

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 286

Jürgen Schwarz

## Die globale Herausforderung der Migration

J.P. BACHEM VERLAG

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Politik und Gesellschaft*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Familie*

*Schöpfungsverantwortung und Ökologie*

*Europa und Dritte Welt*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 0 21 61 / 8 15 96 - 0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96 - 21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: [kige@ksz.de](mailto:kige@ksz.de)

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

2002

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1558-2

Migration, verstanden als Wanderungsbewegungen von Menschen und Völkern, ist ein uraltes Phänomen der Menschheitsgeschichte. Sie hat immer wieder internationale Strukturen verändert, Staaten und Reiche unterwandert und zusammenbrechen lassen, Kulturen verdrängt und überlagert. Grenzen und Hindernisse (Chinesische Mauer, Römischer Limes, befestigte Städte u. a.) waren gegenüber diesen Wanderungsströmen – trotz gewaltiger Anstrengungen – kaum aufrechtzuerhalten. Solche Veränderungen aber bewirkten nicht einzelne Menschen und Gruppen: diese ließen sich in der Regel in die aufgesuchten Gesellschaften integrieren oder durch Grenzkontrollen fernhalten; Einfluß großen Ausmaßes hatten nur wandernde Völkerschaften, die planvoll unter starker Führung die Grenzen überwinden konnten. Am bekanntesten sind hier die grundlegenden Veränderungen in der Zeit der Völkerwanderung mit dem Höhepunkt im 4. bis 6. Jahrhundert, als geschlossene Volksstämme in anderen Herrschaftsbereichen (Römisches Reich) nach neuen Lebensmöglichkeiten suchten und durch höhere Kultur und bessere Lebensbedingungen angelockt wurden.

Deshalb gibt es aus heutiger Rückschau zwar einige Parallelen, aufs Ganze gesehen aber ist das, was heute als internationale oder globale Migration bezeichnet wird, ein zeitgenössisches Phänomen und neu, sowohl für die Wissenschaft als auch für die politische Praxis. Wesentlich neu sind zum einen die weitaus entwickelteren Sicherungsmöglichkeiten der staatlichen Grenzen bei gleichzeitig zunehmender internationaler Interdependenz und die staatlichen Regelungsmöglichkeiten zur Ein- und Zuwanderung, zum anderen die im Rahmen der Globalisierung zunehmende Kommunikation über alle Grenzen hinweg, die wachsenden Erwartungen hinsichtlich der Verteilung von Ressourcen und gesicherter Lebensbedingungen und die internationalen Bewegungsmöglichkeiten. Nunmehr sind es nur noch selten ganze Völkerschaften, die sich zur Migration entschließen, es sind vielmehr Einzelne, Familien, kleinere Gruppen, die sich auf die Wanderung über die Grenzen hin begeben. Ihr Ziel ist in der Regel die Integration in die neuen Gesellschaften, weniger der Aufenthalt für einen limitierten Zeitraum. Nach wie vor gibt es auch in globaler Hinsicht das Phänomen der „Gastarbeiter“; Rückwanderung nimmt bei dieser Art der Migration allerdings sukzessiv ab. Ein letzter Aspekt vorweg: In den aufgesuchten Gesellschaften „verbinden“ sich die einzeln zugewanderten Menschen nicht selten zu kultur- und landeszugehörigen Gemeinschaften (Türken, Italiener, Chinesen u. a.) und erschweren dabei die Integration in die kulturellen und gesellschaftlichen Zusammenhänge des neuen Landes.

## Zum Begriff der Migration

Der *Begriff* „Migration“, im Sinne von intraregionaler, inter-regionaler und interkontinentaler, also generell grenzüberschreitender „Bevölkerungswanderung“ – auf dieses Kriterium der Grenzüberschreitung hat man sich international als Ausgangskriterium einer Definition geeinigt – umfaßt ein breites Spektrum von weiteren Definitionen, die oft bereits auch auf die Ursachen der Migration hindeuten: Flucht, Vertreibung, Wirtschaftsflüchtling, Aus- und Einwanderung, Asylsuche, (illegale) Arbeitsmigration, „irreguläre Migration“ (UN) etc. Aus dieser Definition wird die „Binnenwanderung“, das heißt die Wanderungsbewegung innerhalb eines Landes (Landflucht, Arbeitssuche, Katastrophenflucht, ethnische Konflikte, Bürgerkrieg etc.) zunächst ausgeschlossen, wenngleich Binnenwanderung natürlich auch in grenzüberschreitende Migration übergehen kann. Deshalb wird sie auch häufiger und zurecht in Migrations-Statistiken berücksichtigt, ohne daß allerdings eindeutige Unterscheidungen vorgenommen werden können, wenngleich das wiederum im Hinblick auf die Steuerungsmaßnahmen oder zur Prävention internationaler Migration angebracht wäre. Naheliegender erscheint die Nichtberücksichtigung von Touristen, Studenten, Pilgern im Phänomen der Migration, weil sie in der Regel nach relativ kurzer Zeit in ihre Heimatländer zurückkehren. Aber auch hier gibt es eine verdeckte Migration, die jedoch allenfalls bei Studentenzahlen ins Gewicht fällt. So gab es etwa in den USA im Jahre 1999 480.000 und 2001 bereits 800.000 Auslandsstudenten, von denen ein unbekannt hoher Prozentsatz im Lande verblieb.

