diejenige der EU-Länder angepasst werden.

Aktivitäten: Das IOM-Projekt läuft parallel zum EU Erweiterungsprogramm Odysseus. Das Odysseus Programm unterstützt die EU-Anwärterstaaten bei der Umsetzung des „Acquis communautaire“ im nationalen Recht. Im Rahmen des Projektes veranstaltet IOM in Zusammenarbeit mit dem Schwedischen Amt für Migration und UNHCR Ausbildungsseminare für die Angestellten der baltischen Migrations- und Zollbehörden. Während den Seminaren werden Grundlagen zum Phänomen der irregulären Migration im Baltikum, zum Menschenrechtsschutz von Asylsuchenden und Migranten vermittelt. Die Ausbildung der Zollbehörden umfasst die Anwendung technischer Hilfsmittel zur Aufdeckung von Dokumentfälschungen und Hilfestellungen beim Einsatz der Grenzschutzeinrichtungen. Zudem organisiert IOM für die Vertreter der baltischen Staaten Studienbesuche in andere europäische Länder. Das Projekt sieht eine Zusammenarbeit mit Forschern vor, um einen besseren Überblick über die irreguläre Migration im Baltikum zu erhalten.

5.2.3 PiM-Relevanz

Das Rückkehrprogramm der Göteborg Initiative ist von der Grösse her nicht vergleichbar mit einem IOM-Projekt. Des Weiteren liegt der Schwerpunkt der NGO-Arbeit nicht bei der Prävention irregulärer Migration, sondern bei der Nachhaltigkeit der Rückkehr für die betroffenen Programmteilnehmer und der Maximierung des Rückkehr-Effektes für die lokale Entwicklung.⁹

Das vorgestellte IOM-Projekt im Bereich *Technical Cooperation* muss im Kontext der EU-Osterweiterung situiert werden. Seit den frühen 1990er Jahren werden Aktivitäten zur Umsetzung des *Acquis Communautaire* und zum Aufbau eines effizienteren Grenzmanagements in den osteuropäischen EU-Anwärterstaaten durchgeführt. Jährlich müssen die Anwärterstaaten Progress Reports vorstellen, in denen sie aufzeigen, welche Massnahmen sie u.a. im Asyl- und Migrationsbereich getroffen haben, um ihre Gesetzgebungen an die europäischen Richtlinien anzupassen. Bei der Umsetzung werden sie von den anderen europäischen Staaten unterstützt. Im Baltikum obliegt die Verantwortung für den Policy Transfer im Migrations/Flüchtlingsbereich den nordischen Staaten (Lavenex, 2002).

⁹ Telefongespräch mit T. Magnusson, Göteborg Initiative.

Ein Resultat des vorgestellten IOM-Projektes war die Publikation eines Buches zur Situation der irregulären Migration im Baltikum, „Managing Migration in the Baltic States in the framework of the EU Enlargement Process“. Dieses Buch zeigt auf, dass die baltischen Staaten durch die Anpassung der Visarichtlinien an EU-Standards, die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention, den Bau von Flüchtlingsaufnahmezentren und den Aufbau eines Grenzkontrollregimes seit 1991 eine Reduktion der Transit-Migration im Baltikum erreicht haben. Experten bezeichnen die regionale Kooperation im Baltikum als eine recht effektive Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern zur Bekämpfung des internationalen Menschen-smuggels. Die Ostsee-Arbeitsgruppe und die Arbeitsgruppe der Baltischen Staaten koordinieren die Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden (Heckmann et al., 2000).

Damit das Migrationsmanagement im Baltikum noch effizienter wird, müssen die baltischen Staaten Rücknahmeabkommen mit Weissrussland, Ukraine, der Russischen Föderation und anderen GUS-Staaten abschliessen.

Das vorgestellte IOM-Projekt trägt zu einem besseren Migrationmanagement im Baltikum bei. Es ist aber nicht möglich, eine Aussage zur PiM-Relevanz dieses einzelnen Projektes zu machen, da der Effekt aus dem Zusammenspiel aller Massnahmen resultiert. Die europäischen Staaten haben ein grosses Interesse, dass im Baltikum ein funktionierendes Grenz –und Migrationmanagement einsetzt, da jene Staaten in Zukunft die Aussengrenze des „Schengen Raumes“ darstellen werden.

5.3 Italien

Die für Italien charakteristische Mittelmeermigration zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: 1. ein hoher Anteil an Immigranten, die saisonale Arbeiten in der Landwirtschaft ausüben, 2. eine Konzentration von Immigranten im Pflegebereich und als Hausangestellte und 3. eine enge Beziehung zwischen den nördlichen und südlichen Mittelmeeranrainerstaaten (IOM Rom, Final Report).

Für die Italiener ist eine verstärkte Zusammenarbeit der europäischen und nordafrikanischen Anrainerstaaten wichtig zur Prävention irregulärer Migration Richtung Italien. Die nordafrikanischen Mittelmeerstaaten müssen einerseits dafür sorgen, dass die irregulären Migranten ihr Land nicht verlassen, andererseits kommt ihnen bei der Rücknahme der Migranten eine Schlüsselrolle zu. Italien setzt sich daher ein für die Weiterführung des Cooperation Dialogue on Migration in the Western Mediterranean und organisiert während der EU Präsidentschaft im 2003 eine Euro-Med Konferenz zum Thema Migration (Regional Ministerial Conference, Tunis 17 October 2002).

Während langer Zeit hatte Italien kein Immigrationsgesetz, da Einwanderung kein weitverbreitetes Phänomen war. Das erste italienische Einwanderungsgesetz stammt aus dem Jahre 1998. Zwei Jahre später verkündete die italienische Regierung eine umfassende Strategie zur Migrationssteuerung. Die Politik basiert auf drei Eckpfeilern: 1. Einwanderungsquota, 2. Kampf gegen illegale Migration, 3. Integration der in Italien lebenden Ausländer (EU Initiative Integra, Final Report, IOM Rom).

Italien organisiert keine Rückkehrprogramme für abgewiesene Asylbewerber und irreguläre Migranten (ICMPD, 2002). In den Beziehungen mit den Nachbarstaaten setzt Italien auf die Verknüpfung der obgenannten Eckpfeiler. Mit Albanien wurde ein Abkommen unterzeichnet, gemäss dem Albanien sich verpflichtet, mehr beizutragen zur Prävention irregulärer Migration. Die italienische Grenzwache stellt den Albanern technische Hilfsmittel zur Verfügung, z.B. Radaranlagen, damit die Schnellboote der Menschen-smuggler lokalisiert und abgefangen werden können. Des Weiteren haben die Italiener die Ausbildung der albanischen Grenzwache übernommen. Als Gegenleistung für die polizeiliche Zusammenarbeit hat Italien ein Kontingent von 6000 Arbeitsvisa für albanische Bürger geschaffen. Ähnliche Abkommen wurden ebenfalls mit Marokko und Tunesien unterzeichnet (Martin, Philip, Martin Susan & Ferruccio Pastore, 2002). Italien bindet die Gewährung von Entwicklungshilfe und finanzieller Unterstützung an die Zusammenarbeit im Migrationsbereich.

Im Jahre 2002 verschärfte die italienische Regierung die Bestimmungen des Einwanderungsgesetzes. Gemäss dem neuen Gesetz ist es nicht mehr möglich, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, um in Italien eine Arbeitsstelle zu suchen. Die Bewilligung wird erst ausgestellt, wenn ein gültiger Arbeitsvertrag vorliegt. Überdies müssen die italienischen Arbeitgeber für die Unterbringung der angestellten Nicht-EU Bürger aufkommen. Sie müssen ebenfalls einen Teil der Kosten für eine allfällige Rückschaffung des Arbeiters tragen.

5.3.1 Selective Migration from Albania to Italy

Organisatorisches: Die italienische Regierung stellte 300'000 USD zur Verfügung. IOM Rom führte das Projekt mit IOM Tirana und dem italienischen Arbeitsministerium durch.

Ziele: In Albanien besteht ein hoher Auswanderungsdruck, der zu unkontrollierter Migration in Richtung Italien führt. Das Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, die Migration zu steuern durch die Einführung von Quota.

Aktivitäten: IOM erhielt im Jahre 2000 den Auftrag, ein Pilotprojekt auszuarbeiten, das die Rekrutierung und Arbeitsplatzvermittlung der auswanderungswilligen albanischen Staatsangehörigen im Herkunftsland ermöglicht. IOM er-

stellte eine Datenbank (Modello Unico), in der die erfolgreichen albanischen Kandidaten erfasst wurden. Die Modello Unico Angaben werden in die AILE, Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari, Datenbank eingespeist. Die meisten italienischen Arbeitgeber haben Zugang zu dieser zentralen Datenbank. Die Verantwortung für die Gesamtkoordination liegt beim Technischen Komitee. Dieses Komitee besteht aus dem Arbeitsministerium, dem Innenministerium, dem Aussenministerium und den Sozialpartnern (IOM Rom, Selective Migration Flows from Albania to Italy – final report, 2001).

IOM Tirana ist für die Rekrutierung und Selektion der Kandidaten in Albanien zuständig. Um in der Datenbank erfasst zu werden, muss der Kandidat eine Italienischprüfung und einen auf die beruflichen Fähigkeiten ausgerichteten Test bestehen. IOM Tirana lancierte eine Informationskampagne und richtete eine Hotline ein für allfällige Fragen im Zusammenhang mit dem Projekt. Vor der Abreise bereitet IOM Tirana die Emigranten auf das Leben in Italien vor. IOM bürgt dafür, dass die Migranten nach dem einjährigen Aufenthalt in Italien nach Albanien zurückkehren. IOM verschafft den albanischen Arbeitnehmern in Italien Zugang zu den Sozialleistungen.

Bis zum 30.September 2001 hatten sich über 30'000 Leute gemeldet, um am Projekt teilzunehmen. 5'038 albanische auswanderungswillige Personen erfüllten die aufgestellten Kriterien. Nach den ersten drei Monaten nahm IOM keine Bewerbungen mehr entgegen. Von jenem Zeitpunkt an lag der Schwerpunkt des Projektes bei der Arbeitsvermittlung. 2001 nahm IOM Tirana noch einmal während drei Monaten Bewerbungen entgegen, beim zweiten Mal wurden jedoch keine Informationen veröffentlicht aus Angst vor einem zu grossen Ansturm. Im Jahre 2001 sind ungefähr 2000 Leute ausgewandert ex Albanien, um in Italien eine Stelle zu suchen.

Die Verschärfung des Einwanderungsgesetzes erschwerte die Durchführung des Programms. Weitere Schwierigkeiten tauchten bei der Zusammenarbeit mit den italienischen Behörden auf: die letzteren veröffentlichten die Quota-Zahlen zu spät und verzögerten die Eingabe der Modello Unico-Daten in die AILE-Datenbank. Zurzeit ist das Projekt suspendiert.

5.3.2 PROCHE: promoting development of Out-Migration Areas¹⁰

Organisatorisches: IOM Tunis und Rom sind verantwortlich für die Durchführung des Programms. Die Handelskammer in Turin finanziert einen Teil des Projektes und beteiligt sich an der Umsetzung.

¹⁰ PROCHE – Pilot Program to Promote the Development of Out-Migration Areas in Tunisia.

Ziele: Der Schwerpunkt des PROCHE Programms liegt bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Die Kasserine Region charakterisiert sich durch ein hohes Emigrationspotential, das vor allem auf den Mangel an Arbeitsplätzen zurückzuführen ist. Das Projekt will die bestehenden lokalen Fähigkeiten verbessern und Migrationsflüsse aus der Region reduzieren. In der Diaspora lebende Tunesier und italienische Arbeitgeber erhalten Informationen zu Investitionsmöglichkeiten in KMUs in Kasserine.

Aktivitäten: Das Projekt fördert die Gründung von Mikro-Unternehmen im Bereich des Tourismus, der Landwirtschaft und des lokalen Handwerks. In einem ersten Schritt wählt IOM aus den vorgeschlagenen Projekten die Realisierbaren aus. Anschliessend stellt IOM in Zusammenarbeit mit der Handelskammer Turin die ausgewählten Projekte den potentiellen Investoren (italienische Firmen und Mitglieder der tunesischen Diaspora) vor. Falls die finanziellen Mittel es zulassen, soll ein Naturreservat in Haidra geschaffen werden. Ein solches Projekt würde viele Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. In Tunesien werden die potentiellen Unternehmer auf ihre zukünftigen Aufgaben vorbereitet. Das Projekt setzt sich dafür ein, dass die für Firmengründungen notwendigen Strukturen geschaffen werden, in Tunesien z.B. der Zugang zu Krediten.

