

Das globale Wanderungsgeschehen

Aktuelle Trends und Herausforderungen

Steffen ANGENENDT
Stiftung Wissenschaft und Politik

Grenzüberschreitende Wanderungen sind ein wichtiges Thema internationaler Politik. Die Wanderungsbewegungen nehmen zu und werden komplexer und ihre Chancen und Risiken werden deutlicher wahrgenommen. Viele Menschen erwarten, dass ihre Regierungen stärker mit anderen Staaten kooperieren, um die Herausforderungen bewältigen zu können.¹

So verhandeln einige europäische Staaten inzwischen wieder mit potenziellen Herkunftsländern über die Zuwanderung dringend benötigter Fachkräfte, zum Beispiel medizinisches Personal. In Ländern mit einer besonders nachteiligen demografischen Entwicklung schließen die Regierungen Migrationsabkommen, die auch demografische Zielsetzungen verfolgen und der Alterung der Bevölkerung entgegenwirken sollen. In vielen Industriestaaten gibt es zudem eine Debatte um die Integration von Zuwanderern, und die Regierungen organisieren einen Austausch darüber, wie die Integration verbessert werden kann. In den Herkunftsländer wiederum hoffen manche, die in ihrem Land keine wirtschaftliche Zukunft sehen, dass ihre Regierungen über Migrationsprogramme verhandeln und zumindest einige von ihnen befristet in den reicheren Staaten arbeiten dürfen.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sehen viele Regierungen auch einen direkten Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit und versuchen, die Risiken einer offenen Gesellschaft durch engere internationale Zusammenarbeit zu bewältigen. Auch die Reduzierung illegaler Zuwanderung ist ein international wichtiges Thema, weil diese die Legitimität der staatlichen Migrationspolitik untergräbt, zahlreiche Probleme für die Aufnahmegesellschaft schafft und für die Zuwanderer oft mit größten Gefahren verbunden ist.

¹ Vgl. zum Überblick: Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. 2005 <<http://www.gcim.org/en/finalreport.html>>.

Insgesamt hat der Wunsch nach zwischenstaatlicher und internationaler Information, Abstimmung und Koordinierung zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern von Migration zugenommen. Migrationspolitik wird schon längst nicht mehr nur als innenpolitisches Thema wahrgenommen; außenpolitische Aspekte und Akteure werden immer wichtiger.

Das internationale Wanderungsgeschehen

Das internationale Wanderungsgeschehen ist äußerst vielfältig. Umfang und Entwicklung lassen sich nur grob schätzen, weil die Datenlage schlecht ist. Selbst in Staaten mit gut ausgebautem Statistikwesen ist die Qualität der migrationsbezogenen Daten oft unzureichend. Viele Regierungen von Industriestaaten wissen nicht, wie viele Menschen zu- und abwandern und im Land leben. In der Regel fehlen auch Daten über die soziale Integration der Zugewanderten, vor allem Längsschnittdaten, die Integrationserfolge und -defizite über einen längeren Zeitraum aufzeigen könnten.

Es ist daher nicht erstaunlich, dass die Wissenslücken über regionale und globale Migrationstrends noch größer sind. Die Schwächen der nationalen Statistiken summieren sich, hinzu kommen unterschiedliche Definitionen und Erhebungsweisen. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wanderungsformen, vor allem die wegen des völkerrechtlichen Schutzes von Flüchtlingen oft lebenswichtige Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen, fällt Regierungen und internationalen Organisationen wegen der zunehmenden Vermischung der Wanderungsformen immer schwerer.² Auch die alt-hergebrachten, die Politik oft strukturierenden Unterscheidungen zwischen befristeter, dauerhafter und wiederholter Zuwanderung sowie zwischen legaler und illegaler Zuwanderung werden schwieriger. Aussagen über die Entwicklung des globalen Wanderungsgeschehens müssen daher grundsätzlich mit Vorsicht interpretiert werden.

² Vgl. u.a. UNHCR: Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. Bonn 2000, S. 309–322.