Oft sind die Tatbestände und Arten der Migration nur sehr schwer voneinander abgrenzbar, obwohl von dieser Abgrenzung die Behandlung der Problematik abhängen kann. So wird etwa die grenzüberschreitende Flucht (das Verlassen des Heimatlandes unter dem Druck aktueller Ereignisse) in den Statistiken häufig präziser berücksichtigt als die weniger zu kontrollierende Rückwanderung, die deshalb aber gleichwohl auf erstaunlich hohe Prozentzahlen geschätzt wird.

Insgesamt unterscheiden mit der internationalen Migration befaßte Organisationen (UN, IOM [International Organization for Migration] etc.) nach: freiwilliger und angestrebter Migration (voluntary migrants) und erzwungener Migration (forced migrants), wobei aber oftmals auch diese beiden Gruppierungen kaum voneinander zu unterscheiden sind. Gerade bei Asylsuchenden bringt dies besonders große Beurteilungsprobleme mit sich.

Zur ersteren Gruppe zählt man neben den Studenten auch die Familienzusammenführung, andere persönlich motivierte Migration und Arbeitsuchende, wenngleich gerade diese durch die innerstaatlichen Verhältnisse zum Verlassen

des Landes *gezwungen* sein können. Zur zweiten Gruppe zählen die Menschen, die aufgrund von Verfolgung, Konflikten, Unterdrückung, Katastrophen, ökologischen Entwicklungen und anderer Gefahren offensichtlich *gezwungen* sind, ihre Länder zu verlassen. Aber auch hier können die Ursachen, wie wir aus der Asylantenproblematik wissen, kaum überprüft werden.

Es bleibt schon in diesem Bereich der Begriffe und Definitionen eine Menge zu tun. Hat man Lösungen in einem Land gefunden, ist es notwendig, sie in einem weiteren Schritt regional oder weltweit (UNO-Ebene) abzustimmen. Gegenwärtig haben etwa die verschiedenen Regionalinitiativen (Regionalregime, die sich mit Migrationsfragen beschäftigen) in (Ost-)Europa, Südostasien, Lateinamerika und Afrika neben den zentralen Koordinierungs- und Konsultationsaufgaben zur Migration auch damit zu tun, eine gemeinsame Sprache, abgestimmte Begriffe und Definitionen zu den Erscheinungen der Migration zu finden. Die zahlreichen UN-Konventionen mit ihrer Begrifflichkeit reichen offensichtlich für die jeweils regional auftretenden Erscheinungsformen der Migration nicht aus. Diskrepanzen gibt es auch in den Regionen, die nicht selten durch die Politiken in der Region und durch die politischen, materiellen und kulturellen Interessen der an den regionalen Initiativen teilnehmenden Länder bedingt sind. In bestimmten Konstellationen können so etwa einzelne Länder oder ganze Regionen den in den UN-Konventionen festgelegten Begriff des „Flüchtlings“ für wenig opportun und geeignet halten. Unmöglich aber erscheinen präzisere internationale Übereinkommen hinsichtlich der Begriffe zur Migration nicht, wie schwierige Entscheidungen der UNO zu einem grundlegenden Begriffsapparat immer wieder gezeigt haben (Konventionen der UN; Begriff „Angriff“ u. a.). Ob die übereinstimmend festgelegten Definitionen dann auch wirksam angewandt oder befolgt werden, ist ungewiß und gehört gewissermaßen auf eine zweite Entwicklungsstufe.

### **Zahlen, Fakten, internationale Trends**

Eine ähnliche Unsicherheit herrscht bei den *Zahlen*, Statistiken und Trenduntersuchungen. Die Migrantenzahlen stehen wie die daraus resultierenden Probleme in einem bestimmten Verhältnis zur demographischen Weltentwicklung. Deshalb soll auf diese kurz hingewiesen werden.

Nach den Berechnungen der Vereinten Nationen (World Population Prospects: The 1996 Revision; UN Population Division 1998 u. a.) lebten im Jahre 1996 etwa 5,77 Milliarden Menschen auf der Erde, im Jahre 1998 nahezu 6 Milliarden und nach den jährlichen Wachstumsraten im Jahre 2001 etwa 6,2 Milliarden. Im Jahre 2015 sollen es 7,3 Milliarden Menschen sein; im Jahre 2050 erwartet man eine Weltbevölkerung von etwa 9 Milliarden (7,7 bis 11,2 Milli-

arden), wobei die Weltbevölkerung insgesamt weiterhin zunimmt; allerdings nicht mehr im bisherigen Wachstumstempo. Die Population Division der UNO führt diese Verlangsamung des Bevölkerungswachstums wesentlich auf die sinkenden Fruchtbarkeitsraten (Kinderzahl pro Frau) zurück: in Asien sank die Kinderzahl in den letzten 25 Jahren von 5,1 auf 2,6; in Lateinamerika von 5,0 auf 2,7; Afrika bildet allerdings eine Ausnahme mit Abnahme der Kinderzahl von 6,6 auf immer noch 5,1; für die Gesamtberechnung ist die drastisch sinkende Kinderzahl im Bereich Europa-Nordamerika bedeutsam.

