

Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik

Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit

„Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit“ der Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik; 2005

Zusammenfassung

In ihrer Studie zum Thema „Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und globaler Solidarität“ gibt die Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik zunächst einen Überblick über das internationale Migrationsgeschehen. Etwa 190 Millionen Menschen leben derzeit außerhalb ihres Geburtslandes. 12 Millionen migrieren jährlich über staatliche Grenzen hinweg. Dabei ist die Binnenmigration innerhalb nationalstaatlicher Grenzen noch gar nicht berücksichtigt. Die Auswirkungen für Herkunfts- und Aufnahmeländer sind beträchtlich, allerdings keinesfalls entweder nur positiv oder nur negativ zu bewerten. Einerseits ist die Abwanderung von oft besonders dynamischen und hochqualifizierten Arbeitskräften für die Herkunftsländer ein großer Verlust, besonders dramatisch beispielsweise im Gesundheitswesen. Andererseits profitieren sie von den wachsenden Rücküberweisungen, mit denen Migranten ihre Familienangehörigen unterstützen. In den Aufnahmeländern füllen sowohl niedrig- wie hochqualifizierte Migranten zwar häufig Lücken auf dem Arbeitsmarkt und tragen zum wirtschaftlichen Wachstum bei, aber in letzter Zeit werden auch die mit Migration verbundenen Integrationsprobleme immer deutlicher sichtbar.

Derzeit ist die Migrationspolitik der reicheren Länder durch zwei gegensätzliche Entwicklungen herausgefordert: Zum einen gibt es weltweit einen immer intensiver werdenden Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitnehmer. Menschen aus sogenannten Entwicklungsländern können dabei durchaus mithalten, weil es dort immer mehr gut ausgebildete Fachkräfte gibt. Andererseits versuchen immer mehr gering Qualifizierte ihr Glück in reicheren Ländern und versuchen dazu Grenzen zu überwinden, die immer schärfer kontrolliert werden. So gibt es durchaus neue „eiserne Vorhänge“, beispielsweise an den Grenzen Europas in Nordafrika (Ceuta und Melilla) oder der Grenze zwischen den USA und Mexiko. An beiden Grenzen sterben eine große Zahl von Menschen. Sie stellen allein schon deshalb ein gravierendes moralisches Problem dar.

Die Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik geht im zweiten, sozialetischen Teil ihres Papiers, das sich nicht mit Fragen von Flucht und Vertreibung, sondern nur mit ökonomisch motivierter Migration beschäftigt, von folgender moralischen Grundposition aus: Grundsätzlich bildet die Menschheit eine Einheit, aus der kein Mensch ausgeschlossen werden darf. Die Erde gehört eigentlich allen. Der Zufall der Geburt in dem einen oder in dem

anderen Land darf niemanden zu Hunger und Elend verurteilen. Dass es überhaupt Grenzen zwischen Staaten gibt, an denen Menschen gehindert werden, diese Grenzen zu überschreiten, bedarf also durchaus der Rechtfertigung, vor allem in einer Zeit, in der die Bewegungsfreiheit für Kapital, Güter und Dienstleistungen aus wirtschaftlichen Gründen ständig erleichtert wird. Sollte es nicht auch weltweit eine Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben wie innerhalb der EU? Man könnte sich eine solche Welt durchaus vorstellen, eine Welt, in der die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede so wenig ins Gewicht fallen, dass Migration generell erlaubt wäre, zugleich aber eine solche Erlaubnis auch unproblematisch wäre, weil dank geringer Unterschiede für viele die Motivation zur Migration entfiel.

Es gibt jedoch vor allem zwei Gesichtspunkte, die in der Welt, in der wir faktisch leben, staatliche Grenzen rechtfertigen. Erstens können bestimmte öffentliche Güter wie eine lebendige Demokratie, soziale Sicherheit und die Verwirklichung partikularer Vorstellungen des Guten, nicht weltweit, sondern nur in kleineren Gemeinwesen realisiert werden. Zweitens führt Migration derzeit zumindest teilweise dazu, dass die Herkunftsländer gut ausgebildete, dynamische Arbeitskräfte verlieren und dadurch ihre Chancen sinken, sich aus der Armut zu befreien. Beide Überlegungen legen dann aber auch Kriterien dafür nahe, wann Migration nicht eingeschränkt werden sollte, dann nämlich, wenn sie die Bereitstellung der genannten öffentlichen Güter auf nationaler Ebene gar nicht behindert, und auch dann, wenn sie sich gar nicht zum Nachteil, sondern möglicherweise zum Vorteil der Herkunftsländer auswirkt. Es gibt auch durchaus Beispiele dafür, dass sogar der normalerweise negativ bewertete Brain Drain (die Abwanderung von Hochqualifizierten) unter bestimmten Voraussetzungen durchaus zum Vorteil sowohl der Herkunfts- wie der Zielländer sein kann.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen hat die Sachverständigengruppe fünf Kriterien abgeleitet, unter deren Berücksichtigung Migration zu erlauben und eventuell sogar zu fördern ist. Diese sind:

1. Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern
2. Begrenzung und Kompensation des Brain Drain
3. Begrenzung und Steuerung von Migration, keine vollständige Freizügigkeit, aber auch kein vollständiges Verbot
4. Ethisch begründbare Kriterien für die Auswahl von Migranten, vor allem die Vermeidung von Willkür und die Verhinderung von Formen der Diskriminierung nach Geschlecht, ethnischer oder nationaler Zugehörigkeit oder Religion.
5. Achtung der Menschenrechte der Migranten, insbesondere der irregulären Migranten

Um Migration politisch gerechter zu gestalten und menschlicher zu organisieren, muss noch viel getan werden. Dies ist Aufgabe der Nationalstaaten, regionaler Zusammenschlüsse wie der EU, aber auch der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt. Hier gibt es schon einige positive Entwicklungen, die jedoch verstärkt und intensiviert werden müssen. Die Aufnahmeländer müssen für transparente und verlässliche Verfahren bei der Aufnahme von Migranten sorgen, durch verbessertes Aufenthaltsrecht Rechtssicherheit gewährleisten, den Familiennachzug erleichtern, die Integration fördern, Ausländerfeindlichkeit bekämpfen und die Menschenrechte von Migranten, besonders von Frauen und Kindern respektieren. Die Herkunftsländer müssen die Lebens- und Arbeitsbedingungen im eigenen Land verbessern und attraktiver gestalten, potenzielle Migranten informieren und beraten, Rücküberweisungen erleichtern und zu Investitionen nutzen.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und besonders die Kirchen und Religionsgemeinschaften haben eine große Verantwortung. Die christlichen Kirchen sind auf Grund ihres Menschenbildes, ihrer Botschaft und ihrer eigenen internen Pluralität in besonderer Weise geeignet, aber auch verpflichtet, sich für eine Welt einzusetzen, in der eine menschenwürdige Migration möglichst ohne Verlierer möglich wird. Für die katholische Kirche sind hierfür insbesondere der Ansatz des Zweiten Vatikanischen Konzils und die Lehre der Päpste seit Johannes XXIII relevant. Die „Menschenrechtscharta der katholischen Kirche“, die Sozialenzyklika „Pacem in terris“ (1963) deutet sogar ein „Recht auf Auswanderung“ an. In Nr. 25, die mit der Überschrift „Recht auf Auswanderung und Einwanderung“ überschrieben ist, heißt es, es müsse jedem Menschen erlaubt sein, „in andere Staaten auszuwandern und dort seinen Wohnsitz aufzuschlagen“. Wichtig ist die Begründung: „Auch dadurch, dass jemand Bürger eines bestimmten Staates ist, hört er in keiner Weise auf, Mitglied der Menschheitsfamilie und Bürger jener universalen Gesellschaft und jener Gemeinschaft aller Menschen zu sein.“

Prof. Dr. Gerhard Kruij

| | |
|--|----|
| 0. Einleitung | 6 |
| 1. Definitionen und notwendige Differenzierungen..... | 8 |
| 1.1 Unterschiedliche Formen von Migration | 8 |
| 1.2 Ökonomisch motivierte Migration | 10 |
| 1.2.1 Zur Abgrenzung von ökonomischen Motiven und nicht-ökonomischen Ursachen | 10 |
| 1.2.2 Formen der Arbeitsmigration | 11 |
| 2. Internationale Migration - Zahlen, Ursachen, Folgen | 13 |
| 2.1 Das Phänomen der internationalen Migration in Zahlen | 13 |
| 2.2 Ursachen und Folgen..... | 16 |
| 2.2.1 Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze | 16 |
| 2.2.2. Effekte für das Herkunftsland | 18 |
| 2.2.3 Effekte für das Aufnahmeland | 22 |
| 3. Sozialethische Reflexion | 25 |
| 3.1 Menschenrechte und Gerechtigkeit für alle Menschen | 25 |
| 3.2 Die Legitimität von Grenzen innerhalb der Gemeinschaft aller Menschen..... | 27 |
| 3.3 Voraussetzungen der moralischen Rechtfertigung von Migration..... | 28 |
| 3.3.1 Pflicht zur Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern | 29 |
| 3.3.2 Begrenzung und Kompensation des Brain Drain | 29 |
| 3.3.3 Gerechtfertigte Begrenzung der Migration | 30 |
| 3.3.4 Kriterien für die Auswahl von Migranten | 31 |
| 3.3.5 Achtung der Menschenrechte..... | 32 |
| 4. Migrationspolitische Ansätze und Handlungsempfehlungen..... | 32 |
| 4.1 Bisherige Regelungen ökonomisch motivierter Migration | 33 |
| 4.1.1 Deutschland und Europa | 33 |
| 4.1.2 Internationale Vereinbarungen und Organisationen | 35 |
| 4.2 Handlungsempfehlungen für Aufnahme- und Herkunftsländer..... | 37 |
| 4.2.1 Handlungsempfehlungen für Aufnahmeländer | 37 |
| 4.2.2 Handlungsempfehlungen für Herkunftsländer | 41 |
| 4.2.3 Empfehlungen zum Umgang mit dem Problem des Brain Drain..... | 42 |
| 4.3 Handlungsempfehlungen auf internationaler Ebene | 43 |
| 4.4 Handlungsempfehlungen für nicht-staatliche Akteure..... | 45 |
| 5. Rolle und Aufgabe der Kirchen | 46 |

0. Einleitung

15 Jahre nach dem Fall der Mauer zwischen Ost und West sind neue Mauern errichtet oder verstärkt worden, vor allem zwischen Nord und Süd. Die dramatischen Ereignisse, die an diesen Mauern stattfinden, gelangen nur gelegentlich in Form von Schlagzeilen an die breite Öffentlichkeit, beispielsweise wenn über afrikanische Bootsflüchtlinge im Mittelmeer, über Migranten¹ vor oder hinter den Grenzzäunen der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla oder über Mexikaner berichtet wird, die bei den Versuchen, ihr Ziel zu erreichen, das Leben verlieren. Die reichen Industrienationen und mehr und mehr auch die Schwellenländer ziehen Menschen aus ärmeren Ländern an, die ihrer Armut entfliehen wollen und eine wenn auch nur kleine Chance auf ein Leben in einem gewissen Wohlstand und in Freiheit nutzen möchten. In den letzten Jahren ist einerseits die Angst vor Integrationsproblemen durch Zuwanderung gewachsen. Auch der schwer kontrollierbare internationale Terrorismus erhöht in vielen Ländern die Zurückhaltung gegenüber der Zulassung weiterer Migration, obwohl es keinen direkten Zusammenhang zwischen Migration und terroristischer Gefahr gibt. Andererseits werden sich die verantwortlichen Politiker zunehmend der Chancen von Migration bewusst. So findet allmählich auch in Ländern, die sich bisher nicht als Einwanderungsland betrachtet haben, ein vorsichtiges Umdenken statt.

Zu diesen Ländern gehört auch Deutschland. Zwar sind nach wie vor die Probleme der Integration der Kinder und Enkel der „Gastarbeiter“, die in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts nach Deutschland geholt worden waren, und der Integration der deutschstämmigen Spätaussiedler aus den Transformationsländern vielfach noch nicht gelöst. Nach einer drastischen Einschränkung des Asylrechts spielt in geringerem Maße auch die Aufnahme von politisch Verfolgten, die das Asylrecht in Anspruch nehmen, noch eine Rolle. Aber darüber hinaus stellt sich heute angesichts des demographischen Wandels und bildungspolitischer Versäumnisse zusätzlich die Frage, ob und wie Deutschland den bevorstehenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften durch gesteuerte Zuwanderung zumindest abmildern kann. In gewisser Weise hat damit zumindest für die vom Bevölkerungsrückgang und der Überalterung betroffenen europäischen Staaten eine Umkehrung in der öffentlichen Debatte stattgefunden: Während es noch vor wenigen Jahrzehnten nicht selten darum ging, welche Abwehrmöglichkeiten ein reicheres Land gegenüber Armen oder Verfolgten aus dem Ausland hat, die

¹ Soweit möglich wird im folgenden versucht, geschlechtsneutrale Formulierungen zu verwenden. Wo dies zu einer schlechteren Lesbarkeit des Textes führt, wird allerdings auf die Nennung der weiblichen Form („Migrantinnen“) zusätzlich zur männlichen Form verzichtet, obwohl selbstverständlich Personen beiderlei Geschlechts gemeint sind.

Schutz suchen, geht es heute zusätzlich auch darum, wie es gelingen kann, junge und gut ausgebildete Fachleute auszuwählen und ins Land zu holen. Damit werden aber neue sozioethische Fragen aufgeworfen, die in der Öffentlichkeit bislang zu wenig diskutiert wurden. Lässt sich eine solche Zuwanderung, die im Interesse der Aufnahmeländer liegt, in Anbetracht der Nachteile für die Herkunftsländer überhaupt rechtfertigen? Welche Rechte kann das Aufnahmeland bei der Auswahl von Migranten beanspruchen? Wie kann dabei Diskriminierung vermieden werden?

Diese Debatte steht im Kontext eines Globalisierungsprozesses, in dem sich weltweit freie Märkte für Kapital, Waren und Dienstleistungen entwickeln. Da liegt die Frage nahe, warum diese Freiheit nicht auch für Arbeitskräfte gelten sollte. Gehört nicht zum Freihandel der freie Arbeitsmarkt über Staatsgrenzen hinweg? Entspricht es nicht der Logik der Globalisierung der Weltwirtschaft, dass sich auch die Menschen auf der Suche nach Arbeit und Wohlstand weltweit frei bewegen können? In der Europäischen Union entspricht dem gemeinsamen Markt und der (teilweise) gemeinsamen Währung die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (zunächst in der EU ohne die neuen Beitrittsländer). Auch historisch war die Binnenmigration innerhalb der Nationalstaaten eine der wichtigsten Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung und einen gewissen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Regionen. Warum gilt dies nicht auch auf globaler Ebene? Welche moralische Rechtfertigung kann es dafür geben, den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zu begrenzen und unter ihnen nach bestimmten Kriterien auszuwählen?

Diese Fragen haben eine enorme ethische Relevanz, denn durch die Begrenzung der Zuwanderung bleiben Menschen, die zu den Ärmeren gehören, in großem Umfang von Chancen der Beteiligung ausgeschlossen. Doch auch eine Steigerung der Migration wirft ethische Fragen auf, denn sie dürfte zu Problemen des Verlusts an gut ausgebildeten Arbeitskräften in den Herkunftsländern, zur Entwurzelung der Migranten und in den Aufnahmeländern zu Integrationsproblemen und möglicherweise wachsenden Schwierigkeiten der Sozialsysteme führen. Es handelt sich hier sicherlich um eine der wichtigsten „sozialen Fragen“ des 21. Jahrhunderts.

Die vorliegende Studie will dazu beitragen, das Problembewusstsein hinsichtlich der Trends zunehmender Migration zu schärfen. Sie beschränkt sich dabei auf das besonders wichtige Phänomen *internationaler, ökonomisch motivierter* Migration. Ihr Schwerpunkt liegt in der Reflexion von Gerechtigkeitsproblemen auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Analysen. Sie macht schließlich sozioethisch begründete Vorschläge dafür, wie Migration sowohl seitens der einzelnen Nationalstaaten als auch auf regionaler und internati-

onaler Ebene geregelt werden sollte. Dabei wird deutlich, dass ökonomisch motivierte Migration zugelassen und sogar gefördert werden kann, wenn es gelingt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass elementaren Gerechtigkeitsforderungen entsprochen wird.

Migration ist ein komplexes Phänomen. Nicht alle Aspekte können in dieser Studie thematisiert werden. Phänomene der nationalen Binnenmigration, etwa vom Land in die Stadt, werden hier nicht betrachtet. Auch auf Fluchtbewegungen, die auf Bürgerkriege, politische Verfolgung oder Natur- und Umweltkatastrophen zurückgehen, wird nicht eingegangen. Ebenso wenig analysiert diese Studie erzwungene Migration durch Vertreibung oder Menschenhandel. Schließlich können die sehr schwierigen Fragen des Umgangs mit *irregulärer* Migration nur insoweit angesprochen werden, als sie das Thema ökonomisch motivierter Migration betreffen.² Die Abgrenzungen sind freilich schwierig, weshalb zunächst einige inhaltliche und begriffliche Klärungen vorgenommen werden müssen.