Am 25. Oktober 2002 hat die Handelskammer von Turin ein Seminar organisiert unter dem Titel „Tunisia – from Cooperation to Development: Investment Opportunities for Italian Enterprises“. Im Rahmen von PROCHE wurde ein Projekt durchgeführt, bei dem italienische und tunesische Studenten in Zusammenarbeit mit Jugendlichen aus der Kasserine Region, die Touristen-Infrastruktur bei den archäologischen Stätten in Haidra ausbauten (IOM Press Briefing Notes, 15 October 2002).

5.3.3 PiM-Relevanz¹¹

Ein Recruitment Programm ist stark abhängig von der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der Gesetzgebung im Aufnahmeland. Die traditionelle Struktur des italienischen Arbeitsmarktes hat die Durchführung erschwert. Die Arbeitgeber setzen bei einer Bewerbung viel auf die persönliche Komponente, d.h. Referenzen und Interviews.

Die Selektion im Herkunftsland läuft zufriedenstellend, bei der Vermittlung der selektierten Kandidaten treten jedoch Schwierigkeiten auf. Um diese Arbeitsvermittlung zu optimieren, muss die Zusammenarbeit mit den Behörden besser funktionieren.

Der beobachtete Rückgang der irregulären Migration in Italien ex Albanien ist auch der engeren Polizeizusammenarbeit zuzuschreiben. Das IOM-Projekt alleine hätte wohl kaum die erhoffte Wirkung gehabt (es betraf nur 5'000 Leute), wir gehen jedoch davon aus, dass die Kombination von Massnahmen eine positive Wirkung auf die Prävention irregulärer Migration hatte. Die Bereitschaft Italiens, Einwanderungskontingente für die Bewohner der benachbarten Emigrationsländer zu schaffen, entspricht dem Quid-pro-quo-Prinzip, welches im konzeptuellen Teil dieser Arbeit erwähnt wird. Die Herkunftsänder irregulärer Migranten fordern mehr legale Migrationsmöglichkeiten für ihre Bürger und Erleichterungen beim Transfer von Remissen. Ein gewisses Entgegenkommen der Destinationsländer in jenen zentralen Anliegen erhöht die Akzeptanz und Kooperation der Herkunftsänder bei der Prävention irregulärer Migration. Zudem gibt die hohe Zahl von Bewerbungen Aufschluss über den in Albanien herrschenden Emigrationsdruck, der dank des IOM-Projektes gemessen werden konnte.

5.4 Frankreich

Der Co-développement Politik liegt die Überlegung zu Grunde, dass Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander verkoppelt werden können. Die Frage stellt sich in Frankreich, ob die Verkoppelung der beiden Bereiche vorteilhaft ist für alle involvierten Akteure (Herkunftsänder, Destinationsländer und die betroffenen Migranten). Protagonisten des Co-développement sind der Ansicht, dass Migranten zu Akteuren in der Entwicklung ihres Herkunftslandes transformiert werden können. Dank mehr Entwicklung wird Emigration längerfristig unnötig (Le Monde, 1998). Die Kritiker sind der Meinung, dass die Befürworter die Abschiebung irregulärer Migranten legitimieren wollen mit dem Hinweis auf Entwicklungshilfe im Herkunftsland. Sie fügen an, dass der zur Verfügung gestellte Betrag nicht ausreicht (Monde Diplomatique, 1998).

Gemäss den Befürwortern des Co-développement ist es möglich, die Politik kohärent zu gestalten (Weil, 2002). Die Herkunftsänder verlangen die bessere Integration ihrer Staatsangehörigen, vermehrt Zugang zu Visa und mehr Möglichkeiten für die Zirkulierung ihrer Arbeitskräfte (qualifizierte und nicht qualifizierte). Die Destinationsländer hingegen brauchen Immigration, um ihre demographischen Bedürfnisse abzudecken und um Arbeitskräften in gewissen Sektoren anstellen zu können. Des Weiteren verlangen sie ein Bekenntnis der Herkunftsstaaten zur Bekämpfung illegaler Migration. Es sollte also möglich sein, Bedingungen auszuhandeln, die für beide Parteien vorteilhaft sind.

¹¹ Telefongespräch A. Gjonej, IOM Roma.

Frankreich führt seit 1991 Rückkehrprogramme mit Mali durch.¹² Abgewiesene Asylbewerber und Personen mit einer *Invitation de Quitter le Territoire* können das Angebot der freiwilligen Rückkehr in Anspruch nehmen. Das Office des Migrations Internationales, OMI, gewährt den Rückkehrern eine finanzielle Unterstützung und bezahlt das Flugticket. Zudem kann das Comité Franco-Malien in Bamako finanzielle Unterstützung sprechen für Reintegrationsprojekte, die zur Entwicklung der Herkunftsregion beitragen. Die bis anhin unterstützten Aktivitäten befinden sich vor allem im Bereich des Handels (kleine Geschäfte), des Dienstleistungssektors und der Landwirtschaft. Von 1991-1995 kehrten 65 Personen mit dem Programm zurück (aus gesamthaft 6750 abgewiesenen Asylbewerbern aus Mali). Im Jahre 1995 institutionalisierte Frankreich das Programm (Daum 2002, Kaba 2002).

5.4.1 Programme Développement Local et Migrations

Organisatorisches: OMI, das Aussenministerium und das Ministerium für Soziales und Arbeit sind für die Durchführung des Programms verantwortlich.

Ziele: Das PDLM Programm beinhaltet eine individuelle Komponente, die es abgewiesenen Asylbewerbern und irregulären Migranten ermöglicht, ins Herkunftsland zurückzukehren. Rückkehrwillige Personen erhalten eine maximale Hilfe in der Höhe von 3700 Euro und werden bei der Ausarbeitung eines Projektes unterstützt. Das PDLM Programm umfasst ebenfalls eine Komponente, die auf die lokale Entwicklung in Emigrationsgebieten ausgerichtet ist.

Aktivitäten: Rückkehrer erhalten in Frankreich eine Ausbildung, die sie auf ihre Aufgabe als Entrepreneur vorbereitet. Bei der Rückkehr in Mali begrüßt und betreut sie die OMI Antenne in Bamako. Die französische Entwicklungshilfe finanziert in der Kayes Region zudem Infrastrukturprojekte, um die Transportverbindungen und die Wasserversorgung auszubauen.

Seit der ersten Evaluation im Jahre 1997 wurden die operativen Aspekte des Rückkehrprogramms optimiert. In der Zeitspanne von 1996 – 2000 wurden im Rahmen des PDLM Projektes 400 Reintegrationsprojekte durchgeführt. Der Evaluationsbericht aus dem Jahre 2000 hebt hervor, dass die Stärke des PDLM Programms weniger bei der Anzahl Leute liegt, die durch das Angebot angesprochen werden, sondern bei der Verbesserung der Wiedereingliederungsbedingungen für die Rückkehrer (Daum, 2002).

¹² Telefongespräch V. Lucas, Ministère des Affaires Étrangères.

5.4.2 Programme Migration et Initiatives Economiques

Organisatorisches: Das PMIE wird von der französischen Regierung finanziert. Im Rahmen des PDLM Programms übernahm das PSEau, Programme Solidarité Eau, die Betreuung der Rückkehrer. PSEau konsultierte bei der Ausarbeitung seiner Aktivitäten Immigrantenvereinigungen und NGOs in den Herkunftsregionen. Als die Organisation PSEau im Jahre 2000 aufgelöst wurde, bildete sich eine nationale Plattform, PMIE, Programme Migration et Initiatives Economiques. Diese Plattform vereinigt sämtliche Akteure im Entwicklungs- und Migrationsbereich. Die von PMIE unterstützten Projekte umfassen nebst der definitiven Rückkehrer ins Heimatland auch Investitionen auf Distanz in Entwicklungsprojekte und die Firmengründungen von Migranten in Frankreich.

Ziel: Das PMIE hat sich zum Ziel gesetzt, den Austausch zwischen den Akteuren im Bereich des Migrant-Entrepreneurship zu fördern und Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaffen. Des Weiteren will PMIE die Qualität der angebotenen Dienstleistungen für die Migrant-Entrepreneurs verbessern.

Aktivitäten: Es findet ein Austausch von Informationen statt zwischen den verschiedenen Akteuren. Es gibt Vertretungen der PMIE-Plattform in 14 französischen Provinzen und in 10 Herkunftsändern von Migranten. Es wurde eine Datenbank errichtet, die Information zu allen Organisationen enthält, die sich im Bereich des Migrant-Entrepreneurship einsetzen. Migranten können jene Organisationen und Firmen um finanzielle Unterstützung für ihre Projekte bitten. Die Hilfe kann z.B. dazu dienen, einen temporären Aufenthalt im Herkunftsland zu finanzieren. Zurzeit können jedoch mit den vorhandenen finanziellen Mitteln nur 10 Besuche jährlich unterstützt werden. Die Datenbank auf www.pseau.org/pmie enthält ungefähr 50 Kontakte.

PMIE verteilt Informationsmaterial zu Migrant-Entrepreneurship sowohl an Migranten und deren Familie als auch an soziale Institutionen und Betriebe, die mit Migranten zu tun haben. PMIE fördert den Austausch zwischen französischen Unternehmen und den Organisationen in Afrika, die Mikro-Entrepreneurship begleiten und unterstützen.

5.4.3 Fonds de Solidarité Prioritaire

Organisatorisches: 1998 verabschiedete die französische Regierung Co-développement als ein Bestandteil der französischen Außenpolitik. In der Folge wurden Co-développement Verträge mit Mali, Senegal und Mauretanien abgeschlossen. Gemäss den Vertragsbestimmungen trifft sich das Comité Franco/Malien einmal jährlich.

Zu Beginn koordinierte die MICOMI, Mission Inter-ministérielle de la Coopération et des Migrations Internationales, die Co-développement-Politik. Mit der Ankunft der neuen Regierung in Frankreich im Jahre 2002 hat sich der Aufbau des Co-développement verändert. Die MICOMI und der Posten des Delegierten für die interministerielle Zusammenarbeit wurden am 6. August 2002 abgeschafft. Seit Dezember 2002 liegt die Gesamtverantwortung für Co-développement bei dem Botschafter für Co-développement

Ziele: Der Fonds de Solidarité wurde im Februar 2002 geschaffen. Der Fonds verfügt über 2,6 Millionen Euro. Dieses Geld soll in 30 lokale Entwicklungsprojekte, in 180 KMUs und 20 Austauschprojekte für Jugendliche zweiter und dritter Generation fliessen. Die Begünstigten sind die Bevölkerung in den Emigrationsgebieten, die Migranten selbst und die Jugendlichen, deren Eltern nach Frankreich immigriert sind. Einzelpersonen oder Dorfgemeinschaften, bzw. Immigrantenvereinigungen können Projekte einreichen. In Kayes werden insbesondere Projekte im Bereich der Gesundheit, Bildung, Hydraulik und KMUs finanziert.

Aktivitäten: Mittel aus dem Fonds dienen zur Kofinanzierung von Projekten, zur Finanzierung von Machbarkeitstudien, zu Besuchen der Projektanlagen und zur Ausbildung von zukünftigen Begünstigten des Fonds.

5.4.4 PiM-Relevanz

Die Zusammenarbeit mit Mali, einem traditionellen Emigrationsland, zeigt, dass Migration ein wichtiger Bestandteil der Überlebensstrategie der meisten Familien darstellt. Die Geldrücksendungen aus Frankreich decken die Grundbedürfnisse der Familien ab, teilweise fliessen sie auch in soziale Dienste, Bildung und das Gesundheitswesen. Die Kanalisierung der Geldflüsse, z.B. durch das hier vorgestellte PMIE Projekt und die Ausrichtung der französischen Entwicklungshilfe auf spezielle Regionen sollten weiter verfolgt werden, da sie längerfristig zur Reduktion des Emigrationsdruckes beitragen können. Die bisher unternommenen Anstrengungen reichen jedoch noch nicht aus, um wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsgebiete als Alternative zur Emigration zu betrachten. Es kommen nach wie vor viele Emigranten aus Mali nach Frankreich (Martin, Weil, 2002).

Die Verantwortung für die drei Komponenten des Co-développement, Solidarität (Entwicklungshilfe), Migration (Rückkehr) und Migrant-Entrepreneurship in Frankreich (Integration), obliegt verschiedenen Ministerien. Die Massnahmen sind komplementär und sollten dem übergeordneten Ziel der Migrationssteuerung dienen. Interessant ist aber, dass die ursprünglich vorgesehene systematische Verknüpfung der Politikbereiche heute nicht mehr praktiziert wird. Gewis-

se Beobachter werten diese Umorientierung als ein Indiz für den Misserfolg des Co-développements (R. Blion, PANOS).