Die Verlangsamung des Bevölkerungswachstums ist zum einen auf steigende Sterberaten, verursacht durch Krankheiten (AIDS) und Katastrophen, schwerste andauernde Versorgungskrisen, Kriege, ethnische Konflikte zurückzuführen, zum andern aber auch auf gesellschaftliche und kulturelle Fortentwicklung: generell auf die Mehrung des Wohlstandes, die damit einhergehende Bildung und Ausbildung der Menschen und eine veränderte Sicht des menschlichen Daseins. Jedenfalls dürfte die lange Zeit befürchtete „Bevölkerungsexplosion“ nicht mehr im Vordergrund von Weltanalysen stehen. Eher die zunehmende Alterung und die Schrumpfung der Gesellschaften, was zu erheblichen Versorgungsschwierigkeiten und anderen Spannungen und Verwerfungen in den Gesellschaften führen dürfte.

Eher also als aus exorbitanten Wachstumsraten der Bevölkerung werden aus den Diskrepanzen im Gesamtbereich der Versorgung Ursachen für Migration entstehen. Und diese Migrationszahlen wachsen bislang noch weiter an. Die Zahl der Langzeit-Migranten (die länger als ein Jahr im Ausland verbleiben – so die unzulängliche Definition) hat beständig zugenommen. Auch wenn der Bevölkerungsdruck (im Sinne der genannten Wachstumsraten und Geburtenzahlen) abgenommen hat.

Nach einer Berechnung der United Nations Population Division entsprachen der zitierten Migrantendefinition im Jahre 1965: 75 Mill. Personen, 1975: 84 Mill., 1985 bereits 105 Mill. und 1990, dem letzten Jahr, in dem präzisere Statistiken vorliegen, 120 Millionen. Hochrechnungen ergaben, daß die Wachstumsraten in den 90er Jahren anhielten, so daß im Jahre 2000 von 150 Mill. internationalen Migranten ausgegangen wird. Zwischen 1965 und 1975 betrug die Migranten-Wachstumsrate 1,16% im Jahr, die der Bevölkerungszunahme 2,04%; in den Jahren 1985 bis 1990 drehte sich das Verhältnis um: die Bevölkerungswachstumsrate sank auf 1,7% im Jahr; das Migrantenwachstum stieg hingegen auf 2,59% im Jahr an.

Wenn es keine direkte Wechselwirkung (Automatismus) zwischen Bevölkerungswachstum und Migration gibt, wird man umso intensiver die tatsächlich relevanten Ursachen der Migration untersuchen müssen.

Unsicherheiten gibt es auch hinsichtlich der Flüchtlingszahlen (Migrationszahlen), die von verschiedenen Organisationen und Forschungsinstitutionen in die Diskussion gebracht werden. So führt z. B. die UNO im Bereich des UNHCR (UN-Hochkommissar für Flüchtlinge) nur Statistiken über die nach dem Genfer Übereinkommen definierten Flüchtlinge (Refugees). Da werden – natürlich nach Ländern und Regionen differenziert – für Ende 1998 21,5 Millionen und für Ende 1999 22,3 Millionen Migranten aufgeführt. Zählt man aber die bislang nur geschätzten Zahlen der anderen Migrantengruppen hinzu, dann kommt man nach Berechnungen der UNO gegenwärtig auf die eben schon angeführte Summe von etwa 120 Millionen Migranten, nach Schätzungen des Internationalen Roten Kreuzes allerdings sogar auf 500 Millionen. Vergleicht man die bekannten Zahlen einschließlich der Schätzungen über die Jahre hin, dann könnte man pauschal von einer – hinsichtlich ihrer befürchteten Folgen – erschreckend wachsenden Zahl der Migranten sprechen. Sieht man sich die Gruppen der Migranten und auch die Trendanalysen genauer an, dann kommt man allerdings zu signifikanten Relativierungen: etwa was die intraregionalen oder interkontinentalen Wanderungsströme oder die oben angedeutete Zahl der Rückkehrer in ihre Heimatländer anbelangt, wengleich die Probleme auch der Rückwanderer geradezu unerträglich bleiben und mit dem Hinweis auf eben diese Rückkehr nicht vermindert werden können. Das Phänomen der Migration insgesamt aber verliert dabei zumindest ein wenig den Anschein seiner Nichtbeherrschbarkeit, und es werden sogar gewisse Lösungsmöglichkeiten erkennbar. In diesem Zusammenhang darf auf die sehr viel präziseren Regionaluntersuchungen verwiesen werden, ohne sie in diesem generellen Überblick im einzelnen aufführen zu können. Hinsichtlich der wichtigsten Weltregionen zeigen sich nämlich interessante Spezifika, die nicht so ohne weiteres auf die globalen Migrationsprobleme übertragen werden können.

### **Das Beispiel Westeuropa**

Wenigstens auf die Region Westeuropa sei in diesem Zusammenhang hingewiesen. Westeuropa ist nach wie vor ein bedeutendes Zentrum für intra- und inter-regionale Migration. Charakteristisch ist in dieser Region: Es gibt keinen einzelnen Typus von Bevölkerungswanderung, es gibt kein Land oder keinen Kontinent als dominierenden Ausgangspunkt für Migration nach Europa. Ein breites Spektrum von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Prozessen und Geschehnissen verursacht eine Fülle von Bevölkerungsbewegungen in die europäische Region hinein, aber auch wieder heraus. Es gibt ein Hin und Her über das Mittelmeer, Wanderungen von Mittelost- und Osteuropa in die westlichen Länder (Deutschland) und von Afrika südlich der Sahara, von Asien,

Lateinamerika und aus den Bereichen der früheren Sowjetunion nach Westeuropa.