1. Definitionen und notwendige Differenzierungen

1.1 Unterschiedliche Formen von Migration

In der Fachdiskussion wird das ausgesprochen vielschichtige Phänomen der *Migration* unterschiedlich definiert. Keine Definition wird gleichzeitig präzise und umfassend genug sein. Eine relativ weite Definition lautet: Migration ist der *Ortswechsel von Personen von einer geographischen Region in eine andere über Verwaltungsgrenzen oder politische Grenzen hinweg mit dem Wunsch, zeitweise oder dauerhaft an einem anderen Ort als ihrem Herkunftsort zu bleiben.*

Diese Definition macht weitere Unterscheidungen notwendig: Wichtig ist *erstens*, dass sich der Ortswechsel über eine bestimmte *räumliche Distanz* hinweg erstreckt und dabei mindestens Verwaltungsgrenzen überschritten werden. Nach der räumlichen Dimension kann man eine *interne Migration* oder *Binnenmigration*, die sich innerhalb eines Landes abspielt, von einer *internationalen Migration* unterscheiden, bei der die Grenzen von Staaten überschritten werden. Innerhalb der internationalen Migration kann danach unterschieden werden, ob der Ortswechsel nur zwischen benachbarten Staaten in relativ kleinen Grenzregionen und mögli-

² Vgl. die Stellungnahme der Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz „Leben in der Illegalität in Deutschland - eine humanitäre und pastorale Herausforderung“ vom 21.5.2001 und auf die Aktivitäten des Katholischen Forums „Leben in der Illegalität“, <http://www.forum-illegalitaet.de>.

cherweise kulturell wenig unterschiedlichen Regionen stattfindet, oder über große Distanzen hinweg, möglicherweise sogar zwischen Kontinenten.

Zweitens muss Migration nach der Art ihres Zustandekommens differenziert werden. Es ist ein Unterschied, ob Menschen freiwillig Migrationsentscheidungen auf Grund individueller oder familiärer Abwägungen treffen, oder ob Menschen in eine Lage geraten, die Migration für sie als einzigen Ausweg erscheinen lässt, z.B. bei Naturkatastrophen oder Bürgerkriegen, im Falle von politischer, rassistischer, sexistischer oder religiöser Diskriminierung. Dann ist von *Flucht* zu sprechen, die durch einen *Zwang* bestimmt ist, den eigenen Wohnort zu verlassen, weil es keine andere Möglichkeit für ein menschenwürdiges Überleben gibt. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil Flüchtlinge auf Grund internationaler Abkommen andere Rechte genießen als Migranten. Allerdings sind die Abgrenzungen manchmal schwierig, denn auch eine wirtschaftliche Notlage kann ein lebensbedrohlicher Zwang sein, weshalb man auch von „Armutsflüchtlingsen“ spricht.

Drittens spielt die Dauer des Aufenthaltes eine Rolle. So kann die *zirkuläre* Migration von Pendlern, die auch über Staatsgrenzen hinweg vorkommt, von der *temporären* Migration von Saison- oder Kontraktarbeitern und der *permanenten* Migration von Personen, die über längere Zeit oder für immer am Ziel ihrer Migration bleiben, unterschieden werden. Dabei gibt es viele Beispiele, dass eine temporäre Migration in eine permanente Migration münden kann, z.B. bei ausländischen Studenten, die nach Abschluss des Studiums im Aufnahmeland bleiben.

Viertens unterscheiden sich die Formen der Migration nach der Art der Sozialformen, die sich durch Migration bilden. Bis vor kurzem hatte man vor allem die *Immigration* und die *Gastarbeiter-Migration* im Blick. Im ersten Fall wollen Einwanderer für immer im Zielland bleiben und versuchen deshalb, sich dort möglichst gut zu integrieren, dort eine neue Heimat zu finden. Typisch hierfür sind etwa die Einwanderungsbewegungen von Deutschen in die USA im 19. Jahrhundert. Im zweiten Fall ist Migration von vornherein nur für eine kurze Zeit angelegt, Integrationsbemühungen sind deshalb wenig wahrscheinlich. Das Ergebnis ist ein Leben in der *Diaspora*. Typisch hierfür ist das Konzept der Gastarbeiteranwerbung in Deutschland in den 1950er bis Anfang der 1970er Jahre. Aus dieser Gastarbeiter-Migration ist jedoch teilweise *Immigration* geworden, teilweise haben sich aus ihr neue Formen entwickelt, so dass man von *transnationalen Migrationsräumen* spricht. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sich über Staatsgrenzen hinweg und dauerhaft alltägliche Lebenszusammenhänge herausbilden. Menschen in den Herkunftsländern und Migranten in den Zielländern verbinden sich durch häufige Kommunikation und wechselseitige Besuche, durch finanzielle Transfers und

gemeinsame identitätsstiftende Elemente zu einem sozialen Netz eigener Art. Der Wechsel zwischen den verschiedenen Orten innerhalb dieser transnationalen Migrationsräume ist weder einmalig noch vorübergehend, sondern wiederkehrender Bestandteil dieser Sozialform. Bei der *Immigration* mit dem Ziel der Integration verschwindet die Differenz zum Zielland auf Kosten der Verbundenheit mit dem Herkunftsland allmählich. Umgekehrt bleibt sie bei der *Gastarbeiter-Migration* auf Kosten der Integration erhalten. Transnationale Migrationsräume dagegen führen zu dauerhaften komplexen Strukturen von Differenzen und Verbindungen sowohl zum Herkunfts- als auch zum Zielland, also zu einer teilweisen Integration im Zielland, ohne die Bindungen zum Herkunftsland aufzugeben.

Fünftens muss unterschieden werden, ob Migranten dadurch, dass sie ihren Aufenthaltsort wechseln, gegen bestehende Gesetze verstoßen oder nicht. Dabei ist zu beachten, dass *erstens* bestehende Gesetze moralisch illegitim sein können, und *zweitens* die Bezeichnung *illegal* nicht als Kennzeichnung von Personen, sondern nur ggf. von deren Handeln zu verwenden ist. Kein Mensch ist *illegal*. Um die mit diesem Begriff verbundenen negativen Konnotationen zu vermeiden, wird im Folgenden durchgängig von *irregulärer Migration* bzw. von *irregulären Migranten* gesprochen, was dem englischen Sprachgebrauch („irregular“) entspricht.

1.2 Ökonomisch motivierte Migration

1.2.1 Zur Abgrenzung von ökonomischen Motiven und nicht-ökonomischen Ursachen

Eine *ökonomisch motivierte Migration* ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet. Sie basiert *erstens* auf einer *freiwilligen* Entscheidung, für die *zweitens* eine Abwägung von Vor- und Nachteilen in materieller Hinsicht, also im Blick auf *Einkommen und Lebensstandard* ausschlaggebend ist.

Eine solche Freiwilligkeit fehlt bei Klima- oder Naturkatastrophen, Kriegen oder Bürgerkriegen, politischer Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen und ethnischer oder religiöser Diskriminierung. In derartigen Situationen sehen sich die betroffenen Menschen *gezwungen*, ihre Heimat zu verlassen, wenn sie ihr Leben und/oder ihre Freiheit retten wollen. Dabei ist klar, dass auch hier ökonomische Aspekte eine Rolle spielen können, denn die genannten Faktoren führen in aller Regel auch zu einer dramatischen Verschlechterung der ökonomischen Situation im betreffenden Land. Trotzdem kann im Falle einer Hungerkatastrophe, der die betroffenen Menschen zu entfliehen versuchen, nicht von *ökonomisch motivierter Migration* gesprochen werden. Andererseits wird man durchaus *freiwillige* Migrationsentscheidungen nicht als *ökonomisch* motiviert betrachten, wenn sie aus der Vorliebe für die Kultur, die Natur oder religiöse Angebote in einem Land, aus der Wahl eines ausländischen Lebenspartners oder aus

der Entscheidung für eine bestimmte Art von Tätigkeit wie etwa einer pastoralen Arbeit in einer kirchlichen Einrichtung resultieren.

Für *ökonomisch motivierte* Migrationsentscheidungen sind vor allem die zukünftigen Netto-Einkommenserwartungen relevant. Dabei spielen neben den erwarteten Arbeitseinkünften und der Wahrscheinlichkeit, überhaupt einen Arbeitsplatz zu bekommen, auch soziale Transferleistungen, die Höhe der steuerlichen Belastung, niedrigere Lebenshaltungskosten oder allgemein günstige Bedingungen wie eine leistungsfähige Infrastruktur eine Rolle. Aber auch mögliche Nachteile wie Fremdenfeindlichkeit oder die schlechtere rechtliche Stellung als Migrant werden berücksichtigt. Häufig werden solche Entscheidungen auch nicht von Einzelnen getroffen, sondern sind Ergebnis von Überlegungen in einer Familie, um deren Gesamtsituation zu verbessern. Dabei können in all diesen Fällen Erwartungen und Hoffnungen, die nicht unbedingt den realen Gegebenheiten im Zielland entsprechen müssen, Eingang in das Kosten-Nutzen-Kalkül finden.

Es gibt verschiedene Formen ökonomisch motivierter Migration. Die bedeutendste ist die Arbeitsmigration, weil im Abwägungsprozess das erwartete Arbeitseinkommen meist der Hauptnutzen ist, der möglichen Kosten gegenüber gestellt wird. Wenn Migranten ohne Arbeitsaufnahme in den Genuss sozialer Transferzahlungen gelangen und dadurch ihre Einkommenssituation verbessern, ist auch diese Migration ökonomisch motiviert, aber keine Arbeitsmigration. Darüber hinaus gibt es weitere andere Formen, zum Beispiel die Migration von Rentnern, für die der Aspekt der Einkommensverwendung zentral ist. Manche von ihnen wollen ihren Lebensabend im Ausland verbringen, weil dort ihre Rente eine höhere Kaufkraft hat, was insbesondere für häusliche oder stationäre Pflege relevant werden kann. Schließlich kann man wohlhabende oder gut verdienende Personen, die eine hohe Steuerlast in ihrem Herkunftsland vermeiden wollen, als *Steuermigranten* bezeichnen. Der gebräuchlichere Begriff der *Steuerflüchtlinge* erscheint nach der oben gegebenen Definition von Flüchtlingen als unangebracht.

Im Mittelpunkt dieser Studie wird vor allem die *Arbeitsmigration* stehen, die den größten Teil ökonomisch motivierter Migration ausmacht.

1.2.2 Formen der Arbeitsmigration

Die Formen der Arbeitsmigration werden stark bestimmt von den Arbeitsplätzen, die die Migranten im Zielland bekommen können. Die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu erhalten, wird durch Arbeitskräftemangel in einem bestimmten Bereich oder durch bestehende Netzwerke von Migranten gleicher Herkunft, die bei der Arbeitssuche behilflich sind, maßgeblich erhöht. Solche Chancen von Migranten in den Zielländern haben starken Einfluss auf

die Art und die Zusammensetzung der Migrantengruppen. Bis vor einigen Jahren wurden vor allem männliche Arbeitskräfte in den Bereichen Landwirtschaft, Bau und Industrie angeworben. Mit der wachsenden Nachfrage nach Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen der Gesundheitsversorgung und privater Haushalte, bildeten sich in den letzten Jahren bestimmte frauenspezifische Sektoren der Arbeitsmigration heraus. Während über lange Zeit die Migration von Frauen in erster Linie Teil des Familiennachzugs war, wandern heute mehr und mehr Frauen alleine und lassen ihre Familien zurück. Dadurch wächst die Migration von Frauen überproportional an und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Migranten steigt, was als *Feminisierung der Migration* bezeichnet wird.

Im Falle einer *temporären* Arbeitsmigration werden einmalige oder ständig wiederkehrende, kurzfristige Lücken im Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes geschlossen. Typisch hierfür sind Saisonarbeiter in bestimmten Bereichen der Landwirtschaft oder des Tourismus. Die Anwerbung und Beschäftigung von solchen Arbeitskräften steht in besonders starker Abhängigkeit von den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes des Aufnahmelandes. Auch *Pendelmigration* von so genannten Grenzarbeitnehmern ist eine Form temporärer Arbeitsmigration. Da aber der Wohnsitz nicht verlagert wird, wird diese Form oft nicht als Migration bezeichnet. Sie spielt aber an vielen Staatsgrenzen eine große Rolle.

Für eine rechtlich erlaubte Arbeitsmigration ist die Arbeitserlaubnis oder das Arbeitsvisum Voraussetzung. Bei einer temporären Migration behalten Arbeitsmigranten die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes. Bei permanenter Migration besteht je nach Aufnahmeland die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft bzw. das Recht auf Einbürgerung. Nach dem im Jahre 2000 reformierten Staatsbürgerschaftsrecht haben Migranten beispielsweise in Deutschland nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts ein Recht auf Einbürgerung, wobei sie dann ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben müssen. In den USA können Personen „von nationalem Interesse“, „Personen mit besonderen Fähigkeiten“ oder Menschen, die erfolgreich an einer entsprechenden Lotterie teilnehmen, eine Green Card erhalten und dann nach fünf Jahren die US-amerikanische Staatsbürgerschaft erwerben. Dafür ist der Verzicht auf die frühere Staatsbürgerschaft Voraussetzung, obwohl die USA generell eine doppelte Staatsbürgerschaft erlauben und sie auch bereits Eingebürgerten wieder zugestanden wird.

Migranten, die nicht über einen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, haben in der Regel auch keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt. Wenn sie auf Erwerbseinkommen angewiesen sind, müssen sie deshalb auf *illegale* Beschäftigungsverhältnisse ausweichen. Sie leben dann in einer *doppelten Illegalität*. Es kommt auch vor, dass sich Personen zunächst legal als Touristen, Studenten, Flüchtlinge oder Asylbewerber in einem Land aufhalten, nach dem Ende

des befristeten Aufenthaltsrechts oder bei Nicht-Anerkennung als Asylbewerber aber trotzdem in diesem Land zu bleiben versuchen. Auch dann müssen sie in der Regel ihren Lebensunterhalt in der Illegalität verdienen.

Viele Arbeitgeber haben spezifische Interessen an solchen illegalen Beschäftigungsverhältnissen. Die Arbeitgeberseite hat Wettbewerbsvorteile durch die Einsparung von Lohn- und Lohnnebenkosten und den Verzicht auf eine vertragliche Bindung. Je nach der Situation im Aufnahmeland sind solche Formen der illegalen Beschäftigung vor allem in der Landwirtschaft, in der Baubranche und im Dienstleistungsbereich verbreitet. Sie können sich zu dualen Strukturen eines gespaltenen Arbeitsmarktes verfestigen, auf dem die Beschäftigung irregulärer Migranten unverzichtbar wird. Die Regierungen mancher Länder sehen sich dann zu einer scheinheiligen Politik der gleichzeitigen Bekämpfung und Tolerierung von irregulären Migranten veranlasst, was auch die Arbeit von Schleusern fördert. Die Gefahr der Ausbeutung solcher irregulärer Arbeitsmigranten ist groß, denn sie können sich auf Grund ihres illegalen Status und ihrer dadurch gegebenen Abhängigkeit selten gegen zu niedrige Löhne oder willkürliche Behandlung wehren. Extremformen solcher Ausbeutung sind der Frauenhandel und die erzwungene Prostitution. Viele Frauen werden durch das Versprechen einer interessanten und lukrativen Arbeitsstelle angelockt, landen dann aber beispielsweise in Bordellen, wo sie unter den Bedingungen des Rotlichtmilieus, organisierter Kriminalität und ihres fehlenden legalen Status in menschenunwürdige Abhängigkeiten geraten.

2. Internationale Migration - Zahlen, Ursachen, Folgen

2.1 Das Phänomen der internationalen Migration in Zahlen

Weil verschiedene Definitionen von Migration verwendet werden und die Formen der Datenerhebung oftmals nicht vergleichbar sind, lassen sich kaum verlässliche Zahlen angeben. Häufig gibt es Missverständnisse, weil nicht zwischen der Gesamtzahl der in einem Land lebenden Ausländer und der jährlichen Zu- oder Abwanderung unterschieden wird. Von den Vereinten Nationen wird der gesamte Bestand an Menschen, „die außerhalb ihres Geburtslandes leben“, weltweit für das Jahr 2000 mit 175 Millionen angegeben, das sind doppelt so viele wie noch 1970. Für das Jahr 2005 wird dieser Bestand auf 185 bis 192 Millionen geschätzt. Dabei ist die irreguläre Migration nicht berücksichtigt, definitionsmäßig auch nicht die Binnenmigration innerhalb der Staaten. Die Zahl der jährlich über Staatsgrenzen hinweg migrierenden Personen wird auf etwa 12 Millionen veranschlagt.

