

## Migration in an interconnected world: Humanitarian challenges

### 7. Europäische Regionalkonferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften

20. – 24. Mai 2007, Istanbul

---

Migration gehört zum täglichen Weltgeschehen. Im Jahr 2005 lag die Zahl der internationalen Migranten bei fast 200 Millionen, davon 9,2 Millionen Flüchtlinge.<sup>1</sup> Die weltweite Verteilung der Migrationsbevölkerung zeigt, dass Migration ein globales Phänomen ist. In Europa leben über 56 Millionen migrierte Menschen, was etwa 7,7 Prozent der Wohnbevölkerung entspricht. Traditionelle Auswanderungsländer wie etwa Italien, Spanien und Portugal haben sich längst zu Einwanderungsländern gewandelt und kämpfen u.a. stark mit Problemen der irregulären Migration. Heute sind auch Staaten mit Migration konfrontiert, die im öffentlichen Bewusstsein wenig mit dieser Thematik in Zusammenhang gebracht wurden. So befinden sich alleine in der Russischen Föderation 13,3 Millionen Migranten, was einem Anteil von 7,6 Prozent der weltweiten Migrationsbevölkerung entspricht.

Migration findet jedoch nicht nur grenzüberschreitend statt. Weltweit sind 20 Millionen Menschen, also fast doppelt so viele wie Flüchtlinge, als sogenannte ‚Internally Displaced Persons (IDP’s) Opfer interner Vertreibung, in Europa sind es 2,8 Millionen im Vergleich zu 1,3 Millionen Flüchtlingen.

Die Ursachen der Migration sind vielfältig. Ökonomische Gründe wie Armut, Arbeits- und Perspektivlosigkeit vermischen sich teilweise mit sozialen und politischen Ursachen wie Repression und Verletzung der Menschenrechte, allgemeine gesellschaftliche und politische Instabilität, kriegerische Auseinandersetzungen sowie Verfolgung und Vertreibung ganzer sozialer und ethnischer Gruppen, Umweltkatastrophen sowie Menschenhandel und -schmuggel. Heute haben Menschen meist mehrere Gründe, ihre Heimat zu verlassen, und diese sind oft eng miteinander verbunden. Migration ist die Folge eines strukturellen Gefälles zwischen Weltregionen, in welchen politische Macht und soziale Stabilität, ökonomisches Wohlergehen und gesellschaftlicher Friede ungleich verteilt sind. Menschen zieht es dorthin, wo sie bessere Perspektiven haben oder zu finden glauben. Sie lassen sich letztlich auch nicht durch immer schärfere Einwanderungsgesetze und Grenzhürden von ihrem Vorhaben abhalten. Als Folge ist eine Abdrängung in die irreguläre Migration festzustellen. Jährlich überqueren 1,5 bis 4 Millionen irreguläre Migranten internationale Grenzen. Gemäss Schätzungen gelangen davon jedes Jahr ca. 500' 000 nach Europa. Sie sind aufgrund ihrer erhöhten Verletzlichkeit leicht auszubeuten.

Nicht alleine die Situation in den Herkunftsländern gibt den Ausschlag für Migrationsbewegungen. Auch die Nachfrage der Arbeitsmärkte in den Zielländern nach einerseits hochqualifizierten ausländischen Arbeitskräften (den sogenannten high skilled migrants) und andererseits nach billigen unqualifizierten Personen (den sogenannten unskilled oder low skilled migrants) seitens des informellen Arbeitsmarktes oder der sogenannten Schattenwirtschaft ist ein Auslöser.

Migranten sind somit auch für die wirtschaftliche Entwicklung unverzichtbar. Mittlerweile werden die Geldrücküberweisungen, die sogenannten *Remittances*, von Migranten in ihre Herkunftsländer als Potenzial für die Entwicklung erkannt. Gemäss Weltbank betragen 2004 alleine die offiziellen Rücküberweisungen etwa 150 Milliarden Dollar. Dies übertrifft die offiziell geleistete Entwicklungshilfe um beinahe das Dreifache.

---

<sup>1</sup> Sämtliche Zahlen dieses Referats sind dem Report der Global Commission on International Migration: Migration in an interconnected world: New directions for action, New York, 2005 entnommen: [www.gcim.org](http://www.gcim.org) .

Soviel zu einigen Kennzahlen, wie sie die heutige Migration charakterisieren.

In meinen anschliessenden Ausführungen werde ich den Rahmen unseres komplexen Themas knapp abstecken, hingegen nicht vertieft auf die vielfältigen Facetten und die damit verbundenen ebenso vielfältigen Herausforderungen eingehen. Dies überlasse ich meinen Nachrednern sowie der Arbeitsgruppe am Nachmittag.