Etwa 18 Mill. Ausländer (non-nationals) leben in den 15 Mitgliedstaaten der EU, die etwa 375 Mill. Einwohner hat. Das sind etwa 4,86% der europäischen Bevölkerung. Auf die einzelnen Länder Europas verteilen sich die non-nationals unterschiedlich. Deutschland und Belgien gehören zu den Ländern mit den höchsten Ausländeranteilen (etwa 9%), was aber – wiederum Unsicherheiten in den Statistiken – auch damit zu tun hat, daß etwa Bürger, die in Großbritannien oder Frankreich oder den Niederlanden aus den ehemaligen Kolonien (mit oder ohne entsprechende Pässe) zugewandert sind, nicht als non-nationals gezählt werden. Bedingt sind eben die Migrationsströme nach Europa oftmals durch frühere Kolonialbindungen und andere historische und kulturelle Verknüpfungen; die Menschen kommen aber genauso durch die vielen modernen Verbindungen über Wirtschaft, Technik und Handel, angeregt durch internationale Kommunikation, Info-Netze und mit Hilfe der internationalen Verkehrsmöglichkeiten. Kennzeichnend für die Migration nach Europa ist die Vielfalt der Motive und die Vielzahl der Herkunftsländer. Migranten in Europa kommen praktisch aus jedem Land und aus jedem Kontinent der Erde.

### **Ursachen der Migration**

Die Präzisierung der empirischen Untersuchungen (von der Definition des Begriffs der Migration über die Aufnahme relevanter Zahlen zu den jeweiligen Wanderungsgruppen bis zu den Trendanalysen) ist eine entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung von Strategien zur Steuerung und Eindämmung der internationalen Migration. Eine Koordinierung dieser empirischen Untersuchungen bis hin zur Organisation präventiver Maßnahmen könnte von Migrations-Regimen in den Regionen und im Rahmen der UNO geleistet werden. An den Untersuchungen und ihrer Auswertung im Hinblick auf adäquate Maßnahmen müßten möglichst viele der betroffenen Länder und der hinsichtlich der Forschungsexpertise erfahrensten Länder ad hoc oder dauerhaft beteiligt werden. Bisherige internationale Einrichtungen erwiesen sich bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben allerdings deshalb oftmals als unzulänglich, weil etwa die Methoden zur Feststellung von Wanderungsbewegungen nach wie vor wenig adäquat sind und Feldforschung in akuten Migrationsschüben (Kriegssituationen) aus finanziellen und politischen Gründen kaum genauer durchgeführt werden kann; Hochrechnungen und Sample-Methoden führen hier selbst im Hinblick auf Trenduntersuchungen häufig zu unbrauchbaren oder irreführenden Ergebnissen.



Auch hinsichtlich der *Ursachenforschung* zur internationalen Migration, die mit den statistischen Untersuchungen in engem wechselseitigen Zusammenhang steht, gibt es mehr vorschnelle Annahmen als gut belegte Begründungen. So ist man – wie oben ausgeführt wurde – lange Zeit davon ausgegangen, das Bevölkerungswachstum sei ein wesentlicher Grund für wachsende Migrationszahlen. Inzwischen weiß man, daß andere Gründe weitaus wichtiger sind. Das Phänomen der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen auch in die zerstörten oder riskanten Herkunftsländer blieb lange Zeit zu wenig beachtet. So werden in Afrika bei 3,27 Millionen Flüchtlingen im Jahre 1998 1,3 Mill. Rückkehrer registriert. Von der Gesamtzahl der Flüchtlinge wiederum sind 1,6 Mill. Menschen intraregional bzw. in den Ländern Afrikas oder in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft auf der Flucht. Für 1999 wurden insgesamt 3,5 Mill. Flüchtlinge durch den UNHCR registriert, davon wurden 933.890 als Rückkehrer festgestellt und 640.600 Menschen wurden als „interne Flüchtlinge“ (internally displaced persons) gezählt. Ähnliches läßt sich in den Jahren 1999/2000 für das Kosovo sagen bzw. für die gesamte Konfliktregion Balkan.

Eine Folgerung aus diesen Tatbeständen ist, die inter-kontinentale Migration wird durch diese Wanderungsprozesse bislang nur in geringem Maße belastet. Das heißt Europa (mit der Ausnahme von Frankreich) und Amerika sind durch die afrikanischen Migrationsprozesse bislang noch weniger berührt. Dafür aber durch andere Migrantenbewegungen (USA: Mexiko, Cuba, Lateinamerika, Asien). Das kann sich längerfristig natürlich ändern, wenn etwa die Flüchtlinge Afrikas in größerem Maße als bisher über die Mittel verfügen sollten, Zugang nach Europa oder Amerika zu suchen. Alles dies sind nur unzureichend skizzierte Beispiele für das, was sich weltweit entwickelt. Deshalb ist allgemein noch einmal auf die wichtigen Ursachen hinzuweisen, um später adäquate Ansätze für Lösungsstrategien der globalen Migration zu gewinnen.

