

# Internationale Kooperation und Migration

Im Bereich der Migration sind multilaterale Regelwerke mit weitgehenden Verpflichtungen der Staaten noch immer eine Ausnahme. Neue Initiativen dazu sind Thema einer Tagung und eines Forschungsprojekts an der Universität Luzern.

■ SANDRA LAVENEX



Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

Der Bereich der internationalen Migration wird häufig als Ausnahmeerscheinung in den internationalen Beziehungen dargestellt. In den meisten Politikbereichen ist die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von einer wachsenden internationalen Kooperation und völkerrechtlichen Verregelung geprägt, in der sich die Staaten im Interesse der effizienteren Problemlösung gemeinsamen Normen und Regeln unterworfen haben. Im Gegensatz etwa zur Handels- oder Umweltpolitik, in denen inzwischen eine Vielzahl internationaler Abkommen den staatlichen Handlungsspielraum begrenzen, haben sich die Staaten bisher davor gehütet, weitgehende Verpflichtungen in Bezug auf die Aufnahme von Nichtstaatsangehörigen auf internationaler Ebene einzugehen. Dementsprechend wird der Anspruch, die Einwanderung auf das eigene Territorium autonom zu kontrollieren, häufig als letzte Bastion staatlicher Souveränität angesehen. Mit der Ausnahme des internationalen Flüchtlingsregimes, welches seine Wurzeln in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen hat, und einschlägigen menschenrechtlichen Vorschriften, wie etwa jenen zum Recht auf Familienleben, sind bisher keine bedeutenden internationalen Institutionen zur kooperativen Bearbeitung des Phänomens internationaler Migration gegründet worden.

## Initiativen für multilaterale Regelung

Angesichts der weltweit angestiegenen Migrationsbewegungen und der offensichtlichen Defizite unilateraler oder unkoordinierter Politiken sind in den letzten Jahren vermehrt Initiativen lanciert worden, welche auf die Etablierung eines multilateralen Regelwerks im Bereich internationale Migration abzielen. Die Schweiz lancierte 2001 die sogenannte «Berner Initiative», welche auf einen Dialog zwischen Aufnahme-, Sender- und Transitstaaten von Migrantinnen und Migranten abzielte. 2005 setzten die Vereinten Nationen die Global Commission on International Migration ein, welche den Spielraum für kooperative Lösungen im Rahmen der Vereinten Nationen auslotete. Und ein Jahr später fand

in der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der gleichen Zielsetzung die erste Debatte über Migration und Entwicklung statt. Aufgrund tief greifender Interessenunterschiede zwischen «reichen» und «armen» Ländern, der innerstaatlichen Politisierung der Migrationsproblematik in vielen westlichen Staaten und der allgemeinen Zurückhaltung, in solch einem Kernbereich staatlicher Souveränität neue bindende Normen zu vereinbaren, sind diese Initiativen bisher mehr oder weniger im Sande verlaufen. Stattdessen haben wir eine verstärkte Koordination auf regionaler Ebene im Rahmen der Europäischen Union, eine wachsende Zahl regionaler Kooperationsprozesse in anderen Teilen der Welt, wie etwa der Puebla-Prozess auf dem amerikanischen Kontinent oder der Bali-Prozess in Asien, und schliesslich, als wohl dynamischste Form der Kooperation zwischen Aufnahme- und Entsendestaaten von Migrantinnen und Migranten, vermehrt bilaterale Formen der Zusammenarbeit.

## Tagung und Forschungsprojekt zu «Migrationspartnerschaften»

Eben diese neuen bilateralen Abkommen, häufig «Migrationspartnerschaften» genannt, standen im Mittelpunkt einer internationalen Tagung an der Universität Luzern. Die Tagung diente der Vorstellung und Diskussion erster Ergebnisse eines Forschungsprojekts zu diesem Thema, welches vom Swiss Network for International Studies, dem Bundesamt für Migration (BFM) sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) am Politikwissenschaftlichen Seminar der Universität Luzern gefördert wird. Neben den am Forschungsprojekt beteiligten Forscherinnen nahmen einschlägige Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis teil, einschliesslich der Repräsentantinnen und Repräsentanten einschlägiger internationaler Organisationen (UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR, Internationale Arbeitsorganisation ILO, Internationale Organisation für Migration IOM) und nationaler Behörden (BFM, EDA, DEZA), des neuen Sonderbot-

schafers für internationale Migrationszusammenarbeit (Eduard Gnesa) sowie der NGO.