Die wichtigsten Entwicklungstrends

Nach Schätzungen der International Organization for Migration (IOM) und des UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) leben derzeit etwa 175 bis 200 Millionen Menschen befristet oder dauerhaft in anderen Ländern.³ Dies entspricht einem – erstaunlich geringen – Anteil von 2,5 bis 3 Prozent an der Weltbevölkerung. Dies bestätigt die Erkenntnis der Migrationsforschung, dass Menschen oft selbst bei schlechten oder katastrophalen Lebensbedingungen in ihrem Heimatland bleiben und dass grundsätzlich ein starker Anreiz oder Druck nötig ist, um sie zur Migration oder Flucht zu bewegen. Zum anderen gehören Migranten und Flüchtlinge in ihrem Herkunftsland in der Regel nicht zu den Ärmsten und Ungebildeten. Meist sind es aktive, sich nicht ihrem vermeintlichen Schicksal ergebende Menschen. Sie können überdies die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen oder verfügen über familiäre oder ethnische Verbindungen ins Zielland.

Im Rückblick zeigt sich, dass sich die Zahl der internationalen Migranten in den vergangenen 30 Jahren verdoppelt hat und dass diese Zunahme vor allem in den entwickelten Staaten stattfand. In den Entwicklungsländern hingegen nahm die Zahl der Migranten ab. Nach Angaben von UNFPA leben derzeit etwa 60 Prozent der Migranten in den entwickelten Weltregionen und 40 Prozent in weniger entwickelten Regionen. Die meisten Migranten leben in Europa (56 Millionen), Asien (50 Millionen) und Nordamerika (40 Millionen). Die USA ist das Land mit der größten Zahl an Zuwanderern (nach Schätzung des UN-Bevölkerungsfonds fast 35 Millionen), gefolgt von Russland mit 13,3 Millionen und Deutschland mit 7,3 Millionen Zuwanderern. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man den Anteil von Zuwanderern an der jeweiligen Bevölkerung betrachtet: Hier stehen die Vereinigten Arabischen Emirate mit einem Zuwandereranteil von fast 74 Prozent an erster Stelle, gefolgt von Kuwait (57,9 Prozent) und Jordanien mit (39,6 Prozent).

Die Zahl der jährlich neu zuwandernden Migranten und Flüchtlinge beträgt vermutlich mehr als 12 Millionen Menschen, von denen 7 bis 8 Millionen in die entwickelten Industriestaaten zuwandern, ein

³ Vgl. UNFPA: *International Migration and the Millenium Development Goals*, New York 2005, S. 13–25; und IOM: *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*. Genf 2005, S. 13–22.

Drittel davon allein in die USA. Die Schwellenländer nehmen einen weiteren großen Teil der Zuwanderer auf.

Die wirtschaftlich entwickelten Weltregionen verzeichnen schon seit langem Wanderungsgewinne aus den anderen Weltgebieten. Diese haben beständig zugenommen. In den 1990er Jahren betrug im Durchschnitt 2,6 Millionen Menschen pro Jahr. Die stärkste Zunahme verzeichnete Nordamerika, von 1960 bis zum Berichtszeitraum hat sich dort der jährliche Nettozuzug verdreifacht. Auch für das laufende Jahrzehnt erwartet der UN-Bevölkerungsfonds eine weitere Zunahme. In Europa hingegen wird – nach einer dramatischen Zunahme bis in die 1990er Jahre und einer anschließenden Abschwächung – für die kommenden Jahre ein Rückgang erwartet. Die Fortzüge hingegen sind am stärksten in Asien gestiegen, gefolgt von Lateinamerika und Afrika. Der UN-Bevölkerungsfonds schätzt, dass die Wanderungssalden im laufenden Jahrzehnt annähernd gleich bleiben und dass in den nächsten 50 Jahren vor allem die wirtschaftlich am schwächsten entwickelten Staaten Wanderungsverluste verzeichnen werden.