Die Internationale Migrationsorganisation IOM schätzt, dass der Bestand an Migranten bis 2050 auf 230 Millionen anwachsen könnte. Dabei ist zu bedenken, dass er erheblich höher

läge, wenn die vielfach vorhandenen Schranken besonders für Arbeitsmigranten gelockert oder aufgehoben würden. Das Potenzial ist sicher viel größer als die tatsächliche Zahl von Migranten. In manchen Ländern, z.B. in Peru, erreicht der Anteil von emigrationswilligen jungen Leuten zwischen 18 und 24 Jahren 70 oder 80%. Fast die Hälfte der Migranten sind inzwischen Frauen. Stark zugenommen hat auch der Anteil der hochqualifizierten Migranten. Die Migranten sind sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Ländergruppen verteilt. In Europa lebten im Jahr 2000 56 Millionen, in Asien 50 Millionen und in Nordamerika 41 Millionen. Anders ist die Verteilung der Flüchtlinge, die außerhalb ihrer Geburtsländer leben. Sie machen nach Schätzungen des UNHCR etwa 10% der 175 Millionen Migranten aus. Von ihnen leben die meisten in Asien (37%) und in Afrika (31%). Ein nochmals verändertes Bild erhält man, wenn man die Binnenmigration berücksichtigt. Allein schon die Verstärkerprozesse, aber auch Flüchtlingsbewegungen innerhalb von Staaten, führen dazu, dass die meisten Binnenmigranten in Ländern der sogenannten Dritten Welt leben.

Leider gibt es keine verlässlichen Zahlen zur *ökonomisch motivierten* Migration. Die Zahl der Arbeitsmigranten wird von der Internationalen Migrationsorganisation IOM im Jahr 2002 auf 60 bis 65 Millionen geschätzt, andere sprechen sogar von 90 Millionen Arbeitsmigranten, wobei bei diesen Angaben Schätzungen über die Zahl irregulärer Migranten einbezogen sind. Damit liegt der Anteil der Arbeitsmigration an der Migration insgesamt an zweiter Stelle nach dem Familiennachzug. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Teil der ökonomisch motivierten Migration größer ist als der Teil der von den meisten Statistiken ausgewiesenen Arbeitsmigration. Auch ein Teil des Familiennachzugs dürfte ökonomisch motiviert sein. Der Trend der Entwicklung scheint eindeutig zu sein: Der Anteil der Arbeitsmigration an den weltweiten Migrationsströmen nimmt zu.

Arbeitsmigration ist ein globales Phänomen. Es gibt jedoch drei große Hauptrichtungen: *Ers-*
tens einen Strom von Ost nach West, von den sogenannten Transformationsländern (ehemaligen Ostblockstaaten) in reiche, überwiegend westeuropäische Länder, *zweitens* einen Strom von Süd nach Nord von Entwicklungs- und Schwellenländern in die Industrienationen. Und drittens Migrationsströme von Süd nach Süd, d.h. von ärmeren Entwicklungsländern in weniger arme oder in Schwellenländer. Z.B. sind in Asien die ökonomisch erfolgreicheren Staaten und die ölexportierenden Golfstaaten die wichtigsten Aufnahmeländer von Migranten, in Afrika ist es die Republik Südafrika. Teilweise dient die Süd-Süd-Migration auch als Übergangsstadium für die weitere Migration in reichere Länder (Transitmigration). In Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und den USA machen Arbeitnehmer ausländischer Herkunft 15 - 20% aller Arbeitnehmer aus, in Deutschland liegt dieser Anteil bei 9%. Umgekehrt

lebt im Falle vieler Emigrationsländer ein beträchtlicher Teil der Staatsangehörigen außerhalb des Landes, im Falle Mexikos z.B. etwa 8%.

Europa ist vor allem durch den Zustrom nordafrikanischer Armutsflüchtlinge und die Zuwanderung aus den ehemaligen Transformationsländern betroffen, die inzwischen durch die EU-Osterweiterung teilweise zur EU gehören. Aufgrund des demographischen Wandels wächst das Interesse europäischer Länder insbesondere an jungen und gut qualifizierten Arbeitskräften. Ende der 90er Jahre haben verschiedene Länder die Immigrationsmöglichkeiten im Rahmen von Arbeitsmigration erleichtert. Dabei ist zu beobachten, dass temporäre Migration zunimmt, die teilweise durch bilaterale Abkommen zwischen den jeweiligen Ländern geregelt wird.

Im *amerikanischen* Doppelkontinent ist Mexiko nach wie vor das wichtigste Emigrationsland. Zunehmend versuchen jedoch auch Menschen aus Mittelamerika, der Karibik und aus Südamerika, vor allem aus den armen Andenländern, in die USA zu gelangen, um dort Arbeit zu finden. Allein im Jahre 2001 haben die USA etwa 3 Mio. temporäre Migranten angezogen. Die Gesamtzahl der im Ausland geborenen Arbeitskräfte in den USA wird auf über 29 Millionen beziffert. Die Zahl der irregulären Migranten liegt dort bei ca. 8,5 Mio. Es wird geschätzt, dass ca. die Hälfte davon aus Mexiko kommt. Es ist vor allem die US-amerikanische Landwirtschaft, die irreguläre ausländische Arbeitskräfte nachfragt.

In *Ostasien* sind die wichtigsten Immigrationsländer Hongkong, Japan, Südkorea und Taiwan. Die Migration ist dort relativ streng kontrolliert, allerdings ist vor allem die Immigration von hochqualifizierten Arbeitskräften erwünscht und wird deshalb auch erleichtert. In *Südostasien* gehören Malaysia, Singapur und Thailand zu den wichtigsten Immigrationsländern. In Malaysia wird ebenfalls eine Immigration hochqualifizierter Arbeitnehmer gefördert, die Zuwanderung ungelernter Arbeitskräfte ist nur bei entsprechender Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erlaubt. Der Anteil an illegaler Arbeitsmigration ist trotzdem auch hier hoch, vor allem an Arbeitskräften aus den Philippinen und aus Indonesien. In Singapur ist die Immigration von ungelerten Arbeitskräften verboten und wird geahndet. Dennoch ist auch hier eine Zunahme der irregulären Migration zu verzeichnen.

Im *Nahen Osten* sind die sechs Golfstaaten Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und die Vereinten Arabischen Emirate temporäre Arbeitgeber für Menschen aus den erheblich ärmeren Ländern Südasiens und Südasiens. In den meisten Ländern der Golfregion beträgt der Anteil ausländischer Arbeitskräfte mehr als ein Viertel. Allerdings wird inzwischen versucht, dieser Abhängigkeit vom ausländischen Arbeitskräftepotenzial politisch entgegen zu

wirken. Auch in den Golfstaaten ist der Anteil an irregulären Arbeitskräften nicht zu unterschätzen.

Die Datenlage für *Afrika* ist ausgesprochen schlecht. Jährlich versuchen mehrere Tausend Afrikaner mit seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer oder überstacheldrahtbewehrte Zäune der europäischen Enklaven in Marokko nach Spanien oder Italien zu gelangen. Vorsichtigen Schätzungen zu Folge haben dabei in den letzten zehn Jahren 5000 Menschen ihr Leben verloren. Genaue Zahlen über diejenigen, die es versucht haben, gibt es nicht. Immer wieder gibt es dramatische Flüchtlingsbewegungen auf Grund von Staatszerfall und Bürgerkrieg. Im Bereich der ökonomisch bedingten Migration liegen die zuverlässigsten Angaben für den Süden Afrikas vor. Besonders in der Republik Südafrika ist die Emigration von hochqualifizierten Arbeitskräften in die Vereinigten Staaten, Australien, Großbritannien, Neuseeland und Kanada sehr hoch, was teilweise wiederum entsprechende Fachkräfte aus den Nachbarländern nach Südafrika lockt.

Für die zukünftige Entwicklung zeichnet sich insgesamt eine erhebliche Zunahme der internationalen Migration ab, insbesondere des Anteils der ökonomisch motivierten Migration und des Anteils der temporären Migration. Migration ist zu einem globalen Phänomen geworden, von dem mehr und mehr Staaten und mehr und mehr Menschen betroffen sein werden. Die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte wird verstärkt gewünscht und deshalb erleichtert. Sie spielt auch als Migration zwischen den reicheren Ländern eine wachsende Rolle. Auch die irreguläre Migration wird zunehmen, weil sie offenbar kaum zu kontrollieren ist, außerdem wird sie teilweise aus volkswirtschaftlichen Gründen toleriert.

2.2 Ursachen und Folgen

2.2.1 Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze

Zur Erklärung der Ursachen von Migration werden vielfach Push- und Pullfaktoren unterschieden: Pushfaktoren wirken als Schubkräfte aus dem Herkunftsland auf die Migranten ein und motivieren sie zum Verlassen ihres Herkunftslandes; Pullfaktoren stellen im Gegensatz dazu Sogkräfte aus dem Aufnahmeland dar und machen die Attraktivität des Aufnahmelandes aus. Bei Flüchtlingen sind es die Pushfaktoren, die zur Migration zwingen: die unerträgliche, das Überleben gefährdende Situation im Herkunftsland. Bei ökonomisch motivierten Migranten sind die Chance auf ein potenziell höheres Einkommen unter Berücksichtigung der angenommenen Kosten der Migration sowie höhere Sicherheit und ökonomische Stabilität die wichtigsten Pullfaktoren aus dem Aufnahmeland. Umgekehrt wirken eine schwierige ökonomische Situation, hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Netto-Einkommen im Herkunftsland als

Pushfaktoren. Ökonomische Faktoren können damit sowohl als Push- als auch als Pullfaktoren auftreten.

Während man in einer soziologischen Betrachtung diese Faktoren wie große Kräftefelder beschreibt, zielt eine mikroökonomische Betrachtung auf die Entscheidungssituation von Einzelnen und Familien. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Entscheidung zu Gunsten einer Migration ausfallen wird, wenn der erwartete Nutzen des Gehens für den Einzelnen oder die Familie oder Gruppe als größer eingeschätzt wird als der des Bleibens. Die angenommenen Vorteile müssen die etwaigen Nachteile überkompensieren. Dabei spielt die Einschätzung der eigenen Kompetenzen und Leistungsfähigkeit sowie die eigene Risikobereitschaft eine große Rolle.

Kein potenzieller Migrant vergleicht freilich sein derzeitiges Einkommen mit einem möglichen Einkommen in *allen* potenziellen Zielländern. Die Entscheidung, in welches Land er migriert, hängt stark von bereits bestehenden Beziehungen zu Migrantengruppen in potenziellen Zielländern ab, also von Netzwerkstrukturen, die zwischen dem Herkunftsland und dem Aufnahmeland bestehen. Diese Netzwerke reduzieren die Kosten, die durch die Beschaffung von Informationen und Orientierung entstehen, bieten erste Möglichkeiten für Unterkunft und Verpflegung und leisten Hilfestellung bei der Vermittlung von Arbeit und bei den notwendigen ersten Integrationsschritten. Durch derartige *transnationale Migrationsräume* verfestigen sich Migrationsströme zwischen Ländern, da jeder weitere Migrant von den im Ausland bestehenden Strukturen profitieren kann und sie seinerseits wieder stärkt. Häufig hängen solche Netze auch mit der Kolonialgeschichte und den daraus entstandenen sprachlichen Gemeinsamkeiten und eingespielten Verbindungen zusammen.

Migration ist häufig nicht Sache eines Einzelnen, sondern geht auf den Entschluss einer ganzen Familie zurück. Chancen und Risiken einer Migration ins Ausland werden familienintern aufgeteilt, indem beispielsweise nur eine Person ins Ausland migriert, diese aber mit ihrer Familie verbunden und dadurch einerseits ihr verpflichtet, andererseits auch abgesichert bleibt. Die Migration nützt dann nicht nur der Person, die das Land verlässt, sondern auch den Daheim-Gebliebenen, da diese von emigrierten Familienangehörigen Überweisungen aus dem Ausland erhalten. Dies führt zu einer besseren Gesamteinkommenssituation der Familie und reduziert die Abhängigkeit von den jeweiligen einzelnen Einkommen. Ökonomisch kann eine solche Arbeitsmigration als ein Versuch der Risikostreuung beschrieben werden. Allerdings kommt es auch nicht selten vor, dass emigrierte Familienangehörige den Kontakt zu ihrer Familie nach einer gewissen Zeit abbrechen, z.B. weil sie im Zielland eine neue Familie gegründet haben.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung zur Migration zunächst mit Kosten verbunden ist, denen nicht sofort ein Gewinn gegenübersteht. Zumindest muss die Reise bezahlt werden. Migration ist also zunächst einmal eine Investition. Sie kommt deshalb meist für die Ärmsten der Armen gar nicht in Frage, da sie die Mittel dafür nicht aufbringen können.

2.2.2. Effekte für das Herkunftsland

Unter den Folgen der Migration für Herkunftsländer sind zwei Effekte von besonderer Bedeutung: zum einen die Geldüberweisungen von Emigranten in ihre Heimat, zum anderen die Abwanderung von gut ausgebildeten Bürgern (Brain Drain). Wenn Emigranten zurückkehren, tragen sie häufig auch zu einem Transfer von Wissen und Know-How in die Herkunftsländer bei. Schließlich verändert Migration nicht nur die Kultur(en) des Ziellandes, sondern wirkt auch auf die Kultur(en) in den Herkunftsländern zurück.

Rücküberweisungen

Diese Überweisungen von Migranten in ihr Herkunftsland, durch die sie vor allem ihre Verwandten unterstützen, sind in den letzten Jahren stark angestiegen und erreichten nach Schätzungen der Weltbank im Jahre 2003 weltweit eine Summe von 93 Mrd. US-Dollar, wobei fast ein Drittel nach Lateinamerika und in die Karibik ging. Sie fließen kontinuierlicher als die ausländischen Direktinvestitionen, sind für viele Entwicklungsländer eine der wichtigsten Devisenquellen und überschreiten im Durchschnitt deutlich die Höhe der öffentlichen Entwicklungshilfe. In Ländern wie Eritrea, Jemen, Jordanien, Libanon, Nicaragua oder Sudan machen Rücküberweisungen zwischen 20 und 50% des Volkseinkommens aus. Sie gelangen aber nur selten auf dem offiziellen Weg in das Herkunftsland der Migranten, da die Überweisungsgebühren und Kommissionszahlungen immer noch sehr hoch sind und erst allmählich sinken. Deshalb wird das Geld häufig über ein Netz von Freunden oder Angehörigen ins Herkunftsland gebracht.

Auch wenn diese Rücküberweisungen auf individueller Ebene positive Effekte vor allem für die daheimgebliebenen Familien haben, sind die Folgen auf makroökonomischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene nicht nur positiv. Die hohen Summen, die dadurch ins Land fließen, erleichtern einerseits die Schuldentilgung, können aber andererseits Inflation und eine unerwünschte Aufwertung der Landeswährung auslösen und so die Exportwirtschaft behindern.

Positive Effekte entstehen, wenn das Geld nicht nur in den Konsum fließt, sondern die dadurch reicher gewordenen Empfänger das Geld auch in die Bildung von Familienangehörigen

und damit in den Aufbau von *Humankapital*³, in die Verbesserung sozialer Beziehungen und die Unterstützung gemeinsamer Einrichtungen zu sozialen Zwecken (Gemeindezentren etc.) oder in den Aufbau von Kleinunternehmen investieren.

Dadurch, dass Migranten im Aufnahmeland als Marktöffner für die Produkte ihres Heimatlandes dienen, indem sie Produkte von dort nachfragen, werden dementsprechende Vertriebsstrukturen aufgebaut und die Exportmöglichkeiten des Herkunftslandes gefördert. Wenn Migranten ihre Angehörigen jedoch umgekehrt nicht nur durch finanzielle Transfers, sondern durch Güter aus dem Aufnahmeland unterstützen, die sie ihnen schicken oder bei Heimatbesuchen mitbringen, können diese Güter einheimische Produkte ersetzen, was zu einem Rückgang der einheimischen Produktion und zu Verlusten für den einheimischen Handel führt. Solche Phänomene sind in den Balkanländern und der Türkei von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften (Brain Drain)

Der durch Migration hervorgerufene Verlust von Menschen mit Fähigkeiten, Fertigkeiten und personengebundenem Wissen, welche dann im Herkunftsland nicht mehr zur Verfügung stehen, wird als Brain Drain bezeichnet und in der Regel negativ bewertet. Die Investitionen, die das Herkunftsland für die Bildung und Ausbildung der betreffenden Migranten aufgebracht hat, gehen dadurch (zunächst) verloren, während das Aufnahmeland von ihnen profitiert. Allerdings hängen die Auswirkungen von der Größe und dem Entwicklungsstand des Landes ab und sind von Branche zu Branche verschieden. Besonders betroffen ist der Gesundheitssektor vieler afrikanischer Länder. Die OECD berichtet, dass sich zum Beispiel über 23.000 südafrikanische Arbeitskräften aus dem medizinischen Sektor (Ärzte und Pflegepersonal) im Jahre 2001 in Ländern wie Australien, Kanada, den USA, Neuseeland oder Großbritannien aufhalten. In Großbritannien leben und arbeiten 2200 Ärzte aus Ghana, während in ihrer Heimat die Zahl von Ärzten zwischen 1990 und 2004 von 2000 auf 800 fiel, und dies bei einem gleichzeitigen Bevölkerungswachstum von 14 auf 18,5 Millionen. Die aggressive Anwerbepolitik von Ländern mit Knappheiten an Arbeitskräften bestimmter Qualifikationen forciert diesen Prozess. Als problematisch erweist sich auch die Vergabe von Stipendien an Studierende aus armen Ländern. Im medizinischen Bereich liegen die Rückkehrerquoten nur bei 30%. Manchmal ist eine Emigration von Hochqualifizierten aber auch durch Entwicklungshilfe induziert, denn sie qualifiziert Arbeitskräfte und bringt sie zugleich in Kontakt mit internatio-

³ In der Ökonomie verwendet man seit langem für die Gesamtheit an Fähigkeiten, Fertigkeiten, personengebundenem Wissen, Erfahrungen und Gesundheit einer Arbeitskraft den technischen Begriff des „Humankapitals“.

nen Organisationen, die ihnen interessante berufliche Perspektiven eröffnen. Die Folgen werden dadurch verschärft, dass häufig hochqualifizierte Fachkräfte aus Schlüsselpositionen abwandern, so dass sofort größere Bereiche betroffen sind und die Lücken kaum wieder geschlossen werden können.