Folgende Aspekte möchte ich ansprechen:

1. Migration als Thema auf der politischen Agenda der internationalen Staatengemeinschaft
2. Migration als humanitäre Herausforderung für die europäische Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung: Standortbestimmung und Ausblick

### **1. Migration als Thema auf der politischen Agenda der internationalen Staatengemeinschaft**

Unter dem steigenden Druck der Migration auf die Staaten ist die Einsicht über die Dringlichkeit einer konstruktiven Debatte auf internationaler Ebene gewachsen. Vermehrt wurde der Ruf laut nach einer kohärenten und global abgestimmten Gestaltung der Politik. Um Migration künftig besser zu gestalten, benötige es die enge internationale Kooperation sämtlicher Akteure wie der Staaten, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, vertreten durch Nichtregierungsorganisationen sowie der Migrantendiasporas. Die UNO beauftragte die breit zusammengesetzte *Global Commission on International Migration*, eine entsprechende Analyse der globalen Migrationssituation sowie Empfehlungen für neue Handlungsperspektiven zu erarbeiten. Daraus entstand 2005 ein komprimierter Bericht, welcher die Grundlage für den im September 2006 in New York durchgeführten *High Level Dialogue* zu ‚Migration‘ bildete.

Ich möchte die wichtigsten Themenfelder kurz anschneiden, für welche Handlungsprinzipien und Empfehlungen formuliert wurden. Ich kommentiere diese jeweils aus einer europäischen Rotkreuzperspektive.

#### Arbeitswelt und Migration

Ziel muss es sein, in den Herkunftsländern Existenzbedingungen zu schaffen, welche Menschen nicht mehr dazu zwingen, aus ökonomischer Not auszuwandern. Arbeitsmigration auf freiwilliger Basis ist jedoch mit einer verbesserten zwischenstaatlichen und internationalen Kooperation zu begegnen. Sowohl Staaten als auch der Wirtschaftssektor sollten die Einführung sorgfältig konzipierter temporärer Migrationsprogramme reflektieren, welche den wirtschaftlichen Bedürfnissen sowohl der Herkunfts- als auch der Zielländer entsprechen.

Aus der Perspektive der europäischen Rotkreuzbewegung ist dabei vor allem der Sozialverträglichkeit und der Wahrung bzw. dem Schutz der Menschenwürde und –rechte von Migranten Rechnung zu tragen. Die europäischen Rotkreuzgesellschaften schliessen sich daher auch dem Aufruf des Europäischen Parlaments an die Mitgliedstaaten an, die internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten und ihrer Familien (1990) zu ratifizieren.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. das European Commission Green Paper on an EU approach to managing economic migration: Opinion of the national Red Cross Societies of the EU Member States and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 13.4.2005 in Brüssel).

## **Migration und Entwicklung: Ausschöpfung des Potenzials der Mobilität vom Menschen**

Die Rolle von Migranten bei der Förderung von Entwicklung und Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern sowie ihr Beitrag, den sie zum Wohlstand der Aufnahmeländer leisten, ist anzuerkennen und zu stärken. Die Rotkreuzbewegung hat hier als Bindeglied zwischen Staaten und Migrationsbevölkerung zu wirken. Sie soll Migrantendiasporas in ihren Integrations-, aber auch Reintegrationsbemühungen in den Herkunftsländern mit konkreten Programmen unterstützen.

### **Herausforderungen durch irreguläre Migration**

Mit vereinten Kräften aller Akteure ist irregulärer Migration entgegenzuwirken, indem vor allem deren Ursachen, aber auch deren Begleiterscheinungen wie Menschenhandel und -handel in verstärkter Kooperation unterbunden werden. Trotz dieser Anstrengungen sind die Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte auch irregulärer Migranten gemäss internationalem Völkerrecht einzuhalten. Flüchtlingen muss der Zugang zum Asylverfahren garantiert werden.

Aus der Rotkreuzperspektive sind diese Handlungsprinzipien zu begrüßen. Die Rotkreuzbewegung setzt sich insbesondere für den Schutz der Verletzlichsten unter den irregulären Migranten, für Frauen, Jugendliche und Kinder, ein. Sowohl bei Reintegrationsprogrammen und -hilfen im Herkunftsland als auch bei Regularisierungsprogrammen in den Aufnahmeländern sind sie im speziellen zu berücksichtigen.

