

Sachdokumentation:

Signatur: DS 95

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/95



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

VERHINDERT WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG MIGRATION?

EINE EINSCHÄTZUNG POPULÄRER REZEPTE ZUM UMGANG MIT
MIGRATION AUS DRITTSTAATEN: ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND
REPRESSION

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 12, Juli 2012

Vera Eichenauer, MA International Economic Policy, Doktorandin in Politischer Ökonomie, leitet die *foraus*-Arbeitsgruppe Entwicklung und Zusammenarbeit, Kontakt: vera-eichenauer(at)gmx.ch

Joanna Menet, lic.phil., Doktorandin in Sozialanthropologie, beschäftigt sich mit Fragen der Migration und Integrationspolitik. Kontakt: joanna.menet(at)unine.ch

Stefan Schlegel, lic.iur., Doktorand im öffentlichen Recht, beschäftigt sich mit Migrationsrecht, leitet die *foraus*-Arbeitsgruppe Migration, Kontakt: stefan.schlegel(at)foraus.ch

Die Autoren/innen danken Denise Efionayi-Mäder, Martino Mona, Pablo Padrutt, Fabian Urech, Laura Rutishauser, Simon Häfeli, Gabriela Medici, Johan Rochel, Adrian Hadorn, Matthias Daum, Heiner Schlegel und Elias Schäfer für ihre wertvollen Anregungen und Kommentare.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppen Migration sowie Entwicklung und Zusammenarbeit gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch

EXECUTIVE SUMMARY

In welchem Mass kann die Schweiz die Zuwanderung aus Drittstaaten in der Zukunft steuern? Eignen sich Entwicklungszusammenarbeit und Repression als Massnahmen für eine solche Steuerung?

Fragestellung

Eine Analyse der Haltung politischer Verantwortungsträger/innen in der Schweiz zeigt, dass sie Immigration überwiegend als zu lösendes Problem wahrnehmen. Die dauerhafte Verringerung von Einwanderung ist unausgesprochenes Ziel vieler Politiker/innen. Sie setzen ihre Hoffnungen typischerweise in zwei Rezepte: Wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsregionen und Repression. Weil die beiden Rezepte als Alternativen wahrgenommen werden, besteht die Tendenz, die eine Strategie stärker zu betonen, wenn Zweifel an der Wirksamkeit der anderen aufkommen.

Ein „Problem“
und zwei
„Lösungen“

Viele Schweizer Politiker/innen und – bis zu einem gewissen Grad – auch die Bundesverwaltung sehen Entwicklungszusammenarbeit als wirksames Instrument zur Reduktion der Zuwanderung in die Schweiz. Dies, obwohl die Wissenschaft keinen positiven Zusammenhang zwischen einer einsetzenden wirtschaftlichen Entwicklung, die das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen erhöht, und abnehmender Auswanderung feststellt. Studien deuten vielmehr auf das Gegenteil hin: Einsetzendes Einkommenswachstum ermöglicht überhaupt erst die Finanzierung der Migration und kann daher die Auswanderung stimulieren. In den neuen und entstehenden Mittelklassen in Entwicklungs- und Schwellenländern liegt ein enormes Migrationspotenzial. Dem positiven Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Auswanderung wird in den Massnahmen und Strategien der Schweizer Behörden und Parteien bisher zu wenig Rechnung getragen, obwohl er empirisch unbestritten ist. Damit wird eine zentrale Herausforderung ignoriert: Das enorme Migrationspotenzial, das mit der wirtschaftlichen Entwicklung armer Staaten verbunden ist.

Führt Armut zu
Auswanderung?

In der Schweizer Migrationspolitik zählt derzeit die nachweisbare Wirkung von Massnahmen kaum. So verwundert es nicht, dass die Entwicklungszusammenarbeit zur Verminderung der Zuwanderung zumindest rhetorisch instrumentalisiert wird. Da Entwicklung aber mehr Menschen die Möglichkeit zur Migration gibt, ist diese Aus-

EZA als
Migrations-
bremse?

richtung der Entwicklungszusammenarbeit nicht wirksam. Schlimmer noch: Die Entwicklungszusammenarbeit riskiert dabei, ihr eigentliches Ziel – die Armutsreduktion – zu verfehlen. Die Mittel der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) kämen, wenn sie zur Verhinderung der Migration eingesetzt würden, nicht dort zum Einsatz, wo sie bestmöglich zur Entwicklung und Armutsreduktion beitragen können. Stattdessen würden sie dort eingesetzt, wo die Verwaltung das grösste Potenzial für die Senkung des Migrationsdruckes vermutet. Dies ist nicht in den ärmsten Ländern und nicht bei den ärmsten Menschen.

Auch die Unterdrückung der Migration durch repressive Massnahmen erweist sich als mangelhafte Alternative, um Migration zu reduzieren. Die Schweizer Migrationspolitik setzt übertriebene Hoffnungen in diese Strategie. Repression als Steuerungsmittel der Migration ist in vielerlei Hinsicht problematisch und teuer, derweil ihr heutiger Nutzen und ihr Verbesserungspotenzial bescheiden sind. Einerseits bestehen zahlreiche Möglichkeiten, sich dem repressiven Zugriff des Ziellandes wirksam zu entziehen, was gemeinhin kaum eingestanden wird. Andererseits sind die potenziellen Vorteile der Migration für die einzelnen Migranten/innen so gross, dass selbst äusserst repressive und teure Massnahmen nichts daran ändern, dass Migration für diese Menschen die attraktivste ihrer Handlungsoptionen bleibt. Auch die Herkunftsstaaten haben unter Umständen ein grosses Interesse an Auswanderung. Rücküberweisungen von Migranten/innen und zirkuläre Migration können für die Entwicklung der Herkunftsregionen einen wichtigen Beitrag leisten.

Übertriebene
Hoffnungen in
Repression

Dieses Diskussionspapier empfiehlt daher eine realistischere Einschätzung der staatlichen Möglichkeiten Migrationsbewegungen effektiv zu steuern. Der Fokus der Debatte über Migration sollte verschoben werden: Weg von vermeintlich migrationshemmenden Massnahmen und hin zur Gestaltung einer Migration, die möglichst problemfrei und gewinnbringend ist.

Migration
gestalten statt
verhindern

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
Inhaltsverzeichnis	4
Einleitung	5
1 Kontext und Begrifflichkeiten	8
2 Die Haltung von Verantwortungsträgern in der Schweiz	12
2.1 Die PositionEN der Parteien	12
2.2 Standpunkte und deklarierte Ziele der Behörden	16
2.2.1 Armut als Auswanderungsgrund?	16
3 Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration	19
3.1 Entwicklungsniveau und Emigration: Der Migrationsbuckel	19
3.1.1 Gründe für den Migrationsbuckel	21
3.1.2 Strukturwandel: Buckel oder Plateau	26
3.2 Länderbeispiele	28
3.2.1 Nigeria	28
3.2.2 Türkei	31
4 Konsequenzen für die Entwicklungs- und Migrationspolitik	36
4.1 Zielkonflikt: Armutsreduktion und Migrationsverhinderung	37
4.2 Begrenzte Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit	38
4.3 Migration als Faktor für Entwicklung	39
4.3.1 Die optimistische Beurteilung	39
4.3.2 Die pessimistische Einschätzung	40
4.4 Langfristige Entwicklung der Migration	42
5 Zur Steuerungswirkung der Repression	44
5.1 Hindernisse bei der Einreise	44
5.2 Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt	46
5.3 Durchsetzung der Wegweisung	48
5.4 Nebeneffekte der Repression	50
6 Fazit	52
Literaturverzeichnis	55
Wissenschaftliche Literatur	55
Materialien der Verwaltung und des Parlaments	59
Online Ressourcen	60

EINLEITUNG

„Unsere Debatten über Immigration befassen sich zu stark damit, was passieren sollte und was erlaubt sein sollte; wir verwenden viel zu wenig Planung darauf, was passieren wird.“¹

Ausgangslage

Die aktuelle Debatte über die Migration und ihre Zukunft ignoriert oder übersieht Tatsachen, die politisch unpopulär sind. Zwei Drittel der Bevölkerung sind der Ansicht, die Zuwanderung in die Schweiz müsse gebremst werden.² Die politischen Parteien suchen nach Antworten, um dieser Stimmung in der Bevölkerung gerecht zu werden, ohne der Wirtschaft allzu sehr zu schaden. Das verbreitete Unbehagen gegenüber der Zuwanderung betrifft inzwischen alle Gruppen der Zuwandernden, insbesondere auch jene aus der Europäischen Union (EU) und den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) mittels der Personenfreizügigkeit. Noch grössere Skepsis besteht jedoch gegenüber der Migration aus sogenannten Drittstaaten, also Staaten, die nicht Teil des Personenfreizügigkeitsabkommens sind. Soweit Migranten/innen aus Drittstaaten nicht ganz besondere Qualifikationen oder einen Asylgrund aufweisen oder aber die Voraussetzungen für eine Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzuges erfüllen, gibt es für sie keine legale Möglichkeit, in die Schweiz einzuwandern. Dennoch findet diese Zuwanderung statt; entweder irregulär oder über das Asylsystem. Die Politik sucht daher dringend nach Massnahmen, um den als zu hoch wahrgenommenen Migrationsdruck aus Drittstaaten zu vermindern.

Aktuelle
Migrations-
debatte

Ziel dieses Diskussionspapiers ist es, die politischen Diskussionen über Migrationssteuerung stärker mit empirischen Erkenntnissen zu unterlegen. Zahlreiche Erkenntnisse über die Dynamik der Migration sind noch zu wenig in den politischen Diskurs eingeflossen. Es stellt sich die Frage, welche Strategien zur Reduktion des Migrationsdrucks aus Drittstaaten zielführend sind und ob es solche Strategien überhaupt gibt. Ein Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem in der Politik häufig verwendeten Argu-

Inhalt des
Diskussions-
papiers

¹ Saunders (2010): 87; Übersetzung und Hervorhebung durch die Autoren.

² Puls-Umfrage 2011. http://www.beobachter.ch/dossiers/umfrage-puls-2011/artikel/immigration_zwei-drittel-wollen-die-zuwanderung-bremsen/ (besucht April 2012).

ment, dass wirtschaftliche Entwicklung in armen Staaten zu einer Reduktion der Migration aus diesen Staaten führe und somit Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ein geeignetes Mittel sei, den Migrationsdruck zu senken. Die EZA soll dazu beitragen, Armut und Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturprobleme sowie andere gesellschaftliche Herausforderungen zu überwinden und somit die Perspektiven im Heimatland zu verbessern. Der Fokus der Untersuchung liegt daher auf den Faktoren vor Ort (sog. „Push-Faktoren“ z.B. Arbeitslosigkeit, willkürliche Freiheitseinschränkungen, ökologische Faktoren), welche das Ursprungsland unattraktiv machen und Menschen zur Auswanderung bewegen. Erst in zweiter Linie werden diejenigen Faktoren behandelt, welche die Attraktivität der Zielländer betreffen und Migranten/innen anziehen.

Es ist ausdrücklich nicht das Ziel dieses Diskussionspapiers, den Wert der EZA generell oder jenen der Schweizer EZA im speziellen zu beurteilen. Es befasst sich auch nicht mit der humanitären Hilfe. Die vorliegende Analyse soll lediglich die verbreitete Auffassung kritisch hinterfragen, wonach Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung ein geeignetes Mittel zum Abbau des Migrationsdrucks ist. Armutsreduktion und wirtschaftliche Entwicklung gehen in der Regel mit einer Verbesserung der Lebensqualität der lokalen Bevölkerung einher und sind daher unabhängig von ihrer Auswirkung auf die Migrationsbereitschaft positiv zu werten. Entwicklung umfasst neben der Förderung des wirtschaftlichen Umfelds und der produktiven Fähigkeiten der Bevölkerung zahlreiche weitere Faktoren (z.B. Verbesserung der Gesundheit, Verbesserung der Stellung der Frauen). Deren Beurteilung im Hinblick auf die Bereitschaft zu Migration würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Wenn vorliegend von Entwicklung gesprochen wird, so ist damit die Entwicklung der wirtschaftlichen Chancen der Betroffenen gemeint.

Keine
Bewertung der
EZA

Ebenfalls nicht Gegenstand dieses Diskussionspapiers ist die aktuelle Debatte darüber, ob es sinnvoll sei, die bilaterale EZA von der Bedingung abhängig zu machen, dass Herkunftsstaaten ausreisepflichtige Migranten/innen zurücknehmen. Die Frage, ob wirtschaftliche Entwicklung Migration reduzieren kann, besteht unabhängig davon, nach welchen Kriterien die EZA ausgerichtet wird. Thema dieses Diskussionspapiers ist die Prüfung der erhofften Wirkung der EZA auf die Migrationsdynamik. Die aktuelle

Kein Thema:
Koppelung der
EZA an Rück-
nahmeab-
kommen

Debatte betrifft hingegen die Frage, an welches Verhalten von Herkunftsstaaten die EZA gekoppelt werden soll. Rücknahmeabkommen und Migrationspartnerschaften werden daher im Folgenden nicht diskutiert. Hingegen hat die nachfolgende Diskussion eine Auswirkung auf die Frage, ob es sinnvoll ist, als Empfängerstaaten von EZA jene zu bevorzugen, aus denen das grösste Migrationspotenzial erwartet wird, statt jene, in denen die EZA den grössten Beitrag zur Entwicklung und zur Armutsreduktion leisten kann.

Schliesslich ist es nicht das Ziel des Diskussionspapiers, fertige Rezepte zum Umgang mit Migration aus Drittstaaten zu liefern. Es will lediglich einen Beitrag dazu leisten, dass eine Diskussion über künftige Lösungen einsetzt und dass sie frei von Mythen geführt werden kann.

In einem ersten Teil werden die Positionen der politischen Parteien und der Behörden zu Migration und EZA dargelegt. Dabei wird aufgezeigt, dass das Paradigma „Entwicklung statt Auswanderung“ unter den Verantwortungsträgern in der Schweiz ausgesprochen verbreitet ist. Im zweiten Teil werden die Erkenntnisse diskutiert, die darauf schliessen lassen, dass Entwicklung die Auswanderungsbereitschaft häufig sogar steigert. Anhand der Länderbeispiele Nigeria und Türkei wird gezeigt, dass dieser Zusammenhang auch für die Schweiz von Bedeutung ist. Im dritten Teil wird dargelegt, welche Konsequenzen diese Ergebnisse auf die Gestaltung der Schweizer EZA und ihre Migrationspolitik haben sollten. In einem vierten Teil wird gezeigt, dass auch verstärkte Repression keine geeignete Antwort auf den Migrationsdruck ist. Das Diskussionspapier schliesst mit einem Fazit und der Forderung nach Beachtung der Wirksamkeit von Migrationsmassnahmen, damit eine teure, nutzlose und menschenrechtsverletzende Migrationspolitik verhindert wird.

Aufbau des
Papiers

1 KONTEXT UND BEGRIFFLICHKEITEN

Im Jahr 2010 wurden weltweit 214 Millionen internationale Migrantinnen/innen gezählt.³ Ein bedeutender Anteil dieser weltweiten Migrationsbevölkerung lebt in Entwicklungsländern. Die internationale Migration lässt sich daher nicht auf eine massive Zuwanderung aus dem Süden in den Norden reduzieren.⁴ In diesem Diskussionspapier wird jedoch insbesondere auf die Süd-Nord-Migration fokussiert, da diese in der Schweizer Aussen- und Migrationspolitik als steuerbar wahrgenommen wird. Zudem wird (in Anlehnung an die UN-Definition) unter dem Begriff Migrant/in jede Person verstanden, die sich längere Zeit in einem anderen als ihrem Herkunftsland aufhält.⁵ Diese Definition unterscheidet nicht zwischen Personen, die beispielsweise wegen Krieg aus ihrem Herkunftsland flüchten (Flüchtlinge) und Personen, die aus anderen Gründen auswandern (wie beispielsweise sogenannte Wirtschaftsmigranten/innen).

Internationale
Migration

Migrant/in

Flüchtling

Wirtschafts-
migrant/in

Im Folgenden wird nicht systematisch unterschieden zwischen Personen, denen Flüchtlingseigenschaft zukommt und Wirtschaftsmigranten/innen. Dies aus zwei Gründen: Zunächst geht es darum, die Haltung politischer Verantwortungsträger/innen gegenüber Migration zu beurteilen. Diese unterscheiden in der Regel nur mangelhaft nach Migrationsgrund indem sie etwa von „Wirtschaftsflüchtlingen“ sprechen. Zweitens behandelt das Diskussionspapier die Frage, was Menschen dazu bewegt zu migrieren und nicht die Frage, wie diese Gründe rechtlich zu beurteilen sind oder welche Gründe die Betroffenen in der Schweiz angeben, um einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass Aussagen über den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Auswanderungsbereitschaft für Migrantinnen/innen zutreffen, unabhängig davon, ob sie um eine Aufenthaltsbewilligung als Erwerbstätige oder als Flüchtlinge nachsuchen. Die Idee, die EZA könne Migration bremsen, betrifft in der Regel auch Drittstaatsangehörige ohne herausragende Qualifikationen, die nach geltender Migrationspolitik nicht erwünscht sind und denen daher als Weg der Zuwanderung nur

³ World Migration Report 2010: http://www.publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf (besucht April 2012)

⁴ Monsutti (2008): 11.

⁵ Offiziell wird weiter zwischen Langzeitmigration (über 12 Monate) und Kurzzeitmigration (3–12 Monate) unterschieden. UN 1998: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf (besucht April 2012)

das Asylwesen oder die irreguläre Migration bleibt.

Trotzdem sollte nicht vergessen gehen, dass der Anteil der Personen, die über das Asylwesen in die Schweiz einwandern, sehr gering ist. Um ein Vielfaches grösser ist die Anzahl der Personen, die über das Personenfreizügigkeitsabkommen und den Familiennachzug einwandern. Dies belegen auch folgende Zahlen: Im Jahr 2010 betrug der Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz 22,4 Prozent.⁶ Fast zwei Drittel der Ausländer/innen (62,7% bzw. 1'152'000 Personen) stammten aus einem Mitgliedsland der EU oder der EFTA. Dabei repräsentierten italienische Staatsangehörige (291'700 Personen) die stärkste Einzelnationalität, gefolgt von Deutschen (278'700 Personen). Die Personen aus Serbien, Montenegro, Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Kroatien machten weniger als ein Fünftel (17,0%) der ständigen⁷ und nichtständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus. Ende 2010 befanden sich 36'100 Personen in der Schweiz, die dem Asylbereich zuzuordnen sind. Das sind 2 Prozent aller in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer⁸ und damit weniger als 1 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung.

Ausländische
Wohnbevölke-
rung

Zahlen im
Asylwesen

Arbeits-
migration

Der vergleichsweise hohe Ausländeranteil in der Schweiz lässt sich insbesondere mit dem ökonomischen Erfolg und der hohen Nachfrage nach Arbeitnehmer/innen erklären. Die zentrale Lage in Europa begünstigt die Rekrutierung von Arbeitsmigranten/innen aus den Nachbarländern.⁹ So schloss die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg Rekrutierungsabkommen mit Italien und Spanien ab, später auch mit Portugal und dem damaligen Jugoslawien.¹⁰ Die Annäherung der Schweiz an die EU im Rahmen der Bilateralen I und der darin enthaltenen Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA führte zu einer

Personenfrei-
zügigkeit

⁶ Bundesamt für Statistik (BFS) :

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html (besucht April 2012)

⁷ Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen:

- alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz;
- ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für mindestens zwölf Monate (Ausweis B oder C oder EDA-Ausweis [internationale Funktionäre, Diplomaten und deren Familienangehörige]);
- ausländische Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L) für eine kumulierte Aufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten;
- Personen im Asylprozess (Ausweis F oder N) mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens zwölf Monaten. (Definition vom Bundesamt für Statistik. Besucht am 26.4.2012: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infoteh/erhebungen__quellen/blank/blank/statpop/02.html)

⁸ Eigene Berechnungen aufgrund der publizierten Asyl- bzw. Ausländerstatistik für 2011.

