

## Bulletin

# Migration

Mit Beiträgen von  
Hans-Rudolf Wicker  
Walter Kälin  
Antje Missbach  
Hans-Bernd Zöllner  
Gianni D'Amato  
SFM  
Verena Tobler Linder  
Etienne Piguet



## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Climate Geology

The Department of Earth Sciences ([www.erdw.ethz.ch](http://www.erdw.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position at the full, associate or assistant professor level.

The successful candidate is a leading scientist investigating climates of the geological past. He or she is expected to build a vigorous research program aimed at understanding climate and climate changes on timescales from millennia to geological epochs, using geological or geochemical approaches and modern analytical techniques. The research program may, for example, focus on the coupling between climate and terrestrial and oceanic systems, the development and exploitation of climate proxies from the marine sediment record, or climate changes during mass extinction events. Ideally, the future professor would complement existing strengths in the geosciences and climate sciences at ETH Zurich. The teaching portfolio is expected to include undergraduate classes in Earth system sciences, sedimentology and participation in our field program; more advanced graduate classes may cover aspects of Earth's climate, Earth history, and the use of proxies for inferences about past climates. The new professor will be expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

An assistant professorship promotes the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for an additional three-year period and promotion to a permanent position.

Details regarding the application procedure and required documents can be found at [www.erdw.ethz.ch/en/departement/jobs/professorships](http://www.erdw.ethz.ch/en/departement/jobs/professorships). Please submit your application addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.



## Professor of Public Policy

The Department of Humanities, Social and Political Sciences ([www.gess.ethz.ch](http://www.gess.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for a full professorship in public policy.

The new professor demonstrates an excellent publication record in public policy analysis. Successful candidates combine strong and innovative skills in data generation and analysis with a strong empirical research agenda in public policy-making. The ability to build bridges to natural sciences and engineering disciplines at ETH Zurich is an asset. The professorship will be part of the department's governance section and will teach in the department's programs on public policy, political science, and development studies as well as in the interdisciplinary Institute of Science, Technology, and Policy ([www.istp.ethz.ch](http://www.istp.ethz.ch)). The new professor will be expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

**Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)**

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, and a statement of future research and teaching interests. The letter of application should be addressed **to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella. The closing date for applications is 30 November 2015.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.

## Inhaltsverzeichnis – Table des matières

<b>Editorial</b>	2
Wolfgang Lienemann	
<hr style="border: 1px solid black;"/>	
<b>Migration</b>	
<b>Migration im Spannungsfeld globaler und lokaler Kontexte</b>	4
Hans-Rudolf Wicker	
<b>Klimaflüchtlinge, Katastrophenvertriebene oder schutzlose Migranten? – Flucht in Zeiten des Klimawandels</b>	10
Walter Kälin	
<b>Aus den Augen – aus dem Sinn? Die australische Flüchtlingspolitik der Abbott-Regierung</b>	18
Antje Missbach	
<b>Caught between the Crocodile and the Snake – The Plight and the Flights of the Rohingyas in Southeast Asia</b>	22
Hans-Bernd Zöllner	
<b>NCCR – on the move: A National Center of Competence on the Migration-Mobility Nexus</b>	35
Gianni D’Amato	
<b>Forum suisse pour l’étude des migrations et de la population (SFM) de l’Université de Neuchâtel</b>	41
<b>Nachdenken über die zunehmende Einwegmigration: Zur Quadratur des Kreises</b>	43
Verena Tobler Linder	
<b>L’intégration: une vieille histoire mais de nouveaux besoins</b>	54
Etienne Piguet	
<hr style="border: 1px solid black;"/>	
<b>Stellenausschreibungen / Postes à pourvoir</b>	ii, 57– 59, iii
<hr style="border: 1px solid black;"/>	
<b>Annonce: Lehren Sie wohl!</b>	21
Universität Bern	
<hr style="border: 1px solid black;"/>	
<b>Mitteilung/Communication</b>	56

Das Titelbild zeigt eine Szene am Centralplatz Basel um 1900 (zwischen den Jahren 1840 und 1900 sind 335'000 Menschen aus der Schweiz ausgewandert).  
La couverture montre une scène au Centralplatz à Bâle vers 1900 (335'000 personnes sont émigrées de la Suisse entre les années 1840 et 1900).

Bild/Image: Basler Denkmalpflege – mit freundlicher Genehmigung übernommen aus dem Aktionsleitfaden «JOINT FUTURE» der Fachstelle Migration der Reformierten Kirchen Bern-Jura, Caritas und HEKS Bern.



## Editorial

Wolfgang Lienemann

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

Dieses Heft erscheint in einer Zeit, in der Europa mit einer solchen Vielzahl von Flüchtlingen konfrontiert ist wie niemals seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Doch es wäre eine gänzlich verengte Sicht, wenn die Wahrnehmung – wieder einmal – nur aus europäischen Perspektiven erfolgen würde. Die grössten Wanderungen, Vertreibungen und Migrationen der Gegenwart finden in der südlichen Hemisphäre statt. Darum wird in diesem Heft durchgehend versucht, Flucht und Migration in globalen Zusammenhängen und zugleich in ihren lokalen Ursachen und Folgen darzustellen.

Die Aktualität dieses komplexen und kontroversen Problemfeldes ist offenkundig. Nahezu täglich berichten die Medien über Flüchtlinge, AsylbewerberInnen, Zuwanderer und Abgeschobene. Man kann davor die Augen nicht verschliessen. Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) nimmt an, dass im Jahr 2014 weltweit über 57 Mio. Menschen auf der Flucht waren, davon infolge der Bürgerkriege im Nahen Osten allein bald 4 Mio. syrische Flüchtlinge. Tendenz: Zunehmend. In zahlreichen europäischen Ländern und so auch in der Schweiz geraten etliche Gemeinden, Kantone oder Regionen tatsächlich oder vermeintlich an die Grenzen ihrer Aufnahmekapazität. 2014 wurden in Europa seit den Balkankriegen der 1990er Jahre die meisten Asylgesuche gestellt.<sup>1</sup> Es ist höchst wahrscheinlich, dass Migration und Flucht in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine der grössten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Herausforderungen für sehr viele Staaten darstellen werden.

Bei allen diesen Entwicklungen haben wir es mit einzelnen, unverwechselbaren Menschen, mit ihren ganz einmaligen Schicksalen, ihren Erfahrungen und Erwartungen zu tun. Gleichzeitig handelt es sich um überindividuelle Strukturen und Prozesse, durch welche die ungezählten Einzelschicksale entscheidend bestimmt werden. Viele Menschen, keineswegs nur in

Europa, versuchen denen, die in Not und Verzweiflung sind, zu helfen – unerachtet deren Herkunft, Religion, Alter, Geschlecht und Fähigkeiten. Der Flüchtling, der vor einem steht und in Not ist, nimmt mich in Anspruch. Zugleich weiss ich, dass die strukturellen Fluchtursachen beseitigt oder jedenfalls minimiert werden sollten. Das ist eine riesige politisch-soziale Herausforderung. Die meisten, die versuchen, Flüchtlingen zu helfen, machen dabei auch die Erfahrung der Ohnmacht, weil die Hilfe im einzelnen Fall die Hilflosigkeit im Grossen nicht verbergen kann. Was verbindet die Einzelschicksale und die globalen Strukturen, die individuelle Hilfsbereitschaft und die Ansätze zu globaler Solidarität? Es sind in besonderer Weise die Menschenrechte – ihre Grundsätze, die zahlreichen Konventionen, und vor allem ihre praktische Durchsetzung – , welche diese scheinbar heterogenen Ebenen verbinden: die Menschenrechte sind von den Opfern her konzipiert, von deren individueller Verletzlichkeit und Schutzbedürftigkeit, einerseits, und sie bezeichnen zugleich auf der anderen Seite die politischen Aufgaben einer internationalen Politik, die auf die Überwindung der Ursachen von Flucht und Vertreibung zielen muss.

Die Beiträge in diesem Heft sind der Aufgabe einer öffentlichen Aufklärung verpflichtet, die Politik – eine mutige Politik – möglich machen will. Das war bei der Planung des Heftes keine Vorgabe, sondern hat sich aus dem Kontakt mit den Autorinnen und Autoren allmählich entwickelt. Bei der Planung des Heftes hat mich Hans-Rudolf Wicker (Bern) beraten, dem ich dafür herzlich danken möchte. In diesem Heft wird versucht, einerseits – exemplarisch – den Blick auf empirisch-historische Zusammenhänge von Migration und Flucht in der heutigen Weltgesellschaft zu lenken, andererseits einige grundlegende normative, juristische und philosophische Fragen zu erörtern. Dabei soll auf der empirischen Seite durchgehend nicht die Situation der Schweiz im Brennpunkt stehen (aber natürlich Berücksichtigung finden), sondern die Aufmerksamkeit auf die globalen Zusammenhänge von Flucht und Migration gerichtet werden. Im Blick auf die normativen Aspekte soll es darum gehen, nach Kriterien einer politisch verantwortbaren, menschenrechtlich begründeten Migrationspolitik zu fragen. Die persönliche Meinungs- und Urteilsbildung bleibt damit den Leserinnen und Lesern ebenso überlassen wie die Entscheidung für ein eigenes politisches oder humanitäres Engagement auf diesen Feldern.

<sup>1</sup> Zur aktuellen Entwicklung in der Schweiz siehe den Migrationsbericht des Staatssekretariats für Migration (SEM), im Internet unter: <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/migration/migrationsbericht-2014-d.pdf> (alle Internetnachweise vom 30.07.2015). Zu Deutschland vgl. den letzten Migrationsbericht 2013 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF): <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2013.html>. Zur offiziellen Migrationspolitik der EU vgl. [http://ec.europa.eu/priorities/migration/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/priorities/migration/index_de.htm).

Die Migrationsforschung, die inzwischen ein riesiges interdisziplinäres Arbeitsfeld umfasst, hat sich in den letzten Jahrzehnten breit entfaltet. Schon 1989 fand an der Universität Bern eine Tagung zum Thema «Migrationen aus der Dritten Welt» statt.<sup>2</sup> In den Jahren 1995–2000 folgte das Nationale Forschungsprogramm (NFP 39) über «Migration und interkulturelle Beziehungen».<sup>3</sup> 1995 wurde das Swiss Forum für Migrationsstudien (SFM) gegründet, das inzwischen in die Universität Neuchâtel integriert ist und einen speziellen MA-Studiengang zu «migration and citizenship» anbietet. Die dortige Juristische Fakultät hat eine Abteilung für Migrationsrecht. Die Forschungszentren sind heute selbstverständlich international vielfach verbunden. Aus den einzelnen Beiträgen dieses Heftes wird das durch zahlreiche Querverbindungen deutlich.

<sup>2</sup> Walter Kälin/Rupert Moser (Hg.), Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten, 3., aktualisierte, stark erweiterte und ergänzte Auflage Bern usw.: Haupt 1993.

Siehe Netzwerk Flüchtlingsforschung: <http://fluechtlingsforschung.net/>

<sup>3</sup> Schlusspublikation: Hans-Rudolf Wicker/Rosita Fibbi/Werner Haug (Hg.), Migration und die Schweiz, Zürich: Seismo 2003 (22004).

Den Autorinnen und Autoren danke ich auch dieses Mal für die unkomplizierte, freundschaftlich-kollegiale Zusammenarbeit.

Mit diesem Heft verabschiede ich mich als Redaktor von den Leserinnen und den Lesern, von den Autorinnen und Autoren des «Bulletin VSH-AEU». Ich habe in den vergangenen fünf Jahren das grosse Privileg genossen, die einzelnen Hefte, von aussen unbeeinflusst, thematisch vorbereiten und gestalten und die jeweiligen Autorinnen und Autoren gewinnen zu können. Dem Vorstand der VSH-AEU und besonders ihrem Generalsekretär Gernot Kostorz bin ich für das entgegengebrachte Vertrauen dankbar. Die vielen Kontakte, die sich aus der Arbeit an den Heften mit den unterschiedlichsten Themen ergeben haben und aus denen ich selbst viel gelernt habe, waren für mich jedes Mal eine bereichernde Herausforderung. Ich wünsche meiner Nachfolgerin oder meinem Nachfolger bei dieser Aufgabe für die Zukunft eine gute Hand und sehr viele aufmerksame und kritische Leserinnen und Leser. ■

## Migration im Spannungsfeld globaler und lokaler Kontexte

Hans-Rudolf Wicker\*

### 1. Einleitung

In der Ersten Welt existiert gegenwärtig wohl kein anderes Thema, das in der Öffentlichkeit und in der Politik so hohe Aufmerksamkeit auf sich zieht wie Migration. In amerikanischen Wahlkämpfen figuriert die in Zentral- und Mittelamerika generierte irreguläre Immigration seit Jahrzehnten als topgesetztes Thema. In europäischen Ländern wiederum erfreuen sich rechtsnationale Parteien, die mit xenophobem Unterton quasi permanent vor Zuwanderung und kultureller Pluralisierung warnen, eines ansteigenden Zulaufs.

Kein Zufall ist es, dass sich seit der Auflösung des Sowjetreichs auch Wissenschaften vermehrt mit Migrationsfragen beschäftigen. 1992 startete die Europäische Kommission mit COST-A2 erstmals ein gesamt-europäisches Forschungsprogramm, das sich mit der Frage beschäftigte, wie sich die Europäische Union mit Blick auf transnationale Mobilität und Migration besser integrieren lasse (Wicker 1997). Nicht wenige Nationale Forschungsräte folgten dem Beispiel. So wurde Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz das NFP 39 zum Thema «Migration und interkulturelle Beziehungen» gestartet, in dem interdisziplinär und facettenreich die Bedeutung von Zuwanderung, von Integration und von transnationalen Bindungen untersucht wurden (Wicker et al. 2003). Bereits an dieser Stelle zeigt sich, dass Migration als Folge von intensiver Beforschung schnell einmal seinen apodiktischen Zuweisungscharakter – Zuwanderung ist entweder gut und nützlich oder aber schlecht und schädlich – verliert, und einem differenzierten Erkenntnispektrum weicht.

Als weiterer Ausdruck der sich im auslaufenden 20. Jahrhundert abzeichnenden Wende ist die Institu-

tionalisierung der Migrationsforschung zu nennen. Praktisch in allen europäischen und nordamerikanischen Staaten sowie in einigen asiatischen Ländern finden sich heute Forschungsinstitute, die sich Migration und anverwandten Themen – transnationale Mobilität, Integration, Bürgerrechte, Diskriminierung – widmen. Mehr als dreissig solcher Institute sind in IMISCOE (*International Migration, Integration, and Social Cohesion*) gesammelt, einem gesamteuropäischen Netzwerk von Forschungseinrichtungen und Forschenden zu Migration, das vor allem dem Austausch von Forschungserkenntnissen dient. Die Schweiz ist in IMISCOE durch das SFM (Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien) vertreten, einem Forschungsinstitut, das 1995 in Neuenburg gegründet wurde und das inzwischen Teil der dortigen Universität ist. Gestützt durch SFM wurde an der Universität Neuenburg vor mehreren Jahren nicht nur ein Masterprogramm für Migrationsstudien, sondern darüber hinaus auch ein Institut für Migrationsrecht aufgebaut. So gesehen erstaunt es nicht, dass sich in Neuenburg nicht nur Migrationsstudien häufen; dort findet sich auch die schweizweit beste Migrationsbibliothek. In Anbetracht der extensiven Forschungstätigkeit zu Migrationsfragen in der Schweiz, in Europa und weit über den Kontinent hinaus, erstaunt es nicht, dass es schwierig bis unmöglich ist, sich einen Überblick zum Forschungsstand zu verschaffen. Im Folgenden werden deshalb nur einige übergeordnete Themenstränge skizziert.

### 2. Migrationsregime

Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – zur Zeit der grossen transatlantischen Menschenbewegungen – zeigte sich ein Zusammenhang zwischen Wanderungswilligen einerseits und migrationspolitischen Regelwerken von Nationalstaaten andererseits. Auswandererstaaten, zu denen praktisch alle europäischen Länder gehörten, ermöglichten Auswanderungserleichterungen. Zu diesen zählten das Ausstellen von Personaldokumenten, das Auflegen von Information zu wichtigen Zielländern, das Dulden von Agenturen, die Gruppenauswanderungen organisierten, sowie hin und wieder auch Finanzhilfen für Abwanderungswillige. Einwandererstaaten wiederum, zu denen neben Ländern des amerikanischen Kontinents auch Australien und Neuseeland gehörten, hielten für Ankömmlinge Willkommenszeremonien sowie Eingliederungshilfen bereit.

Die unterschiedlichen Modalitäten zu Aus- und Einwanderung wirken bis heute nach. Immigrations-

\* Institut für Sozialanthropologie, Universität Bern,  
Lerchenweg 36, 3000 Bern 9.

E-mail: [hans-rudolf.wicker@anthro.unibe.ch](mailto:hans-rudolf.wicker@anthro.unibe.ch)

[http://www.anthro.unibe.ch/content/ueber\\_uns/direktorinnen/prof\\_dr\\_hans\\_rudolf\\_wicker/index\\_ger.html](http://www.anthro.unibe.ch/content/ueber_uns/direktorinnen/prof_dr_hans_rudolf_wicker/index_ger.html)



**Hans-Rudolf Wicker**, Dr. phil., war von 1988 bis 2012 Professor für Ethnologie an der Universität Bern. Seine Forschungen erstrecken sich auf Lateinamerika und Europa, einschliesslich der Schweiz. Forschungsschwerpunkte sind Migration, politische Anthropologie und Minderheitenfragen. Er ist Mitbegründer des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien (Neuenburg) sowie des Central European Forum for Migration Research (Warschau). Seine letzte Buchpublikation: *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologisches Essays zu einer sich verflüchtigen Moderne*. Zürich: Seismo 2012.

staaten entwickelten eigentliche Einwanderungsregime mit entsprechenden *Immigration Laws* und *Border Controls*, die es erlaubten, Zuwanderung selektiv zu gestalten. Europäer wurden in den USA bevorzugt aufgenommen; mit dem *Chinese Exclusion Act* (1882) wurden hingegen Chinesen, mit dem *Barred Zone Act* (1917) sogar alle Asiaten – mit Ausnahme von Philippinern – ferngehalten. Zur Selektion diente aber auch Persönliches: Armen, Kriminellen und psychisch Kranken zum Beispiel wurde der Zutritt verwehrt, Gutbetuchte hingegen – jene nämlich, welche die Zuwanderungssteuer zu entrichten vermochten – wurden bevorzugt durchgelassen. Zum Zuwanderungsregime der Vereinigten Staaten gehörte weiter, dass jene, welche die Grenzkontrolle passiert hatten, keine weiteren Überprüfungen mehr zu erwarten hatten. Dies aus dem einfachen Grund, weil es keine Einwohnerkontrolle gab, die gegenüber Neuzuziehenden eine Meldepflicht durchzusetzen vermochte.

In europäischen Ländern verlief der Aufbau von Migrationsregimen anders. Vor allem auf Auswanderung fokussiert – siehe dazu detaillierte Auswanderungsstatistiken –, blieben Landesgrenzen für die Zuwanderung beziehungsweise für die innereuropäische zirkuläre Migration weitgehend offen. Anstelle von migrationsspezifischen Grenzkontrollen bauten die meisten Länder des Kontinents Einwohnerkontrollen aus, sie formulierten detaillierte Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen und sie erhöhten im 20. Jahrhundert auch sukzessive die Einbürgerungsanforderungen. Auf diese Weise entstanden Regelwerke, die mehr auf die Kontrolle der im Lande lebenden Ausländer setzten als auf Zuwanderung.

Im europäischen Nationalstaatsgefüge bildet die Schweiz eine Ausnahme. Als einziges Land verzeichnete die helvetische Republik um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert nicht nur eine starke Auswanderung, wie andere Staaten Europas auch, sondern gleichzeitig auch eine Zuwanderung, welche derjenigen von amerikanischen Staaten nur wenig nachstand. Auf diese Weise erreichte die Schweiz bereits um 1915 einen Ausländeranteil von fünfzehn, Städte wie Genf und Basel sogar einen solchen von über dreissig Prozent.

Der Schluss liegt nahe, dass jenes Bild, das sich insbesondere europäische Nationalstaaten in der konstitutiven Phase von sich selbst zu entwerfen versuchten, nämlich dass sie auf einem gegebenen nationalen Territorium ein eigenes nationales Volk repräsentieren würden, nur beschränkt korrekt ist. Von Beginn weg spielte transnationale Mobilität in die Entstehung solcher Staaten hinein. Womit sich erklärt, weshalb nationale Grenzen nicht allein Eigenes von Frem-

dem trennen, sondern dass sie auch dazu dienen, Auswanderung und Einwanderung soweit möglich geordnet, auf jeden Fall aber kontrolliert zuzulassen.

### 3. Arbeitsmigration versus Flucht

Zwar ist internationale Migration kein neues Phänomen. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg arbeiteten polnische Wanderarbeiter saisonal auf den Zuckerrübenfeldern von Aarberg, und ein Grossteil der Infrastrukturarbeiten auf helvetischem Territorium – inklusive die Eisenbahntunnels am Gotthard und Simplon – wurde vorwiegend mit italienischen Arbeitern getätigt. Nach dem zweiten Weltkrieg starteten die USA mit *Bracero* ein Regierungsprogramm, das erlaubte, in Mexiko direkt für die sich abzeichnende Nachkriegskonjunktur billige Arbeitskraft zu rekrutieren. Deutschland tat dasselbe in Spanien und der Türkei und die Schweiz in Italien. Da in Europa in den 1950er Jahren Arbeitskraft rar zu werden begann, bediente sich Frankreich im Maghreb und Grossbritannien in Pakistan und Indien. Aufstrebende Staaten, die sich bald einmal im Status von Schwellenländern sonnten, definierten eigene Rekrutierungsgebiete. Nach Südafrika zogen aus benachbarten Ländern Abertausende, um in dortigen Minen zu arbeiten. Saudi-Arabien und die Golfemirate ihrerseits stillen heute ihren Bedarf an billiger Arbeitskraft, indem sie den gesamten südasiatischen Raum zum Rekrutierungsgebiet erklären. Indonesien beliefert seinerseits Malaysia mit Arbeitskraft und Malaysia wiederum Thailand und Vietnam. In diesem immensen, in Süd- und Südostasien entstandenen Arbeitsmarkt, der durch offiziell anerkannte Arbeitsvermittlungsagenturen funktionsfähig gehalten wird, bildete sich auch erstmals das heraus, was in akademischen Zirkeln mit Feminisierung der Migration umschrieben wird. Bereits um die Jahrtausendwende wurde geschätzt, dass Frauen die Hälfte internationaler Migranten stellen (IOM 2003: 4ff.). Einerseits sind es wachsende Mittelschichten in Entwicklungs- und Schwellenländern, die einen steigenden Bedarf an weiblicher Arbeitskraft zur Versorgung ihrer Haushalte anmelden und die sich genauso wie private Firmen von international agierenden Agenturen mit billigen Arbeitswilligen versorgen lassen. In der ersten Welt ist es andererseits die wachsende Pflegeindustrie – Kliniken, Pflegeheime, Einzelhaushalte – die für das Betreuen von Kranken und Alten Migrantinnen sucht. So überrascht es nicht, dass in den Philippinen bereits seit längerer Zeit Pflegefachfrauen nach westlichen Standards ausgebildet werden, damit sich diese auf westlichen – insbesondere auf angelsächsischen – Gesundheitsmärkten bewerben können.

Weltweit betrachtet gelten heute über 230 Millionen Menschen als *transnational migrants*, dies sind 3,2 Prozent der Weltbevölkerung. Weitere 740 Milli-

onen sind Binnenmigranten.<sup>1</sup> Die Tatsache, dass sich die Zahl transnationaler Migranten seit 1990 um 34 Prozent erhöht hat, ist Ausdruck zunehmender Globalisierung, durch die nationale Arbeitsmärkte internationalisiert und miteinander verflochten werden. Intensiv wie nie zuvor wirken – wie von der neoklassischen Ökonomie postuliert – *push-pull*-Faktoren, bewegen sich doch Migrationsströme mehrheitlich von Niedriglohngebieten weg in Richtung von Hochlohngebieten.

Auch der Flüchtlingskontext hat sich im Zuge fortschreitender Globalisierung grundlegend verändert. In abnehmender Zahl werden Flüchtlinge durch zwischenstaatliche Kriege generiert. Fluchtursachen finden sich heute in erster Linie in den von sozial, ethnisch und/oder religiös geprägten Bürgerkriegen heimgesuchten Staaten. Auch die Zahl der Flüchtlinge ist seit dem Zweiten Weltkrieg permanent im Steigen begriffen. Laut UNHCR waren es Ende 2013 bereits 16,7 Millionen Menschen, hinzu kommen 33 Millionen intern Vertriebene. Über eine Million Flüchtlinge haben 2013 Asylgesuche gestellt, die meisten in Deutschland, den USA, in Süd-Afrika sowie in Frankreich und Schweden. Dies darf freilich nicht über den Umstand hinwegtäuschen, dass 86 Prozent aller Flüchtlinge weltweit in Dritt-Welt-Staaten und Schwellenländern untergebracht sind, die meisten von ihnen in Pakistan und im Iran, gefolgt vom Libanon, von Jordanien und von der Türkei.

Obwohl Arbeitsmigration und Flucht durch unterschiedliche Rechtsquellen definiert werden – Erstere durch staatliche Regelungen hinsichtlich Zugang zu nationalen Arbeitsmärkten, Letztere durch die Flüchtlingskonvention sowie durch nationale Asylgesetzgebungen – ergeben sich Überschneidungen. Diese werden umso bedeutsamer, je stärker Nationalstaaten ihre Arbeitsmärkte vor legaler Zuwanderung abzuschotten suchen. Trifft dies zu, erliegen Menschen nicht selten der Versuchung, den Zugang zu Hochlohnmärkten und zu Wohlfahrtsstaaten über die Asylschiene erzwingen zu wollen, und dies auch, falls Wanderungsmotive mehr wirtschaftlicher denn politischer Natur sind. Darüber hinaus gilt für beide Wanderungsformen, dass nationale Abschottungen, materialisiert in verschärften Grenzkontrollen und härteren Aufenthalts- und Niederlassungsregulierungen, nicht transnationale Migration zu stoppen vermögen. Sie lassen allein die Schlepperkosten in die Höhe schnellen und leisten dem illegalen Aufenthalt Vorschub. IOM schätzt die Zahl irregulärer Migranten auf 50 Millionen weltweit und die Zahl der jährlich illegal in die USA Einreisenden auf drei Millionen.

In der Schweiz wiederum werden Sans-Papiers auf ein- bis zweihunderttausend geschätzt.

Nationale Abschottungen erhöhen die Wanderungsrisiken. So sind zwischen dem 1. Januar und dem 8. Dezember 2014 im Mittelmeer 3'224, in Nordamerika 307, in Ost-Afrika 251, am Horn von Afrika 311, im Golf von Bengalen 540, in Südostasien 74, in der Karibik 66, in der Sahara 56, und in anderen Regionen der Welt weitere 85 Menschen während der Migration zu Tode gekommen. Laut IOM sind im laufenden Jahr bis Ende Juli bereits mehr als 2'000 Migrierende im Mittelmeer ertrunken.

Im Gegensatz zu früher sind Migranten in der heutigen Zeit gut informiert, was ihnen sowohl die Suche nach Wanderwegen als auch die Auswahl von Zielländern erleichtert. Als verantwortlich für diese Entwicklung zeichnen sowohl das weltweit gespannte digitale Kommunikationsnetz als auch die beträchtliche Verbreitung von Mobiltelefonen, die auch von Migranten ausgiebig genutzt werden. Die durch die Informationstechnologie gestützte Globalisierung führt zwar zur Ausweitung von Migration, sie reduziert jedoch nicht die Risiken, die Flüchtlinge und andere transnationale Wanderer auf ihrem Weg zu einem besseren Leben eingehen.

#### 4. Liberale Wirtschaft – konservativer Staat

Bereits vor längerer Zeit stellte Gary Freeman (1986) fest, dass liberale Wirtschaften sehr wohl in der Lage sind, mit der *free movement of labor* zu existieren, nicht jedoch nationale Wohlfahrtsstaaten. Zwischen *closed welfare states* und *open economies* würde ein Spannungsfeld existieren, das sich mit zunehmender Zuwanderung sukzessive erweitert. Dieser These liegt die Vermutung zugrunde, dass Marktwirtschaften und Nationalstaaten unterschiedlichen Logiken folgen. Laut neoklassischer Arbeitsmarktanalyse führt Einwanderung im Immigrationsland zu fallenden Löhnen, dies bei steigender Gesamtbeschäftigung und fallender Inländerbeschäftigung. Das Ausmass des Lohndrucks und des Beschäftigungsverlustes für Einheimische hängt nach diesem Modell davon ab, inwiefern Eingewanderte in direkter Konkurrenz und damit substitutiv zu Einheimischen eingesetzt werden, oder aber komplementär, in Arbeitssegmenten folglich, für die kein inländisches Angebot existiert. Trifft Letzteres zu, findet kein Lohndruck nach unten statt. Optimistische Ökonomen weisen darüber hinaus darauf hin, dass Zuwanderung konjunkturelle Schwankungen glättet. Pessimisten hingegen glauben, dass insbesondere Zuwanderung im Tieflohnsegment Unternehmer zum Aufschieben von Rationalisierungen verleitet, wodurch Strukturschwächen zementiert würden.

<sup>1</sup> Diese und die folgenden Zahlen sind IOM (2014) entnommen.



Lässt sich die unternehmerische Logik auch mit Blick auf Migration auf das Prinzip von Angebot und Nachfrage zurückführen, so folgt die nationalstaatliche Logik mehr der Regel, das schützenswerte Eigene dem weniger schützenswerten Fremden gegenüberzustellen. Folge dieser Konstellation ist ein in Gesetzen, Reglementen und nationalen Ideologien verankertes latentes Misstrauen gegenüber Fremden, das im Zuge aufkommender sozialer und politischer Konflikte leicht zu mobilisieren ist. Im Zuge des Aufbaus von Nationalstaaten wurde Zugewanderten – zum Beispiel den in der Schweiz lebenden Ausländern (Raymond-Duchosal 1929) – denn auch immer wieder die Loyalitätsfrage gestellt. Nur Assimilation – heute Integration – kann Misstrauen abbauen. Es sei daran erinnert, dass Schweizer Frauen, die sich erlaubten, einen Ausländer zu heiraten, bis 1952 automatisch eingebürgert und zur Annahme der Staatsbürgerschaft des Ehemannes gezwungen wurden. Die Bemühung rechtsnationaler Politiker, das 1992 eingeführte Recht auf doppelte Staatsbürgerschaft zu hinterfragen, weil es laut ihnen nicht vorstellbar ist, dass ein Mensch mehr als einem Staat gegenüber gleichermassen loyal sein kann, steht in derselben Linie. Richtete sich der Vorwurf fehlender Loyalität in der schweizerischen Nachkriegszeit zuerst gegen Italiener, in den achtziger Jahren sodann gegen Tamilen und in den Neunzigern gegen Jugoslawen, so stehen heute vor allem Muslime im Fokus des Misstrauens. Allerdings wäre es verfehlt, dieses auf angeborene, sozusagen nationale xenophobe Haltungen zurückführen zu wollen. Ebenfalls wäre es verkürzt, irgendwelche kulturelle Distanzen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern von Migration verantwortlich machen zu wollen. Den zwar in Bevölkerungen und Parteienlandschaften nicht gleichmässig verteilten, jedoch gleichwohl weit verbreiteten ablehnenden Haltungen gegenüber fremden und weniger fremden Zuwanderern liegt vielmehr ein Phänomen zugrunde, das sich mit verfügbaren wohlfahrtsstaatlichen Leistungen erklären lässt. In der Schweiz wurde «Überfremdung» erstmals als politische Waffe eingesetzt, als um die Wende zum 20. Jahrhundert die Frage breit diskutiert wurde, ob Ausländern in gleicher Weise Zugang zu Fürsorge- und Krankenversicherungssystemen gewährt werden sollte wie der schweizerischen Bevölkerung (Niederberger 2004: 12–13).

Offensichtlich werden die mehr oder weniger liberalen migrationspolitischen Positionen, wie sie gewöhnlich von Vertretern von Wirtschaftsverbänden in Bezug auf Migration vertreten werden, durch nationalstaatlich definierte Bürger und deren Repräsentanten teils im Zaum gehalten, teils auch konterkariert. Hieraus erklärt sich, weshalb nationale Migrationspolitiken weder eindeutig liberal noch ausschliesslich konser-

vativ ausgerichtet sind. Sie sind und bleiben in sich widersprüchlich, was sich etwa daran zeigt, dass eine harte Ausschaffungspolitik ohne weiteres mit einer zeitweilig offenen Aufnahme von Flüchtlingen einhergehen kann – oder aber eine geduldete «offene» Zuwanderung von EU-Bürgern sich nicht an der Tatsache reibt, dass Ausländern politische Rechte sowie erleichterte oder gar automatische Einbürgerungen vorenthalten werden.

## 5. Globale Verflechtungen

Die Ursachenforschung für Migration ist vor längerer Zeit zum Stillstand gekommen, da die Gründe, die Menschen zur Flucht oder zur Abwanderung treiben, zu offensichtlich sind. Wenn es nicht humanitäre oder politische Motive sind, so sind es wirtschaftliche. Allen Gründen übergeordnet ist jeweils die Hoffnung, in der Ferne das zu finden, was zuhause vermisst wird, nämlich Sicherheit, Arbeit und vielleicht sogar etwas Wohlstand. Erwiesen ist zudem, dass Migrationsströme in der heutigen Zeit immer dieselbe Richtung nehmen, sie bewegen sich, was Entwicklung, Einkommen und relativer Reichtum betrifft, von «tief» zu «hoch» und kaum jemals umgekehrt. Weiter hat die Forschung gezeigt, dass sich Migranten entlang von Netzwerken bewegen und sich dorthin begeben, wo bereits Verwandte, Bekannte oder zumindest Landsleute ansässig sind. Das Nutzen von Netzwerken macht transnationale Wanderung nicht nur sicherer, es werden auch Transaktions- und Integrationskosten gesenkt. Diasporische Gilden – im deutschsprachigen Raum sind dies häufig Ausländer- oder Migrantenvereine – halten die Verbindung zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern aufrecht und sichern das Funktionieren von transnationalen Netzwerken. Sie leisten auch Integrationshilfen, von denen Neuankömmlinge besonders profitieren. Entlang solcher Netzwerke wird nicht nur migriert, es wird auch geheiratet und es werden Unterstützungsgelder – sogenannte *Remittances* – zu Familien und Verwandten in die Herkunftsländer rücktransferiert. Schlepperorganisationen sind – soweit sie professionell arbeiten – sehr oft Angehörige solcher Diasporanetzwerke. Die Zahlen der OECD und der Weltbank belegen, dass der Rückfluss von migrationspezifischen *Remittances* für Entwicklungsländer nicht selten das Mehrfache dessen beträgt, was Länder als Entwicklungshilfe in Empfang nehmen. Dies erklärt die entwicklungspolitische Komponente, die der Migration von internationalen Institutionen zugeschrieben wird (IOM 2005: 269–285), sowie das fehlende Interesse von Regierungen solcher Länder, eigene Landsleute von der Migration abzuhalten. Nicht nur, dass Abwanderung Sendestaaten sozial entlastet, sie bringt ihnen darüber hinaus beträchtliche Devisen. So zeigen Studien aus Zentralamerika, dass ländliche

Gemeinden, die Verwandte und Bekannte in den USA haben, erheblich besser dastehen als Kommunen, die keine *Remittances* in Empfang nehmen können – und dies unabhängig davon, welchen Beschäftigungen die Ausgewanderten nachgehen.

