

Forum suisse pour l'étude des migrations

Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Migrationssteuerung

Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich,
Schweden und der Europäischen Union

von

Juliane Kerlen

und

Andreas Wimmer

Forschungsbericht No. 7 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Oktober 1997

Im Auftrag der
Politischen Abteilung IV
Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten
Bern

Forschungsbericht Nr. 7
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autoren: Juliane Kerlen und Andreas Wimmer

Lektorat: Christoph Schwager, Kalliope Giantroglou

Auftraggeber: Politische Abteilung IV,
Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Rue des Terreaux 1
CH - 2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20

Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: secretariat.fsm@unine.ch

URL: <http://www.unine.ch/fsm/>

INHALT

Einführung	2
1 Zur Konjunktur des Konzepts der Migrationssteuerung	6
2 Deutschland	9
2.1 Erste aussenpolitische Initiativen	9
2.2 Rückkehrförderung: Der Beitrag der Innenpolitik zur Migrationssteuerung	11
2.3 Zwischen Förderung und Prävention: Die Aussiedlerpolitik	13
2.4 Ansätze zur einer umfassenden Sichtweise: die Entwicklungspolitik	13
2.5 Die Rolle der Aussenwirtschaftspolitik	16
2.6 Fazit	17
3 Frankreich.....	19
3.1 Abschreckung und Integration.....	19
3.2 Les agents du développement – Förderung oder Reduzierung der Emigration?	20
3.3 Die neue Migrationspolitik des Parti Socialiste.....	22
3.4 Vom Bilateralismus zum Multilateralismus: Migrationskontrolle in der Aussenpolitik	23
3.5 Fazit	24
4 Schweden.....	26
4.1 Eine Wende in der schwedischen Migrationspolitik?	27
4.2 Fazit	28
5 Die Europäische Union.....	30
5.1 Fluchtursachenvermeidung durch Konfliktprävention	31
5.2 Die Beziehungen zu den Mittelmeerländern	33
5.3 Fazit	35
6 Resümee.....	37
6.1 Unterschiede	38
6.2 Gemeinsamkeiten: Betonung der Rolle der Entwicklungszusammenarbeit	39
Anmerkungen	42
Liste der Gesprächspartner und -partnerinnen	48

Einführung

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg prägte die Arbeitsmigration aus dem Süden die westeuropäischen Gesellschaften in entscheidender Masse mit. Nach Jahrzehnten der aktiven Rekrutierung und Anwerbung änderte sich die Grundhaltung gegenüber der Zuwanderung, als mit der Wirtschaftskrise der siebziger Jahre die Massennachfrage an vorwiegend unqualifizierten Arbeitskräften schlagartig zurückging. Seither wird die Tatsache, dass trotz offiziellem Immigrationsstop in den meisten Ländern – insbesondere über das Statut des Familiennachzugs – weiterhin eine Zuwanderung stattfindet, in der politischen Öffentlichkeit vorwiegend als Problem betrachtet oder gar skandalisiert.

Dies gilt umso mehr für den Zuzug von Flüchtlingen und Asylbewerbern, welcher seit Mitte der achtziger Jahre zu einem Massenphänomen geworden ist. Die Verletzung der Menschenrechte und die Gewalt repressiver Regimes, mangelnde wirtschaftliche Entwicklung und Armut gelten im allgemeinen als Hauptursachen dieser Wanderungsbewegungen. Die Aufnahmeländer versuchten, sie mit restriktiveren Einwanderungs- und Asylbestimmungen zu begrenzen. Dies konnte jedoch nur teilweise gelingen, denn die politische Wende von 1989 zeigte auch im Migrationsbereich Konsequenzen: Zum einen zog die Öffnung der Grenzen im Osten neue Wanderungsbewegungen auch nach Westeuropa nach sich; zum anderen veranschaulichte der Zerfall Jugoslawiens das vorhandene Konfliktpotential in Osteuropa und die Folgen im Flüchtlingsbereich. Die Asyl- und Einwanderungspolitik der westeuropäischen Staaten geriet erneut unter den Druck immigrationsfeindlicher innenpolitischer Kräfte, da sie weder die Asilmigration wirksam zu begrenzen noch die irreguläre Zuwanderung zu verhindern schien.

Angesichts dieser Entwicklungen wurde die Idee der Migrationssteuerung von verschiedenen westlichen Regierungen, aber auch von der Wissenschaft aufgegriffen. Migrationssteuerung kann sowohl eine Politik der Abschreckung wie eine solche der Ursachenbekämpfung bedeuten: Zum einen wird darunter die Prävention "unerwünschter" Migration durch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der illegalen Beschäftigung und des illegalen Aufenthalts verstanden¹ – was auch die Rückkehrförderung sowie die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern und Flüchtlingen beinhalten kann. Der Kampf gegen die Illegalität und das Bemühen um eine möglichst lückenlose Kontrolle der Einwanderungsströme stellt allerdings seit längerem ein Ziel der Migrationspolitik westlicher Länder dar. Neu ist dagegen die Vorstellung, die Migrationsursachen bereits in den Herkunftsländern zu vermindern. Eine so verstandene Politik der Migrationssteuerung umfasst gemäss gängiger Doktrin die verschiedensten Elemente, die wir nun kurz Revue passieren lassen wollen:

1. Entwicklungspolitik: Die meisten der neuen Migranten stammen aus Ländern, die mit schweren Entwicklungsproblemen zu kämpfen haben. Flucht und Migration sind sowohl Ursache als auch Konsequenz struktureller Unterentwicklung sowie inner- und zwischenstaatlicher Konflikte. Entwicklungsprogramme können – gemäss vorherrschender Meinung – auch

auf die langfristige Minderung von Migrationsursachen hinwirken, und die Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend auch zur Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen eingesetzt.

2. Humanitäre Hilfe: Im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit ist die humanitäre Hilfe auf die kurzfristige Linderung akuter Notlagen ausgerichtet. Einer neueren, nun bereits weitgehend etablierten Auffassung zufolge sollte sie mit entsprechenden Entwicklungsmassnahmen Hand in Hand gehen, um nachhaltige Lösungen zu ermöglichen. Humanitäre Hilfe kann ihre Wirkung zudem nur dann optimal entfalten, wenn gleichzeitig eine politische Lösung der Konflikte angestrebt werde.

3. Menschenrechtspolitik: Das Konzept der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten ist seit dem Ende des kalten Kriegs im Bereich der Menschenrechte relativiert worden. Dazu trug auch die Einsicht bei, dass die Verhinderung von Massenflucht eine internationale Verständigung auf und eine konsequente Durchsetzung von Mindeststandards zum Schutz von Menschenrechten erfordern würde. Die Realisierung der Prinzipien der "guten Regierungsführung" kann auf der anderen Seite helfen, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Akteure zu verbessern und nachhaltige Wachstumsprozesse zu stützen, so dass sich mittel- und langfristig auch für wirtschaftlich motivierte Emigranten eine Zukunft im eigenen Land eröffnet.