⁹ Piguet (2006): 10. Auch die vergleichsweise relativ niedrige Einbürgerungsquote (rohe Einbürgerungsziffer im Jahr 2010: 2,3%, vgl. BFS) trägt zu diesem hohen Ausländeranteil bei.

¹⁰ İçduygu/Sert (2009): 3.

Verschiebung in der Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung. Die Einwanderung aus Deutschland und Portugal nahm seither konstant zu, während jene aus den klassischen Rekrutierungsländern (Italien, Spanien, Ex-Jugoslawien) abnahm.¹¹ Zudem wird seither ein Phänomen der „neuen Zuwanderung“ konstatiert, die sich insofern von der bisherigen Arbeitsmigration abhebt, als es sich bei dieser Einwanderung aus EU- und EFTA-Staaten zu einem grossen Teil um hochqualifizierte Personen handelt.¹² Die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften entspricht auch dem Ziel des im Jahr 2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetzes. Dieses beschränkt unter anderem die Zulassung zum Arbeitsmarkt für Personen von ausserhalb der EU und der EFTA, so genannte Drittstaatsangehörige, auf besonders qualifizierte Arbeitskräfte. Im Rahmen des Schengen Abkommens kooperiert die Schweiz mit der EU, um die irreguläre Immigration bereits an den europäischen Aussengrenzen zu verhindern.

Personen aus
Drittstaaten

Entwicklungszu-
sammenarbeit
(EZA)

Unter dem Begriff der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) werden verschiedene Massnahmen und Leistungen industrialisierter Länder an sogenannte Entwicklungsländer zusammengefasst, welche die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zum Ziel haben.¹³

Öffentliche
Entwicklungs-
hilfe (ODA)

Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)¹⁴ der Schweiz belief sich im Jahr 2010 auf 2'393 Millionen Schweizer Franken, was gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) einen Anteil von 0,41 Prozent ausmacht.¹⁵ Auch die Hilfe für Asylsuchende in der Schweiz wird seit einigen Jahren zur ODA gerechnet. Im Jahr 2010 waren 395.5 Million CHF oder 16 Prozent der ODA für das Bundesamt für Migration (BFM) vorgesehen. Davon flossen nur gerade 14.4 Millionen in Projekte in der eigentlichen Rückkehrhilfe.¹⁶

Rücküber-
weisungen

Im Zusammenhang mit Migration und Entwicklung werden häufig auch die finanziellen Rücküberweisungen (engl.: *Remittances*) von Migranten/innen diskutiert. *Remittances* machen heute weltweit

¹¹ D'Amato (2008): 182.

¹² Vgl. Müller-Jentsch (2008).

¹³ Z.B. DEZA/SECO (2011) <http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Publikationen/Jahresberichte> (besucht April 2012)

¹⁴ Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) umfasst gemäss internationaler Definition alle Finanzströme an Entwicklungsländer und -regionen (zurzeit 152) sowie an multilaterale Entwicklungsorganisationen, die (i) aus dem öffentlichen Sektor stammen; (ii) vorrangig auf die Erleichterung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen abzielen; (iii) zu Vorzugskonditionen gewährt werden (DEZA/SECO 2011).

¹⁵ DEZA/SECO (2011):5.

¹⁶ Botschaft zur IZA 2013–2016: 285.

mehr als das Doppelte der offiziellen bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe aus. In vielen Entwicklungs- und Transitländern stellen sie die wichtigste externe Einkommensquelle dar.¹⁷ Aus der Schweiz fliesst der Grossteil der *Remittances* in Länder, die keine EZA-Empfänger sind.

Laut dem Aussenpolitischen Bericht 2010 sind die migrationsausserpolitischen Interessen der Schweiz unter anderem¹⁸ die Förderung und Unterstützung der Rückkehr sowie der Nutzen der Migration für eine nachhaltige Entwicklung der Herkunfts- und Transitländer.¹⁹ Um die Wirksamkeit der Schweizer Migrationsausserpolitik zu erhöhen, empfiehlt der Bericht zudem die vermehrte Anwendung der bestehenden Migrationsinstrumente wie Migrationspartnerschaften²⁰, Schutz in den Herkunftsregionen²¹, Rückkehrhilfe²² und Strukturhilfe²³.

Migrations-
ausser-
politische
Interessen

¹⁷ SECO, <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/00960/00990/index.html?lang=de> (besucht April 2012).

¹⁸ „(i) Zuwanderung im gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interesse der Schweiz, die (ii) Schutzgewährung für Flüchtlinge und vulnerable Migranten, die (iii) Bekämpfung der irregulären Migration.“ (Aussenpolitischer Bericht 2010: 1162.)

¹⁹ Aussenpolitischer Bericht 2010: 1162.

²⁰ EDA, „Migrationspartnerschaften“, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/migpa.html> (besucht April 2012).

²¹ EDA, „Schutz in den Herkunftsregionen“, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/protect.html> (besucht April 2012).

²² BFM, „Rückkehrhilfe“, <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html> (besucht April 2012).

²³ BFM, „Strukturhilfe“, <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung/strukturhilfe.html> (besucht April 2012).

2 DIE HALTUNG VON VERANTWORTUNGSTRÄGERN IN DER SCHWEIZ

Um dem Ruf nach einer stärkeren Reduktion der Einwanderung aus Drittstaaten nachzukommen, setzen Schweizer Politiker/innen in der Regel entweder auf reaktive oder auf präventive Massnahmen: Mehr Repression in der Schweiz oder mehr Hilfe in den Herkunftsländern.

Zwei Rezepte
 gegen
 Immigration

Die Repression beinhaltet Massnahmen wie schärfere Grenzkontrollen, striktere Verfahren und härtere administrative Massnahmen. Zu letzteren gehören ausländerrechtliche Haft, Zwangsaus-schaffungen, Sozialhilfestopp und Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt. Als Alternative oder Ergänzung dieser reaktiven Politik der Symptombekämpfung wird häufig mehr EZA gefordert. Denn implizit wird angenommen, dass die Verzweiflung und der Hunger die Armen zur Auswanderung treiben.²⁴ Wenn die grösste Not im Herkunftsland reduziert werde, entfiele folglich der Grund für die Auswanderung. Es handle sich dabei – so wird behauptet – um eine Bekämpfung der Ursachen, nicht der Symptome, wie durch die Repression.

Repression
 und EZA

2.1 DIE POSITIONEN DER PARTEIEN

Gemeinsam scheint allen Regierungsparteien der Schweiz, dass sie Migration als ein *Problem* analysieren, das auf die eine oder andere Art *gelöst* werden muss. Zudem scheinen sie überzeugt, dass dies die Politik zu leisten vermag. Auch der zusammenfas-sende Bericht des Runden Tisches Migration 2030²⁵, an dem sich Vertreter/innen aller vier Bundesratsparteien beteiligten, rechnet unter die Ziele der Schweizer Migrationspolitik die „Lösung der weltweiten Migrationsprobleme“.²⁶ Die Meinungen der Politiker/innen, ob eher Repression oder Entwicklung zur „Lösung“ des „Migrationsproblems“ führe, folgt schematisch und vereinfachend dargestellt der links–rechts Achse des Parteienspektrums.

Migration als
 Problem:
 Lösung
 gesucht

Vollumfänglich werden Forderungen nach einer Verstärkung der Repression zur Abschwächung der Einwanderung von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) vertreten. Laut Parteiprogramm sollen

SVP:
 Repression

²⁴ De Haas (2006): 22.

²⁵ Fiala et al. (2011), Bericht Runder Tisch Migration;
http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/Migrationspolitik_2030.pdf (besucht April 2012).

²⁶ Fiala et al. (2011): 19.

Menschen aus sicheren Drittstaaten unverzüglich und wenn notwendig mit Gewalt zurück geschafft werden. Zudem soll Personen ohne Aufenthaltsbewilligung konsequent die Sozialhilfe entzogen werden, unter Ausschluss jeglicher Regularisierungsmöglichkeit.²⁷ Im Zusammenhang mit den Aufständen in Nordafrika im Frühling 2011 verlangten SVP-Exponenten einen „sofortigen und dauernden Aufenthaltsstopp“ und die Bewachung der Grenzen durch die Armee.²⁸ Die SVP sieht das primäre Ziel der EZA in der Eindämmung der Migration. Sie reduziert das Interesse der Schweiz an der EZA auf die Möglichkeiten, Migration zu verhindern und Rückübernahmeabkommen zu erkaufen. Noch lieber sähe es die SVP, dass statt Entwicklungshilfe Rückkehrhilfe für Menschen aus dem Asylbereich geleistet würde.²⁹ Nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative forderte die Partei zudem, ein „Bonus-Malus-System“ einzurichten und Entwicklungshilfe (sowie diplomatische Beziehungen überhaupt) von der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger abhängig zu machen (Motion 11.3765, André Raymond).

In der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz (FDP) nahm in den vergangenen Jahren die Abschreckungs- und Zwangsmassnahmen-Rhetorik ebenfalls zu, wie die folgenden Beispiele illustrieren. Im Sommer 2010 versuchte die FDP zu verhindern, dass die Maximaldauer der ausländerrechtlichen Massnahmenhaft von 24 auf 18 Monate verkürzt wird,³⁰ ein Vorhaben, das von Anfang an aussichtslos war.³¹ In ihrem für den Wahlkampf 2011 lancierten Positionspapier zur Migration fordert die FDP weitere Hindernisse für den Familiennachzug, konsequente Ausschaffungen und schwerere Strafen für Schlepper.³² Im Wahlkampf 2011 sprach sich die FDP für eine „harte“ Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen aus.³³

FDP: Zunahme
der Repres-
sionsrhetorik

²⁷ Parteiprogramm SVP 2011: 51 und 59: <http://www.svp.ch/display.cfm/id/101396> (besucht April 2012).

²⁸ Blog Lukas Reimann; <http://reimann-blog.ch/?p=933> (besucht April 2012).

²⁹ Positionspapier der SVP zur Entwicklungshilfe 2008: 26 und 29; http://www.svp.ch/display.cfm/id/100797/disp_type/display/filename/Entwicklungshilfe-Papier.pdf (besucht April 2012).

³⁰ NZZ Online vom 8.6.2011 http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/ausschaffungshaft_wird_doch_verkuerzt_1.5990265.html (besucht April 2012).

³¹ Siehe hierzu die Ratsdebatte zur Übernahme des Schengen Besitzstandes dessen Fortentwicklung unter den Mitgliedstaaten Einstimmigkeit voraussetzt. Votum Widmer-Schlumpf: AB 2010 N 849.

³² Medienmitteilung der FDP (2010) <http://www.fdp.ch/kommunikation/26-medienmitteilungen/448-einwanderung-geschickt-steuern-aus-liebe-zur-schweiz.html> (besucht April 2012).

³³ Medienmitteilung der FDP (2011) http://www.fdp.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=605&lang=de (besucht April 2012).

Es finden sich aber auch FDP-Politiker/innen, welche Ursachen bekämpfen wollen und davon ausgehen, dass bessere und mehr EZA zu weniger Migration führt. So hat sich unter anderem Nationalrätin Doris Fiala für eine Erhöhung der EZA ausgesprochen, weil es weniger koste, „vor Ort einen Beitrag zu leisten, als wenn die Flüchtlinge hierher kommen.“³⁴ Nach den Umbrüchen in Nordafrika im Frühjahr 2011 forderte die FDP, die Hilfe an Nordafrika sei mit der Flüchtlingspolitik zu verbinden, womit gemeint war, dass finanzielle Hilfe an den Abschluss von Rückübernahmeabkommen geknüpft werden müsse (Motion 11.351, FDP-Liberale Fraktion).

Geteilte Meinungen in der FDP

Die FDP hat das Paradigma „Entwicklung vor Ort statt Zuwanderung“ als erste Partei in der Schweiz eingeführt. Auslösendes Ereignis war der Bürgerkrieg im damaligen Jugoslawien. So heisst es in einer Motion von Ernst Mühlemann (Motion 93.3478 vom 6.10.1993), dass „der Zustrom von Flüchtlingen aus diesem geografischen Bereich (...) durch zielgerichtete EZA entscheidend gesenkt werden“ könne. Und Luzi Stamm (der damals noch der FDP angehörte) forderte in der Motion 95.3191 vom 24.03.1995 einen grundlegenden Kurswechsel in der Flüchtlingspolitik, der durch radikale Sparmassnahmen im Asylwesen der Schweiz umfangreiche Mittel für Hilfe vor Ort freisetzen würde. Dies, weil es besser sei „einer Vielzahl von Verzweifelten an Ort und Stelle Hilfe zu leisten, als einem einzigen Privilegierten in der Schweiz.“ Menschen, denen wieder Hoffnung gegeben werde, müssten nicht im Westen aufgenommen werden, wird in der Begründung der Motion ausgeführt.

FDP als Urheberin der Idee

Die Idee, dass EZA die Migration reduziere, wird vor allem von der Christlich Demokratischen Volkspartei der Schweiz (CVP) vertreten.

CVP: Wichtigste Vertreterin der These

In der Debatte um die Erhöhung des Budgets für die EZA in der Frühjahrsession 2011, sagte Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter, die EZA habe eine direkte Wirkung auf die Einwanderung.³⁵

³⁴ NZZ am Sonntag vom 27.2.2011 http://www.fiala.ch/pdf/Fialas_Plaedoyer_fuer_mehr_Entwicklungshilfe.pdf (besucht April 2012).

³⁵ <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2011/02/28/Schweiz/Nationalrat-sagt-Ja-zur-Entwicklungshilfe> (besucht April 2012).

Im anschliessenden Communiqué liess die CVP verlauten:

„Entwicklungszusammenarbeit ist auch Aussenwirtschaftspolitik und Migrationspolitik. Es ist besser, den Leuten vor Ort zu helfen, als über zunehmende Migrationszahlen zu jammern.“³⁶

In der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP) ist die Meinung weniger stark verbreitet, dass EZA (auch) im nationalen Interesse geleistet werden soll.³⁷ Moralische Argumente stehen im Vordergrund. Fortschrittlich ist in dieser Hinsicht der Entwurf des SP-Positionspapier zur Migration vom 23. März 2012, der die Vorstellung überwunden zu haben scheint, Migrierende seien verzweifelt und arm und die EZA könne sie vom Auswanderungszwang befreien. Stattdessen betont das SP-Positionspapier die Entwicklungschancen, die mit Migration verbunden sind und dass diese Chancen wachsen, wo Migration legal stattfinden kann.³⁸ Hingegen stellt die für das Migrationsdossier zuständige SP-Bundesrätin Simonetta Sommaruga explizit einen Zusammenhang zwischen EZA und Migration her und sagt, es sei in unserem Interesse, dass „die Leute sich bei sich zu Hause wohl fühlen.“³⁹ Die Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort sei durch „Vernunftsgründe geboten“ und „bringe viel mehr“, sagt die Migrationsministerin.⁴⁰

SP: Moralische
Argumente

Besonders in den Mitteparteien, die sich einerseits unter dem Druck sehen, alternative, bessere und effizientere Lösungen in Migrationsfragen zu präsentieren als die SVP, die andererseits aber die Zuwanderung, besonders aus Drittstaaten, reduzieren wollen, ist die Idee populär, dass sich Migration durch Entwicklung in den Herkunftsstaaten bremsen lasse. Würde dies zutreffen, so wäre die Förderung der ökonomischen Entwicklung von ärmeren Ländern eine Alternative oder zumindest eine humane Ergänzung zu der kontinuierlichen Verschärfung der Repression.

Lösungssuche
in der politi-
schen Mitte

³⁶ CVP Communiqué

http://www.cvp.ch/medien/communiqués/communiqué/archive/2011/february/article/finanzierungsluecke-im-verkehr-muss-geschlossen-werden/?tx_ttnews%5Bday%5D=19&cHash=4de4c9e52d2c202a771c9e944d3f4e96 (besucht April 2012).

³⁷ SP-Thesenpapier zu aktuellen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit: 5; <http://www.sp-ps.ch/rolandparoz/Medien/Medienkonferenzen/2007/SP-Thesen-zur-Entwicklungszusammenarbeit> (besucht April 2012).

³⁸ Positionspapier der SP Schweiz zur Migration, Entwurf der Geschäftsleitung vom 23. März 2012: <http://sp-ps.ch/ger/Partei/Organisation/SP-MigrantInnen/Positionspapier> (besucht April 2012).

³⁹ 24heures vom 2.7.2011 <http://www.24heures.ch/actu/suisse/simonetta-sommaruga-credibilite-politique-migratoire-jeu-2011-07-02> (besucht April 2012).

⁴⁰ Zeit Online vom 27.1.2012 <http://www.zeit.de/2012/05/CH-Sommaruga/komplettansicht> (besucht April 2012).

2.2 STANDPUNKTE UND DEKLARIERTE ZIELE DER BEHÖRDEN

Die Positionen der Regierungsparteien haben die Behörden unter Druck gesetzt, die EZA vermehrt als Mittel zur Migrationssenkung zu verstehen. Dadurch riskiert die EZA, ihren Fokus auf die Arbeitsreduktion zu verlieren. Bereits 2008 beklagte sich der scheidende Direktor der DEZA, Walter Fust in einem Interview, dass der politische Druck auf die Setzung der Schwerpunkte der DEZA-Arbeit in den Jahren vor dem Interview stark zugenommen habe.⁴¹ Es stellt sich daher die Frage, inwiefern das Paradigma „Entwicklung statt Auswanderung“ auch innerhalb der zuständigen Behörden verbreitet ist.

2.2.1 ARMUT ALS AUSWANDERUNGSGRUND?

Die Migration hat in der „Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016“ einen zentralen Platz. So wird irreguläre Migration als globales Problem in einem Atemzug mit Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wasserknappheit, Pandemien und Wirtschafts- und Finanzkrisen genannt, die alle die „Entwicklungsperspektiven und -chancen armer Länder enorm beeinflussen“.⁴² Die zentrale Herausforderung der Internationalen Zusammenarbeit wird in der Prävention der irregulären (d.h. unkontrollierten⁴³) Migration gesehen.⁴⁴ Daher ist eines der fünf Globalprogramme der DEZA „Migration und Entwicklung“⁴⁵. Es zeigt sich in der Botschaft, dass Migration bei fast allen Projekten direkt oder indirekt eine Rolle spielt.

Botschaft zur
IZA

Neben der Einschätzung der irregulären Migration als globales Problem, anerkennt die Botschaft, dass Migration auch erhebliche Chancen für die Entwicklung birgt.⁴⁶

Chancen der
Migration
anerkannt

Der Nutzen von (regulärer⁴⁷) Migration für das Herkunftsland soll durch entwicklungsfördernde Massnahmen erhöht werden. „Entwicklungsfreundliche Migrationspolitiken“,⁴⁸ das Management von

⁴¹ „Entwicklungshilfe darf nicht instrumentalisiert werden“, Interview mit Walter Fust, *Neue Zürcher Zeitung*, 22. April 2008. Aufgrund von Perroulaz (2008), Abschnitt 36.

⁴² Botschaft zur IZA 2013–2016: 3, 37.

⁴³ Botschaft zur IZA 2013–2016: 78.

⁴⁴ Botschaft zur IZA 2013–2016: 40.

⁴⁵ Die fünf Globalprogramme sind: Migration, Klimawandel, Ernährungssicherheit, Gesundheit und Wasser.

⁴⁶ Botschaft zur IZA 2013–2016: 40, Für die GUS-Ländern: 180.

⁴⁷ Wird in der Botschaft nicht explizit so genannt.

⁴⁸ Botschaft zur IZA 2013–2016: 39.