Als Letztes ist zu erwähnen, dass Abwanderung zwar in Dritt-Welt- und Schwellenländern sozialen Druck wegnimmt, jedoch kaum zur Reduktion von Armut beiträgt. Der Grund dafür ist, dass aus solchen Ländern nicht die Ärmsten abwandern, sondern Angehörige von Mittelschichten; von Familien demnach, die über genügend Bildung und Information verfügen, um Migrationspläne zu entwerfen und umzusetzen, die vielleicht sogar in Zielländern Angehörige haben, mit denen sie mittels moderner Telekommunikation (Handy, Skype) bereits in direktem Kontakt stehen, und die auch genügend Mittel zusammenbringen, um Familienmitglieder auf die Reise schicken zu können. In Erwartung von künftigen Migrationserlösen sind solche Familien auch bereit, sich zu verschulden.

Das Verdichten der sich zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten erstreckenden Netzwerke ist Ausdruck voranschreitender Globalisierung und der Internationalisierung von Arbeitsmärkten. Abgesehen von eigentlichen Bürgerkriegsflüchtlingen folgen transnationale Wanderer den Marktgesetzen liberalisierter Ökonomien. Migranten verstehen sich als abwägende und rational handelnde Kleinunternehmer, die nicht nur bereit sind, in die Zukunft zu investieren, sondern auch, für ein besseres Leben Risiken einzugehen. Wie Grossunternehmer halten auch Migranten nationale Grenzen und die sie ausschliessenden Regelwerke für Hindernisse, die es zu überwinden gilt. Je stärker die Abschottung, umso höher der Preis. Dies die Erklärung dafür, weshalb sich Migranten mehrheitlich in Nachbarländern finden und nicht in den sich abschottenden Staaten der Ersten Welt.

Die widersprüchliche Kluft zwischen einem *closed welfare state* und einer *open economy* wird im Zuge fortschreitender Globalisierung nicht nur grösser, sie vertieft sich auch; und dies sowohl für all jene Wanderer, die bereits in ihren Wunschländern angekommen sind, als auch für jene, die sich noch auf dem Weg dorthin befinden oder die sich erst auf die grosse Reise vorbereiten. Sie alle geben ein beredtes Zeugnis davon ab, dass Migration weiterhin ein wichtiges Thema bleiben wird, so lange nämlich, wie Herkunfts- und Zielländer bezüglich Entwicklung, Prokopfeinkommen und relativer Armut weit auseinander liegen. Erst mit dem Schliessen der Kluft reduziert sich auch der *push-pull*-Sog und der Migrationssaldo bewegt sich langsam gegen Null zu, was

nichts anderes bedeutet, als dass sich Ein- und Auswanderung die Waage halten. Die Schweiz erreichte diese Balance bereits Ende des 19. Jahrhunderts, das heisst, sie mutierte von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland. Italien machte diesen Schritt in den 1980er Jahren und die Türkei kurz nach der Jahrtausendwende, was unter anderem zur Folge hatte, dass auch die Rückwanderung eigener Landsleute einsetzte.

## 6. Ausblick

Seit Jahren versuchen sich reiche Länder vor jenen Zuwanderern aus Drittstaaten zu schützen, die sie als unerwünscht erachten. Zu vorbeugenden Massnahmen gehören Rekrutierungsverbote für die Privatwirtschaft, Visabeschränkungen, verschärfte Asylgesetzgebungen sowie Zwangsausschaffungen und Rückführungen. Ausschaffungen erreichen gegenwärtig in Europa und Nordamerika solche Höhen, dass genaue Zahlen lieber im Dunkeln gelassen werden. Die Neigung, Landesgrenzen mit Mauern und Stacheldrahtzäunen dichtzumachen, um auf diese Weise ungebetene Gäste fernzuhalten, hat inzwischen auch den europäischen Kontinent erfasst. Von Ceuta und Menilla bis nach Griechenland, Bulgarien und Ungarn finden sich bereits kilometerlange Bollwerke dieser Art. An den EU-Aussengrenzen wird der Grenzschutz kontinuierlich ausgebaut und neben wirklichen werden auch symbolische Zäune errichtet. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass eine starke Abwehr noch nie vor illegaler Zuwanderung geschützt hat. Angeblich undurchlässige Grenzen treiben vor allem die Transaktionskosten in die Höhe, sie lassen erst eigentlich Schlepperagenturen entstehen und sie zwingen Migranten, ihre Risikobereitschaft zu erhöhen.

Die Frage drängt sich auf, ob angesichts des sich Abschottens die Migrationskosten – in Form von Geld, aber auch in Gestalt von sozialen und seelischen Schäden – nicht bereits zu hoch sind; und dies sowohl für jene, die sich auf die Suche nach einem besseren Leben auf die Wanderschaft begeben, als auch für Gesellschaften, die bereit sind, sich mit immer mehr Steuermitteln und von immer höheren Mauern schützen zu lassen. Ein indirekter Beleg für solche Schäden ist im Aufstieg von rechtspopulistischen Parteien in Europa zu sehen, die fast ausschliesslich von der Agitation gegen Zuwanderer im Allgemeinen und gegen Muslime im Besonderen gross werden. In vielen Ländern wird der Ruf nach militärischem Grenzschutz immer lauter und es dürfte eine Frage der Zeit sein, bis an EU-Aussengrenzen erste Schüsse fallen. Spätestens in diesem Moment wird man von der Existenz eines neu erwachten, staatlich gestützten Faschismus sprechen müssen.

Vieles spricht dafür, dass in Bezug auf Migration eine Richtungsänderung gesucht werden sollte – und dies auf gesamteuropäischer Ebene. Hauptbestandteil einer neuen Politik müsste eine deutliche Liberalisierung der Zuwanderung aus Drittstaaten sein. Zwar würde Humanitäres in einem neuen Migrationsregime weiterhin Bestand haben, die Arbeitsmigration selbst müsste jedoch einer Kosten-Nutzen-Analyse unterstellt werden. Grenzen würden geöffnet, falls der Nutzen nicht nur für Sendeländer und Migrierende, sondern auch für Aufnahmeländer die Kosten übersteigt. Nicht nur würde mit der unter liberalem Vorzeichen zugelassenen transnationalen Verflechtung von Arbeitsmärkten Druck von der Flucht- und Asylszene weggenommen. Ein solchermassen umgestaltetes Regime würde Wanderungswilligen auch erlauben, nicht nur Risiken, sondern auch Kosten massiv zu senken; schliesslich würden sie nun Landesgrenzen legal überschreiten und nicht wenige würden auf dem Luftweg einfliegen. Bleibt noch zu belegen, dass der Nutzen auch für Nationalstaaten beträchtlich sein wird, wofür an dieser Stelle nur einige strukturelle Faktoren aufgelistet werden können.

Einmal wirkt Zuwanderung dem in europäischen Ländern immer deutlicher sich abzeichnenden Bevölkerungsschwund entgegen. Da zudem zugewanderte Familien in der Regel jünger und kinderreicher

sind als einheimische, helfen sie mit, die Überalterung nationaler Bevölkerungen wenn auch nicht zu verhindern, so doch zu verlangsamen. Auch aus wohlfahrtsstaatlicher Sicht spricht einiges für offenere Grenzen, zeichnet doch die Altersdiskrepanz von Einheimischen und Zugewanderten dafür verantwortlich, dass Erstere mehr Sozial- und Krankengeld beziehen als sie einzahlen, während Letztere umgekehrt mehr einzahlen als sie beziehen. Dies wären schon einmal gewichtige Gründe, damit überalterte Gesellschaften die Türen für Zuwanderer offen halten – dies aus reinem Eigennutz.

Bleibt als letztes Argument die Wirtschaft. Da in hochentwickelten Ländern die Werktätigen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung prozentual immer mehr abnehmen und Unternehmen auch immer mehr Mühe bekunden, qualifiziertes Personal zu finden, es zudem im kompetitiven globalen Markt schwieriger wird, Produktivitätszuwachs zu erzwingen und Wirtschaftswachstum zu erzeugen, werden sich über kurz oder lang Konjunkturkrisen in einer Absenkung des Bruttoinlandproduktes niederschlagen, wie das bereits in Japan festgestellt werden kann. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht werden deshalb Länder mit einer offenen Zuwanderungspolitik mittelfristig besser dastehen als sich abschottende Staaten. ■

#### Literatur

Freemann, Gary P. (1986): Migration and the Political Economy of the Welfare State. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 485: 51–63.

IOM (2003): *Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move*. Geneva: International Organization for Migration.

IOM (2005): *World Migration Report 2005. Costs and Benefits of International Migration*. Geneva: International Organization for Migration.

IOM (2014): *Global Migration Trends: An Overview*. Geneva: International Organization for Migration.

Niederberger, Josef Martin (2004): *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren*. Zürich: Seismo.

Raymond-Duchosal, Claire (1929): *Les Etrangers en Suisse*. Paris: Alcan.

Wicker, Hans-Rudolf (ed.), (1997): *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. Oxford: Berg.

Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi, Werner Haug (Hrsg.), (2003): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*. Zürich: Seismo.

## Klimaflüchtlinge, Katastrophenvertriebene oder schutzlose Migranten? – Flucht in Zeiten des Klimawandels

Walter Kälin\*

### 1. Einleitung

Am 25. Juni 2013 wies das *Immigration and Protection Tribunal* in Auckland die Beschwerde von Ioane Teitiota aus dem südpazifischen Inselstaat Kiribati gegen einen negativen Asylentscheid der neuseeländischen Einwanderungsbehörde ab. Der Entscheid<sup>1</sup> veranlasste Medien weltweit, über den «ersten Klimaflüchtling» zu berichten.<sup>2</sup> Teitiota hatte sein Gesuch nicht damit begründet, dass er politisch verfolgt sei. Vielmehr führte er aus, wegen der Folgen des Klimawandels sei es für ihn und seine Familie nicht möglich, in Kiribati zu leben. Konkret legte er dar, er sei auf einer kleinen Insel drei Tagesreisen nördlich der Hauptinsel Tarawa geboren worden, habe eine Ausbildung genossen und später auf Tarawa eine Arbeit gefunden sowie eine Familie gegründet. Seit 1992 sei er allerdings arbeitslos und habe von etwas Fischerei und Landwirtschaft gelebt. Das Leben sei wegen der zunehmenden Überbevölkerung von Tarawa und der Versalzung von Grundwasser und Böden als Folge des Anstiegs des Meeresspiegels und hoher Sturmfluten zunehmend schwierig geworden. Verschmutztes Trinkwasser sei eine ständige Gefahr für die Gesundheit der Kinder. Wegen der Landknappheit komme es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Das einfache Haus der Familie vorne am Meer, das er bewohnt habe, sei durch eine Strandmauer geschützt gewesen, diese habe aber wegen Erosion immer häufiger repariert werden müssen. Wegen all dieser Schwierigkeiten sei er nach Neuseeland gezo-

gen. Seither seien die Lebensbedingungen in Kiribati noch schwieriger geworden. Seine Verwandten könnten ihm nicht helfen und es gäbe in seinem Heimatland nirgends einen Platz, wo er den Auswirkungen des Klimawandels entgehen könne. Seine Kinder hätten in Kiribati keine Zukunft.

Das Tribunal kam zum Schluss, Ioane Teitiota und seine Familie könnten für sich den Schutz der Flüchtlingskonvention trotz dieser glaubwürdig belegten Schwierigkeiten nicht beanspruchen. Zwar seien die Lebensbedingungen auf Tarawa wegen des Bevölkerungswachstums, der Urbanisierung bei gleichzeitig fehlender Infrastruktur v.a. in den Bereichen Abwasser und Abfall prekär und die Schwierigkeiten würden durch Stürme und die Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels verschärft. Teitiota sei aber nicht gezwungen gewesen, nach Neuseeland zu fliehen, sondern sein Entscheid, zu migrieren, sei weitgehend freiwillig erfolgt. Die Flüchtlingskonvention verlange, dass jemand wegen seiner Rasse, Religion, politischen Anschauung und ähnlichen Gründen verfolgt sei, um als Flüchtling anerkannt werden zu können,<sup>3</sup> solche Gründe lägen aber nicht vor. Zudem seien die Schwierigkeiten, mit denen die Familie nach einer Rückkehr rechnen müsse, nicht derart gravierend, dass von einer lebensbedrohenden Situation gesprochen werden könne.

### 2. Katastrophenflucht – eine Realität

Juristisch überzeugt die detailliert begründete Entscheidung. Sie entspricht dem heutigen Stand des Völkerrechts und hätte aus rechtlicher Sicht nicht anders ausfallen können.<sup>4</sup> Ioane Teitiota war der

<sup>1</sup> Immigration and Protection Tribunal, AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413.

<sup>2</sup> Der erste Klimaflüchtling, Frankfurter Allgemeine vom 30. November 2014 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ioane-teitiota-erster-klimafluechtling-der-welt-13291953.html>; besucht am 16. Sept. 2015).

<sup>3</sup> Die Definition des Flüchtlings gemäss Art. 1A Abs. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 lautet: ««Flüchtling» im Sinne dieses Abkommens ist jede Person, [...] die sich [...] aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse ausserhalb ihres Wohnsitzstaates befindet und dorthin nicht zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht zurückkehren will.»

<sup>4</sup> Zum Stand des heutigen Rechts siehe Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012; Walter Kälin/Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal And Protection Policy Research Series, Division of International Protection, UNHCR, Geneva February 2012; Walter Kälin, *Conceptualizing Climate-Induced Displacement*, in: Jane McAdam (ed.), *Climate Change & Displacement – Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford 2010, pp. 81 -103.

\* Universität Bern, Institut für öffentliches Recht,  
Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573, 3001 Bern.

E-mail: [walter.kaelin@oefre.unibe.ch](mailto:walter.kaelin@oefre.unibe.ch)  
[http://www.oefre.unibe.ch/content/ueber\\_uns/ordinariate/abteilung\\_walter\\_kaelin/index\\_ger.html](http://www.oefre.unibe.ch/content/ueber_uns/ordinariate/abteilung_walter_kaelin/index_ger.html)



**Walter Kälin**, Dr.iur., Dr.h.c., LL.M (Harvard Law School).  
Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und Non-resident Senior Fellow, The Brookings Institution. Seit 2012 Gesandter der Präsidentschaft der Nansen Initiative. 2004 – 2010 Beauftragter des UNO Generalsekretärs für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen; 2003 – 2008 und 2012 – 2014 Mitglied des UNO Menschenrechtsausschusses. Forschungsschwerpunkte in den Bereichen internationaler Menschenrechtsschutz und Flüchtlingsrecht.

Nachweis nicht gelungen, dass nicht die Realitäten eines Staates, der zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) gehört, sondern die Auswirkungen des Klimawandels Ursache seiner schwierigen Lebensbedingungen waren, und er konnte nicht zeigen, dass diese Bedingungen ein Leben in seiner Heimat verunmöglichen.

Auch wenn er diese Nachweise hätte erbringen können, wäre ihm und seiner Familie nicht Asyl gewährt worden. Das ist angesichts der heutigen Realitäten unbefriedigend. Das *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC)<sup>5</sup> in Genf schätzt, dass zwischen 2008 und 2014 pro Jahr durchschnittlich 26,4 Millionen und damit in diesem Zeitraum total 184,6 Millionen Menschen vor plötzlichen Naturgewalten fliehen mussten. Diese Zahlen übersteigen trotz der Krise im Nahen Osten die Anzahl der Menschen, welche pro Jahr vor Krieg und Gewalt neu flüchten, bei weitem.<sup>6</sup> Hauptursache waren wetterbedingte Katastrophen wie Windstürme, Überschwemmungen und Sturmfluten. Geophysikalische Ereignisse wie Erdbeben, Tsunamis oder Vulkanausbrüche können im Einzelfall zwar grosse Fluchtbewegungen auslösen, sie sind insgesamt aber nur für etwa 15% aller Vertriebenen verantwortlich. Zur Frage, wie viele Menschen wegen schleichender Umweltveränderungen wie Dürren, Ausdehnung von Wüsten oder steigender Meeresspiegel ihre Wohnorte oder Heimatländer verlassen, existieren keine verlässlichen Schätzungen.

Die allermeisten Vertriebenen fanden Zuflucht im eigenen Land, d.h. blieben Binnenvertriebene. Je nach Situation suchten sie aber auch Zuflucht in anderen Ländern. Beispielsweise wurden 2013 in den Philippinen im Gefolge von Zyklon Hayan rund vier Millionen Menschen zu Binnenvertriebenen, während 2011–2012 die schwere Dürre im kriegsgeplagten Somalia rund hungernde 290'000 Menschen veranlasste, in Kenia, Äthiopien und Djibouti Zuflucht und Nahrung zu suchen.<sup>7</sup> Mehr als 2 Millionen Binnenvertriebene und rund 200'000 Menschen, die im Ausland Zuflucht fanden, gehörten zu den Folgen des Erdbebens vom 10. Januar 2010 in Haiti.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> IDMC, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Geneva July 2015, S. 8 ff.

<sup>6</sup> A.g.l.O.

<sup>7</sup> Hierzu Tamara Wood, *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts*, Nansen Initiative, Geneva 2014; Vikram Kolmannskog «We Are in Between»: *Case Studies on the Protection of Somalis Displaced to Kenya and Egypt during the 2011 and 2012 Drought*, *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 2, No. 1; January 2014, S. 83–90.

<sup>8</sup> Patricia Weiss Fagan, «Receiving Haitian Migrants», Nansen Initiative, Geneva 2013.

Zwischen den verschiedenen Regionen bestehen markante Unterschiede. Für *Afrika und Lateinamerika und die Karibik* sind zusätzlich zu landesinterner Vertreibung Fälle grenzüberschreitender Flucht in Katastrophensituationen gut dokumentiert. In Afrika südlich der Sahara sind vor allem Dürren und Überschwemmungen dafür verantwortlich, während in Lateinamerika und der Karibik Wirbelstürme, Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben am häufigsten zu grenzüberschreitender Flucht führen.

Im *Pazifik* sind die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zwar bereits spürbar, bisher gibt es aber keine Beispiele namhafter Flucht ins Ausland. Arbeitsmigration ist aber weit verbreitet und Umweltveränderungen sind eine der Ursachen dafür. Mittel- bis langfristig wird erwartet, dass die Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels wie Überflutung und Küstenerosion erhebliche Auswirkungen auf die territoriale Integrität der kleinen Inselstaaten haben und somit wesentliche Teile ihrer Bevölkerung eine neue Heimat finden müssen.

*Asien* ist der Kontinent mit der höchsten Zahl intern vertriebener Personen im Gefolge von tropischen Stürmen, grossflächigen Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben. Länder wie Bangladesch haben zudem bereits heute markanten Verlust von Land wegen der Erosion der Küsten zu beklagen. In der Regel bleiben diese Menschen im eigenen Land oder versuchen, als Arbeitsmigranten im Ausland ein Auskommen zu finden. Grenzüberschreitende Flucht ist selten, konnte aber dieses Jahr in den Stunden und Tagen nach dem Erdbeben im Katmandu Tal beobachtet werden. In *Europa* gibt es zwar verschiedene Beispiele dafür, dass Menschen wegen Überschwemmungen und Erdbeben ihren Wohnort verlassen mussten, grenzüberschreitende Flucht oder Migration ist allerdings in neuerer Zeit nicht belegt. Allerdings nahm die Schweiz 1968 nach Erdbeben in Sizilien Menschen auf, die Zuflucht bei ihren Verwandten in der Schweiz suchten, was Medien veranlasste zu fragen, ob das Boot bereits wieder voll sei.<sup>9</sup>

Es ist zu befürchten, dass die Zahl der Katastrophenvertriebenen künftig zunimmt. IDMC hat errechnet, dass die Wahrscheinlichkeit, in Katastrophensituationen fliehen zu müssen, heute 60% höher als 1970 ist.<sup>10</sup> Ein wichtiger Grund dafür ist die Tatsache, dass als Folge des Bevölkerungswachstums oft Gebiete besiedelt werden, die früher wegen Überschwemmungs- oder Überflutungsgefahr nicht bewohnt

<sup>9</sup> Hans Ulrich Büschi, *Ist das «Boot» schon wieder voll?*, *National Zeitung* Nr. 50 vom 31. Januar 1968.

<sup>10</sup> IDMC, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Geneva July 2015, S. 22.

waren.<sup>11</sup> Besonders wichtig sind aber auch Effekte des Klimawandels: In seinem letzten Bericht von 2014 kam das International Panel on Climate Change (IPCC) zum Schluss, es bestehe hohe Übereinstimmung unter den beteiligten Forscherinnen und Forschern, dass der Klimawandel im 21. Jahrhundert zu einer Zunahme von Vertreibung und Flucht führen werde, v.a. dort, wo Menschen in wenig entwickelten Ländern nicht die Möglichkeit hätten, geplant aus besonders gefährdeten Gebieten weg zu migrieren, bevor sie von extremen Wetterereignissen getroffen würden.<sup>12</sup> Die Konferenz der Vertragsstaaten der UNO-Rahmenkonvention zum Klimawandel hat 2010 anerkannt, dass Vertreibung und Flucht zusammen mit freiwilliger Migration und geplanter Umsiedlung zu den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel gehören und den Staaten empfohlen, zusammenzuarbeiten um dieses Phänomen besser zu verstehen und zu bewältigen.<sup>13</sup>

### 3. Was lässt sich tun? – Die Nansen Initiative

Im Anschluss an die Klimakonferenz von 2010 stellte sich die Frage, wie man der Empfehlung Folge leisten und ihr konkreten Inhalt geben könne. Zu diesem Zweck organisierten der Hochkommissar für Flüchtlinge und die norwegische Regierung im Juni 2011 in Oslo die «Nansen Konferenz über Klimawandel und Vertreibung im 21. Jahrhundert»,<sup>14</sup> welche u.a. empfahl, für den Schutz von Personen, die im Kontext von Katastrophen und Klimawandel ins Ausland flüchten, im Rahmen der UNO eine Lösung auf internationaler Ebene zu suchen und zu diesem Zweck Richtlinien oder gar eine Konvention zu entwickeln.<sup>15</sup>

Bald zeigte sich, dass die Staaten dazu nicht bereit waren. In dieser Situation boten Norwegen und die Schweiz an, einen Konsultationsprozess mit interessierten Staaten zu organisieren, um von unten nach

oben einen intergouvernementalen Konsens darüber zu generieren, wie die Herausforderung von Katastrophenvertriebung am besten anzugehen sei. Dies führte im Herbst 2012 zum Start der Nansen Initiative<sup>16</sup> als von einer kleinen Steuergruppe<sup>17</sup> geleitetem intergouvernementalem Prozess. Zwischen Frühjahr 2013 und Sommer 2015 führte die Initiative insgesamt elf Konsultationen mit Vertretern von Staaten und der Zivilgesellschaft in besonders betroffenen Regionen im Pazifik, Afrika, Asien und Lateinamerika durch. Die Ergebnisse wurden in Form einer «Schutzagenda» im Oktober dieses Jahres in Genf im Rahmen einer globalen Konsultation von 114 Staaten verabschiedet.<sup>18</sup>

Ausgangspunkt der Nansen Initiative war die Feststellung, dass heute eine Reihe von Lücken besteht, welche den sachgerechten Umgang mit Katastrophenvertriebenen wesentlich erschweren:

- *Wissens- und Datenlücken:* Während in den letzten Jahren Wissen über Ursachen, Dynamiken und Ausmass von Katastrophenvertriebung gewachsen sind, wird das Phänomen immer noch ungenügend verstanden. Vor allem zu katastrophenbedingter Flucht und Migration, die grenzüberschreitend sind, fehlen gesicherte Zahlen.
- *Rechtliche Lücken:* Wie erwähnt, sind Personen, die über internationale Grenzen hinweg flüchten, keine Flüchtlinge im Rechtssinn. Durch die Menschenrechte werden sie nur ungenügend geschützt, weil es für sie kein Recht auf Zulassung in einem fremden Staat gibt. Während eine kleine Zahl von Staaten im innerstaatlichen Recht Bestimmungen über den vorübergehenden Schutz von Katastrophenvertriebenen vorsehen, fehlt in der überwiegenden Mehrheit der Länder jeder normative Rahmen.
- *Institutionelle Lücken:* Anders als für Flüchtlinge, die unter das Mandat des Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) fallen, existiert keine UNO-Agentur, welche eine explizite Zuständigkeit für Katastrophenvertriebene besitzt. Das erschwert die Arbeit und Koordination der humanitären Organisationen.
- *Finanzierungslücken:* In Katastrophensituationen ist die unmittelbare Katastrophenhilfe in der Regel gut finanziert, v.a. wenn es sich um Grosskatastro-

<sup>11</sup> Id., S. 24.

<sup>12</sup> IPCC, «Summary for Policymakers: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability.» Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press 2014, S. 20.

<sup>13</sup> Paragraph 14(f) invites States to enhance their action on adaptation including by “[m]easures United Nations Framework Convention on Climate Change Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011). Paragraph 14(f) lädt die Staaten ein, Massnahmen zu ergreifen «to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels.»

<sup>14</sup> CICERO, Norwegian Ministries of Environment and Foreign Affairs, NRC, The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, Norway, June 5–7, 2011, <http://www.unhcr.org/4ea969729.html> (besucht am 14. September 2015).

<sup>15</sup> Id., S. 23, Principle 23. Siehe auch Walter Kälin, From the Nansen Principles to the Nansen Initiative,<sup>41</sup> Forced Migration Review, December 2012, S. 48 f.

<sup>16</sup> Näheres auf [www.nanseninitiative.org](http://www.nanseninitiative.org).

<sup>17</sup> Beteiligt sind neben der Schweiz und Norwegen Australien, Bangladesch, Costa Rica, Deutschland, Kenya, Mexiko und die Philippinen.

<sup>18</sup> Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Die Agenda wird auf [www.nanseninitiative.org](http://www.nanseninitiative.org) abrufbar sein.

phen handelt, welche von der Berichterstattung der internationalen Medien gut abgedeckt sind. Demgegenüber ist es in den meisten Fällen schwierig, die nötigen Mittel aufzutreiben, um für Vertriebene und Rückkehrer dauerhafte Lösungen im Sinne der Wiedereingliederung am früheren Wohnort oder der dauerhaften Integration in einem anderen Teil des Herkunftslandes zu realisieren.

#### 4. Klimaflüchtlinge oder Katastrophenvertriebene?

Ein weiterer Ausgangspunkt der Nansen Initiative war die Erkenntnis, dass der Ansatz, einen Status für «Klimaflüchtlinge» zu schaffen, aus verschiedenen Gründen problematisch ist.

##### 4.1 Klimaflüchtlinge

In der Literatur ist gefordert worden, eine Konvention für «Klimaflüchtlinge» zu schaffen.<sup>19</sup> Für «Klima-vertriebene», die im eigenen Land bleiben, hat eine Gruppe von Expertinnen und Experten 2013 mit den sog. «Peninsula Principles» Leitlinien für den Schutz solcher Menschen geschaffen.<sup>20</sup>

Solchen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie Menschen schützen wollen, falls der Klimawandel Grund für ihre Flucht ist. So definieren etwa die *Peninsula Principles* «climate displacement» als «the movement of people within a State due to the effects of climate change, including sudden and slow-onset environmental events and processes, occurring either alone or in combination with other factors» (Principle 2). Das Problem dieser Konzepte liegt in der Tatsache, dass die Kausalität zwischen globaler Erwärmung und dem konkreten Naturereignis, welches zur Flucht führt, nachgewiesen werden muss, damit der Status eines Klimavertriebenen gewährt werden könnte. Dies dürfte nicht oder nur ganz ausnahmsweise möglich sein. Stürme, Überschwemmungen und andere extreme Wetterereignisse hat es immer gegeben und die Wissenschaft ist nicht in der Lage, einen direkten Zusammenhang zwischen Klimawandel und einer einzelnen Katastrophe nachzuweisen. Dies gilt unter Umständen sogar für den scheinbar klaren Fall des Anstiegs des Meeresspiegels: So machen u.a. auch das tektonische Absinken der Inseln und die teilweise Zerstörung schützender Korallenriffe durch den Einsatz von Dynamit beim Fischen die aktuelle Umsiedlung der Bevölkerung der von massiver Küstenerosi-

on betroffenen Carteret Islands in Papua Neuguinea nötig.<sup>21</sup>

Dieses Beispiel wie auch jenes des eingangs erwähnten Asylsuchenden aus Kiribati zeigen, dass Flucht und Vertreibung im Kontext von Naturgewalten und Klimawandel immer multikausal sind. Neben der Naturgewalt sind Faktoren wie Bevölkerungsdichte und -struktur am Ort des Ereignisses, die Resilienz oder Vulnerabilität der betroffenen Bevölkerung, das Bestehen oder Fehlen von Massnahmen der Katastrophenrisikominderung sowie die Durchsetzung von Baustandards und andere Elemente der Regierungsführung entscheidend dafür, wie sich ein Naturereignis auswirkt. Diese Faktoren erklären beispielsweise, warum das Erdbeben vom 10. Januar 2010 in Haiti mindestens 130'000 und nach gewissen Schätzungen mehr als 300'000 Menschen tötete, und jenes in Chile einige Wochen später «nur» zwischen 500 und 600 Personen, obwohl es mit einer Stärke von 8,8 exponentiell stärker als jenes in Port-au-Prince (Stärke 7) war.<sup>22</sup> Wegen der grossen Rolle menschlicher Faktoren setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass der Begriff «Natur»katastrophe falsch ist und zugunsten einer Begrifflichkeit aufgegeben werden sollte, welche von Katastrophen im Kontext von Naturgewalten ausgeht.<sup>23</sup> Angesichts der multikausalen Natur von Katastrophen dürfte es deshalb sogar bei Naturgewalten, bei welchen ein Zusammenhang mit dem Klimawandel naheliegt, für Betroffene schwierig sein, den Nachweis zu erbringen, dass die globale Erwärmung die Hauptursache für die Flucht war.

Zentral für jegliche Art von Flüchtlingsbegriff ist, ob und in welcher Weise er Kriterien für den Entscheid zur Verfügung stellt, ob jemand Schutz im Ausland statt im eigenen Land braucht. Der Begriff des Klimaflüchtlings kann allenfalls in den extremen und heute (noch) nicht aktuellen Fällen helfen, wo ein Staat als Folge des Klimawandels sein ganzes Territorium verliert oder so grosse Teile unbewohnbar werden, dass es nicht mehr die gesamte Bevölkerung aufnehmen kann. In weniger extremen Fällen

<sup>19</sup> Siehe z.B. Bonnie Docherty and Tyler Giannini, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, 33 *Harvard Environmental Law Review* 2009, S. 349–403.

<sup>20</sup> Displacement Solutions, *The Peninsula Principles on Climate Displacement within States*, 18 August 2013 (<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf>); besucht am 16. Sept. 2015). Hierzu Scott Leckie, Chris Huggins (Eds.), *Repairing Domestic Climate Displacement, The Peninsula Principles*, Oxon/ New York, Routledge 2016.

<sup>21</sup> Julia B. Edwards, *The Logistics of Climate-Induced Resettlement – Lessons from the Carteret Islands, Papua New Guinea*; 32(3) *Refugee Survey Quarterly* 2013, S. 61 f.

<sup>22</sup> Richard Pallardy, *Haiti earthquake of 2010*, *Encyclopedia Britannica* (<http://www.britannica.com/event/Haiti-earthquake-of-2010>); Richard Pallardy, *Chile earthquake of 2010* besucht am 18. Sept. 2015); <http://www.britannica.com/event/Chile-earthquake-of-2010>, besucht am 18. Sept. 2015).

<sup>23</sup> Zu dieser Diskussion beispielsweise Vikram Kolmannskog, *We are in between – Securing effective rights for persons displaced in the context of climate change and natural hazard-related disasters*, Submitted to the University of Oslo, Norway, in partial fulfilment of the requirements for the Dr.philos. degree, ohne Jahr [2014], S. 29 ff (<http://vikramkolmannskog.no/resources/Intro-to-Doctoral-Thesis.pdf>); besucht am 16. Sept. 2025).

hingegen lässt sich dem Begriff nicht entnehmen, ob und unter welchen Bedingungen Überlebende von Naturgewalten im Ausland aufgenommen werden sollen.

Schliesslich schafft die Fokussierung auf «Klimaflüchtlinge» das Problem, dass ein allfälliges Schutzregime für diese Kategorie Vertriebener die Überlebenden von Erdbeben, Tsunamis und anderer geophysikalischer Naturereignisse nicht erfassen und sie damit in letztlich diskriminierender Weise schlechter stellen würde.

#### 4.2 Katastrophenvertriebene

Angesichts dieser Probleme drängt sich ein alternativer Ansatz auf. Dieser knüpft einerseits am Katastrophenbegriff der UNO, andererseits an einem vertieften Verständnis der Faktoren an, welche Flucht und Vertreibung im Kontext von Naturgewalten auslösen.

Die UNO versteht Katastrophen als «ernsthafte Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, welche hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste mit sich bringt und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, sie aus eigener Kraft zu bewältigen.»<sup>24</sup> Diese Definition stützt sich nicht auf den Auslöser des schädigenden Ereignisses, sondern konzentriert sich auf dessen gesellschaftliche Folgen.

Zu katastrophenbedingter Vertreibung kommt es, wenn Menschen einer Naturgewalt ausgesetzt sind, welche zu schwach sind, um ihr zu widerstehen, und deshalb fliehen müssen. Mit anderen Worten bestimmt sich das Risiko einer Katastrophe, die zur Flucht zwingt, nach der Formel: Naturgewalt × Ausgesetztsein × Verletzlichkeit.<sup>25</sup>

Dies weist auf die hohe Bedeutung menschlicher Faktoren hin: Wo Menschen in tiefliegenden fluss- oder küstennahen Zonen Wohnsitz nehmen, sind sie eher der Gefahr von Überschwemmungen ausgesetzt als jene, die ihre Häuser an höher liegenden Hängen bauen. Armut oder Korruption, welche verhindern, dass Gebäude erdbebensicher gebaut werden, schwächen den Schutz gegen Erdstösse und erhöhen damit signifikant das Risiko, dabei umzukommen oder alles zu verlieren und in einem Vertriebenenlager Unterschlupf finden zu müssen.

<sup>24</sup> United Nations, International Strategy for Disaster Risk Reduction, 2009 NISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations 2009, S. 9: «A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.»

<sup>25</sup> Siehe dazu ausführlicher IDMC, Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers, Geneva 2015, S. 14 ff.