4. Präventivdiplomatie: Grosse Fluchtbewegungen gefährden die internationale Sicherheit und Stabilität. Sie sind Folge gewaltsamer Auseinandersetzungen, welche laut Auffassung westlicher Regierungen und internationaler Organisationen mit Hilfe von Frühwarnsystemen rechtzeitig erkannt und mit den Mitteln der Präventivdiplomatie sowie einer Politik des konstruktiven Dialogs in friedliche Bahnen gelenkt werden können. Als langfristig wirksamste Mittel, um die Eskalation politischer Auseinandersetzungen zu vermeiden, gelten jedoch die Förderung demokratischer Regierungsformen und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

5. Aussenwirtschaftspolitik: Der Entwicklungsprozess eines Landes kann durch die Aussenhandelsbeziehungen erleichtert oder erschwert und beispielsweise durch den Abbau von Handelsbarrieren durch die Industrieländer gefördert werden. Inwieweit die Intensivierung des Handels jedoch Wanderungsbewegungen tatsächlich zu verringern vermag, bleibt umstritten. Handel und Direktinvestitionen in Ursprungsländern können Migrationsbewegungen sowohl verstärken wie auch Alternativen zur Emigration eröffnen. Ebenfalls in den Bereich der Aussenwirtschaftspolitik gehört das Instrument der Konditionalität: Partnerstaaten müssen sich auf die Prinzipien der "guten Regierungsführung" verpflichten, um einen Kredit zugesprochen zu erhalten oder einen Handelsvertrag abschliessen zu können.

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der Migrationssteuerung im eben dargelegten Sinne. Er gibt einen Überblick über die politischen Konzepte, die Deutschland, Frankreich, Schweden sowie die Europäische Union auf diesem Gebiet entwickelt haben. Die auf Migra-

tionsprävention zielenden Aspekte der jeweiligen Einwanderungs- und Asylpolitik werden dagegen nur am Rande berücksichtigt.

Der Bericht steht in Zusammenhang mit der Arbeitsgruppe *Flüchtlingsausussenpolitik und Migrationssteuerung*, die im Jahr 1995 von Botschafter Urs Ziswiler, Chef der Politischen Abteilung IV des EDA, ins Leben gerufen wurde. Das *Schweizerische Forum für Migrationsstudien (SFM)* in Neuenburg hat die Arbeitsgruppe aus wissenschaftlicher Sicht begleitet. Vor dem Hintergrund der Debatte über ein schweizerisches Migrationsgesetz sollte sie Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Politik der Migrationssteuerung erörtern und Empfehlungen für die Gestaltung einer solchen Politik formulieren. In diesem Zusammenhang schien es nützlich, einen Blick auf die Erfahrungen anderer europäischer Länder zu werfen, um diese zur schweizerischen Diskussion in Bezug setzen zu können.

Die Auswahl der Fallbeispiele wurde unter folgenden Gesichtspunkten getroffen: Zum einen unterscheiden sich Deutschland, Frankreich und Schweden bezüglich Herkunft und Struktur der Einwanderungsströme beträchtlich, was nicht ohne Auswirkungen auf die Diskussionen rund um die Möglichkeiten und Grenzen einer Politik der Migrationssteuerung bleibt. Zum anderen wird in den drei Staaten die Idee der Migrationssteuerung aufgrund unterschiedlicher historischer Migrationserfahrungen und staatspolitischer Traditionen in verschiedener Art und Weise interpretiert und unterschiedlich intensiv diskutiert. So wurden in Schweden bereits ganze Ministerien unter dem Gesichtspunkt der Migrationssteuerung umgruppiert, während sich die Diskussion in Frankreich vorwiegend auf die Abschreckung illegaler Migranten und kaum auf die Möglichkeiten der Ursachenbekämpfung konzentriert. Die EU wurde als Beispiel herangezogen, weil so die nationalen Politikkonzepte mit der Politik einer supranationalen Organisation verglichen werden können.

Methodisch orientiert sich die Arbeit am Standardverfahren bei Politikfeldanalysen, d.h. sie beruht auf dem Studium von Texten (Expertenberichte, Parlamentsvorlagen, Regierungsberichte, Arbeitsdokumente, Projektevaluierungen, wissenschaftliche Publikationen, Politikanalysen internationaler Organisationen und Medienberichte) sowie auf der Befragung von Schlüsselpersonen (Vertreter von Verwaltungen, regierungsunabhängigen und internationalen Organisationen, Personen aus dem Bereich der Politikberatung und aus der Wissenschaft). Eine Liste der kontaktierten Personen findet sich am Schluss des Berichts.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Ebene der Politikanalyse – sie zielt also darauf ab, zu verstehen, welche Konzepte der Migrationssteuerung von welchen staatlichen Akteuren entwickelt und welche Erfahrungen damit gemacht wurden. Eine eigentliche Analyse der Effektivität der einzelnen Massnahmen bedürfte dagegen einer umfangreicheren Forschung und ist im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten. Weiter ist es auch nicht das Ziel der Untersuchung, eine strenge wissenschaftliche Erklärung der beobachteten Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zu liefern – wir werden im Abschlusskapitel lediglich einige diesbezügliche Hypothesen formulieren. Die Arbeit beschränkt sich vielmehr darauf, allge-

meine, für alle Länder gleichermassen plausible Gründe für die Konjunktur des Themas Migrationssteuerung zu benennen. Dies soll im folgenden Kapitel geschehen.

1 Zur Konjunktur des Konzepts der Migrationssteuerung

Bevor wir uns den Diskussionen in den einzelnen Ländern widmen, wollen wir der Frage nachgehen, wieso das Thema Migrationssteuerung in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen hat, welche Ziele mit den entsprechenden Politiken verfolgt werden und welchen Dilemmata die Regierungen mit ihrer Hilfe zu entkommen suchen. Vier Aspekte der gegenwärtigen Einwanderungssituation in Westeuropa scheinen in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Zunächst sind die Schwierigkeiten anzuführen, mit welchen sich Staaten konfrontiert sehen, wenn sie bereits in Gang gekommene Migrationsbewegungen zu unterbinden versuchen. Genauer betrachtet hängen diese Schwierigkeiten mit folgenden drei Faktoren zusammen:²

- den Grenzen des staatlichen Kontrollmonopols (unter anderem, weil die Gesetzgebung der europäischen Staaten bestimmte individuelle Rechte verbürgt, wie das Recht auf Familienzusammenführung und das Asylrecht);³
- den hohen Kosten und der geringen Effektivität staatlicher Kontrollpolitik in Ländern mit geographisch offenen Grenzen;
- dem Bedarf an irregulären und gering qualifizierten Arbeitskräften im informellen Sektor. Dies kann über den Mechanismus des Lobbyings dazu führen, dass der politische Wille zu einer konsequenten Kontroll- und Abschottungspolitik gar nicht aufgebracht wird.⁴ Entsprechende Beeinflussungsversuche werden durch die Tatsache erleichtert, dass die wirtschaftlichen Interessenvertreter mit humanitären Organisationen Zweckallianzen eingehen können.

Eine Politik der Ursachenbekämpfung scheint sich deshalb zur Kompensation des staatlichen Kontrolldefizits geradezu aufzudrängen. Die Idee der Migrationssteuerung gewann jedoch auch aus integrationspolitischen Gründen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung: Alle westeuropäische Regierungen sehen sich mit der Tatsache konfrontiert, dass die Immigration permanenten Charakter angenommen hat und dass sie auf lange Sicht die nationale, ethnische und kulturelle Zusammensetzung der Gesellschaften verändern wird. Die ethnische, nationale und soziale Heterogenität der Zuwanderer sowie das Statut des Familiennachzugs begrenzen die Möglichkeit des Staates, Einwanderung nach bestimmten Gesichtspunkten zu steuern. Öffentliche Ressentiments richten sich nicht nur gegen irreguläre Immigranten, sondern auch gegen als fremd empfundene, "unerwünschte" Einwanderergemeinschaften.⁵ Migrationssteuerung ist in diesem Sinne als Massnahme gegen die Einwanderung von Gruppen zu verstehen, deren Integration schwierig erscheint – als innenpolitisch motivierte Beruhigungsgeste an die Adresse xenophober Kreise.

