

MIGRATION – EIN MOTOR DER ENTWICKLUNG

EDITORIAL

Dass Menschen wandern, um ihre Lebenssituation zu verbessern, ist ein sehr altes, gar biblisches Phänomen. In der Entwicklungszusammenarbeit ist Migration ein noch junges, aber aufstrebendes Thema. Lange Zeit war diese indirekt darauf ausgelegt, Migration zu verhindern: ländliche Entwicklungsprogramme sollten die Abwanderung in die Städte eindämmen oder die Bergbevölkerung wie zum Beispiel in Nepal dazu bewegen, in ihren Tälern auszuharren.

Migration bringt auch Bürden und Herausforderungen mit sich, sowohl für die Migranten und Migrantinnen wie auch für die Gastbevölkerung. Die Haltung, wonach die Entwicklungszusammenarbeit Migrationsströme steuern und damit verbundene Probleme beseitigen sollte, weicht zunehmend einer verstärkten Betonung der positiven Aspekte von Migration. Regierungen und Wirtschaftskreise in vielen Ländern haben Zuwanderung als Chance für eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung anerkannt. Auch

die Schweiz hat bis heute von zugewanderten Arbeitskräften nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sozial und kulturell profitiert.

In der Entwicklungszusammenarbeit geht es darum, das Potential der Migration für die nachhaltige Entwicklung eines Landes zu nutzen und negative Auswirkungen wie Menschenhandel oder Ausbeutung von Arbeitsmigranten und -migrantinnen zu bekämpfen. Die DEZA spielt dabei eine Pionierrolle. Sie unterstützt Regierungen und Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern bei der Umsetzung migrationssensibler Entwicklungspläne, sie sucht den Dialog mit Diasporagruppen und sie bringt ihre Erfahrungen in den internationalen Politikdialog ein. Sie stützt damit auch die Interessen der schweizerischen Migrationspolitik und -partnerschaften. Lesen Sie mehr über das Engagement der DEZA im Bereich Migration und Entwicklung!

Michel Mordasini
Vize-Direktor



Auf Baustellen – im Bild in Ägypten – arbeiten oft Migranten.

IN EINER GLOBALISIERTEN WELT WIRD DIE MIGRATION ZU EINER GLOBALEN FRAGE

Sie heissen Marco, Alfonso oder Hernandez, und sie haben Spanien verlassen, um einer Arbeitslosigkeit zu entkommen, die 26% der erwerbsfähigen Bevölkerung trifft. Was noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wäre: Arbeit gesucht – und Arbeit gefunden – haben sie in Marokko. Marokko, bereits ein Land der Auswanderung nach Europa und ein Transitland für Migrantinnen und Migranten aus Schwarzafrika, ist damit auch zu einem Einwanderungsland geworden. Dieser dreifache Status, ein Ergebnis von Globalisierung und Wirtschaftskrise, kommt immer häufiger vor und erfordert neue Strategien, die auf die neuen komplexen Migrationsverhältnisse abgestimmt sind. Die Migration ist nämlich nicht nur ein Risikofaktor, sondern wird immer mehr auch als ein Motor der Entwicklung angesehen, der in die entsprechenden Strategien einbezogen werden sollte. Das erfordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit.

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) wiederum war eine der ersten Entwicklungsagenturen, die sich für das Thema interessierte und Projekte und politischen Dialog miteinander verband, was sie schliesslich zur Schaffung des «Globalprogramms Migration und Entwicklung» (abgekürzt GPMD, nach der englischen Bezeichnung) veranlasste. Damit sollen die positiven Aspekte der Wanderungsbewegungen nutzbar gemacht werden, insbesondere im Rahmen der Armutsbekämpfung. Nach einer mehrjährigen Reifezeit wurde das Programm 2009 begonnen.