Die Kombination der beiden Ansätze erlaubt, Kriterien für den Entscheid zu entwickeln, wann es sachgerecht erscheint, Personen im Ausland Schutz zu gewähren. Solche Schutzbedürftigkeit ist grundsätzlich dann zu bejahen, wenn sie im Fall einer Rückkehr in den Herkunftsstaat entweder einer ernsthaften Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit ausgesetzt wären oder dort notwendigen Schutz und humanitäre Hilfe nicht erhalten können.<sup>26</sup>

In den letzten Jahrzehnten haben mindestens 53 Staaten, d.h. etwa jedes vierte Land, Katastrophenvertriebene aus anderen Ländern aufgenommen oder darauf verzichtet, Menschen aus betroffenen Ländern, die sich im Zeitpunkt der Katastrophe bereits bei ihnen aufhielten, in ihre Heimat zurückzuschicken.<sup>27</sup> Eine Analyse der Staatenpraxis zeigt, dass sie sich dabei von folgenden Kriterien leiten liessen:

- Ist die schutzsuchende Person von den Auswirkungen der Katastrophe direkt und schwer betroffen? Das ist zu bejahen, wenn eine andauernde – oder unmittelbar drohende<sup>28</sup> – Katastrophe im Herkunftsland für sie im Zeitpunkt der Rückkehr eine Gefahr für Leib und Leben darstellen würde; sie oder enge Familienmitglieder verwundet wurden und im Herkunftsstaat nicht die nötige Behandlung und Pflege finden können; oder sie in der Zeit nach und als direkte Folge der Katastrophe schwerste Not erleiden würde, weil humanitäre Hilfe völlig ungenügend oder für sie nicht zugänglich ist.
- Sind das betroffene Land und seine Behörden bzw. die internationalen Hilfsorganisationen wegen der Katastrophe derart überlastet, dass Solidaritätsüberlegungen es rechtfertigen, geflüchtete Menschen aufzunehmen?
- Existieren weitere humanitäre Gründe, welche die Aufnahme rechtfertigen, obwohl die betreffende Person von der Katastrophe nicht genügend schwer betroffen ist, um in die oben genannte erste Kategorie zu fallen? Das wird etwa bejaht, wenn die Zerstörungen im Herkunftsland sehr schwer sind und die Person bei Familienmitgliedern, die bereits im Zufluchtsstaat leben, Zuflucht finden kann.

Solche Aufnahme ist in der Regel zeitlich beschränkt und aufgenommene Personen müssen nachher in den Herkunftsstaat zurückkehren oder sich um eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung bemühen. In aller

<sup>26</sup> Für eine detailliertere Diskussion dieses «returnability test» Kälin, Conceptualizing Climate-Induced Displacement (Fn. 4), und Kälin/Schrepfer, Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change (Fn 4), S. 65 f.

<sup>27</sup> Die Liste wird im Anhang zur Schutzagenda (oben Anm. 18) veröffentlicht.

<sup>28</sup> Dies ist v.a. in Fällen relevant, in welchen Bewohner grenznaher Gebiete im Zeitpunkt einer Sturm- oder Überschwemmungswarnung sich auf der anderen Seite der Grenze in Sicherheit bringen.



Regel besteht kein Recht der betroffenen Menschen auf Aufnahme, sondern diese liegt im Ermessen der Behörden des Zufluchtsstaates.

### 5. Statt einer Konvention: Ein Vielzahl von Optionen

Im Lauf der Arbeiten der Nansen Initiative hat sich dieser Ansatz durchgesetzt. Die Initiative spricht deshalb nicht von Klimaflüchtlingen, sondern Katastrophenvertriebenen. Die Diskussionen haben aber auch gezeigt, dass Staaten heute nicht bereit sind, irgendwelche vertraglichen Verpflichtungen zur Aufnahme von Katastrophenvertriebenen einzugehen. Eine Konvention zum Schutz von Katastrophenvertriebenen hätte deshalb vorderhand keinerlei Chance, und sogar wenn sie zustande käme, dürfte sie nur von wenigen potentiellen Zufluchtsstaaten ratifiziert werden.<sup>29</sup>

Zudem stellt sich ernsthaft die Frage, ob es angesichts der Tatsache, dass Staaten, welche Katastrophenvertriebene aufnehmen, eine Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten entwickelt haben, sachgerecht wäre, eine für alle Länder geltende einheitliche Lösung vorzuschreiben. Die verschiedenen Optionen, welche zur Verfügung stehen, lassen sich folgendermassen systematisieren:

(1) Gewisse Länder verwenden ihr reguläres Migrationsrecht, wenden es aber in einer Weise an, dass Menschen aus Katastrophengebieten davon profitieren können. So hat beispielsweise Kanada 2010 nach dem Erdbeben der Bearbeitung bereits hängiger Gesuche von Menschen aus Haiti um Arbeits- oder Studienbewilligungen Priorität eingeräumt und sie grosszügig entschieden. Ohne besondere Massnahmen können Menschen aus Katastrophengebieten zudem von Vereinbarungen über freien Personenverkehr profitieren. In den Tagen nach dem Erdbeben im Katmandu-Tal im April 2015 überschritten viele betroffene Nepalis die offene Grenze nach Indien, um dort vorübergehend Zuflucht und Arbeit zu finden. Ein klarer Anstieg der Emigration nach Australien liess sich in den Monaten nach dem Erdbeben von 2010 aus der Region von Christchurch/Neuseeland nachweisen.

(2) Aussergewöhnlichen Migrationsmassnahmen ist gemeinsam, dass Katastrophenvertriebene vorübergehend aufgenommen werden, ohne dass sie eine

ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten. Solche temporäre Schutzgewährung aus humanitären Gründen ist teilweise in nationalen Gesetzen vorgesehen, teilweise wird sie ad hoc oder formlos gewährt. Teilweise gilt sie für Neuankömmlinge, teilweise erfasst sie Personen, die an sich in ihre Heimat zurückkehren müssten, z.B. weil ihr Visum abgelaufen ist oder ihr Aufenthalt illegal ist. Argentinien z.B. nimmt als «vorübergehende Aufenthalter» Personen auf, welche vor Naturkatastrophen oder durch Menschen verursachten Umweltkatastrophen fliehen.<sup>30</sup> Schweden anerkennt als «Person mit Schutzbedürfnissen» Ausländerinnen und Ausländer, die sich ausserhalb ihres Heimatstaates befinden und wegen einer Umweltkatastrophe nicht in der Lage sind, dorthin zurückzukehren.<sup>31</sup> Ausländerinnen und Ausländer, die an sich die USA verlassen müssten, erhalten dort einen vorübergehenden Schutzstatus, falls im Herkunftsstaat eine Umweltkatastrophe eine schwere, aber vorübergehende Störung der Lebensverhältnisse verursacht; dieser Staat vorübergehend nicht in der Lage ist, die Rückkehr seiner Staatsangehörigen angemessen zu bewältigen; und er förmlich um die Gewährung des Schutzstatus bittet.<sup>32</sup> Solche gesetzlichen Regeln sind relativ selten. Häufiger kommt es vor, dass Grenzen ad hoc geöffnet werden. Formlos nimmt beispielsweise Malawi regelmässig Menschen aus Mozambique auf, welche bei Überschwemmungen in Grenzregionen oft dorthin fliehen, um nach einigen Wochen oder Monaten dorthin zurückzukehren.

(3) In Afrika üblich sind Vereinbarungen und Praktiken, wonach Nomaden mit ihren Herden während Trockenzeiten und Dürren Grenzen auf der Suche nach Wasser und Futter überschreiten dürfen. Die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten hat dafür eigens Reisepapiere<sup>33</sup> entwickelt, welche auch den Tieren die Einreise gestattet.

(4) Flüchtlingsrecht findet aus den oben erwähnten Gründen an sich keine Anwendung auf Katastrophenvertriebene. Zwar kann es durchaus sein, dass im Kontext von Katastrophen jemand verfolgt wird, z.B. wenn eine Regierung eine Katastrophe als Vorwand nutzt, um ihre Gegner zu verfolgen, oder wenn Unruhen ausbrechen und die Regierung zu stark geschwächt ist, um Opfer solcher Gewalt zu schützen. Regionale Flüchtlingskonventionen können unter Umständen darüber hinaus Schutz gewähren: Im Fall von Somalia 2011/2012 nahmen die umliegenden Staaten

<sup>29</sup> Die UNO Konvention über die Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familien von 1990 ist ein warnendes Beispiel. Sie ist nur von 48 Staaten, v.a. Auswanderungsländern in Westafrika, Lateinamerika und Südostasien ratifiziert worden. Unter den Vertragsstaaten finden sich mit Ausnahme von Bosnien und der Türkei keine europäischen Länder, und auch Zielländer von Migration im globalen Süden (z.B. Malaysia, Südafrika, Indien oder die Golfstaaten) stehen abseits.

<sup>30</sup> Argentinien, Decreto 616, Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus Modificatorias 2010

<sup>31</sup> Schweden, Alien Act, Chap. 4, S. 2.3. Die Bestimmung hat bisher noch nie Anwendung gefunden.

<sup>32</sup> USA, Immigration and Nationality Act (2002), section 244.

<sup>33</sup> ECOWAS International Transhumance Certificate.



*Kuestenerosion auf Tarawa, Kiribati*

die Dürreopfer als Flüchtlinge auf. Dabei spielte die Überlegung eine wichtige Rolle, dass gemäss der Afrikanischen Flüchtlingskonvention von 1969 nicht nur politisch verfolgte Personen Flüchtlinge sind, sondern auch Menschen, die wegen «Ereignissen, die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören», fliehen müssen.<sup>34</sup> Angesichts der Tatsache, dass die Hungersnot das Leben dieser Menschen bedrohte, wegen des Zusammenbruchs des somalischen Staates keine Behörden existierten, die ihnen hätten helfen können, und angesichts des Konflikts und der unsicheren Lage in Somalia internationale Nahrungsmittelhilfe die Opfer nicht erreichen konnten, lagen diese Voraussetzungen vor.

#### **6. Instrumente zur Verhütung und Vermeidung von katastrophenbedingter Vertreibung**

Dieser Überblick zeigt, was Aufnahmestaaten tun können. Ein umfassender Ansatz zur Bewältigung des Phänomens grenzüberschreitender Flucht in Katastrophensituationen erfordert auch Massnahmen, die darauf abzielen, das Vertreibungsrisiko zu vermindern. Sie sind v.a. von den Herkunftsstaaten zu ergreifen.

Wenn katastrophenbedingte Vertreibung das Ergebnis des Zusammenwirkens der drei Faktoren Naturgewalt, Ausgesetztsein und Vulnerabilität ist,<sup>35</sup> kann man versuchen, diese zu verringern.

(1) Naturgewalten als solche lassen sich schwer oder, wie im Fall von Erdbeben und anderen geophysikalischen Grossereignissen, nicht beeinflussen. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass wirksame Massnahmen zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen geeignet sind, die globale Erwärmung und ihre Effekte wie der Anstieg des Meeresspiegels oder die Häufigkeit schwerer Wetterereignisse wie Stürme oder Dürren abzuschwächen.

<sup>34</sup> Art. 1 Abs. 2 Der Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika vom 10. September 1969.

<sup>35</sup> Vorne Ziff. 4.2.

(2) Menschen sind dem Risiko, fliehen zu müssen, nicht ausgesetzt, wenn sie aus katastrophengefährdeten Gebieten wegziehen, bevor sie Opfer von Naturgewalten werden. Geplante Umsiedlungen und die Erleichterung freiwilliger Migration als Anpassungsmassnahme reduzieren das Element des Ausgesetztseins.

Geplante Umsiedlungen von Dörfern oder Stadtteilen sind bereits in verschiedenen Teilen der Welt in Gang. In Fidschi, Alaska und Panama werden z.B. Dörfer, die vom Anstieg des Meeresspiegels besonders betroffen sind, von der Küste weg verschoben. Die Erfahrung zeigt, dass geplante Umsiedlungen problematisch sind, wenn sie nicht unter Einbezug und mit Mitwirkung der Betroffenen erfolgen oder die Grundlagen für den Lebensunterhalt am neuen Ort ungenügend sind.

Migration als Massnahme, sich dem Klimawandel anzupassen oder mit den Auswirkungen von Katastrophen zurechtzukommen, wird zunehmend wichtig. Wenn sich die Lebensbedingungen im Gefolge schleichender Umweltveränderungen verschlechtern oder eine plötzliche Katastrophe die Lebensgrundlagen stark beeinträchtigt, sehen Individuen und Familien oft die Migration im eigenen Land oder in andere Länder als einzige Möglichkeit, ihre Situation zu verbessern.<sup>36</sup> Tatsächlich besitzt freiwillige Migration das Potenzial, negativen Auswirkungen des Klimawandels, verbreiteter Umweltzerstörung und Naturkatastrophen zu begegnen. Während zirkuläre oder temporäre Migration Familien und Gemeinschaften hilft, dank zusätzlichem Einkommen Krisenzeiten besser zu überwinden, ist die Perspektive permanenter Auswanderung vor allem für niedrig liegende kleine Inselstaaten, die wegen Ansteigen des Meeresspiegels künftig mit grossen Gebietsverlusten rechnen müssen, von grosser Bedeutung. Massnahmen wie Einwanderungsquoten für Angehörige besonders betroffener Staaten oder bilaterale und regionale Migrationsübereinkommen würden den betroffenen Menschen die Option eröffnen, auswandern zu können, bevor sie zur Flucht gezwungen und damit einer humanitären Krise ausgesetzt werden. Die Erleichterung regulärer Migration als Instrument zur graduellen Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels über längere Zeiträume hinweg ist die bessere Lösung als die Schaffung eines Klimaflüchtlingsstatus. Menschen in den vom Klimawandel am schwersten betroffenen Ländern würden nicht ge-

<sup>36</sup> Dazu beispielsweise Koko Warner, Tamer Afifi, Kevin Henry, Tonya Rawe, Christopher Smith, and Alex De Sherbinin, *Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security, and Migration*, United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2012.

zwungen, zu warten bis das Leben in ihrer Heimat unmöglich wird und zur Flucht keine Alternative bleibt, sondern könnten innerhalb gewisser Grenzen selber entscheiden, wann und wohin sie migrieren wollen. Aufnahmestaaten wären nicht mit der überstürzten Ankunft von Vertriebenen konfrontiert, sondern könnten den Migrationsprozess regularisieren und in einem gewissen Ausmass steuern.

Allerdings ist Migration nicht ohne spezifische Risiken, insbesondere für Frauen und Kinder. Migranten könnten wirtschaftlich ausgenutzt oder gefährlichen Bedingungen an ihrem Arbeitsplatz und Diskriminierung ausgesetzt sein oder sie werden Opfer von Gewalt oder Menschenhandel. Der Schutz der Rechte der Betroffenen ist deshalb ebenso wichtig wie ihre Vorbereitung auf die Auswanderung. In diesem Sinn betont die Migrationsstrategie der Regierung von Kiribati die Wichtigkeit einer «Migration in Würde». Sie beruht auf zwei Pfeilern. Erstens sollten in der Region bereits heute Migrationsmöglichkeiten für auswanderungswillige i-Kiribati, wie die Staatsangehörigen dieses Landes genannt werden, geschaffen werden. Dies würde erlauben, im Ausland an verschiedenen Orten eine Diaspora aufzubauen, welche Menschen, die erst später kommen, unterstützen und integrieren könnten. Zweitens sei es notwendig, das Bildungsniveau der Auswanderer auf ein Niveau anzuheben, welches sie auf dem Arbeitsmarkt von Neuseeland und Australien wettbewerbsfähig macht.<sup>37</sup>

(3) Der Reduktion der Vulnerabilität dienen vor allem Massnahmen der Katastrophenrisikoverminderung und der Anpassung an den Klimawandel. Beide zielen darauf ab, Menschen und ihre Lebensgrundlagen und Infrastruktur gegenüber plötzlichen Naturereignissen und schleichender Umweltveränderung widerstandsfähiger zu machen. Höhere Dämme können vor Überschwemmungen schützen, dürre-resistentere Pflanzen tragen zur Nahrungsmittelsicherheit auch in Zeiten des Klimawandels bei, und Stadtplanung und Bauordnungen, welche die Risiken von Naturgewalten mitberücksichtigen, vermindern Schäden wesentlich. Die Weltkonferenz zur Verringerung von Katastrophenrisiken in Sendai/Japan hat im März 2015 ein Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030<sup>38</sup> verabschiedet, welches das Thema Katastrophenvertreibung detailliert angeht und den Staaten verschiedene konkrete Massnahmen empfiehlt. Es bleibt zu hoffen, dass das Thema Katastrophenvertreibung auch Eingang in das Vertragswerk



Alltag auf Tarawa, Kiribata

findet, welches die Staaten an der Klimakonferenz vom Dezember 2015 in Paris verhandeln.

Trotz all dieser Massnahmen werden auch künftig in Katastrophensituationen immer wieder Menschen fliehen müssen. Wie eingangs erwähnt, bleiben die meisten von ihnen im eigenen Land als Binnenvertriebene. Sicherzustellen, dass solche Vertriebene nach Katastrophen einen angemessenen Schutz und Unterstützung erhalten, ist sowohl zum Schutz ihrer Rechte<sup>39</sup> als auch deshalb wichtig, weil Binnenvertriebene in einem zweiten Schritt oft versuchen, in anderen Ländern Zuflucht zu finden, wenn sie im eigenen Land nur ungenügend unterstützt werden und keine Perspektive besteht, mit einer dauerhaften Lösung die Vertreibungssituation beenden zu können.

## 7. Ausblick

Der Nansen Initiative ist es – u.a. auch dank der Unterstützung durch eine weltweites Netz von Forscherinnen und Forschern<sup>40</sup> – gelungen, die oft emotional geführte Diskussion über Klimaflüchtlinge zu versachlichen, das Wissen über dieses Phänomen zu vertiefen, konzeptionelle Grundlagen für den Umgang mit Vertreibung und Flucht im Kontext von durch Naturgewalten ausgelösten Katastrophen und Klimawandel zu entwickeln, einen fruchtbaren Dialog zwischen interessierten Staaten herzustellen, und eine Vielzahl guter Praktiken zu identifizieren, deren Anwendung durch Staaten, regionale Organisationen und die internationale Gemeinschaft helfen würden, sachgerechte Lösungen für das Problem der Katastrophenvertreibung zu finden. Damit sind wichtige erste Schritte für den sachgerechten Umgang mit einer Problematik gemacht, welche uns in den nächsten Jahrzehnten zunehmend beschäftigen wird. ■

<sup>37</sup> Zu diesem Konzept von «migration with dignity» <http://www.climate.gov/ki/category/action/relocation/> (am 18. Sept. 2015 besucht)

<sup>38</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

<sup>39</sup> Sie sind in den Guiding Principles on Internal Displacement der UNO (UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2) kodifiziert.

<sup>40</sup> Sie wirkten an der Initiative als Mitglieder eines Consultative Committee mit.

## Aus den Augen – aus dem Sinn? Die australische Flüchtlingspolitik der Abbott-Regierung

Antje Missbach\*

Seit über zwei Jahren wird Australien von der konservativen Regierung unter Premierminister Tony Abbott bzw. von Malcolm Turnbull geführt. Eines ihrer wesentlichsten Regierungsziele ist das Fernhalten von *boat people* – also von Asylsuchern aus Afghanistan, Pakistan, Irak, Iran, Burma, Sri Lanka und anderen Ländern, die per Boot von Indonesien nach Australien zu gelangen versuchen. Für die Umsetzung dieses Regierungsziels sind der australischen Regierung keine Mittel zu schade und keine Finanzausgaben zu hoch. Seit September 2013 ist die Zahl der Bootsflüchtlinge in der Tat stark zurückgegangen. Die von der australischen Regierung verordneten Abschreckungs- und Bestrafungsmassnahmen für Asylsuchende sind aufgegangen. So absurd es auch erscheinen mag: per Gesetz wurde 2013 das gesamte Territorium Australiens von der Migrationszone «ausgeschlossen». Das bedeutet, dass Asylsuchende, die per Boot nach Australien kommen, keine Chance haben, einen Asylantrag in Australien zu stellen, sondern sie werden seit November 2012 in Drittländer verfrachtet. Obwohl die jetzige Asylpolitik in vielerlei Hinsicht eine Weiterführung der Politik der vorherigen Labor-Regierungen unter Julia Gillard und Kevin Rudd ist, gibt es einige drastische Neuerungen.

Unmittelbar nach der gewonnenen Wahl im September 2013 startete die Abbott-Regierung «Operation Sovereign Borders». Unter Führung des Militärs werden sämtliche Flüchtlingsboote abgefangen. Seit Beginn der Operation bis August 2015 wurden nach Angaben der Regierung 20 Boote und 633 Asylsuchende zur Rückkehr gezwungen. In der Mehrzahl der Fälle

wurden die Flüchtlingsboote nach Indonesien abgeschoben. Dabei sind die Australier wiederholt ohne Genehmigung und «aus Versehen», wie es in den offiziellen Regierungsstellungen heisst, in die indonesische 12-Meilen-Hoheitszone eingedrungen. Der Protest aus Indonesien verhalte allerdings recht bald. In weiteren Fällen wurden Asylsuchende direkt an Angehörige der sri-lankischen Marine ausgehändigt oder den vietnamesischen Behörden übergeben.<sup>1</sup> Angesichts der desolaten Menschenrechtssituation in Sri Lanka stellt diese Übergabe einen eklatanten Verstoss gegen die internationale Flüchtlingskonvention, die Australien bereits 1954 unterzeichnet hat, dar.<sup>2</sup> Wie Amnesty International und andere Menschenrechtsorganisationen angeführt haben, drohen den Rückkehrern in Sri Lanka, wenn sie im Verdacht stehen, mit den Tamil Tigers zu sympathisieren, körperliche Gewalt, Gefängnisstrafen und Folter durch Polizei und Militär in sogenannten Rehabilitierungslagern. Darüber hinaus ist es nach sri-lankischem Recht strafbar, das Land illegal zu verlassen, d.h. zurückgekehrte Asylsuchende können auch für das Verlassen des Landes belangt werden. Wie aus Berichten des australischen Verteidigungsministeriums hervorgeht, ist dort sehr wohl bekannt, dass RückkehrerInnen sich ausführlichen Untersuchungen durch den sri-lankischen Geheimdienst unterziehen müssen. Nicht zuletzt warnt das australische Verteidigungsministerium auf seiner Homepage: «We advise you to exercise a high degree of caution in Sri Lanka at this time because of the unpredictable security environment.» Dennoch hatten die Menschen an Bord keine faire Möglichkeit, die Gründe für ihre Flucht zu schildern und Asyl in Australien zu beantragen. Die verkürzte Befragung der australischen Immigrationsbehörde via Satellitentelefon umfasste gerade einmal vier Fragen (Name, Ursprungsland, Abreiseort und Grund der Abreise).

Nicht alle, die den Weg nach Australien suchten, konnten zur Umkehr gezwungen werden, mehrere Tausend Asylsuchende wurden von Australien in die im Pazifik ausgelagerten *detention camps* für unbefristete Zeit untergebracht. Dort leben sie un-

E-mail: [antje.missbach@monash.edu](mailto:antje.missbach@monash.edu)



**Antje Missbach**, PhD, studierte Südostasienwissenschaften und Europäische Ethnologie an der Humboldt Universität zu Berlin und promovierte anschliessend an der Australian National University in Canberra über die politischen Einflüsse der acehneseischen Diaspora auf den separatistischen Konflikt in ihrer Heimat Indonesien. Sie lehrte an der Humboldt

Universität zu Berlin und an der Universität in Heidelberg, bevor sie ein dreijähriges Postdoc-Programm an der Melbourne University absolvierte. Derzeit forscht sie an der Monash University, Melbourne. Zu ihren Veröffentlichungen gehören: *Politics and conflict in Indonesia: the role of the Acehnese diaspora*, Routledge, New York, 2011 und *Troubled transit: asylum seekers stuck in Indonesia*, ISEAS, Singapur, 2015. Ein Vorgänger dieses Beitrages wurde letztes Jahr bereits von der Antirassistischen Initiative Berlin veröffentlicht: [http://zag-berlin.de/antirassismus/archiv/67\\_australische\\_fluechtlingspolitik.html](http://zag-berlin.de/antirassismus/archiv/67_australische_fluechtlingspolitik.html)

<sup>1</sup> Missbach, Antje: «Schlimmer geht immer», <http://www.abc.net.au/news/2015-08-06/dutton-confirms-asylum-seekers-sent-back-to-vietnam/6676780> (09.09.2015).

<sup>2</sup> Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28. Juli 1951; siehe [http://www.unhcr.ch/fileadmin/user\\_upload/unhcr\\_ch/Mandat\\_GFK\\_und\\_Protokoll.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Mandat_GFK_und_Protokoll.pdf) (09.09.2015).

ter schwierigsten Bedingungen, bis über ihre Anträge entschieden ist. Auch wenn sie als Flüchtlinge anerkannt werden, dürfen sie nicht nach Australien, sondern sie sollen sich entweder dauerhaft in Nauru, Papua-Neuguinea, oder einem anderen aufnahmewilligen Drittland ansiedeln.

### 1. Flüchtlingscamps im Pazifik

Wie bereits in der Zeit zwischen 2001 und 2007, unter der sogenannten Pacific Solution,<sup>3</sup> hatte die australische Regierung unter John Howard in Nauru und auf der Insel Manus (zu Papua-Neuguinea gehörend) Camps errichten lassen. In dem Glauben, dass sich – nach dem Motto «aus den Augen, aus dem Sinn» – die kritischen Stimmen im Lande beruhigen würden, scheuten die australischen Regierungen weder Kosten noch Mühen, diese Camps zu errichten und zu betreiben. Schätzungsweise 400'000 bis 500'000 AU\$ pro Person pro Jahr muss die Regierung aufbringen, um die Asylsuchenden ausserhalb Australiens unterzubringen. Das ist ungefähr sieben Mal so viel wie eine Asylantragsbearbeitung auf dem australischen Festland kosten würde, da alles – von Baumaterialien bis hin zu Verpflegung und medizinischer Versorgung – eingeflogen werden muss. Pro Jahr gibt die Abbott-Regierung über 1,2 Milliarden für die *offshore*-Abfertigung der Asylsuchenden aus.<sup>4</sup> Dazu kommen freilich noch viele weitere assoziierte Kosten für die Operation Sovereign Borders.

Rechtlich gesehen, birgt diese Unterbringung in Drittländern (*offshore processing*) viele rechtliche Grauzonen, weil nicht bis ins letzte Detail klar ist, ob die Camps schlussendlich unter australisches Recht oder papua-neuguineisches bzw. naurisches Recht fallen. Australien will sich jeglicher Verantwortung für die Asylsuchenden und Flüchtlinge entziehen, aber internationales Recht verbietet es Staaten, diese Verantwortung an andere Staaten zu übertragen. Im Unterschied zur früheren Pacific Solution, wo ein Grossteil der Asylsuchenden zwar jahrelang auf ihre Asylentscheide warten musste, aber letztendlich doch nach Australien (und in einige andere Drittländer) umgesiedelt wurde, ist bei der Neuaufgabe der Pacific Solution vorgesehen, dass anerkannte Flüchtlinge nicht mehr nach Australien umgesiedelt werden, sondern vor Ort oder in anderen Ländern in der Region integriert werden sollen. Ausserdem

umwarb die Abbott-Regierung auch Kambodscha, dass sich nach der Zahlung von AU\$ 55 Millionen Hilfgeldern bereit erklärte, anerkannte Flüchtlinge dauerhaft aufzunehmen.<sup>5</sup> Angesichts der vielen Menschenrechtsverletzungen in Kambodscha haben das UNHCR sowie Amnesty International diesen Plan scharf kritisiert. Dennoch reiste eine Delegation aus Phnom Penh nach Nauru, um für das Umsiedlungsprogramm zu werben. Gerade einmal vier Flüchtlinge liessen sich anfänglich auf diesen *deal* ein, aber davon will einer jetzt doch nicht mehr in Kambodscha bleiben, sondern lieber wieder zurück nach Myanmar, wo ihm als Rohingya auch nur Schwierigkeiten drohen.<sup>6</sup>

Derzeit leben 637 Asylsuchende und Flüchtlinge auf der gerade einmal 21,2 km<sup>2</sup> grossen Insel Nauru und 942 auf Manus, viele von ihnen sind Kinder. Die Bearbeitung ihrer Asylanträge verläuft ausgesprochen schleppend und auch jetzt, teilweise fast drei Jahre nach ihrer Ankunft dort, sind noch nicht alle geklärt. Die Lebensbedingungen in den Camps sind ausgesprochen schlecht. Angesichts der Situation in Nauru, schreibt Amnesty International, nach der Besichtigung in seinem Bericht Ende 2012, von «einem toxischen Mix aus Unsicherheit, rechtswidriger Inhaftierung und unmenschlichen Bedingungen, die eine zunehmend unberechenbare Situation schaffen».<sup>7</sup> Laut des Berichts verletzt nicht nur die australische, sondern auch die Regierung Naurus die Rechte der Asylsuchenden. Amnesty International fordert die unverzügliche Schliessung der Camps und den Transfer aller Asylsuchenden nach Australien. Im Februar 2013 veröffentlichte der Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) einen Bericht über die Bedingungen in Manus, in dem es heisst, dass die gegenwärtigen Zustände nicht den internationalen Standards zum Schutz von Asylsuchenden (*protection standards*) entsprechen. Besonders kritisch sieht das UNHCR «das Fehlen eines voll funktionierenden rechtlichen Rahmens und eines funktionstüchtigen Systems für die Bearbeitung der Anträge der Asylsuchenden». Auch die Situation von Kindern und Jugendlichen ohne Begleitung bereitete dem UNHCR grosse Sorge.<sup>8</sup> Immer wieder kamen Vorwürfe von

<sup>5</sup> Siehe «Cambodia refugee deal: UNHCR, Amnesty International condemn refugee resettlement arrangement», <http://www.abc.net.au/news/2014-09-27/unhcr-deeply-concerned-by-australia-cambodia-refugee-relocation/5773242> (13.09.2015).

<sup>6</sup> Murdoch, Lindsay: «Refugee wants to quit Cambodia following Australia's controversial \$55 million deal», <http://www.smh.com.au/world/refugee-wants-to-quit-cambodia-following-australias-controversial-55million-deal-20150906-gjgg25.html#ixzz3lcZ8nrBg> (13.09.2015).

<sup>7</sup> Siehe <http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/30726/>, sowie den neuesten Report: <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/nauru/report-nauru/> (09.09.2015).

<sup>8</sup> Siehe die Länderseite Nauru des UNHCR: <http://www.unhcr.org/pages/49e4889e6.html> (09.09.2015).

<sup>3</sup> Phillips, Janet: «The «Pacific Solution» revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island», [http://www.aph.gov.au/about\\_parliament/parliamentary\\_departments/parliamentary\\_library/pubs/bn/2012-2013/pacificsolution](http://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/bn/2012-2013/pacificsolution) (09.09.2015).

<sup>4</sup> Whyte, Sarah: «Government spends \$1.2 billion on offshore processing centres in one year», <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/government-spends-12-billion-on-offshore-processing-centres-in-one-year-20150205-13708n.html> (09.09.2015).

sexuellem Missbrauch von Kindern in den Camps zu Tage. Etliche Mitarbeiter von NGOs, die in diesen Camps arbeiten, hatten sich trotz Schweigegebots mit Berichten über Missbrauch an die Öffentlichkeit gewandt, so dass der australische Senat letztlich eine Untersuchungskommission zu diesem Thema einrichten musste. In dem Abschlussbericht heisst es, dass die Bedingungen in den Camps «weder angemessen noch sicher sind für die darin Inhaftierten». Der verantwortliche Minister für Immigration, Peter Dutton, hat den Senatsbericht abgewiesen, da die Untersuchungskommission hauptsächlich von Mitgliedern der Opposition zusammengesetzt war. Die Forderungen nach einer dringenden Schliessung des Camps werden somit also nicht in absehbarer Zeit umgesetzt werden.

Für Journalisten, Aktivisten und Wissenschaftler ist es fast unmöglich, Zutritt zu den *detention camps* zu bekommen. Selbst Angehörige der australischen Opposition wurden bei ihren Besuchen bespitzelt.<sup>9</sup> Seit der Verabschiedung des sogenannten *Australian Border Force Act* 2015 ist es mittlerweile verboten, Informationen aus den Camps, zum Beispiel über Missbrauch, an die Öffentlichkeit oder die Presse weiterzugeben, Zuwiderhandeln kann mit bis zu zweijährigen Haftstrafen geahndet werden.<sup>10</sup> Eine Gruppe von Ärzten und Mediziner protestierte gegen diese Gesetzesänderung, weil diese ihren hippokratischen Eid verletzt.<sup>11</sup>

## 2. Widerstand

Die internierten Asylsuchenden ergeben sich ihrem Schicksal nicht ohne weiteres. Immer wieder dringen Berichte über Hungerstreiks und Selbstmordversuche ans Licht der Öffentlichkeit. Im Juli 2013 kam es zu einem Aufstand auf Nauru, bei dem mehrere Gebäude abbrannten. Mehr als ein Drittel der Asylsuchenden beteiligte sich an dem Aufstand, obwohl ihnen nicht nur Verurteilungen wegen Sachbeschädigung, sondern auch negative Auswirkungen auf ihre Asylgesuche drohten.

<sup>9</sup> McDonald, Alex: «Nauru detention centre not safe for children, says Senate committee calling for full audit into abuse claims», 1 September 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-08-31/senate-inquiry-calls-for-children-to-be-removed-from-nauru/6738644> (13.09.2015).

<sup>10</sup> Barns, Greg und George Newhouse: *Border Force Act: detention secrecy just got worse*, 28 May 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-05-28/barns-newhouse-detention-centre-secrecy-just-got-even-worse/6501086> (13.09.2015).

<sup>11</sup> «Doctors, health professionals call on Federal Government to repeal laws that prevent them speaking out about detention centres», 11 July 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-07-11/doctors-protest-detention-centre-laws-at-sydney-town-hall/6612532> (13.09.2015).

Mitte Februar 2014 kam es im Camp auf Manus zu schweren Ausschreitungen, bei dem der 23-jährige Asylsuchende Reza Barati aus dem Iran ums Leben kam und 77 Personen zum Teil schwer verletzt wurden. Sechs Tage lang behauptete der damalige Immigrationsminister Scott Morrison steif und stur, dass Reza nach einem Fluchtversuch ausserhalb des Camps starb. Letztlich musste Morrison einräumen, dass mit Macheten bewaffnete Einheimische in das Camp eingedrungen waren und dort ihrer Wut an Asylsuchenden freien Lauf liessen.

