

Die Schnittstellen der Entwicklungszusammenarbeit und der Migrationspolitik

Fragmente aus einer neuen Debatte

Entwicklungszusammenarbeit und Migration sind scheinbar getrennte Politikfelder, die unterschiedlich organisiert, bearbeitet und begründet werden. Bereits in den 1980er-Jahren gab es jedoch erste volkswirtschaftlich motivierte Überlegungen zur Verknüpfung der beiden Bereiche, ganz nach dem Leitsatz: je mehr in die Entwicklungszusammenarbeit investiert wird, desto weniger Migrantinnen und Migranten werden zu uns in die Schweiz kommen. In den letzten Jahren haben sich die Schnittstellen verdichtet. Nicht nur die behördliche Zusammenarbeit wird intensiviert, auch auf konzeptueller Ebene hat man sich Gedanken gemacht. Dass Migration als Potenzial für Entwicklung zunehmend in entwicklungspolitische Diskussionen Eingang findet, wirft mehrere Fragen auf. Bis vor kurzem galt Migration noch als Phänomen, das die Entwicklung in den Entwicklungs- und Auswanderungsländern blockierte, weil sie dort zu einem Verlust von Humankapital führten. Dies vor allem, weil es meist junge und besser ausgebildete Menschen sind, die in diesen Ländern in internationalem Rahmen auswandern. Mittlerweile setzt die internationale Gemeinschaft offenbar auf den Beitrag der internationalen Migration zur wirtschaftlichen Entwicklung. Ist dieser Wandel bloss eine Verschiebung von einer nationalen zu einer globalen Perspektive? Ist er bloss Ausdruck des Diktats der Wirtschaft, die von der Flexibilität der mobilen Arbeitskräfte profitiert? Oder geht es hier auch um die Neudefinition von nationalstaatlich definierten Politikfeldern, Akteuren und Ressourcen?¹

Mit Migration und internationaler Zusammenarbeit werden zwei Konzepte verknüpft, die sich in ihren Zielsetzungen immer wieder konkurrenzieren, die in unterschiedlichen politischen Zusammenhängen bemüht werden und deren Legitimationsreservoirs aus doch recht unterschiedlichen Bausteinen bestehen. Dies nicht zuletzt wegen ihrer innenpolitischen Position und der rechtlichen Rahmenbedingungen. Trotzdem kommt man sich heute näher, nicht zuletzt deshalb, weil

Annemarie Sancar

Dr. phil., Sozialanthropologin, Genderexpertin in Fragen der Migration und Entwicklungszusammenarbeit, Mitglied des Ausschusses Grünes Bündnis der Stadt Bern.

unterschiedlichen Bausteinen bestehen. Dies nicht zuletzt wegen ihrer innenpolitischen Position und der rechtlichen Rahmenbedingungen. Trotzdem kommt man sich heute näher, nicht zuletzt deshalb, weil

in beiden Bereichen das Internationale und die Aussenpolitik, die Nord-Süd-Problematik und das grosse Gefälle zwischen Arm und Reich relevant sind. Bis jetzt hatte man je andere Gesetze und – ein besonders wichtiger Unterschied – im Migrationsbereich investiert der Staat (und die privaten Hilfswerke) in der Schweiz, während in der internationalen Zusammenarbeit das Geld mehrheitlich im Süden umgesetzt wird.

Auch in der Definition ergeben sich markante Unterschiede. Migrationspolitik reagiert auf die Einwanderung von Menschen, sie ist eine Form des Umgangs mit nationalstaatlicher Irritation, die durch das Überschreiten der Landesgrenzen verursacht wird. In diesem Sinne ist sie in erster Linie ein Steuerungsinstrument. Steuerungsmerkmale sind die Menge, die Herkunft und – entscheidend – die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Werden neue Vorgaben gesetzt, steigt der Legitimationsdruck, die Rede über die Tradition der humanitären Schweiz gewinnt an Wert. Gewisse Steuerungsentscheide bewirken pointiertes politisches Handeln von Seiten der Parteien und der Zivilgesellschaft. Dabei geht es immer um die Grenzen zwischen Zulassung, Nicht-Zulassung und Ausweisung.