Migration und der Verzicht auf Anwerbung gesundheitlichen Fachpersonals sollen einen Beitrag zur Entwicklung der Ursprungsländer leisten und gleichzeitig dem Zielland Schweiz von Nutzen sein.⁴⁹

Ein positiver Zusammenhang zwischen Armut und Auswanderung wird in der Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2013–2016 mehrmals hergestellt. „Migration ist oft eine Folge von Armut, wirtschaftlicher Not oder Konflikten in Herkunftsregionen.“⁵⁰ „Gezielte Massnahmen“, unter anderem im Rahmen von Migrationspartnerschaften, fördern die Rahmenbedingungen und die Perspektiven vor Ort. Die Botschaft stellt allerdings keine klare Kausalbeziehung zwischen Entwicklung und Auswanderung her, sondern postuliert lediglich die Abschwächung der Push-Faktoren durch die EZA. „Damit leistet die Schweiz einen Beitrag zur Bewältigung der Entwicklungsprobleme in Herkunftsländern und vermindert die Anreize zur irregulären Auswanderung.“⁵¹ Zudem stellt die Botschaft fest: „Schliesslich verhilft nachhaltiges Wirtschaftswachstum auch dazu, migrationswilligen Menschen aus Entwicklungsländern bessere Perspektiven in ihrer eigenen Heimat zu verschaffen“⁵².

Zusammenhang zwischen Armut und Migration

Die Migrationsfrage ist ein zentrales Element von Projekten am Horn von Afrika, in Nordafrika und in Osteuropa. Bei der Arbeit am Horn von Afrika (Somalia, Eritrea, Äthiopien, Dschibuti, Südsudan und Jemen) steht die Migrationsfrage im Zentrum des Programms. Zu diesem Schwerpunkt wird ausgeführt: „Ziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in der Region.“⁵³ Das zeitlich beschränkte Engagement in Nordafrika hat als dritten Schwerpunkt die „Unterstützung der Länder in ihrem Migrationsmanagement und der in Nordafrika gestrandeten Migranten/innen aus Subsahara-Afrika“.⁵⁴ Die Migrationsbewegungen mit Ziel Europa sollen auch nach den arabischen Aufständen bereits auf dem afrikanischen Kontinent abgefangen werden. Im osteuropäischen Kontext wird festgestellt, dass die Transitionsländer unterstützt werden, da eine Destabilisierung dieser Regionen neben einem verstärkten Migrationsdruck auch die Sicherheit

Migration in Projekten in Afrika und Osteuropa

⁴⁹ Botschaft zur IZA 2013–2016: 40.

⁵⁰ Botschaft zur IZA 2013–2016: 100.

⁵¹ Botschaft zur IZA 2013–2016: 40.

⁵² Botschaft zur IZA 2013–2016: 133

⁵³ Botschaft zur IZA 2013–2016: 89.

⁵⁴ Botschaft zur IZA 2013–2016: 91.

in Westeuropa gefährden könnte.⁵⁵ Das Ziel der Projekte des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)⁵⁶ in Osteuropa ist es daher, „die Lebensbedingungen zu verbessern, den regionalen Markt zu entwickeln und den Migrationsdruck zu reduzieren“. Gleichzeitig wird anerkannt, dass „Migration für viele Menschen im Westbalkan und der GUS [Gemeinschaft unabhängiger Staaten] eine Überlebensstrategie [ist]. [Und dass] Geldrücksendungen und Investitionen der Diaspora wichtige Wirtschaftsfaktoren [sind].“⁵⁷ Auch die Förderung des Privatsektors hat das Ziel der Einkommensschaffung, was wiederum in einen Zusammenhang mit der Migration gebracht wird.⁵⁸

Zumindest in ihrer externen Kommunikation scheint die Verwaltung den positiven Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration anzuerkennen und erwähnt diesen immer wieder. Es finden sich aber erst vereinzelt Anzeichen, dass die Verhinderung von Zuwanderung in die Schweiz ein entscheidendes Kriterium für die Ausrichtung der entwicklungspolitischen Programme der DEZA und des SECO ist. Daher besteht die Möglichkeit, dass der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration in der Kommunikation nach aussen bewusst überbetont wird, um Ausgaben für die EZA besser rechtfertigen zu können.⁵⁹ Die Behörden mögen von dem Paradigma nicht überzeugt sein, aber kommunikative Vorteile daraus ziehen.

Kommunikative Vorteile durch Überbetonung

Nicht nur bei den Regierungsparteien sondern auch bei den zuständigen Behörden ist der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration also ein zentrales Thema. Die Bundesverwaltung scheint sich der Grenzen dieser unilateralen oder multilateral koordinierten Massnahmen eher bewusst zu sein, steht aber durch die Politik unter Handlungsdruck. Es scheint, dass sich die Behörden vor allem kommunikative Vorteile von der ständigen Erwähnung des Paradigmas versprechen, selbst aber wenig davon überzeugt sind.

Migration als zentrales Thema der Behörden

⁵⁵ Botschaft zur IZA 2013–2016: 18.

⁵⁶ Energie- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung in städtischen Zentren, Energieeffizienz in der Industrie und Reduktion der CO₂-Emissionen.

⁵⁷ Botschaft zur IZA 2013–2016: 180.

⁵⁸ Botschaft zur IZA 2013–2016: 99.

⁵⁹ Ein Hinweis darauf findet sich in einem anonymisierten BFM-Interview von Juli 2010 (wo es um ein ähnliches Problem ging: die Koppelung von EZA an Migrationskooperation). In diesem Interview wird gesagt, dass diese Koppelung aus politisch taktischen Gründen in Debatten immer wieder betont werde, während den migrationspolitischen Akteuren in der Bundesverwaltung und in den Kantonen klar sei, dass solche Verknüpfungen der Vergangenheit angehören (Maisenbacher/Stucky (2011): 51).

3 DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ENTWICKLUNG UND MIGRATION

Gemäss dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungs-
zusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 unterstützt die
Schweizer EZA „die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebens-
bedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. (...) Sie unterstützt
in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Be-
völkerungsgruppen.“ (Art. 2)⁶⁰ Dazu gehört die Schaffung von Inf-
rastruktur, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und Arbeits-
plätzen, mit Löhnen, welche ein menschenwürdiges Leben er-
möglichen. Die Perspektive für ein annehmbares Leben im
eigenen Land soll geschaffen werden. Die neue Botschaft zur IZA
hält an diesem Grundsatz fest: „Die Armutsreduktion ist und
bleibt dabei das oberste Ziel der internationalen Zusammenarbeit
der Schweiz.“⁶¹

Ziele der EZA

Unter manchen Akteuren der EZA ist nach wie vor die Idee ver-
breitet, das primäre Ziel von Entwicklung sei, dass Menschen
bleiben können, wo sie sind.⁶² Migration, die nicht erzwungen ist
oder die irregulär abläuft, wird aus dieser Perspektive als nicht
gerechtfertigt empfunden und negativ bewertet. Migrationsbewe-
gungen werden von diesen Akteuren als Indikator für eine fehlge-
schlagene Entwicklung interpretiert,⁶³ und in Verbindung gebracht
mit *brain drain* und Phänomenen wie Landflucht, der Verbreitung
ansteckender Krankheiten und Zerstörung traditioneller Struktu-
ren.⁶⁴

EZA: Perspek-
tiven „zu Hau-
se“ schaffen

3.1 ENTWICKLUNGSNIVEAU UND EMIGRATION: DER MIGRATIONSBUCKEL

„Die These, dass mehr EZA die Zuwanderung verringern würde,
ist äusserst fraglich. Es gibt wenig empirische Anhaltspunkte da-
für, dass eine Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums⁶⁵ und
sinkende Armut den Anreiz zur Auswanderung mindern würde,

Fragwürdige
These

⁶⁰ Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (Stand 1. Juni 2007).

⁶¹ Botschaft zur IZA 2013–2016: 3.

⁶² Bakewell (2007): 2.

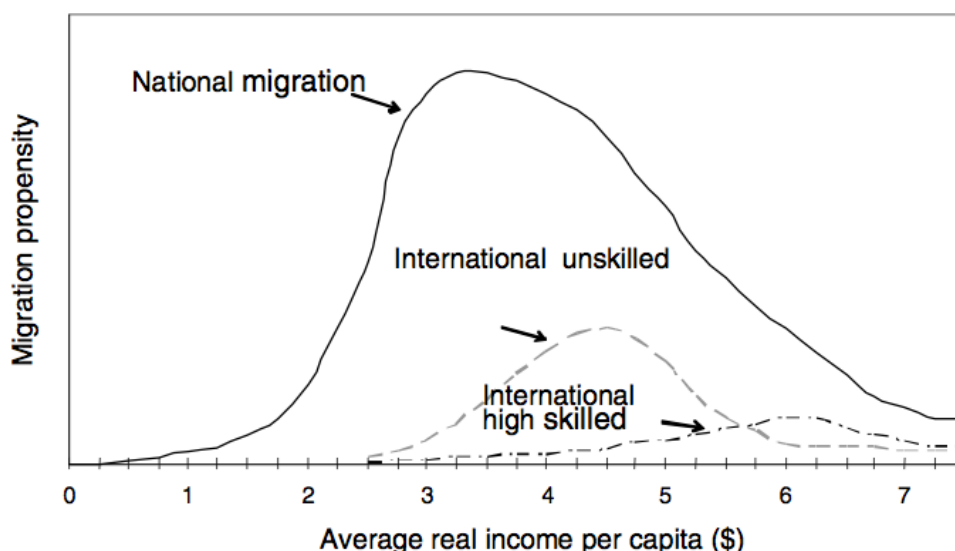
⁶³ DFID 2007: 33.

⁶⁴ Beispiel bei Maisenbacher/Stucky (2011): 76.

⁶⁵ Wirtschaftliche Entwicklung wird dabei als die Steigerung des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts verstanden. Dies ist die weit verbreitete Definition von wirtschaftlicher Entwicklung. Zunehmend rücken aber auch Verteilungsfragen so- wie nicht monetäre Dimensionen von Entwicklung ins Blickfeld.

wie oft von Politikern behauptet wird. Im Gegenteil. In vielen Fällen hat steigendes Einkommen die Auswanderung noch beflügelt, zumindest kurz- bis mittelfristig.“⁶⁶

Diese Schlussfolgerungen zog eine umfassende OECD-Studie bereits im Jahr 2007⁶⁷ und stellte damit den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und abnehmender Migration in Frage und zeigt eine gegenläufige Dynamik auf. Der im Folgenden präsentierte Migrationsbuckel ist eine graphische Darstellung dieser Dynamik. Grafisch lässt sich der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsniveau und Emigration in der Form eines umgekehrten U's beschreiben (Figur 1), welche drei Migrationsbuckel ergibt.



U-förmige
Beziehung

Abb. 1: Das Migrationspotenzial in Abhängigkeit des Pro-Kopf-Einkommens in 1'000 USD pro Jahr. Drei Migrationsbuckel sind zu unterscheiden: Sie sind unterschiedlich hoch und erreichen ihren Zenit zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Von links nach rechts: Nationale interne Migration (meist Land-Stadt), internationale unqualifizierte Migration, internationale hochqualifizierte Migration. Quelle: Stalker (2002): 189.

Die ansteigenden Kurven in der linken Hälfte der Abbildung 1 zeigen, dass die Migration in den ärmsten Ländern mit steigendem Einkommen in der Regel zunächst zunimmt. Die Umkehrung

⁶⁶ Dayton-Johnson et al. (2007): 1; siehe auch das sehr klare Verdikt bei Audran (2008): RZ 21.

⁶⁷ OECD 2007: http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_34968855_39640054_1_1_1_1,00.html (besucht April 2012)

dieses Trends, die abfallenden Graphen in der rechten Hälfte der Abbildung, und der somit entstehende „Migrationsbuckel“ ist der Idealfall. Die Abnahme der Auswanderung tritt längst nicht immer ein sondern hängt unter anderem von einer guten Wirtschaftspolitik ab. Wie das Beispiel der Türkei (siehe 3.2.2) zeigt, die vom Emigrations- zum Immigrationsland wurde, sind politische Stabilität, eine angemessene Wirtschaftspolitik sowie die Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen zentral für eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung.

In einer ersten Phase der Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens nimmt typischerweise vor allem die interne Migration zu, da die ländliche Bevölkerung in die urbanen Zentren zieht, wo die Arbeitslosigkeit geringer und die Löhne höher sind. Diese interne Migration wird allmählich um eine internationale, unqualifizierte Migration ergänzt. Das rasche Wachstum der Städte kann nicht nur zu einem lokalen Überangebot an Arbeitskräften führen, sondern es lässt auch das Sozial- und Humankapital anwachsen. Damit haben mehr Personen überhaupt die Möglichkeit, eine internationale Migration in Betracht zu ziehen.⁶⁸ Mit einem Anstieg der Durchschnittseinkommen durch einen Strukturwandel kann eine verstärkte Auswanderung von qualifizierten Personen beobachtet werden. Die Grössenordnung der drei verschiedenen Typen von Migration ist zu beachten: der Anteil interner Migranten/innen ist weit grösser als jener der internationalen Auswanderer/innen.

Migrationsbuckel: Mehr Einkommen lässt Migration in armen Ländern ansteigen

Dauer und Höhe des Migrationsbuckels können nicht präzise vorausgesagt werden, da sie von innen- wie aussenpolitischen Entwicklungen abhängen. Die wissenschaftliche Literatur schätzt, dass die den Migrationsbuckel verursachenden Strukturveränderungen mehrere Generationen in Anspruch nehmen.⁶⁹

3.1.1 GRÜNDE FÜR DEN MIGRATIONSBUCKEL

Weshalb kann ein steigendes Einkommen zu mehr interner und später auch internationaler Migration führen? Ein höheres verfügbares Einkommen ermöglicht die Finanzierung der kostspieligen internen und internationalen Reise. Diese wird umso teurer, je restriktiver Migration geregelt ist. Bei der internationalen Migration verlangen Schlepper grosse Summen und irreguläre Migration

Herkunftsland: Faktoren für Auswanderung

⁶⁸ Audran (2008): RZ 21.

⁶⁹ De Haas (2006): 29.

ist mit Risiken und Wartefristen verbunden, was die Kosten der Migration in die Höhe treibt. Die Voraussetzung für Auswanderung, die in den entwickelten Ländern als Migrationsdruck spürbar wird, ist typischerweise nicht tiefste Armut und Elend, sondern ein (Familien-)Einkommen, das genügt, um den riskanten Schritt der Auswanderung zu wagen und die grossen Kosten auf sich zu nehmen.⁷⁰ Mit der wirtschaftlichen Entwicklung wird die Auswanderung aber nicht nur eine finanzierbare und attraktive Option, sondern vielfach auch eine ökonomische Notwendigkeit. Denn nebst der finanziellen Voraussetzung für die Auswanderung gibt es weitere Faktoren im Herkunftsland,⁷¹ die dazu führen, dass diese Migrationsmöglichkeit und die damit verbundenen Arbeitsperspektiven vermehrt genutzt werden:

- Handelsliberalisierungen führen in einer ersten Phase oft zu Rationalisierungen und einer Restrukturierung der Wirtschaft, was im Verlust von Arbeitsplätzen in den traditionellen Beschäftigungssektoren resultiert. Das gilt insbesondere für den Übergang von landwirtschaftlicher Subsistenzwirtschaft zu einer marktorientierten Landwirtschaft. Industrie- und Dienstleistungssektoren, welche die Arbeitslosen beschäftigen könnten, müssen sich erst entwickeln und die entsprechenden Qualifikationen müssen erworben werden.
- Bevor das Wirtschaftswachstum anzieht, wird kaum investiert, weder von ausländischen Investoren/innen, noch von Einheimischen vor Ort oder Auswanderern/innen. Mit anziehendem Wachstum steigt die Attraktivität von Investitionen vor Ort. Dies schafft einen zusätzlichen Anreiz, durch Migration eines Familienmitglieds Investitionskapital zu beschaffen.
- Das individuelle Erfolgs- und Migrationsstreben wird durch Bildung und Zugang zu Informationen erhöht. Die modernen Kommunikations- und Informationsmittel schaffen das

⁷⁰ De Haas (2006): 24.

⁷¹ Erklärungen für Migrationsentscheidungen unterscheiden zwischen Push-Faktoren und anziehenden Pull-Faktoren. Die Pull-Faktoren der OECD-Länder wie Arbeitsplätze mit guten Löhnen und Familienbande werden von der Entwicklungszusammenarbeit nicht verändert. Von der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit wird erwartet, dass sie wirtschaftliche Push-Faktoren wie fehlende Perspektive verändert. Push-Faktoren wie Hunger und Sicherheitsprobleme können mit humanitärer Hilfe und internationalen Friedensmissionen wohl mit gewissem Erfolg vermindert werden, allerdings migrieren Hungernde und Kriegsflüchtlinge meist in der jeweiligen Region. Der Migrationsdruck dieser Ereignisse ist daher vor allem in der Region spürbar und nur selten in den OECD-Ländern.

Bewusstsein für die Ungleichheit zwischen den Ländern und Gesellschaftsschichten und wecken das Interesse an anderen Kulturen.

- Steigendes Bevölkerungswachstum in ökonomisch wenig entwickelten Ländern und Regionen erhöht den Auswanderungsdruck. Die gestiegenen Überlebenschancen der Kinder wirken sich mit einer Verzögerung von ungefähr fünfzehn Jahren auch auf das Angebot von Arbeit aus. Zudem wandern junge Leute am ehesten aus.⁷²

Verschiedene Studien⁷³ haben geschätzt, bei welchem Einkommen der höchste Punkt des Migrationsbuckels erreicht wird, d.h. der Anteil der im Ausland lebenden Bevölkerung am höchsten ist. Das grösste Migrationspotenzial scheint in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen im Bereich von 1'500–8'000 USD pro Jahr zu bestehen.⁷⁴ Länder, so unterschiedlich wie Indien, Marokko, die Ukraine und die Philippinen gehören in diese Gruppe.⁷⁵ Die Emigration aus den ärmsten Ländern (Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 0–1'500 USD) ist hingegen sehr gering und besteht fast nur aus Personen, die vor Konflikten fliehen, meist in benachbarte Regionen.

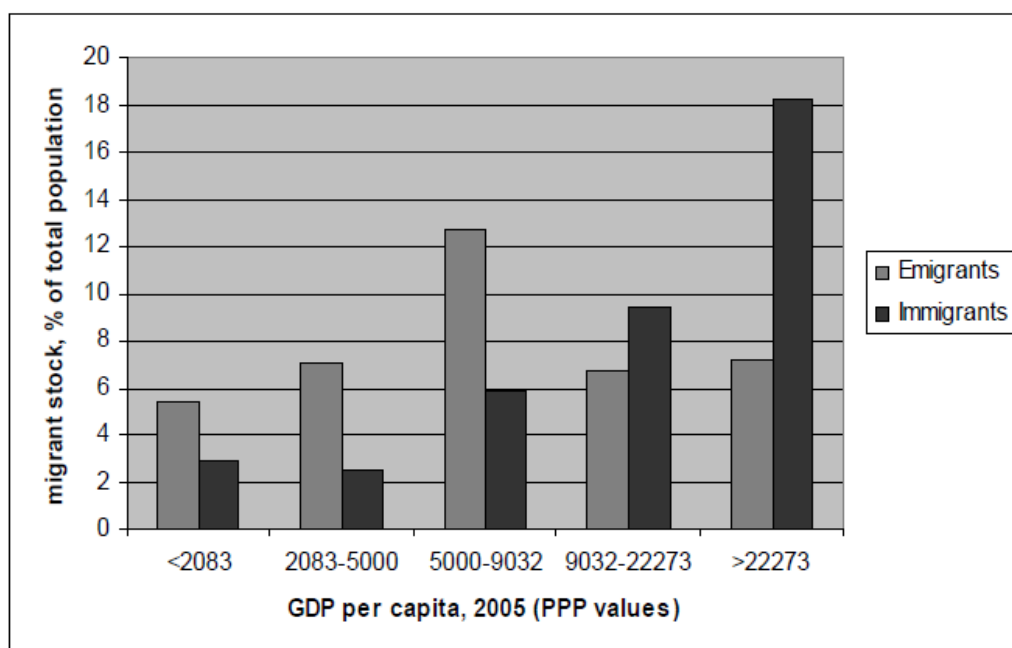
Ein klares Bild ergibt sich, wenn alle Länder der Welt entsprechend der Höhe des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf in fünf Gruppen mit je der gleichen Anzahl Länder eingeteilt werden. Es zeigt sich dabei, dass der Anteil der Gesamtbevölkerung, die im Ausland lebt, von der ärmsten zur zweitärmsten Ländergruppe ansteigt, bei der dritten Ländergruppe das Maximum erreicht und dann wieder absinkt. Gleichzeitig nimmt die Zuwanderung mit zunehmendem Wohlstand der Ländergruppen zu.