Trotz diverser Untersuchungen ist die Schuldfrage bis jetzt nicht eindeutig geklärt. Die Verdächtigen befanden sich lange auf der Flucht und der Prozess hat noch immer nicht begonnen. Allerdings verdeutlicht dieser tragische Fall drei Dinge, nämlich dass Asylsuchende bei solchen offshore-Regelungen noch zusätzlichen Gefahren für Leib und Seele ausgesetzt werden, dass die pazifischen Empfängerländer gänzlich überfordert sind und dass Australien versucht, sich aus der Verantwortung zu ziehen. Statt dem viel propagierten Teilen von Lasten und Verantwortung (*burden-sharing*) sehen wir de facto das Abtreten von Zuständigkeiten (*burden-shifting*). Dieses Versagen der australischen Politik kostet Menschenleben. Im Oktober 2014 starb Hamid Kehazaei im Camp im Manus an einer Infektion, weil ihm nicht schnell genug Hilfe zuteil wurde und er zu spät in ein australisches Krankenhaus ausgeflogen wurde.

## 3. Unbegründete Panikmache in Australien

Laut des Berichts des UNHCR von 2014 hat die Zahl derjenigen, die weltweit zur Flucht gezwungen wurden, erstmals seit dem 2. Weltkrieg die 60-Millionen-Marke überschritten. Die Asien-Pazifik-Region ‚produziert‘ aufgrund vieler anhaltender und neuerer Konflikte nicht nur anhaltende Flüchtlingsströme, sondern gleichzeitig ist sie auch eine der wichtigsten Transit- und Auffangregionen. Australien erhält weniger als 1 Prozent der weltweit gestellten Anträge für Asyl. Pro Jahr nimmt Australien 13'500 Menschen aus den weltweiten Flüchtlingslagern entsprechend besonderer Auswahlkriterien auf. Von einer Flüchtlingskrise in Australien kann also nicht die Rede sein. Der Flüchtlingsandrang, den andere Länder in der Region zu bewältigen haben, ist weitaus höher. Beispielsweise in Thailand befinden sich derzeit über 130'000 Asylsuchende, Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen sowie eine halbe Million Staatenlose. Ende August 2015 lebten über 150'000 Flüchtlinge und Asylsuchende in Malaysia. Als im Mai 2015 Tausende Rohingya in Indonesien und Malaysia strandeten und Australien die Anfrage erhielt, ob es bereit wäre, einen Teil der Flüchtlinge aufzunehmen, entgegnete Tony Abbott nur mit:

«nein, nein, nein.»<sup>12</sup> Angesichts der Hunderttausenden von Flüchtlingen aus Syrien und dem Irak, die derzeit vor dem Islamischen Staat fliehen, entschloss sich die Abbott-Regierung, ein Einmalkontingent von 12'000 Menschen aufzunehmen, allerdings nur von den religiösen Minderheiten.

#### 4. Licht am Ende des Tunnels?

Für die nächsten Jahre ist mit wenig Besserung in Australiens Asylpolitik zu rechnen. Selbst wenn es zu einem Regierungswechsel kommen sollte, heisst das nicht, dass die drakonischen Abschreckungs- und Bestrafungsmassnahmen abgeschafft werden, da auch

die Labor Party an der jetzigen Asylpolitik festhalten will. Immerhin hatte sie als Vorgängerregierung diese zum Teil eingeführt und damit zumindest den Weg für eine weitere Verschärfung der Massnahmen geebnet. Der Wunsch nach absoluter Abschottung vor spontan ankommenden Asylsuchenden scheint einem breiten gesellschaftlichen Konsens zu unterliegen. Es bleibt die Frage, wie es möglich ist, dass ein Land – dessen Grossteil der Bevölkerung selbst einen Einwanderungs-, wenn nicht sogar Asylhintergrund hat – kollektiv so einer irrationalen Asylpanik verfallen kann? ■

<sup>12</sup> Cox, Lisa: «Nope, nope, nope»: Tony Abbott says Australia will not resettle refugees in migrant crisis», 21 Mai 2015, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/nope-nope-nope-tony-abbott-says-australia-will-not-resettle-refugees-in-migrant-crisis-20150521-gh6eew.html> (13.09.2015).

Anzeige - Annonce



**Kurse und Studiengang**  
Der flexible Einstieg in den hoch modularisierten CAS Hochschullehre ist jederzeit möglich. Alle Kurse können einzeln besucht werden.

**Innovative Kursthemen**  
... «Studierende proben den Ernstfall: Planspiele in der Hochschullehre» oder «Schneller vom Wissen zum Handeln» oder «Wie Sie in Lehrevaluationen blendend abschneiden» oder ...

**«Viel gelernt – nichts verstanden? Kognitionspsychologische Erkenntnisse für die Hochschullehre»**  
Nationale Tagung an der Universität Bern  
Samstag, 30. April 2016, 9.30 – 17 Uhr  
Informationen unter [www.lehre.unibe.ch](http://www.lehre.unibe.ch)

**Lehren Sie wohl!**



**Informationen:** [www.hochschuldidaktik.unibe.ch](http://www.hochschuldidaktik.unibe.ch), [hd@zuw.unibe.ch](mailto:hd@zuw.unibe.ch), Telefon 031 631 55 32

  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

## Caught between the Crocodile and the Snake – The Plight and the Flights of the Rohingyas in Southeast Asia

Hans-Bernd Zöllner\*

On 25 November 2007, a trawler and two ferry boats carrying some 240 people being smuggled to Malaysia sank in the Bay of Bengal. About 80 survived; the rest drowned. On 3 March 2008, the Sri Lankan Navy rescued 71 passengers from a boat that had drifted for 22 days in the Indian Ocean with a broken engine. Twenty had already died from starvation and dehydration. In early December it was reported that Thai Navy boats intercepted several boatloads asylum seekers approaching Thai shores. They were rounded up and detained on a remote island where they were beaten and given little food. Later, they were herded onto a navy boat that was towing a barge. Then they were forced to move into the barge with only two barrels of water and two bags of rice and were left alone. The boat reached the Indonesian shore some time later.

In May 2015, amidst the reports about the deaths at refugees from Africa and the Near East drowned in the Mediterranean, Southeast Asian „boat people“ made it into the prime news of European TV news programmes. Scores of boats carrying thousands of asylum seekers and migrants arrived in Thailand, Malaysia, and Indonesia. The three governments responded by pushing the boats back out to sea. Only after international pressure, these countries agreed to grant temporary shelter for the refugees. In Malaysia and Thailand mass graves containing hundreds of corpses of refugees were found. It was assumed that they were held there against their will in makeshift jungle camps until they handed over more money or their families back home paid ran-

soms to the organisers of the lucrative business of human trafficking.

This is just a small collection of news about the fate of refugees in Southeast Asia. The people whose misfortune was reported were mostly referred to as „Rohingyas“, often followed by the epithet „the most persecuted people on earth“.<sup>1</sup> When, however, at the end of January 2015 a conference of Southeast Asian states discussed the plight of the boat people in Bangkok, this name was not mentioned. The government of Myanmar, allegedly the main persecutor of the refugees, refused to accept the name. Myanmar<sup>2</sup> names them „Bengalis“, because they are regarded as illegal migrants or descendants from migrants who entered the territory of today’s Myanmar some time ago from what is now Bangladesh. Before 1971 the bordering country was named (East) Pakistan and until 1947 the province of Bengal, part of the British Indian empire.

The current refugee crises were preceded by much bigger albeit less known mass migrations in the second half of the 20th century. Bangladesh was the destination of two mass exoduses in 1978 and 1991–92 of a total of approximately 250,000 refugees from Burma, each followed by a repatriation exercise often conducted under duress. To date, 26,000 remain in Bangladesh in two official refugee camps supervised by UNHCR. An estimated 200,000 more, including many repatriated refugees who then fled for a second time, have settled in precarious conditions in villages and semi-urban slums outside the camps or in an unofficial makeshift site on the Bangladeshi side today’s border between Bangladesh and Myanmar who are denied the citizenship of the country. Within Myanmar an estimated number of one million share a similar fate of stateless people.

\* Riemenschneiderstieg 14, 22607 Hamburg, Deutschland.

E-mail: [habezett@t-online.de](mailto:habezett@t-online.de)  
<http://www.zoellner-online.org/>



**Hans-Bernd Zöllner**, Dr. phil., born 1942, studied Theology in Hamburg, Heidelberg and Göttingen from 1962 to 1968. He passed his first and second theological exams in Hamburg and served as a Lutheran pastor from 1970 until 2002 in different capacities. He worked in Southeast Asia for seven years (1983–1990) based in Bangkok as minister of the German Speaking Protestant Congregation in Thailand. This ministry put him in touch with Burma from 1984 onward. After his return to Germany, he started research on the German-Burman relations that developed into a dissertation submitted to the department of Southeast Asian studies at Hamburg in 1998. Since then, he has published books and articles and taught at various universities as well as conducted some Myanmar-related projects.

<sup>1</sup> The combination „most persecuted on earth Rohingya“ scores more than 100,000 results, without „on earth“ the number increases to 344,000.

<sup>2</sup> The military junta that took over power in 1988 in Burma issued an order in 1989 according to which the official English name was changed from the “Union of Burma” to the “Union of Myanmar”. The name „Myanmar“ had been used before in the Burmese language already. This essay uses both namings, Burma until 1989 and Myanmar after the year of the renaming. The order of 1989 affected many other names as well. Rangun got its original Burmese name Yangon, Arakan had to be called Rakhine, the Irrawaddy Ayeyawady etc.



The Rohingyas/Bengalis are stuck between a rock and a hard place or – as a young refugee put it - „between a crocodile and a snake“.<sup>3</sup> All of them are Muslims, the majority of them – if they have not migrated to other countries within the last decades - live on both sides of the border but these are almost the only facts that are not disputed between the pro-Rohingya and the anti-Bengali activists worldwide and in Myanmar. However, the history of the migration of these people goes back to the time before fixed borders were drawn in the region in the 19th century. The interpretation of this migration history is hotly disputed without any solution being in sight – neither academically nor practically.

On this background, this essay starts with some information about the debate on the name and the history of the Muslims in the western part of Myanmar, the Rakhine state, formerly known as Arakan. The following sections contextualise the history of the conflict. First, the recent news of Muslim people fleeing the border region of Myanmar and Bangladesh is connected to the national and international perception of Myanmar's general political development after the crucial events of 1988. A popular uprising against a long period of authoritarian rule led to a new awareness of the necessity of implementing democracy and human rights in Myanmar both inside and outside the country. The main part of this essay will describe the waves of migration of Muslims inside, out of and towards Burma/Myanmar beginning in the 19th century. This migration history will be presented together with the perception of the migration and the series of violent acts happening along with them. It will be shown that one of the main causes of the recent attempts to leave the border region between Myanmar and Bangladesh is the mutual mistrust between the majority Buddhist and the minority Muslim communities within Myanmar. Finally, the role of international bodies and communities in the cycle of failures to solve this problem is considered and an outlook on the future is given.

### 1. The debate on the name, the issue of ethnic identity and the question of „belonging“

In 1799, a 37 year old employee of the East India Company published an article in the bulletin of the Asiatic Society entitled “A Comparative Vocabulary of some of the Languages Spoken in the Burma Empire”.<sup>4</sup> In

<sup>3</sup> <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/sites/germany/files/attachments/2002-03-bangladesh-report-rohingya.pdf>.

<sup>4</sup> Asiatic Researches on Transactions of the Society instituted in Bengal for inquiring into the History, Antiquities, the Arts, Sciences, and Literature of Asia. Volume the Fifth, printed verbatim from the Calcutta Edition, London 1799: 219–240. Reprinted in the Bulletin of SOAS: <https://www.soas.ac.uk/sbbr/editions/file64276.pdf>. (All internet sources were finally verified on September 15, 2015).

this article, the word “Rooinga” appeared as one of the languages spoken in Burma at that time. The term can be regarded as an equivalent to the word “Rohingya” used today. Both denominations are derived from the Pali word Rakhanga for Rakhine (Arakan).<sup>5</sup> Furthermore, Buchanan distinguished between „real natives of Arakan“ who called the Rooingas „Kulaw<sup>6</sup> Yakain<sup>7</sup> or stranger Arakan“.

For more than one century, the term was not mentioned in any primary document available up to now. Therefore, the dropping of the name “Rooinga” by the physician and natural scientist has been one core issue in the controversies about the “Rohingya case”. As to be expected, the “pro-Rohingya” faction highly values the remark as a proof that “Rohingyas” as a distinct group have been living in Burma since ages. The “anti-Rohingya” faction is prone to downplay the evidence as not significant.<sup>8</sup>

The “name question” is linked to the disputes on the history of the Muslims in Rakhine. The pro-Rohingya activists claim that “Rohingya” denotes the name of a group with a specific ethnic identity living on the soil of today's Myanmar for centuries. Therefore, it is argued, they have the right to be regarded as one of the indigenous “races” of the country. The other side denies the existence of a Rohingya ethnic identity and states that the “Bengalis” presently living in Myanmar are “strangers” because there is just a medley of descendants of various groups with a Bengali background that migrated to Rakhine in waves since the beginning of British rule, some before but most after the end of the first Anglo-Burmese war in 1826. According to this view, a “Rohingya identity” was just constructed in the early 1950s by some Muslim politicians.

<sup>5</sup> For the linguistic details of the etymology of the term see Leider 2014 Rohingya: The name, the movement and the quest for identity: 219–220. The analysis is the final draft of an article which appears on Pages 204–255 of a collection of essays “Nation Building in Myanmar” published by Myanmar Egress and the Myanmar Peace Center, with the support of the Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland (<http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF17/Leider-2014.pdf>).

<sup>6</sup> The word „kulaw“ is identical with the Burmese word „kala“ meaning „foreigner“. The term today is often used in a derogatory sense particular when referring to people with an Indian background.

<sup>7</sup> „Yakain“ is identical with „Rakhine“ denoting the western state of today's Myanmar as well as the previous kingdom.

<sup>8</sup> See for example: Khin Maung Saw 1993 The “Rohingyas”, Who Are They? On the Origin of the Name “Rohingya” (<http://asiapacific.au.edu.au/newmandala/wp-content/uploads/2009/02/khin-mg-saw-on-rohingya.pdf>); Nurul Islam 2011 Rebuttal to U Khin Maung Saw's misinformation on Rohingya (<https://drive.google.com/file/d/0B8GJ-jhoS3QzEYzMSZjHjYtUtNtkxNC00YzlyLTljNmQtMzQxN2l1YzRINT-cz/view>); For a western analysis see Jacques Leider 2014 Rohingya: The name, the movement and the quest for identity. (<http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF17/Leider-2014.pdf>).

The question of “belonging” to Rakhine and to Burma/Myanmar is crucial because the first citizenship act of Burma promulgated in 1948 after Burma became independent from Britain regarded only to the members of those “racial group as has settled in any of the territories included in the Union as their permanent home from a period anterior to 1823 A.D.”<sup>9</sup> 1823 was the year before the first Anglo-Burmese War started. After this war, two parts of the Burmese empire were ceded to the British East India Company, Rakhine and Tanintharyi (Tenasserim). All racial and ethnic groups that could have moved into the Burmese territory after this war, mostly from India and China, had henceforward to prove that they had the right to become Burmese/Myanmar citizens. The citizenship act of 1982 superseding the act of 1948 but adopting the clause linking Burmese citizenship to the beginning of the colonial era provides details for the application of citizenship.<sup>10</sup>

The advocates of the “Rohingya cause” claim that their clients belonged to Burma since their forefathers formed an ethnic group with a distinct culture, language and history on Burmese/Myanmar soil and that therefore any need to apply for citizenship is unjustified. As a consequence, any application for citizenship according the regulations of the 1982 law is rejected by the leaders of the Rohingya cause.<sup>11</sup> The many stateless Rohingya/Bengalis suffer from a clash of completely antagonistic readings of the history of the border region between what is today Myanmar and Bangladesh and the unwillingness of the advocates of both positions to enter a dialogue that could result in a compromise.

## 2. National and international sharpening of the conflict

Until 1988, Burma was a backwater of international affairs and did absolutely not receive much public attention. The strict neutrality of the regime during the period of the “Burmese Way to Socialism”, a one party system administered by Ne Win, the leader of the country between 1962 and 1988, was appreciated, an ongoing civil war, economic stagnation and the blossoming of the black market were just noted.

In March 1988 students started to stage demonstrations in Rangoon that spread to the whole country.

<sup>9</sup> [http://www.ibiblio.org/obl/docs/UNION\\_CITIZENSHIP\\_ACT-1948.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/UNION_CITIZENSHIP_ACT-1948.htm).

<sup>10</sup> For details see Robert Taylor 1993 *The Legal Status of Indians in Contemporary Burma*. K.S. Sandhu and A. Mani (eds.) 1993 *Indian Communities in Southeast Asia*. Singapore, Times Academic Press: 666–682.

<sup>11</sup> Many „Rohingyas“ have got documents proving that they are citizens of Myanmar enjoying all citizenship rights. It is however not known how many people belong to this group and how they obtained their identity cards.

End of July, Ne Win stepped down from his last post as chairman of the ruling party and suggested a referendum on the implementation of a multi-party system which the party congress rejected.

On August 26 of that year, Aung San Suu Kyi, daughter of the country's national hero Aung San, who had been living abroad since 1960 and returned in April of the year to care for her ailing mother, gave a speech to about half a million people and demanded that the ruling government should make place for an interim government.<sup>12</sup> The government did not step down, however, the public administration came almost to a still-stand and on September 18, 1988 the military staged a coup in order to restore law and order.

From then on, a manichean picture contrasting good and evil developed in the perception of Burma in the western media and politics highlighted by the award of the Nobel Peace Prize to Aung San Suu Kyi in 1991.<sup>13</sup> From then on, she and her followers represented the „good“ side, standing for democracy and human rights, while on the other side the leadership of the Tatmadaw, the armed forces were depicted as brute tyrants. In the words of the commission that awarded her the prize: „She became the leader of a democratic opposition which employs non-violent means to resist a regime characterised by brutality.“<sup>14</sup>

This perception strongly influenced the view on the fate of the Muslims of Rakhine after and even before 1988 inside and outside the country. The “Rohingya movement” became part of the “democracy movement” led by Aung San Suu Kyi and the plight of the Muslims in Rakhine part of a struggle for human rights which left no space for compromises. This trend is illustrated by the attempt to prove that the Burmese military from the times of Ne Win onwards planned a “slow-burning genocide of the Rohingyas”.<sup>15</sup> Such claims reflect the fears of Muslim communities in Myanmar as well as reinforcing them. This might be one of many reasons causing Muslims in Rakhine to leave the country these days.

<sup>12</sup> For details on Aung San Suu Kyi's political career see Hans-Bernd Zöllner/Rodion Ebbighausen 2015: *Die Tochter. Aung San Suu Kyi – Eine politische Biographie*. Angermünde, Horlemann.

<sup>13</sup> For a documentation and analysis of the period between 1988 and 2011 see Hans-Bernd Zöllner 2012: *The Beast and the Beauty. The Conflict between the Military and Aung San Suu Kyi in Burma/Myanmar, 1988–2011. Set in a Global Context*. Berlin, regiospectra.

<sup>14</sup> [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1991/press.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1991/press.html).

<sup>15</sup> Maung Zarni and Alice Cowley 2014 *The Slow-Burning Genocide of Myanmar's Rohingya*. *Pacific Rim Law & Policy Journal* 23, 3: 681–752. (<https://de.scribd.com/doc/233346421/The-Slow-Burning-Genocide-Of-Myanmar-s-Rohingya>). A conference in Oslo partly held at the Nobel Institute in May 2015 a number of Nobel laureates supported this claim through video messages.

In March 2011, the military junta handed over power to a nominally civilian government under ex-general Thein Sein after a new constitution drafted under the supervision of the military had been adopted in 2008. The new government started a series of reforms that raised the hopes of lifting of all restrictions on civil liberties including the citizenship status of the Rakhine Muslims. On the other hand, the presumed beginning of a democratic age gave rise to a resurgence of Buddhist nationalism headed by a great number of members of the monkhood, the Sangha. Since the colonial period, Muslims had been regarded as a danger to the Buddhist nation of Burma and anti-Muslim pogroms had often happened since 1938 when Muslims had been declared the potential “enemy no. 1” of Burmese Buddhist who had to expect “the extermination of the Muslims and the extinction of their religion and language” if they were not put in their place.<sup>16</sup>

In June 2012, anti-Muslim riots broke out in Rakhine leading to a segregation of Buddhist and Muslims in this state. Almost one year later, riots started in central Burma and spread to many parts of the country. The fate of Muslims in Myanmar is a strong case for the assessment that transition process welcomed by the international community after 2011 has its very dark sides.<sup>17</sup>

This dark side under the new conditions of a democratic government that had to court public support can be illustrated with the example of one of the leaders of the recent anti-Muslim protests, the monk U Wirathu who was identified as the “Face of Buddhist Terror” on the title page of Time Magazine in July 2013. In December 2003, Wirathu had received a jail sentence of 25 years for his involvement in Buddhist-Muslim riots earlier that year.<sup>18</sup> In early 2012, he was released together with many other political prisoners in course of a great amnesty. The monk started his agitation again and was supported by a great number of Burmese Buddhist citizens. Any actions taken against him would have been a risk for the government to lose public support in face of the upcoming elections to be held at the end of 2015. The Muslim population in Myanmar and particularly in Rakhine thus became a plaything of present Myanmar politics under the conditions of a formal democracy. This

phenomenon points to the eminent role of the „Buddhist card“ in the whole conflict as well as in ideology of all Theravada-Buddhist countries.<sup>19</sup>

Even Aung San Suu Kyi, regarded as the icon of Burmese democracy and human rights, to the disappointment of many of her foreign admirers did not take a clear stance on the Rohingya issue. She herself argued that she had been a politician from the beginning and not a „human rights defender“<sup>20</sup> and the whole issue was a very complex one.

In early 2015, four laws known collectively as the Race and Religion Protection Laws, which were submitted to the Parliament of Myanmar in December 2014, were signed by Thein Sein, Burma’s President. The laws regulating intermarriages and promoting monogamy<sup>21</sup> were supported by a “Committee for the Protection of Nationality and Religion” in which monks play a central role. Discriminating Muslims – and other religious minorities – has been democratically legitimised to pacify the country’s Buddhist majority.

### 3. The long legacy of migration waves of Muslims inside, out of and towards Burma/Myanmar

The “boat people” fleeing from the border region between Myanmar and Bangladesh since some years represent just the tip of an iceberg in more than one regard. A look into the recent history of the region shows that a variety of population movements of Rakhine Muslims happened that constitute a historical continuum shaped by the global and regional trend of the respective era. This section will provide an overview about these movements starting with the recent communal clashes in Rakhine state in June 2012 and their consequences.

#### 3.1. June 2012 until today

The outbreak of the violence in 2012 followed a pattern that is deeply rooted in the mistrust between the Buddhist and Muslim communities in the whole of Myanmar. A single event causes violent reactions on the side of the Buddhist majority leading to clashes between the communities that are instrumentalised by both sides as arguments for their respective interests. In 2012, the violence was induced by reports about the rape and killing of a Buddhist woman by

<sup>16</sup> Government of Burma 1939 Final Report of the Riot Inquiry Committee. Rangoon, Gvmt. Printing and Stationery, Appendix I.

<sup>17</sup> International Crisis Group 2013 The Dark Side of Transition. Violence against Muslims in Myanmar (<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/251-the-dark-side-of-transition-violence-against-muslims-in-myanmar.pdf>).

<sup>18</sup> It is not yet quite clear for what kind of offence he was charged. For the incident and the initial charges against Wirathu see *Democratic Voice of Burma* 31.10.2003 ([http://burmatoday.net/dvb/2003/10/031031\\_spdc\\_dvb.htm](http://burmatoday.net/dvb/2003/10/031031_spdc_dvb.htm)).

<sup>19</sup> Stanley Jeyaraja Tambiah 1976 *World Conqueror and World Renouncer: A Study of Buddhism and Polity in Thailand against a Historical Background*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>20</sup> [http://www.hreib.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=812:suu-kyi-i-started-as-a-politician-not-a-human-rights-defender&catid=83:burma-human-rights-news-&Itemid=647](http://www.hreib.com/index.php?option=com_content&view=article&id=812:suu-kyi-i-started-as-a-politician-not-a-human-rights-defender&catid=83:burma-human-rights-news-&Itemid=647).

<sup>21</sup> In mid-September the first case of charging a Muslim for violating the law was reported (<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/16546-first-monogamy-law-charge-hits-muslim-masonry-worker.html>).

some Muslims in Rakhine followed by a series of acts of escalating retaliation by both sides.<sup>22</sup> Martial law was declared, but in October violence flared up again in an increased way. The clashes resulted in an exodus of Muslims from their homes located in a Buddhist-Rakhine neighbourhood and the construction of temporary shelters, e.g. in camps for Internally Displaced Persons (IDPs).<sup>23</sup> The government appointed a commission. Its lengthy report contained a lot of recommendations<sup>24</sup> which are however difficult to implement because of the still prevailing collective mistrust added by poverty and other factors.

In the aftermath of the events of 2012, three regions in which a great number of the affected people live can be distinguished: First, there is the majority of Muslims living in three townships in Northern Rakhine (Maungdaw, Buthidaung and Rathedaung) directly on or close to the border with Bangladesh. The number can be estimated at 800.000.<sup>25</sup> In this regions, they constitute the majority of the population since the end of World War II. Second, there are the people living in IDP camps established after the riots of 2012. Here, some 140.000 people are assembled. And third, there are 200.000 or more Rohingyas living in Bangladesh who are regarded as illegal immigrants by the local authorities.

The following report from September 2015 illustrates a basic fact of discrimination for the first category that is shared by all others to an even higher degree:

- Police seized 21 motorcycles belonging to Rohingyas travelling to and from Maungdaw Town, Arakan State on 7 August because the drivers allegedly did not have the necessary documents according to Shamim, a local elder.
- According to a trader from Maungdaw the police from Maungdaw Town were stopping Rohingyas' motorcycles and demanding to see their documents throughout the day on 7 August. Even if drivers could produce the necessary documents the police would find some sort of fault with the documents, which enabled them to confiscate all the bikes. The police also humiliated some of the motorcycle drivers.
- One of the victims said that the police confiscated his bike and were still holding it, despite him

presenting valid documents and a valid driving license. One of the motorcycle drivers, on condition of anonymity said: "It is a deliberate action against Rohingya bikers." A local elder said that confiscating the motorcycles was a ploy to destroy the morale of the younger generation of Rohingyas as most of the drivers who had their motorcycles confiscated were youths.<sup>26</sup>

The Muslim population is subject to arbitrary treatment by the police and other authorities of the state. On the other hand, if they want to leave their native home, they have to go abroad because they have no identity papers valid in the other parts of the country and can be sent back at any checkpoint. But if they want to go, they depend on human traffickers, often themselves Muslims or even Rohingyas.<sup>27</sup> However, differently from the people in the IDP camps, a majority of these Muslims is still living within the environment they are accustomed to.

The people living in the 68 IDP camps around Sittwe, the capital of Rakhine State, are not allowed to leave the places. "They have essentially become internment camps", described by a UN's relief coordinator as "appalling", and where access to basic services – including health, education, water and sanitation – is "wholly inadequate".<sup>28</sup>

Furthermore, the situation of international agencies providing relief services is precarious:

In February 2014, the authorities ordered *Médecins Sans Frontières (MSF)*-Holland – the largest provider of humanitarian medical services – to suspend its operations in Rakhine State, amid allegations of bias [towards the Rohingyas; hbz]. The humanitarian situation became more critical when on 26–27 March an ethnic Rakhine mob attacked international humanitarian agencies in Sittwe, with one local bystander killed in police fire, and prompting the evacuation of over 300 humanitarian workers from the city.

MSF was allowed to resume its activities, but the Buddhist population of Rakhine is still very much aggressive against the Muslims in their neighbourhood and those who help them to survive.

<sup>22</sup> For a more detailed account see International Crisis Group 2013: 7–8 and the information provided by Wikipedia ([https://en.wikipedia.org/wiki/2012\\_Rakhine\\_State\\_riots](https://en.wikipedia.org/wiki/2012_Rakhine_State_riots)).

<sup>23</sup> For details on the first phase of the process see [http://www.unicef.org/eapro/2013\\_Aug\\_12\\_Snapshot\\_Rakhine\\_OCHA.pdf](http://www.unicef.org/eapro/2013_Aug_12_Snapshot_Rakhine_OCHA.pdf).

<sup>24</sup> [http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine\\_Commission\\_Report-en-red.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs15/Rakhine_Commission_Report-en-red.pdf).

<sup>25</sup> Exact figures are not at hand. The questionnaires of the census conducted in Myanmar in 2014 with the support of UN agencies did not contain a category „Rohingya“.

<sup>26</sup> <http://www.kaladanpress.org/index.php/news/386-news-2015/september-2015/4851-police-seize-21-rohingya-motorcycles-in-maungdaw.html>.

<sup>27</sup> <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/06/meet-bangladesh-people-smugglers-150623083053794.html>.

<sup>28</sup> International Crisis Group 2014 Myanmar: The Politics of Rakhine State: 11–12. (<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/261-myanmar-the-politics-of-rakhine-state.pdf>)

The situation of Rohingyas in Bangladesh receives not so much attention in the international media. Here is a short report from starting with a report of one of the few camps that receive assistance: written in 2013:

- Extended families live in a room four metres by three metres, and movement is often restricted within the camp. However, Nijam acknowledged a “good” education system for registered refugees since 2004 there, despite it only reaching primary levels, as well as the provision of basic healthcare assistance from UNHCR.
- This is in stark contrast to some of the estimated 70,000 out of 200,000 unregistered Rohingya refugees that he witnessed living outside Kutupalong camp in Bangladesh.
- “They live under open sky, with no support from the United Nations or the Bangladeshi government,” [...] “People are dying every day, there is a lack of food, treatment and education. You can’t imagine how life is.”
- This is the case for the large majority of refugees in Bangladesh, aid groups say. The Bangladeshi government banned aid agencies – including *MSF*, *Action Contre la Faim and Muslim Aid* – from operating in the refugee camps in August 2012.<sup>29</sup>

On the background of the joint misery of Rohingyas in the neighbouring countries, it is not clear from where the „boat people“ fleeing the region come. Despite the attempts of the Myanmar and Bangladesh authorities to control the border and prevent border crossing, there is still much smuggling of goods and people going on. The whole conflict is clearly a regional one.

### 3.2. The mass migrations of 1991/1992 and 1978 and the repatriation efforts

This statement is supported by a closer look at the two mass migrations from Rakhine Muslims to Bangladesh that happened at the beginning of the rule of the military junta that took over power in 1988 in 1991/1992 and in the period of one party rule under the Burmese Way to Socialism in 1978. In both cases, a repatriation took place after negotiations between the two governments organised with the assistance of international agencies like the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). However, the cooperation between the governments and international agencies did not solve the problem but contributed to sharpen it. These events and the different ways in which they were and are perceived, is part of the present difficulties to address the Rohingya problem.

Until today, unresolved antagonistic opinions about the reasons of the mass migration in both cases exist as the following examples show.

The migration of Muslims over the Naf river separating Rakhine (and Myanmar) from Bangladesh started in early 1991. It is not clear what triggered the exodus. Almost all reports however connect it to the heated atmosphere in Myanmar after the elections in May 1990 won by Aung San Suu Kyi’s party, the National League for Democracy (NLD). The election result was not honoured by the junta that insisted on the drawing up of a new constitution before a transfer of power could happen.<sup>30</sup> Some elected parliamentarians fled to the headquarters of the Karen National Union (KNU) at the Myanmar-Thai border, founded an exile government, and joined an alliance of groups fighting the government, among them two Muslim organisations. The government accused the NLD to cooperate with insurgents. The political antagonism in Myanmar got an international dimension through the award of the Nobel Peace Prize to Aung San Suu Kyi in December 1991.

The mainstream reason for the flight is summarised by the Dutch Branch of *MSF* that started to work in Myanmar in 1992 as one of the first international NGOs in 2002 in a chronology of events:

Influx of approximately 250,000 Rohingya Muslims due to forced labour, land confiscation, religious intolerance, rape, and other forms of persecution by the Myanmar military regime.

From February 1992 onwards, the Myanmar government in Myanmar called such accusation „fables“ and accused foreign media spreading wrong news. Furthermore, Rohingya organisations were accused of joining the insurgents. It was claimed that „Rohingya’s modern weapons are coming from Cambodia, via Thailand and KNU, and finally they cut across the Bay of Bengal in schooners.“<sup>31</sup> It is very likely that the government took countermeasures described in a recent publication:

Against this backdrop, the junta increased the military presence along the border with Bangladesh and in all the border areas of Myanmar in an attempt to sever dissidents from external support and shore up the borders. With the build-up came increased demands for land and labour,

<sup>29</sup> <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/01/no-respite-rohingya-bangladesh-201411675944519957.html>

<sup>30</sup> See Derek Tonkin 2007 The 1990 Elections in Myanmar: Broken Promises or a Failure of Communication? *Contemporary Southeast Asia. A Journal of International and Strategic Affairs* 29,1: 33–54.

<sup>31</sup> <http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-02.pdf>.



The Voice

resulting in land confiscations, forced evictions, forced labour[...].<sup>32</sup>

Human Rights Watch connected the new wave of refugees to the elections and the developments happening afterwards this way:

In July 1990, shortly after the election, however, the SLORC announced that the elected representatives would be forming not a parliament but a constituent assembly which would write a new constitution under which new elections would be held. The government's failure to hand over power provoked demonstrations by monks and students towards the end of 1990, [...] The government needed a scapegoat, a distraction and common enemy to unite a disillusioned and angry populace. They chose the Rohingyas.

Here, another motif takes shape that until today is used to explain actions against Muslims in general and Rohingyas in particular: The government's intention to divert public attention to the failures of democratising the country by playing the "anti-Muslim card". The government press used the same method of revealing the "true intentions" of the other side:

The Myanmar- Bangladesh situation was created to divert public attention from debacle suffered by the KNU in the Deltas at the end of 1991, and to pre-empt and divert the seasonal Tatmadaw general offensive.<sup>33</sup>

Both quotations connect the actions of opposing parties to own failures and illustrate the kind of rhetoric used on all sides that assumes that the other side cannot be trusted. The fate of the "Rohingyas" became

<sup>32</sup> Zarni/Cowley 2014: 709.

<sup>33</sup> <http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-02.pdf>.

embedded in the rhetoric of blaming the Burmese military for each and every evil in Myanmar because of its refusal to implement a kind of democracy that matched the expectations of the foreign critics of the regime. On the other hand, the military blamed its arch-enemy, the Karen military leadership, for each and every internal trouble.