5.5 Europäische Union

Die Politik der EU basiert auf mehreren Pfeilern: 1. die Ausarbeitung einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik, 2. der Kampf gegen irreguläre Migration, 3. die Integration der in der EU lebenden Ausländer, und 4. die Reduzierung der Push-Faktoren in Ursprungsländern (Root Causes Approach).

Der Ursprung der EU Politik liegt bei der 1994er Kommunikation der Europäischen Kommission. Diese Kommunikation sieht vor, dass durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die Kontrolle der irregulären Migration und die Integration der in der EU lebenden Bürger die Migrationsströme in Richtung Europa eingedämmt werden sollen (EU Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, 1994). Aus diesem Dokument geht hervor, dass die EU kurzfristige Kontrollmassnahmen und längerfristige Politiken miteinander koppeln will. Es wird bereits in diesem Dokument ersichtlich, dass der Schwerpunkt bei den kurzfristigen Kontrollmassnahmen liegt. Die EU will die Migrationströme in Richtung EU reduzieren. Es wird jedoch unterlassen, zwischen verschiedenen Arten von Migration zu unterscheiden. Im österreichischen Strategiepapier aus dem Jahre 1998 wird die Vermischung aller Kategorien von Migranten noch offensichtlicher und die Grenzen zwischen regulärer und irregulärer Migration verschwimmen. Das österreichische Papier verlangt des Weiteren, dass die Gewährung von Entwicklungshilfe abhängig gemacht wird vom Abschluss von Rücknahmeverträgen (Note from the Austrian Presidency to the K4 Committee, 1998).

Die Schaffung der High Level Working Group on Asylum and Immigration im Jahre 1998 war das Resultat eines holländischen Vorstosses. Dieses Gremium erhielt den Auftrag, das Problem der irregulären Migration auf EU-Ebene anzugehen. Die Arbeitsgruppe sollte pfeilerübergreifend arbeiten und die Anliegen der verschiedenen involvierten Politikbereiche (Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Justizministerien) einbringen. Der Irak Aktionsplan wurde als Vorlage genommen für die Ausarbeitung weiterer Aktions-Pläne zur Situation in Afghanistan, Somalia, Albanien, Marokko und Sri Lanka. Das österreichische Strategiepapier beeinflusste die Aktivitäten der HLWG. Am EU Gipfel in Tampere im Oktober 1999 hiess der Europäische Rat die Aktionspläne gut. In den Schlussfolgerungen des EU Gipfels von Laeken im Dezember 2001 forderte der Europäische Rat ausserdem, die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Außenpolitik der Europäischen Union.

Die Phase der Umsetzung der Aktionspläne begann im Jahre 2000. Da ursprünglich keine Haushaltlinie vorgesehen war, mussten die Aktivitäten von anderen Budgets, hauptsächlich aus der Entwicklungshilfe, finanziert werden. Seit 2001 hat die HLWG eine eigene Haushaltlinie, für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration. Im Jahre 2002 betragen die Haushaltmittel der HLWG 12,5 Mio Euro (Vermerk von Kommissionsmitglied Vitorino an die Kommission).

Am Sevilla Gipfel im Juni 2002 stand der Kampf gegen die irreguläre Migration im Mittelpunkt. Das Dokument anerkennt, dass die gemeinsame Steuerung der Migrationsflüsse einerseits eine Integrationspolitik für die legal in der EU lebenden Ausländer und eine humane Asylpolitik umfassen muss; anderseits sieht es aber vor, dass die Massnahmen im Kampf gegen die irreguläre Immigration verschärft werden müssen. (Presidency Conclusions – Seville, para. 28) Die Paragraphen 29–32 erläutern die Massnahmen, die im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ergriffen werden müssen, wie z.B. der Aufbau eines Netzwerks von Immigrationsbeamten, gemeinsame Visarichtlinien oder die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei.

Die Bekämpfung der Root Causes der irregulären Migration wird im Paragraph 33 erwähnt. Bei den längerfristigen Massnahmen werden das Abschließen von Rücknahmeabkommen und die Einführung einer gewissen Konditionalität der Entwicklungshilfe bei unkooperativen Staaten aufgeführt. Dieser Punkt hat im Vorfeld des Gipfels Anlass zu vielen Diskussionen gegeben. Spanien und Grossbritannien hatten im Voraus ein strategisches Dokument ausgearbeitet, das vorsah, Entwicklungshilfe bei unkooperativen Staaten zu streichen. Der am Gipfel ausgearbeitete Kompromiss sieht ein zweistufiges Vorgehen vor: in einem ersten Schritt sollen die Beziehungen mit den unkooperativen Drittstaaten analysiert und der weitere Ausbau von Beziehungen gestoppt werden. Erst in einem zweiten Schritt können Instrumente der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beigezogen werden. Diese Instrumente dürfen jedoch in keinem Fall die entwicklungspolitischen Ziele der jeweiligen Länder gefährden (Presidency Conclusions – Seville, para. 35).

Des Weiteren hat der Europäische Rat die Kommission beauftragt, ein Dokument zu erstellen, das aufzeigt, welche Rolle der Bereich Migration in den Beziehungen mit Drittstaaten spielt. Das Dokument wurde am 3. Dezember von der Kommission veröffentlicht (European Commission, Integrating migration issues into the EU's external relations'). In dem zweiten Teil des Dokumentes werden die folgenden Bereiche behandelt: 1. Migrationszusammenarbeit mit Drittstaaten, 2. Humanitäre Hilfe, 3. Entwicklungshilfe, d.h. längerfristiger Abbau der Push-Faktoren. Das Dokument stellt die Zusammenarbeit der EU im Bereich der Migration mit dem Mittelmeerraum, den Balkanstaaten und Zentralasien vor. Die regionalen Initiativen, MEDA (Mittelmeer), CARDS (Westbal-

kan) und TACIS (Zentralasien) befassen sich alle mit der Prävention irregulärer Migration. Der Akzent liegt bei der Abdichtung der „porösen“ Grenzen, der verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch. Die Stabilisierung der obgenannten Regionen ist für die EU wichtig, da in Zukunft alle Assoziierungsverträge und Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit Rücknahmeklauseln beinhalten werden.

Bei der humanitären Hilfe wird der Akzent bei regionalen Lösungen gesetzt – Nachbarstaaten sollen unterstützt werden bei der Bereitstellung von Infrastruktur für Flüchtlinge und Vertriebene. Die Entwicklungshilfe der EU soll die Effekte der Migrationsmassnahmen verstärken und die Verkleinerung der Zeitspanne des Migration Hump bewirken. Nach Möglichkeit soll Forced Migration verhindert werden. Falls dennoch Forced Migration auftaucht, sollen die Entwicklungsländer Unterstützung erhalten bei der Bewältigung des Flüchtlingsproblems. Konfliktprävention, regionale Flüchtlingslösungen, die Förderung von Good Governance und nachhaltige Rural Development werden als Schwerpunktsbereiche der Entwicklungshilfe bezeichnet.

Des Weiteren wird in der Kommunikation erwähnt, dass der Dialog mit den Herkunftsländern intensiviert werden muss. In den Außenbeziehungen der EU muss der Bereich Migration einbezogen werden. Nebst Rücknahmeabkommen und Massnahmen im Kampf gegen irreguläre Migration, müssen auch die Root Causes der Migration angesprochen werden. Die Integration der in der EU lebenden Ausländer und Mobilität für qualifizierte Arbeitskräfte sollten in den Verhandlungen ebenfalls berücksichtigt werden.

5.5.1 Kritik HLWG, Root Causes

Die Umsetzung der Aktionspläne und die Priorisierung der HLWG hängen sehr vom Einsatz der jeweiligen Ratspräsidentschaft ab. Da die Ratspräsidentschaft alle 6 Monate ändert, fehlt der Arbeitsgruppe die notwendige Konstanz. Die Aktionspläne sind statisch, da seit der Erstellung im Jahre 1998 nur noch die Umsetzung der dort empfohlenen Massnahmen diskutiert wird. Die statische Natur steht im Widerspruch mit der dynamischen politischen Situation in den betroffenen Ländern (Gent, 2002).

Bei der Besprechung und Umsetzung der Aktionspläne innerhalb der HLWG fehlen einige wichtige Akteure; die Ursprungsstaaten und die NGOs sind nicht vertreten. Die Aktionspläne wurden von EU Staaten in Zusammenarbeit mit UNHCR und dem IKRK erarbeitet. Die mangelnde Transparenz der HLWG führt dazu, dass ein grosses Unbehagen herrscht in Bezug auf die Absichten und wahren Ziele der HLWG (Nadig, 2001).

Bei der Lektüre der Aktionspläne fällt auf, dass die Massnahmen zur Bekämpfung der Root Causes sehr vage formuliert sind und dass die finanziellen Mittel dafür weitgehend fehlen (Gent, 2002). Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungshilfe-Stellen verläuft nicht reibungslos, da die Interessen der Akteure divergieren. Die Entwicklungshilfevertreter kritisieren, dass die bereits knappen finanziellen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden sollen, um Menschen an der Ausübung ihrer Menschenrechte, u.a. das Recht in einem anderen Land Asyl zu suchen, zu hindern (van Selm, 2002).

Das Ziel des Root Causes Approach oder Comprehensive Approach ist der Kampf gegen die Ursachen der Migration. Bei der Umsetzung der Aktivitäten der HLWG zeigt sich jedoch eine andere Realität – eine Zunahme von Kontrollmassnahmen, die präventiv und abschreckend auf potentielle Migranten wirken sollen (Gent, 2002).

Der Root Causes Approach kann von einem **politischen**, einem **strukturellen** und einem **empirischen** Standpunkt her kritisiert werden. Die **politische** Kritik unterstreicht, dass der Schwerpunkt bei der Migrationsprävention liegt, weil der politische Wille fehlt, mehr in Konfliktprävention zu investieren. Es wird erst eingegriffen, wenn der Konflikt ausgebrochen ist und die Konsequenzen eingedämmt werden müssen. Solche Aktionen bezeichnen die Staaten als humanitäre Intervention. Die Suche nach „regionalen Lösungen“ zum Flüchtlingsproblem erklärt sich ebenfalls durch die „Eindämmungslogik“ (Loescher, 2001). Das Bekenntnis zur Bekämpfung der Root Causes kann als rhetorische Handlung abgetan werden, da es bis anhin wenig konkrete Folgen für die involvierten Staaten gehabt hat (Gent, 2002).

Von einem **empirischen** Standpunkt her wird kritisiert, dass die Ursachen für das komplexe Phänomen der Migration nicht genügend erforscht sind (Schmeidl, 2001). Es wird angenommen, dass Konflikt, Unterdrückung, Unterentwicklung, Bad Governance und Verletzung von Menschenrechten zu den Root Causes der Migration zählen. Als Gegenmassnahmen werden Entwicklungshilfe und Demokratisierung aufgeführt. Es besteht jedoch kein Konsens, wie die Massnahmen durchgeführt werden können, ohne dass sie Migration hervorrufen (Gent, 2002).

Der Root Cause Approach basiert auf der Annahme, dass Menschen nur migrieren, wenn sie durch äussere Umstände dazu gezwungen werden (Sedentary Approach; Gent, 2002). Gemäss dieser Vorstellung verlieren deplazierte Menschen ihre „Wurzeln“ und müssen nach Ende der widerlichen Umstände wieder an ihrem Herkunftsland angesiedelt werden. Diese Annahme erklärt, warum vielfach Entwicklungspolitiken bei der sesshaften Bevölkerung ansetzen oder sich Sesshaftigkeit als Ziel setzen. Bei einer solchen Betrachtung wird die Wichtigkeit von Migration als eine wichtige Komponente der Überlebensstrategie vieler Bevölkerungen vernachlässigt. Schliesslich unterlässt es der Sedentary

Approach, zwischen verschiedenen Akteuren, Erfahrungen, Arten und Outcomes von Migration zu unterscheiden (Gent, 2002).

Eine positivere Sichtweise des Root Causes Approach unterstreicht den Einfluss der HLWG Aktivitäten auf die Projekte und Programme anderer EU-Akteure. Das strategische Dokument¹³, Programme National Indicatif, PIN für Marokko enthält z.B. Passagen, die dem Aktionsplan der HLWG entnommen wurden. Dieses Dokument stipuliert, dass ein schwaches Wirtschaftswachstum, zunehmende Arbeitslosigkeit und Armut zu einem grösseren Emigrationsdruck in Richtung Europa führen. Damit dieser Druck abgebaut werden kann, muss nebst einer verstärkten Zusammenarbeit im Migrationmanagement auch eine Stabilisierung der Bevölkerung im Norden Marokkos angestrebt werden.