⁷² Lucas (2005): 131.

⁷³ De Haas (2010b); Weltbank (2002); IOM (2001); Dustmann (2001); Abella (1999); Olesen (1995); Faini und Venturini (1993, 1994); Cornelius et al. (1994). Siehe Olesen (2002) (ILO-Publikation).

⁷⁴ Olesen (2002): 149.

⁷⁵ CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html> (besucht April 2012).



Fünf Länder-
gruppen nach
BIP pro Kopf

Abb. 2: In den beiden Ländergruppen der ärmsten Staaten (links) ist der Anteil der im Ausland lebenden Bevölkerung (graue Balken) deutlich geringer, als in Staaten, die mit ihrem Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf im weltweiten Mittelfeld liegen. Währenddem der Anteil der Bevölkerung, die im Ausland lebt, in der Gruppe der reichsten Staaten wieder tiefer liegt, steigt die Zuwanderung mit zunehmendem Pro-Kopf-BIP (schwarze Balken). Quelle: De Haas, 2010b.

Noch deutlicher wird das Bild, wenn statt des Pro-Kopf-BIP eine breitere Palette an Entwicklungsindikatoren in Betracht gezogen wird. Hierzu eignet sich der Human Development Index (HDI). Der HDI ist ein Mischindex, welcher nicht nur die ökonomische Dimension der Entwicklung berücksichtigt. Der HDI wird von der UNO verwendet und setzt sich aus den folgenden drei gleichgewichteten Dimensionen zusammen: Gesundheit (die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt), Bildung (durchschnittlich absolvierte Schuljahre) und das Einkommen (BIP pro Kopf).⁷⁶ Wird eine Rangliste der Länder nach HDI erstellt und danach in fünf gleich grosse Gruppen unterteilt, so stellt sich der relative Anteil an Auswandernden und Einwandernden an der Bevölkerung wie in der Abbildung 3 dar:

⁷⁶ Die Berechnungsgrundlagen des HDI wurden seit dessen Entwicklung im Jahre 1990 mehrfach angepasst (Bildungsindikator: auch die heutzutage zu absolvierenden Schuljahre werden einbezogen; Einkommensbemessung: das Bruttonationaleinkommen (BNE) wird anstatt des BIP verwendet), vgl. dazu: <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi> (besucht April 2012).

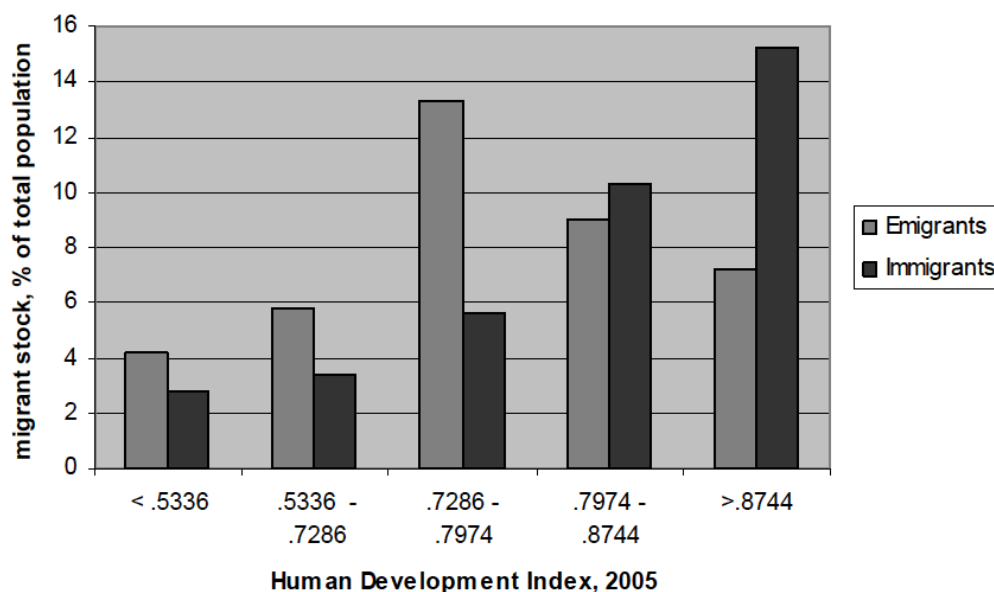


Abb. 3: Im Ausland lebender Bevölkerungsanteil in Prozent im Verhältnis zum HDI. Daten aus dem Jahr 2005. Quelle: De Haas, 2010b.

Der Vergleich von Abbildungen 2 und 3 zeigt, dass unabhängig vom Entwicklungsindikator (BIP-pro-Kopf oder HDI), dieselben statistischen Muster ersichtlich sind: Mit wachsender wirtschaftlicher Prosperität steigt der Anteil der im Ausland lebenden Bevölkerung. In den beiden Gruppen der reichsten Länder lässt sich feststellen, dass ein höherer Anteil von Ausländern/innen im Land lebt als Inländer im Ausland.

Zur Veranschaulichung einige Beispiele: In die Ländergruppe mit dem tiefsten HDI fielen im Jahr 2005⁷⁷ der Jemen und die meisten Staaten Afrikas südlich der Sahara, darunter auch Nigeria. In die zweite Ländergruppe fallen unter anderem Pakistan, Indien, Ägypten und Indonesien. In der dritten Ländergruppe, in der der Anteil der Auswandernden am höchsten ist, finden sich Georgien, Tunesien, die Ukraine und die Türkei. In der vierten Ländergruppe wird durchschnittlich bereits mehr Ein- als Auswanderung verzeichnet. Länder wie Brasilien, Mexiko und Ungarn gehören zu dieser Gruppe.⁷⁸

⁷⁷ Die Daten für die Grafik stammen aus dem Jahr 2005.

⁷⁸ http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_HDI1.pdf (besucht April 2012).

3.1.2 STRUKTURWANDEL: BUCKEL ODER PLATEAU

Wie bereits erwähnt, gelingt der Übergang von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland nicht in jedem Fall. Der Migrationsbuckel beschreibt den optimalen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung und einer verminderten und gegenläufigen Migrationsbewegung, wenn durch die wirtschaftliche Entwicklung allmählich Arbeitsplätze und Perspektiven entstehen. Wenn die Wirtschaftspolitik den zu höherer wirtschaftlichen Entwicklung nötigen Strukturwandel nicht bewältigen kann und keine neuen, attraktiveren Arbeitsplätze im Produktions- und Dienstleistungssektor geschaffen werden, geht die Auswanderung typischerweise nicht zurück. Ein langsamer oder erfolgloser Strukturwandel führt zu einem Migrations-*Plateau*, also eine hohe Auswanderung während langer Zeit, wie dies historisch etwa bei Irland, Süditalien oder Portugal der Fall war.⁷⁹ Für eine Abnahme der Emigration ist ein tiefgreifender Strukturwandel nötig, der nicht historisch determiniert ist und nicht kurzfristig bewältigt werden kann.⁸⁰ Der abfallende Ast des Migrationsbuckels folgt also nicht zwingend und mechanisch auf die beobachtete Zunahme der Auswanderung.⁸¹

Migrations-
buckel
und Migrati-
ons-Transition

Ob aber das Szenario des Buckels oder des Plateaus eintritt; der ansteigende Ast gehört zum typischen Verlauf eines wirtschaftlichen Aufschwungs und macht deutlich: Internationale Migranten/innen – zumindest jene, die den schwierigen Weg in OECD-Staaten schaffen – stammen in der Regel nicht aus isolierten und wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen, sondern aus Städten in Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen. Die Idee, es seien vor allem die „Hungrigen und Verzweifelten“, die auf der Suche nach Arbeit emigrieren, ist weitverbreitet, aber falsch.⁸² Das Phänomen des Migrationsbuckels zeigt deutlich, dass mit zusätzlich verfügbarem Einkommen für die neue (untere) Mittelschicht die Option einer Auswanderung realisierbar wird. Wie die Statistiken zeigen, wird diese neue Option häufig genutzt.

Der Entschluss zur Auswanderung erfolgt nach einer individuellen Abwägung von Perspektiven und Risiken und wird – da mit großen finanziellen und anderen Risiken verbunden – in aller Regel

⁷⁹ De Haas (2006): 29 ; (Martin/Taylor (1996):57.

⁸⁰ De Haas (2010): 12.

⁸¹ De Haas (2010): 22.

⁸² De Haas (2006): 22.

wohlüberlegt gefällt.⁸³ Die Erhöhung der Kosten für die Auswanderung vermindert die Zahl der Emigranten/innen etwas. Hingegen wird häufig vergessen, dass Massnahmen zur Senkung der Auswanderung, die von Aufklärung über die Gefahren irregulärer Migration⁸⁴ bis zu verstärkten Grenzkontrollen reichen, kostspielig sind. Solche Massnahmen erhöhen die Kosten für die Zielländer wie auch für die Migranten/innen – ein potenzielles Nullsummenspiel – und können sogar der organisierten Kriminalität zu dienen (Kap.5). Ist es den Menschen in den Herkunftsländern möglich, diese zusätzlichen Kosten für die Auswanderung aufzubringen, wird die Auswanderung dennoch zu einer ihrer Optionen. Die künstliche Verteuerung der Migration (insbesondere durch Repression) verschiebt den Migrationsbuckel also lediglich auf einen späteren Zeitpunkt, wenn ein höheres Einkommen erreicht wird.⁸⁵ Zudem sind der Effektivität repressiver Massnahmen Grenzen gesetzt, wie unten (Kap. 5) dargelegt wird.

Schlussfolgernd muss mit dem empirisch-historischen Befund des Migrationsbuckels davon ausgegangen werden, dass die neuen und entstehenden Mittelklassen in Entwicklungs- und Schwellenländern ein enormes Migrationspotenzial bergen. Die Abnahme der weltweiten Armut und der Ungleichheit zwischen den Ländern scheint Hand in Hand mit einer Zunahme der Migration zu gehen. Es ist daher realistischerweise von einem zunehmenden Migrationsdruck auf den attraktiven Standort Schweiz auszugehen. EZA – auch wenn sie sich positiv auf die Entwicklung vor Ort auswirkt – wird diese Entwicklung eher beschleunigen als bremsen.

Enormes
Migrations-
potenzial

⁸³ Zumindest für Migrierende aus Westafrika zu einem anderen Schluss gelangt UNDOC (2011): 66. Die UNDOC geht davon aus, dass alle Beteiligten, auch die Opfer von falschen Versprechen ein Interesse daran haben die Illusionen für weitere Migrierende aufrecht zu erhalten.

⁸⁴ Wie im Rahmen der Migrationspartnerschaften.

⁸⁵ Falls eine Entwicklung eines ärmeren Landes völlig ohne Migration geschehen *müsste* (da diese durch Repression verunmöglicht wurde bzw. nahezu ins Unendliche verteuert), und das Durchschnittseinkommen der Bevölkerung auf das Niveau der Länder in Gruppe vier und fünf steigen würde und somit der höchste Punkt des Migrationsbuckel überschritten wäre, dann wäre das Auswanderungspotenzial gering. Die Frage ist aber einerseits, ob Repression diese massive Verteuerung überhaupt leisten kann (vorausgesetzt, dass sich die reichen Länder dies leisten wollen und bereit sind, gewisse Freiheitsrechte entsprechend einzuschränken) und andererseits, ob Entwicklung völlig ohne Migration geschehen *kann*.

3.2 LÄNDERBEISPIELE

Der theoretisch und empirisch gezeigte Zusammenhang zwischen Wachstum und Auswanderung wird nun anhand von zwei Ländern illustriert, die für die Schweiz wichtige Herkunftsländer sind: Nigeria und die Türkei.

3.2.1 NIGERIA

Nigeria ist das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Es sorgte in der Schweizer Debatte um Migration in den letzten Jahren immer wieder für Schlagzeilen. In den Jahren 2009 und 2010 sind in der Schweiz aus keinem Land so viele Asylgesuche eingegangen, wie aus Nigeria,⁸⁶ 2011 war Nigeria hinter Eritrea und Tunesien das Herkunftsland Nummer 3 im Asylbereich.⁸⁷ Gleichzeitig ist aber die Anerkennungsquote der Nigerianer/innen als Flüchtlinge verschwindend klein.⁸⁸ Nigeria hat sich in den vergangenen Jahren politisch etwas stabilisiert, weshalb anzunehmen ist, dass hinter der starken Zunahme der Migration aus Nigeria in aller Regel wirtschaftliche Gründe stehen.

Hohe
Asylzahlen

Eine starke Zunahme der Asylgesuche aus Nigeria ist nicht nur in der Schweiz zu beobachten, sondern in einer ganzen Reihe anderer Staaten. So hat sich die Zahl der Nigerianer/innen, die von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) als Flüchtlinge erfasst worden sind, zwischen 2006 und 2008 fast verdoppelt (von 8'300 auf 15'000 pro Jahr). Es handelt sich dabei um die Zahl der Personen, die das Land verlassen haben und dabei von der IOM der Kategorie der Flüchtlinge zugeordnet worden sind. Die Zahlen lassen Rückschlüsse über die Auswanderungsbereitschaft aus Nigeria zu. Bis zu einem gewissen Grad hatte die Zunahme dieser Auswanderung auch Auswirkungen auf die Schweiz.⁸⁹

Wachstum der
nigerianischen
Asylgesuche in
zahlreichen
Staaten

⁸⁶ Asylstatistik 2010:
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf> (besucht April 2012).

⁸⁷ Asylstatistik 2011:
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf> (besucht April 2012).

⁸⁸ NZZ am Sonntag vom 11. April 2010: http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/asyl-chef_geht_gegen_kriminelle_nigerianer_vor_1.5416841.html (besucht April 2012).

⁸⁹ Asylstatistik 2010.

In absoluten Zahlen lagen aber neun Staaten als Asyl-Destinationen noch vor der Schweiz.⁹⁰ Es ist daher nicht plausibel, dass die sprunghafte Zunahme mit dem vermeintlich gastfreundlichen Asylsystem der Schweiz in Verbindung steht. Auch die Zahl der als Arbeitsemigranten/innen erfassten Personen stieg stark an. Hauptdestinationen der Migranten/innen waren dabei andere westafrikanische Staaten und die Vereinigten Staaten. Die Gründe für die verstärkte Migration sind also eher in Nigeria zu suchen.

Nigerias HDI liegt bei 0.423 (Rang 142 von 169 erfassten Staaten). Es gehört also zu dem Fünftel der am wenigsten entwickelten Länder der Welt und liegt nur leicht über dem Durchschnitt der Länder des subsaharischen Afrikas.⁹¹ Seit Beginn dieser Datenerhebung in Nigeria (2005) stieg der HDI jedoch kontinuierlich. Ebenfalls markant verbessert hat sich die Alphabetisierungsrate der Erwachsenen (von 58% 1991 auf 68% 2005).⁹² Abgesehen davon hat das Land eine bemerkenswerte politische und wirtschaftliche Entwicklung hinter sich.

Wachstum von
einem tiefen
Niveau aus

Seit 1999 wird Nigeria von einer zivilen Regierung geleitet. Obwohl die Präsidentschaftswahlen von 2003 und 2007 von Unregelmässigkeiten geprägt waren, erlebt das Land gegenwärtig die bisher längste Periode unter einer unabhängigen, zivilen Regierung. Die Präsidentschaftswahlen 2007 markieren die erste zivile Machtübergabe in der Geschichte des Landes.⁹³ Im Jahr 2005 führte Nigeria den einheitlichen Zolltarif der Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) ein und senkte damit die Zölle für die Nachbarstaaten. Gleichzeitig implementierte die Regierung ein Wachstumsprogramm, welches einzelne Sektoren deregulierte oder privatisierte. Dies sollte das Investitionsklima verbessern und die Abhängigkeit von der Erdölförderung vermindern.⁹⁴ Zwar beeinflusst der gestiegene Erdölpreis das Wachstum in Nigeria massgeblich. Das BIP-Wachstum im Jahr 2010 von 8.4% ist aber nicht alleine darauf zurückzuführen. Nur in 14 Ländern der Welt (darunter 3 afrikanischen) wuchs die Wirtschaft noch schneller. Inzwischen hat sich das Wachstum etwas

Demokratische
Entwicklung in
Nigeria

⁹⁰ Darunter auch kleine Staaten, insbesondere Österreich, Irland und Griechenland: IOM 2009: 55ff und Anhang, 120.

⁹¹ <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/NGA.html> (besucht April 2012).

⁹² IOM 2009: 44.

⁹³ CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> (besucht April 2012).

⁹⁴ IOM 2009: 39.

abgeschwächt (auf 6.9%).⁹⁵ Ausserdem hat sich in Nigeria ein riesiger Markt für Telekommunikation eröffnet, der sehr schnell gewachsen ist (von 50 Mio. USD 1998 auf 6 Mrd. USD 2004). Dies veränderte die Struktur der Wirtschaft, besonders des informellen Sektors, und ermöglicht zahlreichen Kleinstunternehmen ein Auskommen.⁹⁶ Gleichzeitig sanken auch die Inflationsrate und die Arbeitslosigkeit.⁹⁷

Nigeria ist einer der grössten Arbeitsmärkte Afrikas⁹⁸ und zieht eine zunehmende Zahl von Arbeitsmigranten/innen an. Im Jahr 2005 lebten in Nigeria schätzungsweise 7.5 Millionen Einwanderer/innen, wovon der allergrösste Teil aus anderen westafrikanischen Staaten stammte. Die Zahl der Einwanderer/innen aus ECOWAS-Staaten hat sich in den vier Jahren von 2001–2005 mehr als verdoppelt.⁹⁹ Trotz dieser Entwicklung im Inland hat die Auswanderung aus Nigeria stark zugenommen.

Starke
Zuwanderung

Stark gestiegen sind im Zuge dieser Entwicklung auch die Geldflüsse, die Migranten/innen nach Nigeria überweisen. In den Jahren 2004–2008 haben sie sich um den Faktor 8 erhöht (von 2.3 auf 18 Milliarden Dollar pro Jahr), was inzwischen 10 Prozent des BIP entspricht und damit bereits einen grösseren Anteil ausmacht, als ausländische Direktinvestitionen.¹⁰⁰ Pro Einwohner/in des Landes betragen die offiziellen Rücküberweisungen 62 Dollar pro Jahr (2011).¹⁰¹ Die Mittel aus EZA betrugen demgegenüber nur 11 Dollar pro Kopf (2009).¹⁰² Aktuell werden Rücküberweisungen mit ungefähr dem 6-fachen der Entwicklungshilfe angegeben.¹⁰³

Anstieg von
Rücküberweisungen

Nigeria ist ein Fokus der Schweizer Migrationsaussenpolitik. Ende 2010 haben die Schweiz und Nigeria eine sogenannte Migrationspartnerschaft vereinbart (es handelt sich um ein Memorandum of Understanding, nicht um einen Staatsvertrag). Es ist die erste der-

Fokus der
Schweiz

⁹⁵ CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html?countryName=Nigeria&countryCode=ni®ionCode=afr&rank=15#ni> (besucht April 2012).