The Muslim population of Rakhine was effected by this fight of two military factions. These effects resulted in a very slow process of repatriation that was initially very much welcomed by the human rights report of the US Department of State of 1993 on Burma. The report which was very critical about the human rights situation in Myanmar was worded rather neutral in describing what had happened in 1992:

Early in the year, upwards of 270,000 Muslims refugees fled from Arakan State to Bangladesh. The Government has denied allegations of abuse, initially depicting the refugees as illegal aliens fleeing to avoid routine immigration checks. However, on April 28, the Burmese Foreign Minister signed an agreement with his Bangladeshi counterpart for the safe and voluntary return within 6 months of all those who could prove prior residence in Burma.<sup>34</sup>

The implementation of the agreement reached between the foreign ministers of both countries in Dhaka was based on the agreement that

[...] the issue concerned is essentially an immigration matter involving persons who entered Bangladesh from Myanmar, and it has been resolved on the basis of the Five Principles of Peaceful Co-Existence.<sup>35</sup> [...] As for the principal points of agreement, persons who would be repatriated are those who hold official documents issued by the Myanmar Government and are currently being looked after by the Bangladesh Government with the assistance of the UNHCR in Bangladesh. After careful scrutiny, they will be received and sent back to their original places of residence.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 1992*: 528. (<https://ia601409.us.archive.org/32/items/countryreportson1992unit/countryreportson1992unit.pdf>)

<sup>35</sup> These principles stem from an agreement between India and China drawn up in 1954. The five principals are: 1. Mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty. 2. Mutual non-aggression. 3. Mutual non-interference in each other's internal affairs. 4. Equality and cooperation for mutual benefit. 5. Peaceful co-existence.

<sup>36</sup> *Working People's Daily* 1.5.1992 (<http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-05.pdf>).

From the beginning, the process of implementing the agreement was very sluggish for mainly two reasons.<sup>37</sup> (i) It was very bureaucratic owing to the provision that the persons to be repatriated held official Burmese documents and (ii) a voluntary return was required. In July 1992, five “reception camps” had been built on Myanmar soil, some lists of returnees had been exchanged, but nobody had passed the border. The first batch of 46 people only arrived at the end of September. From then on, the Burmese newspaper published reports about the numbers of returnees until May 1996. According to the information provided, the total number was 198,435.

Human Rights organisation accused the Bangladeshi government to have used force in the process of return. The UNHCR on the other hand was accused of not fully observing the principle of voluntary return based on a sufficient information or if the situation at the origin of the flight had changed.<sup>38</sup> One may conclude that most refugees depended on rumours about the actual situation in Rakhine and only went back reluctantly.

When they came back many realised that not much had actually changed. The next wave of fleeing Myanmar started in early 1996. The new old refugees were regarded as “economic migrants”.<sup>39</sup>

In terms of swiftness the return of the refugees the exodus of 1978 was very different from what happened 14 years later. Otherwise some similar patterns of what happened later can be identified.

In late 1977, the Burmese government started a countrywide screening action called Nagamin (dragon king) aimed at “taking actions against foreigners who have filtered into the country illegally”.<sup>40</sup> After some test scrutinizing, the operation was conducted in Shan and Kachin States from December 1977 on. In February citizens in Akyab (Sittwe), the capital of Rakhine State, were screened followed by the township of Buthidaung in northern Rakhine where Muslims formed the majority of the population. In Akyab, the number of arrests because of illegal entry strongly increased compared with the regions under review before. From almost 37,000 people scrutinized, more than 1,000 were put on trial. In

Buthidaung, where the action started in March, the numbers of arrests were not so high: 95,000 persons were checked, some 600 arrested.<sup>41</sup> The news about the first actions undertaken in the capital must have prompted a number of Muslims to flee their homes. A report published in a government newspaper read April 30, 1978:

Because of the agitation an incitement by a group of unscrupulous and malicious people and because they were unable to produce registration cards, altogether 19,457 Bengali nationals ran away leaving 3,723 houses behind.<sup>42</sup>

Here, a typical way of commenting news on both sides of the conflict is expressed again. “Dark forces” are called upon to explain unfortunate events. The international media did not pay much attention to the events then but in retrospect the exodus was the reaction to “abusive attacks on Rohingyas by both the army and local Rakhines.”<sup>43</sup> This attitude of stereotyped reporting contributes to a uniform picture of the chain of events that might hide some of the main causes for the mass exodus and its fatal consequences. A UNHCR employee in 1979 wrote about the event:

What apparently triggered the flight of the refugees into Bangladesh was the combined operation of the Burmese army and administration to crush the independence movement and to conduct the first census in the area since 1962. The heavy-handed methods of the police and soldiers carrying out these operations, and their exploitation of the opportunities for extortion inherent in a situation where some people lacked documentary proof of their right to reside in Burma, accompanied by an upsurge in violent clashes between the two communities, created a climate of fear. News or rumours of beatings, abductions, and killing of Muslim men, and of the rape of Muslim women, spread from village to village, and many Muslim families were spurred into flight.<sup>44</sup>

The author names two main reasons for the flight of the Muslims: the actions of the Burmese authorities and the tensions between the Muslim and the Buddhist communities that had existed long before. The

<sup>37</sup> Other reasons were a bomb blast in Maungdaw and devastations of camps in Bangladesh caused by cyclones.

<sup>38</sup> Human Rights Watch 1996 *Burma. The Rohingya Muslims. Ending a Cycle of Exodus?*  
<http://www.hrw.org/reports/pdfs/b/burma/burma969.pdf>

<sup>39</sup> Ibid.: 5–7.

<sup>40</sup> Klaus Fleischmann 1981 *Arakan, Konfliktregion zwischen Birma und Bangladesch. Vorgeschichte und Folgen des Flüchtlingsstroms von 1978*. Hamburg, Institut für Asienkunde: 110.

<sup>41</sup> Ibid.: 110–111,

<sup>42</sup> Fleischmann 1981: 111.

<sup>43</sup> Human Rights Watch 1996: 11.

<sup>44</sup> Alan C. Lindquist, Report on the 1978–79 Bangladesh Refugee Relief Operation.  
([http://www.ibiblio.org/obl/docs/LINDQUIST\\_REPORT.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/LINDQUIST_REPORT.htm))

result was a “climate of fear” that triggered the people to leave their homes in a mass hysteria.<sup>45</sup>

Another aspect of the problems faced by the refugees comes up in a report of the New York Times published in March 1979.

Early last year the authorities in Rangoon attempted to spread Government control into the isolated Arakan, registering villages, sorting out illegal immigrants from Bangladesh and expanding tax rolls. Though United Nations and Red Cross officials now believe some abuses occurred, they also believe that Moslem leaders in the region incited the mass exodus in an effort to focus attention on their goal of creating an autonomous Islamic state.

[...] In September, after an agreement was reached, few of the refugees wanted to go home. [...]

As evidence that the exodus from Burma was politically inspired, relief officials note that many of the Burmese Moslem leaders who told atrocity stories now offering substantial bribes to Bangladeshi refugee officials to have their names added to lists for immediate repatriation.<sup>46</sup>

The report illustrates that the refugees then and now depend on their leaders who have their special agenda. In a way, if the report of 1979 is halfway correct, large scale “human trafficking” happened very early as a continuation of what was the rule in the pre-modern days when great numbers of dependent people were moved from place to place to serve the needs of the rulers.<sup>47</sup>

### 3.3. The memories of rebellion, war and foreign infiltration

The unresolved tension between the Muslim people in northern Rakhine and the Buddhist population in Rakhine as well as in other parts of Burma that could be exploited by all stakeholders were based on narrations of violent clashes between both sides and memories of migrations that had started after the country became independent and before in the colonial period.

<sup>45</sup> Fleischmann 1981: 11. This version is confirmed by a report of the US Embassy after a visit to the border region: “[Local Journalists] SAID INTERVIEWS WITH MUSLIMS FAILED TO SUPPORT ALLEGATIONS OF FORCEFUL EJECTION OF BENGALIS, BUT RATHER TENDED TO CONFIRM THAT THOSE WHO FLED DID SO OUT OF FEAR, NOT AS A RESULT OF MISTREATMENT.” ([https://search.wikileaks.org/plusd/cables/1978RANGOO01970\\_d.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/1978RANGOO01970_d.html))

<sup>46</sup> New York Times, 2. March 1979.

<sup>47</sup> James C. Scott 2009 *The Art of Not Being Governed. An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale University Press.

Burma became independent from Britain in January 1948. Almost immediately, civil war started. In 1948, the Communist Party went underground, one year later the Karen National Union. Many other smaller or bigger groups started rebellions as well, among them Muslim fighters in Rakhine known as Mujahids (fighters of a holy war, jihad). Muslim guerillas had helped the British to drive out the Japanese forces and might have got promises of some kind of autonomy or an incorporation into what should become East Pakistan after India gained independence in 1947.<sup>48</sup> Such aspirations were in line with those of other ethnic groups that had supported the British military during the war.<sup>49</sup>

However, such hopes were disappointed. As a consequence of dashed hopes, civil war started in many parts of the country, in Rakhine named the „Mujahid rebellion“. As a consequence, the Mujahids revolted against the government and from time to time concluded fragile alliances with other groups. The armed movement absolutely did not represent all Muslims living in Rakhine. Some of the moderate leaders even asked the government for arms to fight the rebels, but to no avail.<sup>50</sup> It is notable that some of the claims and demands of the Muslim rebels resemble those of today. They claimed to be

the offspring of Muslims who had settled there hundreds of years earlier, and despite similarities in religion, language, culture, and ethnicity differed from the population in the adjacent Chittagong region.<sup>51</sup>

There are some arguments supporting the thesis that the term “Rohingya” designating a distinct ethno-religious-political group began to emerge during the first years of independence. The armed rebels fought for more autonomy in the region of Burma where Muslims formed the majority. The Muslims politicians who participated in the attempts to implement a parliamentary democracy tried to get an equal status as the other ethnic groups that enjoyed the privilege of being recognised as one of the country’s

<sup>48</sup> The Muslim allies of the British were held in very high esteem by the British. A British officer dedicated a part of his book about his war memories written in 1945 to “The Mussulman Arakenese and their officers” (Anthony Irwin 1945 *Burmese Outpost*. London, Collins.: 4) and reports that the Japanese sought the assistance of the Buddhist Rakhine as the British the help of the Muslims (ibid.: 23). Irwin is of the opinion that the British had the „duty“ to support all „minorities who have most helped us through the three years of constant fighting and occupation.“ (ibid.: 86)

<sup>49</sup> Fleischmann 1981: 67.

<sup>50</sup> Moshe Yegar 2002 *Between Integration and Secession. The Muslim Communities of the Southern Philippines, Southern Thailand and Western Burma/Myanmar*. Lenham [et.al.], Lexington Books. 2002: 38.

<sup>51</sup> Ibid.: 39.



“indigenous races”. Already British administrators had refused to grant such a status with the argument that “religion itself cannot be the basis for nationality.”<sup>52</sup>

The military as well as the political efforts failed. The rebellion finally was given up in 1960 after the Burmese military under general Ne Win had got the upper hand of the insurgents. On the political front the government promised to treat the Muslims fairly without fulfilling their demands. They got opportunities to broadcast in the “Rohingya” language without accepting them as full citizens. Such measures were used however later to support the claim that the Rohingyas had been accepted as an indigenous race by the Burmese government. In 1961, northern Rakhine was for a short time administered by the military but this episode came to an end with the military coup of March 1962. The desire for a separate territory in which a safe life was possible however survived as did the memories of the mass of Muslims killed during World War II.

Burma was “liberated” from British rule by the Japanese army assisted by a Burmese-Buddhist national army under general Aung San, the father of the fighter for democracy of today. The existing tensions between various ethnic groups in Burma resulted in violent clashes inside the country during this time. In Rakhine, many Muslims were killed in course of communal clashes remembered as bloody massacres. The reasons for the deaths of Muslims and other Indians during the war can be regarded as a combination of a number of factors. Since the time of the British conquest of Rakhine an at least latent hostility between the two communities had existed. It was added by the general anti-Muslim attitudes in Burma that resulted in a mass exodus of Indians after the first air raids of the Japanese in December 1941<sup>53</sup>. Ten thousands of Indians – both Muslims and Hindus – died on their way, many of them in Rakhine. Here, the inflow of Indians totally unsettled the fragile ethnic-religious balance in the region.

The result of this fighting between Rakhine Buddhists and Muslims was a separation of Muslim and Buddhist communities and the emergence of the „enclave“ of Muslims in Northern Rakhine that still exists today.<sup>54</sup> After independence, an “Arakan Mus-

lim Conference” demanded in an open letter to the Burmese government in 1951 that in “Northern Arakan should be immediately formed a free Muslim State as equal constituent member of the Union of Burma like the Shan State and the Kerni [sic] State ...”.<sup>55</sup> Such demands and the reports about the atrocities happening during the war were well remembered and passed to later generations as indications of an impending genocide<sup>56</sup> and a „massacre and driving away the Rohingyas with the intention of rooting out the Rohingyas of Arakan“.<sup>57</sup>

On the other side, the events were memorised by the Rakhine and Burmese Buddhists as well. The Burmese state newsletter wrote in 1992 as a comment on the exodus of Muslims to Bangladesh:

Rohinga insurgents had aspired to take over Buthidaung and Maungdaw Areas {in 1942 and 1947} ... Their vocation was to smuggle rice into the next country, to sell arms to political dissidents in the next country, to trade in narcotics, to trade young girls via the next country with foreign countries.... That is why they are creating communal hatred religious distinctions and other acts to sow hatred against the Tatmadaw [Burmese armed forces; hzb]. Every reasoning person can easily see through their falsehoods together with their illogical exaggerations.<sup>58</sup>

The fear of being “taken over” by Muslims in the whole of Burma goes back to the colonial period and has resulted in a racist attitude among a majority of Burmese Buddhists. The rational reason of the fear of being marginalised lies in the big amount of Indian immigration after the Second Anglo Burmese War of 1852. After the East India Company had taken over the whole of Lower Burma, large scale rice production was started that required a large labor force and new systems of financing the business of effectively growing rice. Many Indian labourers came as migrant workers both for the work on the fields as in the cities as coolies together with money lenders, merchants and professionals who helped the British to make Burma a part of British India. The influx was heavy. According to the census of 1931, more than

<sup>52</sup> <http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF18/Representations-1947-rev.pdf>.

<sup>53</sup> Hugh Tinker 1975 A Forgotten Long March. The Indian Exodus from Burma, 1942. *Journal of Southeast Asian Studies* 6, 1: 1–15.

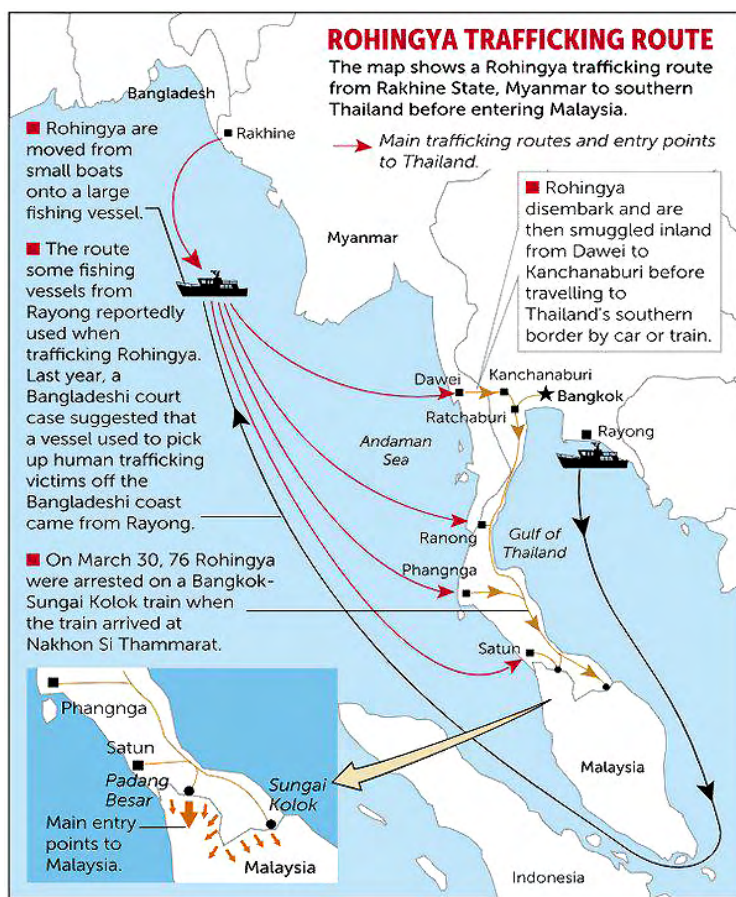
<sup>54</sup> A British officer who was stationed in Rakhine during the war writes: “The result of the ‘War’ [of 1941] was roughly that the Maugh [Buddhist Arakanese] took over the Southern half of the country and the Musselman the Northern.” (Anthony Irwin 1945 *Burmese Outpost*. London, Collins: 23.

<sup>55</sup> <http://www.networkmyanmar.org/images/stories/PDF18/Representations-1951.pdf>.

<sup>56</sup> The term was already used in the open letter of 1951; see footnote 13.

<sup>57</sup> Ba Tha 1960 The Massacre of 1942 (<http://www.arakanbumiputra.com/2013/04/massacre-of-1942-by-ba-tha-buthidaung.html>). Ba Tha writes that 80.000 Rohingyas were killed. The article further claims that in 1959 due to „Inhuman drives ... done by immigration officers“ 23.000 people were forced to flee to East Pakistan waiting for repatriation there.

<sup>58</sup> *The Working Peoples’ Daily March* 1992 (<http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-03.pdf>).



50% of Rangoon's population came from an Indian ethnic background. Already in 1930, anti-Indian riots had been taken place in Rangoon followed by the pogroms against Muslim Indians in 1938 in which the religious issue made an already existing Burmese nationalism still more radical.

In Rakhine, the Indian influx had increased already after 1826 from the British-Indian province of Bengal that was predominantly Muslim. Exact figures about the growth of the "Rohingya" population are not known, because this name does not appear in any of the many tables compiled by the colonial administrators.

From there on, the fear of foreign domination was expressed and supported by demographic arguments. Here is an example from an article written in 1992:

Population increases between 1983 and 1991 in Buthidaung and Maungdaw townships have been calculated at 2.5 per cent and 3.3 per cent respectively for Bengalis and 1.2 per cent and minus 0.8 per cent for Rakhines. This reveals that Bengalis kept infiltrating into Maungdaw township where Rakhine population had decreased from 16,784 to 15,594: Rakhine nationals have gradually left Maungdaw township.... If the Bengalis continue to infiltrate

...at this rate...the whole of Rakhine nationality is likely to get swallowed up by Bengalis.<sup>59</sup>

Behind the anxiety of being "swallowed up" lies another argument not so much published but widely communicated inside Myanmar then and now, the option of Muslim men to marry four wives. Since the early days of Indian immigration mostly males came and some of them married Buddhist women. According to Islamic law, the wife and children became Muslims. On these observations a racist conspiracy theory was based accusing "Muslims" in general of trying to swallow up the Buddhist population of Burma.

The present conflict between Buddhists and Muslims in Rakhine is therefore rooted in a long history of mistrust originating from a mixture of facts and often racist fantasies that were never openly discussed in the long history of migration waves of Muslims towards, out of and inside Burma/Myanmar.

#### 4. Reactions of international bodies and agencies

Three recent episodes illustrate the atmosphere in which the involvement of any international actors concerning the "Rohingya case" is embedded:

(a) In early March, 2015, the London based „Rohingya Blogger“ U Ba Sein (aka Mohammed Shah) published a resolution of ten Rohingya organisations that „demanded actions against UN adviser Dr. Jacques Leider“.<sup>60</sup> The resolution asked the UN to replace the consultant with an „unbiased officer“ on the ground that on February 23 he had asked „innocent Rohingya villagers intricate and irrelevant questions about history and ethnic origin in the Community Service Centre (CSC) of Alethan Kyaw village of Maungdaw township“.<sup>61</sup> Jacques Leider had been just taken his new post as a senior consultant to the UN Resident and Humanitarian Coordinator end of January. Only shortly after the appointment, a Rohingya spokesman had already criticised the choice because of previous statements of the appointee. The critics claimed that the UN should hire a person "without a history of bias".<sup>62</sup> The criticised consultant is a historian from Luxembourg who has specialised on Rakhine (Arakan) studies over a long period of time and

<sup>59</sup> The Working Peoples' Daily February 1992 (<http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-02.pdf>).

<sup>60</sup> <http://www.rohingyablogger.com/2015/03/action-demanded-against-un-advisor-dr.html> (16.4.2015).

<sup>61</sup> Maungdaw is one of the three Myanmar townships bordering Bangladesh in which Muslims form the majority of the population for a long period of time.

<sup>62</sup> <http://archive-3.mizzima.com/mizzima-news/myanmar/item/17724-un-under-fire-over-resident-coordinator-s-advisor-on-rakhine/17724-un-under-fire-over-resident-coordinator-s-advisor-on-rakhine> (16.4.2015).

can be regarded as the most knowledgeable western expert of the backgrounds of the tensions between the Muslim and the Buddhist communities in Myanmar's western state and former kingdom.<sup>63</sup>

(b) One year before this incident, the Myanmar government had ordered MSF to stop their work in the whole of Myanmar after Rakhine Buddhist had accused the organisation of bias in favour of the Rohingyas. MSF had been active in Rakhine since 1992 and extended its health care services to Muslims after communal riots had broken out in 2012 and many members of the religious minority had to be relocated in special camps. The chairman of the greatest Rakhine party supported the government's action. He was quoted to have said: "It was what the people of Arakan wanted. A very small amount of medical care was for the Rakhine people. They should have worked for both the Rakhine community and the Muslim community, but they discriminated, so most of the Arakanese suffered."<sup>64</sup> The politician like the majority of Buddhists in Myanmar refused to use the term "Rohingya". For him, there were "Bengalis", illegal immigrants.<sup>65</sup> End of March, 2014, the office of another NGO, Malteser International, in Rakhine's capital Sittwe was attacked and ransacked by a mob, allegedly because one of the staff had removed a Buddhist flag near the house that was placed there to protest against the Muslim minority group.<sup>66</sup>

(c) On January 16, 2015, U Wirathu, a Burmese monk who became prominent because of his anti-Muslim propaganda called the UN human rights rapporteur for Myanmar, Ms. Yanhee Lee from South Korea, a "whore" at a meeting with supporters in Yangon. She was visiting Myanmar and had issued some critical remarks about the Myanmar government's dealing with the Muslim minority. "Don't assume you are a respectable person, just because you have a position in the UN," the monk said. "In our country, you are just a whore. You may offer your arse to the kalars [a derogatory term for Indians; also used for Western foreigners; hzb] but you will never sell off our Rakhine state."<sup>67</sup> – The monk was only mildly rebuked by some other members of the Buddhist Sangha.

A basic conclusion can be drawn from these episodes regarding the intervention of outsiders: Each statement and involvement related to the humanitarian and political crisis in Rakhine is controversial and open to the accusation of being biased. There is absolutely no space for mediation efforts. The Rohingya conflict is protracted and deep rooted, i.e. „not based on interests that are negotiable, but underlying needs that cannot be compromised.“<sup>68</sup>

On the other hand it seems clear that the conflict cannot be solved by one state alone because it is – like the related conflicts in the Near and Middle East producing many more refugees – of a regional nature<sup>69</sup> as well as connected to the legacy of the colonial powers. International agencies therefore have been involved for a long time already but without any tangible results. They play more or less the role of "helpless helpers".

A number of factors contribute to this phenomenon. The most important one is the lack of trust between the Myanmar government and the United Nations and their agencies that emerged after the political crisis of 1988.<sup>70</sup> The special envoys sent from New York on behalf of the General Secretary as well as the rapporteurs on the human rights situation in Myanmar were never able to mediate. To quote a recent incident: In August 2015, the current rapporteur on human rights who had been called a "whore" by monk Wirathu complained that her request to visit Rakhine was denied before she began a five-day visit to Myanmar, and that the government had also denied her permission to stay 10 days. Furthermore, security forces had conducted surveillance on some of the people she met on previous visits, she said.<sup>71</sup>

The second reason is related to the principles guiding the cooperation of the states in the region like the „Five Principles of Peaceful Co-Existence“, referred to when the agreement of repatriating the Muslim refugees back to Myanmar in 1992 was made. One of these principles, non-interference in each other's internal affairs – is one of the fundamentals on which the cooperation of the regional body of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) is

<sup>63</sup> Jacques Leider left the post in July 2015 because of a termination of the funding of his assignment by the European Union.

<sup>64</sup> <http://www.irrawaddy.org/burma/burma-govt-sends-emergency-medics-arakan-msf-suspension.html> (16.4.2015).

<sup>65</sup> The termination of the work of MSF outside Rakhine State was lifted quickly. In January 2015, the organisation resumed her activities in the state where it had started to work in 1992

<sup>66</sup> <http://www.voanews.com/content/buddhist-mob-attacks-international-aid-group-office-in-burma/1880259.html>.

<sup>67</sup> <http://www.ibtimes.co.uk/myanmar-extremist-buddhist-monk-wirathu-calls-un-envoy-whore-1484104> (16.4.2015).

<sup>68</sup> Ronald J. Fisher 1990 *The Social Psychology of Intergroup and International Conflict Resolution*. New York, Springer.

<sup>69</sup> For more details see International Crisis Group 2012 *Myanmar. Storm Clouds on the Horizon*: 3 (<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/238-myanmar-storm-clouds-on-the-horizon.pdf>); International Crisis Group 2013: 21–22

<sup>70</sup> For an analysis of the role of international agencies in the post-1988 history of Myanmar see Zöllner 2012: 377–419.

<sup>71</sup> <http://www.reuters.com/article/2015/08/07/us-myanmar-un-idUSKCN0QC10620150807>.

founded<sup>72</sup> as shown by the fact that the members of the association respect the stance of the Myanmar government in the Rohingya vs. Bengali name issue. Furthermore, the border between Myanmar and Bangladesh is separating Southeast Asian and South Asia as well. The relations to neighbouring Bangladesh are additionally aggravated because the country is a member of the Organisation of Islamic Cooperation that has promoted the case of the Rohingyas for a long time.

A last obstacle is the meagre knowledge of international actors about the complex history behind the present problems. There are only few experts worldwide who did some studies on the situation in Rakhine and even those are supposed to be biased as the case of Dr. Leider shows. The mostly western based human rights organisations advocating the cause of the Rohingyas try to put pressure on the Myanmar government but such pressure might be contra productive because it increases the already high amount of mistrust already existing. Finally, the humanitarian organisations trying to help the victims of the conflict are stuck between a rock and a hard place like the people they want to help albeit in a much less dramatic way.

---

<sup>72</sup> Myanmar was admitted to the association in 1997 against heavy objections from the United States and the European Union.

## 5. Outlook

As a conclusion, it can be stated that the vicious cycle of repression against Muslims living in northern Rakhine is not very likely to be broken soon. In the moment (September 2015) the focus of the national and international eyes watching Myanmar is on the elections to be held on November 8. The issue of the Muslims in northern Rakhine plays only a minor role and there is “[n]o Rohingya agenda in Myanmar polls” as an article in the Singapore newspaper *New Strait Times* stated.<sup>73</sup> Even the NLD led by Aung San Suu Kyi has chosen any Muslim candidate to stand for elections despite many applications. Furthermore, a Rohingya member of parliament who won a seat in 2010 on a ticket of the ruling party was not allowed to run again as an independent because his parents were no Myanmar citizens according to the Election Commission. On the other hand, the affected Muslim population in Rakhine has absolutely not benefited from being in the public limelight. It can be concluded that some kind of “secret diplomacy” aiming at alleviating the suffering of so many people might be the best way out of the vicious cycle of oppression. After international protests, the candidate was allowed to take part in the elections. ■

---

<sup>73</sup> <http://www.nst.com.my/news/2015/09/no-rohingya-agenda-myanmar-polls>.

## NCCR – on the move: A National Center of Competence on the Migration-Mobility Nexus

Gianni D'Amato\*

### 1. Introduction

When people migrate, traditionally they tend to settle at their destination. Scholars have for the most part focused on immigration flows in a way that assumes permanent or long-term settlement. Demographic studies have given us a detailed picture of the immigrant population in Switzerland and how it has changed over time. Migration studies and related fields such as law, sociology, or economics have provided accounts of how the arrival of immigrants affects the resident population (e.g. Berry 2008; Borjas 1999). Some of these works also qualified notions of settlement and destination, and highlighted the diversity of migratory projects when entire life courses are considered (e.g. Faist 2000; Massey et al. 1994).

A changed international environment and adoption of a new legal framework has induced major policy changes in Switzerland during the past decade, notably with the entry of force of the Agreement on the Free Movement of Persons and the 2008 Foreign Nationals Act. These changes have affected both markets and society in fundamental ways. Indeed, we argue that immigration has undergone a paradigm shift: from (old) immigration predominately regulated by the state and corporatist agreements – responsive to economic needs – to (new) mobility increasingly regulated by the national and global market. These shifts were clear changes on a continuum we call the migration-mobility nexus. Despite much excellent work on immigration, most research focuses on how immigrants of the first generation and their descendants have succeeded in finding their place in society (Crul and Vermeulen 2006; Portes and Rumbaut 2001; Portes and Zhou 1993).

More recently, researchers have begun to investigate transnational social ties of immigrants and the issue of circular or temporary mobility, although these studies provide a limited picture. Indeed, none of the existing studies has conducted a comprehensive and in-depth analysis of the shift from old immigration to new mobility, the modifications in the regulatory legal and economic framework, and their impact on society. Existing national and international evidence on changed migration patterns has remained disjointed and thus far has failed to provide an overall analysis of the changed situation.

The identified shift has altered power relations between key actors, and made immigration – now different ‘fields’ of immigration – inherently more complex. Yet, without a detailed understanding of changed immigration patterns and the new regulatory framework, we are left with an inadequate picture of the factors that shape today’s society. By consequence, government and society are unable to react to the changed circumstances and face serious challenges to social cohesion, and ultimately these developments may threaten the functioning of the state and society. Fundamental modifications – or shifts – in the regulatory framework at a supranational and national level have provoked conflicts, notably between state regulation and markets, and between regulation, markets and society. It appears that at present there is no coordinated political strategy at government level, and no active planning in the context of the ongoing paradigm shift. Given the serious societal consequences changed immigration patterns may entail, this state is acute. We argue that increased market regulation along with weak state regulation of mobility ultimately result in a legitimacy crisis and a democratic deficit.

This NCCR provides the basis to counter ill-informed policy, false perceptions, and inadequate analysis of the change of immigration patterns and their impact on society. Designed to approach the changed migratory reality from different angles, this project will allow ground-breaking research. Different research projects are combined to address the overall research question: What is the character of

\* Université de Neuchâtel, Institut Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Faubourg de l'Hôpital 106, 2000 Neuchâtel.

E-mail: [gianni.damato@unine.ch](mailto:gianni.damato@unine.ch)  
<http://www2.unine.ch/gianni.damato>



**Gianni D'Amato**, PhD in Political Science from the University of Potsdam, is Professor at the University of Neuchâtel and Director of the National Center of Competence in Research on Migration and Mobility ([nccr-onthemove.ch](http://nccr-onthemove.ch) <<http://nccr-onthemove.ch>>) and the Swiss Forum of Migration and Population Studies (SFM). Gianni D'Amato is also a member of the Expert Council of German Foundations on Migration and Integration ([svr-migration.de](http://svr-migration.de) <<http://svr-migration.de>>). His research interests are focused on citizenship, mobilities, populism and the history of migration.

contemporary immigration patterns – the so-called ‘new’ migration? To do so, the projects draw on the contrast between (old) forms of migration focusing on long-term and permanent settlement on the one hand, and (new) mobility on the other hand, where migration projects are more fluid and changing.

To attain the above mentioned goal, the NCCR research strategy takes into account an important structural condition of the respective academic field: Indeed, migration and mobility research is characterized by a tension between disciplinary academic qualification and the need for interdisciplinary research in order to understand the contemporary realities of migration and mobility (Brettell and Hollifield 2008). This assertion applies all the more to Switzerland, where interdisciplinary networks of migration research have been only slowly developing during the last twenty years (see in detail, the NCCR knowledge transfer strategy on our website). It is exactly one of the main goals of this NCCR to develop such an interdisciplinary field of migration and mobility research in Switzerland.

In phase I (2014-17) we are conducting 17, predominantly disciplinary research projects, which should fuel each other. As a result of such cross-fertilization, common research questions combining different disciplinary perspectives might arise. Yet, rigid standards or top-down measures imposing interdisciplinarity imply a risk of exposing the fellows and project leaders to a structural dilemma and spoiling their motivation. Therefore our adopted research strategy aims at striking a pragmatic balance between disciplinary interests and the autonomy of the individual projects (IPs/“Teilprojekte”), on the one hand, and the interdisciplinary nature of the research horizon, on the other hand (Weingart and Padberg 2014). The NCCR research structure and research integration efforts, as described below, take into account this structural tension.

## 2. Research Structure

The research structure lays out two levels for analyzing the migration-mobility nexus. First, all of the selected IPs tackle assumed new and understudied migratory realities and phenomena (such as migration of the highly skilled or circular and undocumented migration). Second, the combination of the IPs coming from different academic disciplines offers a unique added scientific value, in that it allows us to grasp the interplay of multilevel legal orders, market drivers and societal dynamics of migration and mobility. By combining these two levels we will conduct a comprehensive and interdisciplinary analysis of the case study “Switzerland”.

Since the actual takeoff of the NCCR in October 2014, the research structure has been consolidated in constant negotiations with the fellows and project leaders. At the level of the IPs, the research teams have elaborated their research outlines and – in some cases – have differentiated their IP into sub-projects. In the course of the discussions across projects, which have taken place so far, intersections and synergies between IPs have been identified. In this vein, we would in particular mention the transversal character of two projects, IP1\_INVENTORY and IP2\_IMPACT. These two projects have worked on improving methods and data in measuring and analyzing migration flows and migration-related phenomena to, from, and within Switzerland. The longitudinal data set has been developed in close cooperation with IP9\_LM-EFFECT and IP12\_INTL-STUDENTS as well as with the support of the NCCR Data Manager. The longitudinal data finally be made available to all IPs, so that they compare their research findings with up-to-date statistical information.