Ebenfalls in den Bereich der Integrationsproblematik gehört die Tatsache, dass ein Grossteil der neuen Einwanderer nur schlecht in die Arbeitswelt integriert ist und dass die Kosten des Lebensunterhalts in Staaten mit ausgebauten Wohlfahrtssystemen der Allgemeinheit anheim fallen. Gerade seitdem der Wohlfahrtsstaat in eine Legitimitätskrise und an die Grenzen der

Finanzierbarkeit geraten ist, hat die Formel "Entwicklungshilfe statt Wohlfahrt" an Popularität gewonnen. Migrationssteuerung soll in diesem Sinne der Entlastung der Sozialversicherungssysteme der Industrieländer dienen.

Eine vierte Voraussetzung für die Konjunktur von Migrationssteuerung ist in der Art und Weise zu suchen, wie Regierungen und Regierungsberater die Beziehung zwischen Migration und Entwicklung wahrnehmen. Seit den siebziger Jahren argumentieren verschiedene Studien, dass die ökonomische Ungleichheit zwischen Nord und Süd sowie zwischen West und Ost vor allem im Hinblick auf Einkommen, Beschäftigungschancen und allgemeinen Lebensstandard zu den wichtigsten "push-Faktoren" internationaler Migration zähle. Um den "Emigrationsdruck" zu vermindern, seien deshalb in den Herkunftsländern Schlüsselindustrien durch Handelserleichterungen, ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Obwohl es verschiedene Hinweise dafür gibt, dass der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Migration nicht linear ist (im Sinne von je mehr Entwicklung, desto weniger Emigration),⁶ herrscht unter politischen Entscheidungsträgern der Glaube vor, durch gezielte Wirtschaftsförderung lasse sich der "Migrationsdruck" verringern. In diesem Kontext wird Migrationssteuerung also als Instrument zur Verhinderung von Armutsmigration verstanden – teilweise durchaus auch im humanitären Sinne eines Ausgleichs der Lebenschancen zwischen Nord und Süd.

Ein fünfter Grund für die Konjunktur des Themas ist auf der Ebene der internationalen Beziehungen zu suchen. Grosse Flucht- und Migrationsbewegungen, wie sie mit und nach der politischen Wende von 1989 entstanden, sind zu einem destabilisierenden Faktor für das Gefüge zwischenstaatlicher Beziehungen geworden. Sie können zur Ausweitung regionaler Konflikte führen und die Souveränität von Nationalstaaten schweren Belastungen aussetzen, wie gerade die Fluchtbewegungen in der Folge ethno-nationalistischer Kriege in Südosteuropa gezeigt haben.⁷ Konfliktprävention ist deshalb zu einer neuen und intensiv diskutierten Aufgabe der internationalen Staatengemeinschaft geworden: Immer häufiger muss sie auf gewaltsame Konflikte reagieren, die ganze Bevölkerungsgruppen heimatlos zu machen drohen. Die Prävention von Massenfluchtbewegungen dient in diesem Sinn auch der Erhaltung stabiler zwischenstaatlicher Beziehungen.

Die westeuropäischen Staaten müssen also die Kontrolldefizite im Einwanderungsbereich kompensieren, die innenpolitischen Konsequenzen und die wohlfahrtsstaatlichen Kosten einer weiteren Zuwanderung berücksichtigen, der weitherum populären Idee "Entwicklung statt Migration" Rechnung tragen und die Stabilität der internationalen Beziehungen zu bewahren versuchen. Das Konzept der Migrationssteuerung verdankt seine gegenwärtige Konjunktur diesen verschiedenen Entwicklungen. Die folgenden Kapitel legen im einzelnen dar, welche Ansätze Deutschland, Frankreich, Schweden und die Europäische Union zur Umsetzung einer solchen Politik entwickelt haben. Die allgemeine Stossrichtung dieser Bemühungen hängt zum einen von der jeweiligen Struktur der Einwanderung zusammen und zum anderen von der Art und Weise, wie Zuwanderung in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen und

problematisiert wird. Die Länderkapitel beginnen deshalb jeweils mit einer kurzen Beschreibung der aktuellen Situation im Migrationsbereich.

2 Deutschland

In den vergangenen Jahren kamen die meisten Zuwanderer aus den Nachfolgerepubliken des früheren Jugoslawien, aus der Türkei sowie – mit abnehmender Tendenz – aus Ost- und Mitteleuropa sowie aus den GUS-Staaten. Auffallend ist neben der hohen Zuwanderungsrate die steigende Zahl der Rückwanderungen, so dass ein Rückgang der Nettoeinwanderung von 593'000 Personen 1992 auf 277'000 Personen 1993 zu verzeichnen war. Dies ist vor allem auf die Rückkehr von EU-Bürgern (Italienern, Spaniern, Griechen und Portugiesen) und von Bürgern aus den Nachfolgerepubliken des früheren Jugoslawien zurückzuführen.⁸

Die steigende Zahl der Asylsuchenden hat in Deutschland lange die öffentliche Diskussion über das Asylrecht und die Gestaltung der Ausländerpolitik bestimmt. Verschärft wurde diese Debatte durch den Zuzug von Deutschstämmigen aus Osteuropa und den GUS-Staaten seit 1989 und durch die Aufnahme von ca. 300'000 Flüchtlingen aus den Staaten des früheren Jugoslawien. Während es gelang, durch die Asylrechtsreform von 1993 die Asylgesuche um mehr als die Hälfte zu verringern,⁹ wird sich die geplante Rückkehr der Flüchtlinge nach Ex-Jugoslawien jüngsten Berichten zufolge noch über mehrere Jahre hinziehen. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit und leerer Haushaltskassen wurde in den letzten Jahren auch die Einwanderung von Spätaussiedlern aus Polen, Rumänien und den GUS-Staaten durch strengere Auflagen auf unter 200'000 Personen pro Jahr begrenzt.¹⁰

Wir werden sehen, dass die Vorstösse im Bereich der Migrationssteuerung der innenpolitischen Problematisierung der Einwanderungssituation – mit den Schwerpunkten Asyl und Aussiedler – entsprechen: Im Vordergrund stehen wirtschaftliche Massnahmen in Ost-, Südost- und Mitteleuropa sowie in den Herkunftsgebieten der Aussiedler, die Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern von Asylsuchenden sowie die Förderung der Rückkehr und die Rückführung von Flüchtlingen und abgewiesenen Asylsuchenden.

2.1 Erste aussenpolitische Initiativen

Bereits im Dezember 1980 regte die Bundesregierung mit einer Entschliessung zur *internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme* in den Vereinten Nationen eine Diskussion über die Ursachen weltweiter Fluchtbewegungen an.¹¹ Auf der Grundlage dieser Entschliessung setzte die UN-Generalversammlung eine Gruppe von Regierungssachverständigen ein, die daraufhin Empfehlungen ausarbeitete und 1986 ihren Abschlussbericht unter dem Titel *International Cooperation to Avert New Flows of Refugees* veröffentlichte.¹² Der Bericht identifiziert die Verletzung von Menschenrechten, bewaffnete Konflikte, Armut und Naturkatastrophen als Hauptursachen internationaler Fluchtbewegungen und fordert eine engere Kooperation der Mitgliedstaaten und der UN-Organen zur Verhinderung neuen Flüchtlingselends.