⁹⁶ IOM 2009: 40.

⁹⁷ IOM 2009: 38, 42.

⁹⁸ IOM 2009: 67.

⁹⁹ Von 305'000 2001 auf 623'000 in 2005. IOM 2009: 52.

¹⁰⁰ IOM 2009: 62.

¹⁰¹ Worldbank Migration and Remittances Factbook:

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html> (besucht April 2012).

¹⁰² Worldbank: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS> (besucht April 2012).

¹⁰³ Migration Policy Institute: <http://www.migrationinformation.org/datahub/remittances/Nigeria.pdf> (besucht April 2012).

artige Vereinbarung mit einem nichteuropäischen Staat, welche die Verhinderung der (irregulären) Migration gemeinsam bewerkstelligen möchte. Dies soll etwa dadurch erreicht werden, dass Menschen effizienter an der Ausreise gehindert werden. Aber auch Austauschprogramme und die Förderung der Menschenrechte sind Teil des Abkommens.¹⁰⁴

Um eine Prognose bezüglich der Migrationsentwicklung aus Nigeria stellen zu können, liegen die Schätzungen zu weit auseinander. Auch sind die verwendeten Indikatoren zu grob und die Datenerhebungen zu unsicher, besonders was den wichtigen informellen Sektor betrifft. Die IOM rechnet mit einer Zunahme der Migration aus Nigeria.¹⁰⁵

Nigeria ist ein Beispiel, an dem gezeigt werden kann, dass starkes wirtschaftliches Wachstum, auch solches, das eine gewisse Breitenwirkung entfaltet, ja selbst Entwicklung, die mit starker Zuwanderung aus anderen Staaten verbunden ist, noch nicht dazu führt, dass die Bereitschaft abnimmt, aus diesem Staat auszuwandern, im Gegenteil. Gleichzeitig ist Nigeria, unter anderem wegen seiner grossen Rohstoffvorkommen und dem starken Wirtschaftswachstum ein Land, das nicht als Schwerpunktland für Schweizer EZA in Frage käme. Würde die schweizerische EZA dem Ziel der Migrationsverhinderung und -verminderung untergeordnet, so müsste Nigeria zu einem Schwerpunktland gemacht werden, obwohl es sich dafür klarerweise nicht eignet.

3.2.2 TÜRKEI

Die türkische Diaspora in der Schweiz ist gross: Nach Serbien-Montenegro und Kosovo ist die Türkei dasjenige Land ausserhalb des EU/EFTA-Raumes, aus dem die grösste Ausländergruppe stammt (4 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung).¹⁰⁶ In Westeuropa als Ganzes ist die türkische Diaspora die grösste überhaupt.¹⁰⁷

Wichtiger
Herkunftsstaat

Im Zusammenhang mit der These, dass wirtschaftliche Entwicklung die Auswanderung zunächst stimuliert, ist für die Türkei die

Phase der
Auswanderung
abgeschlossen

¹⁰⁵ IOM 2009: 67.

¹⁰⁶ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/forumschule/them/02/03a.html> (besucht April 2012).

¹⁰⁷ İçduygu/Sert (2009): 8.

Periode von 1961 bis 2011 interessant. Im Jahr 1961 stieg die Auswanderung aus der Türkei stark an und für 2011 wird vermutet, dass die Türkei erstmals in ihrer modernen Geschichte mehr Ein- als Auswanderung verzeichnete. Im Verhältnis zu anderen südeuropäischen Staaten entsandte die Türkei erst relativ spät Auswandernde nach Westeuropa. Als die Auswanderung aus der Türkei zu Beginn der 60er-Jahre einsetzte, wurde sie aber gezielt zum Bestandteil der Wirtschaftspolitik des Landes erhoben. Die grossen Auswanderungsbewegungen aus der Türkei fanden nicht auf individuell erschlossenen Wegen statt, sondern in einer Reihe von Gastarbeiterabkommen, die auf Initiative der türkischen Regierung zu Stande kamen. Die Türkei erhoffte sich so, die Arbeitslosigkeit im Land zu reduzieren und vom Know-How der nach einiger Zeit zurückkehrenden Arbeitnehmenden profitieren zu können. 1961 schloss sie ein Gastarbeiter-Abkommen mit Deutschland. Es folgten Abkommen mit Österreich, den Niederlanden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Dänemark, und Norwegen.¹⁰⁸ Bereits mit der Ölkrise 1973 verloren die westeuropäischen Staaten das Interesse an türkischen Arbeitskräften und stoppten diese Gastarbeiterprogramme. Dennoch blieb über den Familiennachzug und wegen der Konflikte im türkischen Kurdengebiet auf dem Weg des Asylrechts die türkische Zuwanderung nach Westeuropa konstant hoch. Die türkische Diaspora in Westeuropa hat sich seit 1972 von 600'000 auf 3,2 Millionen Menschen vergrössert.¹⁰⁹ Hinzu kam eine verstärkte Auswanderung türkischer Arbeitskräfte in die Golfstaaten und nach Libyen. Auch in diesem Fall ging der Auswanderung eine gezielte Suche der Regierung nach Möglichkeiten voran, weiterhin Arbeitskräfte exportieren zu können. Diese Migrationsbewegung erreichte 1993 ihren Höhepunkt und hat seither abgenommen.¹¹⁰

In der Türkei hat die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch Förderung der Auswanderung Tradition. Dennoch fiel der Beginn dieser Entsendepolitik nicht in die Phase einer wirtschaftlichen Stagnation, sondern war Bestandteil einer rasanten volkswirtschaftlichen Modernisierung. Nach dem Zweiten Weltkrieg noch fast ausschliesslich ein Agrarland ohne privatwirtschaftliche Industrie und mit hoher Analphabetenrate, begann in der Zeit der ersten demokratisch gewählten Regierung unter Adnan Menderes

Starkes
Wachstum,
starke
Auswanderung

¹⁰⁸ İçduygu/Sert (2009): 3.

¹⁰⁹ Migrationinformation.org: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=176> (besucht April 2012).

¹¹⁰ İçduygu/Sert (2009): 3.

(1950–1960) zunächst eine Phase des Aufschwungs. In den 50er-Jahren stieg die Produktivität der türkischen Volkswirtschaft stark an. Mit massiver finanzieller Unterstützung, vor allem aus den Vereinigten Staaten, wurden die Verkehrswege modernisiert und die Landwirtschaft effizienter gestaltet. Dadurch stieg deren Produktivität, es entstand aber auf dem Land grosse Arbeitslosigkeit.¹¹¹ Gleichzeitig entstand ein Strassennetz, das es erstmals einer grossen Zahl von Landbewohnern/innen erlaubte, in die Stadt zu ziehen. Das enorme Wachstum der Stadt Istanbul setzte ein. Von weniger als einer Million Einwohner/innen im Jahr 1950 ist die Stadt inzwischen auf über 14 Millionen Menschen angewachsen.¹¹² Die Wirtschaft der Türkei wurde seither mindestens einmal pro Dekade von einer schweren Krise gebeutelt, wobei jeweils rasches Wachstum zu einer massiven Inflation führte. Dies änderte jedoch nichts daran, dass die Türkei in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen zwar durchzogenen, aber unumkehrbaren Strukturwandel durchlief, in dem die Industrie und Dienstleistungssektoren gegenüber der Landwirtschaft an Gewicht gewannen und sich der Anteil des staatlichen Sektors an der Wirtschaft verringerte. Während in der Nachkriegszeit eine Textilindustrie entstand, die noch heute wichtig ist, sind neue Industriezweige, wie die Autoindustrie hinzugekommen. Zudem entstand wichtige Infrastruktur wie die 2006 fertiggestellte Ölpipeline vom Kaspischen Meer zum Mittelmeer. In Folge der Wirtschaftskrise im Jahr 2001 hat die Regierung in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds erhebliche fiskal- und strukturpolitische Reformen unternommen und konnte so in den Jahren vor der weltweiten Wirtschaftskrise 2008 eine BIP-Wachstumsraten von über 6 Prozent erzielen. Zudem wurde die Staatsverschuldung auf weniger als 50 Prozent des BIP reduziert. Dank dem gut regulierten Banken- und Finanzsektor und der sich erholenden Auslandsnachfrage war bereits 2010 erneut ein Wachstum von 7,3 Prozent möglich.¹¹³

Der HDI der Türkei erhöhte sich seit 1980 von 0,467 auf 0,679 im Jahr 2010. Das ist ein jährliches Wachstum von 1,2 Prozent.¹¹⁴ Daten der Weltbank zeigen, dass die Türkei nach wie vor auf ei-

¹¹¹ <http://www.cap-lmu.de/themen/tuerkei/geschichte/nach-atatuerk.php> (besucht April 2012).

¹¹² Saunders (2010): 162.

¹¹³ CIA World Factbook, Turkey: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html#> (besucht April 2012).

¹¹⁴ UNDP, International Human Development Indicators, Turkey, besucht am 27.7.2011: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/TUR.html> (besucht April 2012).

nem erfolgreichen Entwicklungsweg ist: Die Alphabetisierungsrate steigt, die Lebenserwartung steigt, die Armut geht zurück, die Kindersterblichkeit geht zurück, lediglich die Arbeitslosigkeit stieg in den letzten Jahren massiv an.¹¹⁵ Die Netto-Migrationsrate war im Jahr 2008 noch negativ¹¹⁶, wird aber bereits für das Jahr 2011 positiv geschätzt.¹¹⁷ Das heisst, dass trotz der hohen Arbeitslosigkeit die Gesamtzahl der Einwanderer/innen höher geschätzt wird, als die Gesamtzahl der Auswanderer/innen.¹¹⁸ Zugunommen hat in den vergangenen Jahren hingegen die Zahl der Auswanderer/innen mit besonderen Qualifikationen, die vor allem in die EU-Staaten emigrieren.¹¹⁹

Seit der starken Zunahme der Auswanderung aus der Türkei zu Beginn der 60er-Jahre wurde der Zufluss von Rücküberweisungen wichtig (aber auch inflationsfördernd). Je länger die Auswanderung jedoch zurückliegt und je stärker die eigene Wirtschaftsleistung, desto weniger fällt der Rückfluss ins Gewicht. Währendem Rücküberweisungen 1994 noch 62 Prozent des Aussenhandelsdefizites ausgemacht haben, fiel dieser Wert bis ins Jahr 2000 auf 20 Prozent.¹²⁰

Abnehmende
Rücküberwei-
sungen

Die Türkei ist damit ein geradezu modellhaftes Beispiel für den Migrationsbuckel (Abb. 1), wobei dieser mit einer aktiven Rolle des Staates in Wirtschafts- und Migrationspolitik ausgelöst und überwunden wurde: Mit der Modernisierung des wirtschaftlichen Systems und der Infrastruktur einer landwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaft nahm die interne Mobilität zu, was zunächst zu einem schnellen Wachstum der Städte führt. Istanbul, mit seinen grossen inoffiziellen Siedlungen, den Gecekondus, darf als Prototyp der Boomstadt gelten, in der die Landbevölkerung versucht, der Perspektivenlosigkeit im Dorf zu entkommen.¹²¹ Um der hohen Arbeitslosigkeit und dem Mangel an beruflichem Know-How unter den Landflüchtlingen entgegenzuwirken, entschied die Regierung, den Auswanderungswillen eines wachsenden Teils der

Idealtypische
Transformation

¹¹⁵ World Bank Data, Turkey: <http://data.worldbank.org/country/turkey> (besucht April 2012).

¹¹⁶ IOM 2008: 9.

¹¹⁷ CIA, World Factbook, Turkey: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> (besucht April 2012).

¹¹⁸ Definition von: CIA World Factbook, Net Migration Rate: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2112.html#tu> (besucht April 2012).

¹¹⁹ Migrationinformation.org: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=176x> (besucht April 2012).

¹²⁰ Migrationinformation.org: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=176x> (besucht April 2012).

¹²¹ Saunders (2010): 161.

Bevölkerung aktiv zu unterstützen und die Auswanderung von Arbeitskräften im Niedriglohnsektor zu fördern. Obwohl die Ziel-länder dieser Migration die Möglichkeit der Zuwanderung nach einiger Zeit offiziell unterbinden, hält die Auswanderung durch Familiennachzug vorerst an. Nicht zuletzt aufgrund der starken Auswanderung, ihrem stabilisierenden Effekt auf die Arbeitslosigkeit (und das damit zusammenhängende Konfliktpotenzial) und dem einsetzenden Rückfluss von Devisen, gelingt der türkischen Volkswirtschaft aber der Strukturwandel. Heute ist die Türkei ein industrialisiertes Land, aus dem die Auswanderung ab- und die Zuwanderung zunimmt. Lediglich Hochqualifizierte, von denen es dank Bildungsinvestitionen und Strukturwandel mehr gibt, entscheiden sich in dieser Endphase der drei aufeinanderfolgenden Migrationsbuckel vermehrt zur Auswanderung. Aus einem klassischen Exporteur von Arbeitskräften ist ein Einwanderungsland geworden.

4 KONSEQUENZEN FÜR DIE ENTWICKLUNGS- UND MIGRATIONSPOLITIK

Wie dargelegt werden konnte, besteht kein positiver Zusammenhang zwischen einsetzender wirtschaftlicher Entwicklung und verminderter Auswanderung. Es wurde gezeigt, dass wirtschaftliche Entwicklung die Migration sogar verstärken kann. Diese Erkenntnisse stellen die politische Forderung nach einer EZA, die Zuwanderung verhindern soll, grundsätzlich in Frage. Sie zeigen, dass eine Verknüpfung von Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Migrationsverhinderung weder wünschbar noch zielführend ist. Die Diskussion ist von grosser Bedeutung, da diese Verknüpfung immer stärkeren Einfluss auf die Ausrichtung der DEZA-Mittel zu haben scheint. So ist ein Auswahlkriterium für die Schwerpunktländer der DEZA auch die „Beteiligung an Massnahmen zur Eindämmung von Migration.“¹²² Dieser Logik folgend dürfte EZA nur in bereits relativ entwickelten Ländern geleistet werden, da aus diesen Ländern die meisten Einwanderer/innen in die Schweiz kommen und da in diesen Ländern verhältnismässig rasch der Scheitelpunkt des Migrationsbuckels erreicht werden könnte, nach dessen Überschreitung die Migration wiederum abnähme.

Verbindung
von EZA und
Migration
fragwürdig

Anders gesagt, bedeutet die konsequente Anwendung der politischen Argumentationslinie „mehr Hilfe vor Ort statt Zuwanderung“, die Schwerpunktländer der DEZA nach dem Kriterium auszuwählen, wie wichtig sie für die Schweiz als Herkunftsland von Immigranten/innen sind.

Dieses Auswahlkriterium für die Lenkung der Schweizer EZA hätte zur Folge, dass die Gelder in verhältnismässig wohlhabende Länder umgeleitet würden. Inzwischen lebt zwar bereits über die Hälfte der Menschen in absoluter Armut nicht mehr in Entwicklungsländern, sondern in Ländern mit mittlerem Durchschnittseinkommen.¹²³ Doch jene Bevölkerungsschichten in Ländern mit mittlerem Einkommen, die von der EZA profitieren müssten, damit sie Migration möglicherweise verhindern könnte, wären nicht die Ärmsten.

Konsequenzen
der Koppelung
von EZA und
Migration

Es besteht also ein Zielkonflikt mit dem Risiko, dass die in ihrer Wirksamkeit fragwürdige Koppelung das eigentliche Ziel der

¹²² DEZA Homepage:
http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Entwicklungszusammenarbeit_im_Sueden/Schwerpunkte (besucht April 2012).

¹²³ Sumner (2010).

Schweizer EZA – einen Beitrag zur Reduzierung der extremsten Armut zu leisten¹²⁴ – in Frage stellt.

4.1 ZIELKONFLIKT: ARMUTSREDUKTION UND MIGRATIONSVERHINDERUNG

Um den Zielkonflikt zwischen Armutsreduktion und Migrationsverhinderung zu vermeiden, darf die EZA nicht zur Migrationsverhinderung eingesetzt werden. Denn überall dort, wo die Armut durch Entwicklungsprojekte vermindert wird, wo Frieden, bessere Institutionen und Versorgung mit öffentlichen Gütern wie Bildungs- und Gesundheitsdienstleistung sowie eine Verkehrsinfrastruktur geschaffen werden und ein höheres Einkommen für die lokale Bevölkerung generiert werden soll, wird die Auswanderung wahrscheinlich zunehmen. Es scheint nämlich, dass eine *erhöhte Migration ein typischer Nebeneffekt erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung* ist.

Der DEZA-Fokus auf die Armutsreduktion¹²⁵ bedeutet, dass das Einkommen der Länder und der Menschen, welche von den Entwicklungsprojekten und -programmen profitieren sollen, sich nahezu ausnahmslos auf dem aufsteigenden Ast des Buckels befinden.¹²⁶ Eine Entwicklungszusammenarbeit, die zum Anstieg der Einkommen beiträgt, fördert nach dem Modell des Migrations-Buckels indirekt, dass gewisse Familienmitglieder ihr Glück in der internationalen Migration suchen werden. Diese Auswandernden können wiederum die Entwicklungschancen ihres Herkunftslandes verbessern und einen Beitrag dazu leisten, dass das Land sich langfristig von einem Auswanderungs- in ein Einwanderungsland wandelt.

Migration muss also als eine Entwicklungsstrategie von Individuen verstanden werden, die ein besseres Leben für sich und ihre Familie suchen¹²⁷ und muss daher als ein Bestandteil eines grösseren volkswirtschaftlichen Prozesses analysiert werden.¹²⁸ Jene Akteure in der EZA, die Migration als Indikator für das Scheitern der

Migration als
individuelle
Lebensverbesserungs-
strategie

¹²⁴ DEZA Homepage:

http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/Entwicklungspolitik/Ziele_der_Schweizer_Entwicklungspolitik (besucht April 2012).

¹²⁵ „Das Engagement zugunsten der Armen und Benachteiligten und die ‚Linderung von Not und Armut in der Welt‘ ist gesetzliche Verpflichtung und oberstes Ziel der DEZA“. DEZA Homepage (besucht April 2012). http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/Entwicklungspolitik/Ziele_der_Schweizer_Entwicklungspolitik/Armutsreduktion

¹²⁶ de Haas (2006): 17.

¹²⁷ DFDI 2007: 10.

¹²⁸ Zum Ganzen, insbesondere unter dem Aspekt der Stadt-Land Migration, siehe Saunders (2010).

lokalen Entwicklung interpretieren, müssen umdenken. Für die Betroffenen selbst ist Migration häufig die mit Abstand erfolgversprechendste Strategie zur Verbesserung ihrer Situation. Wo Organisationen für EZA dies übersehen, zeigt sich, dass sie eine andere Konzeption vom guten Leben haben, als diejenigen, deren Leben sie zu verbessern suchen.¹²⁹

Selbst wenn die EZA tatsächlich die Auswanderungsbereitschaft reduzieren würde, so würde noch ein weiteres Argument gegen die Verknüpfung von EZA mit Massnahmen zur Migrationsverhinderung sprechen: Die Auswirkung von EZA auf die betroffenen Volkswirtschaften ist viel zu gering.

4.2 BEGRENZTE WIRKUNG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Summen, die über die DEZA und andere entwicklungspolitische Kanäle in ein Land fliessen, sind viel zu klein und die Projekte nicht langfristig genug angelegt, um kurz- und vor allem mittelfristig genügend Arbeitsplätze und damit für einen wesentlichen Teil der potenziellen Auswanderer/innen eine langfristige und attraktive Perspektive zu schaffen. Diese Einsicht über die Leistungsgrenzen der EZA teilt auch der Bundesrat.¹³⁰ Aus der Erkenntnis, dass erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung Auswanderung in der Tendenz stimuliert, darf daher nicht der Schluss gezogen werden, dass zur Verhinderung von Zuwanderung aus Drittstaaten die EZA gekürzt werden müsse. Denn selbst wo EZA zur wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt, sind die ökonomischen Rahmenbedingungen und nicht die EZA der entscheidende Faktor für den Beginn einer Phase starken wirtschaftlichen Wachstums.