Bewusstseinsbildung

Bereits im Jahr 2001 hatte der Bund einen regionalen und internationalen Dialogprozess, die sogenannte Berner Initiative, lanciert. Deren Ziel war, mittels zwischenstaatlicher Zusammenarbeit eine bessere

Steuerung der Migration zu erreichen. Anschliessend unterstützte der Bund die Globale Kommission zur Internationalen Migration (GKIM), eine Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die 2003 in Genf umgesetzt wurde. Zwei Jahre später veröffentlichte diese Kommission, der 19 Persönlichkeiten angehörten, einen Bericht, in dem explizit eine Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung hergestellt wurde. Es war jedoch zu spät, um dieses Thema noch in die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen aufzunehmen.

Internationale Legitimität

Die UNO bearbeitete die Frage weiter, und zwar in Form eines ersten «High-Level Dialogue on Migration and Development» im Jahr 2006, der zur Gründung des «Globalen Forums für Migration und Entwicklung» führte, einer informellen und zwanglosen Plattform, die noch immer besteht. Die Schweiz hat zu diesem Thema Pionierarbeit geleistet, und «sie hat bei den Arbeiten des Forums eine sehr aktive Rolle gespielt», betont Beata Godenzi, Chefin des Globalprogramms Migration und Entwicklung bei der DEZA. «Insbesondere hat sie einige heikle Themen im Entwicklungsbereich aufgegriffen, die sonst oft nur unter Sicherheitsaspekten behandelt wurden, und sie hat die vorher auf akademische Milieus beschränkten Debatten auf die politische Ebene ausgedehnt.»

Gleichzeitig gründeten 14 UNO-Organisationen sowie die Weltbank und die Internationale Organisation für Migration eine «Global Migration Group». Diese hat insbesondere den Auftrag, im Bereich der internationalen Migration kohärentere, umfassendere und besser koordinierte Ansätze zu fördern. Die Weltbank wiederum hat ein neues Instrument lanciert, das von der Schweiz von Anfang an unterstützt wurde: die Plattform KNOMAD. Diese soll den Regierungen eine Wissens-, Bildungs- und Orientierungshilfe auf dem Gebiet Migration und Entwicklung bieten.

Dass dieses Thema derart an Bedeutung gewonnen hat, ist kein Zufall. Gemäss den Vereinten Nationen sind über 215 Millionen Menschen – rund 3% der Weltbevölkerung – Migranten. Wenn sie ein Land bilden würden, wäre es das fünftgrösste Land der Welt. Nur 8% der Migrantinnen und Migranten sind Flüchtlinge. Ihr Anteil ist über die letzten zehn Jahre hinweg stabil geblieben. Hingegen hat sich die Summe der Geldüberweisungen in



Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten an ihre Familien zu Hause übertreffen heute die Leistungen der offiziellen Entwicklungshilfe.

ihre Herkunftsländer vervielfacht: 2012 flossen so umgerechnet 377 Milliarden Franken in Entwicklungsländer, drei- bis viermal soviel wie die gesamte staatliche Entwicklungshilfe für diese Länder. Diese Überweisungen sind während der Wirtschaftskrise nicht zurückgegangen, was zeigt, wie solide sie sind.

Das Globale Forum für Migration und Entwicklung ist nach wie vor die wichtigste Dialogplattform im Migrationsbereich. Die Schweiz hatte 2011 den (im Jahresturnus wechselnden) Vorsitz inne. «Dies hat uns eine erhöhte Sichtbarkeit und Legitimität verliehen», erläutert Beata Godenzi. «Die Schweiz hat insbesondere ein Dutzend thematischer Workshops in verschiedenen Regionen sowie eine direktere Interaktion zwischen dem Forum und der Zivilgesellschaft angestossen.» Diese Ideen wurden 2012 und 2013 wieder aufgegriffen.