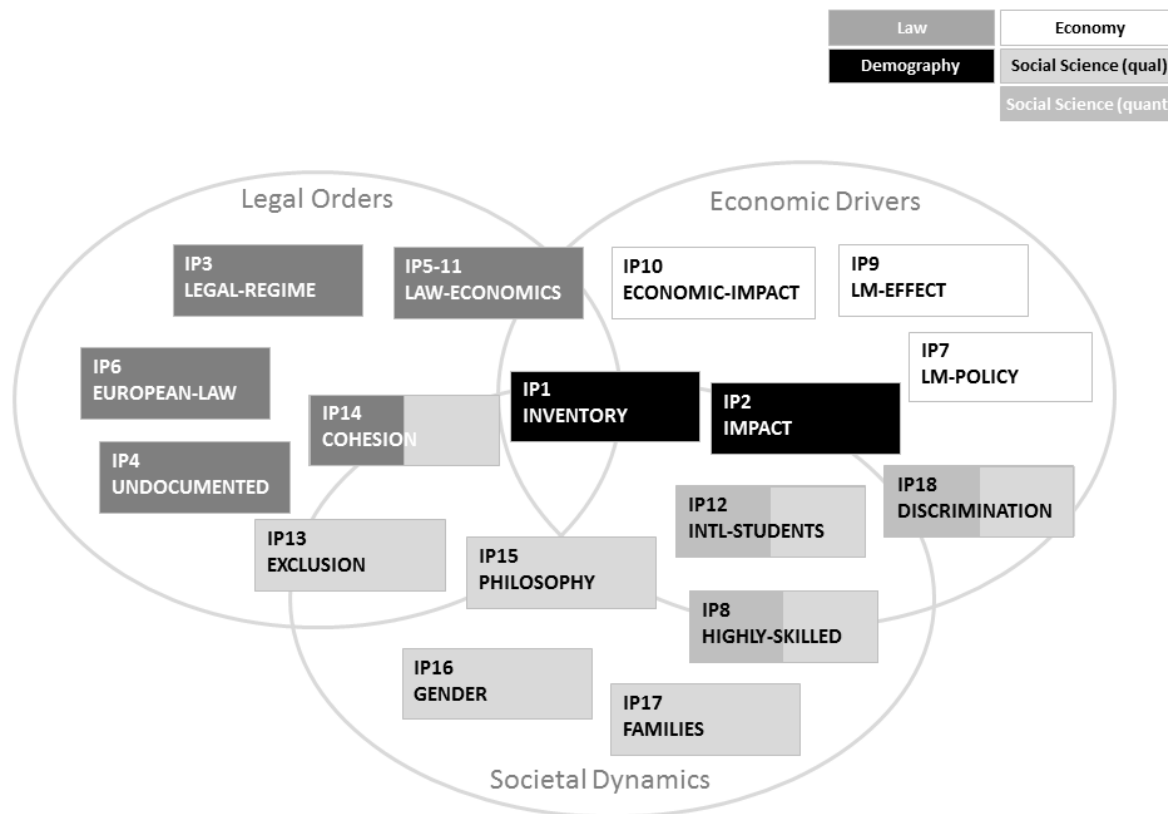
This graphical representation of the NCCR research structure brings to the fore the disciplinary logic of (Swiss) migration studies, which is indeed a result of the prevailing nation state perspective (Favell 2008). Yet, it also points to the emergence of important intersections of scientific disciplines and of functional systems. Some IPs are specifically positioned at these intersections: Due to their research questions, their theoretical and methodological approaches as well as their team characteristics.

The research integration in the NCCR aims at mobilizing these intersectional fields and providing a framework for the emergence of new, not-yet-represented, connections between IPs. Such connections may appear and shall be fostered at the level of empirical analysis, theoretical reflection as well as methodological expertise.

## 3. Research Integration

The NCCR research integration activities have been strongly influenced by the afore mentioned tension between the need for disciplinary qualification and the interdisciplinary nature of the scientific objectives proper to this NCCR.

The research activities in the first year focused primarily on consolidating and adapting the IP outlines to the scientific expertise and characteristics of the research teams. For the purpose of research integration, NCCR working groups have been established, in which discussions and activities are taking place across the IPs. The main output of the workshop was the identification of future fields of collabora-



### Key to Figure

IP1_inventory	Inventory of individual statistical data on migration to, from and within Switzerland in a post-census world
IP2_impact	Mapping the demographics of the new forms of mobility and measuring their socio-economic impact
IP3_legal-regime	From 'traditional' to 'new' migration: Challenges to the international legal migration regime
IP4_undocumented	New wine in old skins? Containing "new" migration with traditional approaches – the example of undocumented immigrants in Switzerland
IP5-11_LAW-ECONOMICS	The law and economics of migration policy
IP6_european-law	The emergence of a European law on foreigners
IP7_lm-policy	Integration through active labor market policy
IP8_highly-skilled	The mobility of the highly skilled towards Switzerland
IP9_lm-effect	Labor market effects and the political economy of 'new' migration to Switzerland
IP10_ECONOMIC-IMPACT	The economic impact of new migration and integration issues
IP12_intl-students	International student mobility between the South and the North
IP13_exclusion	Restricting immigration: Practices, experiences and resistance
IP14_COHESION	Unity and diversity in cohesion: The concept of integration in a changing world
IP15_philosophy	Citizenship and immigration: An empirical and normative analysis of Swiss philosophy of integration
IP16_gender	Gender as boundary marker in migration and mobility: Case studies from Switzerland
IP17_families	"New migration" and new forms of integration: Families in geographical itinerancy
IP18_discrimination	Discrimination as an obstacle to social cohesion

tion. Since then the fellows and Project Leaders have institutionalized their collaboration in six working groups.

Three of these working groups deal with concrete research topics that are addressed in more than one IP, namely the working groups "Integration – Exclusion – Social Cohesion", "Labor Market and Migration" and "Rights of Migrants". Two other working groups, "Statistical Data" and "Qualitative Research",

deal with methodological questions, whereas the sixth working group "Migration and Direct Democracy" has been reflecting on opportunities and obstacles to knowledge transfer in direct democratic Switzerland.

As similar NCCRs and experiences of the *Collegium Helveticum* have shown, collaborative face-to-face spaces are crucial for fostering intra- and interdisciplinary debates and outputs. NCCR working

groups offer thus an informal and familiar space for understanding how other IPs and disciplines study migration and mobility. They provide a framework for stimulating intellectual exchanges, and they can draw on NCCR funds to develop collaborative initiatives. The working groups can invite discussants and guest researchers to their sessions, and they can – as all members of the NCCR do – apply for funding to organize NCCR Thematic Workshop).

In the spring term 2015, the working groups have been meeting several times in the framework of the Friday Sessions at the University of Neuchâtel. These Friday Sessions provide space to the fellows for pursuing their academic debates, developing inter-project collaborations as well as forging a social network of young migration and mobility scholars.

The working groups and Friday Sessions constitute the intellectual and social fundament, based on which more permanent forms of cooperation, such as work packages or clusters could be created within the NCCR in the coming years. Every year, the Autumn Retreat will be used to further institutionalize the activities and debates led hitherto in the working groups, as well as to get input from the Project Leaders and the members of the International Advisory Board (for the composition, see our website). The following concrete activities have been launched in the NCCR working groups so far.

### **3.1. NCCR Working Group on Integration – Exclusion – Social Cohesion**

Integration has become one of the main political rationales for governing migration and nation building in Switzerland. Yet, the term is neither theoretically, nor politically, nor legally clearly conceptualized (Piñeiro et al. 2009). The working group pursues the goal of theoretically and empirically analyzing the Swiss integration dispositive and identifying its effects on social exclusion and its implications for social cohesion from an interdisciplinary perspective.

### **3.2. NCCR Working Group on Labor Market and Migration**

Labor market is one of the classical and important fields of migration research for economists and social scientists. As the demand of Swiss economy for labor is one of the main drivers for migration and mobility, it has been identified as a key area of interest within the NCCR. The working group aims at discussing empirical results and methodological innovations and it fosters a cross-disciplinary exchange. The debates and collaborations within the working group have taken the shape of a colloquium, in which PostDocs, doctoral students and Project Leaders present their

work in progress and receive qualified feedback from the members of the group as well as external experts.

### **3.3. NCCR Working Group on Rights of Migrants**

The participants of this working group discuss crucial questions pertaining to the rights of migrants in Switzerland. On the one hand they discuss different legal regimes governing migration, such as European migration law, asylum law or human rights law. On the other hand they discuss the fragmented legal framework addressing social phenomena such as undocumented migration, third-country nationals or integration. The group of predominantly legal scholars aims to lay the ground for a comprehensive, normative understanding of how the different levels of governance regulate migration and mobility towards and within Switzerland. From an interdisciplinary perspective, NCCR legal scholars inform the members of the other research teams on local, national, regional or international legal frameworks dealing with migration. The social scientists, in return, provide empirical knowledge and theoretical approaches. This first step should give rise to further collaborations in the future.

### **3.4. NCCR Working Group on Statistical Data**

Register micro-data offers a new statistical approach to studying migration in Switzerland. The data assembled in this manner connects the interests of several IPs. In a first step, the working group discussed and organized the practical use and management of the new longitudinal, individual data with Philippe Wanner (Deputy Director and Project Leader IP1\_INVENTORY and IP2\_IMPACT). Based on the experiences collected hitherto and on a regular exchange with international experts, the working group will discuss their results and further methodological innovation for Swiss statistics.

### **3.5. NCCR Working Group on Qualitative Research**

This working group fosters collaboration between the NCCR research teams working with qualitative data. It discusses methodological and theoretical strategies for doing qualitative research against the backdrop of politically constructed categories such as “migration”, “integration”, “cohesion”, “highly qualified”, and others. In addition, it offers a platform for discussing possible collective analyses of qualitative material. Finally, it offers a space for reflecting on the ethical challenges to qualitative research, which arise in the context of migration and mobility studies.

### **3.6. NCCR Working Group on Migration and Direct Democracy**

In two ways, Swiss migration politics has been influenced by direct democracy. On the one hand, direct



democratic tools and arguments have been used since the beginning of the 20th century to spur anti-immigrant politics and to bypass constitutionalism and international law (Skenderovic and D'Amato 2008). On the other hand, the Swiss claim to an exceptional democratic model has to grasp with the reality of a federal state, in which the hurdles to naturalization are high and the foreign population is on the increase, reaching almost 24% at the time of writing.

The working group serves as a platform for investigating the political, legal and historical entanglements between migration and direct democracy. But, it also facilitates a reflection on the interplay between academic research, political debate and knowledge transfer in the highly politicized debate on migration. Its activities reflect the need and a vivid interest in developing an academic culture of responsibility and a political culture, which acknowledges constitutionalism and human rights as a foundation of Swiss democracy. The debates in this group familiarize the fellows from abroad, which make up about one third of the NCCR fellows, with Swiss politics.

#### 4. Scientific Added Value and Achievements

As we have only begun our collaborative work, the main scientific output so far has taken place at the structural level. It is to our mind an important achievement that the IPs have consolidated their research outlines and have begun their research. At the level of research integration, the working groups have been institutionalized, and a number of them have launched their first activities. The structural measures represent an important precondition for the research integration efforts, which we seek to pursue in Years 2, 3 and 4. Taking into account the structure of the field, the set-up of the NCCR and the discussions we have led with fellows and Project Leaders, it is important to highlight that the collaboration within the NCCR will deepen, once the research conducted in the IPs has fully taken off.

A further, important added scientific value of this first year has been the production of the longitudinal, individual data set, which serves as a basis to a number of projects. Moreover, we have been able to establish working relations with the Swiss Federal Statistical Office, a contractual key partner of our NCCR. The involved IPs can now access the different data they need and refine their research design accordingly. In addition, a survey on migration of highly skilled people to Switzerland should be put in place in Year 2. This survey is both scientifically and politically important, since there is neither sufficient census nor micro-data available on the situation of

highly skilled migrants in Switzerland. This survey will further provide customized data for the IPs working on highly qualified migrants.

Lastly, the Annual Conference of the nccr – on the move convened together with IMISCOE, Europe's largest research network on migration, in June 2015 in Geneva has been a key concern for all members of our network. Many fellows and Project Leaders have presented their work in different panels and workshops and therefore gain opportunities to discuss their texts in an interdisciplinary and international context.

#### 5. Conclusion

In many ways, Switzerland offers an interesting perspective for the analyzing changing migration regimes in Europe. One could argue, that the Swiss case offers a very telling "case" to understand how contemporary migration regimes are negotiating the contradictions between legitimate nation building, economic growth, social welfare, international relations and human rights concerns, as all these aspects of migration regime are salient in Switzerland.

Switzerland has been relying on migration for economic growth since the 19th century and even earlier. Switzerland had an average share of foreigners in the whole population of more than 10% throughout the 20th century and even more than 20% in the last two decades. With such a high immigration rate it differed from most European country and could be called an untypical immigration country (compared to the USA or Australia). At the same time, Switzerland had been putting in place a restrictive framework for regulating residency and naturalization of migrants since World War I. After World War II Switzerland was a liberal forerunner and pioneer in the establishment of the "guest-worker-system". As a result of the direct democratic political system the population holds a strong veto-power within political decision-making system, which has been used to voice anti-immigrant sentiments in the public arena, as this was the case with the Schwarzenbach movement from the late 1960s onwards, earlier than elsewhere in Europe. Switzerland has therefore been and still is one of the frontrunners in the development of right-wing populism in Europe.

Finally, the specific political situation of Switzerland as a non EU member state, sheds light on how nation states and their citizens negotiate processes of multi-level governance in the context of the European Union and other international organizations. Especially, as Switzerland is host of many international humanitarian organizations, its restrictive regula-

tions towards immigrants demand a particular discourse of justification.

All these reasons lay groundwork for international comparison, a future goal of this NCCR in the preparation of phase II. ■

### *References*

- Berry, J. W. (2001). A psychology of immigration. *Journal of Social Issues* 57(3), 615-631.
- Borjas, G. (1999). *Heaven's Door: Immigration policy and the American economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brettell, Caroline, and James Hollifield, eds. *Migration Theory. Talking across Disciplines*. 3rd Ed. New York: Routledge, 2015
- Crul, M. and H. Vermeulen (2006). The second generation in Europe. *International Migration Review* 37(4): 965-86.
- Faist, Th. (2000). Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture. *Ethnic and Racial Studies* 23(2): 189-222.
- Piñero, Esteban, Isabelle Bopp, and Georg Kreis, eds. *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des Schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zurich: Seismo Verlag, 2009.
- Favell, Adrian. "Rebooting Migration Theory: Interdisciplinarity, Globality and Postdisciplinarity in Migration Studies." In *Migration Theory: Talking across Disciplines*. 2nd edition, edited by Caroline Brettell and James Hollifield. 259-78. London/New York: Routledge, 2008.
- Massey, D.S., Goldring L., and J. Durand (1994). Continuities in transnational migration: An analysis of nineteen Mexican communities. *American Journal of Sociology* 99(6): 1492-1533
- Portes, A. and Min Zhou (1993). The new second generation: Segmented assimilation and its variants. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 530(1): 74-96
- Portes, A. and R.G. Rumbaut (2001). *Legacies: The story of the immigrant second generation*. Ewing: University of California Press.
- Skenderovic, Damir, and Gianni D'Amato. *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zurich: Chronos, 2008.
- Weingart, Peter, and Britta Padberg, eds. *University Experiments in Interdisciplinarity. Obstacles and Opportunities*. Bielefeld: transcript, 2014.

## Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel

migration.population.ch

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) est un institut de recherche et d'enseignement de l'Université de Neuchâtel. Il a été créé en 1995, dans le but de contribuer à une discussion pragmatique liée aux migrations et aux relations interculturelles. En 2007, le SFM a été pleinement intégrée à l'Université de Neuchâtel, en donnant lieu à une formation novatrice par son orientation «migration et citoyenneté» au master en sciences humaines et sociales. En décembre 2013, une équipe de chercheurs de l'institut a connu un tournant majeur avec l'approbation par le Fonds national de la recherche (FNS) du Pôle de Recherche National (NCCR - National Centre of Competence in Research) «On the move» sur les thèmes de la migration et de la mobilité. De nombreux chercheurs de l'Université de Neuchâtel, provenant de disciplines diverses telles que l'ethnologie, la géographie humaine, le droit des migrations, l'étude des migrations, la science politique, la psychologie et la sociologie sont associés à cette entreprise d'envergure (voir contribution concernant le NCCR)

### Vingtième anniversaire

Cette année marque le 20<sup>ème</sup> anniversaire de la création du SFM à Neuchâtel: pour fêter cet événement, l'institut a organisé, le 25 juin 2015, une table ronde, réunissant des observateurs et observatrices privilégiés du domaine migratoire. Ces personnes ont porté un regard critique sur le développement de l'immigration et de la condition migrante en Suisse et retracé les multiples avancées et régressions sous l'angle des droits humains, durant ces 20 dernières années. Comme l'anniversaire a coïncidé, d'une part, avec l'organisation de la conférence annuelle d'IMISCOE, le principal réseau européen de recherche en migrations internationales et d'autre part, avec la conférence annuelle du Pôle de Recherche Nationale « On the move », les trois manifestations ont eu lieu à l'université de Genève. Sous le titre général de *Droits, migrations et démocratie*, elles ont offert aux chercheurs, mais aussi aux professionnels, praticiens et responsables politiques l'occasion d'échanger au sujet d'un thème hautement actuel en Suisse.

### Principaux axes de recherche

Dès sa création, le SFM a tenu à combiner plusieurs axes de recherches: études mandatées par des offices fédéraux et cantonaux, des ONG ou des fondations, et orientées vers la mise en œuvre, et des recherches

plus fondamentales, financées par le FNS ou d'autres organismes académiques nationaux et internationaux. En collaboration avec les réseaux de recherche et de compétences nationaux et internationaux, le SFM poursuit ses activités, avec continuité, notamment dans les domaines de spécialisation suivants:

- Mouvements migratoires, d'asile et populations migrantes: récemment, le SFM a notamment présenté deux études sur de collectivités migrantes, établies en Suisse, d'Afrique du Nord et de Bosnie et Herzégovine, mandatées par le SEM et la DDC. En collaboration avec un autre institut de recherche, le SFM se penche également sur l'évolution du nombre de sans-papiers en Suisse et sur leur situation économique.
- politiques migratoires (étrangers, asile, intégration, coopération au développement): des chercheurs du SFM ont analysé, en 2014, les conditions de vie et trajectoires des personnes admises à titre provisoire pour le compte de la Commission fédérale des étrangers. Deux équipes se penchent sur les mesures prises dans le domaine de lutte contre le racisme et la discrimination, en collaboration avec le Centre suisse des droits humains et le Service de lutte contre le racisme de la Confédération. Plusieurs chercheurs du SFM ont également soutenu des chercheurs albanais dans l'analyse des résultats du dernier recensement de la population en Albanie, pays marqué par les migrations.
- la participation des migrants à leurs sociétés d'origine et d'accueil, dans des domaines spécifiques: dans ce contexte sont actuellement à mentionner trois études pointues, soutenues par le FNS et un autre fond universitaire, concernant l'insertion professionnelle de migrants hautement qualifiés, les stratégies linguistiques adoptées par des migrants de deuxième ou troisième génération et les comportements de santé de jeunes migrants d'origine latino-américaine. Une étude récemment lancée, examine les interactions entre les ressources ou déficits de santé et l'activité professionnelle des migrants.
- les réactions des sociétés face à l'immigration et aux transformations qui y sont liées: une étude concernant les acteurs de l'engagement bénévole au service de l'intérêt général dans le domaine de l'asile, soutenue par le Pour-cent culturel de Migros et la Société suisse d'utilité publique, a permis de fournir une base de discussion pour promou-

voir les initiatives et ressources existantes dans ce domaine. Un autre projet comparatif international, actuellement en cours, se penche plus spécifiquement sur les mobilisations de la société civile, s'opposant aux renvois des migrants dans leur pays d'origine.

- Pour mener à bien ces activités, l'institut répond, non seulement, aux mises au concours des programmes de recherche en Suisse et en Europe, mais se veut aussi proactif en définissant de manière autonome des projets de recherche qu'il soumet au FNS, à des fondations nationales et internationales. Ces efforts permettent de développer de nouvelles pistes de recherche, mais aussi d'assurer une certaine continuité de la recherche dans les thématiques principales.

### Echanges et valorisations

Le SFM attache une grande importance à la valorisation de la recherche et au transfert de savoir vers les praticiens et les milieux politiques. Dans ce sens, l'institut organise régulièrement des conférences in-

ternationales ou locales, tables rondes, des ateliers d'échanges et autres débats entre praticiens, décideurs administratifs ou politiques et scientifiques. Selon les cas, il privilégie, la collaboration avec des partenaires issus de milieux différents pour favoriser le débat entre personnes intéressées d'horizons variés. Ses rencontres scientifiques autour de thèmes de recherche sont également ouvertes au-delà des cercles de recherches, à toutes les personnes intéressées. Précédant la publication du Migrant Integration Policy Index (MIPEX.EU) à Bruxelles, une intervention-débat avec l'un des auteurs principaux a, par exemple, eu lieu le 8 mai dans le cadre d'un *SFM Policy Event*, auquel plusieurs journalistes et nombre de chercheurs étaient conviés, pour débattre des résultats suisses en matière d'intégration (8 mai 2015). Le 13 novembre prochain aura lieu un atelier-conférence réunissant professionnels du domaine social et chercheurs, dans le cadre du Centre suisse de compétence pour les droits humains, sur le sujet «Vécu précaire en milieu urbain sous l'angle des droits humains». ■

### Adresse

SFM Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population  
Swiss Forum for Migration and Population Studies  
Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien  
Université de Neuchâtel, 106 Fbg de l'hôpital, 2000 Neuchâtel.

E-Mail: [secretariat.sfm@unine.ch](mailto:secretariat.sfm@unine.ch)  
<http://www.migration-population.ch>

## Nachdenken über die zunehmende Einwegmigration: Zur Quadratur des Kreises<sup>◊</sup>

Verena Tobler Linder\*

*Nicht vom Zentrum aus geschieht Entwicklung,  
die Ränder brechen herein. L. Hohl*

Wir alle wissen aus den Medien, was derzeit mit MigrantInnen passiert: Fast täglich sterben Menschen im Mittelmeer, weil sie unbedingt nach Europa wollen.

Bevor ich auf diese dramatische Situation eintrete, zunächst einige Worte zu Ihnen und zu mir.

Zu mir: Ich werde im Folgenden über die wachsende Einwegmigration nachdenken. Denn ich beschäftige mich seit 40 Jahren mit dem Problem: theoretisch und praktisch, sowohl in weit entfernten Ländern als auch in der Schweiz. Ich bin überzeugt: Wir haben es mit der Quadratur des Kreises zu tun – mit einem Problem, das unlösbar ist, *wenn wird die Rahmenbedingungen nicht verändern.*

Und jetzt zu Ihnen, liebe ThurgauerInnen: Ich komme gerne in diesen Kanton. Denn in unserem Land gibt es bereits viele, die sich in der globalen Ortslosigkeit verirrt haben. Ihnen ist die Welt in derart viele Stücke zerbrochen, dass keiner mehr weiss, wie diese zusammengehören. Ich bin nicht romantisch: Die Welt ist seit langem in Stücken und vielerorts ganz und gar nicht heil. Aber im Thurgau gibt es noch Menschen, die von ihrem Bauernbetrieb oder Handwerk leben. Und für eine gelingende Zukunft brauchen wir beides: sowohl wieder mehr Boden und Wurzeln als auch den Mut zu einer globalen Weltsicht und zu einem ganzheitlichen Menschenbild.

Statistisch kann ich Sie allerdings, wie die restlichen SchweizerInnen, in drei Gruppen einteilen, ohne zu wissen, wie gross die einzelnen Gruppen sind. Die erste Gruppe erlebt Immigration als Bereicherung: Sie tut alles, um die Neulinge zu integrieren. In dieser Gruppe ist man empört über all jene, die den Immigrierten mit Skepsis oder gar Ablehnung begegnen. Die zweite Gruppe erlebt die Zuwanderung als belastend: Sie wünscht die Ungebetenen ins Pfefferland und empört sich, weil neuerdings so viele Menschen unkontrolliert in unser Land drängen. Nüchtern betrachtet haben – *je nach Standpunkt* – beide Lager recht. Soweit allerdings mit Idealisierungen und Verteufelungen operiert wird, sind beide Gruppen im Unrecht. Denn wer idealisiert und verteufelt, der verkennt, ja verleugnet die Realität. Die dritte Gruppe geht nüchtern davon aus, dass die laufende Zuwanderung enorme Widersprüche bringt



und dass die Globalisierung, die jetzt endlich auch in unseren Köpfen stattfindet, uns immer näher an den Abgrund führen oder aber zum Segen werden kann.

Mit meinen Überlegungen verfolge ich drei Ziele: Im ersten Teil wird die momentane Situation aufgezeigt und die wichtigsten Ursachen der Einwanderung thematisiert. Der zweite Teil ist ein Fazit: Ich erörtere die Konflikte und Widersprüche, die uns die wachsende Einwegmigration von den weltwirtschaftlichen Rändern bringt, und ich wäge die damit verbunde-

<sup>◊</sup> Vorlage für ein Referat, das am 18. 08. 2015 am Berufsbildungszentrum in Weinfelden gehalten wurde. Auftraggeber war das Amt für Berufsbildung und Berufsberatung des Kantons Thurgau; die ZuhörerInnen: Berufslehrer, Lehrmeister, zahlreiche Integrationsbeauftragte aus den unterschiedlichsten Organisationen.

\* Grossmannstrasse 10, 8049 Zürich.

E-mail: [verenatobler@kernkultur.ch](mailto:verenatobler@kernkultur.ch)  
<http://www.kernkultur.ch/index.html>



**Verena Tobler Linder** war nach abgeschlossenem Studium (Zürich 1977) in Soziologie und Ethnologie zunächst 1½ Jahre als Assistentin und Lehrbeauftragte am Ethnologischen Seminar tätig. Dann hat sie mehrere Jahre im Ausland gewirkt: in Flüchtlingsoperationen in Bangladesh, Pakistan, im Sudan sowie in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit in Liberia, Kamerun, Mozambik mitgewirkt. Nach ihrer Rückkehr in die Schweiz arbeitete sie zunächst mit Asyl-Suchenden, dann 10 Jahre als Dozentin für «Interkulturelle Verständigung und Integration» an der Fachhochschule Zürich. Als diplomierte Supervisorin machte sie sich 2004 selbständig und nutzt seither ihre Kenntnisse für Kurse und für Einzelberatungen. Über all die Jahre erteilte sie zahlreiche Kurse an Universitäten und Fachhochschulen im In- und Ausland.

nen Lernchancen und Sackgassen ab. Im dritten Teil suche ich nach einem fruchtbaren Umgang mit all den Widersprüchen: nach einem Umgang, der weder menschenverachtend ist, noch dazu führt, dass die strukturellen Ungleichgewichte und die globale Einwegwanderung immer weiter zunehmen.

Damit verlange ich Ihnen, liebe ThurgauerInnen, schier Unmögliches ab. Denn um die enorme Komplexität einer «Welt in Stücken» zu verstehen, muss ich sowohl Vereinfachungen machen als auch in einige Fettnäpfchen treten. Es sind deren fünf – *ich werde sie laufend nummerieren*.

Machen Sie sich jetzt doppelt frei zum Nachdenken: Alles zu verstehen, heisst nicht, alles zu akzeptieren: Verstehen ist jedoch die Voraussetzung für Verständigung und Veränderung. Distanzieren Sie sich gleichzeitig ein wenig von Ihrer Empörung: Nur so sind Sie im Stande, Licht und Schatten zusammenzusehen – *im Eigenen und im Fremden, in Freund und Feind*.

## 1. Zur Situation

### Die strukturellen Ursachen für den Exodus aus dem globalen Süden

Wer die Ursachen für den wachsenden Zulauf bzw. den Exodus aus dem globalen Süden ordnen will, ist gehalten, strukturelle Ursachen und individuelle Motive auseinanderzuhalten. Ich gehe hier nur auf die wichtigsten strukturellen Ursachen ein, wobei «Struktur» die machtmässige Gliederung einer Gesellschaft meint, «Macht» das Zusammenspiel von technischen, wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen und sozialen Faktoren.

Zuerst die zwei wichtigsten Strukturfaktoren, die zur Einwegmigration führen:

- Im globalen Süden sind die meisten Länder und Menschen sehr viel ärmer als wir.
- In einigen der armen und halbarsten Staaten sind kriegerische Auseinandersetzungen im Gang.

An beiden Faktoren hat Europa eine gewichtige Mitverantwortung. Reagieren Sie jetzt nicht mit Schuldgefühlen. Nutzen Sie stattdessen, wie abgemacht, Ihren Verstand.

#### 1.1. Einige Fakten zur Armut: Warum sind die Anderen so viel ärmer als wir?

Der Harvard-Ökonom Ricardo Hausmann<sup>1</sup> bemisst die Reichtumsunterschiede am Produktivitätsgefälle, das gleichzeitig das länderspezifische Prokopfeinkommen (BIP/Kopf) anzeigt. Zur Zeit von Adam Smith (1723–1790) war der Unterschied zwischen dem un-

produktivsten und dem produktivsten Land, damals vermutlich die Niederlande, ca. 1:4. Später sind die Produktivitätsunterschiede exponentiell gewachsen. 2014 war das unproduktivste Land Malawi in Südostafrika: Mit einem Prokopfeinkommen von 226 US-\$ verdiente man hier 4mal weniger als in Haiti. In Marokko war das Einkommen (3 108 US-\$) viermal höher als in Haiti, aber 4mal tiefer als in Polen. Ein 4mal höheres Einkommen als in Polen wurde in Kanada erzielt: 51'958 US-\$. Der Unterschied zwischen den reichsten und den ärmsten Ländern beträgt heute ca. 250:1.

Branko Milanovic<sup>2</sup>, ein Weltbank-Ökonom, erklärt das globale Einkommensgefälle mit dem «Faktor Geografie» und meint damit die Bedeutung des Ortes, wo man wohnt. Er operiert mit einer «Einwohner-Rente»: Sie erklärt ca. zwei Drittel der globalen Einkommensunterschiede. D. h. es kommt *nur* darauf an, ob man in der Schweiz oder in Malawi wohnt, denn in beiden Ländern hat man teil am Durchschnittseinkommen und an der Einkommensverteilung.

Gestützt auf Milanovic kann ich sagen: Weil die Schweiz mit über 80 000 US-\$ BIP/Kopf einer der globalen Spitzenreiter ist, kommen überdurchschnittlich viele Menschen in unser Land, darunter viele Hochqualifizierte. Weil wir aber gleichzeitig einen gut ausgebauten Sozialstaat haben, immigrieren auch schlecht Qualifizierte eher in die Schweiz als in Länder, in denen das Einkommen sehr ungleich verteilt ist.

Wie aber kommt sie zu Stande: diese Einwohner-Rente? Über die Strukturen, die im Verlauf der jüngeren Geschichte etabliert werden konnten: z. B. die technische Ausrüstung und der Kapitalstock, die Infrastruktur wie Strassen, Energieversorgung etc., aber auch Bildung und Ausbildung.

Am Beispiel der Schweiz illustriert: *Handel, Industrialisierung, Produktivitätszuwachs* – die drei haben unserem Land im 19. Jahrhundert wachsenden Wohlstand gebracht. Und so haben wir seit 1848 einen Bundesstaat und eine funktionierende Demokratie, an deren Errichtung die klassischen Liberalen einst machtvoll beteiligt waren. Später dann haben eine qualifizierte Arbeiterschaft, die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie überfamiliale Solidarinstitutionen erstritten: Staatlich organisierte Solidarnetze ersetzten sukzessive verwandtschaftliche Verpflichtungen und Solidarität. So hat der Marktliberalismus der Schweiz nicht nur die moderne Demokratie, sondern Mitte des 20. Jahrhunderts schliesslich auch den

<sup>1</sup> Ricardo Hausmann am World Economic Forum 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=Ra4K-lipSU4>

<sup>2</sup> Branco Milanovic: Global inequality of opportunity: How much of our income is determined by where we live? Version 2013: 14, 15.

Wohlfahrtsstaat ermöglicht. Damit sind die Sonnenseiten der kapitalistischen Wirtschaft benannt, die hierzulande bis heute gelten.

Das kapitalistische Wirtschaftssystem hatte und hat allerdings auch seine Schattenseiten! Der Historiker Sven Beckert<sup>3</sup> zeigt diese Schatten in seinem lesenswerten Buch «King Cotton» auf. Denn für andere Weltregionen war der einstige Welthandel äusserst nachteilig. Über den sog. Kriegskapitalismus machte Europa viele Regionen zu abhängigen Rohstoffproduzenten und Kolonien. Die dortigen Menschen wurden zu Billig- und Zwangsarbeit verpflichtet, ja sogar versklavt. Sie mussten Baumwolle, Zucker und andere Exportgüter produzieren, die dann quer durch die Kontinente gehandelt wurden. Das brachte z. B. den beiden Winterthurer Familien Volkart und Reinhardt Macht und Reichtum und bescherte meiner Geburtsstadt später wertvolle «Kunst» – *die beiden Reinhardt-Museen beim Stadtpark und im Römerholz*.

Während das damalige Afrika südlich der Sahara durch die Sklaverei unzählige Arbeitskräfte verlor, gingen in Asien blühende Wirtschaftsregionen unter. So wurden z. B. in Indien und Bangladesh die einheimischen Klein- und Mittelbetriebe sowie die überregionalen Märkte systematisch zerstört. Erst in den 1980er Jahren gelang es dem neu erstarkten Asien, u. a. auch Afrika zum Absatzmarkt für seine Industrieprodukte zu machen – *gut für Asien, schlecht für Afrika!*

### 1.2. Zum kulturellen Erbe<sup>4</sup>: Strukturunterschiede zwischen Asien und Afrika

Der Hauptgrund für den Erfolg Asiens ist dessen kulturelles Erbe, genauso wie für die Herausbildung des Kapitalismus das europäische Kulturerbe entscheidend war. Kulturelles Erbe meint hier allerdings weder Kunst noch Ideen wie z. B. die Religion, sondern die Produktionstechnik und die Strukturkomplexität. Historisch zeichnete sich das kulturelle Erbe Asiens durch hohe Arbeitsproduktivität und Überschüsse im Agrarsektor aus: Es gab dort seit Jahrhunderten grossflächig organisierte Bewässerung mit hoher Produktivität; einen Staat mit einem Gewaltmonopol und flächendeckender Befriedung; eine bürokratische Herrschaftsordnung mit Steuerpflichten, Schrift und Buchhaltung; Geld für den Austausch über die landesweiten Märkte; ein vielfältiges Handwerk mit einer differenzierten Berufsordnung und -ausbildung. Für Schwarzafrika gilt anderes: Südlich der Sahara, besonders in den tropischen und halbtropischen Re-

gionen, lebten bis ins 20. Jahrhundert noch unzählige Klein- und Kleinstgesellschaften, die weder ein differenziertes Handwerk noch eine gemeinsame Sprache herausgebildet hatten. Bis auf wenige Ausnahmen gab es keinen Staat, erst recht keinen, unter dem sich die zahllosen Völkerschaften ein grossflächiges Territorium teilten. Im Gegenteil: In Schwarzafrika beschafften sich arabische Händler Sklaven, wobei allerdings Sklavenjagd auch unter schwarzafrikanischen Völkern vorkam – *noch heute zeugen sog. Sklavenviertel davon*. Einige der Küstenvölker Westafrikas verkauften dann die Mitglieder anderer Kleinvölker später den Europäern als Sklaven. Damit sind, neben der kriegerischen Kolonialisierung und wirtschaftlichen Unterwerfung durch Europa, einige der «inneren» historischen Gründe benannt, die in Schwarzafrika bis heute eine Entwicklung hin zu «unserer» Moderne erschweren.

Paul Collier<sup>5</sup> bringt die Entwicklungsschwierigkeiten in seinem Buch «Exodus» auf den folgenden Punkt: Afrika hat ein «falsches Sozialmodell» – ein Modell, das er mit vier innerstaatlichen Säulen kontrastiert, die eine effektive Entwicklung ermöglichen:

- *Moderne Institutionen*: ein griffiges Steuersystem und eine funktionierende Demokratie.
- *Passende Narrative*: Alltagstheorien, die moderne Erklärungs- und Orientierungsmuster liefern (z. B. ist die Ursache für Krankheit nicht Hexerei, sondern mangelnde Hygiene).
- *Normen*, die den Menschen Gewaltverzicht und überfamiliale Kooperation vorschreiben.
- *eine effiziente Organisation* von Wirtschaft und Staat, eine analoge Arbeits- und Berufsmoral.