Unrealistisch
hohe Erwartungen an die
Entwicklungszusammenarbeit

Hinzu kommt, dass die Wirkung einzelner Entwicklungsprojekte ausgesprochen schwer abzuschätzen ist. Martin Dahinden weist zum Beispiel darauf hin, dass der Bau einer Brücke sowohl den Zugang zu Märkten erleichtern und so die lokale Wirtschaft beleben, aber gerade so gut auch zur Abwanderung von Arbeitskräften führen kann.¹³¹

¹²⁹ Bakewell (2007): 28.

¹³⁰ Siehe auch Abschnitt 2.2. Bundesrat, *Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern*, vom 28. Mai 2003 (BBl 2003 4625), S. 4658, aufgrund von Perroulaz (2008), Abschnitt 17.

¹³¹ Rede von Martin Dahinden, Wirkungsorientierte Entwicklung und Zusammenarbeit – Notwendigkeit und Fortschritte, ZEW-Tagung, 13.9. 2011, Bern, S. 2. (besucht April 2012): http://www.zewo.ch/Dokumente/Infoveranstaltung_Wirkungsmessung/Martin_Dahinden_WirkenBewirken_130911.pdf

Wer die Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung politisch gestalten will, muss daher immer auch im Auge behalten, welchen Beitrag interne und internationale Migration zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann. Wenn internationale Migration einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann, dann ist es sinnvoll Migrations- und Entwicklungspolitik auch weiterhin zu koordinieren: Nicht indem Entwicklungspolitik dem Ziel der Migrationsverhinderung untergeordnet wird, sondern indem in der Migrationspolitik die Einsicht berücksichtigt, dass Migration einen Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann.

4.3 MIGRATION ALS FAKTOR FÜR ENTWICKLUNG

Die Auswanderung einer grossen Anzahl von Menschen hat Auswirkungen auf das Emigrationsland. Die Konsequenzen für das Herkunftsland sind jedoch umstritten. Zudem sind kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen der Auswanderung zu unterscheiden und von anderen äusseren Einflussfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung abzugrenzen. Dies macht kausale Erklärungen über die Auswirkungen der Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslandes schwierig.

Positive Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung

Viele Argumente über die Wirkung von Migration sind daher ideologisch angehaucht und beruhen entscheidend auf den verwendeten theoretischen Modellen.

Optimistische und pessimistische Einschätzungen über die Auswirkungen von Migration auf die Entwicklungschancen ärmerer Länder haben sich in der wissenschaftlichen Literatur zur Migration mehrmals abgelöst. Beide Perspektiven basieren auf guten (vor allem theoretischen) Argumenten.¹³²

Uneinigkeit in der Wissenschaft

4.3.1 DIE OPTIMISTISCHE BEURTEILUNG

Die aktuellen Vorschläge zur optimalen Nutzung der Migration für das Herkunftsland beziehen sich einerseits auf die Rücküberweisungen und andererseits auf die zirkuläre Migration in Form von saisonaler oder temporärer Migration.¹³³ Zudem können die Migranten/innen auch aus dem Ausland positive Auswirkungen auf ihr Herkunftsland haben.¹³⁴

Sichtweise der Optimisten

¹³² De Haas (2010): 1.

¹³³ Dayton-Johnson et al. (2007): 2.

¹³⁴ De Haas (2005): 5.

Für Entwicklungsoptimisten schafft die Migration einen *brain gain*, wenn gut ausgebildete Fachkräfte mit wertvoller internationaler Arbeitserfahrung, soliden Fremdsprachenkenntnissen, einem professionellen Netzwerk und Ersparnissen aus dem Arbeitseinkommen zurückkehren. Zudem überweisen Migranten/innen einen bedeutenden Teil ihres Einkommens in das Herkunftsland zurück. Die Summe dieser Rücküberweisungen stellen für gewisse Länder einen erheblichen Teil ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) dar: 24 Prozent in Nepal¹³⁵, 13 Prozent in Nicaragua¹³⁶, 8 Prozent in Armenien¹³⁷, 6 Prozent in Nigeria¹³⁸. Für die Türkei betragen die Rücküberweisungen nur noch 0.16 Prozent des BIP.¹³⁹ Zum Vergleich: die gesamte offizielle Entwicklungshilfe (ODA) für jedes dieser Länder war in 2009 geringer: Nepal erhielt 6 Prozent¹⁴⁰, Nicaragua 11 Prozent, Armenien 6 Prozent, Nigeria 1 Prozent und die Türkei 0.2 Prozent.

Neben den privaten, familieninternen Überweisungen, kann Migration auch renditeorientierte Finanzflüsse generieren. Einerseits tätigen Migranten/innen selbst finanzierte Investitionen in ihrem Herkunftsland, andererseits entstehen im Zielland durch Migranten/innen persönliche Kontakte ins Herkunftsland sowie entsprechende Orts- und Sprachkenntnisse, die Investoren/innen nutzen können.¹⁴¹

4.3.2 DIE PESSIMISTISCHE EINSCHÄTZUNG

In der akademischen Welt und in Nichtregierungsorganisationen finden sich jedoch auch skeptische Stimmen. Sie machen auf Risiken wie den Verlust der fähigsten Köpfe durch Auswanderung aufmerksam (*brain drain*). Diese Abwanderung der Hochqualifi-

Pessimismus
über
Auswirkungen

¹³⁵ Migration Policy Institute: <http://www.migrationinformation.org/datahub/remittances/Nepal.pdf> (besucht April 2012).

¹³⁶ Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen von 2010: World Bank, Migration and Remittances Factbook 2011, *Nicaragua*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Nicaragua.pdf> (besucht April 2012).

¹³⁷ Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen von 2010: World Bank, Migration and Remittances Factbook 2011, *Armenia*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Armenia.pdf> (besucht April 2012).

¹³⁸ Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen von 2010: World Bank, Migration and Remittances Factbook 2011, *Nigeria*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Nigeria.pdf> (besucht April 2012).

¹³⁹ Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen von 2010: World Bank, Migration and Remittances Factbook 2011, *Turkey*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Turkey.pdf> (besucht April 2012).

¹⁴⁰ Für diese Zahl und die folgenden: Eigene Berechnung aufgrund der Zahlen von World Bank, Migration and Remittances Factbook 2011 (siehe vorhergehende Fussnoten) und OECD ODA statistics, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE2A> (besucht April 2012).

¹⁴¹ De Haas (2010a): 4–6.

zierten aus Entwicklungsländern und ihre negativen Auswirkungen im Herkunftsland werden wohl übertrieben. Der *brain drain* dürfte in erster Linie ein Problem im Gesundheitswesen sein. Ernsthafte Probleme verursacht er sonst nur in besonders kleinen, isolierten (Insel)–Staaten.¹⁴² Es wurden auch Bedenken geäussert, dass Migration, insbesondere durch Rücküberweisungen, die bestehenden Einkommensunterschiede in den Herkunftsländern noch verstärken kann. Denn jene, die einen Teil des Lohns ihrer ausgewanderten Verwandtschaft erhalten, sind nicht die Ärmsten der Armen. Das Problem mit diesem Argument ist, dass die Alternative zu steigenden Einkommensunterschieden darin besteht, dass alle gleich arm bleiben.

Rücküberweisungen sind zweifellos sehr wichtig für viele Entwicklungsländer und oft weit grösser als die Beiträge der EZA. Ohne die Bedeutung dieser Finanzströme in Frage zu stellen, sind viele Entwicklungsexperten/innen dennoch skeptisch betreffend des langfristigen und nachhaltigen Entwicklungspotenzials der Rücküberweisungen. Zwar variiert die Verwendung von Rücküberweisungen nicht nur von Haushalt zu Haushalt stark, sondern weist auch starke Unterschiede nach Herkunftsregionen auf. Makroökonomische Probleme wie Aussenhandelsbilanzdefizite, Inflation und verminderte Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt können durch grosse und „unverdiente“ Finanzströme entstehen.¹⁴³ Entwicklungsfachpersonen sind zudem skeptisch gegenüber der verbreiteten Annahme, dass die Rücküberweisungen produktive Verwendung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung finden. Die Verwendung der Rücküberweisung für Konsumzwecke kann individuell sinnvoll sein und eine multiplizierende Wirkung haben.¹⁴⁴ Da diese Konsumgüter jedoch häufig importiert werden, können sie sich negativ auf die Aussenhandelsbilanz auswirken und fördern die Entwicklung der einheimischen Industrie kaum. Nebst der Befriedigung der Bedürfnisse des täglichen Bedarfs haben in der Verwendung der Rücküberweisungen aber auch Investitionen, besonders in die Ausbildung der Kinder, eine hohe Priorität, wie Untersuchungen sowohl der Asiatischen als auch der Interamerikanischen Entwicklungsbank zeigen.¹⁴⁵

Rücküberweisungen wichtiger als EZA

¹⁴² De Haas (2005): 5.

¹⁴³ De Haas (2010a): 6–11.

¹⁴⁴ Deshingkar/Grimm (2005): 43.

¹⁴⁵ Remittances: Make the most of them, unter http://www.globalfinancialeducation.org/documents/MFO%20Remittance_Content%20Note.pdf (besucht April 2012).

Die Gründe für Migrationsbewegungen sind sehr viel besser erforscht als die Auswirkungen der Migration auf die Herkunftsregion. Dies liegt an der Komplexität des Phänomens und der Schwierigkeit der Ableitung von allgemeingültigen Aussagen aus lokalen Forschungsergebnissen. Diese Schwierigkeiten entstehen aus den unzähligen Unterschieden zwischen verschiedenen Typen von Migrationsbewegungen (intern, international, (un)qualifiziert, Geschlecht der Migrierenden) sowie der kontextuellen Ausgangslage in den Herkunftsstaaten betreffend Wirtschafts- und Sicherheitslage und dem Bildungsniveau. Zudem bestehen kulturelle Geschlechterunterschiede sowie andere Emigrationstraditionen und bestehende Netzwerke, was sich auf den Migrationsweg und Destinationswahl der Migranten/innen auswirkt. Rücküberweisungen fallen verschieden hoch aus und die Empfänger/innen haben unterschiedliche Bildungsniveaus und Familienrollen. Daher werden die Gelder sehr unterschiedlich verwendet. Die Höhe sowie die Verwendung der Gelder beeinflussen wiederum das Entwicklungspotenzial der Rücküberweisungen. Entsprechend kann die Entwicklungswirkung nicht alleine an den absoluten Summen oder dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt beurteilt werden.

Auswirkungen
der Migration
auf Herkunfts-
land schwer zu
kennen

4.4 LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DER MIGRATION

Wenn EZA dazu beiträgt, dass zusätzliches Migrationspotenzial entsteht, verringert wirtschaftliche Entwicklung, zu der die EZA beitragen soll, Migration *auf lange Sicht*? Trägt sie zur Entstehung eines Migrationsbuckels bei, also zu einer Abnahme der Auswanderung nach einer gewissen Zeit? Beim Modell des Migrationsbuckels ist es wichtig zu verstehen, dass ein Rückgang der Auswanderung weder die einzige mögliche, noch die wahrscheinlichste Entwicklung ist. Eine Voraussetzung für den Migrationsbuckel ist ein tiefgreifender und nachhaltiger Strukturwandel. Dieser Wandel tritt keinesfalls zwingend ein und nimmt auch bei einer sehr dynamischen Entwicklung Jahrzehnte in Anspruch. Bei einer weniger dynamischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Herkunftsland und bei anhaltender Attraktivität anderer Länder ist eher ein Migrationsplateau als ein Migrationsbuckel zu erwarten.

Unterschiedli-
che Entwick-
lungen der
Migration

Schematisch ausgedrückt sind zwei entwicklungspolitische Hauptszenarien denkbar: Im weniger wünschbaren Fall, aus ethischen und sicherheitspolitischen Überlegungen,¹⁴⁶ werden die ärmsten und politisch schwachen Länder der Welt arm bleiben und nur wenige ihrer Einwohner/innen werden die hochriskante und teure Migration wagen. Im zweiten Fall nimmt das Durchschnittseinkommen in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu. Dieses Szenario gibt deren Einwohner/innen mit höherem Einkommen die Möglichkeit, zu emigrieren.¹⁴⁷ In diesem Fall, der mit der Verbesserung der Lebenschancen sehr vieler Menschen einhergeht, ist davon auszugehen, dass Migration zunimmt. In der langen Frist wird der Wohlstand sich allmählich dem OECD-Niveau angleichen und Migration findet zwischen allen Ländern gleichermassen statt – wie heute zwischen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten.

Zwei Haupt-
szenarien

EZA und eine entwicklungsfreundliche Aussen- und Handelspolitik mögen gut für die Entwicklung der ärmsten Länder der Welt sein. Aber sie werden die Auswanderung nicht verhindern, im Gegenteil: „Internationale Migration ist nicht das Resultat von mangelndem Wirtschaftswachstum und Entwicklung, sondern ist das Resultat von eben dieser wirtschaftlichen Entwicklung.“¹⁴⁸

Folge, nicht
Ursache von
Migration

¹⁴⁶ Man denke an die Piraterie vor der somalischen Küste.

¹⁴⁷ Olesen (2002): 158.

¹⁴⁸ Lucas (2005): 129.

5 ZUR STEUERUNGSWIRKUNG DER REPRESSION

Eine mögliche Antwort auf die mangelnde Tauglichkeit von EZA zur Verhinderung von Migration könnte eine Verstärkung der Repression sein. Es ist daher in der Folge zu prüfen, ob eine verstärkte Repression gegen Einwanderer/innen eine Strategie ist, welche Migration tatsächlich verhindert.

Repression als
Alternative zu
EZA?

Als repressive Massnahmen gegen Migration werden hier Massnahmen verstanden, die sich ohne das Einverständnis der betroffenen Migranten/innen gegen deren Anwesenheit im Einwanderungsland richten. Die repressiven Massnahmen können unterteilt werden in: (i) Hindernisse bei der Einreise, (ii) Barrieren und Einschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und (iii) Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung des erfolgten Wegweisungsentscheides. Diese Massnahmen treffen hauptsächlich irreguläre Migranten/innen und Personen aus dem Asylbereich. Da irreguläre Einreise und Einreise über das Asylsystem für Drittstaatsangehörige ohne besondere Qualifikationen die einzigen Möglichkeiten sind, in die Schweiz zu gelangen, rechtfertigt es sich im hier interessierenden Kontext auch, sich mit diesen Massnahmen enger auseinander zu setzen.

Drei Arten von
repressiven
Massnahmen

Die Massnahmen aller drei Gruppen werden etwa gleich intensiv praktiziert werden und von Politiker/innen wird gefordert, alle Massnahmen gleichermassen zu verstärken. Daher werden im Folgenden alle drei Gruppen besprochen. Dabei werden neben der Wirksamkeit und der Kosten der Massnahmen ihre Nebenefekte diskutiert. Erst damit ergibt sich ein vollständiges Bild und die Tauglichkeit für das Ziel der Verminderung von Migration kann abgeschätzt werden.

5.1 HINDERNISSE BEI DER EINREISE

Betreffend die praktischen Möglichkeiten zur Einreise in Industriestaaten sind in den letzten Jahren zwei gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Einerseits ist das Reisen deutlich einfacher geworden. Es stehen mehr und günstigere Transportangebote zur Verfügung. Selbst in der irregulären Migration¹⁴⁹ hatte dies eine Senkung der Kosten zur Folge. Trotz der künstlichen Verteuerung

Billiger aber
künstlich
verteuert

¹⁴⁹ Bei der irregulären Migration werden in der Regel hohe Zusatzkosten für Schlepper- und Fälscherdienste anfallen sowie lange Wartezeiten. Mehrere Fehlversuche müssen in Kauf genommen werden.

durch die Hürden der irregulären Migration wird auch diese Art der Migration für immer mehr Menschen bezahlbar. Die Amortisationsdauer für die Investitionen in die Migration sinkt laufend.¹⁵⁰ Andererseits versuchen die Industriestaaten, die ihre Grenzen den Gütern, Dienstleistungen und dem Kapital aus anderen Industriestaaten zunehmend öffnen, mit immer grösserer Anstrengung die unerwünschten Grenzübertritte zu verhindern.

Diese Grenzsicherung kann zunehmend als eine sich gegenseitig verstärkende Anstrengung zwischen den Behörden – an den Ausengrenzen Europas ist es inzwischen die gemeinsame Grenzschutzagentur Frontex – und den Migranten/innen und ihren Helfern verstanden werden, die versuchen Grenzschutzeinrichtungen zu umgehen und auszutricksen. Die Sicherung der Aussengrenze Europas hat dazu geführt, dass sich die Grenzübertritte vermehrt vom westlichen zum östlichen Mittelmeer verlagert haben. Während im Jahr 2005 an der marokkanisch-spanischen Grenze noch 2'544 Migranten/innen von der Nichtregierungsorganisation *Médecines Sans Frontières* wegen Gewaltverletzungen durch Grenzbeamte (Schussverletzungen, Schläge, Hundebisse etc.) behandelt werden mussten¹⁵¹, konzentrierte sich die irreguläre Migration und die damit zusammenhängenden Zwischenfälle heute vor allem auf die griechisch-türkische Grenze. Auch hat sich im Rahmen der Aufstände in Nordafrika und im Nahen Osten, besonders in Libyen und Tunesien gezeigt, dass die Kontrollierbarkeit der Mittelmeer-Grenze direkt vom Willen des jeweiligen Regimes abhängt, die Ausreise von Staatsangehörigen oder Transit-Migranten/innen zu unterdrücken. Durch das Wettrüsten an der Grenze ist ein Schwarzmarkt enormen Ausmasses entstanden, in den viele Mittel und kriminelle Energie zu investieren sich lohnt. Bereits vor sieben Jahren ging das BFM von einem Jahresumsatz der europäischen Schlepperbranche von 8 bis 13 Milliarden Franken aus, was mehr ist, als in demselben geographischen Raum auf dem Drogenmarkt erzielt wird.¹⁵²

Wettrüsten

Ähnlich wie im Kampf gegen den Drogenhandel treibt auch im Kampf gegen Einwanderung jede erfolgreiche Repressionsmassnahme unweigerlich den Wert krimineller Tätigkeit in die Höhe. Die Preise für Grenzschleusungen steigen.

Kriminalität
profitiert von
Repression

¹⁵⁰ Fiala et. al. (2011): 29.

¹⁵¹ Legrain (2007): 27.

¹⁵² Civelli/Curchod (2004): 8.