### **Migranten in der Gesellschaft: Vielfalt und Kohäsion**

Migranten sind in die Aufnahmegesellschaften zu integrieren. Dieser Prozess soll von nationalen und lokalen Behörden, Arbeitgebern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft aktiv unterstützt werden. Die Rotkreuzbewegung setzt sich für die Integration von Migranten ein. Diese soll der soziokulturellen Diversität Rechnung tragen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern, Chancengleichheit gewähren und die Ausgrenzung und Diskriminierung von Migranten verhindern. Die Rotkreuzbewegung versteht Vielfalt zudem als Chance. In diversen Deklarationen spricht sie sich für die Anerkennung und Förderung von Vielfalt innerhalb der eigenen Organisation aus und setzt diese, u.a. durch den aktiven Einbezug von Migranten, um.

### **Schutz der Rechte von Migranten**

Um die Rechte von Migranten besser zu schützen, sind die entsprechenden Menschenrechtsvereinbarungen effektiver umzusetzen. Aufgrund dieser Verpflichtungen sind Staaten und andere Akteure aufgerufen, mit Migration konsequenter und in kohärenter Zusammenarbeit umzugehen. Auch dieses Handlungsprinzip entspricht den Zielen des Rotkreuz- und Rothalbmondengagements, bildet doch der Schutz der Rechte von Migranten einen speziellen Themenfokus der Arbeitsgruppe ‚On migration‘ heute Nachmittag.

Sowohl die Empfehlungen der Global Commission on International Migration als auch der darauf basierende High Level Dialogue der UNO haben zweierlei bewirkt.

1. Erstmals wurde Migration nicht nur als Problem, sondern auch als Chance gewertet.
2. Bericht und Dialog bewirkten auf regionaler Ebene die Schaffung neuer Gesprächsforen zwischen Regierungsbehörden, NGO und Migrantendiasporas. Als Follow-up wird im Juli dieses Jahres im Rahmen des neu ins Leben gerufenen Global Forum on Migration and Development in Brüssel der Dialog fortgesetzt.

Ich begrüße es sehr, dass sich unsere Föderation entschlossen hat, einen Special Envoy on Migration and Displacement einzusetzen, der sich mit dem Forum in Verbindung setzt und die Anliegen des Roten Kreuzes in dieser Debatte vertritt.

## **2. Migration als humanitäre Herausforderung für die europäische Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften: Standortbestimmung und Ausblick**

Fünf Jahre nach unserer letzten Konferenz 2002 in Berlin, an der wir uns auf die sogenannte Berlin Charter und den entsprechenden Plan of Action on Migration geeinigt haben, sind weder die humanitären Herausforderungen noch unsere Bemühungen kleiner geworden. Die Aktivitäten für vulnerable Migrantengruppen in den Europäischen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften zeugen von einer wachsenden Sensibilität für das Thema Migration. Die Umsetzung der Charter wurde an die Hand genommen, was erfreulich ist. Die Umfrageergebnisse der Föderation zeigen aber auch, dass nicht in sämtlichen Aktionsfeldern gleich viel investiert wird. Wir haben noch zu tun und es ist wichtig, dass die Föderation auch künftig für die wachsenden humanitären Herausforderungen angepasste Ressourcen zur Verfügung stellt.

Auf die globalen, strukturell bedingten Ursachen und Auswirkungen von Migration können wir nur beschränkt Einfluss nehmen. Wir können und sollen uns aber im Dialog mit den Staaten, internationalen Organisationen und der Wirtschaft für bessere Rahmenbedingungen einsetzen. Die europäischen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften können gegenüber europäischen Regierungen klar Stellung nehmen, im Sinne der Advocacy für die most vulnerable unter der Migrationsbevölkerung. Sie sind aufgefordert, sich zu äussern, wenn Menschenwürde und -rechte verletzt werden. Dies gelingt noch effektiver, wenn sie sich zusammenschliessen, wie beispielsweise in der sogenannten PERCO, der Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants, die in den letzten Jahren gute Arbeit geleistet hat. Mit unseren Aktivitäten setzen wir hauptsächlich bei der direkten Hilfe für die Betroffenen selbst an, sei es beim Schutz ihrer Würde und Rechte, mit konkreten Dienstleistungen und Betreuung oder mit der Unterstützung bei der Erarbeitung längerfristiger Perspektiven.