Die aktuelle Debatte über Jugendgewalt ist ein Beispiel dafür, wie um diese Grenze gestritten wird. Gefordert wird dabei die Ausweisung strafrechtlich verurteilter Jugendlicher ohne Schweizer Pass, die wegen ihrer Minderjährigkeit nicht ausgeschafft werden können. Mit Berufung auf die Menschenrechte soll eine ›Sippenhaft‹, nämlich die Ausweisung der ganzen Familie, möglich sein. Im Gegensatz zu dieser von rechtskonservativen Kräften unterstützten Haltung, die Migration als Entwicklung blockierendes Moment versteht, investieren linke Kräfte in eine Politik der Rechtsgleichheit und Gleichberechtigung, indem sie zum Beispiel die konsequente Anwendung des gültigen Strafrechts verlangen.

Der ›Nutzen‹ der Migration

Die Ursachen der Migration sind ebenso unterschiedlich wie ihre Formen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist sie von sehr unterschiedlichem Nutzen, was der Diskussion die eigentliche Dynamik verleiht. Vor dem Hintergrund der globalisierten Wirtschafts-, Politik- und Kommunikationssysteme ist Migration ein Strukturelement der Entwicklung, das diese – je nach Kontext – sowohl fördern als auch hemmen kann. Migration ist entwicklungsrelevant. Die Migrantinnen und Migranten transportieren dieses Potenzial, das einerseits von der Wirtschaft ausgeschöpft wird, andererseits politische und soziale Veränderungen bewirkt. Wie das geschieht, wer davon profitiert und wofür, hängt von verschiedenen Faktoren ab. So kann auch die Frage nach dem Nutzen der Migration

weder eindeutig noch abschliessend beantwortet werden. Als Teil der Entwicklung, als Element der Veränderung sozioökonomischer Strukturen und gesellschaftlicher Beziehungen muss Migration immer wieder von Neuem betrachtet werden. Sie ist, ebenso wenig wie Entwicklung, ein linear verlaufender Prozess und nur beschränkt steuerbar. Vor diesem Hintergrund ist es selbstverständlich, dass die Frage nach dem Nutzen eine politische ist, die je nach Standpunkt anders angegangen wird.

Welchen Nutzen bringt Migration? Wer definiert diesen und welches Verhältnis zu den Kosten ist tragbar? Ist eine Nutzen/Kosten-Rechnung überhaupt das geeignete Instrument, um Migrationspolitik zu machen? Braucht es umfassendere Konzepte? Und warum schliesslich vermischen sich bis anhin weitgehend getrennte Bereiche? Bringt die Verknüpfung von migrationspolitischen Strategien mit der internationalen Zusammenarbeit einen Mehrwert? Wenn dem so ist, für wen? Positiv ist sicher die Tatsache, dass die Akteure gezwungen werden, den Blick auf ganz andere Fragen zu öffnen. Zum Beispiel auf Fragen nach der Art und Weise, wie Migration die Lebenssituation vieler Menschen, die unter der Armutsgrenze leben, verbessert. Wie die Mobilität der Menschen sozioökonomische Strukturen verändert, was letztlich auch dem Verhältnis zwischen den Ländern eine neue Dynamik verleiht – eine Herausforderung für die Igelhaltung der Schweizer Migrationspolitik.