Die technische Kooperation mit den marokkanischen Behörden umfasst einerseits den Aufbau einer staatlichen Migrationbehörde, die sich darum bemüht, legale Emigrationsmöglichkeiten für Marokkaner ausfindig zu machen (z.B. italienische Quota); andererseits dient sie dem Aufbau der Kapazitäten des Grenzschutzes und der Ausbildung der Grenzschutzbeamten. Zur Stabilisierung der Bevölkerung im Norden Marokkos sollen eine bessere Integration des Nordens in die Landesökonomie, ein Infrastrukturausbau und die Schaffung einer Unternehmertumskultur beitragen.

5.5.2 Migration Capacity Building Project (MCBP)

Organisatorisches: Die von der EU finanzierten Aktivitäten in Sri Lanka umfassen erstens den Ausbau des regulären Labour Migration Programms mit den Golfstaaten; zweitens ein Rückkehr- und Reintegrationsprogramm für Rückkehrer, und drittens das „Migration Capacity Building Project (MCBP). Letzteres wird in Zusammenarbeit mit IOM Colombo durchgeführt und wird hier vorgestellt.

Ziele: Das Ziel des MCBP Programms ist es, ein effizientes Migrationsmanagement in Sri Lanka aufzubauen, damit der Staat besser ausgerüstet ist im Kampf gegen irreguläre Migration. Die Strategie beinhaltet Massnahmen zur besseren Kontrolle von Migranten bei der Einreise, während des Aufenthaltes und bei der Ausreise. Eine umfassende Strategie ist sehr wichtig, weil Sri Lanka nicht mehr nur ein Herkunftsland, sondern auch ein Transitland für irreguläre Migranten aus dem SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) Raum ist.

¹³ Partenariat Euro-Med, Maroc-Document de stratégie 2002-2006, Programme Indicatif National 2002-2004, 6 décembre 2001.

Aktivitäten: Ursprünglich war vorgesehen, dass IOM ein Trainingsprogramm für die Behörden konzipieren und technische Ausrüstung für die Immigrationsbehörden am Flughafen in Colombo zur Verfügung stellen würde. Um eine Übersicht über die Bedürfnisse der verschiedenen Dienststellen zu erhalten, wurde eine Beraterfirma beauftragt, die gegenwärtige Situation zu analysieren und Empfehlungen für zukünftige Aktivitäten auszuarbeiten. Die Beraterfirma besuchte das Arbeitsministerium, das Innen- und Justizministerium, die Reisepassausgabestelle, die Immigrationsbehörden, die Polizei, die Kontrollstelle für die Überprüfung der Echtheit von Dokumenten, das Außenministerium und den Nachrichtendienst. Der Bericht kritisiert insbesondere den Zustand der existierenden Anlagen und deren Wartung, die Ausbildung und die Überwachung der Polizei, das Fehlen einer Küstenpatrouille, die Sicherheit der Reisepässe, die ungenügenden Untersuchungen bei der Einreise und die weitverbreitete Korruption. Der Bericht formuliert Empfehlungen für drei Bereiche, nämlich Ausrüstung, Prozesse/Systeme und Ausbildung/Human Resources Entwicklung. Die Empfehlungen beziehen sich auf die Zeitspanne 2003 bzw. 2004-2007. IOM wird in kürze ein Ausbildungszentrum eröffnen, wo Informatikkurse für die Grenzschutzbeamten angeboten werden. Zudem wird bald eine Informationskampagne lanciert, um die Bevölkerung über die Risiken irregularer Migration aufzuklären.

5.5.3 PiM-Relevanz

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Marokko, MEDA I, wurde eine beträchtliche Summe für die Förderung der Wirtschaft im Norden ausgegeben. Es wurden Infrastrukturprojekte an vielen verschiedenen Orten im Norden durchgeführt, und zwar so, dass sie nur wenigen Leuten zu Gute kamen. Um die Bleibewilligkeit der Bevölkerung beeinflussen zu können, muss eine gewisse Konzentration an Infrastrukturprojekten erreicht werden. Bei MEDA II beschränkt sich die EU deshalb auf die Durchführung von Aktivitäten in einer Region des Landes im Norden. Die von MEDA I finanzierten Projekte situierten sich größtenteils im Bereich Technical Cooperation. Dieser Schwerpunkt bei der Implementierung gibt Aufschluss über die vorderhand enge Auslegung des Begriffes Migrationsprävention, den die EU praktiziert (Boswell, 2002b).

Das MCBP Projekt in Sri Lanka steckt noch am Anfang der Umsetzungsphase, daher sind noch keine Informationen zur Wirkung erhältlich.¹⁴ Der in Auftrag gegebene Experten-Bericht zur Situation des Migrationsmanagements in Sri Lanka weist darauf hin, dass eine grosse Summe investiert werden muss, um einen PiM-Effekt zu erzielen.

¹⁴ Email Frau M. Sheehan, IOM Colombo.

5.6 Kanada

Im Jahre 2000 formulierte Kanada die Sustainable Development Strategy. Die Strategie sieht vor, dass der Zugang zu kanadischem Hoheitsgebiet durch eine gerechte und effiziente Umsetzung (Enforcement) des Einwandergesetzes reguliert wird. Aus kanadischer Sicht ist es sehr wichtig, dass die Einwanderungsbestimmungen konsequent eingehalten werden, weil allfällige Missbräuche des Systems die Existenz der Immigrationspolitik gefährden könnten (CIC, SDS, 2000).

Zu einer konsequenten Umsetzung des Einwanderungsgesetzes zählt Kanada die Abschiebung der Menschen, die sich unrechtmässig im Hoheitsgebiet aufhalten. Ein vor kurzem publizierter Artikel zur Rückführungspraxis von Deutschland, Grossbritannien und Kanada zeigt jedoch auf, dass bei der kanadischen Politik dieselbe Diskrepanz zwischen einem „harten Diskurs“ betreffend Rückführung irregularer Migranten und der reellen Rückführungs-praxis besteht. (Gibney, Hansen, 2003). Um Personen, die keine oder falsche Dokumente auf sich haben, daran zu hindern, Zugang zum kanadischen Territorium zu erhalten, finden Kontrollen vor und beim Betreten des kanadischen Staatsgebietes statt (Managing Access to Canada, Factsheet 3, 2002, unter www.cic.gc.ca). Kanada wird im Verlauf dieses Jahres ein Rücknahmevertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika unterzeichnen.

Da in Kanada viele irregularäre Immigranten aus Asien stammen (ca. 60%), steht diese Region im Zentrum der kanadischen Bemühungen. An der regionalen Ministerkonferenz in Bali stellte die kanadische Delegation die wichtigsten Massnahmen zur Bekämpfung irregularärer Migration vor. Kanada setzt die Priorität bei der Umsetzung der *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle „Menschenhandel“*. (Regional Ministerial Conference, People Smuggling, Trafficking in Persons and related Transnational Crime, Reference Paper prepared by Canada). Aus kanadischer Sicht stehen die Bewachung der Grenzen, die Kriminalisierung der Dokumentfälschungen und die Einführung von strengen Vizumsbestimmungen im Mittelpunkt der Bemühungen. Des Weiteren schlägt das Dokument vor, dass jeder Staat spezielle Task Forces zur Bekämpfung des Frauenhandels und des Menschenschmuggels formieren sollte.

Die kanadische Immigrationsbehörde, Citizenship and Immigration Canada, CIC, ist verantwortlich für die Umsetzung des Asyl und Immigrationsgesetzes im Ausland. Seit 1989 baut Kanada ein Netzwerk von Immigrationsbeamten auf der ganzen Welt auf. Die CIC-Beamten bilden lokale Behörden und Fluggesellschaften bei der Aufdeckung von Dokumentfälschungen aus. Des Weiteren liefern sie Informationen an die kanadischen Behörden.

Auf dem Weg der Aufnahmepolitik (Resettlement) gelangen viele Flüchtlinge nach Kanada. Die Gesuche für eine humanitäre Aufnahme in Kanada können in der Herkunftsregion eingereicht werden. Schutzsuchende Personen können bei der kanadischen Botschaft in ihrem Herkunftsland ein Asylgesuch stellen, wenn entweder UNHCR sie an die Botschaft weitergeleitet hat oder wenn eine Privatperson in Kanada für die Reise und den Unterhalt der schutzbedürftigen Person in Kanada aufkommt. Bei Annahme des Asylgesuches kommt der kanadische Staat für die Reisekosten und den Unterhalt in Kanada auf. Eine Asylgesuchstellung im Herkunftsland unter der Source Country Procedure ist möglich, wenn sich die Person noch im Hoheitsgebiet des „Verfolger-Staates“ aufhält und der betroffene Staat auf der Source Country List figuriert. In den auf der Liste aufgeführten Staaten können die kanadischen Botschaft vor Ort eine Asylentscheidung treffen, zurzeit wird diese Prozedur in der Demokratischen Republik Kongo, Sudan, El Salvador, Kolumbien, Guatemala und Sierra Leone angewendet (www.cic.gc.ca/ref-protection/english/infocentre). Kanada unterstreicht, dass die Weiterwanderungspolitik eine zusätzliche Form von Schutz darstellt und nicht als Ersatz für das Asylsystem in Kanada dient (IGC Workshop on Resettlement, 2002).

Im Vergleich mit den europäischen Staaten fällt auf, dass sich selbst die humanitäre Politik in Kanada durch Selektivität auszeichnet. Diese starke Neigung zur Selektion ist bezeichnend für die gesamte kanadische Migrationspolitik.

Auf dem internationalen Parkett (G8, UNO, ILO, IOM) vertritt Kanada seit der UNO-Bevölkerungskonferenz von 1994 die Position, dass die Zusammenhänge zwischen Migration und nachhaltiger Entwicklung genauer analysiert werden müssen. Kanada schlug daher vor, den Interdependenzen zwischen Migration und *Gender*, Gesundheit und *Empowerment* mehr Beachtung zu schenken. (Department of Foreign Affairs and International Trade, www.dfaid-maec.gc.ca/foreign_policy/human-rights/group1-en.asp).

Eine Konkretisierung des kanadischen Engagements war die Gründung des Metropolis Programms. Im Rahmen dieses Programms treffen sich Spezialisten aus der Forschung und aus zahlreichen Politikbereichen, um die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Gebieten zu analysieren.

5.6.1 Managed Migration: Seasonal Agricultural Worker Program

Das Managed Migration Programm wurde in Zusammenarbeit der Human Resources Development Canada (HRDC) und der Citizenship and Immigration Canada (CIC) ausgearbeitet. Es sieht vor, dass ausländische Arbeiter für saisonbedingte Arbeiten in der Landwirtschaft rekrutiert werden können. In den 70er und 80er Jahren wurde ein Quotasystem aufgestellt, es wurde jedoch wieder abgeschafft, weil die Parteien sich einig waren, dass die Festsetzung von Zahlen

willkürlich ist und einen grossen administrativen Aufwand verlangt. Im Jahre 1987 beschloss Kanada, die Arbeitgeber bei der Durchführung des Programms vermehrt einzubeziehen. Das zu diesem Zwecke gegründete Gremium setzte sich zusammen aus Vertretern der Arbeitgeber und des HRDC. Während die Arbeitgeber in einer Datenbank die offenen Stellenangebote erfassten, konnte das HRDC bei der Ausstellung von neuen Bewilligungen auf diese Angaben zurückgreifen. Kanada unterzeichnete mit den betroffenen Herkunftsstaaten ein Memorandum of Understanding, das die genauen Anstellungsbedingungen regelte.

Kanada ist überzeugt, dass illegale Immigration durch die Schaffung von legalen temporären Arbeitsmöglichkeiten bekämpft werden kann (Greenhill, Dave, 2000).

5.6.2 PiM-Relevanz

Die Vorverlagerung der Grenzen, die Verschiebung der Asylprozeduren in die Herkunftsregion und eine aktive Aufnahmepolitik gegenüber Flüchtlingen sind Bestandteile einer Strategie, die abschreckend wirken will auf potentielle irreguläre Migranten. In Australien ist die Implementierung jenes Approaches am weitesten gediehen, wie das Aufstellen der Transit Processing Centres auf den umliegenden Pazifikinseln (Nauru, Cook Islands) beweist. In diesen Zentren untersuchen die australischen Flüchtlingsbehörden die Asylgesuche der gestrandeten Migranten. Bei positivem Asylentscheid werden die Flüchtlinge nach Australien umgesiedelt. Die Massnahmen scheinen im australischen Fall zu greifen, da in den ersten sechs Monaten vom Jahre 2002 offiziell nur eine Person illegal in Australien landete, verglichen mit 500 – 1000 Personen monatlich im Vorjahr. Mitte März 2003 hat der britische Premierminister Tony Blair vorgeschlagen, dass Grossbritannien ähnliche Zentren in Kroatien, Rumänien oder Albanien aufstellen könnte (Economist, 15 March 2003). Was mit den nicht Aufgenommenen geschehen soll, ist zurzeit noch ungewiss; verschiedene Alternativen werden geprüft.