Wesentliche *Ursache* für *lineare* wie auch *zirkuläre* Migration sowohl im nationalen und intraregionalen als auch im inter-kontinentalen Bereich sind zum einen Bürgerkrieg, Krieg zwischen Nachbarländern, ethnische und kulturelle Konflikte, Grenz- und Ressourcenstreitigkeiten, zum anderen – und mit den gerade genannten Ursachen oftmals zusammenhängend – die Minimierung der Lebensgrundlagen durch Naturkatastrophen (Klima, Versteppung, Umweltzerstörung, Erdbeben, Epidemien etc.), Destruktion der Wirtschaftsstrukturen, zirkulär bedingte (absolute) Armut (Ernährung, Gesundheit, Ausbildung, Arbeit).

Bei der Bestimmung der Ursachen von Migration sind *strukturelle Schubfaktoren* aus krisenhaften Entwicklungen in den Ländern und Herkunftsregionen und aus ökonomischen und sozialen Verwerfungen oder Entwicklungen der Weltwirtschaft und Weltgesellschaft (Globalisierung) von *akuten Schub-*

*faktoren* wie Kriegen, Konflikten und Bürgerkriegen, Naturkatastrophen und politischer Verfolgung zu unterscheiden. Bei diesen Phänomenen, die weitaus größere Verbreitung haben, als es selbst die täglichen Schreckensmeldungen vermitteln, handelt es sich durchgehend um die Zerstörung und andauernde schwerste Gefährdung von Lebensmöglichkeiten (Existenzgrundlagen), die nationale oder transnationale Migration erzwingen. Es handelt sich um katastrophale und psychologisch oftmals irreversible Einschnitte in die Lebensführung. Die Menschen werden zeitweilig oder dauerhaft aus ihren angestammten Wohngebieten vertrieben.

Als *Sogfaktoren* bezeichnet man hingegen ein entsprechend höheres Wohlstandsniveau, stabilere politische Verhältnisse, relativen Frieden, günstigere Lebensbedingungen bis hin zu Arbeitsangeboten etc. in den angestrebten Zufluchtsländern. Oftmals sind die Grenzen zwischen Schub- und Sogfaktoren, zwischen mehr oder weniger freiwilliger Migration und erzwungener Flucht schwer auszumachen. In der Regel migrieren oder flüchten Menschen nicht nur aus einem Grund, sondern haben Bündel von Motiven. Und unterschätzt wird meist auch die Bindung in Ethnien, in Heimatregionen und originären Lebensverhältnissen; es muß sich – vor allem auch bei großen Migrationsbewegungen – schon um die gravierende Bedrohung der Lebensmöglichkeiten handeln, um Familien und größere Bevölkerungsgruppen auf Migrationswege vor allem über die Grenzen hinweg zu bringen. Sowohl die lineare (also in der Regel nicht umkehrbare) als auch die zirkuläre Migration findet sich bei Wandlungsprozessen im Binnen- wie im grenzüberschreitenden Bereich. Über Gesundheit, Ausbildung und Lebensmotive (totale Armut, Teufelskreis der Armut, Suche nach der letzten Überlebenschance, pursuit of happiness, Nutzenkalkül etc.) der Migranten liegen bislang nur pauschale Erkenntnisse vor, wenngleich diese aus der Entwicklungsländerforschung auch im einzelnen hinreichend bekannt sind. Man vermutet, daß es in Afrika meist um das schiere Überleben geht, und man weiß, daß die Abwanderung aus der DDR 1989 – völlig legitim – als Lebenschance gesehen und ihre Wahrnehmung kalkuliert wurde.

Nur eine präzise Definition und eine nach bestimmten Kriterien (strukturelle und akute Migration) vorgenommene Gewichtung der Ursachen für Migration erlaubt die Entwicklung von Strategien und konkreten Maßnahmen zur Steuerung, Eindämmung und präventiven Vermeidung von Migration. In den gefährdeten Gesellschaften und Regionen sollten durch die Vereinten Nationen durchaus unter voller Beachtung der Souveränität der betroffenen Staaten, den Seismographen gleich, Institutionen zur ständigen Beobachtung der Gesellschaften eingerichtet werden.

## Strukturelle Veränderungen im internationalen System

Neben anderen und auf den ersten Blick wichtigeren, weil determinierenden Prozessen im internationalen System, wie der globalen Wirtschaftsentwicklung (Globalisierung) oder der weltweiten Entwicklung von Religionen und Kulturen, ist die Migration ein *typisches Phänomen* transnationaler Beziehungen in einer zunehmend interdependenten Welt. Die Migration gehört zu den Prozessen, auf die die einzelnen Staaten und ihre Regierungen, in denen Migration entsteht, nur noch in abnehmendem Maße Einfluß nehmen können. Und zwar deshalb, weil das Phänomen Migration hinsichtlich Entstehung und Abläufen außerordentlich komplex geworden ist und bisher wirksame Methoden zu seiner Steuerung nicht mehr ausreichen oder obsolet geworden sind. Paradox erscheint zudem, daß Migration zum einen vermieden werden soll und zum andern meist nach dem Nutzenkalkül und weniger unter humanitären Gesichtspunkten zugelassen wird – zumindest was die Industrieländer anbelangt.