Auf der anderen Seite wird in der letzten Zeit stärker auf mögliche positive Effekte aufmerksam gemacht, die der *Brain Drain* unter bestimmten Bedingungen auch haben kann. So führen die relativ hohen Rücküberweisungen hochqualifizierter Migranten häufig zu einer Steigerung der Bildungsinvestitionen der Familien in den Herkunftsländern. Eine bessere Ausbildung wird nachgefragt, weil ausgewanderte Familienmitglieder gezeigt haben, dass es eine realistische Perspektive einer erfolgreichen Emigration für Hochqualifizierte gibt. Außerdem können manche Ausbildungseinrichtungen erst ab einer bestimmten Mindestzahl an Schülern, Studierenden oder Auszubildenden effektiv arbeiten, sind dann aber darauf angewiesen, dass ein Teil der Absolventen emigriert, weil vom lokalen Arbeitsmarkt größere Zahlen an hochqualifizierten Kräften gar nicht aufgenommen werden können. Deren Abwanderung entlastet dann den Arbeitsmarkt in diesem Bereich, und die Migranten können durch ihre Arbeit im Ausland Ausbildungsdarlehen schneller zurückzahlen und so zur Finanzierung von Bildungseinrichtungen beitragen.

Ein höheres allgemeines Bildungsniveau stärkt wiederum die Wachstumsaussichten des Herkunftslandes und zieht wahrscheinlich auch mehr ausländische Investoren an, wodurch Arbeitsplätze entstehen und ein Teil der Hochqualifizierten im Land gehalten werden. Oftmals kommen mit diesen Investitionen dann auch gut ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland ins Land, was eine positive Gegenbewegung im Sinne eines weltweiten *Brain Exchange* darstellt. Bei einer so ausgelösten positiven Wirtschaftsentwicklung besteht auch die Chance, dass einige der vorher Emigrierten in ihr Land zurückkehren und Know-how und Geschäftsverbindungen aus entwickelten Ländern mitbringen. Allerdings sind die Anreize für eine Rückkehr von Hochqualifizierten häufig zu gering; sie könnten durch politische Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit, der demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten und vor allem der wirtschaftlichen Entwicklung erhöht werden.

Letztlich lassen sich die positiven und negativen Effekte des *Brain Drain* kaum quantifizieren und allenfalls jeweils bezogen auf ein Land und bestimmte Berufssparten genauer angeben. Eine gewisse Abwanderung von Fachkräften muss für den Entwicklungsprozess eines Landes nicht nur negativ zu bewerten sein. Die angedeuteten Zusammenhänge haben jedenfalls in Teilen Indiens zum Aufbau eines wettbewerbsfähigen IT-Sektors beigetragen. Werden durch die Abwanderung Hochqualifizierter jedoch in bestimmten Bereichen erhebliche Arbeitskräf-

teknappheiten erzeugt, können sie zu einem massiven Problem werden. Das Risiko dafür ist vermutlich in kleineren und ärmeren Ländern größer als in bevölkerungsreicheren Staaten und in Schwellenländern.

Abwanderung von weniger qualifizierten Arbeitskräften

Auch die Abwanderung von weniger qualifizierten Arbeitskräften hat Bedeutung für das Herkunftsland. Meist ist davon auszugehen, dass sie zumindest positiven Einfluss in dem Sinne ausübt, als sie durch eine Verminderung des Arbeitskräfteangebots die Arbeitslosenzahlen im Herkunftsland senkt. Andererseits gehören die Migranten meist zum dynamischeren und aktiveren Bevölkerungsteil, so dass deren Weggang die Entwicklung des Landes hemmt. Vielleicht noch wichtiger: sie hinterlassen häufig schmerzliche Lücken in ihren Familien. Kinder wachsen ohne Väter, angesichts der zunehmenden Feminisierung der Migration auch ohne Mütter auf. Sie kommen sehr viel weniger in den Genuss elterlicher Fürsorge, die auch durch großzügige Rücküberweisungen nicht kompensiert werden kann. Manchmal werden sie sich selbst überlassen oder von Großeltern, anderen Verwandten oder dafür eigens angestellten, meist aber sehr schlecht bezahlten Personen versorgt. Es ergeben sich sogenannte *Dienstleistungsketten*, indem Migrantinnen, die beispielsweise im Aufnahmeland in der Kinderbetreuung arbeiten, mit dem dort erwirtschafteten Einkommen die Betreuung ihrer zuhause gebliebenen Kinder durch Bedienstete finanzieren, die möglicherweise selbst dafür ihre Kinder von wieder anderen versorgen lassen. In diesem Zusammenhang einer Abwanderung von Fürsorge wird deshalb auch schon von *Care Drain* gesprochen. Für die betroffenen Migrantinnen sind die Folgen ambivalent: einerseits erreichen sie möglicherweise mehr Eigenständigkeit und ein größeres Ansehen bei ihren Herkunftsfamilien, vielleicht werden durch Migration traditionelle Geschlechterrollen sogar aufgebrochen. Andererseits werden sie durch die Arbeiten, die sie üblicherweise im Aufnahmeland ausüben, doch wieder einseitig auf bestimmte Geschlechterrollen festgelegt und dabei in vielen Fällen auch ausgebeutet und unterdrückt.

Außer-ökonomische Folgen

Die *außer-ökonomischen* Folgen von Migration stehen in einem engen Zusammenhang mit den Wirkungen von Modernisierungsprozessen, die durch die zunehmenden Kommunikationsmöglichkeiten und die wachsende wirtschaftliche Verflechtung in geringerem oder höherem Tempo überall auf der Welt stattfinden. Vor allem in ärmeren Regionen wird die traditionelle Lebensweise häufig dadurch stark verändert, dass ein großer Teil der jüngeren Leute ihre Heimat verlässt, die Kaufkraft der zuhause Gebliebenen durch die Rücküberweisungen deutlich ansteigt und die Migranten bei Besuchen oder bei ihrer Rückkehr nicht nur Geschen-

ke aus einer anderen Kultur, sondern auch veränderte Einstellungen und Werte mitbringen. Dies betrifft sogar die religiöse Identität, wenn beispielsweise lateinamerikanische Migranten aus den USA protestantische Sekten und Freikirchen in ihre Heimat einführen. All diese Prozesse können zur Desintegration von Familien, zu Konflikten unter den Bewohnern einer Dorfgemeinschaft und zur Erosion traditioneller Lebensformen führen. Sie können aber auch dazu beitragen, sowohl den Migranten wie den zuhause Gebliebenen bessere Lebenschancen zu eröffnen und kulturelle Lernprozesse einleiten.

2.2.3 Effekte für das Aufnahmeland

Folgen für den Arbeitsmarkt

Es wird immer wieder befürchtet, dass Zuwanderung eine „Konkurrenz“ für die heimischen Arbeitnehmer bedeutet. Betrachtet man zunächst in sehr vereinfachter Weise das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, dann folgt aus der Zuwanderung zunächst eine Erhöhung des Arbeitsangebots. Ändert sich an der Nachfrage nach Arbeit nichts und sind die Löhne genügend flexibel, wird der Reallohn sinken und die Beschäftigung steigen, wobei der Anteil inländischer Arbeitskräfte entsprechend zurückgeht. Versucht man, dieser Tendenz zur Lohnsenkung in den betroffenen Teilmärkten durch staatliche Mindestlöhne oder tariflich hoch gehaltene Löhne zu begegnen, so kann das zu wachsender Arbeitslosigkeit führen. Dieses Ergebnis könnte – voreilig interpretiert – als Bestätigung der eingangs erwähnten Befürchtung angesehen werden.

Die Effekte der Arbeitsmigration auf den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes hängen jedoch davon ab, ob die Migranten die einheimischen Arbeitskräfte eher ersetzen (substitutive Arbeitsmigration) oder eher ergänzen (komplementäre Arbeitsmigration), d.h. wie ähnlich sich beide Gruppen in ihrem Qualifikationsprofil sind. Zu einer Substitution könnte es kommen, wenn die Zuwanderer ein sehr ähnliches Qualifikationsprofil hätten und damit zumindest potenziell einheimische Arbeitskräfte verdrängen würden. Anders verhält es sich, wenn sich die Profile ergänzen, d.h. wenn die Zuwanderer notwendige, aber im Aufnahmeland nicht genügend vorhandene Qualifikationen mitbringen, z.B. wenn es temporäre oder permanente Engpässe im einheimischen Arbeitsmarkt in bestimmten Sektoren gibt (z.B. bei Pflegeberufen oder im IT-Sektor), die durch Zuwanderer ausgeglichen werden können. Dass es innerhalb der nächsten Jahrzehnte zu einer solchen Entwicklung kommen wird, wird durch den demographischen Wandel für viele europäische Länder zumindest sehr wahrscheinlich.

Im Falle eines solchen Ausgleichs profitieren beide: sowohl die zugewanderten als auch die einheimischen Arbeitskräfte, da damit im Aufnahmeland Wachstumsengpässe überwunden werden und mehr und besser produziert werden kann. In vielen Fällen sind die Migranten tatsächlich eher eine solche Ergänzung zum einheimischen Arbeitsmarkt, zumeist weil im Aufnahmeland nicht genügend Erwerbspersonen fähig oder willens sind, die Tätigkeiten, die die Zuwanderer ausüben wollen, selbst auszuüben. Solche Komplementaritäten wie auch die Gefahr der Substitution können sowohl bei der Zuwanderung von Niedrigqualifizierten wie auch bei Hochqualifizierten auftreten. In beiden Fällen kann die Zuwanderung aber für die Volkswirtschaft *als ganze* ein Vorteil sein, da der einheimische Arbeitsmarkt entweder nicht genügend Bewerber zur Verfügung stellt oder bei einigermaßen flexiblen Arbeitsmärkten entsprechende Tätigkeiten zu günstigeren Löhnen verrichtet werden. Letztlich kann eine Zuwanderung die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft erhöhen, wenn bei neuen Entwicklungen auf den Weltmärkten relativ schnell Arbeitnehmer mit den nachgefragten Anforderungsprofilen zuwandern und eingestellt werden können.

Bei der Abschätzung der Folgen von Migration auf den Arbeitsmarkt spielt darüber hinaus die Kapitalintensität der Arbeitsplätze eine große Rolle. Ihre Bedeutung ergibt sich daraus, dass in der Regel die Löhne umso höher sind, je höher die Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz ist. Lohnniveau und Kapitalintensität hängen auch im internationalen Vergleich eng miteinander zusammen. Kapitalbildung spielt offensichtlich eine entscheidende Rolle bei der Frage, ob zusätzliche Arbeitskräfte zu hohen oder zu geringen Löhnen eine Beschäftigung finden können. Zusätzliche Kapitalbildung kann dazu beitragen, dass mehr Arbeitsplätze zu höheren Löhnen angeboten werden. Eine migrationsbedingte Erhöhung des Arbeitsangebots muss also keine negativen Effekte haben, wenn die Kapitalbildung mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot mitwächst. Viele klassische Einwanderungsländer haben dieses Problem erkannt und knüpfen entsprechende Bedingungen an die Zuwanderung, z. B. den Nachweis eines ausreichend hohen Vermögens. Der Grund dafür ist unmittelbar einsichtig: Es soll erreicht werden, dass vermögende Einwanderer sozusagen ihren eigenen Kapitalstock mitbringen.

Zuwanderung führt also aus der Sicht des aufnehmenden Landes nur dann zu Problemen am Arbeitsmarkt, wenn die Migranten direkt einheimische Arbeitnehmer ersetzen und die Kapitalbildung im Inland nicht mit dem steigenden Arbeitsangebot Schritt hält. Zuwanderung kann umso leichter zugelassen werden, je mehr auf ein komplementäres Qualifikationsprofil der Migranten geachtet wird und die Investitionsbedingungen im Aufnahmeland verbessert werden. Zuwanderung könnte umso höhere positive Effekte haben, je mehr in die Bildung und Ausbildung von Migranten investiert würde.

Folgen für die sozialen Sicherungssysteme

In Staaten, die über ein gut ausgebautes Sozialsystem verfügen, leisten Migranten dann einen positiven Netto-Beitrag, wenn die von ihnen gezahlten Steuern und Sozialabgaben die finanziellen Leistungen, die sie erhalten (wie Kindergeld, Wohngeld oder Sozialhilfe und Arbeitslosengeld), übersteigen. Vor allem jüngere Arbeitsmigranten zahlen zunächst in die Sozialversicherungssysteme ein und entlasten sie, erwerben jedoch auch selbst Ansprüche, die zeitversetzt anfallen. Vielfach gründen Migranten (mit häufig niedrigerem Kapitaleinsatz) kleine Unternehmen und schaffen Arbeitsplätze, manchmal allerdings auf Kosten größerer, inländischer Unternehmen.

Soziale Transferzahlungen erhalten vor allem solche Migranten, die nicht aus Gründen der Arbeitsaufnahme, sondern im Rahmen des Familiennachzugs oder vor allem aus Gründen der Asylsuche und Flucht einwandern, dann häufig nicht einmal arbeitsberechtigt sind. Außerdem werden Personen Empfänger von sozialen Leistungen, die zwar oft bereits relativ lange (teilweise in der zweiten oder dritten Generation) im Aufnahmeland leben, aber auf Grund von Defiziten der Integration, besonders ihrer Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes und ihrer Berufsausbildung, nur schwer einen Arbeitsplatz finden.

Außer-ökonomische Folgen

Über diese ökonomischen Zusammenhänge hinaus sind auch die nicht-ökonomischen Fragen bedeutsam, die jedoch selbst wieder durchaus ökonomische Folgen haben können. Dazu gehören die Probleme der Integration von Migranten oder im Inland geborener Kinder von Migranten. Allerdings stellen sich Integrationsprobleme für unterschiedliche Zuwanderergruppen in verschiedenem Ausmaß und in verschiedener Weise. Für Hochqualifizierte ist es oft notwendiger, in jedem Fall aber auch einfacher, als wichtigste Integrationsvoraussetzung die Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen, sich in der Kultur des Aufnahmelandes zurecht zu finden und grundlegende Werte entwickelter Gesellschaften zu teilen oder mindestens zu akzeptieren. Wichtig für den Integrationsprozess ist aber auch die Dauer des Aufenthalts. Gehen Zuwanderer nur vorübergehend einer Arbeit nach, ist eine Integration in die Gesellschaft von geringerer Bedeutung als bei einer permanent angelegten Migration.

Das Bewusstsein um diese Problematik ist in den meisten Immigrationsländern in den letzten Jahren stark gewachsen. In der Tat, wenn Migranten auch in der zweiten oder dritten Generation die Sprache des Aufnahmelandes nicht gut beherrschen und nur über niedrige oder gar keine Bildungsabschlüsse verfügen, wenn die Tendenz zur Ghettobildung besteht und die Migranten deshalb kaum am Leben der Gesellschaft des Aufnahmelandes partizipieren kön-

nen (oder wollen), dann bleiben sie ausgeschlossen, was mindestens lokal erhebliche soziale Spannungen verursachen kann. Umgekehrt lässt sich jedoch durch die Förderung des Spracherwerbs, durch die Verbesserung des Bildungsangebots (vor allem für Kinder, Jugendliche und Eltern) und durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unter Migranten und nicht zuletzt durch die Möglichkeit politischer Partizipation, die freilich nur durch das Angebot der Einbürgerung in vollem Umfang gewährt werden kann, durchaus eine gelungene Integration erreichen, die nicht mit einer weitgehenden kulturellen Assimilation verbunden sein muss. Dies wiederum setzt jedoch die Bereitschaft des Aufnahmelandes voraus, Ausländerfeindlichkeit zu bekämpfen, kulturelle Pluralität zuzulassen, tolerant zu sein und selbst einen kulturellen Lernprozess zu vollziehen.