5.7 Deutschland

Deutschland nimmt eine Vorreiterstellung ein im Unterzeichnen von Rücknahmeverträgen mit Ursprungs- und Transitländern irregulärer Migranten. Diese Abkommen vereinfachen die Ausschaffung von Nicht-EU Bürgern aufgrund der Drittstaatenregelung und der Regelung des sicheren Erstasyllandes. Deutschland hat ein Netz solcher Abkommen aufgebaut, das die östlichen Nachbarstaaten sowie Bulgarien, Rumänien, Kroatien, BRD, Vietnam, Pakistan und Algerien umfasst (Lavenex, 1999, Giger & Mahnig, 1999). Sollten jene

Staaten, obwohl sie ein Rücknahmeabkommen unterzeichnet haben, ihre Bürger nicht zurücknehmen, wird das unkooperative Verhalten sanktioniert. Die Sanktion besteht in einer Überprüfung der finanziellen Hilfe, die dem Land gewährt wird (ICMPD, 2002).

Das BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ist zuständig für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit. Die deutsche Politik der Rückkehrförderung von Fach- und Führungskräften vereinigt in sich arbeitsmarkt- und entwicklungspolitische Zielsetzungen (Giger & Mahnig, 1999). Das Wissen der Fachkräfte aus den Entwicklungsländern soll für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Herkunftslandes eingesetzt werden. Die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung verfügt über Informationen zu den verschiedenen Programmen.

In Vietnam, Balkan, Türkei und Afghanistan werden außerdem Programme für Existenzgründer durchgeführt. Im Rahmen dieser Programme zahlen die Bundesregierung und die Regierung des jeweiligen Landes gleich hohe Beiträge in einen gemeinsamen Fonds ein, der die Gründung von KMUs finanziert.

Die GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, befasst sich nicht nur mit der Vermittlung von technischem Wissen, sondern auch mit dem Weitergeben von organisatorischen und wirtschaftlichen Kenntnissen. Eine Sektion der GTZ befasst sich mit Not- und Flüchtlingshilfe.

5.7.1 GTZ *ReAct*¹⁵

Organisatorisches: Die GTZ führt seit 1995 Projekte in Sierra Leone, Guinea und Liberia durch. In Zusammenarbeit mit dem UNHCR war die GTZ für die Betreuung der liberianischen Flüchtlinge in Guinea verantwortlich. Die GTZ schuf in Guinea ein Vocational Training Programm für deplazierte Jugendliche und ehemalige Kindersoldaten aus Sierra Leone und Liberia. Anschliessend wurden die Aktivitäten ausgebaut und ein Netzwerk von Ausbildungszentren in der ganzen Subregion entstand. Die in diesen Zentren ausgebildeten Personen beteiligten sich am Wiederaufbau der Infrastruktur in ihren Herkunftsgebieten. Die GTZ Skill Centres waren der Ausgangspunkt für das Programm ReAct, das heute Projekte in mehreren Sektoren umfasst.

¹⁵ Die Auswahl des ReAct-projektes lässt sich nicht durch die eingangs festgelegten Kriterien erklären. Dieses Projekt haben wir in unserer Übersicht berücksichtigt, weil wir das Konzept des „Development Oriented Emergency Aid“ als innovativ betrachten. Ob das Projekt zur Verhinderung von Sekundärmigration aus der Konfliktregion beiträgt, wurde bis anhin nicht evaluiert.

Ziele: Das ReAct Programm hat sich zum Ziel gesetzt, die Krisenregion in Westafrika zu stabilisieren. Nachhaltige Konfliktbewältigung und Rehabilitation können einen Beitrag leisten zur Prävention von Sekundärmigration in einer Konfliktregion. Ein optimaler Übergang von Nothilfe zu Entwicklungsprojekten kann dazu führen, dass der Ausbruch eines weiteren Konfliktes verhindert wird. (Concept Papier, ReAct).

Im Rahmen des GTZ-ReAct Programms werden Nothilfemaßnahmen ergriffen, die gleichzeitig als Grundlage für eine längerfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit dienen. Die neue Art von Hilfe wird Development-oriented Emergency Aid (DEA) genannt. DEA kommt zur Anwendung, wenn ein Land im Wiederaufbau folgende Kriterien vereint: schwache oder mangelnde staatliche Institutionen, eine zerstörte Infrastruktur und fehlende Kapazitäten (u.a. Human Resources).¹⁶

Eine vom Konflikt betroffene Gesellschaft ist gespalten. Die Fragmentierung tritt sowohl auf der physischen und psychologischen, als auch auf der sozio-ökonomischen und nationalen Ebene auf. Wenn eine aus Rückkehrern, ehemaligen Kämpfern und der lokalen Bevölkerung bestehende Gruppe den Wiederaufbau der Gemeinde angeht, können vorhandene Spannungen abgebaut werden. Die finanzielle und materielle Hilfe zum Wiederaufbau muss allen Mitgliedern einer Gemeinde zukommen, da nur so verhindert werden kann, dass neue Rivalitäten zwischen den Gruppen entstehen. ReAct setzt mit den Projekten auf der Gemeinde- (community-) Ebene an.

Beim Wiederaufbau sollen möglichst viele Sektoren und Personen einbezogen werden. Deshalb enthält das Standard GTZ Package die folgenden 9 Komponenten:

- Community based Reintegration Services,
- Wiederaufbau der Infrastruktur, Landwirtschaft,
- Vocational Training,
- Income Generating Activities (z.B. Gründung von Mikro-Unternehmen und Mikrofinanz),
- Gender, Kinderschutz, Umwelt und HIV/AIDS-Prävention.

Ein Massnahmenpaket wird an ein Cluster von 4-5 Gemeinden gerichtet. Dank dem Einsatz von Clustering können mehrere Tausend Leute erreicht werden, die innerhalb eines beschränkten geographischen Raumes leben.

¹⁶ Telefongespräch mit Herrn Garatwa, GTZ.

Aktivitäten

Reintegration of returnees and IDPs: die GTZ verteilt materielle Hilfe an die Gemeinden und unterstützt sie beim Aufbau eines Community Development Committees. Dieses Komitee ist verantwortlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur (Schulen, Geschäfte, Brunnen), die Wiederbelebung der landwirtschaftlichen Bebauung, Income-Generating Activities (Mikrounternehmen, Mikrokredite) und Community Services (Workshops zu Gender Empowerment, Umwelt und Hygiene; kulturelle und sportliche Veranstaltungen). Die Arbeitskräfte werden in den umliegenden GTZ Skills Training Centres rekrutiert. Nebst der fachlichen Ausbildung in den Skill Centres übernimmt die GTZ auch die Ausbildung der Mitglieder des Community Development Committees. Jene Personen erhalten eine Ausbildung, die sie befähigt, die Projektleitung zu übernehmen.

Care and Maintenance of Sierra Leonian and Liberian Refugees in Guinea: seit 1997 unterstützt die GTZ das UNHCR beim Bau von Flüchtlingslagern, beim Strassenbau, bei der medizinische Betreuung und dem Training von Flüchtlingen. Während des Vocational Trainings werden Fähigkeiten vermittelt, die bei der Rückkehr eingesetzt werden können.

Das ReAct Konzept kommt auch bei Konfliktsituationen in anderen Erdteilen (z.B. Kolumbien) zur Anwendung. Das ReAct ist sehr flexibel, da die Zusammensetzung der Komponenten je nach Konfliktsituation verändert werden kann.

5.7.2 Stabilisierung rückwanderungsberechtigter Aussiedler¹⁷

Die Aussiedler sind keine irregulären Migranten im Sinne dieser Studie, da sie ein Anrecht auf Anerkennung und eine gewisse Unterstützung vom deutschen Staat haben und historische Bindungen mit Deutschland aufweisen. Die Ähnlichkeit mit den irregulären Migranten besteht darin, dass die deutsche Regierung seit längerem versucht, die Rückwanderung der Aussiedler zu begrenzen.

Organisatorisches: Zu Beginn finanzierte im Rahmen der Aussiedlerpolitik das Auswärtige Amt vorwiegend kultur- und bildungspolitische Massnahmen, und das Bundesministerium für Inneres die Infrastruktur- und wirtschaftlichen Massnahmen. Seit 2000 obliegt die Koordination ausschliesslich der GTZ.

Ziele: Die deutsche Aussiedlerpolitik hat sich zum Ziel gesetzt, das Lebensumfeld der deutschstämmigen Bevölkerung in den GUS-Staaten zu verbessern, um den teilweise bis heute fortdauernden Auswirkungen der Benachteiligung

¹⁷ Angaben stammen aus einer Email von F. Berken der GTZ (Minderheiten in Osteuropa).

aufgrund der Folgen des 2. Weltkrieges entgegenzuwirken. Durch Wirtschaftshilfe soll der Status und der Lebensstandard der Auslanddeutschen Minderheiten verbessert werden, um das Emigrationspotential zu verringern (Kerlen, Wimmer, 1997).

Aktivitäten: Es wurden Verträge zur Sicherung des Minderheitenstatus der Russlanddeutschen unterzeichnet, so z.B. 1990 der Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und 1996 ein Vertrag mit Kasachstan, bzw. mit der Ukraine.

Zur Stabilisierung der Bevölkerung wurden im Zeitraum von 1990-1996 ca. 1 Mrd. DM in Infrastrukturprojekte (z.B. Bau einer Ziegelei im Rayon Asovsk oder der Ausbau einer Siedlung in St. Petersburg) in die von Deutschstämmigen besiedelten Gebiete investiert. Mit dem Regierungswechsel im Jahre 1998 wandte sich die Bundesregierung ab von den Infrastrukturprojekten der Vorgängerregierung, hin zu einer gezielten Ausrichtung der Hilfsmassnahmen auf die Gemeinschaften der Aussiedler. Letztere sollten als eigenverantwortliche Staatsbürger am Aufbau ihres Landes mitwirken und gleichzeitig ihre Bindungen mit Deutschland aufrecht erhalten können. Die Arbeitsfelder Begegnungsstätten, ausserschulischer Sprachunterricht, Jugendarbeit und Unterstützung der Selbstorganisation dienen zur Förderung der Gemeinschaft. Zur Sicherung und Verbesserung der materiellen Existenz sollen Wirtschaftshilfen und Wohnraumdarlehen, Beschäftigungshilfen und Hilfen im humanitären und sozialen Bereich beitragen. Aufgrund der verschlechterten medizinischen Versorgung in der GUS wurde der Bereich „Gesundheit“ als Querschnittsthema bestimmt, in dessen Rahmen Gesundheitserziehung (u.a. HIV-Prävention) und Tuberkulose-Bekämpfung besonders wichtig sind.

5.7.3 PiM-Relevanz

Die Überlegungen zur „Migrationssteuerung“ sind bei ReAct implizit vorhanden, da Menschen die Möglichkeit erhalten, durch die Verbesserung der Lebensumstände, in ihrer Herkunftsregion zu bleiben. Die Verteilung der humanitären Hilfe darf jedoch keine Rivalitäten zwischen der ansässigen und der rückkehrenden Bevölkerung auslösen, darum müssen alle Bevölkerungsgruppen (Rückkehrer, ehemalige Soldaten, Frauen, Kinder) Begünstigte der Hilfe sein. Die Stärkung des Migrationsbereichs (Aufbau eines Asylsystems oder Bereitstellung von Empfangszentren für Vertriebene) im Nachbarland eines Konfliktstaates kann nur avisiert werden, wenn der betroffene Staat einwilligt.

Die Bildung von Humankapital nimmt im Rahmen von ReAct eine Schlüsselrolle ein, indem die lokale Bevölkerung soweit als möglich beim Wiederaufbau eingespannt wird. Nach dem Know-How Transfer sollte die Gemeinde in

der Lage sein, die Verantwortung für das Projekt zu übernehmen. Die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs ist beim Aufbau des Humankapitals unabdingbar. Es muss abgewogen werden, wo materielle Hilfe oder Know-how Transfer zum Einsatz kommt. Generell muss jedoch, bevor Know-how transferiert wird, eine gewisse Infrastruktur vorhanden sein. Der Ablauf des Programms sollte sich im Idealfall über drei Jahre erstrecken: in einer ersten Phase werden die Grundbedürfnisse der Bevölkerung abgedeckt; in der zweiten Phase werden die vorhandenen Kapazitäten der lokalen Bevölkerung gefördert und ausgebaut und während der letzten Phase wird die Bevölkerung auf die Übernahme des Projektes vorbereitet. Aus finanziellen Gründen ist dies meistens nicht möglich.