Die Formen der Migration

Wegen der schlechten Datenlage kann auch der Anteil der verschiedenen Wanderungsformen am Wanderungsgeschehen nur geschätzt werden. Offensichtlich ist aber, dass nachziehende Familienangehörige von legal im Aufnahmeland lebenden Migranten oder Flüchtlingen auch im Berichtszeitraum den größten Teil der Wanderungsbewegungen ausgemacht haben. Selbst in den „klassischen“ Einwanderungsländern Kanada und USA, die sich nachdrücklich um eine wirtschaftlich ausgerichtete Migrationspolitik bemühten, stellten sie den größten Teil der Neuzuwanderer.

Die zweitwichtigste Wanderungsform war die Arbeitsmigration, also die Einreise zur befristeten oder dauerhaften Ausübung einer Tätigkeit. Hierzu gehörten zum Beispiel ungelernte saisonale Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, in der Produktion oder im Dienstleistungsgewerbe, aber auch qualifizierte Arbeitskräfte und hoch qualifizierte Techniker, Wissenschaftler oder Manager. In den meisten Ländern erhielten Arbeitsmigranten immer noch lediglich eine befristete Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die oft an ein bestimmtes

Arbeitsverhältnis gebunden war. Eine dauerhafte Einwanderung zu Arbeitszwecken sahen hingegen nur wenige Länder vor, beispielsweise die USA, Kanada und Australien.

Die dritte wichtige Gruppe von Zuwanderern waren Asylbewerber und Flüchtlinge. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt ihren Anteil an der weltweiten Migration auf etwa 10 Prozent und geht davon aus, dass seit 1980 insgesamt 10 Millionen Asylbewerber und Flüchtlinge in einem anderen Land Schutz gefunden haben. UNHCR war Anfang des Jahres 2006 für 8,4 Millionen Flüchtlinge und 773.000 Asylbewerber zuständig, darüber hinaus auch noch für 1,6 Millionen in ihre Heimat zurückgekehrte Flüchtlinge, 6,6 Millionen Binnenvertriebene, 2,4 Millionen Staatenlose und 960.000 andere Personen, insgesamt für 20,8 Millionen Menschen. Zur Zahl der weltweiten Flüchtlinge müssen auch noch die etwa 4 Millionen unter dem Mandat des UN-Hilfswerks für Palästinaflüchtlinge (UNWRA) stehenden Palästinaflüchtlinge gezählt werden. Anfang des Jahres 2006 lebten die meisten der insgesamt von UNHCR betreuten Menschen etwa 8,6 Millionen Menschen in Asien, 5,2 Millionen in Afrika, 3,7 Millionen in Europa und 2,5 Millionen in Lateinamerika und der Karibik.⁴

Die vierte große Gruppe der weltweiten Migranten waren illegale Zuwanderer. Die Formen der Illegalität sind vielfältig. Es lassen sich mindestens sechs Formen unterscheiden, je nachdem ob die Einreise, der Aufenthalt oder die Arbeit illegal sind.⁵ Illegale Migranten sind naturgemäß statistisch nicht erfasst, ihre Zahl kann lediglich geschätzt werden. Es ist aber zu vermuten, dass ihre Zahl im vergangenen Jahrzehnt im Vergleich zu den drei anderen genannten Wanderungsarten am stärksten gewachsen ist. Es wird geschätzt, dass ein Achtel bis ein Viertel der weltweiten Migranten und Flüchtlinge keinen legalen Aufenthaltsstatus haben. In den USA soll die irreguläre Einwanderung inzwischen rund ein Drittel der legalen Einwanderung ausmachen.⁶

⁴ Vgl. UNHCR: Refugees by Numbers. 2006 Edition, Genf, September 2006.

⁵ Vgl. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): Trends in International Migration. Paris 1999, S. 229–251; sowie die jährlichen Fortschreibungen dieses SOPEMI-Reports (zuletzt: 2006).

⁶ Vgl. zum Forschungsstand über Illegalität in Deutschland Susanne Worbs: Illegalität von Migranten in Deutschland. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2005.