Neben der bestenfalls gemischten Bilanz für die Wirksamkeit der Grenzschutzmassnahmen ist darauf hinzuweisen, dass diese hohe finanzielle Kosten verursachen und einen hohen Tribut an Menschenleben fordern. 2005 ging die Zeitschrift *The Economist* davon aus, dass jährlich rund 2'000 Menschen beim Versuch nach Europa zu gelangen ertrinken.¹⁵³ Die Website *fortress europe* vermutet aufgrund von Presseberichten, dass in den 21 Jahren von 1981 bis 2009 14'797 Personen ums Leben gekommen sind beim Versuch nach Europa zu gelangen.¹⁵⁴ Es handelt sich dabei lediglich um die dokumentierten Fälle.¹⁵⁵

Repression
 fordert Men-
 schenleben

5.2 HINDERNISSE BEIM ZUGANG ZUM ARBEITSMARKT

In der Migrationsforschung besteht Einigkeit darüber, dass die Möglichkeit zu einer Erwerbstätigkeit der wichtigste Aspekt bei Migrationsentscheiden ist.¹⁵⁶ Unter den üblichen Abschreckungsmassnahmen gegen Asylsuchende (Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Abschiebung in sichere Drittstaaten, keine Unterstützung in Bargeld, Arbeitsverbot) ist das Arbeitsverbot während des Asylverfahrens die einzige Massnahme mit einem nachweisbar abschreckenden Effekt.¹⁵⁷ Für die Migrationspolitik ist es daher von entscheidender Bedeutung ob es ihr gelingt, Eingewanderte ohne Arbeitsbewilligung tatsächlich an der Ausübung einer Arbeit zu hindern. Für dieses Ziel haben sich in letzter Zeit eine Reihe neuer Faktoren ergeben, die den irregulären Zugang zum Arbeitsmarkt teils erleichtern, teils erschweren. Zu den Umständen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, gehört die Tendenz, Arbeiten, die traditionellerweise nicht im Rahmen der Erwerbsarbeit bewältigt wurden (z.B. Kinder- und Altenbetreuung, Hauswirtschaftsarbeit), zunehmend als bezahlte Dienstleistungen zu konsumieren. Dieser Arbeitsmarkt¹⁵⁸ ist besonders schwierig zu kontrollieren. Der Zugang zu diesem Arbeitsmarkt ist auch durch den Abbau von Grenzkontrollen und die Förderung des

Erwerbstätig-
 keit wichtig für
 Migrationsent-
 scheid

¹⁵³ Economist vom 6.10.2005 http://www.economist.com/node/4488653?story_id=4488653 (besucht April 2012).

¹⁵⁴ UNDOC (2011): 61.

¹⁵⁵ Einen hohen Tribut fordern auch Landgrenzen wie etwa diejenige zwischen den USA und Mexiko. Überschätzt wird in der Regel die Möglichkeit, die Grenzen technisch zu überwachen. Vorderhand sind die technischen Möglichkeiten noch weit davon entfernt, irreguläre Grenzübertritte wirksam verhindern zu können. Das US-amerikanische Home Security Departement hat Anfang 2011 angekündigt, das Projekt einer elektronisch gesicherten Grenze zwischen Mexiko und den USA abubrechen. Dies, nach dem das Projekt bereits Kosten von mehr als 1 Mrd. Dollars verursacht hatte, aber störungsanfällig war und nicht zur Senkung der irregulären Grenzübertritte beigetragen hatte: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/usa_lassen_ihren_grenzzaun_fallen_1.9107837.html (besucht April 2012).

¹⁵⁶ Efonayi-Mäder et al. (2010): 17.

¹⁵⁷ Thielemann (2006): S. 462.

¹⁵⁸ Efonayi-Mäder et al. (2010) : 8.

Tourismus aus Schwellenländern erleichtert worden. Kurzfristige Einreisen sind relativ unproblematisch möglich, wobei die Wiederausreise kaum überprüft werden kann.

Auch bereits vorhandene Netzwerke und von Eingewanderten betriebene Gewerbe dürften den Zugang zum Arbeitsmarkt für neue Immigranten/innen erleichtern. Schliesslich haben die Verschärfung des Asylgesetzes und insbesondere der Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende (das sog. Nothilfesystem, das nach dem Willen des Nationalrates neu auch auf Asylsuchende während des Verfahrens ausgedehnt werden soll) dazu geführt, dass mehr Asylsuchende untertauchen. Zudem wählen Menschen vermehrt den direkten Weg in die Illegalität, ohne je ein Asylgesuch zu stellen.¹⁵⁹ Das erschwert die Kontrolle des Arbeitsmarktes zusätzlich.

Mit dem Ziel, effektivere Instrumente gegen irreguläre Arbeit zu schaffen, erliess der Bund gleichzeitig mit der Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts ein Gesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA).¹⁶⁰ Auch wenn die Effekte des BGSA schwierig abzuschätzen sind, vermutet die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) einige Jahre nach Inkrafttreten, das BGSA habe zu einer Verschiebung von Grau- zu Schwarzarbeit geführt.¹⁶¹ Inspektoren sind bei der Kontrolle von Arbeitsplätzen in der Regel auf Hinweise angewiesen; sie führen kaum Präventivkontrollen durch.¹⁶² Da im Fall einer Kontrolle nicht nur die Arbeitgebenden sondern auch die Arbeitnehmenden mit Sanktionen (und mit der Wegweisung) belangt werden können, haben beide Parteien ein Interesse daran, den Inspektoren so viele Informationen wie möglich vorzuenthalten. Gewerkschaften haben (soweit der irreguläre Sektor betroffen ist) das Interesse an Inspektionen verloren, da sie damit rechnen müssen, dass dadurch Arbeitnehmende auffliegen, für deren Interessen sie sich einsetzen.

Durchgezogene
 Wirkung des
 BGSA

¹⁵⁹ Efonyai-Mäder et. al. (2010); 7.

¹⁶⁰ Seit der Einführung wurden jedes Jahr mehr Stellen für Inspektoren geschaffen und die Zahl der Kontrollen erhöht. Kontrolliert wurde vor allem im Gastgewerbe, im Personalverleih und im Baunebengewerbe (also gerade nicht im ebenfalls problematischen Bereich Pflege und Hauswirtschaft): Medienmitteilung des SECO vom 18. Mai 2005, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=26933> (besucht April 2012).

¹⁶¹ Grauarbeit ist Erwerbsarbeit, die zwar von Personen verrichtet wird, die keine Arbeitserlaubnis haben, die aber Sozialabgaben und Steuern bezahlen. Weil mit dem BGSA der Informationsaustausch zwischen Sozialversicherungs- und Migrationsbehörden erleichtert worden ist, steigt das Risiko von Grauarbeit, weshalb sie durch Schwarzarbeit ersetzt wird: Efonyai-Mäder et al. (2010): 8.

¹⁶² Medienmitteilung des SECO vom 18. Mai 2005.

Trotz neuer rechtlicher Instrumente ist die Kontrolle des Zugangs zum Arbeitsmarkt in der Tendenz schwieriger geworden. Die Wirkung von Kontrollen und Sanktionen ist besonders dort ausgesprochen begrenzt, wo die Arbeitgebenden Einzelhaushalte oder kleine Gewerbe sind, die oft selber von Migrierenden betrieben werden. Ohne Hinweise ist es schwierig sinnvolle Kontrollen durchzuführen.

Eine einfache Überschlagsrechnung veranschaulicht, wie limitiert die Kontrolle des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist. Eine sehr vorsichtige Schätzung würde die Zahl der irregulär in der Schweiz anwesenden Personen auf 100'000 festlegen.¹⁶³ Da diese Menschen nur Anspruch auf Nothilfe haben, bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wie sie über die Runden kommen. Entweder sie beziehen tatsächlich Nothilfe, oder sie gehen einer irregulären Erwerbstätigkeit nach.¹⁶⁴ Im Jahr 2010 haben rund 8'000 Personen während mindestens einem Teil des Jahres Nothilfe bezogen. Die gemäss der vorsichtigen Schätzung verbleibenden 92'000 Personen arbeiten grösstenteils irregulär. Zwar kann es sein, dass ein gewisser Teil eher von einem Unterstützernetzwerk profitiert, als selber zu arbeiten. Dennoch zeigt diese Überlegung, dass die Umgehung des Arbeitsverbots die Regel sein muss, währenddessen die Durchsetzung des Verbots und der Bezug von Nothilfe die Ausnahme ist.

5.3 DURCHSETZUNG DER WEGWEISUNG

Sichtbare und eingestandene Schwierigkeiten¹⁶⁵ bestehen im Vollzug von Wegweisungen. Sie greifen regelmässig massiv in die Menschenrechte ein (persönliche Freiheit, Recht auf Familienleben etc.), sind enorm teuer¹⁶⁶ und scheitern oft an praktischen Gegebenheiten. Dies mag an der fehlenden Kooperation der Herkunftsstaaten, dem erbitterten Widerstand der Betroffenen oder schlicht an den Kosten hängen, welche Rückschaffungen nur in Gruppen zulassen.

¹⁶³ Bereits im Jahr 2005, also noch vor dem Inkrafttreten von Personenfreizügigkeitsabkommen, Schengen und dem neuen Asylgesetz, die allesamt irregulären Aufenthalt begünstigen, schätzte eine Studie des GfM (Longchamp et al. 2005) die Untergrenze der in der Schweiz anwesenden Sans-Papiers auf 80'000–100'000: S. 3.

¹⁶⁴ Efiomayi-Mäder et al. (2010): 52.

¹⁶⁵ 24 heures du 2.7.2011 <http://www.24heures.ch/actu/suisse/simonetta-sommaruga-credibilite-politique-migratoire-jeu-2011-07-02> (besucht April 2012).

¹⁶⁶ Im Kanton Basel Landschaft kostet die Haft vor einer Ausschaffung durchschnittlich 31 000 Franken (BBI 2006 2632f.).

Letztlich kann praktisch jede Ausschaffung durch konsequent verweigerndes Verhalten vereitelt werden.¹⁶⁷ Es ist ein einzigartiges Merkmal des Asyl- und Ausländerrechtes, dass Zwangsmassnahmen zu ihrer Durchsetzung regelmässig am Widerstand der Betroffenen scheitern. In allen anderen Rechtsbereichen können Verfügungen gegen den Willen der Betroffenen in der Regel durchgesetzt werden. Verschärfungen dieser Zwangsmassnahmen finden ihre Grenzen am EU-Recht, das über die Schengen-Rückführungsrichtlinie direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Zwangsmassnahmen in der Schweiz hat, sowie am Widerstand der Herkunftsstaaten der Migranten/innen.¹⁶⁸ Seitens der Herkunftsstaaten wurde etwa vom wichtigen Herkunftsland Nigeria durchgesetzt, dass keine Ausschaffungen mit Ganzkörperperfesselungen mehr durchgeführt werden.¹⁶⁹ Dies erschwert die Ausschaffungen zusätzlich.

Widerstand
gegen
Rückführungen

Ganz abgesehen von den aussenpolitischen Schwierigkeiten, Verschärfungen durchzusetzen, haben Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung von Wegweisungen eine sehr begrenzte Wirkung. Der Anteil der abgelehnten und durch Zwangsrückführungen effektiv erledigten Asylfälle ist sehr gering und kann durch mehr Härte im Vollzug kaum noch erhöht werden. So hat etwa eine Untersuchung im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates¹⁷⁰ ergeben, dass Genf mit einer Rückführungsquote von 11 Prozent lediglich 7 Prozent der Rückgeführten zuvor inhaftierte, während Zürich, das 95 Prozent aller Rückgeführten inhaftierte, auch lediglich 13 Prozent, also bloss zusätzliche 2 Prozent aller Weggewiesenen tatsächlich ausschaffen kann.¹⁷¹ Die zusätzliche Härte hatte kaum zusätzliche Rückführungen zum Resultat.

Haft hat kaum
Wirkung auf
Quote der
Rückgeführten

Ähnliches gilt für eine Verlängerung der Haftdauer. Bei Abgewiesenen, die nicht innert kurzer Frist ausgeschafft werden können, sinken die Chancen, die Ausschaffung doch noch vollziehen zu

¹⁶⁷ Hugi Yar (2011): 5, Rz. 12.

¹⁶⁸ So musste die Schweiz 2010 die maximal Haftdauer von Durchsetzungs-, Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft von 24 auf 18 Monate reduzieren, weil dies dem Schengen-Abkommen entspricht (Hugi Yar (2011): 6, Rz. 14.) Möglicherweise wird sie ausserdem die Praxis einstellen müssen, irregulär-anwesende Personen neben der Massnahmenhaft noch mit Freiheitsentzug wegen irregulären Aufenthaltes zusätzlich zu sanktionieren. (Hugi Yar (2011): 7, Rz. 16.)

¹⁶⁹ Der Bund vom 17.6.2011 <http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Bund-plant-wieder-Ausschaffungsfluege--ohne-Ganzkoerperfesselung/story/17357758> (besucht April 2012).

¹⁷⁰ Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Schlussbericht, 15. März 2005, BBI 2006 2603ff., <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/2603.pdf> (besucht April 2012).

¹⁷¹ BBI 2006 2628.

können, rasch. Schon nach 4 Monaten Haft sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Ausschaffung auf unter 50 Prozent und bei 9 Monaten ist sie praktisch null.¹⁷²

Ein internationaler Vergleich zum Erfolg von repressiver Migrationspolitik (besonders bezüglich der Asylpolitik) zeigt, dass die Resultate im besten Fall gemischt sind und weit hinter der von der Politik gesetzten Zielen zurückbleiben. Repressive Massnahmen als Abschreckungsfaktoren sind nicht in der Lage, andere, wichtigere Faktoren zu überlagern und sie verlieren spätestens innerhalb eines Jahres jede nachweisbare Wirkung.¹⁷³ Mindestens soweit die Massnahmen zwischen den Empfängerstaaten koordiniert sind oder voneinander übernommen werden, werden die Vorteile im Wettbewerb um möglichst unattraktive Bedingungen für Migrierende relativ schnell ausgeglichen. Das führt dazu, dass die relative Attraktivität eines Ziellandes eher gefestigt als gesenkt wird.¹⁷⁴ Neben der mangelhaften Wirksamkeit hat die Repression auch zahlreiche und erhebliche unerwünschte Nebeneffekte.

Race to the
bottom

5.4 NEBENEFFEKTE DER REPRESSION

Die Repression erhöht die Kosten der Migration.¹⁷⁵ Migration setzt also ein höheres Einkommen voraus, was den Anstieg des oben beschriebenen Migrationsbuckels (Abbildung 1) etwas weiter nach rechts verschiebt. Das Migrationsergebnis ist zwar verschoben, aber nicht abgewendet. Solange die Unterschiede in den Perspektiven so gross bleiben, werden auch hohe Kosten in Kauf genommen, um das eigene Leben nachhaltig zu verbessern. Eine repressive Migrationspolitik kann mittelfristig also nicht verhindern, dass Migration stattfindet, hat aber eine Reihe sehr problematischer Nebeneffekte.

Repression =
Hohe Kosten
für Migran-
ten/innen

Dazu gehören nicht nur menschliche Dramen wie jene von Bootsflüchtlingen im Mittelmeer. Weitere Nebeneffekte der Repression sind die Verlagerung in die irreguläre Migration und die Krimina-

Keine
Trendwende

¹⁷² BBl 2006 2627. Dasselbe Phänomen kann auch betreffend Sozialhilfestopp beobachtet werden, der 2008 für alle abgewiesenen Asylsuchenden in Kraft getreten ist: Abgewiesene, bei denen die Abschreckung, die Nothilfezentren erzeugen sollen, nicht rasch eintritt, bleiben von den Bedingungen auch auf lange Sicht unbeeindruckt und lassen sich dadurch nicht vertreiben (Bollinger/Féraud (2010): 20f.)

¹⁷³ Thielemann (2006): 467.

¹⁷⁴ Thielemann (2006): 472.

¹⁷⁵ Straubhaar (2007): 1.

lisierung der Einwanderung, die Professionalisierung des Menschenschmuggels, die neue Finanzierungsmöglichkeit für die organisierte Kriminalität sowie zunehmende Risiken und Kosten für die Migranten/innen.¹⁷⁶ Die Leidtragenden dieser Entwicklung sind in der Regel jene Migranten/innen, denen die wenigsten Mittel zur Verfügung stehen.¹⁷⁷ Das UNO-Büro für Drogen und Kriminalität (UNDOC) geht für die Route von Westafrika nach Europa davon aus, dass verstärkte Grenzsicherheit dazu geführt habe, dass Migration zum Anziehungspunkt für Organisierte Kriminalität geworden ist.¹⁷⁸

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine sehr restriktive Migrationspolitik und physische Barrieren eine Wirkung auf Ort, Zeitpunkt und Ausmass der Zuwanderung hat. Sie bewirkt als unerwünschter Nebeneffekt aber auch, dass eine Rückkehr oder zirkuläre Migration nahezu verunmöglicht wird, so dass unter Umständen Menschen irregulär im Zielland verbleiben, die eigentlich zurück reisen wollen. Weil der ursprüngliche Grenzübertritt so riskant und kostspielig war, kommt eine Ausreise aber nicht mehr in Frage, ehe nicht wenigstens alle Schulden abbezahlt und die eigenen Ausgaben zurück verdient wurden.¹⁷⁹ Eine restriktive Migrationspolitik verhindert also immer auch freiwillige Rückreisen.

Eine weitere wichtige Nebenwirkung kommt hinzu: Soweit Migration ein positives Entwicklungspotenzial für das Herkunftsland hat, verringert sich der Nutzen der Migration, wenn sie irregulär stattfinden muss. Migranten/innen können durch reguläre Arbeit mehr verdienen und haben die Zusatzkosten (gefälschte Dokumente, Schlepper, Bestechungssummen etc.), die langen Wartezeiten und die Zwangsmassnahmen, die mit irregulärer Migration verbunden sind, nicht zu tragen. Zudem verbessert sich ihre eigene Lebensqualität massgeblich, wenn die ständige Angst vor Entdeckung durch die Behörden wegfällt. Wenn Migration eine positive Auswirkung auf den Herkunftsstaat hat, erhöht sich diese Wirkung durch die Eröffnung legaler Migrationswege.

Legale
 Migration hat
 mehr Potenzial

¹⁷⁶ De Haas (2006): 11.

¹⁷⁷ Civelli/Curchod (2004): 5.

¹⁷⁸ UNDOC (2011): 63. Eine Schweizer Studie des BfM geht davon aus, dass der Markt für Schlepper-Dienstleistungen inzwischen das grösste Marktvolumen in der organisierten Kriminalität erreicht hat und entsprechende Investitionen generieren wird : Civelli/Curchod (2004).

¹⁷⁹ De Haas (2006): 11.

6 FAZIT

Eine umfassende OECD-Studie hat bereits 2007 festgestellt: *„Die These, dass mehr Entwicklungszusammenarbeit die Zuwanderung verringern würde, ist äussert fraglich. Es gibt wenig empirische Anhaltspunkte dafür, dass eine Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums¹⁸⁰ und sinkende Armut den Anreiz zur Auswanderung mindern würde wie oft von Politikern behauptet wird. Im Gegenteil. In vielen Fällen hat steigendes Einkommen die Auswanderung noch beflügelt, zumindest kurz- bis mittelfristig.“¹⁸¹*

Im vorliegenden Diskussionspapier wurde anhand wissenschaftlicher Studien und der für die Schweiz relevanten Länderbeispiele Türkei und Nigeria gezeigt, dass einsetzendes Wirtschaftswachstum zumeist dazu führt, dass für zahlreiche Menschen die Finanzierung der Migration überhaupt erst ermöglicht wird, was die Auswanderung stimulieren kann (Migrationsbuckel in Abb. 1). So positiv sich Entwicklungszusammenarbeit auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern auswirken mag, sie wird die Auswanderung aus den ärmsten Ländern eher beschleunigen als bremsen. Das Diskussionspapier zeigt aber, dass im schweizerischen politischen Diskurs über „Migrationssteuerung“ und Entwicklungszusammenarbeit die Idee noch weit verbreitet ist, dass Migration mit Entwicklungszusammenarbeit gebremst werden könne. Der Diskurs ist geprägt von der Hoffnung, das „Problem“ Migration mit der einen oder anderen Kombination aus Entwicklungszusammenarbeit und Repression „lösen“ zu können. Der Befund des Migrationsbuckels spielt in der politischen Debatte keine Rolle obwohl seine Anerkennung die Beurteilung des Massnahmenbündels verändern würde.