Mit der Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik können Probleme der Diskriminierung vom engen Korsett der nationalstaatlichen Praxis befreit und in einen globalisierten Kontext gestellt werden. Mit der Nennung der Schnittstellen werden auch die Steuerungsgrössen neu diskutiert und die Zielsetzungen angepasst werden müssen. Die Grenze zwischen Entwicklung fördernder und Entwicklung hemmender Migration muss neu diskutiert werden. Und es wird neue Richtlinien zur Steuerung von Migration brauchen, um auch den Zielen der internationalen Zusammenarbeit – nämlich der Bekämpfung der Armut durch Umverteilung des Reichtums (in welcher Ausgestaltung auch immer) – Nachdruck zu verleihen. Es gibt, wie das folgende Beispiel zeigt, Zielkonflikte, die es offen zu diskutieren gilt, um anschliessend Strategien auszuhandeln.

Internationale Zusammenarbeit wirkt auf Entwicklungsprozesse ein, stösst Prozesse an und unterstützt lokale Entwicklungsinitiativen. Und sie stärkt auch das ›Mobilitätspotenzial‹ der Zielgruppen. Mobilität sei eine Ressource, falls sich Teile der Bevölkerung damit aus der Armut befreien können – so lautet ein Argument aus der Sicht der internationalen Zusammenarbeit. Wenn Mobilitätsstrategien indes nicht in die internationalen Zusammenarbeitskonzepte passen oder sich den Steu-

rungsmechanismen entziehen, wird Mobilität zur Irritation, die »präventiv« angegangen werden soll.

Die Brille der neoklassischen Ökonomie

Die Standpunkte der internationalen Zusammenarbeit und der Migrationspolitik mögen sich aufgrund ihrer Ziele noch so unterscheiden, eine Gemeinsamkeit hat sich dennoch herauskristallisiert. In jedem Fall ist die dominante Logik die der Nutzenmaximierung. Die Handlungsschlüsse beider Politikbereiche lassen auf eine starke Verwurzelung in der neoklassischen Ökonomie schließen. Die Menschen oder Migranten werden nicht so sehr als soziale Wesen gesehen, sondern als Klientinnen, Konsumenten, Produzentinnen und Produzenten – in jedem Fall vor dem Hintergrund eines Marktschemas, in dem Menschen als erwachsene, kompetente und souveräne Personen agieren, frei vom Druck sozialer Beziehungen, aber auch von zwischenmenschlicher Solidarität, frei von Ängsten, aber auch ohne Emotionen. Der homo oeconomicus hat überlebt, geht sogar gestärkt hervor aus der Verknüpfung von Migrationspolitik und internationaler Zusammenarbeit.

Es geht also um die Frage, wo BIP-relevanter Mehrwert erzeugt wird und wer die Nutzniessenden sind. Migrationspolitik bedeutet, mobile Arbeitskräfte marktwirtschaftlich sinnvoll einzusetzen, MigrantInnen als ProduzentInnen und KonsumentInnen da fit zu machen, wo sie sich aufhalten. Es geht nicht so sehr darum, sie zu behandeln, wenn sie krank sind (das sind höchstens unerwünschte Nebenwirkungen) oder für sie aufzukommen, wenn sie arbeitslos sind. Grundrechtsrelevante Überlegungen werden in der Regel den volkswirtschaftlichen Berechnungen nachgeschoben. Auch hat sich Migrationspolitik bisher kaum für die Auswirkungen der Migration auf die Herkunftsländer interessiert, also auf das Tätigkeitsfeld der internationalen Zusammenarbeit. Auch diese fragt nach der Wirtschaftlichkeit der Migration, will wissen, inwiefern Mobilität und Migration sich im Hinblick auf die Armutsbekämpfung positiv auf die Produktivität auswirken können.