Die Initiative der Bundesregierung betonte die internationale und sicherheitspolitische Dimension grenzüberschreitender Fluchtbewegungen. Sie forderte deshalb, dass es auch das Ziel der internationalen Zusammenarbeit sein müsse, die Ursachen von Fluchtbewegungen zu vermeiden. Der damalige Bundesausenminister Genscher sprach sich für ein System vorbeugender Massnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen aus und schlug Folgendes vor:

- die Entwicklung allgemeiner Richtlinien für das Verhalten von Staaten in Situationen von Massenflucht;
- die Einsetzung eines ständigen Gremiums der UN-Generalversammlung als zentraler Instanz einer präventiven Flüchtlingspolitik;
- die Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses der UN-Generalversammlung für die Nothilfe in konkreten Einzelfällen.¹³

Seither hat sich die deutsche Aussenpolitik kaum wieder mit dem Thema beschäftigt. Die Konkretisierung des Konzepts der Fluchtvorbeugung wurde vielmehr an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) delegiert. Die Rückkehr und die Reintegration von Flüchtlingen stellen zwar weiterhin wichtige Aspekte einer umfassenderen aussenpolitischen Strategie dar, welche zur Beilegung gewaltsamer Konflikte und zur politischen Stabilisierung kriegsversehrter Länder beitragen sollen. Die konkreten Vorstösse folgen jedoch nicht selten anderen innen- und aussenpolitischen Interessen. Mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung und auf bilaterale Beziehungen wird es zudem im allgemeinen als wenig förderlich angesehen, Massnahmen im Bereich der Konfliktprevention explizit mit dem Ziel der Verringerung grenzüberschreitender Migration in Verbindung zu bringen.

Ähnliches lässt sich in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bemerken: Bei der Planung von Militärdoktrinen bleiben die Ursachen von Flucht- und Migrationsbewegungen weitgehend unberücksichtigt. Das selbstdeklarierte Ziel der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, im allgemeinen zu Stabilität und Sicherheit in den internationalen Beziehungen beizutragen und gewaltsame Vertreibungen zu verhindern – wie beispielsweise bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton in Bosnien-Herzegowina –, wird nicht näher konkretisiert.¹⁴ Präventive Massnahmen unterstützt die Bundesregierung vornehmlich im Rahmen von internationalen Organisationen wie dem UNHCR, UNRWA, IOM, der OSZE und dem Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Union (ECHO).

Die Verlagerung des Schwerpunktes von der Aussen- zur Innenpolitik hängt damit zusammen, dass die Einwanderungs- und Asylpolitik Ende der achtziger Jahre ins Kreuzfeuer der innenpolitischen Auseinandersetzungen geriet und das Thema Fluchtursachen in den Hintergrund der Diskussion drängte. Bezeichnenderweise übernahm das Bundesinnenministerium Anfang der neunziger Jahre die Führung, als es darum ging, politische Antworten auf die neuen Herausforderungen im Migrationsbereich zu finden.

2.2 Rückkehrförderung: Der Beitrag der Innenpolitik zur Migrationssteuerung

Vor dem Hintergrund stark ansteigender Asylbewerberzahlen erarbeitete eine interministerielle Arbeitsgruppe 1990 unter Federführung des *Bundesministeriums des Innern* (BMI) eine Flüchtlingskonzeption, welche die Ziele der deutschen Flüchtlingspolitik mit jenen der Aussen-, Wirtschafts- und Asylpolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit in Einklang bringen sollte.¹⁵ Diese Konzeption wird als wegweisend für die Entstehung einer deutschen Politik der Migrationssteuerung betrachtet. Neben allgemeinen Zielsetzungen wie der Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Lage der Entwicklungsländer (Lösung der Schuldenkrise, Einschränkung des Handels mit Kriegsmaterial) und der Erhaltung des Weltfriedens enthält das Papier folgende konkrete Vorschläge:

- im Bereich der Wirtschaftskooperation und der Entwicklungszusammenarbeit: die Unterstützung der Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen, Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur zur Versorgung von Flüchtlingen; im Rahmen der personellen Zusammenarbeit sollen zudem die beruflichen Integrationschancen von Fachkräften in den Herkunftsländern verbessert werden;¹⁶
- die Förderung der freiwilligen Rückkehr ausländischer Flüchtlinge mit Hilfe von Existenzgründungsprogrammen, Beratungsdiensten, Finanzierungszuschüssen für lokale Entwicklungsprojekte und Stipendien zur Vorbereitung der Rückkehr und Reintegration im Herkunftsland;¹⁷
- die Unterstützung der Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa mittels Krediten, Warenlieferungen und Handelserleichterungen; Schwerpunktländer dieser Massnahmen waren 1990 Polen und Ungarn.

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr von Asylbewerbern und abgelehnten Asylbewerbern aus Osteuropa hatte bei der Umsetzung der Flüchtlingskonzeption des BMI hohe Priorität. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass Asylbewerber aus den mittel- und osteuropäischen Ländern keine politische Verfolgung zu befürchten hätten, sondern aufgrund der wirtschaftlichen Umbruchsituation in ihren Herkunftsstaaten nach Westeuropa abwanderten. Das BMI leitete daher 1990 ein Programm zur Förderung der freiwilligen Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern aus Osteuropa ein.¹⁸ Mit Mitteln des BMI wurden in Polen, Rumänien und Bulgarien Ausbildungszentren zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in den Bereichen Handwerk und Elektrotechnik eingerichtet. Das Programm für Polen – mit einem Budget von DM 4 Mio. im Zeitraum 1990–93 – wurde bereits 1993 abgeschlossen. In Rumänien wird es voraussichtlich 1997 beendet werden und seit 1991 DM 30 Mio. gebunden haben. Für Bulgarien wurden von 1992 bis 1997 DM 25 Mio. bereitgestellt.

Es liegen keine offiziell zugänglichen Auswertungen dieser Programme vor, doch internen Informationen zufolge wurden die Ausbildungsangebote zu ca. 95% von ortsansässigen Perso-

nen genutzt und nur in sehr geringem Umfang von aus Deutschland zurückkehrenden Asylbewerbern – für welche sie eigentlich vorgesehen waren. Die rückläufigen Asylbewerberzahlen aus den betreffenden Ländern haben mit den neu eingeführten Kontrollmassnahmen zu tun (Grenzkontrollen, Abschiebungen und Rücknahmeabkommen) und kaum mit den Rückkehrprogrammen. Die Mehrzahl der abgelehnten Asylbewerber zieht den irregulären Aufenthalt und eine gering bezahlte Arbeit in Deutschland der Rückkehr ins Herkunftsland vor, in dem die schlechten wirtschaftlichen Bedingungen wenig Aussicht auf eine sichere Zukunft bieten.¹⁹

Neben diesen Osteuropaprojekten, welche das BMI in eigener Regie durchführt, hat das BMI auch das Bonner Büro der *International Organization for Migration (IOM)* mit zwei weiteren Programmen der Rückkehrhilfe für Asylbewerber beauftragt:

1. Das *Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG)*: Dieses humanitäre Hilfsprogramm bietet Asylbewerbern, abgelehnten Asylbewerbern, Flüchtlingen und ehemaligen Vertragsarbeitnehmern aus Vietnam Rückkehrhilfen an, wenn sie auf ein Asylverfahren verzichten und freiwillig weiterwandern oder in ihr Herkunftsland heimkehren. Unter diesen Bedingungen werden Beförderungskosten, Reisebeihilfen und Zuschüsse für den Gepäcktransport übernommen. Das Programm steht jedoch nur Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern offen, die einen legalen Aufenthaltstitel vorweisen können. Das Finanzvolumen beträgt jährlich DM 16,85 Mio. 1996 kehrten im Rahmen des REAG insgesamt 14'602 Personen in ihr Herkunftsland zurück oder wanderten in Drittländer weiter.
2. Das *Government Assisted Repatriation Programme (GARP)* stellt in Ergänzung zum REAG-Programm Rückkehrwilligen aus bestimmten Ländern zusätzliche Hilfen zur Verfügung.²⁰ Durchführung und Finanzierung werden je zur Hälfte von Bund und Ländern übernommen. Das Finanzvolumen des GARP beträgt nach der letzten Mittelaufstockung pro Jahr DM 1 Mio.²¹ Diese Mittel werden in Zukunft verstärkt für bosnische Rückkehrer eingesetzt.²²

Einzelne Bundesländer haben eigene Massnahmen im Bereich der Rückkehrförderung ergriffen und Projekte vor Ort durchgeführt. Ende 1990 beispielsweise startete die Regierung von Nordrhein-Westfalen eine Kampagne zur Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern aus Mazedonien. Das Angebot richtete sich an 1300 Personen (vor allem Roma). Mit insgesamt DM 13 Mio. wurden über ein Verbindungsbüro in Skopje Transport, Unterbringung, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen und Kinderbetreuung organisiert, 500 Wohnungen gebaut und Starthilfen für die Gründung von Kleinunternehmen bereitgestellt. In einer zweiten Phase soll die Infrastruktur der Herkunftsregionen ausgebaut werden.²³

Neben diesen Rückkehrprogrammen ist das BMI noch in einem anderen Gebiet der Migrationssteuerung aktiv: Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion führt es in den Herkunftsregionen der Aussiedler Aufbau- und Infrastrukturprogramme durch.

2.3 Zwischen Förderung und Prävention: Die Aussiedlerpolitik

Der Hilfe für die deutsche Minderheit in Osteuropa und den GUS-Staaten kommt ein besonderer Stellenwert in der deutschen Politik der Migrationssteuerung zu. Hatte sich die deutsche Diplomatie vor 1989 für mehr Reisefreiheit für die deutschstämmigen Bürger in den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion eingesetzt, so verfolgt die Bundesregierung seit 1989 gleichzeitig sowohl eine Politik der Migrationsförderung wie eine Politik der Migrationsbegrenzung: Auf der einen Seite wird durch grosszügige Eingliederungshilfen bei der Ausbildung, Wohnungssuche und Beschäftigung die Emigration der deutschstämmigen Minderheit nach Deutschland gefördert; auf der anderen Seite versucht man durch umfangreiche Wirtschaftshilfe den Status und den Lebensstandard der deutschen Minderheiten zu verbessern, um das Emigrationspotential zu verringern.

Im Zeitraum 1990–1996 wurden ca. DM 1 Mrd. in von Deutschstämmigen besiedelte Gebiete investiert (in der Russischen Föderation, in zwei Siedlungsgebieten Westsibiriens, in der Wolgarepublik, in St. Petersburg, Kasachstan, Polen [Oberschlesien], Rumänien und Ungarn). Das Auswärtige Amt finanziert vorwiegend kultur- und bildungspolitische Massnahmen (mit ca. DM 30 Mio. pro Jahr), das BMI Infrastruktur- und wirtschaftliche Massnahmen mit einem Finanzvolumen von ca. DM 150 Mio. in den letzten beiden Jahren.²⁴

Das BMI hat mit der Aufbauhilfe für die deutsche Minderheit in politischer Hinsicht weit über seinen traditionellen Kompetenzbereich hinausgegriffen. Ausschlaggebend für die Emigration der Nachkommen von deutschen Vertriebenen sind weniger die konkreten Lebensumstände als – in Verbindung mit dem Vertriebenenartikel des Grundgesetzes (Art. 116 GG) – das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, das den eigentlichen "pull-Faktor" darstellt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat dagegen eine Flüchtlingskonzeption entwickelt, in der es vorrangig darum geht, im globalen Kontext Flucht- und Migrationsursachen durch die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und der Konflikt- und Katastrophenprävention zu mindern. Die Rolle des BMZ ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

2.4 Ansätze zur einer umfassenden Sichtweise: die Entwicklungspolitik

In einem 1989²⁵ angenommenen Antrag des Deutschen Bundestages wurde die Bundesregierung aufgefordert, mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Lösung des Weltflüchtlingsproblems zu leisten, "indem einerseits Flüchtlingsströme verhindert oder gemildert werden sollen und andererseits sowohl Flüchtlinge im Aufnahmeland integriert werden sollen, als auch die Rückkehr in ihre Heimatländer gefördert werden soll".²⁶

Der Wissenschaftliche Beirat des BMZ²⁷ veröffentlichte daraufhin ein Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik, in dem die Vorschläge für eine flüchtlingsorientierte

Entwicklungspolitik aufgegriffen und konkretisiert wurden.²⁸ Auch der Beirat betonte, dass das Problem nicht mehr allein mit humanitärer Hilfe bewältigt werden könne, sondern umfassender politischer und wirtschaftlicher Handlungsinstrumente bedürfe. Die nationale und internationale Kooperation auf humanitärem, politischem, wirtschaftlichem und entwicklungspolitischem Gebiet sei zu intensivieren, und das Ziel müsse es neben der Prävention von Migrationsursachen sein, die Reintegration und Repatriierung grösserer Flüchtlingsgruppen zu unterstützen oder gegebenenfalls deren Ansiedlung in Erstaufnahmeländern zu ermöglichen. Eine umfassende Strategie der Fluchtprävention müsse darüber hinaus auch Sanktionen gegen Staaten in Betracht ziehen, die Vertreibungen durchführen oder in Kauf nehmen oder sich der Repatriierung von Flüchtlingen widersetzen. Insgesamt gesehen konzentrieren sich die Vorschläge des Beirates jedoch auf Fluchtfolgemassnahmen, während der Präventionsaspekt vergleichsweise vage bleibt.

1993 wies der Deutsche Bundestag ein weiteres Mal auf die Ursachen der Weltflüchtlingsproblematik hin und forderte die Bundesregierung auf, "die bestehenden entwicklungspolitischen Instrumente zur Begrenzung von Wanderungsbewegungen und im Hinblick auf die Bekämpfung von Fluchtursachen" fortzuentwickeln.²⁹ Im Anschluss an diesen Bundestagsbeschluss richtete das BMZ 1993 im Bereich der Technischen Zusammenarbeit erstmals einen Fonds zur Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen ein. Für 1994 wurde im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit ein ähnlicher Fonds bewilligt. Dabei handelt es sich um Haushaltslinien für Pilotprojekte und für die Erarbeitung migrationsspezifischer Länderstudien, welche Ziele und mögliche Strategien im Bereich der Katastrophenvorbeugung und Fluchtursachenbekämpfung benennen sollen.³⁰ Als Beispiel sei die "krisenorientierte Entwicklungszusammenarbeit" im Übergang zwischen Nothilfe und traditioneller Entwicklungszusammenarbeit erwähnt.³¹ Dazu gehört beispielsweise die Demobilisierung und die Reintegration von Soldaten, Flüchtlingen und Vertriebenen in Afrika und Mittelamerika.³²

Auf der Basis der gesammelten Erfahrungen legte das BMZ 1994 ein Konzept vor, in dem es "Ziele, Schwerpunkte, Kriterien und Ansätze für eine sektorübergreifende Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit" definierte. Dabei ging es von folgenden Voraussetzungen aus:

Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Anreiz für die Bevölkerung, in ihrer Heimat und an ihrem Wohnort zu bleiben. In die gleiche Richtung wirkt auch jede erfolgreiche Massnahme der Entwicklungszusammenarbeit, deren Ziel die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen ist. Die Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Schwerpunkten Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz und Verbesserung der Aus- und Fortbildung setzt somit konkret an den Ursachen von Flucht- und Wanderungsbewegungen an.³³

Die Minderung der Migrationsursachen sei vor allem in jenen Regionen vorzusehen, aus denen vermehrt Einwanderer unkontrolliert nach Deutschland gelangten, beispielsweise in Südosteuropa, im Maghreb, am Horn von Afrika, in Afghanistan und Pakistan. Darüber

hinaus sollten in den bestehenden Länderprogrammen des BMZ migrationsrelevante Aspekte – wie das Ausmass der grenzüberschreitenden Migration sowie der Land–Stadt-Flucht – berücksichtigt werden. Das BMZ formulierte drei Ziele einer migrationsrelevanten Entwicklungspolitik, die sich von den bereits von BMI und Bundestag definierten Zielen kaum unterscheiden:

- die Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen in den Herkunftsländern;
- die Entschärfung von Fluchtfolgen in den Erstaufnahmeländern;
- die Rückkehr und Wiedereingliederung von Flüchtlingen sowie von Migrantinnen und Migrantinnen in ihr Heimatland.

Zur Entschärfung von Fluchtfolgen in Aufnahmestaaten und zur Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen seien vor allem die Selbstorganisation und die wirtschaftliche Unabhängigkeit durch einkommensschaffende Massnahmen sowie durch Aus- und Fortbildungsprogramme zu fördern. Zielgruppen sind Flüchtlinge aus akuten Krisengebieten, erwerbslose Jugendliche und junge Erwachsene, weibliche Flüchtlinge und Fachkräfte.³⁴

Das BMZ konzentriert sich in seinem Strategiepapier zwar auf die Flüchtlingsproblematik, doch werden auch andere Migrationstypen erwähnt, und es wird explizit zwischen Flucht- und anderen Migrationsursachen unterschieden. Zur Vermeidung von Fluchtursachen seien die politischen Rahmenbedingungen in Bezug auf Menschenrechte und gute Regierungsführung zu verbessern, und des weiteren sei die Katastrophenvorbeugung durch Umwelt- und Ressourcenschutz zu unterstützen. Zur Verminderung der Armutsmigration seien dagegen folgende Massnahmen geeignet:

- struktur- und sektorpolitische Programme;
- die Förderung von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen;
- ländliche Regionalentwicklung zur Verminderung von Landflucht;
- Beschäftigungspolitik;
- die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen;
- arbeitsmarktgerechte Aus- und Fortbildung;
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur;
- Massnahmen im Bereich der Bevölkerungspolitik.³⁵

Das flüchtlingspolitische Konzept des BMZ weist im Vergleich zu den Vorstössen anderer Ministerien den grössten Konkretisierungsgrad auf und ist inhaltlich am durchdachtesten und differenziertesten. Allerdings führt das BMZ im Vergleich zu den anderen Ministerien eher ein Schattendasein: Die von ihm angestrebte Koordinationsfunktion im Migrationsbereich stösst bei den übrigen Ministerien kaum auf Resonanz, was mit der vergleichsweise geringen Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit zu tun hat. Die Konzeption des BMZ würde ein grösseres Gewicht erhalten, wenn der Ziel- und Massnahmenkatalog auch aussenwirtschaftliche Elemente enthielte, beispielsweise Kriterien für die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, von günstigen Kreditbedingungen oder von Schuldenerlassen. Diese

Instrumente fallen jedoch in den Kompetenzbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, dessen Rolle im Bereich der Migrationssteuerung nun skizziert werden soll.

2.5 Die Rolle der Aussenwirtschaftspolitik

Das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) trägt auf bilateraler und multilateraler Ebene durch beträchtliche finanzielle und wirtschaftliche Hilfe zum Aufbau der mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten bei;³⁶ die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration wird jedoch im Zielkatalog der Aussenwirtschaftspolitik nicht explizit aufgeführt. Bei der Unterstützung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation in Osteuropa und den GUS-Staaten ist die Verringerung der unkontrollierten Migration jedoch von impliziter Bedeutung, da die Bundesrepublik – mit der längsten osteuropäischen Grenze – am stärksten davon betroffen ist.

Auch bei der ausenwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Ländern anderer Regionen steht die Verringerung von Migrationsbewegungen nicht im Vordergrund; allerdings wurden einzelne Programme entwickelt, die vorwiegend potentiellen Emigranten und Rückkehrern zugute kommen. Als Beispiel sei die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in der Türkei erwähnt: Seit 1985 wurden Kredite zu günstigen Bedingungen bereitgestellt, um Rückkehrern in der Türkei die Wiederansiedlung zu erleichtern und gleichzeitig Anreize für die Rückkehr zu schaffen.³⁷ Ein spezieller Kreditfonds wurde von der deutschen und der türkischen Regierung mit jeweils DM 11 Mio. pro Jahr gespiesen und von einer türkischen Bank verwaltet. Dieser Fonds stellt weiche Kredite bis zu DM 1 Mio. sowie 50% des Startkapitals zur Verfügung. Gemäss einer Evaluierung erhielten 900 Unternehmen im Zeitraum 1985–1990 Kredite über insgesamt DM 100 Mio. mit einem durchschnittlichen Kreditvolumen von DM 100'000. 17'000 Arbeitsplätze wurden auf diese Weise geschaffen.³⁸

Das Engagement des BMWi im Bereich der Migrationssteuerung beschränkt sich auf vereinzelte derartige Projekte, die weitgehend unabhängig von den übrigen Ministerien geplant und durchgeführt werden. Ihre Wirksamkeit wird in der Regel nicht unter dem Aspekt der Migrationssteuerung überprüft. Planung und Durchführung werden auch nicht im Hinblick auf Regionen, Zielgruppen und -sektoren konkretisiert, die das grösste Migrationspotential aufweisen. Schwerpunkte der ausenwirtschaftlichen Hilfe sind die Länder Osteuropas und die GUS-Staaten – die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten nach Deutschland. Die Wirtschaftskooperation dient jedoch in erster Linie der Stabilisierung zukünftiger Märkte und der Vorbereitung der osteuropäischen Wirtschaften auf den Beitritt zur Europäischen Union.

2.6 Fazit

Die Krise der Asylpolitik stellte den Ausgangspunkt für die Entwicklung einer deutschen Migrationsaussenpolitik dar. 1992 erreichte der innenpolitische Druck mit der Diskussion über die Reform des Asylrechts einen Höhepunkt; die Bemühungen zur Begrenzung der Asylummigration wurden nun auf mehreren politischen Ebenen vorangetrieben.

Das BMZ entwarf eine globale Strategie, derzufolge die Schwerpunktregionen und Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit entsprechend dem Emigrationspotential in Bezug auf Deutschland ausgewählt werden sollen. Neben den traditionellen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit versucht das BMZ auch die Konfliktprävention in den Dienst der Migrationssteuerung zu stellen. Der Aufgabenbereich wird darüber hinaus durch den Einbezug von Nothilfeprojekten und die Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen erweitert.