Leider übersieht Collier, wie sehr diese vier Säulen von Strukturfaktoren abhängen:

- Ein effektives staatliches Steuersystem und die moderne Demokratie setzen *beide* voraus, dass die grosse Mehrheit der Bevölkerung ein formelles Erwerbseinkommen hat.
- Erst wenn die Bevölkerungsmehrheit formell in die Kapitalzirkulation integriert ist, können moderne Normen und Narrative greifen.
- Dasselbe gilt für die effiziente Organisation sowie für die Arbeits- und Berufsmoral.

Doch weshalb stellt Collier nicht klar, dass die ungleich höhere Produktivität in Europa vorab auf dem Grosseinsatz von Maschinen, Erdöl und Elektrizität basiert? Ich komme darauf zurück.

<sup>3</sup> Sven Becker: King Cotton - Eine Globalgeschichte des Kapitalismus (2014).

<sup>4</sup> Hans-Peter Müller u. a.: Atlas vorkolonialer Gesellschaften. Kulturelles Erbe und Sozialstrukturen der Staaten Afrikas, Asiens und Melanesiens (1999).

<sup>5</sup> Paul Collier: Exodus – Warum wir Einwanderung neu Regeln müssen (2015).

### 1.3. Kriege und westliche Strukturblindheit als Ursachen für die Abwanderung

Jetzt muss ich ins erste Fettnäpfchen treten: Der Grossteil der derzeitigen Kriegsflüchtlinge wurde vom Westen selbst oder zumindest mit hervorgebracht. Überall hatte er seine Finger im Spiel: in Afghanistan und im Irak, in Libyen und Syrien, in der Ukraine. Von den USA oder der NATO bzw. mit westlicher Hilfe wurden Regierungen gestürzt. Aber sämtliche Interventionen sind mehr oder weniger gescheitert; die Länder endeten alle im Chaos. Ich betone das nicht, weil der Westen für mich das Böse verkörpert. Nein, es passiert, weil wir im Westen äusserst struktur- und kulturblind sind, d.h. wir blenden aus, in welcher Weise Struktur und Kultur zusammenhängen.

Struktur- und kulturblind<sup>6</sup> sind wir z. B. für die politischen Probleme. Wenn nur ein kleiner Teil der Bevölkerung eine formelle Erwerbsarbeit hat, kann ein Staat nicht demokratisch, d.h. von unten gesteuert und kontrolliert werden. Im Innern mancher Staaten lassen sich dann regelmässig eine enorme wirtschaftlichen Polarisierung und eine grassierende Korruption beobachten. Kommt es zu Verteilungskämpfen, können diese weder demokratisch ausgehandelt noch rechtlich kontrolliert werden. Stattdessen werden sie als sog. Kulturkämpfe ausgefochten - entlang von ethnischen oder religiösen Zugehörigkeiten und Zuschreibungen. Für die Schweiz galt das noch für den Sonderbundkrieg, der 1848 in die erste Bundesverfassung mündete.

Zusammenfassend: Beides, Kriegsflüchtlinge und ArmutsmigrantInnen, sind letztlich die Folgen von gewaltigen wirtschaftlichen Strukturungleichgewichten. Seit mehr als zwei Dekaden warne ich: *Entweder* die reichen Staaten sorgen für eine andere Weltwirtschaftsordnung<sup>7</sup>. *Oder* aber diese Menschen wollen und kommen zu uns. Jetzt ist es soweit!

## 2. Ein Fazit Interkulturelle Konflikte und Einwegmigration – Sackgasse oder Lernchance?

Die Widersprüche, die ich im Folgenden thematisiere, kommen vorab im schweizerischen Berufsalltag vor. Aber auch in den Quartieren, die sich mit Armutsmigranten füllen, gibt es zahlreiche Konflikte, die nichts mit Rassismus zu tun haben. Um die konfliktträchtigen Unterschiede adäquat zu erfassen und zu verstehen, dient mir das Konzept der Kernkultur. Es er-

laubt mir, modern und traditional bzw. vormodern organisierte Gesellschaften *systematisch* zu unterscheiden. Der Witz des Konzepts: *Alle* Gesellschaften haben eine Kernkultur, aber in modernen Gesellschaften sind die verbindlichen Kernaufgaben, Rollen und Institutionen *umfassend* monetär, in vormodernen Gesellschaften hingegen *primär* vormonetär organisiert: Die Menschen werden nicht entlohnt dafür, dass sie z. B. Hilfe leisten, andere schützen oder solidarisch sind. Das ist der Kern des «Clash of Civilization»<sup>8</sup>, für dessen strukturelle Ursachen Huntington so blind war<sup>9</sup>.

Paul Collier beschreibt das Problem zwar strukturell, jedoch eurozentriert, d. h. *nur* aus europäischer Warte. Für ihn haben die Neulinge von den weltwirtschaftlichen Rändern ein falsches Sozialmodell. Das heisst: falsche Normen, falsche Rollen, falsche Institutionen. Colliers Auffassung ist allerdings soweit mit dem Konzept der Kernkultur kompatibel, als auch er kontext-spezifische Ordnungsvorstellungen erfasst. Weil Kernkulturen aber stets in ihrem jeweiligen Kontext verortet sind, kann man mit dem Konzept erkennen, dass es im Rahmen der globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwangsläufig zu gewichtigen, aber begründeten Unterschieden zwischen den Kernkulturen von armen Staaten und jener Kernkultur kommt, die in den westlichen Wohlfahrtsstaaten gilt. Denn die verbindlichen Rechts- und Moralvorstellungen, Rollen und Institutionen einer jeden Gesellschaft sind von deren kontextspezifischer Struktur und von der verfügbaren Technologie abhängig.

### 2.1. Konflikte zwischen vormodernen und modernen Kernkulturen

In der Abbildung 1 ist rechts ein westlicher Wohlfahrtsstaat, links ein schwarzafrikanisches Land abgebildet. Das wirtschaftliche Gefälle zwischen hier und dort, zwischen Nord und Süd ist gewaltig. Doch lassen sich alle Kernkulturen dieser Welt – zwar stark vereinfacht<sup>10</sup>, aber klar – in zwei Grossgruppen aufteilen. Die grosse Kluft in der Abbildung ist allerdings nicht zwischen links und rechts, sondern mit dem dicken Querbalken markiert: Es ist eine zwischen dem globalen Oben und dem globalen Unten. Das globale Unten ist für jenen Teil der Bevölkerung reserviert, die im Bild links unten angesiedelt ist. Gleiches gilt für einen Grossteil der Weltbevölkerung. Denn im

<sup>6</sup> Verena Tobler: Struktur- und kulturblinde Verfassungsgemeinschaft (1996): <http://www.kernkultur.ch/resources/Artikel/Strukturblinde-VerfassungAKAD.pdf>

<sup>7</sup> Verena Tobler: Wege gegen die Ausländerfeindlichkeit (1993): [http://www.kernkultur.ch/resources/Liebblingsreferate/Wege\\_Auslaenderfeindlichkeit.pdf](http://www.kernkultur.ch/resources/Liebblingsreferate/Wege_Auslaenderfeindlichkeit.pdf)

<sup>8</sup> Samuel P. Huntington: Kampf der Kulturen (1996).

<sup>9</sup> Verena Tobler: Dominanz des Westens und der Kampf der Kulturen, in: VHSKZ (Hg.): Neue Weltordnung? Neue Ungewissheiten! (2004): 101–126.

<sup>10</sup> Für Informationen zur Vielfalt der Kernkulturen: Verena Tobler: Kernkultur – ein Approach für interkulturelle Verständigung und Integration. In: Psychologie und Erziehung, Nr. 1/Vol 34 (2008): 10–22. Oder: Verena Tobler: Kernkultur – ein Approach zu einer globalen Gerechtigkeit. In: M. Budowski/M Nollert (Hg.) Soziale Gerechtigkeit.(2008): 185–207.



Innern von armen und halbarmen Staaten sind die Einkommens- und Wohlstandsunterschiede in der Regel enorm: 50–80% der Bevölkerung sind an die weltwirtschaftlichen Ränder verbannt bzw. überleben in der Peripherie – ausserhalb der westlichen Welt- und Wertordnung mit ihren monetarisierten Kernrollen, Institutionen und Rechtsvorstellungen.

Effektiv sind es die Neulinge, die von unten links kommen, also jene, die auf dem Land, in den Slums oder anderswie in der weltwirtschaftlichen Peripherie aufgewachsen sind, die ein Sozialmodell mitbringen, das in der Schweiz problematisch ist. Die Einstellungen und Haltungen zahlreicher Migranten entsprechen vormodernen Sozialmodellen, die keine adäquaten Vorstellungen für unsere monetär organisierten Solidarinstitutionen bereitstellen. In den meisten Herkunftsländern gibt es keine Sozialhilfe, keine Alters- oder Invaliden-Renten, weder Arbeitslosenversicherungen noch Krankenkassen. Deshalb sind unten links, d.h. überall an den weltwirtschaftlichen Rändern oder im Ausserhalb, die Primärrollen verbindlich – konkret: die Verwandtschafts-, die Generationen- und die Geschlechtsrollen sind hier eindeutig formiert und obligatorisch, d. h. über Moral, traditionales Recht oder eine Religion abgesichert, die Rechtsstatus hat.

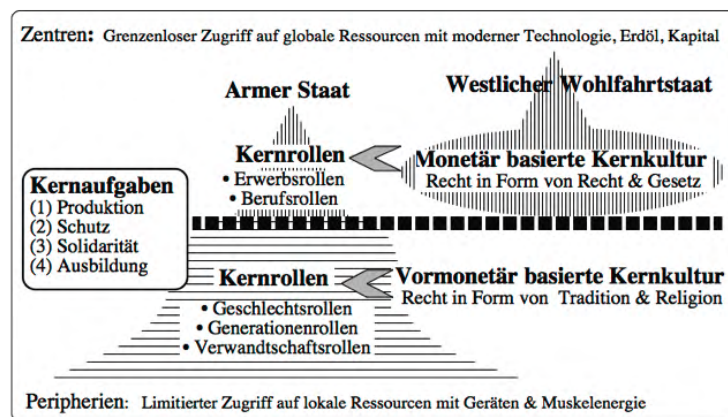
Entsprechend fehlen vielen Neulingen – hier hat Collier recht – Vorstellungen und Normen, die für das Leben und Zusammenleben in der Schweiz unverzichtbar sind. Viele haben keine ausreichende Grundschulung, noch seltener eine Berufsbildung. Viele sind schlecht ausgerüstet, wenn es ums Wohnen oder um die Gesundheit geht. Erst recht fehlen adäquate Vorstellungen, wie öffentliche Dienste richtig genutzt und bedient werden sollen.

Denn moderne Kernkultur und Kernrollen gelten nur im globalen Oben, also rechts und auch links oben im Bild: Hier sind die Sekundärrollen verbindlich, d. h. die Berufs- und Erwerbsrollen obligatorisch – legitimiert vom modernen Berufs- und Arbeitsethos, abgesichert über Bezahlung, Beförderung oder Entlassung, eingeordnet ins moderne Rechtssystem.

Und so trete ich nun ins zweite Fettnäpfchen: Auch wenn in der Schweiz die SVP mit interkulturellen Konflikten fremdenfeindliche Politik macht, so heisst das nicht, dass es diese Probleme nicht gibt. Falsch ist es hingegen, mit diesen Problemen zu polemisieren und zu diffamieren.

Im Folgenden sind einige der Konflikte, die im schweizerischen Berufsalltag auffallen, illustriert und entlang der vier gesellschaftlichen Kernaufgaben geordnet:

## Unterschiedlich konkretisierte Kernkulturen in der Weltwirtschaft



**Abbildung 1.** Unterschiedlich konkretisierte Kernkulturen in der Weltwirtschaft.

- *Produktion und Konsum:* Ein Somalier wird entlassen, weil er nie pünktlich zur Arbeit erscheint. Um das Problem zu lösen, ist es wichtig zu wissen, dass es sich u. U. (!) nicht um jene sozial übliche Unpünktlichkeit handelt, wie sie an den weltwirtschaftlichen Rändern verbreitet ist. Nein, in der somalischen Gesellschaft spukt zusätzlich die Idee von Masters und Servants – und einem somalischen Master hat niemand etwas zu befehlen!
- *Schutz und Sicherheit:* Wenn ein Jugendlicher aus Kosovo zu hören bekommt, seine Mutter sei eine Schlampe, sieht er rot, wird aggressiv und u. U. (!) gewalttätig, ist es doch seine Pflicht, seine Familie vor Angriffen zu schützen. Das ist nota bene vielerorts so, wo es zwar Eigentum gibt, aber dem Staat die Mittel fehlen, Schutz und Sicherheit flächendeckend zu garantieren.
- *Solidarität und Umverteilung:* Ein aus Afrika stammender Sozialarbeiter, seit 17 Jahren eingebürgert, erklärt, warum so viele Schwarzafrikaner in unser Land kommen: «Weil die Schweiz ein guter Staat ist.» «Und was ist das – ein guter Staat?» will ich von ihm wissen. Seine Antwort: «Einer, der genügend Geld an seine Bewohner verteilt, damit sie davon leben können.» Allerdings weiss er nicht oder denkt nicht darüber nach, woher das Geld kommt, das der ach-so-gute Staat verteilt.
- *Erziehung und Ausbildung:* Ein Türke will nicht, dass seine Tochter eine Berufsausbildung macht. Das kommt für ihn nicht in Frage, weil sie ja später heiraten und Kinder gebären soll.

Ich verzichte auf Beispiele aus dem Wohn- und Gesundheitsbereich. Doch all diese interkulturellen Missverständnisse lassen sich auf ein und denselben Nenner bringen: Die Neulinge orientieren sich an vormonetären Sozial- und Rollenmodellen. Dank dem Konzept der Kernkultur können wir nun aber erkennen, dass die Fremden weder ein falsches Sozialmo-

dell haben noch ohne Moral sind. Sie haben vielmehr ein *anderes* Sozialmodell und eine *andere* Moral. Allerdings sind alle drei – Sozialmodell, Rollenmodell und Moral – mit Blick auf unsere moderne bzw. monetär organisierten sozialen Verhältnisse untauglich – da hat Collier recht! Doch mit geschärftem Blick für die Verbindung von der Struktur hin zur Kultur kann ich jetzt zu Collier sagen:

- In armen Staaten funktioniert der Steuer- und Ausgleichsstaat nicht. So lange nur eine Minderheit eine Erwerbsarbeit hat, findet der soziale Ausgleich entlang von verwandtschaftlich-ethnischen Bahnen oder über die Religionszugehörigkeit statt – die Muslimbrüder lassen grüssen. Entsprechend sind die vormodernen Solidar- und Ausgleichsinstitutionen an den weltwirtschaftlichen Rändern z. B. arrangierte Ehe, Mitgift oder Brautpreis, Jungfräulichkeit, der Zwang zur Heterosexualität bzw. die Pflicht, Kinder zu zeugen – alles traditional oder religiös legitimierte Verpflichtungen, die mit «unserer» modernen Interpretation der Menschenrechte derzeit unvereinbar sind.
- In der Peripherie armer Staaten gelten *andere* Narrative: So kann Krankheit zwar durch Hexerei entstehen, wird aber auch mit *witch craft* geheilt. Und während bei uns in Schule und Betrieb relativ abstrakte, d.h. für alle gleichermassen gemessene und geltende Leistungen zum Erfolg führen, sind «vor Ort» dafür *persönliche* Bekanntschaften und Beziehungen nötig.
- In vielen vormonetär organisierten Gesellschaften fehlen Normen, die «Gewalt in der Familie» verbieten. Auf Primärrollen und primäre Kooperation fokussiert, schreiben vormoderne Normen u. U. (!) keine überfamiliale oder überethnische oder überreligiöse Kooperation vor.
- Moderne Berufs- und Arbeitsmoral fehlen. Allerdings nicht nur, weil Europa – angefangen bei den Zünften – Jahrhunderte brauchte, um so etwas wie ein «Berufsethos» zu entwickeln. Überall, wo nur eine Minderheit eine formelle Erwerbsarbeit hat und deshalb eine staatlich organisierte monetäre Absicherung fehlt, bleiben in der Regel die Primärrollen und das entsprechende Primäretos obligatorisch, und es wird vehement dafür gekämpft, dass Verwandtschafts-, Generationen- und Geschlechtsrollen verbindlich bleiben. Homosexualität ist verpönt, ja u. U. strikt verboten: Wo die physischen Kinder später für die Eltern sorgen, ist Nachkommenschaft nicht nur eine kommunitär verordnete Pflicht, sondern liegt auch im Interesse der vielen Einzelnen.

Doch jetzt zum dritten und wichtigsten Fettnäpfchen: Collier und viele andere liberale Ökonomen blenden

meist aus, dass in vormonetär organisierten bzw. armen Gesellschaften der Zugriff auf Ressourcen hoch limitiert ist. Die Natur und ihre Ressourcen werden über die Muskelkraft von Mensch oder Tier nahräumlich angeeignet. Warum übersieht Collier, dass unser modernes Sozialmodell auf dem grenzenlosen Zugriff auf die globalen Ressourcen basiert? Es ist ein Zugriff, der uns dank dem Grosseinsatz von Maschinen und Energie sowie der freien Kapitalzirkulation möglich ist, der aber weder ökologisch noch sozial nachhaltig ist. Sollen künftig die global verfügbaren Ressourcen ökologisch und sozial nachhaltig genutzt werden, dann haben auch wir ein falsches Sozialmodell.

Und weil weder das vormoderne noch das moderne Gesellschaftsmodell in eine enkel-kompatible Zukunft führen, sind die erwähnten interkulturellen Konflikte für uns alle eine Lernchance. Es gilt, neue, zukunftsfähige Sozialmodelle zu kreieren.

## 2.2. Der Blick auf die Sackgassen: die Einwegmigration und ihre langfristigen Folgen

Unter strukturellem Gesichtspunkt bewirkt die laufende Einwegmigration von Süd nach Nord:

- dass am falschen Ort, nämlich in der Schweiz, weitergewachsen wird.
- dass die Schweiz auf Kosten von Armen, ja der ärmsten Länder und Menschen wächst.
- dass wir weiterhin an der Illusion des grenzenlosen Wachstums festhalten können.

Auf diese Weise nehmen das wirtschaftliche Gefälle, die Unterschiede zwischen dem nördlichen Überkonsum und südlichem Unterkonsum sowie der Migrationsdruck immer weiter zu!

Auch Paul Collier und Branko Milanovic haben dieses Problem erkannt. Collier betont, dass die Ungleichgewichte künftig zunehmen und die Migration dementsprechend ebenfalls. Massive Zuwanderung bringt drei negative Effekte:

- *Die armen Länder verarmen noch mehr!* Zuviel Emigration nimmt ihnen die Kraft, sich eigenständig zu entwickeln. Es wandert die Jugend ab, darunter die Begabtesten, die Tüchtigsten – *jene, die besonders gut und hoch qualifiziert sind.*
- *Die reichen Länder werden noch reicher!* Collier präzisiert: *Vorab die Reichen werden noch reicher.* Für die unteren Schichten gilt hingegen: Zuviel Immigration drückt jenen im sozialen Unten auf die Löhne und verschärft die Konkurrenz um Sozialleistungen.
- *Zuviel Migration zerstört den nationalen Zusammenhalt und die Solidarbereitschaft!* Sie ist zudem

jener Arbeitskultur abträglich, die den Wohlstand in der Schweiz *mit*begründet hat.

Inzwischen sorgt die laufende Globalisierung sowohl über Touristen als auch mit Handys dafür, dass das Wissen um die gewaltigen Einkommensunterschiede bis in die hintersten Winkel unseres Planeten vordringt – *die Einwegmigration von arm nach reich nimmt weiter zu.*

Auch Branko Milanovic geht von einer massiv wachsenden Zuwanderung aus. Er ortet unlösbare Zielkonflikte zwischen den drei Faktoren: Globalisierung, Wohlstandgefälle, weltweite Migration. Das Problem ist für ihn *nur* lösbar, wenn *einer* der drei Faktoren zum Stillstand gebracht werden kann. Meine persönliche Einschätzung der drei Möglichkeiten:

(1) Die Migration ist nicht kontrollierbar, und **nur** die Migration zu unterbinden, halte ich für unmenschlich und falsch: Es läuft auf eine globale Kastengesellschaft und auf Gewalt hinaus.

(2) Die Wohlstandskluft kann nicht mit einem Geldtransfer von reich zu arm abgebaut werden. Geldtransfer, z. B. in der Form von Budgetsupport, konzentriert die Macht und Herrschaft im sozialen Oben und verursacht eine gewaltige Korruption. Und die Remissen der MigrantInnen werden in der Regel für den Konsum verbraucht. Auch die Entwicklungszusammenarbeit bringt keine wirtschaftliche Entwicklung. Dennoch ist sie, wie die Migration, eine Chance für einen gemeinsamen Lernprozess. Sie kann, z. B. in Form von Ausbildungsprogrammen, wichtige Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung schaffen.

(3) Ich bin überzeugt: Das derzeitige Wohlstandgefälle und die damit verbundene Einwegmigration können **nur** über eine andere Wirtschaftsordnung reduziert werden. Um es mit Milanovic<sup>11</sup> zu sagen: «*I conclude with something that resembles a slogan: either poor countries will become richer, or poor people will move to rich countries.*»

Das ist der Lernprozess, der vor uns liegt: Wir brauchen eine neue Form der Globalisierung!

Wenn ich im Folgenden einige wirtschaftskritische Anmerkungen mache, so sei zuerst klargestellt: Es braucht sie auch in Zukunft – die Marktwirtschaft. Aber wir brauchen eine vieldimensionale, dezentrale, möglichst flache Organisation von Märkten und Macht, Steuerung und Kontrolle, eine, die sowohl Demokratie ermöglicht als auch zu Ausgleich und Nachhaltigkeit verpflichtet. Das Geld war zwar eine nütz-

liche Erfindung, aber, als Kapital genutzt, zwingt und verführt es zu jenem Wahn vom ewigen Wachstum, der uns und unserem Planeten längst ökologisch und sozial zu schaffen macht. Das transnationale Grosskapital saugt in Form von anonymen Aktionären oder grossmächtigen Familienclans die bislang national organisierten öffentlichen Dienste aus und verschlingt viele der nationalterritorialen Klein- und Mittelbetriebe – zwei zentrale Grundlagen für die klassische Volkswirtschaft und für eine funktionierende Demokratie.

Deshalb zum vierten Fettnäpfchen: Die neoliberale Form der Globalisierung ist eine Sackgasse! Am grenzenlosen Wachstum, Wettbewerb und Profit orientiert, fordert der Neoliberalismus, dass Menschen, Güter und Kapital völlig frei und grenzenlos zirkulieren können. Das bringt eine gewaltige nationale und internationale Polarisierung zwischen reich und arm sowie eine extreme Machtkonzentration im transnationalen Hoch-Oben. Diese neuen oligarchischen Machtstrukturen lassen die Demokratien zwangsläufig zu Demokraturen verkommen und bringen in manchen Ländern sogar die Oligarchen direkt an die Macht. Gleichzeitig schwächen das soziokulturelle Chaos und die politische Polarisierung, die mit den neuen Macht- und Ohnmachtformen verbunden sind, die Integration und Verständigung, das Zusammenleben und die Solidarität im nationalterritorialen Raum. Und so füllen die neoliberalen Formen und Folgen der Grenzenlosigkeit derzeit vorab die Kassen von transnationalen Unternehmungen und grossmächtigen Investoren.

Dabei ist diese Art von Grenzenlosigkeit m. E. dreifach falsch: klimapolitisch, demokratiepolitisch und volkswirtschaftlich. Ich beschränke mich auf zwei Bemerkungen zur Volkswirtschaft:

– Zum grenzenlosen Kapitalverkehr: Lernen wir aus den Finanzkrisen – Grosssysteme sind äusserst stör anfällig! Sie münden in jähe Katastrophen, die immer grössere Kreise ziehen. Es braucht künftig eine globale Währung, die nicht mehr an den US-Dollar, sondern an einen Warenkorb gebunden ist, und weiterhin nationale Währungen.<sup>12</sup> Denn wir Menschen sind auf Wirtschaftsräume angewiesen, die den achtsamen Umgang mit dem sozialen und natürlichen Nahraum strukturell vorgeben und ermöglichen, aber auch erzwingen und rehabilitieren. Dazu braucht es jene Fehlerfreundlichkeit,<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Branko Milanovic: Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now – an Overview, in: Policy Research Working Paper 6259 (2012): 27.

<sup>12</sup> Bernard Lietaer: Das Geld der Zukunft. Über die destruktive Wirkung des existierenden Geldsystems und die Entwicklung von Komplementärwährungen (1999).

<sup>13</sup> Christine von Weizsäcker; Ernst Ulrich von Weizsäcker: Fehlerfreundlichkeit. In: K. Kornwachs (Hrsg.): Offenheit – Zeitlichkeit – Komplexität. Zur Theorie der Offenen Systeme (1984): 167–201.

die das Überleben von natürlichen Systemen erleichtert und ermöglicht. Und diese Fehlerfreundlichkeit setzt dreierlei voraus: Vielfalt, Redundanz und Grenzen.

- Es braucht auch keine grenzenlose Marktwirtschaft für sämtliche Güter wie z. B. Eier, Fleisch Milch und andere Grundnahrungsmittel. Grenzenlosigkeit bedient in diesem Fall vorab die Interessen von transnationalen Grossunternehmungen und grenzenlos gefrässtigen KonsumentInnen. Ein Beispiel: Die Eigentümer von Aldi und Lidl gehören zu den reichsten Familien in der BRD. Dorthin fliesst der erwirtschaftete Profit, dort konzentriert sich in der Folge die Macht. 2013 hatte der Albrecht-Clan ein Vermögen von 33.8 Mrd. Euro, die Lidls waren nur mit 16 Mrd. im Rennen. Der Profit kam beim Ersteren aus 17 Ländern, für die Letzteren sogar aus 26.<sup>14</sup>

Ich halte dem entgegen: Was immer lokal produziert und vermarktet werden kann, soll auch künftig lokal passieren – nur das erlaubt eine territorial verortete Volkswirtschaft und der Schweiz auch künftig ihren direkt demokratischen Staatsaufbau.

Kurz – wir brauchen nicht nur Trennbanken, sondern auch *Trennmärkte*: Sinnvoll gestufte und strukturierte Märkte und das heisst konkret – sowohl internationale Märkte für Güter, die nicht lokal produziert werden können bzw. deren Produktion ein hohes und teures technisches Knowhow voraussetzen, als auch (national)territoriale Märkte, die vor der globalen Machtkonzentration und dem Zugriff der entsprechenden Grosskapitaleigner und Aktionäre «geschützt» sind, auch vor dem transnationalen Agro- und Wasser-Business und seinen Multis.

Das tut all jenen weh, die an die soziale Marktwirtschaft geglaubt haben, wie sie Mitte des 20. Jahrhunderts in Europa aufblühen konnte. Ihre AnhängerInnen haben bislang übersehen, dass diese Blüte einem eurozentrischen Muster geschuldet war: Einem Muster, das zu Gunsten jener funktioniert hat, die auf den internationalen Märkten mit der höheren Produktivität aufwarten konnten; ein Muster, das sich zum Nachteil von strukturschwachen und armen Ländern auswirkt – *deren Wirtschaft wird vom transnationalen Kapital sukzessive ausgehöhlt und ausgesaugt*. Ähnliche Mechanismen machen inzwischen ja längst auch der EU intern zu schaffen.

<sup>14</sup> Ich hatte diese Angaben vor ca. 3 Monaten von Wikipedia heruntergeladen. Inzwischen sind die Konkreta über das Vermögen der beiden Familien im Topf «der 300 reichsten Familien in der BRD» verschwunden. So tobt im Netz ein ständiger Kampf um Transparenz und konkrete Informationen. *Also suchen Sie selbst nach diesen Informationen – vielleicht sind sie inzwischen wieder aufgetaucht.*

Klassische Liberale und SozialdemokratInnen müssen also dazulernen. Gesucht ist eine andere Weltwirtschaftsordnung, die Markt- und Finanzstrukturen ermöglicht, die es künftig allen Ländern dieser Welt gestatten, ihre je eigenen Volkswirtschaften herauszubilden oder zu erhalten. Volkswirtschaften, die transparent, von unten steuerbar und kontrollierbar sind. Volkswirtschaften, die es jedem Staat erlauben, seine öffentlichen Dienste zu finanzieren und überfamiliale Solidareinrichtungen zu organisieren – beides in eigenständiger Regie und demokratischer Verantwortung. Volkswirtschaften mit einem ausreichenden Arbeitsplatzangebot, so dass ein Land auch für die von ihm ausgebildeten Berufsleute attraktiv bleibt oder werden kann. Das war ja einmal ein Teil des Schweizer Erfolgsmodells: ein Staat, von unten nach oben aufgebaut, kleinräumig, subsidiär und direkt-demokratisch organisiert, mehrstufig und föderal gegliedert.

### 3. Zur Zukunft

#### Zum fruchtbaren Umgang mit Widersprüchen

##### 3.1. Zum paradoxen Verhältnis zwischen Individuen und Gruppen bzw. sozialen Strukturen

Ein Paradox ist ein Widerspruch, der nicht lösbar ist. Statt nun mit Statistik zu plagen, will ich das mit einem heiteren, einem heiklen und einem entlarvenden Beispiele illustrieren.

- In der Krimi-Serie «Mord in bester Gesellschaft» unterhalten sich Vater und Tochter über einen Skandalartikel in der Abendpost. Die Tochter zum Vater: «Das Blatt schreibt, 80% der deutschen Zeitungsleser hätten diesen Artikel gelesen.» Der Vater: «Ich lese das nicht!» Die Tochter: «Also, wer lügt jetzt, das Blatt oder Du?» Aufgepasst: Niemand lügt, beides ist wahr – oder kann es zumindest sein. Aber es handelt sich um kategorial unterschiedliche Aussagen: Die eine bezieht sich auf ein Häufigkeitsmerkmal in einem Kollektiv; die andere auf ein konkretes Individuum.
- Das heikle Beispiel kommt aus dem Migrationsbereich: Es gab eine Zeit, da wurden in unserem Land relativ viele Roma beim Betteln oder Stehlen erwischt. Soviel ist sicher: Die Roma in der Schweiz bettelten und stahlen statistisch häufiger als SchweizerInnen. Es wäre aber falsch zu sagen, dass *alle* Roma bettelten und stehlen. Schlimmer noch: Es ist rassistisch! Dennoch ist jede politische Korrektheit falsch, die verbietet, ein Problemverhalten zu benennen, das für eine Gruppe typisch ist, weil es besonders häufig vorkommt, denn für Probleme, die nicht benannt werden dürfen, gibt es weder eine Lösung noch eine adäquate Prävention.
- Das entlarvende Beispiel ist aus dem Gesundheitsbereich: Die homosexuellen Jusos witterten im

Blutspende-Verbot eine «Diskriminierung». Der Direktor des Schweizer Blutspende-Dienstes erklärte in der Tagesschau<sup>15</sup>, warum Schwule vom Blutspenden ausgeschlossen sind: «Das Risiko, dass die Blutspenden von homosexuellen Männern mit HIV infiziert sind, ist 30mal höher als bei anderen Blutspendepersonen.» Entlarvend ist das Beispiel, weil es das sakrosante Diskriminierungsverbot verletzt und damit die Frage aufwirft: Wird die Diskriminierung in diesem Fall erlaubt, weil von einer Ansteckung alle gleichermassen betroffen sind – *Unterschicht und Oberschicht, Intellektuelle und Bützer*? Oder fällt das Verbot, weil der Blutspendedienst als institutioneller Täter ausgemacht und in die finanzielle Verantwortung genommen werden kann?

Wichtiger für unser Nachdenken: Es gibt offensichtlich auch sinnvolle Diskriminierungen. Und es gibt Widersprüche, die nicht lösbar sind. Deshalb gilt es, Paradoxien zu erkennen und zu benennen, um nach einem transparenten und klugen Umgang mit ihnen zu suchen.

Damit nun zurück zu Ihnen, liebe ThurgauerInnen. Ich habe Eingangs mit Blick auf die Vertreterinnen von offenen bzw. geschlossenen Grenzen gesagt: Beide Gruppen haben – *je nach Standpunkt* – recht! Ich kann das jetzt differenzieren: Unter jenen, die am liebsten alle MigrantInnen hereinlassen möchten, sind viele, die primär am Schicksal der einzelnen Individuum anteilnehmen, andere verdienen damit schlicht und einfach auch Geld. Unter jenen, welche die Neulinge am liebsten aussperren möchten, finden sich sowohl Fremdenhasser, als auch solche, die Angst haben oder sich aber um die langfristige Entwicklung und die Strukturproblematik sorgen.

Denn die Problemlage ist paradox: Offene Grenzen vertiefen die Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd; aber die Grenzen zu schliessen, wäre unmenschlich und zudem auf direkte Gewalt angewiesen. Ich kann das Dilemma auch so formulieren: Individuenzentrierte Lösungen sind kurzfristig möglich, verschärfen aber laufend die Ungleichgewichte; der Ausgleich ist eine langfristige Aufgabe, aber unverzichtbar, wenn es künftig zwischen Nord und Süd zu einer ökologisch und sozial nachhaltigen Lösung kommen soll.

Die Probleme, die aus der ungleichen Entwicklung und der damit verbundenen Einwegmigration entstehen, können nicht mit Entweder-oder-Praktiken und schon gar nicht unter dem Verdikt einer Cete-

ris-Paribus-Klausel gelöst werden. Um neue Wege zu finden, müssen wir es mit einer Sowohl-als-auch-Antwort versuchen. Die entscheidende Frage: Wie gehen wir mit dem Paradox zwischen der strukturellen und der individuellen Realität um, ohne menschenverachtend zu sein und ohne strukturbblind zu handeln? Statt einfach nur wegzusehen, müssen wir die Quadratur des Kreises wagen. Denn wie erwähnt: Wir haben es mit einem Problem zu tun, das nicht lösbar ist, so lange wir die Rahmenbedingungen nicht verändern.

### 3.2. Von der Einwegmigration zum globalen Ausgleich

Die laufende Einwegmigration vertieft das Einkommens- und Produktivitätsgefälle sowie die Kluft zwischen dem Überkonsum im Norden und dem Unterkonsum in südlichen Regionen:

Wir haben es mit Teufelskreisen gestörter Nachhaltigkeit in Nord und Süd zu tun (vgl. Abb.2). Um das damit verbundene Paradox der Einwegmigration aufzubrechen, gilt es, die Rahmenbedingungen zu verändern und die strukturellen Ungleichgewichte auf zwei Ebenen anzugehen:

*Erstens:* Die marktwirtschaftlichen Ordnungsregeln sind gezielt so zu verändern, dass sowohl der globale Zugriff auf die Ressourcen und die Produktivität als auch die Zahl der Arbeitsplätze in Nord und Süd ausbalanciert werden. Nur so werden beiderorts Demokratie und Rechtsstaat möglich.