Wir haben uns dazu verpflichtet, mit unserem humanitären Engagement auf die Verletzlichkeit und Bedürfnisse von Menschen in Not zu reagieren, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, der Herkunft, dem Geschlecht oder der religiösen Überzeugung. Als humanitäre NGO sind wir gefordert, uns für diejenigen Gruppen einzusetzen, die über keine Unterstützung verfügen, die aus dem Netz staatlicher Sozialhilfe fallen und dennoch Betreuung brauchen, um menschenwürdig zu überleben. Vermehrt handelt es sich um Menschen, die – ich zitiere aus der von uns verabschiedeten Berlin Charter – „im Schatten der Illegalität leben.“

Erlauben sie mir, dies am Beispiel von Hilfsangeboten des Schweizerischen Roten Kreuzes, dem ich als Präsident vorstehe, kurz zu verdeutlichen.

Das Schweizerische Rote Kreuz bietet Menschen ohne geregelten Aufenthalt, die in der Schweiz keine Perspektiven haben, unmittelbare materielle Überlebenshilfe sowie Rückkehr- und Perspektivenberatung an und unterstützt sie mit konkreter Rückkehrhilfe. In diesem Bereich streben wir auch die vernetzte Zusammenarbeit mit der internationalen SRK-Arbeit und mit Rotkreuzgesellschaften in den Herkunftsländern von Migranten an, gilt es doch Rückkehrende vor Ort zu empfangen und bei ihrer Reintegration zu begleiten.

Sogenannte *irregular migrants* haben einen erschwerten Zugang zum Gesundheitswesen. Das SRK hat aus diesem Grund soeben ein niederschwelliges Angebot für Gesundheitsversorgung und -beratung eröffnet, mit dem es auf das durch unsere Bundesverfassung geschützte Recht dieser Menschen auf Versorgung in Notlagen antwortet. Wir füllen hier eine Lücke, die nicht durch staatliche Hilfe abgedeckt wird.

Im Weiteren sind wir dabei, unsere Rückkehr- und Perspektivenberatung auf Menschen, die in Haft sind, auszudehnen. Sie sind oft besonders hoffnungslos und von jeglicher Hilfe abgeschnitten.

Dies sind nur einige Beispiele zur Veranschaulichung der humanitären Praxis, die sich aufgrund veränderter rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen der Migration immer wieder neuen Herausforderungen zu stellen hat. Die Delegiertenversammlung (*Council of Delegates*) hat 1991 in Budapest wichtige und nach wie vor aktuelle Resolutionen verabschiedet. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat bereits damals festgestellt, dass immer mehr Menschen vor ökonomischer und sozialer Not sowie politischer Repression fliehen, ohne zugleich die für die heutige Migrationsrealität zu eng definierten internationalen Kriterien des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention zu erfüllen. Die Resolutionen bekennen sich ebenfalls dazu, dass auch diese Menschen die humanitäre Unterstützung der Rotkreuzbewegung benötigen, sofern sie in ihrer Würde, Gesundheit und an ihrem Leben gefährdet sind.

Erlauben Sie mir, Ihnen abschliessend noch einige Wünsche an unsere Konferenz mit auf den Weg zu geben:

*Ich wünsche uns,*

dass die Konferenz unser Bewusstsein stärkt über die wichtige, aber auch sensible Rolle, welche die internationale Föderation und die europäischen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften mit ihrem weiter zu intensivierenden humanitären Engagement in Migrations- und Integrationsfragen spielen. Insbesondere die Rolle, sich als NGO immer wieder zwischen den Interessenfronten zu bewegen, zwischen den Trägern staatlicher Politik einerseits und den von dieser Politik betroffenen Migrant\*innen andererseits, fordert von uns einen feinen Sinn für den Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Neutralität und Advocacy. Diese Funktion verlangt ebenfalls eine hohe Kommunikationskompetenz.

*Ich wünsche uns,*

dass wir in unseren künftigen Bestrebungen noch mehr darauf achten, wo und wie wir gegenseitig voneinander lernen können. Hierzu benötigen wir die Bereitschaft aller, unser Wissen und unsere Erfahrungen im Bereich Migration einander gegenseitig zur Verfügung zu stellen. Ich möchte auf die hoffnungsvolle Initiative des Schweizerischen und Österreichischen Roten Kreuzes zur Schaffung eines zentralen Referenzzentrums für Migration hinweisen, welches in enger Kooperation mit den Regionen der Rotkreuzbewegung genau diesem Zweck dienen würde.

*Ich wünsche,*

dass wir uns einig werden, das Thema Migration künftig als gemeinsame humanitäre Herausforderung zu verstehen, die wir in aktiver Zusammenarbeit zwischen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften in den Herkunftsländern von Migrant\*innen und den Gesellschaften in den Empfängerstaaten bewältigen wollen.

Und last but not least wünsche ich uns, dass wir einen von allen geteilten outcome mit Blick auf die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz, die diesen Herbst in Genf stattfindet, erreichen.