Eine Koordination zwischen Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik findet kaum statt; die Ministerien arbeiten weitgehend unabhängig voneinander. Zwar werden alle Massnahmen des BMZ den anderen Ministerien (AA, BMWi) zur Begutachtung vorgelegt, doch ist das Interesse des Wirtschaftsministeriums an Fragen der Migrationsprävention sehr gering – was nicht zuletzt am geringen Stellenwert des Entwicklungsministeriums liegt.³⁹ Die deutsche Aussenwirtschaftspolitik verfolgt dagegen unabhängig von der Migrationsperspektive das Ziel, mit umfangreicher finanzieller und wirtschaftlicher Aufbauhilfe die Transformation der osteuropäischen Volkswirtschaften zu unterstützen, die entsprechenden Märkte zu stabilisieren und für einen EU-Beitritt vorzubereiten.

Die zweite grosse Linie in der deutschen Politik der Migrationssteuerung verdankt ihre Entstehung ebenfalls den politischen Umwälzungen in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion und insbesondere der Einwanderung von Deutschstämmigen in die BRD – *notabene* die umfangreichste europäische Migrationsbewegung unseres Jahrzehnts überhaupt. Mit der Koordinierung umfassender Aufbaumassnahmen in den verschiedenen Regionen Osteuropas und der GUS, die mehrheitlich von Deutschstämmigen besiedelt werden, hat das BMI seinen Kompetenzbereich erheblich erweitert. Die Politik der Migrationssteuerung des BMI basiert zwar auf einem globalen Ansatz, die Umsetzung beschränkt sich aber auf die Aussiedler und auf die Rückkehrförderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern namentlich aus Osteuropa. Abgesehen von den drei zeitlich begrenzten Ausbildungsprogrammen für Polen, Rumänien und Bulgarien hat die Strategie des BMI mit der Minderung von Migrationsursachen im üblichen Sinne wenig zu tun: Den entscheidenden Grund für den Zuzug der Aussiedler stellt das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht dar, das in Verbindung mit Artikel 116 GG den Anspruch der Nachkommen von Angehörigen des deutschen Volkes auf den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit garantiert. Es handelt sich also um eine Migrationsaussenpolitik, die konzeptionell Teil der Innenpolitik ist und deren Ziel im Gegensatz zur herkömmlichen Definition nicht die Begrenzung "unerwünschter" Migration darstellt, sondern die Hebung des Lebensstandards von Deutschen ausserhalb der Landesgrenzen.

3 Frankreich

Die reguläre Einwanderung nach Frankreich hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Während 1993 noch 85'000 Personen aus Nicht-EU-Staaten (einschliesslich Flüchtlingen) einwanderten, sank die Zahl 1994 auf 58'000 Personen und erreichte 1995 noch 49'000 Personen. Die Hälfte der Einwanderer kommt aus Nordafrika (Tunesien, Marokko und Algerien), ein Viertel aus Asien, 15% stammen aus Amerika und etwas weniger als 10% aus europäischen Staaten (ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraums).⁴⁰ Laut Zensus von 1990 umfasste die gesamte ausländische Bevölkerung (das heisst die Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit) rund 3,6 Mio. Personen oder 6,35% der Gesamtbevölkerung. Davon waren 45% afrikanischer, 41% europäischer und 12% asiatischer Herkunft.⁴¹ Im Mittelpunkt der öffentlichen Kontroverse stehen allerdings fast ausschliesslich die afrikanischen Einwanderer. Aus den Staaten Afrikas wanderten 1995 rund 24'000 Personen ein, wovon rund 17'000 Personen aus dem Maghreb und 4500 Personen aus den französischsprachigen Ländern südlich der Sahara.⁴²

In dem Masse wie die reguläre Migration eingeschränkt wurde, rückte die Zunahme der irregulären Immigration ins Zentrum der französischen Migrationsdebatte. Die 1993 verabschiedeten *Lois Pasqua* schufen zudem eine Kategorie von Personen ohne Aufenthaltsrecht, die aber aus verschiedenen Gründen auch nicht ausgewiesen werden konnten. Die im August 1996 organisierten Proteste, die in der Besetzung der Kirche St. Bernard in Paris gipfelten, rückten das Problem der *sans-papiers* ins Zentrum des öffentlichen Interesses.

Frankreichs Einwanderungspolitik steht in einem anderen Spannungsfeld als die deutsche. Drei Aspekte sind in Betracht zu ziehen: Erstens beeinflussen die ehemaligen kolonialen Beziehungen noch heute das Verhältnis zu den afrikanischen Staaten und damit die französische Migrationspolitik. Zweitens beherrschen die Integrationsproblematik und die irreguläre Immigration die öffentliche Diskussion, während diesen Themen in Deutschland ein vergleichsweise geringerer Stellenwert zukommt. Drittens wurde Frankreichs Migrationspolitik und insbesondere die Beziehungen zu Französisch-Afrika durch den Prozess der europäischen Integration in einigen Punkten erheblich modifiziert.⁴³

3.1 Abschreckung und Integration

Ähnlich wie die deutsche hat auch die französische Regierung seit Mitte der siebziger Jahre mehrmals versucht, durch Rückkehrhilfeprogramme die Zahl der irregulären oder arbeitslosen Einwanderer aus dem Maghreb zu verringern und gleichzeitig zum Ausdruck zu bringen, dass sie das Problem der irregulären Einwanderung und der Integration im Griff habe. Diese Programme beschränkten sich vorrangig auf Barauszahlungen und beinhalteten keine projektgebundenen Finanzierungshilfen. Aufgrund der Bedingung, gleichzeitig auf die Aufenthalts-

erlaubnis (*carte de séjour*) zu verzichten, war der Anreiz zur Rückkehr jedoch gering, und dementsprechend bescheiden war die Bilanz dieser Massnahmen.⁴⁴ Einen Einfluss auf den Umfang der Immigration nach Frankreich hatte die Rückkehrförderung kaum.

Im Gegensatz zum deutschen beschränkt sich das französische Innenministerium auf die Kontrolle der Einreise, die Förderung der Integration sowie die Abschiebung von Zuwanderern ohne gültige Aufenthaltserlaubnis; es verfügt nicht über ein Konzept zur Minderung von Migrationsursachen. Diese Unterschiede lassen sich durch die Spezifitäten der Einwanderungsgeschichte sowie des jeweiligen Staatsverständnisses erklären. Während in Deutschland die beiden grossen Einwanderergemeinschaften ohne EU-Staatsangehörigkeit, Türken und Staatsangehörige des früheren Jugoslawien, von offizieller Seite weiterhin als "Gäste" und nicht als Bestandteil der deutschen Gesellschaft betrachtet werden, birgt die Präsenz von Einwanderern aus Staaten ausserhalb der Europäischen Union in Frankreich grössere innenpolitische Brisanz, gerade weil diese aufgrund der gemeinsamen kolonialen Geschichte und aufgrund des republikanischen Staatsverständnisses als Teil der französischen Nation betrachtet werden. Dazu kommt, dass das Äquivalent zur deutschen Asylumigration in Frankreich die illegale Zuwanderung darstellt – Frankreichs Asylregime ist im Vergleich zu jenem des östlichen Nachbarlands kaum entwickelt und bietet für Einwanderer wenig Vorteile gegenüber einem illegalen Aufenthalt.

Entsprechend steht in Deutschland die Asylumigration im Vordergrund, während sich die Debatte in Frankreich vorrangig um die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und um die Integrationsproblematik insbesondere der maghrebischen Einwanderer dreht. "Kontrolle und Prävention" lautet demzufolge die Devise in Deutschland, "Abschreckung und Integration" in Frankreich. Die Minderung von Migrationsursachen ist deshalb in Frankreich bisher kaum zum Thema der offiziellen Politik geworden.