3. Sozialethische Reflexion

Die sozialwissenschaftliche und ökonomische Analyse des Phänomens der Migration zeigt, dass ihre Folgen keineswegs durchgängig positiv oder negativ sind. Es ist nicht so, dass von Migration alle Migranten, die Herkunftsländer und die Aufnahmeländer profitieren würden, so dass also einfach eine „win-win-Situation“ für alle Betroffenen vorläge. Genauso wenig aber überwiegen eindeutig die Nachteile, so dass es nicht gerechtfertigt ist, Migration einfach und generell zu unterbinden, ganz abgesehen von den individuellen Freiheitsrechten, die dadurch berührt würden. Durch Migration entstehen komplexe Gerechtigkeitsprobleme, weil die Menschen in den Herkunfts- und Aufnahmeländern und die Migranten selbst sehr unterschiedlich von ihr profitieren, weil es zwar Gewinner, aber eben auch Verlierer gibt. Aus diesen Gründen muss versucht werden, die Migration zwischen Öffnung und Begrenzung so zu steuern, dass sie möglichst gerecht ist. Aber aus welchen sozialethischen Maximen kann abgeleitet werden, dass und wie Migration begrenzt werden darf oder zugelassen werden muss? Wie sind diese Maximen selbst zu begründen? Welche kollektiven Rechte von Staaten und welche individuellen Rechte ihrer Bürger stehen individuellen Rechten von Migranten gegenüber?

3.1 Menschenrechte und Gerechtigkeit für alle Menschen

Den Ausgangspunkt der sozialethischen Argumentation bildet ein breiter Konsens, der in internationalen Konventionen und Deklarationen niedergelegt ist, dass nämlich die allgemeinen Menschenrechte für alle Menschen und selbstverständlich auch für Migranten gelten. Artikel 13 (2) der UN-Menschenrechtskonvention formuliert neben dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Heimatstaates ein *Recht auf Auswanderung*: „Jeder Mensch hat das Recht, jedes

Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.“ Aber es bleibt unklar, welches Land ggf. die Pflicht hat, einen Auswanderer auch tatsächlich aufzunehmen. Dem *Recht auf Auswanderung* entspricht kein *Recht auf Einwanderung*. Damit ein *Recht auf Auswanderung* in Anspruch genommen werden kann, müssen andere Länder bereit sein, auswanderungswillige Menschen aus anderen Ländern aufzunehmen. Für Flüchtlinge und politisch Verfolgte gibt es dafür (verbesserungswürdige) internationale Konventionen und nationalstaatliche, teilweise in der Verfassung verankerte gesetzliche Regelungen. In dieser Studie ist jedoch die Frage zu stellen, ob es aus Gerechtigkeitsgründen auch im Falle *ökonomisch motivierter Migration* Verpflichtungen von Staaten zur Aufnahme solcher Migranten geben sollte. Man kann sogar so weit gehen, die theoretische Frage zu stellen, ob es überhaupt gerecht ist, dass die Welt in Staaten aufgeteilt ist. Jedenfalls ist aus moralischer Sicht nicht ohne weiteres klar, dass Staaten für sich beanspruchen können, Grenzen zu haben, diese zu kontrollieren und bei der Zulassung von Grenzübertritten selektiv vorzugehen. Hat das Aufnahmeland das Recht, bei der Wahl derer, die immigrieren wollen, eigene, souveräne Maßstäbe zu setzen?

Migranten entwickeln vielfach ein Gerechtigkeitsempfinden, das ein *Recht auf Einwanderung* einschließt und Staaten das Recht auf eine absolut souveräne Kontrolle ihrer Grenzen mindestens moralisch abspricht. Sie fühlen sich im Recht, wenn sie sich als irreguläre Migranten in einem Land aufhalten. Dass Menschen mit vergleichbarer Kompetenz und gleicher Arbeitsanstrengung in verschiedenen Ländern nur sehr ungleiche Chancen haben, wird von ihnen als ungerecht empfunden. Je mehr die Welt durch die Verdichtung von Kommunikation und freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital zusammenwächst, um so mehr gibt es solche Menschen, die sich nicht nur mit anderen Menschen innerhalb des eigenen Landes und der eigenen Kultur vergleichen, sondern sich ganz selbstverständlich auf alle möglichen Lebensformen von Menschen überall auf der Welt beziehen. Diese Migranten führen die massiven Ungleichheiten der Lebenschancen unter den Menschen auf eine „Lotterie der Geburt“ zurück und fordern von der Gleichheit der Würde aller Menschen her die Möglichkeit zu deren Korrektur. Der Umgang mit Migration ist deshalb ein echter Prüfstein für globale Gerechtigkeitsforderungen.

Allerdings wird zu Recht ein zwar universelles, aber individualistisch verstandenes *Recht auf Auswanderung und Einwanderung* kritisiert. Denn es wird dabei übersehen, dass alle Menschen auch Verpflichtungen gegenüber den Gemeinschaften und den Staaten haben, aus denen sie kommen und in die sie gehen, weil sie von deren Möglichkeiten in kleinerem oder größerem Maß profitieren. Wer aber die Ebene individueller Rechte verlässt und mit solchen

Verpflichtungen argumentiert, muss sich auch der umgekehrten Frage stellen, welche Verpflichtungen denn diese Gemeinschaften und Staaten gegenüber den eigenen Staatsbürgern wie gegenüber Menschen aus anderen Ländern haben, vor allem, wenn diese sehr viel ärmer sind als sie selbst.

Die Vorstellung einer grundlegenden universalen Gleichheit und die Forderung nach Gerechtigkeit unter allen Menschen sind nicht logisch zwingend begründbar. Trotzdem bilden sie den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen. Sie stehen im Zentrum aller universalistischen Moralkonzepte. Der Kerngedanke ist letztlich der folgende: Jeder Mensch hat ein Recht darauf, dass seine Interessen in fairer Weise berücksichtigt und dass Normen, von denen er betroffen ist, ihm gegenüber gerechtfertigt werden. Letztlich sind es ohne Ausnahme *alle* Menschen, die die Gruppe derjenigen bilden, die ihr Zusammenleben unter Berücksichtigung aller Betroffenen nach Maßstäben der Gerechtigkeit zu regeln haben. Wenn die Erde aber so verstanden letztlich für alle Menschen da ist, müssten nicht dann auch alle Menschen das Recht haben, sich überall niederzulassen? Müsste nicht auch international ein Recht auf Freizügigkeit gelten, wie es innerhalb der Staaten weitgehend selbstverständlich ist?

3.2 Die Legitimität von Grenzen innerhalb der Gemeinschaft aller Menschen

Einige öffentliche Güter, z.B. der Schutz vor einem bedrohlichen Klimawandel, sind *globale* öffentliche Güter. Ihre Bereitstellung setzt deshalb Regelungen auch auf globaler Ebene voraus, etwa im Rahmen von Vereinbarungen zwischen Staaten. Weil aber andere öffentliche Güter, z.B. das staatliche Gewaltmonopol, Rechtssicherheit, soziale Sicherheit, kulturell angepasste Rechtsformen, Bildungsinstitutionen und Maßnahmen der Kulturförderung besser von kleineren Einheiten hervorgebracht werden, bedarf es subsidiärer Strukturen, die unterhalb der globalen Ebene Nationalstaaten, Regionen, Kommunen etc. vorsehen. Schließlich ermöglicht die Pluralität verschiedener politischer Gemeinschaften, dass Menschen eigene Vorstellungen einer guten Gesellschaftsordnung verwirklichen, ohne diese allen anderen aufzuzwingen. Außerdem ist nur in kleineren Einheiten, die durch eine gemeinsame Sprache und ein höheres Maß an Gemeinsamkeiten zusammen gehalten werden, als dies auf Weltebene unter allen Menschen möglich wäre, eine so dichte demokratische Partizipation möglich, dass Herrschaftsstrukturen Legitimität beanspruchen können.

Alle drei Gesichtspunkte setzen aber Grenzen und Zugehörigkeiten voraus. Die nationalstaatliche Bereitstellung öffentlicher Güter, die Verwirklichung partikularer Vorstellungen des Guten und demokratische Partizipation würden scheitern, wenn Grenzen aufgegeben würden und alle Staaten allen Menschen unbegrenzten Zugang gewähren würden. Deshalb reflektiert die Forderung nach Institutionen, die nur innerhalb staatlicher Grenzen möglich sind, kein

partikulares Interesse, sondern das allgemeine Interesse, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass sie in allen Staaten errichtet werden können und jeder Mensch in den Besitz der Zugehörigkeit zu mindestens einem solchen Staat gelangt.

Auf Grund der universellen Gerechtigkeitsforderung im Kontext wachsender globaler Verflechtungen besteht dabei aber durchaus eine Pflicht zur Unterstützung der schwächeren dieser staatlichen Einheiten. Denn dem moralischen Prinzip der Gleichheit und der Gemeinschaft aller Menschen wird widersprochen, wenn die Ungleichheiten zwischen den Wohlstandsniveaus der durch Grenzen voneinander unterschiedenen Staaten zu groß werden. Der Gerechtigkeit unter allen Menschen und der individuellen Freiheit wäre am besten gedient, wenn diese Unterschiede so gering wären, dass niemand zur Migration gedrängt würde, alle aber zugleich die Freiheit hätten, sich dort anzusiedeln, wo sie das wünschen.

Mit diesen Überlegungen lässt sich jedenfalls prinzipiell begründen, dass die Gemeinschaft der Menschen als Ganze kleinere Einheiten mit Grenzen benötigt. Aber alle Grenzziehungen bleiben mit einer Hypothek belastet: sie dürfen nicht Konsequenzen nach sich ziehen, die sich gegenüber den Ärmsten und den durch sie Ausgeschlossenen nicht mehr rechtfertigen lassen. Damit ist nicht gesagt, dass es moralisch geboten wäre, die kontingenten Grenzziehungen der heutigen Nationalstaaten, die letztlich historisch sehr junge *Konstruktionen* und übrigens auch aus ökonomischer Sicht oft nicht optimal sind, grundsätzlich in Frage zu stellen. Denn eine nachträgliche Korrektur der heutigen Grenzen wäre in den meisten Fällen mit so gravierenden Problemen behaftet, dass eine Güterabwägung zu dem Ergebnis führt, die bestehenden staatlichen Grenzen in der Regel zu akzeptieren. Die globale Hypothek der Grenzen hat jedoch eine Relativierung dieser kontingenten Grenzen zur Folge. Denn dann müssen zumindest die Art der Ausgestaltung dieser Grenzen und das Ausmaß bzw. die Begrenzung von erlaubten Grenzübertritten allgemein gerechtfertigt werden können, das heißt auch gegenüber den Ärmsten und den Ausgeschlossenen.

3.3 Voraussetzungen der moralischen Rechtfertigung von Migration

Wenn eine Welt ohne Grenzen nicht moralisch geboten ist, vollständig offene Grenzen also nicht richtig sind, dürfen und müssen Grenzübertritte kontrolliert werden können. Migration ist dann für bestimmte Gruppen zu erlauben, für andere kann sie eingeschränkt werden, wobei die Kriterien für Anzahl und Auswahl rechtfertigungsbedürftig sind. Im Folgenden werden einige dabei zu berücksichtigende, grundlegende Aspekte genannt, aus denen im Abschnitt 4 Schlussfolgerungen für das Handeln gezogen werden.

3.3.1 Pflicht zur Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern

Zu den allgemeinen Menschenrechten gehört das Recht auf ein menschenwürdiges Leben, das mehr umfasst als das nackte Überleben. Zunächst haben deshalb alle Einzelstaaten (und besonders die dort herrschenden Eliten) die Pflicht, extreme Armut im eigenen Land zu verhindern. Wo diese Einzelstaaten aber versagen, ergibt sich aus der Forderung globaler Gerechtigkeit, dass die reicheren Länder über die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen hinaus die Pflicht haben, so weit als möglich direkt zur Armutsbekämpfung in den armen Ländern beizutragen. Das bedeutet, Menschen in armen Ländern mindestens in der Weise zu unterstützen, dass dort eine Entwicklung stattfinden kann, die die Armut mindert, in jedem Fall aber Maßnahmen zu unterlassen, die die Armut verstärken. Eine Öffnung der Grenzen für Migranten kann zur Verbesserung der Situation der Armen beitragen, reicht aber in der Regel nicht aus, weil die große Mehrheit und vor allem die Ärmsten nicht migrieren, weil sie die notwendigen Mittel gar nicht aufbringen können. Bestimmte Formen der Migration können den Armen sogar nachhaltig schaden. Solange Arme nur durch Migration menschenwürdig überleben können, müssen sie aber die Möglichkeit haben, ihr Land zu verlassen und ein Auskommen in einem anderen Land zu suchen. Wenn die reicheren Länder dieser Verantwortung zur Armutsbekämpfung in den ärmeren Ländern nicht nachkommen, darf sie ein hoher Zustrom von Migranten nicht überraschen. Auch dürfen sie die von ihnen erwünschte Migration von Hochqualifizierten nicht allein aus Eigeninteresse und zum Nachteil der ärmeren Länder fördern. Sowohl Einwanderungsbegrenzungen wie spezielle, eigeninteressierte Einwanderungsprogramme der reichen Länder können erst gerechtfertigt werden, wenn sie verbunden werden mit dem notwendigen Maß an Fairness der weltwirtschaftlichen Strukturen und ausreichender Entwicklungshilfe zur wirksamen Armutsbekämpfung.

3.3.2 Begrenzung und Kompensation des Brain Drain

Das Kriterium der Gerechtigkeit hat also zur Folge, dass bestimmte Formen der Migration um der zurückbleibenden Armen und des Gemeinwohls der Herkunftsländer willen eingeschränkt werden oder an Regeln gebunden werden müssen. Die Entwicklung in den armen Ländern darf nicht durch Abwanderung oder gar die gezielte Förderung der Migration von Hochqualifizierten unmöglich gemacht oder behindert werden. In den Fällen nämlich, in denen die Abwanderung von Hochqualifizierten dazu führen würde, dass die Herkunftsländer Humankapitalinvestitionen in relevantem Ausmaß verlieren, ohne dadurch andere Vorteile zu erhalten, muss der Brain Drain durch wirksame Maßnahmen eingeschränkt werden. Dies bedeutet nicht, jede Form von Migration zu verhindern. Ein kurzzeitiger Austausch, etwa in Form von

Praktika, Studienaufenthalten oder befristeten Arbeitsverhältnissen kann für beide Seiten von großem Nutzen sein, wenn sichergestellt wird, dass die Migranten in aller Regel wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren und diesem ihre Fähigkeiten zur Verfügung stellen.

Wo all dies nicht möglich ist oder wo in Einzelfällen eine Rückkehr nicht erzwungen werden kann, ist an noch zu entwickelnde Formen der Kompensation zu denken. Keinesfalls dürfen die reichen Nationen das Arbeitskräftepotenzial der Entwicklungsländer einseitig zu ihren Gunsten ausnutzen. Andererseits darf durch eine solche Kompensationsverpflichtung das grundlegende Menschenrecht auf Auswanderung nicht unzumutbar eingeschränkt werden.

3.3.3 Gerechtfertigte Begrenzung der Migration

Wenn sich die negativen Rückwirkungen von Migration auf die Herkunftsländer in ausreichender Weise einschränken lassen oder Migration sogar im Interesse der Herkunftsländer liegt, stellt sich die Frage, welches Maß an ökonomisch motivierter Migration die Aufnahmeländer zulassen müssen. Wenn Grenzen dadurch gerechtfertigt werden, dass ihre Notwendigkeit für die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter nachgewiesen wird, dann bildet dieses Argument auch das Kriterium für die Art und Zahl von Migranten, zu deren Aufnahme das Zielland moralisch verpflichtet ist. Solange die Zahl der Migranten oder die Zusammensetzung der Migrationsströme das Funktionieren abgegrenzter Gemeinwesen nicht wesentlich beeinträchtigen, gibt es außer den in den vorangegangenen Abschnitten genannten keinen Grund, die Freiheit der Migranten einzuschränken. Die Verhinderung freiwilliger Migration, die nicht gegen die Rechte anderer verstößt und die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Aufnahmeländern nicht gefährdet, stünde im Widerspruch zur Anerkennung individueller Freiheiten, wie sie auch von den allermeisten Menschen in den Zielländern selbstverständlich in Anspruch genommen werden. Umgekehrt gilt jedoch sehr wohl, dass Staaten das Recht haben, ihre Grenzen zu kontrollieren, insoweit dies notwendig ist, um das Funktionieren sozialstaatlicher Regelungen sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu erhalten. Unter der Voraussetzung der Einhaltung dieser Kriterien muss Staaten dann konsequenterweise auch das Recht zugestanden werden, irregulären Migranten nicht nur den Grenzübertritt zu verwehren, sondern auch sie auszuweisen, wobei Härtefallregelungen dafür zu sorgen haben, dass in jedem Fall die Menschenwürde gewahrt bleibt und man auch Einzelfällen gerecht wird. Dabei ist zugleich eine klare Unterscheidung notwendig zu denjenigen Migranten, die als politisch Verfolgte oder als Flüchtlinge ohne Zweifel unabhängig von der Regelung für ökonomisch motivierte Migration Schutz beanspruchen dürfen.