Auf der einen Seite ergeben sich die Ursachen der Migration aus der komplexen Gesamtbefindlichkeit von Staat und Gesellschaft; sie rühren dabei häufig an die menschlichen Existenzgrundlagen und werden nicht zuletzt durch internationale Kommunikation, fortschreitende Aufklärung der Bevölkerung, auch ihrer weniger privilegierten Gruppen, sichtbar und spürbar. Die in erstaunlichem Ausmaß perzipierten Ursachen münden schließlich ein in verzweifelte oder kalkulierte Existenzentscheidungen einer zunehmend größer werden Gruppe von Menschen. Wir finden solche Entscheidungsprozesse zur Migration keineswegs nur in den sogenannten hochentwickelten Gesellschaften (z. B. DDR im Jahre 1989), wo die psychologischen Implikationen der Entscheidung zur Migration intellektuell kompensiert werden können, sondern auch in den weniger entwickelten Staaten (z. B. Ruanda, Burundi), wo eine Loslösung aus dem Lebensverband unter Umständen weitaus schmerzlichere Folgen haben kann und emotional verkräftet werden muß. In solchen Fällen ist die Bereitschaft zur Rückkehr in das Herkunftsland allerdings ebenfalls höher entwickelt, auch unter Hinnahme unveränderter und defizitärer Lebensverhältnisse bis hin zum Risiko der Lebensbedrohung.

Auf der anderen Seite reichen gegenwärtig die herkömmlichen Steuerungsmittel des Staates nicht mehr aus, um eine Migration zu unterbinden. Vor allem die Kontrollmöglichkeiten der Ausreise sind unter den modernen Bedingungen der internationalen Transparenz und Unterstützung weithin weggefallen oder werden vom Staat, weil er an einer Ausreise bestimmter Bevölkerungsgruppen interessiert ist, nicht mehr angewandt. Zu den eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten des Staates zählt darüber hinaus die Unterbindung der Migration durch Beseitigung ihrer Ursachen in Staat und Gesellschaft. Rigide politische

und ideologische Systeme korrespondieren hier mit wirtschaftlich und sozial nicht leistungsfähigen Staaten. Häufig sind es – faßt man die Kriterien zusammen – Staaten, die den Bedingungen eines modernen Staates (Transparenz, internationale Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit, Demokratie, Rechtsstaatssystem, soziale Marktwirtschaft) nicht entsprechen (können), die aber gleichwohl an den klassischen Kriterien des Staates wie Souveränität und Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Staates festzuhalten suchen.

Auf den Punkt gebracht: Die globale Migration erscheint im gegenwärtigen internationalen System als gegenläufige Kraft zur nationalstaatlichen Souveränität; sie scheint die Souveränität des Staates (vornehmlich des Herkunftslandes) und damit ein nach wie vor zentrales internationales Ordnungsinstitut in Frage zu stellen. Zumal auf ähnliche Weise und korrespondierend mit der Frage der Souveränität auch die souveränen Handlungsmöglichkeiten der Zufluchtsländer herausgefordert werden. Auch sie werden nämlich durch eine entsprechende Politik und mit gesetzlichen Regelungen (Einwanderung, Zuwanderung, Asylrecht, Integration etc.) auf Migration als einem der typischen Phänomene der interdependenten und globalisierten Welt antworten müssen.

### **Die Rolle des modernen Staates**

Trotz aller internationaler Veränderungen und bei Eingrenzung dessen, was als Souveränität des Staates bezeichnet werden kann, wird und muß der *souveräne Staat* aber auch weiterhin eine herausgehobene Rolle bei den Problemen der Migration spielen; wie hinsichtlich anderer internationaler Ordnungsprobleme gibt es hier zu den dominierenden Funktionen des Staates keine Alternative.

Bei der Lösung der Probleme wird vor allem die Leistungskraft des *modernen Staates* herausgefordert werden; dabei sind vor allem die Kriterien der Offenheit gegenüber den globalen Prozessen der Migration (d. h. Aufnahme, Zuwanderung, Integration) und der internationalen Kooperationsbereitschaft unumkehrbar. Ein Rückzug auf nationalstaatlich-egoistische Positionen kann für den modernen Staat keine Option sein. Offenheit und Kooperationsbereitschaft aber setzen voraus, daß auch die anderen Konstitutiva des modernen Staates (Demokratie, freiheitliches Rechtssystem, soziale Marktwirtschaft) gesichert sind; sie erst machen den modernen Staat international kooperationsfähig. Daß hier ambivalente Entscheidungssituationen (hier: die Steuerung von Migration und Zuwanderung, die kontrollierte „Abschließung“ des Staates, und dort: Einwanderung und Integration, die kontrollierte „Öffnung“ des Staates) entstehen können, liegt auf der Hand. Ganz unübersehbar wichtig aber bleibt, daß die Entwicklungspolitik der Industrieländer auch unter den Aspekten der moder-

nen Herausforderungen der Migration erneut einen angemessenen politischen, materiellen und kulturellen Stellenwert erhält.