Die Frage nach der richtigen, nach der gewünschten Migration ist eine normative, die Interessen hingegen sind ziemlich verschieden. Menschen, die einwandern, haben sich für die Migration entschieden, weil sie ihnen als sinnvolle Möglichkeit zur Verbesserung ihrer Lebenssituation erscheint. Die Gelder, die sie in ihr Herkunftsland schicken, sieht die internationale Zusammenarbeit als Möglichkeit für nützliche lokale Investitionen, während die Migrationspolitik sie lieber zur Begleichung der hier verursachten Kosten ausgegeben sähe. Dass die Herkunftsländer nicht dieselben Strategien als sinnvoll erachten wie die Zielländer,

ist plausibel, dass die internationale Zusammenarbeit eher die Sicht des Herkunftslandes, die Migrationspolitik hingegen die des Ziellandes fokussiert, ebenfalls. Es stellt sich also die Frage, wie auf diese Diskrepanz reagiert werden kann, ohne das Recht der Menschen auf Mobilität einzuschränken und ohne sie mit der Verweigerung der Grundrechte dafür zu strafen, dass sie individuell – also durchaus dem liberalen Ideal von Freiheit und Selbstverantwortung entsprechend – den Schritt in die Migration gemacht haben. Sind Migrantinnen und Migranten, die nicht gerufen wurden, schlechte? Gilt es solche Migration zu verhindern?

Die Schnittstellen, die sich zwischen den beiden Politikbereichen ergeben, verlangen nach neuen Steuerungsmechanismen und Normen. Es geht um die Macht der Definition von brauchbarer und überflüssiger Migration, um das Austarieren des Kosten/Nutzen-Verhältnisses. Dieser Prozess gewinnt nicht zufällig jetzt an Schwung, wo die OECD-Staaten aufgefordert sind, die Entwicklungsgelder auf 0,7 Prozent zu erhöhen. So erstaunt es nicht, dass Gelder, die bisher klar als privates Kapitel der Migrantinnen und Migranten betrachtet worden sind, plötzlich einen neuen politischen Wert erhalten. Es scheint immer plausibler, dass auch diese Gelder dem Entwicklungsbeitrag zugerechnet werden könnten. Nur braucht es dafür eine gewisse Steuerung, damit die richtigen Informationen generiert und die Zahlen in den Statistiken entsprechend erfasst werden können. Hier treffen sich Migrations- und Entwicklungspolitik, hier trifft sich die Integrationsdebatte mit dem Nord/Süd-Diskurs der internationalen Zusammenarbeit. Und in diesem Spannungsfeld bewegen wir uns, wenn wir über neue Ansätze in der Migrationspolitik diskutieren. In diesem Prozess des Aushandelns sind die Kritiker des neoklassischen Wirtschaftsmodells gefordert, hier öffnen sich Möglichkeiten, andere Strategien und Politiken hineinzudenken, die – mehr als auf Gewinnmaximierung und Wachstum – den Blick auch auf die versteckten Prozesse der sozialen Beziehungen und transnationalen Netze werfen.

Migrationspolitik als Rückkehrpolitik?

Die mehr oder weniger erfolgreichen Ansätze zur Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik sind in groben Zügen bekannt (vgl. Berner Initiative): Rückkehrprojekte, Schutz in der Herkunftsregion, Abkommen zur Rücknahme und Unterstützung bei Massnahmen zur Wiedereingliederung, klassische Entwicklungszusammenarbeit, Geldtransfer, Stipendien, Nord/Süd-Forschung und so weiter. Die interessantesten Debatten zeichnen sich beim Thema Remittances (Geldüberweisungen) ab, den Geldern also, die Migrantinnen und Migranten in ihr

Herkunftsland schicken. Hier zeigen sich die Widersprüche besonders deutlich, hier wird auch ersichtlich, wie ein ökonomistischer Ansatz in den politischen Diskurs einfließt. Hier manifestiert sich auch, wie wenig Aufmerksamkeit der Kategorie Geschlecht geschenkt wird, wenn es um die Analyse und Steuerung von Migrationsdynamiken geht.