Die Frage nach der Zahl von zuzulassenden ökonomisch motivierten Migranten bedarf einer sorgfältigen Einschätzung der Situation im Aufnahmeland und wird letztlich immer auf politi-

sche Verhandlungen und Kompromisse aufbauen. Wie viele ein Aufnahmeland aufnehmen kann, hängt zudem sehr stark davon ab, wie die Migration von Maßnahmen der Integration begleitet wird und welche Regelungen im Detail getroffen werden. Viele häufig vorgebrachte Argumente zur strengeren Begrenzung der Migration sind nicht stichhaltig. Die öffentliche Sicherheit ist durch Reisefreiheit viel stärker bedroht als durch Zuwanderung. Ökologische Belastbarkeitsgrenzen, die sich ohnehin meist nur für einzelne Regionen formulieren lassen, müssen für Binnenmigration genauso gelten wie für die internationale Migration. Bei entsprechender Ausgestaltung muss Migration auch nicht die Arbeitslosigkeit erhöhen oder auf Kosten der Sozialsysteme gehen, sondern kann deren Finanzierung sogar verbessern. Kulturelle Homogenität, die heute ohnehin nur mit Mitteln wieder herstellbar wäre, die eine liberale Demokratie massiv gefährden würden, ist weder ein Wert an sich noch eine unverzichtbare Funktionsvoraussetzung für demokratische Gesellschaften. Freilich müssen alle, auch die Migranten, bereit und in der Lage sein, am öffentlichen Leben zu partizipieren, sich an den Debatten einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit zu beteiligen und sich an die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen der Aufnahmeländer zu halten.

3.3.4 Kriterien für die Auswahl von Migranten

Gerechtfertigte Begrenzungen von Migration im dargestellten Sinne sind notwendigerweise immer mit einer *Auswahl* von Migranten nach bestimmten Kriterien verbunden. Ausgewählt werden muss sowohl für den Fall, dass ein Land auf Grund von eigenen Interessen Migration fördert, als auch für den Fall, dass es Migration bis zu einer gewissen Zahl nur zulässt, wie auch schließlich für den Fall der Notwendigkeit einer Begrenzung der Einwanderung von Hochqualifizierten zur Minderung des Brain Drain. Entsprechende Verfahren haben also durchaus ihre grundsätzliche Berechtigung. Unproblematisch ist es, die Bereitschaft zum Erlernen der Sprache und die Akzeptanz der Verfassung des Aufnahmelandes zu verlangen. Für darüber hinausgehende Kriterien müssen bestimmte formale Regeln erfüllt sein, vor allem die Vermeidung von Willkür und die Verhinderung von Formen der Diskriminierung nach Geschlecht, ethnischer oder nationaler Zugehörigkeit oder Religion. In jedem Fall müssen die Auswahlkriterien von der Sache her begründet sein. Alle Verfahren müssen transparent sein, d.h. es muss klar sein, wer auf Grund welcher Kriterien innerhalb welcher Fristen Entscheidungen trifft. Die Verfahren müssen über längere Zeiträume hinweg verlässlich und planbar sein; bei Veränderungen im Verfahren sind entsprechende Übergangsfristen einzuhalten. Da viele Eventualitäten nicht abschließend allgemein geregelt werden können, bedarf es aus humanitären Gründen auch der Möglichkeit von Härtefallregelungen.

3.3.5 Achtung der Menschenrechte

Jedes Verfahren der Begrenzung der Migration muss zudem die grundlegenden Menschenrechte achten, sowohl für diejenigen, die eine Arbeitserlaubnis bekommen, als auch für diejenigen, denen sie verweigert wird. Wer im Aufnahmeland arbeiten darf, muss ohne allzu große bürokratische Hürden, insbesondere ohne den Zwang zur Korruption, einen (möglicherweise befristeten) sicheren Aufenthaltsstatus und entsprechend seiner Beiträge zum System sozialer Sicherung auch soziale Ansprüche erwerben können. Insbesondere dürfen niemandem die normalen Wege eines Rechtsstaates verschlossen werden. Dies gilt auch für Sicherheitsverwahrungen und Ausweisungen. Jeder Migrant hat das Recht auf ein Existenzminimum zum menschenwürdigen Überleben. Jeder muss nach Überschreitung einer bestimmten Aufenthaltsdauer das Recht haben, seine Familie zu sich zu holen. Harte Beschränkungen in dieser Hinsicht, etwa für Ehepartner, minderjährige Kinder oder pflegebedürftige Eltern widersprechen den Menschenrechten und fest verwurzelten Vorstellungen vom Wert der Familie in den meisten, besonders den christlichen Kulturen. Auf Grund der im Laufe des Aufenthalts wachsenden sozialen Bindungen müssen Kinder, die im Aufnahmeland aufwachsen, nach einer Mindestaufenthaltsdauer auch dann ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn ihre Eltern in das Herkunftsland zurückkehren. Verschleppte Entscheidungen der Behörden dürfen nicht zu Lasten des Migranten gehen, sondern müssen eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus nach sich ziehen. Je länger der Aufenthalt dauert, um so mehr müssen den Migranten auch Partizipationsrechte bis hin zur Einbürgerung eingeräumt werden. Dass Menschen an ihrem Hauptwohntort permanent auf einen Status als Migranten bzw. Fremde festgelegt und auf Dauer aus der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen würden, widerspräche elementaren Vorstellungen von Demokratie. Denn diese beziehen ihre Legitimation von dem Gedanken her, dass alle von politischer Herrschaft Betroffenen die Möglichkeit haben müssen, über demokratische Prozesse mit zu regieren. Umgekehrt impliziert die Achtung der Rechte der Migranten, dass die Migranten ihrerseits die Gesetze, insbesondere die Verfassung des Aufnahmelandes achten, dass sie bereit sind, die Sprache des Aufnahmelandes zu lernen und die Kultur des Aufnahmelandes zu respektieren, ohne deshalb ihre eigenen kulturellen Wurzeln aufgeben zu müssen.

4. Migrationspolitische Ansätze und Handlungsempfehlungen

Um Handlungsempfehlungen für eine sozialetisch vertretbare Migrationspolitik der Staaten und der internationalen Gemeinschaft vorlegen zu können, ist es notwendig, zuerst einen Blick auf bereits bestehende Prozesse, Regelungen und Organisationen zu werfen. Dabei

können nur die wichtigsten Aspekte eines komplexen Geschehens benannt werden, in dessen Rahmen bereits einiges unternommen wird, um die durch Migrationen entstehenden Probleme gemeinsam zu bewältigen. In jedem Fall ist das Problembewusstsein hinsichtlich der Fragen der Migration in den letzten Jahren enorm gewachsen, auch die Bereitschaft zur Kooperation hat zwischen vielen Ländern zugenommen.

4.1 Bisherige Regelungen ökonomisch motivierter Migration

4.1.1 Deutschland und Europa

Von Ausnahmen im Falle von zuletzt beigetretenen osteuropäischen Staaten abgesehen gilt innerhalb der Europäischen Union die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den jeweils anderen EU-Mitgliedsstaaten. Auf der Basis gemeinsamer ausländerpolitischer Ziele mindestens unter den Mitgliedsstaaten des Schengener Abkommens regelt darüber hinaus jedes Land durch eigene Gesetze den Umgang mit Ausländern aus Nicht-EU-Staaten.

In Deutschland wird mit dem bis zuletzt umstrittenen Zuwanderungsgesetz, das am 1.1.2005 in Kraft trat, vorsichtig versucht, eine neue Gesamtstrategie zu verfolgen, durch die Zuwanderung nicht nur begrenzt, sondern auch gezielt gefördert wird. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sollen Migrationspolitik und Integrationspolitik stärker miteinander verzahnt werden. Erstmals wird durch das Zuwanderungsgesetz die Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit für Migranten gesetzlich geregelt. Die Zulassung ausländischer Beschäftigter und Selbständiger orientiert sich an den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Dabei müssen die lokalen und regionalen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt vor Erteilung einer Zustimmung zur Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden. Es gibt keinen allgemein geregelten Zugang zum Arbeitsmarkt über ein Punktesystem. Nur für Hochqualifizierte gibt es die Möglichkeit, von Anfang an ein Daueraufenthaltsrecht unter Einbeziehung der Familienangehörigen zu bekommen. Für ausländische Studierende wurde die Möglichkeit eröffnet, nach Abschluss des Studiums in Deutschland eine Arbeit anzunehmen und langfristig in Deutschland zu bleiben.

Hinsichtlich des Nachzugsalters für Kinder bleibt es bei den auch in einer EU-Richtlinie festgelegten 16 Jahren. Für nachziehende Ehegatten gibt es keine Wartezeit mehr, um in Deutschland eine Arbeit suchen zu dürfen. Die „Niederlassungserlaubnis“ kann bereits nach drei Jahren beantragt werden. Ihre Gewährung wie auch die Verlängerung einer einfachen befristeten Aufenthaltserlaubnis sind an den Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse und von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung gebunden, die in „Integrationskursen“ erworben werden sollen. Allerdings ist das Gesetz hier nicht konsequent: zum einen können

EU-Bürger nicht zu Sprachkursen verpflichtet werden, zum anderen werden Angehörige bestimmter Staaten (z.B. der USA) explizit von der Regelung ausgenommen. Verbesserungen hat es jedoch im Bereich des Flüchtlingsschutzes gegeben, der nun auch Bürgerkriegsflüchtlinge und Migranten umfasst, die von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung betroffen sind. Für Härtefälle können eigene Kommissionen auf Länder-Ebene eingerichtet werden. Trotzdem ist der ursprünglich intendierte Paradigmenwechsel in Richtung einer deutlichen Erleichterung der Migration und der Verbesserung der Integration nur teilweise erreicht worden.

Schon 1985 haben einige EU-Staaten zur leichteren Verwirklichung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit im Rahmen des EU-Binnenmarktes und zum Abbau der Grenzkontrollen das Schengener Abkommen unterzeichnet, das in seiner Folge auch einen Prozess der Harmonisierung von Einreise- und Aufenthaltsvorschriften einleitete. Denn mit der Einreise in einen Schengen-Staat erwirbt der Reisende faktisch das Recht zum (befristeten) Aufenthalt im gesamten Schengen-Raum.

Die Abstimmung von migrationspolitischen Konzepten innerhalb der Europäischen Union hat in den darauf folgenden Jahren weiter zugenommen. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1999 vereinbarten die EU-Mitgliedsstaaten, die Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik weiter voranzutreiben. Dies beinhaltete allerdings einen zunehmenden Verzicht auf eigene nationale Interessen, weshalb sich ein solches Vorhaben als schwierig herausstellte. Vier Hauptziele sollen mit der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik erreicht werden: eine verbesserte Partnerschaft mit den Herkunftsländern, eine faire Behandlung von Drittstaatsangehörigen (Migranten, die aus anderen Ländern als der EU kommen), eine effiziente Steuerung der Migrationsströme und ein gemeinsames europäisches Asylsystem zusammen mit den notwendigen gemeinsamen Sicherheitspolitiken.

Die auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrags verabschiedeten Richtlinien betreffen vor allem den Umgang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern. Insbesondere wurden Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern beschlossen. Das Haager Programm vom 5.11.2004 sieht die Weiterentwicklung der gemeinsamen Rückführungspolitik und der gemeinsamen Visapolitik vor. Als ein weiteres gemeinschaftliches Instrument zur Förderung der Integration ist die Europäische Beschäftigungsstrategie zu nennen, die sich u.a. zum Ziel setzt, die Beschäftigung der zweiten Einwanderergeneration und von Drittstaatsangehörigen zu fördern und außerdem irreguläre Beschäftigung zu bekämpfen. Da auch für die EU insgesamt ein Rückgang des Potentials an Erwerbspersonen erwartet wird, der vor allem in den

demographischen Entwicklungen begründet liegt, wird eine Öffnung der aktuell eher restriktiven europäischen Migrationspolitik notwendig werden.

4.1.2 Internationale Vereinbarungen und Organisationen

Auch außerhalb Europas gibt es vielfältige Bemühungen, um zu einer engeren Kooperation in Migrationsfragen zu kommen. Sie entwickeln sich teilweise auf bilateraler, teilweise auf multilateraler Ebene und typischerweise zwischen Staaten, die gemeinsam von Migration betroffen sind und auch wirtschaftlich enger kooperieren. Ihre Bezeichnungen spiegeln die Prozesshaftigkeit eines nicht einfachen, aber langfristig immer notwendigeren Vorgehens wider: „Puebla-Prozess“, „Manila-Prozess“ oder „Colombo-Prozess“. Regionale Abkommen zu Migrationsfragen gibt es auch in Verbindung mit Freihandelsverträgen über die Freizügigkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften. Häufig wird daran gearbeitet, die Visapolitik zu vereinheitlichen, nach gemeinsamen Standards für Einreisebestimmungen zu suchen und Konzepte zur Bekämpfung der illegalen Migration zu entwickeln. Mit dem Ziel der Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Staaten und ihren Zivilgesellschaften fanden in einigen Regionen unter Beteiligung von Nicht-Regierungs-Organisationen Migrationskonferenzen statt, die unter anderem irreguläre Migration, Standards des Flüchtlingsschutzes, Menschenrechte der Migranten und Fragen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung zum Thema hatten.

Der Zusammenschluss der 32 weltweit führenden Wirtschaftsnationen, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD - Organization for Economic Cooperation and Development), beschäftigt sich ebenfalls intensiv mit dem Problemfeld der Migration und stellt Berichte zu aktuellen Entwicklungen und Trends zusammen. Fragen ökonomisch motivierter Migration sind für die OECD-Staaten besonders wichtig, da ihre Mitglieder zu den Hauptaufnahmeländern von Arbeitsmigration gehören.

Auch im Zusammenhang des Dienstleistungsabkommens (GATS - General Agreement on Trade in Services) der Welthandelsorganisation spielen Fragen der Migration eine zunehmende Rolle (v.a. im Modus 4), weil der Handel mit Dienstleistungen häufig auch mit der Entsendung von Arbeitskräften verbunden ist. Für diese sind dann entsprechende Regelungen zu treffen, um zumindest befristete Aufenthalte zu ermöglichen. Insofern könnte das GATS langfristig dazu beitragen, neben dem freien Handel von Waren, Kapital und Dienstleistungen auch die Freizügigkeit von Arbeitnehmern zu fördern. Wegen der derzeitigen Neuverhandlung des GATS im Rahmen der Doha-Runde ist aber noch nicht eindeutig abzusehen, welche Auswirkungen es auf die Migration insgesamt, auf die entsandten Arbeitskräfte selbst und auf andere Migranten haben wird. In den meisten Zielländern von Arbeitsmigration gibt es eine

große Zurückhaltung gegenüber einer weiteren Öffnung des Dienstleistungssektors für ausländische Anbieter. Einerseits könnte das GATS die legale temporäre Migration erleichtern und Migranten Arbeitsmöglichkeiten eröffnen, andererseits ist noch sehr unklar, ob die entsandten Arbeitskräfte als Arbeitnehmer und Migranten in ihren Rechten genügend geschützt sind. Das wiederum führt zur Frage nach der Verbindlichkeit der Konventionen und Kernarbeitsnormen der internationalen Organisation für Arbeit (ILO - International Labour Organization) für die WTO.

Bereits seit 1951 gibt es auf globaler Ebene die Internationale Organisation für Migration (IOM). Sie entstand aus einer Organisation, die sich im Nachkriegseuropa um Flüchtlinge und Vertriebene kümmerte und umfasst heute 112 Staaten. Sie leistet vor allem organisatorische und technische Unterstützung, z.B. bei der migrationspolitischen Beratung von Staaten, bei der freiwilligen Rückkehr von Migranten oder bei der Anwerbung und Betreuung von Arbeitskräften. Zusätzlich schafft die IOM auch Foren für Regierungen und Nichtregierungsorganisationen. Sie will so öffentliche Debatten zu Fragen weltweiter Migration anregen und wissenschaftliche Expertisen dokumentieren. Im Juni 2005 veröffentlichte die IOM ihren neuesten Weltmigrationsbericht.

Die ILO beschäftigt sich bereits seit langem mit Arbeitsmigration. Hier wird vor allem die Gleichbehandlung von einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern gefordert und der Versuch unternommen, die Migrationspolitiken zwischen Arbeitgebern, Staaten und Gewerkschaften zu koordinieren. In jüngster Zeit finden darüber hinaus der Menschenhandel und die Situation besonders verletzlicher Migranten (Kinder, Frauen) hohe Aufmerksamkeit.

Die UNO, zu der die ILO als Sonderorganisation gehört, hat im Jahre 1990 eine Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen verabschiedet. Sie dient der Verbesserung des rechtlichen Status von Arbeitsmigranten. Nach der Ratifizierung durch 20 Staaten trat die Konvention am 1.7.2003 in Kraft. Inzwischen ist sie von 29 Staaten ratifiziert worden, unter ihnen findet sich jedoch kein einziges Land, das zu den Hauptzielländern von Arbeitsmigration gehört. Der Versuch der UNO, eine internationale Konferenz zum Thema Migration einzuberufen, scheiterte im Jahre 1995 an der mangelnden Übereinstimmung bezüglich der Ziele, der Finanzierung und der Zusammensetzung des Sekretariats. Allerdings existiert inzwischen eine von den Vereinten Nationen gegründete Globale Kommission für Internationale Migration (GCIM - Global Commission on International Migration).