Für die *Emigration der Aussiedler* waren weniger die konkreten Lebensbedingungen in den Wohngegenden ausschlaggebend, als - gemäss dem Vertriebenenartikel des Grundgesetzes - das Anrecht, auf die deutsche Staatsangehörigkeit. Die Beendigung der Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte lässt sich gemäss der GTZ erklären durch die schwierige Steuerung und Finanzplanung solcher Projekte. Überdies bestanden Zweifel, ob die Projekte tatsächlich die Bleibewilligkeit der Aussiedler förderten, weil sie nur wenigen Menschen zugute kamen; trotz der umfangreichen Hilfspunkte wanderten seit 1989/90 2 Mio. Menschen aus. Seit der Neuausrichtung sind die Massnahmen breiter gefächert, und bei den Zuzugszahlen ist ein Rückgang von 103'800 auf 98'484 zwischen 1998 und 2001 festzustellen. Im Vergleich zu den frühen 90er Jahren (380'000 bis 400'000 Personen jährlich) weisen die neusten Zahlen eine markante Abnahme der Zuzüge und der Gesuchsteller auf. Seit dem Jahre 2000 wurde ein maximales Kontingent von 100'000 neuen Spätaussiedlern eingeführt, nebst der Kontingentierung wurden auch Verschärfungen bei der Beantragungsprozedur und Verschlechterungen bei der rechtlichen Stellung der Aussiedler in Deutschland eingeführt. Diese Massnahmen haben sicherlich massgebend zum Rückgang der Anzahl neuer Spätaussiedler beigetragen.

Ausserschulischer Deutschunterricht kann wahrscheinlich nur in diesem sehr spezifischen Kontext als Mittel zur Gemeinschaftsförderung eingesetzt werden. Der Akzent auf der Jugendarbeit (Schaffung von Freizeitangeboten, Jugendclubs, Partnerschaften mit Jugendlichen in Deutschland) und die Vielfalt bzw. Komplementarität der Massnahmen zur Stabilisierung der Bevölkerung sind hingegen interessant für die Konzipierung von zukünftigen PiM-Aktivitäten.

6. Folgerungen

6.1 Rückkehrförderung und Entwicklungszusammenarbeit

Eine Grundsatzfrage, die sich bei allen in der PiM-Logik konzipierten Rückkehrprojekten stellt, ist die, wieweit die materielle und sonstige Unterstützung im Rückkehrkontext gehen soll; wieweit sie organisatorisch ausgearbeitet werden soll, wie stark die Präsenz des unterstützenden Landes dort ausfallen soll, wie lange die zeitliche Erstreckung sein soll, usw. Diese Frage wird logischerweise umso enger beantwortet, je näher die Präventionsvorstellung an polizeiliche Modelle der blossem Rückkehrdurchsetzung oder -erzwingung anschliesst, und je enger sie mit der Vorstellung reiner Primärprävention verbunden ist. Im ersten Falle – im „polizeilichen Modell“ – geht man davon aus, dass Rückkehr, falls für Einzelfälle erwünscht oder wegen zu grosser Einwanderungszahlen für ganze Gruppen angestrebt, durch blosse Ausweisung erreicht werden können, die eventuell nötigenfalls mit Gewaltmitteln durchzusetzen wäre. Im zweiten Fall, bei der Anlehnung an „reine Prävention“, werden die hier diskutierten Vorschläge auf die Kritik stossen, dass sie von dieser, also einer „eigentlichen“ Prävention zu weit entfernt seien oder zu weit über diese hinaus gingen.

Beide Einwände sind von der Vorstellung geleitet, dass ein Einwirken auf Volumen, Richtung und Qualifikation von Migrationen im Sinne reiner Kontrolle (‘control’) möglich, effektiv und vertretbar sei. Alle darüber hinausgehenden Anstrengungen könnten von einem solchen Kontrollstandpunkt aus entweder als unnötig, oder dann als nicht mehr der Migrations-, sondern der Entwicklungspolitik zugehörig bezeichnet werden. Diesem Standpunkt möchten wir folgende Überlegung entgegenhalten:

1. Auch wenn mit einem Projekt ausschliesslich das Ziel der Rückkehr angestrebt wird, so muss die Verwirklichung auch eines derart eng gesteckten Ziels doch am Kriterium der Nachhaltigkeit gemessen werden. Nicht-nachhaltige Rückkehr schlägt sich in schneller Wiederauswanderung nieder. Das bessere Rückkehrprojekt ist also in jedem Fall jenes, das den Rückwanderer möglichst gut im Herkunftsland integrieren hilft, das heisst aber: dass es mehr bewirkt als blosse Rückkehr, nämlich eine Wiederverwurzelung *in* und eine Re-Identifikation des Rückwanderers *mit* seiner Herkunftsregion. Das bessere Rückkehrprojekt ist deshalb jenes, welches dazu beiträgt, dem Rückkehrer dort eine wirtschaftliche Perspektive zu geben.

2. Aus Punkt 1 geht hervor, dass eine völlige Trennung der Präventions- und der Entwicklungslogik nicht sinnvoll scheint, ja dass es generell besser ist, nach sinnvollen Synthesen der beiden Gesichtspunkte zu streben, wenn dies auch nicht in jedem Fall im gleichen Ausmass zu geschehen braucht. Dabei kann das Schwergewicht noch immer auf der Präventionslogik liegen, das heisst, dass nur so viel Entwicklungshilfe betrieben wird, wie nötig scheint, um der Prävention Nachhaltigkeit zu verleihen.

3 In den letzten Jahren ist nun unter dem Begriff des *Migration Development Nexus* ein neues Paradigma migrationspolitischer Praxis und des Migrationsmanagements herangewachsen, welches die Nutzbarmachung des Remigranten als Entwicklungsressource fordert (Martin, Martin & Weil, 2002; Sørensen, Van Hear & Engberg-Pedersen, 2002; Martin & Straubhaar, 2002). Dieses Paradigma hat nicht primär die Prävention von Migration im Sinn, ja in gewisser Hinsicht geht es dabei sogar um das Gegenteil: Migration soll positiv bewertet und zum Zwecke der Entwicklung instrumentalisiert werden, da sie eine starke Quelle der Letzteren darstellen kann. Rückwanderungsprojekte werden vor allem deswegen unterstützt, weil sie einen Beitrag zu Entwicklung leisten können. Die genannten Experten fordern darum eine zulassungspolitische Öffnung, die überdies parallelisiert werden soll durch eine Liberalisierung des Warenverkehrs. Indessen schwingt in ihren Äusserungen die Überzeugung mit, dass – mindestens in the long run – Migration im Gefolge einer wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung wieder abnehmen wird.

Es lässt sich nun darüber streiten, ob man – von der Präventionsoptik herkommend – eine Verknüpfung von Migrations- mit Entwicklungspolitik nur soweit beschliessen soll, wie diese noch immer der Prävention dient und streng in eine solche Logik eingespannt bleibt. Statt einer Antwort möchten wir hier nur die Frage aufwerfen, ob es nicht insgesamt die bessere Option ist, vom möglichen Synergieeffekt zwischen Präventions- und Entwicklungsaktivitäten Gebrauch zu machen und die Grenzziehung zwischen den beiden dahin zustellen. Tut man dies, so ist man jedenfalls frei, im Rahmen von 3 R-Projekten zusammen mit Rückwanderern Entwicklungsakzente zu setzen.

4. Die Empfehlung, Entwicklungs- mit Präventionsarbeit zu verknüpfen, ist nicht identisch mit der Forderung, die gesamte Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft *ausschliesslich* in diesen Nexus einfließen zu lassen und nur noch in kombinierten Projekten, die sowohl dem Entwicklungs- wie dem Migrationsgesichtspunkt dienen, zu leisten. Ob die klassische Entwicklungszusammenarbeit, wie sie seit Jahrzehnten erbracht wird, weiterhin als selbständige Programmschiene eine Berechtigung hat und als solche gefördert werden soll, oder ob sie im *Migration Development Nexus* aufgehen soll, ist einerseits nicht die im Rahmen dieses Berichts zu untersuchende Frage, und kann andererseits unabhängig davon beantwortet werden, ob in Zukunft kombinierte Migrations-Entwicklungsprojekte geplant und realisiert werden oder nicht.

Rein von der der Sache inhärenten Logik kann von drei möglichen Aktionsbereichen ausgegangen werden:

- reine PiM-Aktivitäten (Kontroll-Logik),
- kombinierte Migrations-Entwicklungsprojekte (*Migration-Development-Nexus*), mit variabler Akzentsetzung,
- klassische Entwicklungszusammenarbeit.

Rein aus der diesem Bericht aufgetragenen Fragestellung heraus ist als wichtig nur das zu bezeichnen, dass b) geschieht und ausgebaut wird. Der Bereich c) ist aber unabhängig von b) möglich. Über seine Ausbauwürdigkeit kann und soll nach den ihm eigenen Prämissen entschieden werden und nicht in Abwägung mit oder Konkurrenz zu b). Bei einer solchen Entscheidung ist aber zu bedenken, dass bei einem völligen Zusammenlegen von Entwicklungsarbeit mit Migrationsprävention es notwendigerweise die Letztere sein wird, welche in der Konkretion solcher Projekte die dominanten Kriterien stellen wird, vor allem, was die Selektion in geografischer Hinsicht betrifft. Aus migrationspräventiver Sicht ist es nämlich unvermeidlich, dass Projekte in migrationssensiblen Kontexten angesiedelt werden; also dort, wo Migration herkommt, und wohin sie zurück gewendet werden soll (vgl. dazu auch Wimmer, 1995). Sofern es sich um Return- und/oder Remittances-Projekte handelt, ist somit durch die existenten Migrationsströme schon vorentschieden, wo Projekte alloziert werden sollen. Die Entwicklungsarbeit folgt dann dem faktischen Migrationsgeschehen hinterher und verliert damit im Vergleich zu ihrer klassischen Variante an Entscheidungsautonomie. Ähnliches gilt hinsichtlich der sozialen Selektion (zu fördernde Sozialschicht). Sie wird im Falle von b) möglicherweise auf der Skala von Sicherheit, materiellem Status und vorhandenen Skills der anvisierten Personen und Kontexte eher etwas weiter oben eingreifen. Ein weiterer Punkt besteht darin, dass Migrationsprojekte eher einen kürzeren Zeithorizont haben dürfen als klassische Entwicklungsprojekte und unter unmittelbarer Erfolgsdruck stehen als diese.

6.2 Wirkungspotential und Grenzen der sekundären Migrationsprävention

Als Nachteil der sekundären Migrationsprävention muss angeführt werden, dass die Anzahl Teilnehmer, die in einem Projekt erfasst werden kann, gering ist. Gemessen an der Summe der jährlich neu irregulär Einwandernden muss darum die Zahl der insgesamt in einer bestimmten Zeitspanne durch sämtliche Projekte zu Erfassenden - selbst bei grossen Anstrengungen durch das Einwanderungsland - realistischerweise als gering eingeschätzt werden. Dies setzt dem

Beitrag, den diese Strategie zur Prävention von irregulärer Einwanderung leisten kann, enge Grenzen, und zwar rein vom möglichen Volumen der erfassbaren Rückwanderer her, also unabhängig von der Frage, welchen Impact selbst optimal konzipierte Projekte haben können.

Andererseits unterstreicht das die Bedeutung einer wirksamen Projektanlage. Wenn nur wenige Personen erfasst werden können, ist ein hoher Multiplikator-Effekt umso wichtiger; ebenso eine starke Konzentration/Clustering, eine gute Selektion des Kontexts, eine entschiedene Mehrebenen-Anlage; gute Einbettung des Projekts in die Mechanismen und Strukturen der Mesoebene.

In Erwägung zu ziehen sind Follow-up Projekte, die nach einer gewissen Zeit besonders erfolgreiche Rückwanderer ansprechen und mit diesen zusammen weitere Massnahmen entwickeln, die das Wachstum in der Region antreiben sollen.

Ebenfalls wichtig sind Parallel-Massnahmen in Gestalt von Direkt-Hilfe, Einwirken auf Good Governance, Konfliktprävention und -schlichtung u.a.m.

Schliesslich sei noch einmal wiederholt, dass der stärkste Effekt von 3 R-Projekten erwartet werden darf, wenn alle drei Komponenten, also Rekrutierung, Remittances und Return, eingeplant werden. Die Erfassung von Migranten durch Rekrutierung (Quota-Projekte) erlaubt eine von Anfang an auf zeitlicher und qualitativer Ebene (Selektion) gesteuerte Migration, die ihren Abschluss in der Rückkehr findet und in legalem Rahmen verläuft. Mit ihr sollte illegale Migration in gewissem Umfang in legale umgewandelt werden können.