Handeln, Debatte und Einfluss

Mit dem Globalprogramm verfolgt die DEZA das Ziel, am internationalen Dialog über Migration und Entwicklung teilzunehmen, gestützt auf ihre Erfahrungen mit Partnerschaften und vor Ort. Es soll den Migrantinnen und Migranten helfen, ihre Rechte wahrzunehmen, es soll dazu beitragen, die Migration in die Entwicklungsstrategien zu integrieren und schliesslich das Potenzial der Migration zu nutzen, indem das Thema in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern vermehrt berücksichtigt wird. «Wir haben das Thema Migration in die Entwicklungsdebatte eingebracht und umgekehrt», fährt Beata Godenzi fort, «um Strategien zu erarbeiten, die den Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten besser entsprechen und gleichzeitig den Herkunfts- und Zielländern zugute kommen.»

Für manche Länder ist die Migration lebenswichtig geworden. In Nepal beispielsweise machen die Überweisungen von Auswanderern beinahe 22% des Bruttoinlandsprodukts aus, die öffentliche

Entwicklungshilfe hingegen nur 5%. Nepalesinnen und Nepalesen wandern aus, um zu arbeiten. Sie kommen der Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften vor allem aus Malaysia und der arabischen Halbinsel entgegen. Gemäss einer Anfang 2013 von der Asia Foundation veröffentlichten Studie vertrauen sich immer mehr Migrantinnen und Migranten undurchsichtigen Netzwerken an, anstatt anerkannten Arbeitsvermittlungen, was Missbräuchen Tür und Tor öffnet. Die Mängel des offiziellen Systems veranlassen überdies viele Menschen, illegal auszuwandern. Das «Entwicklungspotenzial» einer solchen Migration liegt insbesondere in Bildung/Ausbildung und in der Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der staatlichen Stellen. Die DEZA hat mit mehreren südasiatischen Ländern eine entsprechende Zusammenarbeit aufgenommen.

Aber die Vorteile der Migration gehen über die Zahlen zu den Geldüberweisungen in die Herkunftsländer hinaus. Gemäss Beata Godenzi möchten zahlreiche Migrantinnen und Migranten, die schon lange im Ausland leben, ihrem Heimatland helfen, wissen aber nicht wie. «Ein neuer Ansatz besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen den Diaspora-Gemeinschaften in verschiedenen Zielländern einerseits und den Regierungen ihrer Herkunftsländer andererseits zu fördern.»

Auch die Schweiz

Die Programme des GPMD legen den Schwerpunkt auf konkrete Massnahmen und die Zusammenarbeit mit Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs. Die Schweiz ist jedoch ebenfalls ein Auswanderungs-, Transit- und Einwanderungsland. Sie muss daher ein globales Migrationskonzept in ihre eigene Aussenpolitik integrieren, etwa indem sie mit bestimmten Staaten Migrationspartnerschaften eingeht. Das GPMD profiliert sich als Kompetenzzentrum, um die Kohä-

renz der internationalen Migrationspolitik und der Entwicklungspolitik der Schweiz sicherzustellen. Daher unterstützt es die Mechanismen der «verstärkten Zusammenarbeit», die seit 2011 zwischen allen von dieser Frage betroffenen Departementen besteht.

Die Verknüpfung von Migration und Entwicklung gerät immer stärker ins Blickfeld, auch wenn das Thema politisch nach wie vor heikel ist. Die Vereinten Nationen sollten das Thema – unter dem übergeordneten Titel «Bevölkerungsdynamik» – in ihr Entwicklungsprogramm für die Zeit nach 2015 (Post-2015-Agenda) aufnehmen, das die Millenniumsziele (siehe Seite 3) ablösen wird. Auch in die Folgeprogramme der Konferenz von Rio dürfte es Eingang finden. Der zweite «High-Level Dialogue on Migration and Development» der UNO, der im Oktober 2013 stattfindet, wird Gelegenheit bieten, über den Stand dieses Dossiers zu sprechen und einen Aktionsplan für die Zukunft gutheissen, hofft Beata Godenzi.