Nach zwei Einstiegsreferaten zur Einbettung von bilateralen Migrationspartnerschaften im breiteren institutionellen Kontext der Migrationszusammenarbeit von Alexander Betts (Universität Oxford) und Jobst Köhler (IOM) widmeten sich verschiedene Beiträge einzelnen Beispielen von Migrationspartnerschaften, wie etwa jenen zwischen der Schweiz und den Staaten des westlichen Balkans (Laurent Perriard, BFM, und Odile Rittener, EDA), Frankreich und Spanien mit Senegal (Marion Panizzon, WTI und Universität Bern), der EU mit Moldawien und Cap Verde (Rahel Kunz, Universität Luzern, und Sergio Carrera, Centre for European Policy Studies Brüssel, CEPS) sowie der USA mit ihren südlichen Nachbarn (Rahel Kunz, Universität Luzern). Gemeinsam ist diesen neuen Initiativen, dass sie auf breit abgestützte Kooperationsprogramme zwischen Aufnahme- und Entsendestaaten von Migrantinnen und Migranten abzielen, welche im Sinne von «win win win»-solutions einen Nutzen für alle beteiligten Staaten sowie für die betroffenen Migrantinnen und Migranten selbst darstellen.

## Gegensätzliche Interessen in Einklang bringen

In der Praxis werden die oft gegensätzlichen Interessen der partizipierenden Staaten dadurch einander nähergebracht, dass sogenannte «Verhandlungspakete» geschnürt werden, in denen migrationspolitische und entwicklungspolitische Fragen zusammen behandelt werden. Während die Politik diesem umfassenden Ansatz häufig besondere Synergien zuschreibt, argumentierten Marianne Marchand (University of the Americas, Mexico) und Parvati Raghuram (Open University Milton Keynes) gegen die Annahme, dass eine Erhöhung der Entwicklungshilfe eine Reduktion der Migrationsflüsse bewirke. Migration und Mobilität seien vielmehr Phänomene moderner Gesellschaften, welche mit steigendem Einkommens- und Bildungsniveau zunehmen, bevor sie sich auf einem gewissen Niveau einpendelten. Die Koppelung von

Migrationskooperation und Entwicklungszusammenarbeit erscheint somit vornehmlich als strategisches Kalkül, das dem Ausgleich gegensätzlicher Interessen zwischen den beteiligten Staaten dient. Offen jedoch und hoch problematisch blieb die Frage, welche Form von Migration oder Mobilität in solchen «Partnerschaften» eigentlich gefördert wird. Während sich die Schweiz in dieser zentralen Frage noch nicht festgelegt hat, haben andere europäische Staaten und die EU für das Konzept der «zirkulären Migration» entschieden. Zirkuläre Migration oder, im EU-Jargon, Mobilität umschreibt

eine Form grenzüberschreitender Bewegungen mit befristetem Aufenthalt von wenigen Jahren, welche eben nicht auf Einwanderung im Sinne eines Wechsels des Aufenthalts- und Lebensmittelpunkts zielt. Ganz im Sinne der «win win»-Rhetorik wird der Vorteil solcher Mobilität darin gesehen, dass – im Interesse der Aufnahmegesellschaften – die Migrantinnen und Migranten zum Arbeiten kommen, aber wieder gehen, womit sich die Integrationsfrage nicht stellt und – aus der Perspektive der Entsendestaaten – das Problem der Abwanderung produktiver Personen, der sogenannte

«brain drain», verhindert wird und diese Menschen bei ihrer Rückkehr ins Heimatland das im Ausland erworbene Wissen und Geld nachhaltig investieren können. Doch was bei diesem bestechenden Konzept offenbleibt, ist, mit welchen Mitteln und mit welcher Rechtfertigung Menschen nach einem mehrjährigen Aufenthalt wieder in ihr Heimatland geschickt werden können. So dürfte der bekannte Satz von Max Frisch über den politischen Ansatz der Gastarbeiterära auch auf diese neuen Versuche der Migrationssteuerung zutreffen: «Wir riefen Arbeiter, und es kamen Menschen.»