Politische Herausforderungen

Die zunehmenden Zuwanderungen stellen die Regierungen aller Staaten vor erhebliche Steuerungs- und Integrationsprobleme. Für die Industriestaaten sind vier Bereiche besonders wichtig: Wirtschaft und Arbeitsmärkte, Demografie, Integration und Sicherheit.

Wirtschaft und Arbeitsmärkte

Für die meisten Industriestaaten ist die Balance zwischen einer wirtschaftlich als notwendig erachteten Öffnung für Zuwanderer und der häufig von der Bevölkerung geforderten Begrenzung der Wanderungsbewegungen das zentrale Problem: Unternehmen drängen auf eine Ausweitung der Zuwanderung, um Arbeitsmarktengpässe auszugleichen, während die Bevölkerung sich um zusätzliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sorgt. Dieses Problem erhielt in den vergangenen Jahren mit den unter anderem in der Europäischen Union (EU) und in der Welthandelsorganisation (WTO) geführten Debatten über eine Ausweitung der Personen- und Dienstleistungsfreiheit zusätzliche Brisanz.

Dabei zeichnen sich in den Industriestaaten unterschiedliche Entwicklungen ab. Während einige Länder Schwierigkeiten haben den (im übrigen in allen Industrieländern sehr wohl gesehenen) Bedarf an hoch qualifizierten Zuwanderern in eine entsprechende politische Strategie umzusetzen, sind andere Länder in dieser Hinsicht aktiv geworden und haben großzügige Zuwanderungsbedingungen für diese Menschen geschaffen. Die Konkurrenz um diese Arbeitskräfte hat deutlich zugenommen und Länder wie Deutschland, die eine eher unentschlossene oder nicht hinreichende Politik verfolgen, haben das Nachsehen.

Im Übrigen ist eine Veränderung der Debatte über Migration und Entwicklung zu beobachten. Angeregt von Rückwanderungen von in den USA erfolgreichen Indern in ihr Heimatland gibt es ein neues Interesse an den wirtschaftlichen Effekten von Wanderung und Rückwanderung. In einigen Staaten und internationalen Organisationen ist eine veränderte Einschätzung der entwicklungspolitischen Wirkung

von Migration zu beobachten, die lange Zeit vor allem negativ als Braindrain wahrgenommen wurde.⁷

Bevölkerung

Die weltweite Bevölkerungsentwicklung wird von zwei grundlegenden Trends bestimmt: der demografischen Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in den Industriestaaten und der abnehmenden, aber immer noch hohen Geburtenzahl in vielen Entwicklungsländern.

In den Industrieländern nimmt die Zahl der Geburten ab. Die langfristigen Folgen sind dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge haben bei gleicher Geburtenhäufigkeit noch weniger Neugeborene pro Jahrgang als die Vorgeneration, so dass die Geburtenzahl weiter zurückgeht. Zudem hat sich in den Industriestaaten die durchschnittliche Lebenserwartung seit Ende des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt und steigt weiter an. Beide Entwicklungen verändern die Altersstruktur der Bevölkerung in diesen Staaten grundlegend: Der Anteil jüngerer Menschen nimmt ab und der Anteil älterer Menschen zu. Modellberechnungen des UN-Bevölkerungsfonds zeigen, dass die demografische Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung durch Zuwanderung nicht verhindert werden kann, wenn diese im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll.⁸ Eine gezielte Einwanderungspolitik, die junge und gut qualifizierte Menschen in das betreffende Land kommen lässt, kann aber ein Beitrag sein, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Den meisten Industriestaaten fällt es schwer, eine demografisch ausgerichtete Migrationspolitik zu konzipieren, weil es keine Verständigung darüber gab, inwieweit diese Entwicklung durch Zuwanderer abgefedert werden sollte.

In den Entwicklungsländern hingegen fordert die demografische Entwicklung die Auswanderung. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau sinkt zwar, in den ärmsten Ländern jedoch nur langsam. Zudem ist der Anteil von Kindern und jungen Menschen dort wesentlich größer. Es wird geschätzt, dass bis 2050 die Bevölkerung im erwerbs-

⁷ Vgl. Arno Tanner: Brain Drain and Beyond: Returns and Remittances of Highly Skilled Migrants. *Global Migration Perspectives* Nr. 24., Januar 2005, http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html.