BEVÖLKERUNGSDYNAMIK AUF DER TAGESORDNUNG

Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen laufen in zwei Jahren aus, und die UNO bereitet aktiv ihr nächstes Entwicklungsprogramm vor, die Post-2015-Agenda. Die Bevölkerungsdynamik, d.h. Wachstum, Alterung, Urbanisierung, Arbeit, Mobilität, wird Teil davon sein. Es ist nämlich unmöglich, heutzutage über Armutsbekämpfung, Umwelt oder Wirtschaft nachzudenken, ohne diese starken Trends zu berücksichtigen. Die landesinterne, regionale und internationale Migration sowie ihr Zusammenhang mit Entwicklung fliessen selbstverständlich in diese Überlegungen ein.

Die Schweiz, deren Kompetenz auf diesem Gebiet international anerkannt ist, hat ihr Interesse daran geäussert, sich an der Seite von drei UNO-Agenturen (UN-DESA, UNFPA, UN-Habitat) und der Internationalen Organisation für Migration beim Thema Bevölkerungsdynamik zu engagieren. Sie teilt diese Verantwortung mit Bangladesch, einem Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, das im Übrigen stark von der Emigration abhängig ist.

Von November 2012 bis Februar 2013 wurde ein (von der Schweiz mitfinanziertes) internationales Konsultationsverfah-

DREI FRAGEN AN...

Chukwu-Emeka Chikezie. Der in London ansässige Berater Chukwu-Emeka Chikezie befasst sich mit den afrikanischen Diaspora-Gemeinschaften, der wirtschaftlichen Transformation Afrikas, der Entwicklung des Privatsektors und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Afrika. Er ist Mitbegründer der African Foundation for Development (AFFORD), die 1994 in London gegründet wurde mit dem Ziel, die Ressourcen der afrikanischen Diaspora für die Entwicklung Afrikas zu mobilisieren und nutzbar zu machen.

Einer Reihe von Ländern liegt sehr daran, die Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung in die sogenannte Post-2015-Entwicklungsagenda der UNO einzubringen. Halten Sie das für wichtig, und wenn ja, warum?

Die Mobilität der Menschen wird eines der prägenden Merkmale des 21. Jahrhunderts sein. Es ist daher wichtig, Migration und Entwicklung im Entwicklungsprogramm der Zeit nach 2015 zu verknüpfen. Die Migration hat das Potenzial, zu einer progressiven Entwicklungsagenda beizutragen, die den wirtschaftlichen Wandel (vor allem in Afrika) und die Schaffung von Arbeitsplätzen stark gewichtet.

Ein besonderes Anliegen ist Ihnen die Aufforderung an die Diaspora-Gemeinschaften, in ihren Herkunftsländern zu investieren, um so die Entwicklung zu fördern. Aber in Entwicklungsländern fehlt es oft an einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung und einer guten Regierungsführung. Können die Diaspora-Gemeinschaften auch hier einen Beitrag leisten?

Mein Anliegen ist vor allem, die Beiträge der afrikanischen Diaspora-Gemeinschaft-

ren zu diesem Thema durchgeführt, in das zivilgesellschaftliche und akademische Kreise, der Privatsektor und die Staaten einbezogen wurden; der Bericht dazu wurde im März 2013 veröffentlicht. Der Bericht betont insbesondere eine – einhellige – Grundhaltung: Es geht nicht darum, die Bevölkerung zu «kontrollieren», sondern darum, Bedingungen zu schaffen, damit aus den derzeitigen Entwicklungen das Beste gemacht werden kann und gleichzeitig die mit ihnen verbundenen Risiken begrenzt werden können: eine massgeschneiderte Position zum Thema «Migration und Mobilität», das

ten zur Entwicklung Afrikas zu erleichtern. Unterstützende statt ausbeuterische Institutionen sind wichtig, wenn Regierungssysteme, öffentliche Dienste usw. im allgemeinen öffentlichen Interesse arbeiten sollen. Ich würde sagen, die Frage der Institutionen ist ein grundlegendes Problem. Die Diaspora-Gemeinschaften werden sich mit den gleichen institutionellen Rahmenbedingungen abfinden müssen wie alle anderen auch. Unter diesen Umständen müssen die Diaspora-Gemeinschaften ihre Ressourcen so bündeln, dass die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigt und die Chancen für grundlegende Änderungen genutzt werden, wo und wann immer sie sich bieten. Ein grosser Schwachpunkt der Mainstream-Ansätze in den «Diaspora für Entwicklung»-Bewegungen ist, dass die mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen entweder ignoriert werden oder dass von der naiven Annahme ausgegangen wird, die Diaspora könne diese Mängel schon irgendwie beheben.