### **Im Zeichen der Globalisierung**

Auch in *makroanalytischer Sicht* stellt die Migration ein sich verstärkendes Grundproblem der Weltpolitik dar. Sie bewirkt eine Reihe von Implikationen für Struktur und Stabilität des internationalen Systems. So zeigt sie nicht nur die – eben angedeuteten – Schwächen des Nationalstaates an, auf die Herausforderungen der Migration adäquat zu reagieren; sie destabilisiert in gewisser Hinsicht auch durch innenpolitische und interkulturelle Konflikte sowohl die Herkunftsländer als auch die Transit- und Zufluchts-(Empfangs)länder. Zwischen Nord und Süd sind neue Interessenkonflikte und Instabilitäten absehbar, wenn sich die Trends der Migration in stärkerem Maße auch im interkontinentalen Bereich fortsetzen würden. Ohnehin gibt es bereits ein beträchtliches, oftmals noch latentes Eskalationspotential regionaler Konflikte. Auf längere Sicht kann es zudem zu direkter oder indirekter Gefährdung westlicher Interessen in den für die Industriestaaten geo-strategisch und ökonomisch wichtigen Räumen (Asien, Naher Osten u. a.) kommen. Jedoch muß festgehalten werden, daß sich die interkontinentale Migration (mit der signifikanten Ausnahme Nordafrika-Südeuropa) in Grenzen hält; noch reichen die europäischen gesetzlichen und politisch-technischen Kontrollmöglichkeiten aus oder werden gerade fortentwickelt, um die Zuwanderung in Grenzen zu halten und Integration zu ermöglichen. Zudem fehlt es der Mehrzahl der Migranten bislang an den notwendigen Mitteln, interkontinentale Wanderungen durchzuführen. Das Schwergewicht liegt also augenblicklich eher auf der Süd-Süd-Migration, das heißt sie erstreckt sich dort von den Herkunftsländern auf die Nachbarstaaten und die Region.

In der (wirtschaftlichen) Globalisierung kann – entgegen einer immer wieder erhobenen Behauptung – keine dominante Verursachung der Migration gesehen werden. Sie erhöht mit steigenden Wohlfahrtsniveaus in möglichen Zufluchtsländern aber sicherlich die Sogwirkung. Diese aber wäre auch ohne weltweite Entwicklung einer „freien Marktwirtschaft“ (Globalisierung), einem so gesehen partiellen Prozeß, vorhanden. Allein deshalb schon, weil die Attraktion durch wohlhabende Nachbargesellschaften immer schon wirksam war und die Kenntnis über bessere Lebensverhältnisse in anderen Ländern und Kontinenten durch Bildungsprozesse und Kommunikationstechniken (Rundfunk, Fernsehen, Printmedien) weit und in zunehmendem Maße in die (darbenden und weniger begünstigten) Gesellschaften hineingetragen wird.

Globalisierung könnte im Sinne einer sogenannten Wohlstandsflut durchaus auch das Wohlstandsniveau in Entwicklungsländern erhöhen und damit – um im Bilde zu bleiben – die „gestrandeten Boote“ flott machen. Damit würden natürlich auch die Ursachen für Flucht und Migration abgebaut werden. Allerdings bleibt solch eine Erwartung Spekulation, solange die „Boote“ (Entwicklungsländer) leck sind und wirtschaftliche, politische und strukturelle Defizite in Staat und Gesellschaft nicht beseitigen können. Um noch einmal das Bild zu bemühen: solche „Staatsschiffe“ werden kaum „flott“ werden; sie gehen mit der globalen „Wirtschaftsflut“ eher vollends unter. In solchen Ländern erhöht sich der Migrationsdruck aus schieren Überlebensgründen und aufgrund der sichtbaren und perzipierten Diskrepanzen bei den Wohlstandsgefällen.

Es muß in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen werden, daß dieses Dilemma keineswegs vornehmlich oder direkt auf die Globalisierungsprozesse zurückgeführt werden kann; ganz abgesehen davon, daß die wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse durch die Staaten nicht gestoppt, sondern allenfalls – und das in nur sehr eingeschränkter Weise – gesteuert werden können. Zudem liegen die Ursachen für Migration nach wie vor eher in den höchst unterschiedlich strukturierten und problembelasteten Gesellschaften (Katastrophen, Krankheiten, Nahrungsmangel, Kriege, ethnische und religiöse Konflikte etc.). Makroanalytisch – so steht zu befürchten – kann man an die Beseitigung solcher Ursachen nur begrenzt herangehen.

Die angezeigten Folgeprobleme der globalen Migration sind nur durch internationale Kooperation der Staaten vor allem in und mit *internationalen Organisationen*, mit den NGO's (Non-Governmental Organizations), vornehmlich aber mit den IGO's (International Governmental Organizations) zu beherrschen. Die Steuerung von globaler Migration erscheint möglich und ist notwendig entgegen einem allzu großzügigen Laissez-faire und entgegen einer sozialwissenschaftlichen Theorie von den sich selbst steuernden (autopoietischen) Systemen auch im internationalen Bereich. Auf der anderen Seite aber wird es auch keine Weltregierung, nicht einmal ein zentrales Weltregime geben. So wie es in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen (sic!) heißt, werden die Nationen (als Staaten) nicht verschwinden und von ihren entsprechenden Funktionen auch durch international enger werdende Kooperation und durch Weltregime in wichtigen Fragen (WTO [World Trade Organization], IMF [International Monetary Fund], Weltbank u. a.) nicht entbunden werden.