Gleichzeitig werden zu grosse Hoffnungen in repressive Massnahmen zur allmählichen Überwindung der Migration gesetzt. Diese Erwartungen sind vor dem Hintergrund dessen, was über die Wirksamkeit repressiver Massnahmen gegen Migration bisher bekannt ist, nicht gerechtfertigt. Trotz erheblicher Verschärfungen und der damit verbundenen massiven Nebenwirkungen konnten repressive Massnahmen keine Verminderung des Migrationsdrucks herbeiführen und haben teilweise sogar kontrapro-

¹⁸⁰ Wirtschaftliche Entwicklung wird dabei als die Steigerung des Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts verstanden. Dies ist die weit verbreitete Definition von wirtschaftlicher Entwicklung. Zunehmend rücken aber auch Verteilungsfragen sowie nicht monetäre Dimensionen von Entwicklung ins Blickfeld, wobei viele dieser Indikatoren mit dem Pro-Kopf-Einkommen korrelieren.

¹⁸¹ Dayton-Johnson et al. (2007): 1.

duktiv gewirkt. Repressive Massnahmen um die Migrationssteuerung zu verbessern können kaum ausgemacht werden. Im besten Fall verlagert Repression die Migrationsbewegungen geographisch oder zeitlich.

Die Zunahme der Auswanderung aus Staaten mit steigenden Einkommen ist kein kurzfristiges Phänomen. Wie das Diskussionspapier zeigt, entsteht nur in einem Szenario mit dynamischer wirtschaftlicher und politischer Entwicklung ein echter Migrationsbuckel. Ein Auswanderungsland kann sich dann in einigen Jahrzehnten zu einer attraktiven Zieldestination für Migranten/innen entwickeln. Nicht jeder Strukturwandel nimmt automatisch diesen Verlauf. Häufig sind Migrationsplateaus zu beobachten – eine ungebrochen starke Auswanderung während Jahrzehnten.

Migration leistet bereits heute einen Beitrag zur Verringerung der weltweiten Armut und der ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Ländern. Sofern insbesondere ärmere Entwicklungsländer in Zukunft einen wirtschaftlichen Aufschwung erleben, ist mit einer Zunahme der Migration insgesamt zu rechnen sowie mit einem anhaltenden oder sogar zunehmenden Migrationsdruck aus Drittstaaten auf den attraktiven Standort Schweiz. Wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit wird diese Entwicklung eher beschleunigen als bremsen.

Entsprechend dieser Erkenntnisse sollte die Schweiz ihre Migrationsaussenpolitik und die Vergabekriterien für die Entwicklungszusammenarbeit festlegen:

- Das Szenario einer weiteren Zunahme der Migration sollte akzeptiert werden und die Grundlage für die Schweizer Migrationsaussenpolitik bilden.
- Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sollte sich auf ihr eigentliches Ziel – die Armutsverminderung – konzentrieren. Mit der Ausrichtung auf das Ziel der Migrationsverminderung und der damit verbundenen Auswahl von Ländern und Projekten nach zweckfremden Kriterien, riskiert sie ihre Wirksamkeit.
- Die positiven Auswirkungen der Migration auf das Herkunftsland können durch die Eröffnung von regulären Migrationswegen und Unterstützung durch die Entwicklungszusammenarbeit erhöht, menschliche Tragödien verhindert und die Kosten der Repression vermindert werden.

- Politische Strategien, die sich systematisch gegen die Interessen der Migranten/innen richten, können auch mit massiver Repression nicht nachhaltig umgesetzt werden. Migration liegt in der Regel derart stark im Interesse der Migrierenden, dass sie allenfalls gesteuert, nicht aber verhindert werden kann. Mit Repression eine Abnahme der Zuwanderung zu erzwingen, ist daher eine problematische Notlösung, die ausschliesslich kurzfristig wirken kann.
- Wenn Entwicklungszusammenarbeit und Migration miteinander in Verbindung gebracht werden, dann sollte die EZA die Autonomie von in Armut lebenden Menschen erhöhen. Autonomie bedeutet auch Mobilität. Migration ist daher ein Indikator für eine gelungene Entwicklung, nicht Ausdruck des Scheiterns.

LITERATURVERZEICHNIS

WISSENSCHAFTLICHE LITERATUR

Manolo ABELLA (1999), *Migration, transition and development*, In: International Migration, Development and Integration: Towards a Comprehensive Approach, Ministry for Foreign Affairs, Sweden.

Jérôme AUDRAN (2008), *Steuerung der Migrationsströme : Überlegungen zur französischen Politik des „codéveloppement“* In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27(2).

Oliver BAKEWELL (2007), *Keeping them in their Place: The Ambivalent Relationship Between Development and Migration in Africa*, International Migration Institute (IMI), Oxford Working Paper 8. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.afrique-europe-interact.net/files/engl._migration_and_development_-_ob.pdf

Christian BOLLINGER / Marius FÉRAUD (2010), *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende, Schlussbericht*, Büro Vatter im Auftrag des EJPD. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ber-langzeitbezug-nothilfe-d.pdf

Lothar BROCK (2000), *Kriege in der Weltgesellschaft – unter Bedingungen der Globalisierung* In: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Globalisierung und nationale Souveränität. Festschrift für Wilfried Röhrich*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Jgnaz CIVELLI / Christoph CURCHOD (2004), *Illegale Migration: Für 60'000 Franken gibt es eine Garantieschleusung*, BFM Focus. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/forschung/illegale_migrationpublic.pdf

Paul COLLIER (1999), *On the economic consequences of civil war*, Oxford Economic Papers 51(1): 168–183.

Wayne A. CORNELIUS / Philip MARTIN / James F. HOLLIFIELD (1994), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press. (2004: 2nd Edition)

Gianni D'AMATO (2008) *Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz* In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Migration und Entwicklung: Eine Zweckallianz* 27(2): 177–196. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://sjep.revues.org/340>

Jeff DAYTON-JOHNSON / Louka KATSELI (2007), *Die Lösung des Migrationsproblems besteht nicht nur in mehr Entwicklungshilfe*, OECD Entwicklungszentrum. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.oecd.org/dataoecd/53/52/39653544.pdf>

Hein DE HAAS (2010a), *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, International Migration Review 44: 227–264. Vor Druck Version verfügbar auf (14.4.2012): <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202010%20-%20IMR%20-%20Migration%20and%20development%20theory.pdf>

Hein DE HAAS (2010b), *Migration transitions : a theoretical and empirical inquiry into the developpement drivers of international migration*, DEMIG Project Paper 1. Verfügbar auf (14.4.2012): <http://www.heindehaas.com/Publications/Hein%20de%20Haas%20-%20Migration%20transitions%20-%20WP%2024.pdf>

Hein DE HAAS (2006), *Turning the tide ? Why ,development instead of migration' policies are bound to fail*, publiziert 2007 als *Turning the tide? Why development will not stop migration*, Development and Change 38(5): 819–840. Verfügbar auf (14.4.2012) : <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202006%20-%20IMI%20WP2%20-%20Development%20Instead%20of%20Migration.pdf>

Hein DE HAAS (2005), *Migration, remittances and development: myths and facts*, Global Migration Perspectives research papers series 30, Genf: Global Commission on International Migration. Verfügbar unter (14.4.2012): [http://www.heindehaas.com/Publications/De%20Haas%202005%20\(GCIM%2030\)%20International%20Migration,%20Remittances%20and%20Development.pdf](http://www.heindehaas.com/Publications/De%20Haas%202005%20(GCIM%2030)%20International%20Migration,%20Remittances%20and%20Development.pdf)

Priya DSHINGKAR / Sven GRIMM (2005), *Internal Migration and Development: A Global Perspective*, International Organization for Migration, Geneva.

Christian DUSTMAN (2001), *Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration*, IZA Discussion Paper 264. Verfügbar unter (19.4.2012): http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=267196

- Denise EFIONAYI-MÄDER / Siliva SCHÖNENBERGER / Ilka STEINER (2010), *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz, Entwicklungen 2000–2010*, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen. Verfügbar unter (14.4.2012): http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/mat_sanspap_d.pdf.
- Riccardo FAINI / Jaime DE MELO / Klaus F. ZIMMERMANN, *Migration: The Controversies and the Evidence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Doris FIALA et al. (2011), Runder Tisch Migration. Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030. Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen. Verfügbar unter (17.4.2012): http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/themen/Migrationspolitik_2030.pdf.
- Peter A. FISCHER / Thomas STRAUBHAAR (1996), *Is migration into EU-countries demand based?* In: Dan Corry (Hrsg.), *Economics and European Union Migrations Policy*, London: Institute for Public Policy Research.
- Thomas HUGI YAR (2011), *Das Urteil El Dridi, die EU-Rückführungsrichtlinie und der Schengen-Besitzstand*, Jusletter 11. Juli 2011.
- Ahmet İÇDUYGU / Deniz SERT (2009), *Focus Migration : Länderprofil Türkei*, herausgegeben von der Deutschen Bundeszentrale für politische Bildung. Verfügbar unter (14.4.2012): http://www.focus-migration.de/Tuerkei_Update_04_2.6026.0.html
- Jörg KÜNZLI (2009), *Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1: 47ff.
- Philippe LEGRAIN (2007), *Immigrants, your country needs them*, Lond: Little Brown London.
- Robert LUCAS (2005), *International migration to the high-income countries: Some consequences for economic development in the sending countries*, Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe, Washington D.C.: World Bank.
- Claude LONGCHAMP et. al. (2005), *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*, GfS, Bern. Verfügbar unter (20.4.2012): <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformati onen/forschung/studie-sans-papiers-d.pdf>

- Julia MAISENBACHER / Rachel STUCKY (2011), *Die Migrationspartnerschaften zwischen der Schweiz und Serbien/Bosnien-Herzegowina, Bericht an die Verwaltung*, Politikwissenschaftliches Seminar der Universität Luzern. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.unilu.ch/files/schweiz-migrationsbericht-final-final.pdf>
- Philip L. MARTIN and J. Edward TAYLOR (1996), *The anatomy of a migration hump* In: J. Edward Taylor (Hrsg.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*: 43–62. Paris: OECD, Development Centre.
- Alessandro MONSUTTI (2008), *Migration und Entwicklung: eine Debatte zwischen Zwist und Annäherung*, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Migration und Entwicklung: Eine Zweckallianz 27(2): 25–46. Verfügbar unter (14.4.2012) <http://sjep.revues.org/340>
- Daniel MÜLLER-JENTSCH (Hrsg.) (2008), *Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*, Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Henrik OLESEN (2002), *Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective*, In: Nicholas Van Hear / Ninna Nyberg Sørensen (Hrsg.), *The Migration-Development Nexus*, Gemeinsame Publikation der Vereinten Nationen und der Internationalen Migrationsorganisation (IOM).
- Henrik OLESEN (1995), *Migration into the 21st Century*, IGC, Geneva.
- Marion PANIZZON (2010), *Art. 100*, in: Martina Caroni / Thomas Gächter / Daniela Thurnherr (Hrsg.), *Stämpfli's Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Bern: Stämpfli.
- Gérard PERROULAZ (2008), *Migration und Entwicklung : Zögern der Schweizer Politik*, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band Nr. 27 (2008), Genf: The Graduate Institute.
- Etienne PIGUET (2006), *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffneter Grenzen*, Bern: Haupt.
- Doug SAUNDERS (2010), *Arrival City, How the largest Migration in History is reshaping our World*, London: William Heinemann.
- Peter STALKER (2002), *Migration Trends and Migration Policy in Europe*, In: Nicholas Van Hear / Ninna Nyberg Sørensen (Hrsg.), *The Migration-Development Nexus*, Gemeinsame Publikation der Vereinten Nationen und der Internationalen Migrationsorganisation (IOM).

Thomas STRAUBHAAR (2007), *Illegale Migration: Eine ökonomische Perspektive, Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration* 3, Reihe für Politische Essays. Verfügbar unter (14.4.2012):

http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Dossier/Zuwanderung_in_Deutschland/Straubhaar-illegale-Migration.pdf

Eiko THIELEMANN (2006), *The Effectiveness of Governments' Attempt to Control unwanted Migration*, In: Craig A. Parsons / Timothy M. Smeeding (Hrsg.) (2006), *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

MATERIALIEN DER VERWALTUNG UND DES PARLAMENTS

Bundesamt für Migration (2012), *Asylstatistik 2011*, Bern–Wabern. Verfügbar unter (17.4.2012):

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-d.pdf>

Bundesamt für Migration (2011), *Asylstatistik 2010*, Bern–Wabern. Verfügbar unter (17.4.2012):

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2010/stat-jahr-2010-kommentar-d.pdf>

Bundesamt für Migration (2010): *Migrationsbericht 2010*, Bern–Wabern. Verfügbar unter (20.4.2012):

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/migration/migrationsbericht-2010-d.pdf>

Bundesamt für Migration, *Rückkehrhilfe* und *Strukturhilfe*. Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/rueckkehr/rueckkehrfoerderung.html>

Bundesamt für Polizei (2009), *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008*, Bern.

EDA (2012), *Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016*, Bern. Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=43424>

EDA, *Migrationspartnerschaften* und *Schutz in den Herkunftsregionen*. Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr.html>

DEZA/SECO (2011), *Jahresbericht 2010: Internationale Zusammenarbeit*, Bern. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Publikationen/Jahresberichte>

SECO, *Entwicklungspolitische Themen*. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/00960/00990/index.html?lang=de>

SECO (2005), Medienmitteilung vom 18. Mai 2005. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=26933>

Bundesblatt 2006, *Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Schlussbericht*, 15. März 2005, BBl 2006 2603ff., Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/2603.pdf>

ONLINE RESSOURCEN

Andy Sumner (2010), *It's time to focus on poor people – not on poor countries*, The Guardian – Poverty Matters Blog, 27.12.2010. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/dec/27/middle-income-countries-bottom-billion>

Der Bund, Bund plant wieder Ausschaffungsflüge – ohne Ganzkörperfesselung, 17.6.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=26933>

Bundesamt für Statistik, *Migration und Integration*. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/dos/la_population_etrangere.html

CIA The World Factbook. Verfügbar unter (14.4.2012):
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

CVP Schweiz, Communiqué vom 19.2.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.cvp.ch/medien/communiqués/communiqué/archive/2011/february/article/finanzierungsluecke-im-verkehr-muss-geschlossen-werden/?tx_ttnews%5Bday%5D=19&cHash=4de4c9e52d2c202a771c9e944d3f4e96

Martin Dahinden, Referat vom 13.9.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.zewo.ch/Dokumente/Infoveranstaltung_Wirkungsmessung/Martin_Dahinden_WirkenBewirken_130911.pdf

Department for International Development (2007), *Moving out of poverty – making migration work better for poor people*. Verfügbar unter (14.4.2012) :
http://www.migrationdrc.org/publications/other_publications/Moving_Out_of_Poverty.pdf

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), *Schwerpunkte*. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.deza.admin.ch/de/Home/Aktivitaeten/Entwicklungszusammenarbeit_im_Sueden/Schwerpunkte

The Economist, Decapitating the snakeheads, 6.10.2012. Verfügbar unter (14.4.2012)
http://www.economist.com/node/4488653?story_id=4488653

FDP Schweiz (2010) Medienmitteilung. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.fdp.ch/kommunikation/26-mediemitteilungen/448-einwanderung-geschickt-steuern-aus-liebe-zur-schweiz.html>

FDP Schweiz (2011) Medienmitteilung. Verfügbar unter (2.5.2012):
http://www.fdp.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=605&lang=de

International Organisation for Migration (IOM) (2009), *Migration in Nigeria: A Country Profile 2009*. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://publications.iom.int/bookstore/free/Nigeria_Profile_2009.pdf

International Organisation for Migration (IOM) (2008), *Migration in Turkey : A Country Profile*. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.turkey.iom.int/documents/migration_profile_turkey.pdf?entryId=10260

International Organisation for Migration (IOM) (2010), World Migration Report, Genf.

International Organisation for Migration (IOM) (2010) World Migration Report. Verfügbar unter (14.4.2012)
http://www.publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf

Kompetenzzentrum SWISSINT (2010), *Peace Support Factsheet*. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/factsheet.html>

Migration Policy Institute. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.migrationinformation.org/datahub/remittances.cfm>

Migration Information Source. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://www.migrationinformation.org>

NZZ am Sonntag, USA lassen ihren Grenzzaun fallen, 16.1.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/usa_lassen_ihren_grenzzaun_fallen_1.9107837.html

NZZ am Sonntag, Asylchef geht gegen kriminelle Nigerianer vor, 11.4.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/asylchef_geht_gegen_kriminelle_nigerianer_vor_1.5416841.html

NZZ am Sonntag, Fialas Plädoyer für mehr Entwicklungshilfe 27.2.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.fiala.ch/pdf/Fialas_Plaedoyer_fuer_mehr_Entwicklungshilfe.pdf

NZZ Online, *Ausschaffungshaft wird doch verkürzt* 8.6.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/ausschaffungshaft_wird_doch_verkuerzt_1.5990265.html

OECD (2007), *Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries*, OECD Publishing. Verfügbar unter (14.4.2012):
http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_34968855_39640054_1_1_1_1,00.html

Çağlar ÖZDEN et al. (2011), „*Where on earth is everybody? The evolution of global bilateral migration: 1960–2000*“. Verfügbar unter (14.4.2012):
<http://voxeu.org/index.php?q=node/6833>

Puls-Umfrage 2011. http://www.beobachter.ch/dossiers/umfrage-puls-2011/artikel/immigration_zwei-drittel-wollen-die-zuwanderung-bremsen/

SP Schweiz (2007) Thesenpapier zu aktuellen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.sp-ps.ch/rolandparoz/Medien/Medienkonferenzen/2007/SP-Thesen-zur-Entwicklungszusammenarbeit>

SP Schweiz (2012), *Für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik*, Entwurf der Geschäftsleitung. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://sp-ps.ch/ger/Partei/Organisation/SP-MigrantInnen/Positionspapier>

SVP Schweiz (2011), Parteiprogramm 2011–2015. Verfügbar unter (20.04.2012): <http://www.svp.ch/display.cfm/id/101396>

SVP Schweiz (2008), *Freiheit und Eigenverantwortung statt Abhängigkeit und Korruption, Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei zur Entwicklungshilfe*. Verfügbar unter (17.4.2012): http://www.svp.ch/display.cfm/id/100797/disp_type/display/filename/Entwicklungshilfe-Papier.pdf

United Nations (1998), *Recommendations on Statistics of International Migration*. Revision 1. Statistical Papers Series M, No. 58. Verfügbar unter (14.4.2012) UN 1998: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC) (2011), *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union*. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/the-role-of-organized-crime-in-the-smuggling-of-migrants-from-west-africa-to-the-european-union.html>

United Nations Development Programme, *Human Development*. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://hdr.undp.org/en/humandev/>

United Nations Development Programme, *International Human Development Indicators*, Turkey. Verfügbar unter (14.4.2012): <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/TUR.html>

UNHCR 2009, Statistical Yearbook 2009: Country Data Sheets 2010, Verfügbar unter (14.4.2012): <http://www.unhcr.org/4ce532ff9.html>

World Bank (2002), *Globalization, Growth and Poverty: building an inclusive world economy*, Washington D.C. Verfügbar auf (19.4.2012):

<http://go.worldbank.org/K300RCMF10>

World Bank, Migration and Remittances Factbook. Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21352016~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

World Bank Data, Turkey– Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://data.worldbank.org/country/turkey>

ZEIT Online „Wir sind sehr widersprüchlich“, 27.1.2012. Verfügbar unter (14.4.2012): [http://www.zeit.de/2012/05/CH-](http://www.zeit.de/2012/05/CH-Sommaruga/komplettansicht)

[Sommaruga/komplettansicht](http://www.zeit.de/2012/05/CH-Sommaruga/komplettansicht)

24 heures, Simonetta Sommaruga : « La crédibilité de notre politique migratoire est en jeu » 2.7.2011. Verfügbar unter (14.4.2012):

<http://www.24heures.ch/actu/suisse/simonetta-sommaruga-credibilite-politique-migratoire-jeu-2011-07-02>