Wie reagiert die Diaspora auf Ihren «Aufruf zum Handeln»?

Nun, ich habe eigentlich keinen Aufruf zum Handeln erlassen. Vielmehr wurde ich inspiriert und motiviert, selbst aktiv zu werden, als ich alle die interessanten Dinge bemerkte, die die Diaspora-Gemeinschaften schon seit etwa zwanzig Jahren tun (plus alles, was früher geschah). Im Allgemeinen sind die Diaspora-Gemeinschaften sehr proaktiv und innovativ, wenn es darum geht, ihre Ressourcen für einen Wandel in Afrika einzusetzen, aber für uns alle bleibt noch so viel mehr zu tun.



gemäss dem Bericht prioritär ist. Dieser betont die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit, eines rechtsstaatlichen Ansatzes sowie des Einbezugs der Migration in die Entwicklungsstrategien.

Der aus dem Konsultationsverfahren hervorgegangene Bericht legt das Fundament für einen internationalen Konsens zum Thema Bevölkerungsdynamik. Dieser Konsens wurde von rund fünfzig Staaten anlässlich einer Konferenz bekräftigt, die im März 2013 in Dhaka stattfand und bei der die Schweiz das Kopräsidium innehatte. Zum Thema Migration

unterstreicht diese «Erklärung von Dha-ka» hochoffiziell die Notwendigkeit, den politischen Zusammenhalt auf allen Stufen mithilfe einer lokalen, nationalen, regionalen und globalen Zusammenarbeit zu verstärken, wozu auch eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern gehört, und im Rahmen der Post-2015-Agenda eine weltweite Partnerschaft zu schaffen, um sicherzustellen, dass die Migration zu einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung beiträgt.

Diese Ideen werden auch bei den verschiedenen Anlässen aufgegriffen und vertieft, die von den interessierten Akteuren organisiert werden und bei denen die Schweiz sehr aktiv ist. Am 22. Mai 2013 organisierte das Globale Forum für Migration und Entwicklung eine freiwillige zwischenstaatliche Informations- und Diskussionsplattform, eine Tagung zum Einbezug der Migration in die Entwicklungsstrategien und in die Agenda der UNO. Am 7. Juni fand in New York ein von der Schweiz mitorganisierter Runder Tisch zum Thema Arbeitsmigration statt, im Rahmen der Vorbereitungen des «High-Level Dialogue» der UNO vom kommenden Oktober.

So gewinnen die Anfang der 2000er-Jahre von verschiedenen Kreisen formulierten Grundsätze zunehmend an Legitimität auf dem Weg zur Post-2015-Agenda der Vereinten Nationen. «Es handelt sich um einen laufenden Prozess, bei dem die DEZA die Rolle eines Katalysators spielt», erläutert Beata Godenzi, Chefin des Globalprogramms Migration und Entwicklung bei der DEZA. «Wir streben nicht um jeden Preis die Formulierung eines eigentlichen Ziels an, aber es scheint uns unabdingbar, den Faktor Migration in die gewählten Ziele zu integrieren. Und zwar wollen wir nicht bloss eine Erwähnung, sondern präzise Indikatoren.»



In Dhaka wurde im März 2013 die Basis für eine internationale Übereinkunft erzielt, unter der Präsidentschaft von DEZA-Direktor Martin Dahinden und Shahidul Haque, Staatssekretär des Aussenministeriums von Bangladesch.