7. Schluss

Während sich in früheren Zeiten die Abwehr von Einwanderung auf den Grenzübergang zum Einwanderungsland konzentrierte und damit auf den „letzten Moment“ in der Abfolge der persönlichen Migrationsschritte, und rein vom Einwanderungsland in Ausübung seiner Hoheitsrechte geschah, so greift heute Migrationsprävention weit über diese letzte Abfanglinie hinaus – weit im territorialen wie im kausalen Sinne; und auch, was den Rahmen der einbezogenen Akteure betrifft. Die ergriffenen Mittel sind entsprechend nicht länger beschränkt auf solche polizeilich-repressiver Natur.

Informationsprojekte in den Herkunftsändern richten sich an potentiell Auswanderungsinteressierte und wollen mit Mitteln der modernen Massenkommunikation zu einer realistischen Wahrnehmung der Einwanderungsänder, zu besserem Wissen über legale Migration und die Gefahren der illegalen verhelfen. Sie greifen auf diese Weise in die Motivation, die Kalküle und Entscheidungsprozesse des potentiellen Auswanderers ein und intervenieren damit zeitlich und ursächlich „früh“ und räumlich weit vor der eigenen Grenze in die Ursache-Folgen-Kette von Migrationen.

Projekte der technischen Zusammenarbeit wollen das Management an der Grenze der Herkunftsändern technisch und prozedural aufdatieren. Dieser Ansatz ist insofern neu, als er auch die „andere“ Grenze betrifft. Im Vergleich zu den Informationsprojekten wirken die Grenzmassnahmen „später“. Innovativ daran sind auch der Einbezug der Regierung und weiterer Akteure des Herkunftslandes, und das nicht nur als Vertragspartner, sondern als Mitakteure und Adressaten.

Ein weiterer Akteur wird aktiv im Rahmen der 3 R-Projekte einbezogen: der Migrant selber. Auch dies bedeutet eine Ausweitung des Horizonts von Massnahmen. 3 R-Projekte greifen spät in den Migrationszyklus ein. Sie wollen Ausgewanderte zur Rückkehr bewegen und sie gleichzeitig als Ressource der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einsetzen. So soll Migration genutzt werden, um ihre eigenen Ursachen abzubauen. Damit schliesst sich der Zyklus, an dessen Anfang die Ursachen von Migration stehen. Sie werden in Projekten angegangen, die dem Root Causes Approach folgen; also in die strukturellen und wirtschaftlichen Ursachen eingreifen wollen. Rekrutierungsprojekte – ein weiteres Element aus dem 3 R-Verbund - stimmen scheinbar am wenigsten mit dem Ziel der Prävention überein. Doch wird mit ihnen die Umformung von irregulärer in reguläre Wanderung intendiert. Auch darin zeigt sich, dass Prävention

irregulärer Migration nicht einfach die Unterbindung jeglicher Migration anstrebt. Ziel ist es, Migration steuerbar zu machen.

Die Massnahmen, die zu diesem Zweck entwickelt wurden, fügen sich zu einem weiten Spektrum zusammen. Dieses entfaltet sich parallel zu einer neuen Vorstellung von Migration, die diese nicht länger als blosen Standortwechsel zwischen zwei Ländern begreift, sondern als eine lange Linie und zeitlich als lange Geschichte. Nicht zu vergessen ist, dass diese Linie in einem Network anfängt und in diesem weiterführt; durch Drittländer bis ins Einwanderungsland; und dass dieses Network Mythen und Bilder über Migration, ihre Wege und ihre Zielländer verbreitet und Organisationsmittel verfügbar macht - und mithin zu einem eigenen und autonomen Motor der Migration heranwächst.

Prävention findet darum viele Hebelpunkte und erfasst den Migranten in unterschiedlichen Stadien und Orten, mit unterschiedlichen Mitteln und in je andern Konfigurationen von Akteuren. Kein Ansatzpunkt und kein Typus von Prävention ist dabei *a priori* den andern überlegen. Wichtig ist, dass die ganze Palette von Mitteln eingesetzt wird. Informationsprojekte müssen ihre reale Entsprechung in harten Repressionsmassnahmen haben, aber auch auf legale Möglichkeiten verweisen können; neben verschärftem Grenzmanagement sollten Rekrutierungsquoten offeriert werden, usw. Package Solutions müssen erdacht werden.

Die in diesem Bericht vorgestellten Projekte lassen sich auch anhand eines weiteren Schemas ordnen, welches anstelle einer Entwicklungslinie eine Kausalhierarchie repräsentiert. In dieser Hierarchie finden sich auf einer strukturellen oder systemischen Ebene die Root Causes oder die zugrundeliegenden Ursachen (z.B. schwacher Staat, Armut soziale Fragmentierung, historische oder kulturelle Verbindungen zwischen einem Herkunfts- und einem Destinationsland). Auf einer zweiten Ebene stehen die Proximate Causes oder die unmittelbaren Ursachen, die den Migrationsprozess auslösen (z.B. Ausbruch eines Konfliktes, Verfolgung, fehlende oder unvollständige Informationen). Die Faktoren der dritten Ebene, die Enabling Causes oder ermöglichen Faktoren (z.B. Grenzmanagement, Ressourcen der Migranten, Reisemöglichkeiten, Netzwerke) beginnen zu wirken, wenn die Grundsatzentscheidung zur Migration gefällt ist. Für die Aufrechterhaltung von Migrationsströmen zwischen zwei Ländern sind die Sustaining Causes oder die aufrechterhaltenden Ursachen verantwortlich, dies sind hauptsächlich Migrantennetzwerke (Boswell, 2002b).

Die in unserer Studie vorgestellten Projekte versuchen auf den verschiedenen Ebenen einzugreifen, um die Migranten zum Bleiben, zum Weiterwandern oder zum Rückkehren zu bewegen. Auf der Root Causes-Ebene kommen Instrumente der Entwicklungshilfe zum Einsatz (siehe Aussiedlerprojekte, HLWG Aktivitäten in Marokko). Zur Bekämpfung der Proximate Causes wirken Informationskampagnen oder Massnahmen aus dem humanitären Bereich in der Herkunftsregion (siehe ReAct, Asylgesuche in der Herkunftsregion). Eine Wirkung auf der Ebene der Enabling Causes kann erzeugt werden durch eine engere Zusammenarbeit im Migrations/Grenzmanagement (siehe Baltische Staaten, oder HLWG Aktivitäten in Sri Lanka). Auf der Ebene der Sustaining Causes können Projekte aus dem 3-R-Bereich eingesetzt werden, die die Diaspora einbeziehen, so z.B. die Kanalisierung der Geldflüsse oder Return Projekte.

Literatur

- Adepoju, A. (1991b) 'Binational communities and labor circulation in sub-Saharan Africa', in D.G. Papademetriou and P.L. Martin (Eds) *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Westport: Greenwood Press, 45-64.
- Adepoju, A. (1995a) 'Emigration dynamics in Sub-Saharan Africa', *International Migration*, 33(3/4): 315-91.
- Ahmed, I. (2000) 'Remittances and their economic impact in post-war Somaliland', *Disasters*, 24(4), 380-89.
- Al-Ali, N., Black, R. and Koser, K. (2001) 'The limits to 'transnationalism': Bosnian and Eritrean refugees in Europe as emerging transnational communities', *Ethnic and Racial Studies*, 24(4)
- Al-Rasheed, M. (1992) 'Political migration and downward socio-economic mobility: the Iraqi community in London', *New Community*, 18(4): 537-49.
- Ammassari, S. & Black, R. (2001) *Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development: Applying Concepts to West Africa*. Sussex Migration Working Papers. Sussex Centre for Migration Research.
- Arif, G.M. and Irfan, M. (1997) 'Return migration and occupational change: the case of Pakistani migrants returned from the Middle East', *Pakistani Development Review*, 36(1): 1-37.
- Böhning, W.R. (1984) *Studies in International Labour Migration*, London : Macmillan.
- Boswell, Christina, (2002a) Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union in New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 73.
- Boswell, Christina, (2002b) *Les politiques européennes pour prévenir les causes des flux migratoires et de réfugiés: une approche intégrée?*, in *Migrations Société*, Vol. 14, No. 83.
- Bovenkerk, F. (1974) *The Sociology of Return Migration: A Bibliographic Essay*, Publications of the Research Group on European Migration Problems 20, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Brydon, L. and Gould, W.T.S. (1984) 'International migration of skilled labour within West Africa: A review and agenda for future work', *Liverpool Papers in Human Geography*, Working Paper 17.
- Caldwell, J.C. (1969) *African Rural-Urban Migration: The Movement to Ghana's Towns*, Canberra: Australian National University Press.
- Castles, S. and Kosack, G. (1973) *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, London: Oxford University Press.
- Chilivumbu, A. (1985) *Migration and Uneven Rural Development in Africa: The Case of Zambia*, Lanham: University Press of America.
- Cordell, D.D., Gregory, J.W. and Piché, V. (Eds) (1996) *Hoe and Wage: A Social History of a Circular Migration System in West Africa*, Boulder: Westview Press.

- Daum, Christophe, (1998), Développement des pays d'origine et flux migratoires : la nécessaire déconnexion. In *Hommes & Migrations*, 1214.
- Daum, Christophe, (2002), Aides au 'retour volontaire' et réinsertion au Mali : un bilan critique. In *Hommes & Migrations*, 1239.
- Diatta, M.A. and Mbow, N. (1999) 'Releasing the Development Potential of Return Migration: the case of Senegal', *International Migration*, 37(1): 243-66.
- Faist, T. (2000) *Volume and Dynamics of International Migration*, Oxford: Oxford University Press.
- Fawcett, J.T. (1989) 'Networks, linkages and migration systems', *International Migration Review*, 23(3): 671-80.
- Findley, S.E. (1995) 'Migration and family interactions in Africa', in A. Adepoju (Ed.) *The African Family in the Development Process*.
- Findley, S.E. and Sow, S. (1998) 'From season to season: agriculture, poverty and migration in the Senegal River Valley', in R. Appleyard (Ed) *Emigration Dynamics in Developing Countries, Volume I: Sub-Saharan Africa*, Aldershot: Ashgate, 69-144.
- Fischer, P. & Straubhaar, T. (1996) „Is Migration into EU countries demand based?”, in D. Corry (ed.) *Economics and European Union Migration Policy*. London, Institute for Public Policy Research.
- Fischer, P.A., Martin, R. and Straubhaar, T. (1997) 'Interdependencies between Development and Migration', in *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Berg, 91-132.
- Gammeltoft, Peter (2002), Remittances and other Financial Flows to Developing Countries. CDR Working Paper 02.11. Expert Working Paper prepared for the CDR Policy study 'The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options' (www.cdr.dk/resprogrammes/diaspora/migdevnexus).
- Gent, Saskia, (2002), *The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward*. Sussex Migration Working Paper No. 11.
- Ghosh, Bimal, (1998), *Huddled Masses and Uncertain Shores - Insights Into Irregular Migration*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Gibney, Matthew; Hansen, Randall, Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom in *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 77, 2003.
- Giger B., Mahnig H., (1999), *Rückkehrförderung – die Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*, Neuchâtel, Forum Suisse pour l'Étude des Migrations et de la Population.
- Glick-Schiller, N., Basch, L. and Szanton-Blanc, C. (1995) 'From immigration to transnational migration: theorizing transnational migration', *Anthropological Quarterly*, 68(1), 48-63.
- Gmelch, G. (1980) 'Return Migration', *Annual Review of Anthropology*, 9: 135-59.
- Greenhill, Dave, (2000), Managed Migration best practices and public policy – the Canadian experience – prepared for Workshop in Santiago de Chile.