⁸ Vgl. UNPD: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>.

fähigen Alter in Entwicklungsländern um 50 Millionen Menschen pro Jahr zunehmen wird, und zwar am stärksten dort, wo sich die Wirtschaft nur langsam entwickelt. Afrika wird das größte relative Bevölkerungswachstum haben. Die Bevölkerung wird von derzeit knapp 900 Millionen (2004) auf rund 1,8 Milliarden Menschen im Jahr 2050 zunehmen. Die größte absolute Zunahme wird jedoch in Asien stattfinden, von derzeit 3,7 Milliarden auf 5,3 Milliarden Menschen. Es ist fraglich, ob in diesen Gebieten die zusätzlich benötigten Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die jüngeren Generationen werden mit dem Wissen um ihre völlig unzureichenden Chancen aufwachsen und die Auswanderung wird für viele die einzige Hoffnung sein.

Integration

In vielen Industriestaaten gibt es erhebliche Integrationsprobleme. In den vergangenen Jahren hat eine intensive Debatte über diese Defizite begonnen, weil sichtbar wurde, dass Integrationsprobleme gesellschaftlichen Sprengstoff bergen können. Aufgerüttelt haben vor allem die Jugendunruhen in den französischen Vorstädten im Herbst 2005, die ethnischen Auseinandersetzungen in einigen englischen Städten und die politisch motivierten Morde in den Niederlanden. Integrationsdefizite von Zugewanderten werden nun schärfer als noch vor einigen Jahren wahrgenommen.

Das Schulversagen jugendlicher Migranten, die hohe Arbeitslosigkeit nicht qualifizierter Zuwanderer und die im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft höhere Kriminalitätsbelastung bestimmter Zuwanderergruppen werden ebenso aufmerksam beobachtet wie der bei einigen Zuwanderern festzustellende Rückzug in ethnische und religiöse Gemeinschaften. Viele Menschen vor allem in den EU-Staaten sind überzeugt, dass die Integration von Zuwanderern generell gescheitert ist – obwohl offensichtlich ist, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten viele Zuwanderer (oft auch ohne staatliche Unterstützung) erfolgreich integriert haben.

Viele Staaten haben Schwierigkeiten, eine kohärente Integrationspolitik zu entwickeln. Vordergründig stehen oft Finanzfragen und Organisationsformen im Wege – Integration muss lokal erfolgen –, die staatliche Ebene kann lediglich Rahmenbedingungen festlegen. Tatsächlich aber geht es oft um ungelöste grundlegende Fragen: Was soll Integration bedeuten, und was soll und kann die Aufnahmegesellschaft

an Anpassung erwarten? Die meisten Industriestaaten haben begonnen, darüber einen Austausch mit anderen Ländern zu suchen. So haben beispielsweise die EU-Staaten die EU-Kommission aufgefordert, ein Netzwerk so genannter National Contact Points aufzubauen, die eine regelmäßige gegenseitige Information über Konzepte, Instrumente und „best practices“ der Integrationspolitik ermöglichen sollen.

Innere Sicherheit

Seit den Anschlägen auf die USA steht die innere Sicherheit auch in der Migrationspolitik an prominenter Stelle. Hinzu kommen Sorgen um die schnell wachsenden Kriminalitätsbereiche des Menschen-smuggels und des Menschenhandels. Zu deren Bekämpfung setzen die Regierungen einerseits auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Staaten, andererseits auf bilaterale Abkommen mit den Nachbar- und Herkunftsstaaten, die zum Austausch von Informationen, Forschungsergebnissen und Fachleuten sowie zu gemeinsamem Handeln verpflichten.