Geldüberweisungen sind interessant, weil sie das Zielland und das Herkunftsland verbinden. Es entstehen Beziehungen, die auch aus ökonomischer, insbesondere aus finanzmarktpolitischer Sicht interessant werden. Die Frage ist nun, aus welcher Perspektive diese Beziehung definiert werden soll respektive wer Interesse an der Art und Weise hat, wie dieses Geld transferiert und investiert wird. Die internationale Zusammenarbeit interessiert sich für Remittances, interessiert sich dafür, wie diese Gelder vor Ort Entwicklung bringen können, weil sie die lokale Kaufkraft stärken und so auch die wirtschaftliche Situation beeinflussen. Geldüberweisungen als wichtiger Faktor bei der Bekämpfung der Armut, die zum Ziel hat, den Zugang der Individuen zum Markt zu stärken.

Die Migrationspolitik hat zu diesem Phänomen bis anhin wenig verlauten lassen, obschon das Bild von Migranten, die ihr ganzes Geld nach Hause schicken, immer wieder Bestandteil fremdenfeindlicher Diskurse ist. Die Diskussion um Geldüberweisungen blieb lange marginal. Zwar ist man sich einig, dass sie für viele Länder eine wichtige Einkommensquelle sind, doch die Tatsache, dass es sich um Gelder von Individuen handelt, erschwert die Steuerung der Flüsse. Es ist der Finanzmarkt, der den makroökonomischen Nutzen dieser Gelder hervorhebt. »In 2003, the Global Development Finance Annual Report took formal notice of remittances as a source of external development finance for the first time. Estimated at around 100 billion USD in 2004, registered remittances to developing countries represents a large proportion of global flows«, schreibt die dänische Soziologin Ninna Nyberg Soerensen.² 2004 flossen also rund 100 Milliarden Dollar Remittances in Entwicklungsländer, das ist mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen in diesen Ländern.

Diese neue Dimension hat eine Debatte ausgelöst, in der Migrations- und Entwicklungspolitik ihre Interessen kundtun und gemeinsam oder gegeneinander nach neuen Steuerungsmechanismen Ausschau halten. Wie müssen diese Gelder fließen, so dass MigrantInnen zu InvestorInnen werden, ihr Geld zur lokalen Entwicklung beiträgt und gleichzeitig auch die Finanzmärkte davon profitieren? Ohne hier in Details zu gehen, bleibt zu erwähnen, dass Geldüberweisungen sehr wohl ein wichtiger Entwicklungsfaktor sein können. Die Umsetzungsstrategien sind

indes so vielfältig, dass einfache Rechnung aus der Bankenperspektive sicher zu kurz greifen. Migrantinnen und Migranten investieren nicht in eine Bank, wenn die alltäglichen Bedürfnisse der Zurückgebliebenen nicht gedeckt werden können. Sie ziehen informelle Kanäle des Geldtransfers vor, wenn ihr Vertrauen in Banken und Kreditinstitute nicht gegeben ist. Ein makroökonomischer Ansatz verstellt auch den Blick auf die sozialen Komponenten der Erwartungen und des Investitionsverhaltens der EmpfängerInnen. Diese bewegen sich nicht nur als homo oeconomicus, sondern auch in Netzwerken, in denen dieses Geld eine besondere Bedeutung erhält.

Das Gleiche gilt für die Migranten und Migrantinnen. Frauen, die mehrheitlich in schlecht bezahlten Sektoren beschäftigt sind, stehen unter grossem Druck. Sie können weder die ökonomischen noch die sozialen Erwartungen der Familie erfüllen, denn sie tragen die Verantwortung für das Wohlergehen der Zurückgebliebenen. Neue Studien zu Remittances geben Aufschluss über die formalen Möglichkeiten und Grenzen des Geldtransfers, das Sendeverhalten der MigrantInnen oder die Investitionskultur der EmpfängerInnen. Auf der Basis solcher Informationen werden neue Strategien entwickelt, um mehr Geld über Finanzinstitute fließen zu lassen: Informationskampagnen, Kurse für Finanztransfers, Anlageberatung usw. Frauen sollen besonders angesprochen werden, wohl aufgrund der Vermutung, dass sie bessere Sparerinnen, verantwortungsvollere Familienmitglieder und langfristigere Planerinnen sind als Männer – eine in der internationalen Zusammenarbeit gängige Stereotypisierung, mit der geschlechterspezifische Diskriminierungen legitimiert werden können.