Es gibt auch bereits Überlegungen zu einer Welt-Migrationsorganisation (WMO - World Migration Organization) in Analogie zu anderen UN-Organisationen. Ihre Befürworter ver-

sprechen sich von ihr eine verbesserte Abstimmung der einzelnen nationalen Migrationspolitiken und eine gewisse weltweite „Schiedsrichterfunktion“. Allerdings gibt es bei vielen angesichts bürokratischer Ineffizienzen solcher Organisationen und ihrer fehlenden Durchsetzungsmacht auch eine große Skepsis, ob die Gründung einer weiteren UN-Unterorganisation in effizienter Weise dazu beiträgt, die immer drängenderen Probleme tatsächlich zu lösen.

4.2 Handlungsempfehlungen für Aufnahme- und Herkunftsländer

Die Umsetzung der dargestellten ethischen Leitlinien setzt voraus, dass das Phänomen der Migration im Kontext zunehmender Globalisierung überhaupt wahrgenommen und ernst genommen wird. Nicht hilfreich ist es, wenn man - wie jahrzehntelang in Deutschland - das Problem leugnet. Darüber hinaus muss Migration im Kontext der aktuellen entwicklungspolitischen, der sicherheits- und friedenspolitischen sowie der ökologischen Herausforderungen betrachtet werden. Die gezielte Bewältigung der mit der Migration verbundenen Probleme kann nur als ein abgestimmtes und kohärentes Vorgehen in den verschiedensten Politikfeldern gelingen. Dabei kommt nach wie vor den Nationalstaaten die größte Bedeutung zu. Sie haben das Recht und die Pflicht, die Bedingungen für Migration so zu gestalten, dass sie sowohl den Interessen der eigenen Bevölkerung wie ihrer weltweiten Verantwortung gerecht werden. Durch veränderte Anreize können die Herkunftsländer die Pushfaktoren, die Zielländer die Pullfaktoren modifizieren und so Migrationsentscheidungen beeinflussen. Wegen der wachsenden internationalen Verflechtung und der zunehmenden Abhängigkeit der Staaten voneinander wird dabei aber zunehmend ein abgestimmtes Verhalten der Regierungen notwendig werden, weshalb die internationale Zusammenarbeit innerhalb von Regionen und auf globaler Ebene noch an Relevanz gewinnen wird (vgl. 4.3).

4.2.1 Handlungsempfehlungen für Aufnahmeländer

Transparente Verfahren zur Auswahl von Migranten

Die Aufnahmeländer müssen zunächst unter fairer Berücksichtigung sowohl der Interessen potenzieller Migranten, der Herkunftsländer wie der eigenen Bevölkerung festlegen, wie viele und welche Migranten aufgenommen werden können und ob diese Aufnahme nur vorübergehend oder dauerhaft erfolgt. Dementsprechend sind dann das Einwanderungs-, das Aufenthalts- und das Staatsbürgerschaftsrecht zu gestalten.

Die notwendige Begrenzung und die Auswahl der Migranten müssen über ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren erfolgen, das Willkür ausschließt und zu große zeitliche

Verzögerungen vermeidet, vor allem, wenn es auf eine Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis mit der Folge der Ausweisung hinausläuft. Im Falle temporärer Migration können die Kriterien sehr viel offener sein als im Falle permanenter Migration, wobei ein besonders wichtiges Kriterium bei temporärer Migration in der Bereitschaft liegt, tatsächlich wieder in das Herkunftsland zurückzukehren. Die prinzipiell möglichen Verfahren werden danach unterschieden, wer auf welche Weise und nach welchen Kriterien die Auswahl vornimmt.

Es können beispielsweise Zuwanderungsquoten für einzelne Nationalitäten festgelegt werden, wobei die Frage zu stellen ist, ob dieses Kriterium sinnvoll ist.

Eine zweite Möglichkeit liegt in der Regelung der Zuwanderung von Arbeitsmigranten durch die Bindung an deren wirtschaftliche Unabhängigkeit. Wer selbst als Unternehmer tätig wird oder einen Arbeitsplatz nachweisen kann, würde dann (zumindest für eine bestimmte Dauer) einreisen dürfen. Umgekehrt müsste er dann wieder ausreisen, wenn er nicht mehr selbst für seinen Lebensunterhalt aufkommen kann oder die durch seine Beschäftigung erworbenen Ansprüche auf soziale Transferleistungen wieder verliert. Auch hier stellen sich Fragen der Praktikabilität und ethische Probleme, vor allem, wenn der Betroffene bereits längere Zeit im Zielland gelebt hat.

Schließlich sind vor allem für permanente Migration verschiedene Punktesysteme denkbar, durch die Bewertungen der persönlichen Kompetenzen, der Sprachkenntnisse, der Integrationswilligkeit und der Chancen auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes in transparenter Weise zusammengeführt werden. Wenn solche Punktesysteme sorgfältig implementiert werden, keine verdeckten Diskriminierungen beinhalten und willkürfrei angewandt werden, können dadurch sowohl die Interessen potenzieller Migranten wie die Interessen der Aufnahmeländer in fairer Weise berücksichtigt werden. Insofern entsprechen sie am ehesten den dargestellten sozialetischen Kriterien.

Wichtig ist, dass die Aufnahmeländer über diese Verfahren und die Chancen der Migranten in den Herkunftsländern selbst informieren und entsprechende Beratungsangebote machen, damit potenzielle Migranten nicht durch falsche Versprechungen in das Land gelockt werden oder sich selbst Illusionen machen hinsichtlich ihrer Chancen und hinsichtlich der Situation, die sie erwartet.

Rechtssicherheit durch verbessertes Aufenthaltsrecht

Das Aufenthaltsrecht muss so gestaltet werden, dass ein möglichst hohes Maß an Rechtssicherheit und Planbarkeit gegeben ist. Wenn ein Aufnahmeland bestimmte Migranten dauerhaft an sich binden will und dies auch sozialetisch unproblematisch ist, sollte das Aufenthaltsrecht so beschaffen sein, dass tatsächlich ein Anreiz besteht, im Land zu bleiben. Außer-

dem müssen Möglichkeiten bestehen, bei Erfüllung entsprechender Kriterien auch nachträglich noch einen permanenten Aufenthaltsstatus erhalten zu können. Migranten mit Aufenthaltserlaubnis müssen die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt haben, wobei Diskriminierungen zu verhindern sind. Sofern sie Beiträge in die Sozialversicherungen einzahlen, müssen sie entsprechende Ansprüche erwerben können. Um die Rechtsstellung von Migranten zu verbessern, sollten alle Staaten die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder ratifizieren.

Besondere Aufmerksamkeit für die Probleme von Migrantinnen

Einige Arbeitsbereiche, in denen besonders Migrantinnen anzutreffen sind (z.B. Hausangestellte), befinden sich häufig in einer Grauzone, was gesetzliche Regelungen, soziale Absicherung und Organisationsmöglichkeiten angeht. Dies führt häufig zu einer Benachteiligung oder sogar Ausbeutung der betroffenen Frauen, die aufgrund ihrer fehlenden Sprach- und Gesetzeskenntnisse des Aufnahmelandes noch verstärkt wird. Hier gilt es, entsprechende Schutzmaßnahmen durch Organisations-, Beratungs- und Informationsangebote zur Verfügung zu stellen, die einschlägigen gesetzlichen Regelungen zu verbessern und deren Einhaltung konsequent zu kontrollieren.

Erleichterung des Familiennachzugs

Der Nachzug von Ehepartnern und Kindern bis mindestens 16 Jahren muss gewährleistet sein, unter bestimmten Voraussetzungen sollte auch der Nachzug weiterer Angehöriger, z.B. pflegebedürftiger Eltern, ermöglicht werden. Menschen, die als Kinder von rechtmäßig im Aufnahmeland lebenden Ausländern dort geboren werden, sollten zusätzlich zur Staatsbürgerschaft ihrer Eltern die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erhalten können. Eine doppelte Staatsbürgerschaft wird den Erfordernissen von Menschen, die sowohl ihrem Heimatland verbunden bleiben wie im Zielland neue Wurzeln schlagen und so eine Brücke zwischen den Kulturen bilden, eher gerecht. Die mit einer doppelten Staatsbürgerschaft verbundenen Fragen können durch bilaterale Abkommen zwischen den betreffenden Staaten oder durch multilaterale Abkommen gelöst werden.

Beachtung der Rechte irregulärer Migranten

Die grundlegenden Menschenrechte und die Menschenwürde irregulärer Migranten sind auf jeden Fall zu achten, auch und besonders im Rahmen von Ausweisungen und Abschiebungen. Für nur geduldete und irreguläre Migranten, die bereits lange im Aufnahmeland leben, sollten Ausnahmeregelungen in bestimmten Fällen erlauben, einen legalen Aufenthaltsstatus zu er-

halten. Menschenhandel und Schleuserbanden müssen rigoros verfolgt werden, allerdings darf dies nicht zur Verletzung elementarer Rechte von betroffenen Migranten führen.

Förderung der Integration

Insbesondere im Falle von Migranten, die länger im Aufnahmeland bleiben, entspricht es sowohl deren Interessen wie den Interessen des Aufnahmelandes, dass ihre Integration so weit wie möglich gefördert wird. Dies kann gelingen durch lebens- und berufsweltorientierte Sprachkurse, die Förderung der Allgemeinbildung, Angebote psychosozialer Betreuung und Unterstützung des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Auch für Migranten der zweiten und dritten Generation ist die Förderung der Integration eine wichtige Aufgabe. Sprachkurse müssen mit aussagekräftigen Zertifikaten abgeschlossen werden können, die die Chancen der Absolventen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen aus dem Herkunftsland im Aufnahmeland sollte erleichtert werden, wenn die Qualität solcher Abschlüsse vergleichbar ist. Dadurch wird den Migranten auch das Signal gegeben, dass sie willkommen sind und gebraucht werden, was umgekehrt deren Bereitschaft zur Integration und zur Verantwortungsübernahme erheblich steigern dürfte.

Ermöglichung politischer Beteiligung

Ein wichtiger Faktor für die Integration sind schließlich politische Beteiligungsmöglichkeiten, die durch ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene und/oder die Schaffung von Ausländerbeiräten und vergleichbaren Gremien ohne großen Aufwand bereitgestellt werden können. Da eine volle Integration mit echten politischen Beteiligungsrechten nur über den Erwerb der Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erreicht wird, ist diese für Migranten zu erleichtern, die schon länger im Aufnahmeland leben.

Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit

Die politisch Verantwortlichen, aber auch kirchliche und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie alle Bürger als Einzelne müssen sich für die Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit und jeder Art von Diskriminierung einsetzen. Es geht darum, auch von Seiten der Bürger des Aufnahmelandes einen Beitrag zu einem integrationsfreundlichen Klima zu leisten. Dazu ist es hilfreich und sinnvoll, in der breiten Öffentlichkeit sachgerecht und mit der nötigen Differenzierung über den Nutzen der Migration für das Aufnahmeland, aber auch über deren mögliche Gefahren oder Probleme zu informieren und aufzuklären.

Insgesamt darf man sich jedoch bei all diesen Maßnahmen nicht der Illusion hingeben, das Phänomen der Migration, das durch Millionen sehr komplexer Entscheidungen von Individu-

en und Familien zustande kommt, bis ins Letzte regulieren zu können. Auch lassen sich Staatsgrenzen und der Aufenthalt von Ausländern innerhalb derselben nicht vollständig kontrollieren. Es gibt Grenzen der Steuerbarkeit, jede Migrationspolitik muss mit diesen Unvollkommenheiten rechnen.

4.2.2 Handlungsempfehlungen für Herkunftsländer

Auch die Herkunftsländer dürfen als Verantwortungsträger nicht vernachlässigt werden. Ihnen obliegt die Verpflichtung, zumindest eine Ursachenanalyse für die Abwanderung von Arbeitskräften vorzunehmen und politisch gegenzusteuern, falls die Migration zu Lasten des eigenen Landes geht. Dabei stehen ihnen nicht in jeder Hinsicht die Möglichkeiten der Aufnahmeländer zur Verfügung, denn sie dürfen die Ausreise ihrer Staatsangehörigen nicht verhindern.

Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im eigenen Land

Die wichtigste Aufgabe der Herkunftsländer besteht darin, so weit als möglich die Pushfaktoren zu reduzieren, die Menschen veranlassen, ihre Heimat zu verlassen. Dabei werden sie durch die Entwicklungszusammenarbeit seitens reicherer Länder unterstützt werden müssen. Je besser es gelingt, Armut zu bekämpfen und ökonomisches Wachstum zu ermöglichen, ökologische Katastrophen zu vermeiden bzw. zu mildern und bedrohliche soziale Konflikte (im Extremfall Bürgerkriege) zu überwinden, um so eher werden den Bürgern vielversprechende Zukunftsperspektiven eröffnet. Wenn Menschen die Hoffnung haben, dass sie in absehbarer Zeit auch zuhause mehr Freiheit, größere Sicherheit, höheren Wohlstand erreichen und insbesondere ihre Kinder bessere Bildungs- und später auch Arbeitschancen erhalten, dann werden sie nicht so leicht auswandern. Hierzu können all diejenigen politischen Maßnahmen und Reformen beitragen, die unter der Forderung der „Good Governance“ („gute Regierungsführung“) zusammengefasst werden.

Information und Beratung von potenziellen Migranten

Die Staaten der Herkunftsländer haben auch für diejenigen Bürger Verantwortung, die das Land verlassen wollen. Weil Migranten aus den Zielländern aus verschiedenen Gründen häufig ein falsches Bild über die Situation dort vermitteln, sollten Regierungen, aber auch Nicht-Regierungsorganisationen, eine realistische Information der migrationswilligen Bürger über die Situation in potenziellen Aufnahmeländern fördern, sie auf mögliche Gefahren hinweisen und sie bei der Vorbereitung auf ihre Umsiedlung beraten und unterstützen.

Rücküberweisungen

Es liegt sowohl im Interesse der Familien der Migranten wie auch in der Regel im Interesse der Herkunftsländer, dass die Migranten Geld nach Hause überweisen, dass dieses Geld sicher, schnell und ohne hohe Belastungen durch Überweisungsgebühren ankommt. Um so höher und regelmäßiger fallen die Rücküberweisungen aus. Die Herkunftsländer sollten durch geeignete Rahmenbedingungen die Entwicklung eines effizienten Bankwesens unterstützen. Besonders wichtig dabei ist ein fairer und transparenter Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Banken, damit Gebühren sinken, Sicherheit und Schnelligkeit der Überweisungen steigen und möglichst viele Menschen Zugang zu den Dienstleistungen von Banken erhalten. Die Herkunftsländer sollten schließlich durch spezielle Programme Anreize für die investive Verwendung von Rücküberweisungen schaffen, z.B. durch staatlich geförderte Programme des Bildungssparens.

4.2.3 Empfehlungen zum Umgang mit dem Problem des Brain Drain

Die Aufnahmeländer dürfen die Auswahl der Migranten im globalen Wettbewerb um die besten Qualifikationen nicht allein an den jeweils eigenen nationalen Interessen orientieren und sollten erwünschte Migranten auch nicht einseitig durch offensive Anwerbungspraktiken ins Land holen. Je nach Situation im Herkunftsland und je nach dem beruflichen Feld kann die Abwanderung Hochqualifizierter in den Herkunftsländern nämlich zu erheblichen Nachteilen führen. Dies gilt in der Regel in besonderem Maße für den Gesundheitssektor. Deshalb muss zunächst in den Herkunftsländern darauf geachtet werden, dass die Bedingungen dort auch für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiver werden, z.B. durch Angebote der Weiterqualifizierung vor Ort oder durch den Ausbau von Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung etc. Für Entwicklungsexperten aus Dritte-Welt-Ländern können dadurch Anreize zum Verbleib in ihrem Land gegeben werden, dass ihre Gehälter aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit aufgestockt werden (sogenanntes „topping up“), was immer noch günstiger ist, als Experten aus reichen Industrienationen zu beschäftigen. Um vom erworbenen Know-how der Migranten zu profitieren, können Rückkehrerprogramme sinnvoll sein. Es gibt viele Beispiele für Länder, in denen Rückkehrer der Entwicklung wichtige Impulse gegeben haben.

Unter bestimmten Voraussetzungen lässt sich die Migration Hochqualifizierter so gestalten, dass beide Seiten einen Nutzen haben. Sozialethisch vertretbare Lösungen dafür könnten beispielsweise Regelungen zu Rückkehrverpflichtungen oder einen Ausgleich über Kompensationszahlungen beinhalten. Diese könnten von den angeworbenen Arbeitskräften selbst, den anwerbenden Unternehmen oder den aufnehmenden Staaten gezahlt werden. Greencard-

Regelungen könnten beispielsweise davon abhängig gemacht werden, dass die anwerbenden Unternehmen dem Herkunftsland eine Kompensation für die Ausbildungskosten des Migranten zahlen. Die Höhe sollte daran gemessen werden, welche Investitionen in höhere Bildungsabschlüsse die betreffende hochqualifizierte Person in ihrem Herkunftsland erhalten hat. Zur sicherlich sehr komplizierten Regelung solcher Kompensationszahlungen bedarf es bilateraler Abkommen, wahrscheinlich sogar internationaler Regelungen.