DARUM GEHT ES

- 1 Das Phänomen der Migration hat sich in den letzten Jahren im Zuge der Globalisierung ausgeweitet. Die Wirtschaftskrise hat die Sache noch komplexer gemacht. Zahlreiche Staaten sind nun Auswanderungs-, Transit- und Einwanderungsländer. Diese Trends können nicht mehr ausser Acht gelassen werden.
- 2 Gemäss Schätzung der Vereinten Nationen sind 3% der Weltbevölkerung Migranten. Die Entwicklungsländer erhalten von ihren Auswanderern den Gegenwert von 377 Milliarden Franken oder drei- bis viermal soviel wie von der öffentlichen Entwicklungshilfe. Trotz der Krise haben diese Überweisungen nicht abgenommen.
- 3 Zu beobachten ist eine Bewusstseinsbildung hinsichtlich der positiven Rolle der Migration bei der Entwicklung – in Form der Arbeit der Migrantinnen und Migranten in den Zielländern, der Geldüberweisungen an die im Herkunftsland gebliebenen Familien oder des Austauschs von Kompetenzen zwischen Herkunfts- und Zielländern.
- 4 Die Wege der Migrantinnen und Migranten sind steinig. Häufig sind sie undurchsichtigen Schlepperorganisationen ausgeliefert. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist nötig, um sie zu schützen und die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten, die fast 92% der Migrationsbewegungen ausmachen. Chancen und Herausforderungen der Migration sollten unbedingt in die Entwicklungsstrategien einbezogen werden. Dies schliesst erhebliche Anstrengungen bei Bildung und Information ein.
- 5 Die DEZA war eine der ersten Entwicklungsagenturen, die die Debatte ausweitete und praktische Erfahrungen mit einem Engagement im politischen Dialog verband, und zwar im Rahmen des von ihr geschaffenen Globalprogramms Migration und Entwicklung (GPMD). Das GPMD ist ein Kompetenzzentrum für Migrations- und Entwicklungsfragen.

INNOVATIVE PROJEKTE

(www.deza.admin.ch, Projekte/Alle Projekte)

Unterstützung der Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Familien im Herkunftsland. 10% der Bevölkerung von Sri Lanka arbeiten im Ausland. Die Migrantinnen, oft als Hausangestellte tätig, und die ohne Mutter zurückbleibenden Familien werden verletztlich, weil es an Unterstützung, Information und gesetzlichem Schutz fehlt. Das GPMD will hier Abhilfe schaffen und so den Nutzen der Migration für die Entwicklung maximieren.

Anständige Arbeitsbedingungen in den Zielländern. Das GPMD engagiert sich beispielsweise für eine Reform des sogenannten Kafala-Systems im Nahen Osten. Dieses sieht vor, dass unqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Sponsor benötigen – in der Regel ist dies der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin –, ohne dass Vorkehrungen gegen Missbräuche bestehen. Eine gerechte und anständige Behandlung verbessert den Status der Migrantinnen und Migranten und verschafft ihnen die Möglichkeit, aktiv bei der Entwicklung mitzuwirken.

Dank der Diaspora neue Horizonte eröffnen. 15% der Bevölkerung Tunesiens leben im Ausland. Die Schweiz unterstützt die tunesischen Behörden beim Einbezug des Faktors Migration in ihre Planung sowie die Zusammenarbeit mit der Diaspora in Bereichen wie Investitionen.

Unterstützung der Wissensplattform der Weltbank. Die Plattform «Global Knowledge Partnership on Migration and Development» (KNOMAD) der Weltbank erstellt und sammelt mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus der ganzen Welt Studien, die den Einfluss der Migration auf die Entwicklung und umgekehrt behandeln. Das Ziel ist, politische Optionen anzubieten, die in Bezug auf heikle und belastete Themen die Realität vor Ort berücksichtigen.

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DEZA, Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
info@deza.admin.ch, www.deza.admin.ch

Fotos Fotos ILO/M. Crozet, Weltbank/Shehzad Noorani, IOM/MAP/Sujan

Diese Publikation ist auch auf französisch und englisch erhältlich