- Heckmann, Friedrich, Wunderlich Tanja, (2000), *Transatlantic Workshop on Human Smuggling*, Conference Report, 2001.
- Hermelé, K. (1997) 'The discourse on Migration and Development', in Hammar et al. (Eds) *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Berg.
- ICMPD, (2002), *Study on Return – A Swiss Perspective*, Vienna.
- IOM, (2000), *Regional Office for Northern and Western Europe and the Baltic States – Selective Migration Section, Mid-term evaluation and Interim Report – Return and Counselling Assistance to Asylum Seekers From Czech Republic, Romania and Slovakia Currently Living In Belgium, Finland and the Netherlands*.
- Kaba, Olivier, Force, Eric, (2002), *Pratiques et Politiques d'aide au Retour au niveau Européen-Analyse de la Situation Française*.
- Kaba, Olivier, Bathily, Hamidou, (2003), *Le FSP Codéveloppement Mali en 6 questions*.
- Kerlen J., Wimmer A., (1997), *Migrationssteuerung - Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*, Neuchâtel, Forum Suisse pour l'Étude des Migrations et de la Population.
- King, R. (2000) 'Generalizations from the history of return migration', in B. Ghosh (Ed) *Return Migration. Journey of Hope or Despair?* Geneva: IOM/UN.
- Kritz, M.M., Lim, L.L. and Zlotnik H. (Eds) (1992) *International Migration Systems. A Global Approach*, Oxford: Clarendon Press.
- Lavenex, Sandra, EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, No. 4, 2002.
- Lavenex, Sandra, (1999), *Safe Third Countries*, Central European University Press, Budapest.
- Libercier, M.-H. and Schneider, H. (1996) *Migrants. Partners in Development Cooperation*, Paris:OECD.
- Loescher, Gil, (2001), *Protection and Humanitarian Action in the Post-Cold War Era*. In Zolberg, Aristide & Benda, Peter, *Global Migrants, Global Refugees – Problems and Solutions*, Berghahn Books, New York, Oxford.
- Martin, Ph. & Straubhaar, Th. Best Practices to Reduce Migration Pressures. In: *International Migration*. Vol. 40 (3) Special Issue 1/2002. 5-20.
- Martin, Philip, Martin, Susan & Pastore, Ferruccio, (2002), Best Practice Options: Albania. In *International Migration*, Vol. 40 (3) SI I/2002.
- Martin, Philip, Martin, Susan & Weil, Patrick, (2002), Best Practice Options: Mali. In *International Migration*, Vol. 40 (3) SI I/2002.
- Martin, Philip, Martin, Susan, (2002), Workshop 'Can Migration be Managed?' www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=60.
- Massey, D.S., Alacron, R., Durond, J. and Gonzalez, H. (1987) *Return to Atzlan: The social process of international migration from Western Mexico*, Berkley: University of California Press.

- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, E. (1993) 'Theories of international migration: a review and appraisal', *Population and Development Review*, 19(3): 431- 66.
- Muschkin, C.G. (1993) 'Consequences of return migrant status for employment in Puerto Rico', *International Migration Review*, 27(1): 79-102.
- Nadig, Aninia, (2001), The High Level Working Group on Asylum and Migration and its Action Plan for Afghanistan. In *Journal of Refugee Studies* Vol. 14, No. 4, 2001.
- Niessen, Jan, (2003), International migration and mobility on the EU foreign policy agenda - Is there a case to be made?, Paper presented at the PES Group Conference 'Migration & Development - the missing link', European Parliament, 20 February 2003.'
- Nyberg Sørensen, N., Van Hear, N. & Pedersen, P.E. (2002) The Migration- Development Nexus Evidence and Policy Options State of the Art Overview. CDR Working Paper 02.6.
- Oucho, J.O. (1995) 'International migration and sustainable human development in Eastern and Southern Africa', *International Migration*, 23(1): 31-51.
- Papademetriou, D.G. (1991) 'Migration and development: the unsettled relationship', in D.G. Papademetriou and P.L. Martin (Eds) *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Westport: Greenwood Press.
- Papademetriou, D.G. and Martin, P.L. (1991) (Eds) *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Westport: Greenwood Press.
- Piore, M.J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, New York: Cambridge University Press.
- Russell, S.S. (1992) 'Migrant remittances and development', *International Migration*, 30(3/4), 267-87.
- Russell, S.S., Jacobsen, K. and Stanley, W.D. (1990) *International Migration and Development in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Papers 101, Washington D.C.: World Bank.
- Schmeidl, Susanne, *Conflict and Forced Migration: A Quantitative Review, 1964 – 1995*. In Zolberg, Aristide & Benda, Peter, *Global Migrants, Global Refugees – Problems and Solutions*, Berghahn Books, New York, Oxford.
- Selm, van, Joanne, (2002), Chapter Eight – Immigration and Asylum or Foreign Policy: the EU's Approach to Migrants and their Countries of Origin. http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf.
- Shandy, Dianna J., (2002), Transnational linkages between refugees in Africa and in the diaspora. In *Forced Migration Review* 16, 7-8. www.frmreview.org.
- Schartau Elizabeth, (2002), Country Survey Sweden, Report for the European Reintegration Network. www.reintegration.net.
- Skeldon, R. (1997) *Migration and Development: A Global Perspective*, Longman.

- Slavenas, Erikas, *The Baltic States in the New Enlarged Europe: Implications to Migration Management in Managing Migration in the Baltic States in the framework of the EU Enlargement Process*, 2000.
- Smith, M.P. and Guarnizo, L.E. (Eds) (1998) *Transnationalism From Below*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Stalker, Peter, (2002), Migration trends and migration policy in Europe. Expert Working Paper. Prepared for the Centre for Development Research study: *Development-Migration Links: Evidence and Policy Options*: Oxford, UK.
- Suro, R. (2003) *Latino Remittances Swell Despite US Economic Slump*. Migration Information Source. (<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=89>).
- Taylor, E. (1976) 'The social adjustment of returned migrants to Jamaica', in F. Henry (Ed) *Ethnicity in the Americas*, The Hague: Mouton, 213-30.
- Taylor, J. (1999) The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process. *International Migration* 37, 1: 63-86.
- Thomas-Hope, E. (1999) 'Return migration to Jamaica and its development potential', *International Migration*, 37(1): 183-207.
- Weil, Patrick, (2002), Towards a Coherent Policy of Co-Développement. In *International Migration*, Vol. 40 (3) SI I/2002.
- Williams, T.O. (1999) 'Factors affecting manure application by farmers in semi-arid West Africa', *Nutrient Cycling in Ecosystems*, 55(1): 15-22.
- Wimmer A. (1995), *Entwicklungszusammenarbeit, humanitaire Hilfe und Migration: ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit*, Neuchâtel, Forum Suisse pour l'Étude des Migrations et de la Population.
- Dokumente*
- Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, (2002), Working Group International Migration, Recommendations, (www.dfaid-maeci.gc.ca/foreign_policy/human_rights/group1_en.asp).
- CIC, (2000), Sustainable Development Strategy, Consultations.
- CIC, (2002), Managing Access to Canada, Factsheet 3, www.cic.gc.ca.
- CIC, (2002), Regional Ministerial Conference, People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Reference Paper prepared by Canada.
- Ciobanica, L. (2003) Information: A Tool for Preventing Irregular Migration, (Accompanying text for on-screen presentation.) Workshop: Prevention of, Irregular Migration. Bern (IOM).
- Conseil des Ministres (1999), *La politique d'immigration et d'asile*.
- CRVD, (2002), Evaluation of the Centre for Return and Development's Activities in 2002 - Draft for Discussion at the 2003 Annual Meeting of the Comité d'Orientation.

EU, (1994), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM (94)23 Final.

EU, (1998), Strategy Paper on Immigration and Asylum, 9809/1/98, Rev 1, CK4 27, ASIM 170.

EU, (1998), Council, Note from the Austrian Presidency to the K4 Committee, Strategy Paper on immigration and asylum policy, Brussels, 1 July 1998, 9809/98.

EU, (2001), Communication from Commissioner Vittorino to the Commission on Framework for Preparatory Actions. Budget line 'co-operation with third countries in the area of migration'.

EU, (2001) Partenariat Euro-Med, Maroc – Document de Stratégie2002 – 2006 et Programme Indicatif National 2002 – 2004.

EU, (2002), Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents COM (2002) 175 final.

EU, (2002), Presidency Conclusions – Seville, 21 and 22 June 2002, SN 200/1/02 REV 1.

EU, (2002), European Commission: integrating migration issues into the EU's external relations, COM (2002) 703 Final.

EU, (2002), EU Plan for Return to Afghanistan, 15215/02.

GTZ, (2002), The GTZ Programme for Rehabilitation, Reconciliation and Reintegration – ReAct Experiences from Sierra Leone.

GTZ, (2002), Rehabilitation and Crisis Prevention – The GTZ Service Package.

GTZ, (2003) Kurzbeschreibung der Arbeitsfelder & Antworten zu den Fragen.

IGC Workshop on Resettlement, Canada's Refugee and humanitarian Resettlement Program, 2002.

IOM Press Briefing Notes, 15 October 2002.

IOM Brussels, (2002), Fostering Sustainable Reintegration in Albania, the Kosovo province and FYROM, by Reinforcing Local NGO Capacity for Service Provision to Returnees.

IOM Brussels, (2002), IOM Information Campaign Targeting Myths and Misconceptions About Irregular & Regular Migration – A Sub-Regional Information Project for Kosovo, Albania and the FYR of Macedonia.

IOM Brussels, Informing Potential Irregular Migrants in Kazakhstan about the Risks of False Asylum claims in Belgium.

IOM Colombo, A Strategy for Migration Management in Sri Lanka, 2002.

IOM Roma, (2000), Migration Flows from Albania.

IOM Roma, (2001), Final Report - EU Initiative 'Employment-Integra', Orientation, Vocational Training and Counseling for Migrants and Refugees from the Balkans.

IOM Tunis (2001), Pilot Programme to Promote Development of Out-Migration Areas in Tunisia-PROCHE.

Ministry of Labour and Social Affairs, (2002), Statement of the Hon. R. Maroni at the Regional Ministerial Conference – Cooperation on Migration in the Western Mediterranean.

Sida, (2002), Sida funded projects in the field of JHA and Migration, Central and Eastern Europe.

Swedish Ministry for Foreign Affairs – Department for Migration and Asylum Policy, (2002), Letter to European Commission on the Second Expert Meeting on illegal immigration and trafficking of human beings by sea; preparatory work.

Zeitungssartikel

International Herald Tribune, 2 February 2001, Artikel av Maj-Inger Klingvall, Strengthen asylum regimes to prevent irregular and illegal migration. www.regeringen.se/klingvall.

Le Monde, 4 Mai 1998, Samir Naïr.

Le Monde Diplomatique, Avril 1998, Les illusions d'un co-développement sans moyens.

The Economist, March 15th 2003, Asylum Seekers – The Albanian Solution.

**Veröffentlichungen der Reihe
« Sozialer Zusammenhalt und kultureller
Pluralismus »**

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Marie Vial (2003). Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse.

Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi, Werner Haug (Hrsg.) (2003). Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen".

Regula Weiss (2003). Macht Migration krank ? Eine transdisziplinäre Analyse der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten.

Etienne Piguet, Stefano Losa (2002). Travailleurs de l'ombre ? Demande de main-d'oeuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse.

Denise Efionayi-Mäder, Milena Chimienti, Janine Dahinden, Etienne Piguet (2001). Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen.

Pierre Centlivres, Isabelle Girod (Sous la direction de) (1998). Les défis migratoires: Actes du colloque CLUSE "Les défis migratoires à l'aube du troisième millénaire".

Wenn Sie mehr Informationen betreffend dieser Publikationen wünschen, wollen Sie bitte die website des SFM konsultieren : <http://www.migration-population.ch> oder jene des Herausgebers : <http://www.seismoverlag.ch>

Diese Publikationen können bei Seismo bestellt werden: seismo@gmx.ch.

Letzte vom SFM veröffentlichte Berichte

- 33 : *Alexander Bischoff, Philippe Wanner (2004)*. Ein Gesundheitsmonitoring von MigrantInnen : Sinnvoll ? Machbar ? Realistisch ?
- 32 : *Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin (2004)*. Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung.
- 31 : *Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguet (2003)*. Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration.
- 30 : *Josef Martin Niederberger unter Mitarbeit von Christin Achermann (2003)*. Brückenangebote: Struktur und Funktion. Die Rolle von Geschlecht und Nationalität. Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Bildung und Beschäftigung.
- 29 : *Jenny Maggi, in collaboration with Sandro Cattacin (2003)*. Needed Basic Research in „Migration and Public Health“ 2002-2006 in Switzerland.
- 28 : *Martin Niederberger, in Zusammenarbeit mit Sandro Cattacin (2003)*. Migrationspolitik in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz.
- 27 : *Milena Chimienti, Denise Efionayi-Mäder, avec la collaboration de Romaine Farquet (2003)*. La répression du travail clandestin à Genève. Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées.
- 26 : *Sandro Cattacin, in Zusammenarbeit mit Igor Rothenbühler (2003)*. Interkulturelle Vermittlung. Formative Evaluation eines Projektes der Gemeinschaftszentren Bachwiesen, Heuried und Loogarten.
- 25 : *Janine Dahinden, Milena Chimienti (2002)*. Professionelles Sprachmitteln und interkulturelles Vermitteln im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich. Theoretische Perspektiven.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend der Publikationen des SFM wünschen, wollen Sie bitte die website <http://www.migration-population.ch> konsultieren.

Diese Berichte können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.