Vielfach hängen die Möglichkeiten für Kompensationszahlungen auch von der Ausgestaltung der Finanzierung des Bildungssystems ab. So sollte in den Herkunftsländern der Tertiärbereich des Bildungssystems sicherlich offensiv ausgebaut werden, andererseits aber muss er nicht einfach kostenlos allen zugänglich gemacht werden. Wenn dann nämlich beispielsweise Stipendien als einkommensabhängig zurückzahlende Darlehen gewährt werden, dann ist es möglich, im Ausland gut verdienende Absolventen an ihren Ausbildungskosten nachträglich zu beteiligen.

Die Diskussion zu dieser äußerst schwierigen Frage hat leider nur deutlich gemacht, dass es bislang noch keine praktisch erprobten Modelle gibt und dass die meisten Experten sehr skeptisch sind, ob sich Kompensationsregelungen wirklich durchsetzen lassen.

Noch schwieriger zu lösen ist die Problematik des „Care Drain“. Hier sind die Verluste insbesondere für die Familien in den Herkunftsländern erheblich und können auch kaum über die Rücküberweisungen ausgeglichen werden, zumal die betreffenden Migrantinnen in den Zielländern häufig nur sehr wenig verdienen. Da sie überdies oft im informellen oder sogar im illegalen Bereich arbeiten, dürfte es so gut wie unmöglich sein, deren Arbeitgeber zu Kompensationen zu verpflichten - außer es gelingt, das Organisationspotenzial der Arbeitnehmerinnen zu fördern, damit sie selbst ihre Rechte einfordern können.

4.3 Handlungsempfehlungen auf internationaler Ebene

Da die Wirkung der Zuwanderungspolitik einzelner Länder abhängt von den Politiken der anderen Länder – es kann sich sowohl ein Wettbewerb um die am besten Qualifizierten einstellen wie auch ein Negativ-Wettbewerb um die effizienteste Abschottungspolitik –, muss der Blick erweitert werden auf eine regionale oder globale Perspektive - von den jeweiligen nationalstaatlichen Interessen hin zu den gemeinsamen internationalen Gestaltungsmöglichkeiten.

4.3.1 Regionale Kooperation

Betrachtet man weltweit die wichtigsten Migrationsströme, so ist eindeutig erkennbar, dass sich bestimmte Netzwerke besonders dichter Migrationsbewegungen herausgebildet haben.

Es sind bestimmte Regionen mit einer überschaubaren Zahl an beteiligten Ländern, zwischen denen die Hauptströme der Migranten fließen. Dies gilt beispielsweise für die Migrationsströme von Osteuropa nach Mittel- und Westeuropa, von Nordafrika nach Europa, von Lateinamerika in die USA, von asiatischen Ländern in die Golfstaaten und asiatische Schwellenländer etc. Innerhalb solcher regionaler Ländergruppen ist es sinnvoll, wie es ja teilweise schon geschieht, durch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern die Migration zu regeln, um die Migrationspolitiken zu harmonisieren und auftretende Probleme zu lindern. Dies müsste insbesondere dort leicht möglich sein, wo die beteiligten Länder sich ohnehin schon durch eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit (z.B. ein Freihandelsabkommen) aneinander gebunden haben. Meist beinhalten solche Abkommen in der Regel bereits Abmachungen mindestens über die Reise- und Aufenthaltsmöglichkeiten von Hochqualifizierten und solchen Personen, die im Rahmen von Dienstleistungen tätig werden. Je nach dem Grad der Verflechtung kann die Binnenfreizügigkeit innerhalb der EU ein Vorbild dafür sein, mitsamt der dann notwendigen Übertragbarkeit sozialer Ansprüche und einer verbesserten Kompatibilität der sozialen Sicherungssysteme.

4.3.2 Globale Organisation

Schon heute obliegt internationalen Organisationen wie der UN, insbesondere dem UNHCR, die Sorge um Flüchtlinge und politisch Verfolgte und es werden erste Schritte zur universellen Festlegung der Rechte von Migranten unternommen. Je mehr internationale Migration regionale Migrationsräume überschreitet und zunehmend zu einem globalen Phänomen wird, um so mehr entsteht die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen regionalen Vereinbarungen und Regelungen. Der entsprechende Koordinierungsbedarf macht, wenn nicht eine neue UN-Unterorganisation zu Migrationsfragen, dann jedenfalls eine bessere Bündelung verschiedener Aktivitäten auf globaler Ebene notwendig. Dabei müssten Organisationen wie IOM, WTO (besonders im Hinblick auf das GATS und seinen Modus 4), ILO, OECD und UNHCR beteiligt werden. Ein wichtiger Schritt zu einer besseren internationalen Zusammenarbeit in Sachen Migration könnte die Einberufung einer Weltmigrationskonferenz sein. Sie hätte die Chance, ähnlich wie die großen Weltkonferenzen zu anderen Themen, einen Beitrag dazu zu leisten, die Problematik der Migration stärker ins Bewusstsein der Menschen sowohl in den Herkunfts- wie in den Aufnahmeländern zu heben. Möglicherweise konnten erste Voraussetzungen dazu durch die jüngst erfolgte Gründung der Weltmigrationskommission der UN in Genf (2003) geschaffen werden.

4.4 Handlungsempfehlungen für nicht-staatliche Akteure

4.4.1 *Wirtschaftsunternehmen*

Wirtschaftsunternehmen in den Aufnahmeländern haben ein eigenes Interesse daran, dass ihnen durch erleichterte Migration geeignete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Deshalb müssen sie auch Mitverantwortung sowohl für ein ausländerfreundliches Klima in ihren Betrieben wie insgesamt in den Aufnahmeländern, wie auch für eine verbesserte Integration übernehmen. Beides kann beispielsweise durch betriebliche Fortbildung einschließlich der Vermittlung von Sprachkenntnissen gefördert werden. Interkulturelles Lernen für Manager und Personal, das im Ausland arbeitet, ist eine wichtige Investition in die Verbesserung der Unternehmensperformance und kommt langfristig der Effizienz der Arbeitsabläufe zugute. Dabei sollten die Integrationsbemühungen der Unternehmen mindestens teilweise auch Programme für Familienangehörige von ausländischen Mitarbeitern umfassen. In vielen Verhaltenscodices von Unternehmen und deren Beschreibung einer „corporate identity“ sind solche Haltungen und Maßnahmen bereits verankert. Schließlich dürfen auch Wirtschaftsunternehmen illegale Beschäftigung von Migranten nicht dulden und müssen auch selbst den ihnen möglichen Beitrag zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Menschenhandel leisten.

Wirtschaftsunternehmen in Herkunftsländern haben vor allem dann mit Migrationsproblemen zu tun, wenn sie im Rahmen des internationalen Handels mit Dienstleistungen Arbeitnehmer in andere Länder entsenden. Sie müssen ihre Beschäftigten sorgfältig auf ihre Aufgabe im Zielland vorbereiten und dafür sorgen, dass sie günstige Arbeitsbedingungen vorfinden und ihre Rechte geachtet werden. Zugleich haben sie auch eine Mitverantwortung dafür, dass ihre Beschäftigung die Vorschriften und Gesetze des Ziellandes einhalten.

4.4.2 *Zivilgesellschaftliche Organisationen*

Zivilgesellschaftliche Organisationen können und sollen einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit, zur Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Notwendigkeit und den wechselseitigen Nutzen von Migration leisten. Sie können und sollen die Entwicklung der Kompetenzen von Bürgern zum Zusammenleben mit Angehörigen unterschiedlicher Kulturen, Religionen und ethnischen Zugehörigkeiten unterstützen. Einige Organisationen, die sich besonders mit den Bedürfnissen von Migranten solidarisieren, geben ihnen in Herkunfts- und Aufnahmeländern Raum zur Selbsthilfe und politischen Selbstorganisation, sind aber auch Anwältinnen derer, die sich nicht so leicht organisieren können, insbesondere der irregulären Migranten. Sie sollten, wo nötig, „Gegenöffentlichkeiten“ schaffen und auf Problemsituationen hinweisen, zugleich aber konstruktiv mit nationalstaatlichen Institutionen

und internationalen Organisation zusammenarbeiten. Eine besondere Verantwortung kommt freien wohlfahrtsverbandlichen Trägern zu, wenn sie eigene finanzielle Möglichkeiten haben, um in der Öffentlichkeit Gehör zu finden. Dann können sie unabhängiger agieren als staatliche soziale Einrichtungen.

4.4.3 Gewerkschaften

Im Kontext von Arbeitsmigration sind vor allem die Gewerkschaften prädestiniert, ihre Kompetenz und Erfahrung für die Vertretung der Belange auch von Minderheiten in der Arbeitnehmerschaft zu nutzen. In Bezug auf die Interessenvertretung von Arbeitsmigranten ohne legalen Status jedoch bewegen sich die Gewerkschaften in einem Spannungsfeld zwischen internationaler Solidarität der Arbeiterbewegung und Schutzansprüchen der eigenen Mitglieder. Während Arbeitsmigranten mit legalem Status in der Regel in den Gewerkschaften wie ihre nationalen Kollegen organisiert sind, ist dies für die Gruppe der Arbeitsmigranten ohne legalen Status häufig nicht der Fall. Fachgewerkschaften haben mehrere Möglichkeiten, sich mit diesem Spannungsfeld auseinander zu setzen. Entsprechend dem Vorschlag des UNI (Union Network International), eines globalen Zusammenschlusses von Gewerkschaften aus dem Dienstleistungsbereich, könnten sie z.B. in Zusammenarbeit mit ausländischen Partnergewerkschaften eine grenzüberschreitende Mitgliedschaft schaffen. Auch könnte Nutzung bestehender grenzüberschreitender Netzwerke von Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen dazu beitragen, einen besseren Schutz für diese Arbeitnehmergruppe zu erreichen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der konkreten Neugründung von Arbeitnehmerbewegungen, wie es z.B. die ‚Europäische Vereinigung der Wanderarbeiter‘ darstellt. Dieser erst im Jahre 2004 gegründete Verein will Wanderarbeiter verschiedener Sparten hinsichtlich ihres arbeitsrechtlichen Schutzes vertreten. Dies weist einen Weg auf, wie etablierte Gewerkschaften sich neuen Aufgabenfeldern und Herausforderungen des Arbeitsmarktes stellen können.

5. Rolle und Aufgabe der Kirchen

Die christlichen Kirchen sind auf Grund ihres Menschenbildes, ihrer Botschaft und ihrer eigenen internen Pluralität in besonderer Weise geeignet, aber auch verpflichtet, sich für eine Welt einzusetzen, in der eine menschenwürdige Migration möglichst ohne Verlierer möglich wird. Für die katholische Kirche sind hierfür insbesondere der Ansatz des Zweiten Vatikanischen Konzils und die Lehre der Päpste seit Johannes XXIII. relevant.

Die „Menschenrechtscharta der katholischen Kirche“, die Sozialenzyklika „Pacem in terris“ (1963) deutet sogar ein „Recht auf Einwanderung“ an. In Nr. 25, die mit der Überschrift

„Recht auf Auswanderung und Einwanderung“ überschrieben ist, heißt es, es müsse jedem Menschen erlaubt sein, „in andere Staaten auszuwandern und dort seinen Wohnsitz aufzuschlagen“. Wichtig ist die Begründung: „Auch dadurch, dass jemand Bürger eines bestimmten Staates ist, hört er in keiner Weise auf, Mitglied der Menschheitsfamilie und Bürger jener universalen Gesellschaft und jener Gemeinschaft aller Menschen zu sein.“ „Deshalb ist es Pflicht der Staatslenker“, so heißt es später in Nr. 106, „ankommende Fremde aufzunehmen und, soweit es das wahre Wohl ihrer Gemeinschaft zulässt, dem Vorhaben derer entgegenzukommen, die sich einer neuen Gemeinschaft anschließen wollen“. Schon „Mater et Magistra“ (1961) hatte von der wachsenden Verflechtung der Menschen untereinander gesprochen, die heute so eng geworden sei, „dass sie sich gleichsam als Bewohner ein und desselben Hauses vorkommen“ (MM 157). Die Sozialzyklika „Centesimus annus“ von 1991 und zuletzt das 2004 veröffentlichte „Kompendium der Soziallehre der Kirche“ wiederholen die traditionelle Lehre von der „universalen Bestimmung der Güter der Erde“, die letztlich für alle Menschen da sei. Als Folgerung aus einer solchen Gerechtigkeitsvorstellung ergibt sich auch die „Option für die Armen“. Sie verdienen nämlich besondere Berücksichtigung, weil sie sonst ausgeschlossen oder diskriminiert werden.

Damit ist der oben bereits dargelegte Standpunkt einer universalistischen, alle Menschen umfassenden Moral auch der moralische Standpunkt der katholischen Kirche. Sicherlich bleibt sie in ihrer Praxis hinter diesem eigenen Anspruch oft zurück. Trotzdem leistet sie zusammen mit den evangelischen Kirchen, die sich in diesen Fragen nicht grundsätzlich anders äußern, auf mehreren Ebenen wertvolle Arbeit im Blick auf die Probleme der Migration und Integration. Dies geschieht in erheblichem Umfang durch (teilweise ökumenische) öffentliche Stellungnahmen⁴, die natürlich besonders wirksam sind, wenn sie von Kirchenvertretern sowohl von Herkunfts- wie Aufnahmeländern stammen⁵. Mit ihren auf den politischen Dialog ausgerichteten Einrichtungen können die Kirchen migrationsrelevante Themen aufgreifen und Motoren für eine kulturenübergreifende Allianz- und Kooperationsbildung innerhalb der Gesellschaft sein.

⁴ Für Deutschland kann verwiesen werden auf „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.“ Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht (1997) und „Integration fördern - Zusammenleben gestalten“, Wort der deutschen Bischöfe zur Integration von Migranten (2004). Vgl. auch „Erga migrantes“, Instruktion des Päpstlichen Rates der Seelsorge für die Migranten und Menschen unterwegs (2004).

⁵ So z.B. die Erklärung „Nicht länger Fremde“ der US-amerikanischen und der mexikanischen Bischofskonferenz. In: Weltkirche 23(2003)3 u. 4, 63-73 bzw. 89-98.

Andererseits dürfen die Kirchen nicht nachlassen, sich in ihrer konkreten pastoralen Arbeit in den Ortsgemeinden und der Kategorialseelsorge um Migranten zu kümmern, deren Integration zu fördern und gleichzeitig die Bereitschaft ihrer Gläubigen im Aufnahmeland zum Zusammenleben mit Migranten und zum Respekt vor deren Andersheit zu fördern. Die Kirchen verstehen sich nämlich selbst als Orte der Integration. Dabei können pastorale Angebote in der Muttersprache der Migranten sinnvoll sein, sollten jedoch nicht die Integration beeinträchtigen. Besonders wichtig ist die pastorale Arbeit für Migranten in Abschiebehaf und der Einsatz für die Menschenrechte der irregulären Migranten. Um sie vor wirtschaftlicher Ausbeutung und menschenunwürdigen Abhängigkeiten zu schützen und ihre Rechte zu stärken hat sich beispielsweise in Deutschland auf Initiative der Migrationskommission der Deutschen Bischofskonferenz ein „Katholisches Forum Leben in der Illegalität“ gebildet. Die Arbeit kirchlicher Sozialeinrichtungen muss selbstverständlich auch Migranten unterstützen. Kirchliche Angebote der Jugendarbeit und kirchliche Bildungseinrichtungen, z.B. kirchliche Kindergärten und Schulen, fördern nicht nur die Bewusstseinsbildung in dieser Frage, sondern stehen auch Migranten selbst offen.

Wo dies nicht aus pastoralen Gründen problematisch ist, dürfen bei der Vergabe von kirchlichen Arbeitsplätzen auch nicht-christliche Migranten nicht ausgeschlossen werden. Sie könnten durchaus ein „Gewinn für eine katholische Einrichtung sein. Dies gilt vor allem im pflegerischen Bereich, wo verstärkt auch Muslime als Patienten Aufnahme finden und Anspruch auf eine kultursensible Betreuung und Begleitung haben.“⁶

Die katholische Kirche sieht in der Migration nicht zuletzt eine „historische Gelegenheit“ zur Überprüfung der eigenen Identität: „Sie ist nämlich *eine* auch insofern, als sie in einem bestimmten Sinn die Einheit der ganzen Menschheitsfamilie ausdrückt, [...] sie ist *katholisch* gleichfalls in der Öffnung auf die Verschiedenheiten, die in Einklang gebracht werden sollen [...].“ (Erga migrantes 97)

⁶ Integration fördern - Zusammenleben gestalten, 4.7.