## «Fragmentierte Macht, geteilte Macht: Multi-level Governance als Herausforderung für die Schweizer Politik(wissenschaft)»

Symposium aus Anlass der 50-Jahrfeier der Schweizerischen Vereinigung für Politikwissenschaft an der Universität Luzern.

■ SANDRA LAVENEX

«Trotz der vielen Akteure mit einer Stimme sprechen!» Diese Forderung stellte Michael Ambühl, Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten, in einem Artikel in der NZZ im Jahr 2005. Aber wie realistisch und wie wünschenswert ist diese Forderung nach einer einheitlichen, nationalen Aussenpolitik in einer Zeit, in der praktisch alle Politikfelder von Prozessen der Globalisierung und der Europäischen Integration betroffen sind und sich deswegen eine Vielzahl von unterschiedlichsten Akteuren (Parlamentarier, Vertreter der Fachdepartemente, Städte und Kantone sowie politische Parteien, Verbände und NGO) über die Grenzen des Nationalstaates hinweg vernetzen und international engagieren?

Diese Fragen fordern die klassische Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik heraus und sprechen ein Phänomen an, das die Politikwissenschaft seit einigen Jahren unter dem Stichwort der «multilevel governance» untersucht. Es umschreibt die im Zuge von Internationalisierung und Europäisierung zunehmende Fragmentierung politischer Macht auf verschiedene Regierungsebenen und politische Akteure sowie die gleichzeitig wachsende Verflechtung zwischen diesen Akteuren in zunehmend komplexen Prozessen des Regierens. Daraus erwachsen fundamentale Fragen zum Begriff staatlicher Souveränität sowie zu den Bedingungsfaktoren und Formen demokra-

tischen Regierens, welche das klassische Vokabular der politikwissenschaftlichen Disziplin und vieler Nachbardisziplinen herausfordern.

In wieweit sich die Schweizer Politikwissenschaft auf diese Herausforderung eingestellt hat, und wie das Phänomen der multilevel governance in der Schweizer Politik wahrgenommen wird, waren die zentralen Themen eines Symposiums am politikwissenschaftlichen Seminar der Universität Luzern zu Ehren des 50-jährigen Bestehens der Schweizerischen Vereinigung für Politikwissenschaft am 25. November 2009.

Bernard Voûtat (Universität Lausanne) präsentierte die Ergebnisse eines Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds über die Evolution der Politikwissenschaft in der Schweiz und dokumentierte unter anderem die Konsolidierung und zunehmende Internationalisierung des Fachs. Mit Adrienne Héritier (Europäisches Hochschulinstitut Florenz) nahm eine der weltweit prominentesten Persönlichkeiten aus der Politikwissenschaft Stellung zum Thema; sie fasste die wichtigsten Ergebnisse der bisherigen Forschung zum Phänomen der multilevel governance zusammen und verwies auf zukünftige Forschungspfade. Diesem wissenschaftlichen Vortrag setzte Michael Ambühl seine Überlegungen zur multilevel governance aus dem Blickwinkel der politischen Praxis gegenüber und

betonte die potenzierende Wirkung von Föderalismus, Konsens- und Konkordanzdemokratie auf die Phänomene der Fragmentierung und Verflechtung.

Abgerundet wurde der Abend mit einer Podiumsdiskussion zwischen Vertreterinnen und Vertretern aus Politikwissenschaft und Politik unter der Moderation von Stefan Klapproth. Zu den bereits genannten Referentinnen und Referenten gesellten sich Heidi Zraggen (Regierungsrätin des Kantons Uri und promovierte Politikwissenschaftlerin) sowie Hanspeter Kriesi (Universität Zürich) und Pascal Sciarini (Universität Genf) hinzu. Während insgesamt die Anpassungsfähigkeit sowohl der Schweizer Politik als auch der Politikwissenschaft an die Herausforderungen der multilevel governance durch Europäisierung und Internationalisierung betont wurde, hoben sich in der Diskussion zwei Transformationsprozesse hervor: Zum einen für die Politikwissenschaft die zunehmende Verschränkung der Subdisziplinen – und eine Annäherung zwischen Innenpolitik, vergleichender und internationaler Politik; zum anderen die politische Forderung nach einer stärkeren Konzertierung der Schweizerischen Aussenpolitik und dem Aufbau klarerer Führungsfunktionen, insbesondere im Bundesrat.