In den USA wie auch in den EU-Staaten wird verstärkt nach möglichen Zusammenhängen zwischen Terrorismus und Zuwanderung gefragt, beispielsweise, ob es Verbindungen zwischen Terroristen und radikalen muslimischen Organisationen gibt, oder ob terroristische Organisationen versuchen, Attentäter oder Unterstützer in den betreffenden Ländern zu rekrutieren. Die Regierungen der EU-Staaten haben in Reaktion auf die Anschläge Sicherheitsgesetze erlassen, welche zum Teil deutliche Verschärfungen der innerstaatlichen Personenkontrollen erlauben, und haben sich bemüht, die europäische Zusammenarbeit zu verbessern, insbesondere durch neue Strukturen und Mechanismen wie regelmäßige Konsultationen der Nachrichtendienste und durch eine gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen.

Gleichwohl gibt es vor allem in den Ländern, die bislang noch nicht zum Ziel terroristischer Angriffe wurden, deutliche Kritik an diesen Sicherheitsmaßnahmen. So beklagen Unternehmerverbände die damit verbundenen Einschränkungen des Personen- und Güterverkehrs und Menschenrechtsorganisationen kritisieren mangelnde Rücksicht auf Bürger- und Menschenrechte, etwa im Zusammenhang von Rasterfahndungen.

Regionale Kooperation

Vor diesem Hintergrund haben die Bemühungen um regionale Zusammenarbeit zugenommen, nicht nur im institutionalisierten Rahmen der Europäischen Union (EU)⁹, sondern auch im Rahmen von regionalen Konsultationen. Diese unterscheiden sich von der bisher üblichen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in dreifacher Hinsicht: die Diskussionen sind informell, die Beschlüsse haben keine bindende Wirkung und der Verwaltungsaufwand ist relativ gering. Ausgangspunkt ist immer die Überlegung, dass Staaten der gleichen Region auch ähnliche Interessen und Sorgen in Bezug auf Migration und Integration haben und dass es für alle vorteilhaft sei, einen möglichst offenen Dialog zu führen.

So sind beispielsweise die Konsultationen zwischen Europa, den USA, Kanada und Australien im Rahmen der Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC) weiter entwickelt worden. Die USA, Kanada und Zentralamerika beraten sich im Puebla-Prozess, die asiatischen Staaten im Manila-Prozess, die Staaten des südlichen Afrika im MIDSA-Prozess und die europäischen Staaten im Budapest-Prozess. Die Foren werden in der Regel durch internationale Organisationen, vor allem durch UNHCR, IOM und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) unterstützt.

Diese Organisationen profitieren ihrerseits von den Foren. Sie erhalten Informationen über die Strategien der betreffenden Staaten, kommen in Kontakt zu den Entscheidungsträgern und erfahren eine Rückmeldung zu ihren eigenen Aktivitäten. Allerdings gibt es an dieser Form der Zusammenarbeit auch Kritik: Bemängelt wurde beispielsweise, dass die Konsultationsprozesse häufig ausschließlich auf die Region fixiert seien und globale Aspekte oder relevante Akteure wie

⁹ Vgl. hierzu ausführlich Steffen Angenendt: Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union – Eine Bestandsaufnahme im Kontext unvollendeter Erweiterung. In: Martin Koopmann und Stephan Martens (Hrsg.): Europa, quo vadis? Ein deutsch-französischer Ausblick auf die Zukunft Europas. 2006 (mit Imke Kruse); und ders.: Steuern, schützen, integrieren – Die schwierige Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. 4. Aufl., 2007.

etwa Nichtregierungsorganisationen ausgeklammert würden.¹⁰ Gleichwohl dürfen diese Prozesse in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden: Sie bringen die betreffenden Mitgliedstaaten an einen Tisch und fordern ihren Austausch, treiben die Formulierung gemeinsamer Interessen und Ziele voran, und tragen erheblich zur Weiterentwicklung nationaler Strategien bei, weil den Beteiligten im Konsultationsprozess in der Regel bewusst wird, dass nur dann auch regionale Kooperation möglich ist.