## Überlegungen zur Steuerung von Migration

Für die präventive Vermeidung, die Eindämmung, Steuerung und Auflösung der Ursachen wie der Folgeprobleme von Migration könnten die folgenden Aspekte zweckdienlich sein:

1. Eine Migrations-Politik muß in den Herkunftsländern der Migranten ansetzen. In idealtypischer Perspektive müßte den potentiellen Herkunftsländern in der ganzen Breite von Entwicklungspolitik und mit den jeweils adäquaten Mitteln und Methoden geholfen werden, sich zu modernen Staaten zu entwickeln. Das ist natürlich unrealistisch, weil die für eine solche Politik notwendigen Potentiale das Leistungsvermögen eines jeden Geber-Landes und das aller internationaler Organisationen übersteigen würden. Deshalb muß für alle akut gefährdeten Länder eine mittelfristige Notstandsplanung im Hinblick auf die wesentlichen Konfliktpunkte des jeweiligen Landes entwickelt werden (präventives Krisen- und Konfliktmanagement). Dazu müßten bei den relevanten internationalen Organisationen (UNO, Weltbank, IMF, EU etc.) die für den akuten „Eingriff“ notwendigen diplomatischen Methoden entwickelt und die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Das fügt sich etwa in die Diskussionen bei der UNO über die Fragen eines verbesserten internationalen Krisenmanagements, der Prozesse des Peacekeeping, des Peacemaking und des Peace enforcement. Mittel- und langfristig schließlich muß diesen Ländern entsprechender Zugang zu gezielt eingesetzter Entwicklungshilfe ermöglicht werden. Prinzip ist auch in diesem Bereich „Hilfe zur Selbsthilfe“, das heißt die „gefährdeten“ Länder müssen instand gesetzt werden, sich wesentlich aus eigenem Vermögen heraus zu freien und modernen Gesellschaften und Staaten zu entwickeln.

2. In diesem Zusammenhang müssen auch die Maßnahmen der Nationalstaaten im Hinblick auf die nationalen wie globalen oder generellen Probleme der Migration diskutiert werden. Das kann im Rahmen dieses Überblicks nicht geschehen. Es sei nur der Hinweis erlaubt, daß diese staatlichen Maßnahmen und Regelungen, die meist im Bereich der Innenpolitik ressortieren, auch als Beitrag zu den Aktivitäten auf internationaler Ebene, also als Teil der Außen- und der modernen Sicherheitspolitik verstanden werden können. Die Staaten leisten dabei einen geradezu unverzichtbaren Beitrag zur Arbeit der EU, der UNO, der Weltbank, des IMF und anderer internationaler Organisationen, die sich mit der Migration befassen. Auch Deutschland als der Welt drittgrößter Beitragszahler der UNO und ihrer Sonderorganisationen, insbesondere der Weltbank und des IWF (Internationaler Währungsfonds), verfügt über außerordentliche Verantwortung und über Mitwirkungsmöglichkeiten im bedeutsamer werdenden Bereich der internationalen Migration. Allerdings kann nicht übersehen

werden, daß sich Deutschland im Bereich der Finanzierung von Entwicklungspolitik, die wesentlich ist für die Auflösung von Ursachen der Migration, sukzessiv „zurückgezogen“ hat. Es werden von deutscher Seite zwar viele Programme über die Europäische Union und über die genannten Organisationen direkt und indirekt finanziert, das kann allerdings nicht verdecken, daß das von der UNO einst vorgegebene Ziel von Zahlungen in Höhe von 0,75% des nationalen Bruttosozialproduktes (BSP) zu keinem Zeitpunkt erreicht, sondern bei weitem unterschritten worden ist. Das Volumen der deutschen Entwicklungshilfe berechnet auf das BSP und als Etatposten im Bundeshaushalt nimmt weiterhin ab.

3. Damit ist die Kooperation im internationalen Bereich angesprochen. Nur hier können im günstigsten Falle die Potentiale bereitgestellt werden, die notwendig sind, um internationale Migration zumindest in zentralen Punkten und in ihren extremsten Ausmaßen zu lenken und vor allem, die Ursachen zu beseitigen.

Es besteht bei differenzierter Analyse der Migrationsproblematik und einer ebenso entwickelten Steuerungsstrategie durchaus die Hoffnung, die globale Herausforderung durch Migration zumindest in zentralen und kritischen Punkten meistern zu können.

Allerdings – und das ist die eigentliche Herausforderung – müssen die dazu erforderlichen Anstrengungen weit über Wirtschaftsmechanismen und krudes utilitaristisches Denken, das die Welt zu beherrschen scheint, hinausgehen. Auch im internationalen Bereich müssen in dieser Hinsicht weitaus stärker als bisher ethische Maßstäbe (Justitia, Sapientia und Caritas) eingebracht werden. Aber darüber, was Grundwerte im internationalen System, was eine ethische Grundlegung internationaler Politik sein könnte, herrschen gegenwärtig in der Welt noch größere Unterschiede der Sichtweisen und Begründungen als bei der Durchsetzung universal anerkannter Menschenrechte. Hier stehen die Diskussionen zur Migration noch am Anfang einer für die gesamte internationale Politik unverzichtbaren Entwicklung.

### **Zur Person des Verfassers**

Dr. Jürgen Schwarz, Universitätsprofessor em. für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München; Ordinarius für Internationale Politik an der Hochschule für Politik München der Ludwig-Maximilians-Universität München.