Tatsächlich ist es so, dass viele Frauen die alleinige Verantwortung für die Familie tragen, hier und im Herkunftsland. Die oft biologisierte Unterstellung, Frauen seien verantwortungsbewusster als Männer, darf aber nicht zu einer Instrumentalisierung führen, die – ungeachtet der Rechte der Frauen – auf deren Mehrwert im Finanzmarkt als Investorinnen setzt. Im Umgang mit Remittances können die internationale Zusammenarbeit und die Migrationspolitik auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft werden. Es hängt von den Interessen und Zielen ab. Geht es darum, mit einer Steuerung auch Diskriminierung zu verhindern, ist es unabdingbar, dass die Menschenrechte über die Gewinnmaximierung gestellt und ins Zentrum der Debatte gerückt werden. Das bedeutet, dass Steuerungsstrategien auf einer multidimensionalen Typologie von Remittances aufbauen sollen, dass soziale Faktoren den ökonomischen nicht untergeordnet werden können, und dass die Bedingungen, unter denen Remittances generiert werden, nicht menschen-

rechtswidrig sind. Damit öffnet sich ein politisches Handlungsfeld auch im Zielland. Finanzspezialisten sollen sich um gute Anlageberatungen kümmern, das ist ihre Aufgabe. Doch die Politik hat eine andere Verantwortung, an ihr ist es, Diskriminierung zu verhindern und dafür zu kämpfen, dass auch MigrantInnen, die unter Druck Geld nach Hause schicken müssen, hier ein menschenwürdiges Leben führen können.

Es erscheint wie selbstverständlich, wie vereinbart, dass der Lohn vieler Migrantinnen und Migranten unter dem Existenzminimum liegt. Ebenso logisch scheinen nun die Bestrebungen der Politik, die Bedingungen des Geldtransfers so zu verbessern, dass vor allem die Banken profitieren. Müsste es nicht gerade umgekehrt sein? Menschenrechte sind kein Verkaufsschlager, sondern ein Prinzip, das auch in der Schweiz gilt. Der Staat trägt die Verantwortung dafür. Seine (innenpolitische) Aufgabe ist es, da Einfluss zu nehmen, wo es ihm zusteht, und dafür zu schauen, dass sich die prekären Arbeitsverhältnisse vieler Migrantinnen und Migranten verbessern. Diese Aufgabe ist vielleicht dringender als die Optimierung des Geldtransfers zu Gunsten des Kapitalmarktes oder die Investitionssteuerung der Remittances in den Ländern des Südens. Wenn sich die Situation der Migranten im Zielland verbessert, gelingt es ihnen auch eher, aus ihrer Sicht sinnvolle Strategien umzusetzen. Und vielleicht entstehen dann neue transnationale Netzwerke, in denen nicht nur die Finanzmärkte, Entwicklungsagenturen und Migrationsmanager, sondern auch deren ›Kundinnen‹ und ›Kunden‹ das Sagen haben, und zwar als Rechtspersonen.

Anmerkungen und Literatur

- 1 Die folgenden Überlegungen beruhen auf einem Referat zum Thema Migration und Entwicklungszusammenarbeit, das die Autorin im Rahmen eines Workshops gehalten hat. Darin hat sich ein Hilfswerk mit eben diesen Fragen auseinandergesetzt mit dem Ziel, Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den beiden Abteilungen, die diese Themen bearbeiten, auszuleuchten.
- 2 Nyberg Soerensen, Ninna (2004). The development Dimension of Migrant Remittances – towards a gendered typology. DIIS Danemark.