In einigen Regionen gibt es allerdings bislang keine solchen Konsultationsprozesse, obwohl sie zur Bewältigung der Migrationsprobleme dringend notwendig wären, wie beispielsweise im Nahen Osten, in Nord- und Ostafrika (hier vor allem im Gebiet der Großen Seen), in der Karibik sowie in Südostasien.¹¹

Globale Kooperation

Zudem haben globale Initiativen zu migrationsbezogenen Themen, die von Staaten, internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder von Unternehmen initiiert und gefördert werden, zugenommen. Beispiele dafür waren im vergangenen Jahrzehnt der Bern-Prozess und der Haager Prozess.

Zentrale Probleme bei dieser Form der Kooperation sind die Koordinierung und die Zusammenarbeit der Institutionen. Hierfür sind die Vereinten Nationen ungeeignet, da sie keine eigenständige Migrationsorganisation haben. Zum anderen werden Entwicklungsorganisationen wie die Weltbank, die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD), das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und die Welthandelsorganisation (WTO) zunehmend auch in der Migrationspolitik aktiv, also in einem Bereich, der nicht zu ihrem traditionellen Aufgabenbereich gehört. Schließlich gibt es noch die Inkohärenz auf nationaler und die Koordinationsprobleme auf der multilateralen und der institutionellen Ebene. Die Staaten sind zwar im Prinzip

¹⁰ Frederique Channac und Colleen Thouez: Convergence and Divergence in Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes. GCIM: *Global Migration Perspectives* Nr. 20, 2005, <http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html>.

¹¹ Vgl. GCIM-Report, op. cit., Anm. 1, S. 70–71.

Eigentümer der internationalen Organisationen, aber sie verhalten sich ihnen gegenüber nicht immer schlüssig.¹²

Ein wichtiger Prozess ist die Euro-mediterrane Partnerschaft (EMP). Sie wurde 1995 gegründet und behandelt neben politischen, wirtschaftlichen, finanziellen und sicherheitspolitischen auch migrationsbezogene Themen. Bei diesen geht es in erster Linie um die Beziehungen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern und um zwischenstaatliche Kooperationsprogramme. Die Grundlage sind regelmäßige Konsultationen der Außenminister im Rahmen des Barcelona-Prozesses. Auf der Konferenz in Neapel im Jahr 2003 beschlossen die Minister, dass es ein Gleichgewicht zwischen Sicherheitsaspekten und dem Management von Wanderungsbewegungen geben müsse und dass legale Wanderungen erleichtert und die soziale Integration von Zuwanderern unterstützt werden sollten. In Dublin im Jahr 2004 stand die Reduzierung illegaler Zuwanderung und des Menschenhandels im Mittelpunkt der Beratungen.¹³

Der im Jahr 2001 gegründete „5+5-Dialog“ ist ein Forum von Maghrebstaaten (Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Tunesien) und fünf europäischen Staaten (Frankreich, Italien, Malta, Spanien, Portugal) und wird von IOM betreut. Auch diese Initiative beruht auf regelmäßigen Treffen der Außenminister und der Staats- und Regierungschefs. Das Gipfeltreffen in Rabat 2003 befasste sich mit illegaler Migration, mit den Rechten und Pflichten von Migranten und mit dem Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Die Konferenz von Algier 2004 machte zumindest aus der Perspektive der internationalen Organisationen deutlich, dass der 5+5-Dialog ein fester Bestandteil der diplomatischen Beziehungen der Staaten geworden war.

Eine zentrale Rolle in der internationalen Kooperation zur Lösung von Migrationsproblemen nehmen naturgemäß die internationalen Organisationen ein.¹⁴ Auf die jüngsten Aktivitäten der drei wichtigsten soll abschließend kurz eingegangen werden.

UNHCR ist im Prinzip nur für die Migranten zuständig, die ihr Land verlassen haben (Flüchtlinge, Asylbewerber, zurückgekehrte Flüchtlinge), es gibt aber zunehmenden Druck der Staaten auf

¹² Vgl. GCIM-Report, op. cit., Anm. 1, S. 72–74.

¹³ Vgl. IOM, World Migration 2005, op.cit., Anm. 4, S. 79–80.