*Zweitens:* Es braucht einen neuen Umgang mit der Einwegmigration von Süd nach Nord. Wenn sich das Gefälle künftig ausgleichen soll, ist die Zeit vorbei, in der wir aus armen Ländern die klugen Köpfe herauspicken oder mit einem Asyl für Politische deren kritisches Potenzial absorbieren konnten. Vorbei auch die Zeit, in der wir das schlechte Gewissen mit der Kategorie «vorläufig Aufgenommene» zu beruhigen pflegten - darauf verzichtend, jene Armen, die wir direkt vor unseren Augen hatten, an ihren Herkunftsort zurückzuschicken. Wir haben es mit einer Völkerwanderung zu tun: Millionen möchten sich Eintritt in die nördlichen Konsumparadiese verschaffen - unter welchen Titeln auch immer.

Damit bin ich ins fünfte und letzte Fettnäpfchen getreten – *es handelt sich um einen eigentlichen Tabubruch*. Wenn wir eine Weltwirtschaft anstreben, die sozial und ökologisch nachhaltig ist, dann kann es künftig nicht mehr darum gehen, Immigrantinnen und Flüchtlinge für immer und ewig hier zu behalten: Arme Länder kommen über die Einweg-Emigration nicht auf die Beine!

<sup>15</sup> Tagesschau TV-DRS 25.07.2012

## Gestörte Nachhaltigkeit in Nord & Süd als Teufelskreise

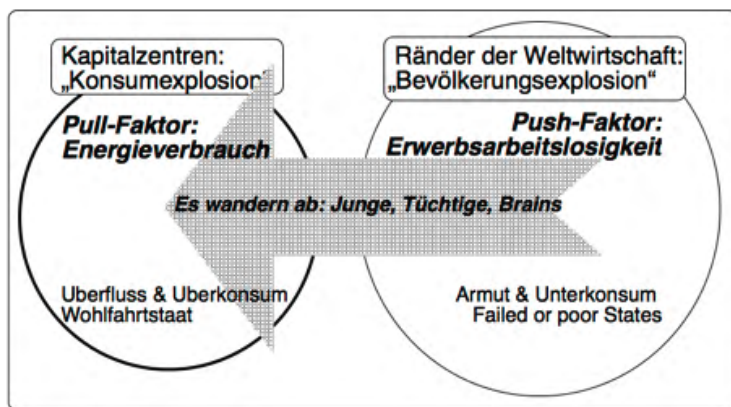


Abbildung 2. Teufelskreise gestörter Nachhaltigkeit in Nord und Süd.

Auch Paul Collier und Dani Rodrik, ein Harvard-Ökonom, haben das erkannt. Collier schlägt u. a. vor: Flüchtlinge sollen zurück in ihre Heimat, sobald sich dort die Verhältnisse gebessert haben. Dani Rodrik<sup>16</sup> plädiert dafür, dass der Aufenthalt für Migranten zwar möglich, aber generell zeitlich beschränkt werden soll. Aber ob die MigrantInnen hier bleiben oder zurückkehren – für beide Fälle gilt: Menschen aus der armen Welt sollen bei uns arbeiten und u. U. eine Ausbildung erhalten, sie sollen moderne Rollen bzw. Berufe und das entsprechende Ethos erlernen, mit modernen Normen und Narrativen vertraut werden, die Nutzungs- und Speisungsregeln des modernen Sozialmodells kennenlernen. Denn sowohl für die Integration in der Schweiz als auch für die Rückkehr ins Heimatland sind drei Schlüsselfaktoren relevant: Erziehung; Schulung und Ausbildung; Arbeitspraxis statt Sozialhilfe oder Renten. Es geht nicht darum, Menschen ins Elend und in die Hoffnungslosigkeit auszuweisen; hingegen stehen Politik, Wirtschaft, SchweizerInnen und MigrantInnen in der Verantwortung, an strukturellen Alternativen zu arbeiten und zwar als ein Teil eines gemeinsamen Lernprojekts.

Und Sie, liebe ThurgauerInnen? Sie sind meine HoffnungsträgerInnen. Sie sind täglich mit der Quadratur des Kreises beauftragt. Und Sie können das weit besser als jene, die sich in der neoliberalen Ortslosigkeit und Beliebigkeit verirrt haben. Mit Integrationsaufgaben betraut, haben Sie die Hauptrolle, wenn es darum geht, aus dem Chaos von konfliktiven Normen, Rollen und Institutionen hinauszufinden und neue Wege zu suchen. Das Konzept der Kernkultur kann dabei Orientierungshilfe sein, weil es auf fundamentale transkulturelle Gemeinsamkeiten abstellt: Ohne gemeinsame und verbindliche Ordnungsvorstellungen zerbricht jede Gesellschaft und ist kein Überleben möglich. Deshalb entwickeln alle Gesellschaften

eine Kernkultur: Recht- und Moralvorstellungen, welche die unverzichtbaren Normen, Rollen, Institutionen absichern. Unterschiedlich sind kernkulturelle Ordnungsvorstellungen **nur**, weil sie in Abhängigkeit vom hoch unterschiedlichen Zugriff auf die Ressourcen konkretisiert sind. Wo das Zusammenleben in einer Gesellschaft vormonetär organisiert ist, sind Tradition oder religiöse Vorstellungen das Äquivalent für unser modernes Recht. Umgekehrt gilt unsere moderne Rechtstaatlichkeit nur dort, wo das Zusammenleben monetär, also über den Geld- und Kapitalkreislauf organisiert ist. Dasselbe gilt für die Kernrollen: Sie sind allorts verbindlich, weil sie das Überleben organisieren. Aber Menschen von den weltwirtschaftlichen Rändern sind an Primärrollen orientiert, weil man «vor Ort» derzeit noch auf diese angewiesen ist. In den weltwirtschaftlichen Zentren der Kapitalakkumulation hingegen sind inzwischen die Sekundärrollen unverzichtbar.

Als Hoffnungsträgerinnen haben Sie, liebe ThurgauerInnen, eine Doppelaufgabe:

Einerseits ist den Neulingen moderne Kernkultur zu vermitteln, damit sie nach der Rückkehr in ihre Heimat zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen können. Sie sollen lernen, wie unser Steuerstaat und unsere Solidarnetze funktionieren: Sozialhilfe und IV-Renten sind kein Manna, das vom Himmel fällt. Sie sollen lernen, dass bei uns das rechtsstaatliche Gewaltmonopol für alle gilt – und zwar bis tief in die Familie hinein. Sie sollen lernen, dass auch unsere Elternrollen verbindlich sind, aber ganz anders aussehen als vor Ort und dass – im Gegensatz dazu und oft zu ihrem Entsetzen – bei uns die Geschlechterrollen beliebig sind und andere Generationenrollen gelten. Bringen Sie den Neulingen bei, dass unsere Berufsrollen die Schlüssel für ein gutes Erwerbseinkommen sind. Zeigen Sie, dass Schule und Lehre auf diese Rollen vorbereiten und dass für den Erfolg eigenständige Leistungen entscheidend sind. Vermitteln Sie, dass die Schweiz kein Schlaraffenland ist, sondern dass Erwerbs- und Berufsarbeit zu unserem Wohlstand beitragen. Vermitteln Sie den Neulingen die helvetischen Tugenden: Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Selbständigkeit, Sorgfalt, Fleiss, überfamiliale Ehrlichkeit, Eigeninitiative etc. – alles, was oft verächtlich als schweizerische Spiessigkeit bezeichnet wird. Denn für die eingangs erwähnten Orts- und Wurzellosen geht die Hyperglobalisierung mit einer Hyperindividualisierung zusammen, die den Menschen – phantasmagorisch – allorts und jederzeit die gebratenen Tauben in den Mund fliegen lässt. Und zwar «subito, susch tätschst's!» In dieser fünften Kolonne des Neoliberalismus marschiert derzeit nicht nur ein Teil der Einheimischen, sondern auch der ImmigrantInnen mit – aus verständlichen Grün-

<sup>16</sup> Dani Rodrik: Das Globalisierungsparadox (2011)

den zwar, aber dennoch – *unterwegs in der falschen Richtung*.

Andererseits haben auch wir SchweizerInnen viel dazuzulernen: Es gilt, die Probleme um die Einwemigration zu lösen und nach Wegen in eine ökologisch und sozial nachhaltige Zukunft zu suchen:

- z. B. erneut lernen, dass Menschen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben.
- z. B. erkennen, dass Würde keineswegs **nur** ein Konsumrecht ist, sondern auch eine Leistung, die wir im Sinne einer Pflicht gegenüber anderen *und* vor uns selbst haben.
- z. B. die Kernaufgaben neu organisieren: Gesucht sind Rollen und ein Sozialmodell, die nicht mehr auf ewiges Wachstum abstellen. Es gilt künftig, auf den grenzenlosen Zugriff auf die Ressourcen genauso zu verzichten wie auf deren unlimitierten Verbrauch und den Verschleiss.

Wir haben also zum einen die moderne Kernkultur mit ihren Normen, Rollen, Institutionen in einer Weise umzubauen, die enkel-kompatibel ist. Auch unsere Grosskinder leben lieber in einem Land, in dem es nicht nur Strassen und Häuser, sondern auch noch Felder, Wiesen, Wälder gibt. Unsere Wirtschaft und unser Wohlfahrtsstaat sind zum ändern in einer Weise umzubauen, die auch den Menschen in den bislang armen Staaten und Regionen soziale Integration und

Wohlfahrt gestattet. Auch «vor Ort» brauchen und wollen die Menschen Arbeitsplätze, ein Einkommen, eine funktionierende Demokratie – alles Faktoren, die weltweit für ein konstruktives Zusammenleben im territorialen Nahraum nötig sind.

*Kurz: wir brauchen eine neue, andere Form der Globalisierung.*

Und deshalb, liebe ThurgauerInnen, brauchen wir in der Schweiz auch eine neue Politik-Kultur: Denn auf Wege, die in eine menschenwürdige Zukunft führen, kommen wir nur, wenn wir offen und ehrlich Licht und Schatten zusammensehen – im Eigenen und im Fremden, in Freund und Feind. Weder Schwarzweissmalerei noch Lagerdenken bringen weiter. Das Links-Rechts-Hickhack, das derzeit grassiert, dreht sich im Kreis. In der eigenen Enge geboren, verstellt es den Weitblick und hindert uns in der Schweiz daran, neue Wege zu suchen und zu gehen.

Wir können den enkel-kompatiblen Umbau von Wirtschaft, Wohlfahrtsstaat und Kernkultur dank der vorgeschlagenen Sowohl-als-auch-Lösung wagen und vorantreiben. Neue Wege, die in Richtung einer nachhaltigen Weltordnung führen, finden wir nur, wenn wir die Probleme um die gewaltigen Strukturungleichgewichte und die damit verbundene Völkerwanderung gemeinsam angehen. ■

## L'intégration: une vieille histoire mais de nouveaux besoins

Etienne Piguet\*

Le parlement suisse a désormais promu l'intégration « *mission essentielle de l'Etat et de la société* » par une motion adoptée en 2007. La question mérite d'être posée, car la Suisse est une terre d'immigration depuis des décennies et l'intégration, dans l'ensemble, s'y est bien passée... sans politique d'intégration. C'est ce que démontrent la mobilité sociale des immigrants de deuxième génération, l'acquisition des langues nationales, les mariages mixtes, l'absence de ségrégation spatiale dans les villes suisses et une série d'autres indicateurs. Des politiques d'intégration seraient-elles donc nécessaires aujourd'hui plus qu'hier? La réponse est oui et nous allons l'étayer dans cet article

Evoquons en premier lieu une explication fréquente mais inadéquate: nous aurions désormais besoin de programmes d'intégration parce que les étrangers poseraient des problèmes nouveaux, parce qu'ils seraient de plus en plus différents de « nous », viendraient de plus loin, auraient des coutumes, des valeurs, des religions plus différentes des nôtres, bref seraient moins facilement « intégrables ». L'intégration serait avant tout un problème culturel et ce serait là le grand changement par rapport au passé.

Il est exact que la diversité des provenances des migrations tend à augmenter en Suisse. Ainsi dans les années cinquante 86% des étrangers provenaient des pays limitrophes alors que cette proportion n'est plus que d'un tiers aujourd'hui. L'explication du besoin de politiques d'intégration par la diversité culturelle n'est cependant pas la bonne car dans le passé déjà, les migrants ont été vus en Suisse comme culturellement problématiques. Ainsi Louis Necker dans « La mosaïque genevoise » nous rappelait que les nombreux Bernois qui immigraient à Genève durant

la première moitié du XXe siècle ne parlaient pas le français et venaient de la campagne ce qui conduisait les Genevois urbains à les affubler de sobriquets que la Commission fédérale contre le racisme condamnerait aujourd'hui. De même, l'immigration italienne des années soixante faisait craindre à beaucoup que les limites de la « distance culturelle » soient atteintes en raison de différences dans le rapport au travail, aux femmes, à la santé, voire à la cuisine... On pourrait ajouter beaucoup d'autres exemples de migrants jugés d'abord irrémédiablement « différents » avant de devenir membres à part entière de la société suisse. L'explication du besoin d'encourager l'intégration est donc ailleurs.

En premier lieu, il convient de relever que certaines mesures d'intégration ont bel et bien existé dans le passé mais que leurs acteurs n'étaient pas les mêmes. La Confédération et les cantons étaient peu impliqués tandis que les états d'origine – l'Italie surtout, mais aussi les associations de migrants et les syndicats – ont joué un grand rôle en organisant des formations continues, des cours de langue et tout une série d'appuis à leurs ressortissants. Cet effort des associations continue, mais elles ne peuvent tout faire car les états d'origine eux se sont largement désengagés. C'est une première explication cependant encore insuffisante.

La principale explication du besoin d'une politique d'intégration tient au bouleversement notable du profil de l'immigration vers la Suisse marqué par une déconnexion partielle entre immigration et marché du travail. En effet, si dans les années soixante, la très grande majorité des immigrants gagnaient la Suisse suite à un recrutement actif des employeurs avec un contrat de travail en poche, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ainsi aujourd'hui, moins de la moitié de l'immigration s'effectue en lien direct avec une activité lucrative, tandis que le regroupement familial équivaut à environ un tiers et l'asile à environ 5% à 10% de l'immigration totale. Ces derniers canaux d'immigration tendent par ailleurs à une immigration plus durable qui influe donc plus fortement sur la population résidente permanente dont on souhaite l'intégration. Cette évolution explique un paradoxe : la diversification de la population issue de la migration en Suisse et l'éloignement des provenances des migrants contraste avec une politique d'immigration officielle fortement orientée vers l'immigration européenne via le accord de libre-circulation avec l'UE et

\* Institut de Géographie – UNINE, Vice-président CFM/EKM, FLSH, 2000 Neuchâtel.

E-mail: [etienne.piguet@unine.ch](mailto:etienne.piguet@unine.ch)  
<http://www.unine.ch/geographie>



**Etienne Piguet**, Dr. oec., est professeur de géographie des mobilités et directeur de l'Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel. Ses recherches portent sur les politiques migratoires et les réfugiés et le changement climatique. Il dirige actuellement un projet de recherche sur la mobilité des étudiants et contribue à l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC/GIEC). Il est vice-président de la Commission fédérale pour les questions de migrations (CFM/EKM).



vers l'immigration économique via les quotas d'immigration hautement qualifiée établis chaque année pour le reste du monde par le Conseil fédéral.

La Suisse est donc passée d'une situation où l'immigration de recrutement de main-d'œuvre voulue et relativement maîtrisée par l'Etat dominait, à une situation où cette dernière cohabite avec une immigration beaucoup moins contrôlable, encouragée par une multitude de facteurs liés aussi bien au pays de départ (*push migration*: fuite face à des situations de détresse, violence endémique, etc.) qu'au pays d'accueil (*pull migration*: meilleures conditions de vie, présence de membres de la famille, etc.). Cette immigration rencontre assez logiquement plus de difficultés sur le marché du travail car elle n'y est pas prédestinée. Or c'est bien l'activité professionnelle qui demeure le principal et plus efficace vecteur d'intégration. L'intégration a bien fonctionné dans le passé sans politique explicite car elle a pu passer par les entreprises où s'acquerrait, pour la majorité des étrangers, la langue, les réseaux sociaux et les connaissances nécessaires à la vie en Suisse. Ceux qui ne parvenaient pas à « s'intégrer » devaient tout simplement rentrer chez eux puisque leur droit de séjour était lié à leur contrat de travail! C'est ce qui s'est passé de manière impressionnante au début des années 70 avec plus de 100'000 départs forcés et de manière amoindrie au milieu des années nonante encore.

Nous identifions donc dans l'histoire récente de l'immigration vers la Suisse une certaine déconnexion entre immigration et marché du travail qui rend

l'intégration plus difficile. S'y ajoute un phénomène nouveau de concurrence entre courants migratoires. Ainsi la population des Balkans, issue du recrutement mené par la Suisse dans les années quatre-vingt, puis de l'asile, se voit-elle, tout comme les réfugiés plus récents, concurrencée sur le marché du travail par les migrants européens de la libre-circulation. Une concurrence difficile au vu de la discrimination dont cette population est souvent victime de la part des employeurs et qui appelle des correctifs politiques.

Certains concluront de mon diagnostic que le salut réside dans un retour à l'ancien système: limitons le regroupement familial, l'immigration extra-européenne et l'accueil des réfugiés pour n'accepter que les immigrants ayant un contrat de travail et les qualifications pour le conserver.

Cette politique réactionnaire est une fausse piste, car si les défis de l'intégration semblent aujourd'hui plus importants, c'est en raison d'évolutions dont la Suisse peut être fière. Si nous accueillons plus de familles, c'est que la politique inhumaine des saisonniers a pris fin. Si les étrangers qui perdent leur travail ont droit aux prestations de chômage plutôt qu'à la porte, c'est que nous respectons un peu mieux les droits humains. Si une partie des demandeurs d'asile peut rester chez nous, c'est que nous prenons au sérieux nos engagements humanitaires internationaux. C'est de cette transformation des flux et des politiques d'admission que découle le besoin de politique d'intégration. Les succès de l'intégration du passé ne permettent pas de le mettre en doute. ■

### Bibliographie

- Bolzmann, Claudio, Rosita Fibbi et Marie Vial (2003). *Secondas - Secondos : Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse*. Zurich, Seismo.
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya et Etienne Pigué (2004). *Nomen est omen: Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence*. Direction du programme PNR43 – FNRS.
- Liebig, Thomas, Sebastian Kohls et Karolin Krause (2012). *L'intégration des immigrants et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse*. Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations – 128.
- Mahnig, Hans (éd.) (2005). *Histoire de la politique d'immigration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich, Seismo.
- Necker, Louis (1995). *La mosaïque genevoise*. Genève, Zoé.
- Pigué, Etienne (2013). *L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture*. (3e édition mise à jour), Lausanne, Presses polytechniques romandes – Collection « Le Savoir Suisse ».
- Studer, Brigitte, Gérard Arlettaz et Regula Argast (2013). *Le droit d'être suisse – Acquisition, perte et retrait de la nationalité de 1848 à nos jours*. Lausanne, Antipodes.

## Medienmitteilung der Schweizerischen Studienstiftung vom 16. September 2015

### Hochbegabte für die Zukunft der Schweiz

*Die Schweizerische Studienstiftung (SST) erhält von der Werner Siemens-Stiftung eine Donation von CHF 10 Mio. Mit den auf zehn Jahre verteilten Mitteln wird die SST neu jedes Jahr rund 1000 hochbegabte Studierende fördern können – und damit deutlich mehr als bis anhin. Der grösste Teil der Mittel kommt Studentinnen und Studenten in Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technologie (MINT) zugute. Die beiden Stiftungen unterstreichen damit die Bedeutung der technisch-wissenschaftlichen Fächer für die Zukunft der Schweiz.*

Die 1991 gegründete Schweizerische Studienstiftung unterstützt zurzeit im Jahresschnitt landesweit rund 650 exzellente Studierende an Hochschulen und Fachhochschulen. Diese Zahl kann sie ab 2016 auf 1000 junge Frauen und Männer erhöhen. Möglich macht dies eine auf zehn Jahre verteilte Donation der Werner Siemens-Stiftung (WSS) über CHF 10 Mio. Die WSS unterstützt wegweisende Projekte im technisch-wissenschaftlichen Bereich.

«Für beide Stiftungen handelt es sich um eine strategische Partnerschaft und ein Leuchtturm-Projekt», sagt SST-Stiftungsratspräsident Prof. Dr. Antonio Loprieno, bis Mitte 2015 Rektor der Universität Basel und neu Universitätsrat in Zürich. Die Förderung der Studierenden erfolgt über hochkarätige studienergänzende Bildungsangebote sowie über Networking-Möglichkeiten, individuelle Beratung und finanzielle Unterstützung.

#### Ein Signal für MINT

Die Studienstiftung wird die zusätzlichen Mittel hauptsächlich für die Förderung von Talenten und Aktivitäten in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technologie) einsetzen. «Wir wollen damit ein Signal setzen und als Multiplikator wirken», sagt Prof. Dr. Peter Athanas, Mitglied des WSS-Kuratoriums und neu Stiftungsratsmitglied bei der SST. Der Hintergrund: Damit sich ein Land ohne eigene Rohstoffe im beschleunigten globalen Wettbewerb behaupten kann, braucht es eine starke wissenschaftliche Elite und eine hohe Innovationsfähigkeit im technologischen Bereich. «Hochschulen und Wirtschaft sind auf genügend Führungs- und Nachwuchskräfte auf höchstem Niveau angewiesen», sagt Peter Athanas.

#### Innovationsfähigkeit der Schweiz stärken

Bereits heute sind rund 40 Prozent der von der SST geförderten Studierenden in MINT-Fächern engagiert. Dies ist im landesweiten Vergleich weit überdurchschnittlich – der Gesamtanteil der MINT-Fächer an den universitären Abschlüssen liegt bei ca. 28 Prozent. «Es geht uns darum, weitere Talente in diese Richtung zu ziehen», sagt Prof. Dr. Cla Famos, Direktor der Studienstiftung.

Um den MINT-Bereich zu stärken, bietet die Studienstiftung den geförderten Studierenden ab 2016 das stark interdisziplinär ausgerichtete, ebenfalls mit der WSS-Donation finanzierte Programm «Mobilität – Infrastruktur – Innovation» an. Dieses umfasst pro Jahr drei Sommerakademien. Deren mögliche Schwerpunkte wie etwa Energiewende, Künstliche Intelligenz, Verkehrsnetze der Zukunft und Stadtentwicklung verdeutlichen die hohe gesellschaftliche Relevanz der MINT-Initiative der beiden Stiftungen.

#### Zur Schweizerischen Studienstiftung, Zürich ([www.studienstiftung.ch](http://www.studienstiftung.ch))

Die SST fördert seit 1991 leistungsstarke, breit interessierte Studierende an Hoch- und Fachhochschulen, deren Persönlichkeit, Kreativität und intellektuelle Fähigkeiten besondere Leistungen in Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik erwarten lassen:

- Hoch selektives Auswahlverfahren – pro Jahr werden von über 1500 bereits vorselektionierten Kandidierenden nur 6 bis 7 Prozent aufgenommen; permanente Leistungsüberprüfung auch während des Studiums.
- Stipendien für hochbegabte Studierende aus finanzschwachen Familien.
- Die Universitäten und Fachhochschulen der Schweiz stehen in einer institutionellen Partnerschaft mit der Studienstiftung (als Ergänzung und Bereicherung ihrer eigenen Exzellenzförderung).

- Kennzahlen 2014: 660 Geförderte, davon
  - 332 Frauen und 328 Männer
  - 177 Doktorierende
  - 135 an Hochschulen in der Romandie und im Tessin
  - 63 an Hochschulen im Ausland
- Starkes ehrenamtliches Engagement von Expertinnen und Experten aus Hochschulen und Wirtschaft
- Steht unter der Stiftungsaufsicht des Eidgenössischen Departements des Innern

**Zur Werner Siemens-Stiftung, Zug ([www.wernersiemens-stiftung.ch](http://www.wernersiemens-stiftung.ch))**

- Gemischte Stiftung nach schweizerischem Recht (ist nicht mit dem Siemens-Konzern verbunden).
- Konzentriert sich auf die Gebiete Erziehung und Ausbildung vor allem im technisch-wissenschaftlichen Bereich.
- Steht unter der Stiftungsaufsicht des Eidgenössischen Departements des Innern. ■

Stellenausschreibungen - Postes à pourvoir

**ETH** zürich

## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Computational Modeling of Nanoscale Devices

The Department of Information Technology and Electrical Engineering ([www.ee.ethz.ch](http://www.ee.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position at the full or assistant professor level.

The successful candidate should have an outstanding track record of accomplishments both in research and teaching within this field, with the potential to establish an exceptional research program. We are specifically, but not only, looking for applicants with a strong background in one of these areas: (i) development of multi-scale device simulation approaches ranging from the classical down to the ab-initio level, (ii) search for new device functionalities through modeling, (iii) theoretical investigation of devices such as logic or memory functions for more (than) Moore applications, energy harvesting and storage technologies (batteries and supercapacitors), or advanced memory technologies. The candidate is expected to teach electrical engineering and specific courses on computational modeling on basic level. Furthermore, the new professor will be expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

An assistant professorship promotes the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for an additional three-year period and promotion to a permanent position.

**Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)**

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, and a statement of future research and teaching interests. The letter of application should be addressed **to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella. The closing date for applications is 31 December 2015.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.



## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Experimental Geochemistry/Mineral Physics

The Department of Earth Sciences ([www.erdw.ethz.ch](http://www.erdw.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position at the full, associate or assistant professor level.

The professorship offers long-term funding to establish new laboratories and a dynamic research team, at the core of an innovative research program directed at the fundamental understanding of the properties and behavior of Earth materials from the atomic to the global scale. The program includes experiments at elevated temperatures and pressures and may be complemented by in-situ observations of natural and experimental materials (e.g., synchrotron and other microbeam methods) and/or theoretical modelling of physical chemistry. Potential fields of research include the physical properties of crystalline substances, the transport properties and physical chemistry of melts and fluids, the kinetics of phase transitions or the characterization of isotopic fractionations operating from the interior to the surface of planets.

The successful candidate is an experimental geochemist or mineral physicist, who will combine experimentation at high pressures and temperatures with complementary theoretical investigations. He or she is a leading scientist exploring the atomic-scale structure and the physical and chemical properties of solids, melts or fluids, with the aim of understanding the internal dynamics of the Earth and other planets. The new professor and her/his research group will be expected to contribute to introductory and advanced courses on crystallography, mineralogy and the physical chemistry of materials at the Earth's surface and interior as well as to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

An assistant professorship promotes the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for an additional three-year period and promotion to a permanent position.

Details regarding the application procedure and required documents can be found at [www.erdw.ethz.ch/en/department/jobs/professorships](http://www.erdw.ethz.ch/en/department/jobs/professorships). Please submit your application addressed to the **President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)**. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.

## Assistant Professorships (Tenure Track) in Computer Science

The Department of Computer Science ([www.inf.ethz.ch](http://www.inf.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for Assistant Professorships (Tenure Track) with a focus on the following broad areas:

- **Programming Languages and Software Engineering:** Language design and implementation, testing and debugging, compilers, domain-specific languages, dynamic languages
- **Theory:** Algorithms, complexity, logic and semantics
- **Cyber-physical Systems:** Smart environments, robotics, virtual/augmented reality, internet of things
- **Data Science:** Machine learning, artificial intelligence, data management, database systems, data privacy

Applications of candidates with exceptional research accomplishments will also be considered for a tenured associate or full professorship. Please only apply for one of the above four areas as all applications will be jointly reviewed.

Applicants should be strongly rooted in Computer Science, have internationally recognised expertise in their field and pursue research at the forefront of Computer Science. Successful candidates should establish and lead a strong research programme. Collaboration in research and teaching is expected, both within the department and with other groups of ETH Zurich and related institutions. The new professor will be expected to supervise doctoral students as well as to teach undergraduate level courses (English or German) and graduate level courses (English).

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for an additional three-year period and promotion to a permanent position.

**Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)**

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications (with the three most important ones marked), and a statement of future research and teaching interests as well as the names of at least three referees. The letter of application should be addressed **to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella. The closing date for applications is 15 December 2015.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.

**Herausgeber und Verlag/Editeur:** Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden  
 Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université  
 Associazione Svizzera dei Docenti Universitari  
 Generalsekretariat: Prof. Dr. Gernot Kostorz  
 Buchhalden 5, CH-8127 Forch  
 Tel.: 044 980 09 49 oder/ou 044 633 33 99 (ETHZ)  
 Fax: 044 633 11 05  
 E-mail: [vsh-sekretariat@ethz.ch](mailto:vsh-sekretariat@ethz.ch)  
 Homepage: [www.hsl.ethz.ch](http://www.hsl.ethz.ch)  
 PC-Konto / ccp 80-47274-7

*Nachdruck mit Quellenangabe gestattet*

**Redaktion/Rédaction:** Prof. Dr. Wolfgang Lienemann, Manuelstrasse 116, 3006 Bern  
 E-Mail: [wolfgang.lienemann@theol.unibe.ch](mailto:wolfgang.lienemann@theol.unibe.ch)

**Layout:** Grafikbüro ETH, Rämistrasse 101, HG E 39, 8092 Zürich, E-Mail: [grafik@ethz.ch](mailto:grafik@ethz.ch)

**Druck/Imprimerie:** Druckzentrum ETH Zürich, 8092 Zürich

**Anzeigen/Annonces:** Generalsekretariat  
 Preise: Stellenanzeigen/Postes à pourvoir: CHF 250 (1/2 Seite/page), CHF 500 (1 Seite/page),  
 andere Annoncen/autres annonces: CHF 500/1000

**Mitgliederbetreuung, Adressen/  
 Service membres, adresses:** Generalsekretariat

Das Bulletin erscheint drei- bis viermal im Jahr und wird gratis an die Mitglieder versandt.  
 Abonnements (CHF 65 pro Jahr inkl. Versand Schweiz) können beim Verlag bestellt werden.  
 Le Bulletin apparait trois à quatre fois par an et est distribué gratuitement aux membres.  
 Des abonnements sont disponibles auprès de l'éditeur (CHF 65 par an, frais de port compris en Suisse).

**Vorstand/Comité directeur am 1. November / au 1<sup>er</sup> novembre 2015**

**Präsident/Président:** Prof. Dr. sc. nat. Christian Bochet, Université de Fribourg, Département de Chimie,  
 Chemin du musée 9, 1700 Fribourg, Tel.: 026 300 8758, E-Mail: [christian.bochet@unifr.ch](mailto:christian.bochet@unifr.ch)

**Vorstandsmitglieder/Membres du comité:** Prof. Dr. Nikolaus Beck, Università della Svizzera italiana, Institute of Management,  
 Via G Buffi 13, 6900 Lugano, Tel.: 058 666 44 68, E-Mail: [nikolaus.beck@usi.ch](mailto:nikolaus.beck@usi.ch)

Prof. Dr. Bernadette Charlier, Université de Fribourg, Centre de Didactique Universitaire,  
 Bd de Pérolles 90, 1700 Fribourg, Tel.: 026 300 75 50, E-Mail: [bernadette.charlier@unifr.ch](mailto:bernadette.charlier@unifr.ch)

Prof. Dr. iur. Robert Danon, Centre de droit public, Quartier UNIL-Dorigny,  
 Bâtiment Internef, 1015 Lausanne, E-Mail: [robert.danon@unil.ch](mailto:robert.danon@unil.ch)

Prof. (em.) Dr. phil. Hans Eppenberger, Wiesenweg 5, 5436 Würenlos,  
 Tel.: 056 424 3256, E-Mail: [hans.eppenberger@cell.biol.ethz.ch](mailto:hans.eppenberger@cell.biol.ethz.ch)

Prof. Dr. Norbert Lange, Université de Genève, Université de Lausanne, Ecole de Pharmacie, Sciences II,  
 Quai Ernest Ansermet 30, 1211 Genève 4, Tél.: 022 379 33 35, E-Mail: [norbert.lange@unige.ch](mailto:norbert.lange@unige.ch)

Prof. Dr. (Ph.D.) Stephan Morgenthaler, Ecole Polytechnique de Lausanne (EPFL),  
 Fac. Sciences de base (SB), Inst. de mathématiques (IMA), MAB 1473 (Bâtiment MA),  
 Station 8, 1015 Lausanne, Tél.: 021 6934232, E-mail: [stephan.morgenthaler@epfl.ch](mailto:stephan.morgenthaler@epfl.ch)

Prof. Dr. med. Dr. phil. Hubert Steinke, Universität Bern, Institut für Medizingeschichte,  
 Bühlstrasse 26, 3012 Bern, Tel.: 031 631 84 29, E-Mail: [hubert.steinke@img.unibe.ch](mailto:hubert.steinke@img.unibe.ch)

Prof. Dr. iur. utr. Brigitte Tag, Universität Zürich, Rechtswissenschaftliches Institut,  
 Freiestrasse 15, 8032 Zürich, Tel.: 044 634 39 39, E-Mail: [Lst.tag@rwi.uzh.ch](mailto:Lst.tag@rwi.uzh.ch)

*Herausgegeben mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)  
 Publié avec le soutien de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH)*





## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Process/Chemical Engineering

The Department of Mechanical and Process Engineering ([www.mavt.ethz.ch](http://www.mavt.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position at the full, associate or assistant professor level. Applicants should demonstrate an excellent international record of research accomplishments in engineering and/or natural sciences, including transport phenomena. They should have a strong motivation and undisputable commitment to undergraduate and graduate student education. The successful candidate is expected to establish an ambitious, world-class program in a research-intensive, cross-disciplinary environment at the Institute of Process Engineering where state-of-the-art research in characterization, analysis, and synthesis is ongoing. Excellent research and teaching lab facilities are being established across ETH Zurich (including the initiative with IBM Zurich Research Laboratories). Furthermore, the Swiss research and industrial landscape offers extraordinary opportunities, particularly in pharma, food, biotech, and energy.

Candidates should hold a PhD in process engineering, chemical engineering, or a related field. The new professor will be expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

An assistant professorship promotes the careers of younger scientists. The initial appointment is for four years with the possibility of renewal for an additional three-year period and promotion to a permanent position.

Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, and a statement of future research and teaching interests. The letter of application should be addressed **to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella. The closing date for applications is 15 December 2015.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.



## Professor of Organic Chemistry

The Department of Chemistry and Applied Biosciences ([www.chab.ethz.ch](http://www.chab.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned professorship.

The new professor has an established, internationally recognized research program on the synthesis, characterization, understanding and application of functional organic molecules and materials. He or she will be expected to teach undergraduate level courses (German or English) and graduate level courses (English).

Please apply online at [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, and a statement of future research and teaching interests. The letter of application should be addressed **to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Lino Guzzella. The closing date for applications is 30 November 2015.** ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer and is further responsive to the needs of dual career couples. We specifically encourage women to apply.

***Die Stimme  
der Hochschuldozierenden***



***La voix  
des enseignant-e-s d'université***