¹⁴ Vgl. Steffen Angenendt: Regelung und Vermittlung: die Rolle internationaler Migrations-Organisationen. In: Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. *Leviathan* Sonderheft 2003, S. 180–202.

UNHCR, sich auch mit anderen Wanderungsformen zu befassen. UNHCR sollte sich auch an Abschreckungsmaßnahmen für potenzielle Flüchtlinge und an der Rückführung abgelehnter Asylbewerber beteiligen, was die Organisation aber bislang mit dem Hinweis auf das Mandat zum Flüchtlingsschutz und einer möglichen Beeinträchtigung der Arbeit bei Übernahme von Rückführungsaufgaben zurückweisen konnte. Gleichwohl befasst sich die Organisation auch mit umfassenderen Ansätzen zur Lösung von Migrationsproblemen.¹⁵

IOM hat von allen internationalen Organisationen das breiteste Mandat in Bezug auf Migration, beklagt aber nicht ausreichende finanzielle und personelle Mittel und eine nicht immer ausreichende Unterstützung durch die Mitgliedstaaten. Gleichwohl hat IOM zahlreiche Vorschläge für eine verbesserte Wanderungssteuerung und einen besseren Schutz der Menschenrechte von Migranten vorgelegt. Dies hat Spannungen mit anderen Organisationen, insbesondere mit UNHCR und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hervorgerufen, weil diese Zielsetzung über das ursprüngliche Mandat der Organisation hinausgeht und IOM in den Bereichen dieser Organisation tätig werden wurde. In den vergangenen Jahren gab es starke Bestrebungen von IOM, in das UN-System aufgenommen zu werden.¹⁶

Die ILO hat zur Aufgabe, internationale Arbeitsstandards zu entwickeln und zu überwachen. In einigen Konventionen und Empfehlungen hat die Organisation auch Vorschriften für den Schutz von Migranten vorgeschlagen, ihre praktische Bedeutung blieb bisher aber gering. Insgesamt hat sich die Organisation viele Jahre lang recht passiv gegenüber Fragen der Arbeitsmigration verhalten, was mit ihrer dreisäuligen Organisationsstruktur (Wirtschaft, Gewerkschaften und Staaten) zu tun haben mag. In jüngster Zeit war aber ein deutlich stärkeres Engagement der Organisation für diese Fragen zu beobachten, im Jahr 2004 machte sie die Migration sogar zum Thema der Internationalen Arbeitskonferenz.

Im Jahr 2003 trat das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 in Kraft. Die meisten der in diesem Übereinkommen

¹⁵ Vgl. Kathleen Newland: *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005, S. 11 <http://www.gcim.org/en/ir_experts.html>.

¹⁶ Vgl. Newland, ebda., S. 8, 15.

enthaltenen Rechte sind allerdings von den Staaten bereits im Rahmen der anderen sechs großen Menschenrechtskonventionen unterzeichnet worden. Das Abkommen enthält unter anderem Vorschriften für die Verhinderung illegaler Migration, die Pflichten von Migranten und über die Bedeutung von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit für eine humane Steuerung von Wanderungsbewegungen.

Fazit

Auch im Zeitalter der Globalisierung sind die Nationalstaaten immer noch die entscheidenden Akteure bei der Steuerung von internationalen Wanderungsbewegungen. Sie sind allerdings in ein Netz internationaler, regionaler und zwischenstaatlicher Vereinbarungen eingewoben, die ihre Souveränität in mancher Hinsicht beschränken.

Insgesamt ergeben die internationalen Normen zum Umgang mit Flüchtlingen und Migranten ein ambivalentes Bild: Es gibt Bereiche, in denen verbindliche Normen bestehen, etwa bezüglich des Umgangs mit Asylbewerbern. In anderen Bereichen, insbesondere bei Arbeitsmigranten, werden die Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten hingegen nur durch allgemeine menschenrechtliche Normen eingeschränkt. Generell aber ist bei den Staaten die Bereitschaft zur internationalen Kooperation in der Migrationspolitik deutlich gestiegen.