Seit geraumer Zeit ist allerdings in wissenschaftlichen und politischen Kreisen eine rege Diskussion über den Beitrag afrikanischer Immigranten und Immigrantinnen zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer entstanden, die auch auf Interesse internationaler Organisationen wie der OECD gestossen ist.⁴⁵ Charakteristischerweise entwickelte sich diese Debatte v.a. auf Initiative von Immigrantenvereinen selbst und wurde erst relativ spät von der Regierung zur Kenntnis genommen; die Unterstützung der Entwicklung der Herkunftsregionen verfolgt denn auch nur mittelbar das Ziel der "Migrationssteuerung" im hier verwendeten Sinne.

3.2 Les agents du développement – Förderung oder Reduzierung der Emigration?

Der Anstoss zur Debatte kam von den französischen Einwandererorganisationen und von regierungsunabhängigen Organisationen (NGOs), die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Ausgangspunkt waren Studien, die zeigten, dass im Sahelgebiet ein Teil der finanziellen Rücküberweisungen der Auswanderer zur Durchführung von kleinen, lokal verwalteten Entwicklungsprojekten verwendet wird, von denen ganze Dorfgemeinschaften profitieren.⁴⁶

Unter dem Stichwort *maîtriser les flux migratoires* hat sich seither zwischen dem französischen Entwicklungsministerium, den beteiligten NGOs und Einwanderervereinen⁴⁷ ansatzweise eine Zusammenarbeit im Rahmen lokaler Entwicklungsprojekte herausgebildet. Die Rolle der Immigranten und Immigrantinnen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer wird nun auch offiziell anerkannt.⁴⁸ Der französische Minister für Entwicklungszusammenarbeit *Jacques Godfrain* äusserte sich beispielsweise in einem Interview mit *Radio France International* im März dieses Jahres folgendermassen:

C'est une politique d'encouragement au non-départ, par un mieux-vivre, par un mieux-être. Je prendrai, si vous le souhaitez tout à l'heure, l'exemple de Kayes au Mali où je me suis rendu ou celui d'Anjouan aux Iles Comores, où nous menons actuellement, avec nos amis maliens ou comoriens, une politique de développement local, qui justement est une réponse à ce besoin qui existait d'émigrer. [...] Enrayer, moduler l'immigration, c'est vrai, mais les étudiants africains sont toujours les bienvenus chez nous. Il n'y a aucun problème de ce point de vue là.⁴⁹

Während des Besuches des Ministers in Kayes, das als ein Pilotprojekt der dezentralen Kooperation gilt, diskutierten im Rahmen eines "Runden Tisches" Vertreter der malischen Behörden, der Einwandererverbände, der Weltbank und des französischen Entwicklungsministeriums über konkrete Entwicklungsvorhaben: die Erleichterung finanzieller Transaktionen (Darlehen, Auszahlung von Ersparnissen), den Aufbau kleiner Unternehmen, die Unterstützung von Handwerksbetrieben, den Ausbau der Infrastruktur und die Nutzung von Wasserkraft. Über die Höhe der staatlichen Kofinanzierung liegen bisher noch keine Angaben vor.

Das Hauptanliegen der französischen Regierung besteht darin, mit der Unterstützung derartiger Projekte die Emigration zu verringern und Anreize zur Rückkehr zu schaffen. Wie auch die Politik der zwangsweisen Rückführungen bringt sie dies allerdings bei den Immigrantenvereinen zunehmend in Misskredit, denn viele dieser Organisationen betrachten die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland als Teil einer Entwicklungsstrategie für ihre Heimatstädte und -dörfer – und nicht als Element einer Politik der Migrationsprävention.⁵⁰ Aus ihrer Sicht soll die Migration auch langfristig eine Haupteinkommensquelle ihrer Gemeinschaften darstellen. Das offiziell deklarierte Ziel des Entwicklungsministeriums, Migrationsanreize zu mindern und die Rückkehr von Immigranten zu fördern, ist denn auch mit derartigen Projekten kaum zu erreichen, denn sie bleiben ja auf die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der Einwandererorganisationen angewiesen.

Seit 1992 gibt es Anzeichen für eine stärkere interministerielle Kooperation im Bereich der bilateralen Entwicklungshilfe. Eine Arbeitsgruppe der Abteilung für Bevölkerung und Migration im Ministerium für soziale Angelegenheiten soll klären, wie der Aspekt der Emigration in ein Entwicklungskonzept für die Sahel-Region einbezogen werden könnte. Bisher fehlt es jedoch an einer überzeugenden Strategie und an Entscheidungsmacht, um eine solche politisch umzusetzen.⁵¹ Der geringe Spielraum des Ministeriums für

Entwicklungszusammenarbeit – es verfügt lediglich über etwa 11% der Kredite für den Süden⁵² – würde eine engere Zusammenarbeit zwischen Entwicklungs- und Finanzministerium erfordern und insbesondere eine Klärung der Frage, ob einzelne Finanzinstrumente, beispielsweise die Kreditvergabe, die Schuldentilgung und die Subventionierung, auch in den Dienst einer Politik der Migrationssteuerung genommen werden können. Eine entsprechende politische Debatte ist bisher nicht in Gang gekommen – die Finanzhilfe für den Süden folgt in Frankreich nach wie vor den aussenpolitischen Interessen einer ehemaligen Kolonialmacht und berücksichtigt innen- oder entwicklungspolitische Gesichtspunkte weit weniger, als dies beispielsweise in der BRD oder in Schweden der Fall ist.

Auch eine Reorientierung der Schwerpunkte der französischen Entwicklungszusammenarbeit auf die Herkunftsregionen von Immigranten stand vielleicht deshalb bisher nicht zur Debatte. Der grösste Teil der Mittel fliesst nicht in die bevölkerungsreichen Länder mit dem grössten Emigrationspotential – Algerien, Marokko und Tunesien –, sondern in die kleineren und ärmeren Sahel-Staaten Mali (\$ 522 Mio. 1994), Mauretanien (\$ 273 Mio. 1994) und Senegal (\$ 866 Mio. 1994). Im Verhältnis zu ihrer Grösse und Bevölkerungszahl erhalten Tunesien (\$ 110 Mio. 1994) und Marokko (\$ 632 Mio. 1994) einen bedeutend kleineren Anteil an der gesamten Entwicklungshilfe.⁵³

Kürzlich hat allerdings der *Parti Socialiste* einen Vorschlag für eine neue Einwanderungspolitik präsentiert, der auch eine Neuorientierung der französischen Entwicklungspolitik beinhaltet. Diese solle vermehrt die Ursachen der Migration und geographisch die Hauptherkunftsländer französischer Immigranten berücksichtigen. Da aufgrund des Wahlsiegs des PS die Realisierungschancen dieses Vorschlags markant gestiegen sind, scheint es uns sinnvoll, ihm ein eigenes Kapitel zu widmen.

3.3 Die neue Migrationspolitik des Parti Socialiste

Im April 1997 präsentierte der *Parti Socialiste* einen Vorschlag zur zukünftigen Gestaltung der Einwanderungspolitik, der unter anderem auch neue Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit vorsieht.⁵⁴ Um die irreguläre Immigration nach Frankreich zu reduzieren, solle vorrangig auf zwei Ebenen gehandelt werden: Es gelte erstens, grösseres Gewicht auf die Länder mit hohem Emigrationspotential zu legen, und zweitens, unerlaubte Beschäftigungsverhältnisse durch die Schaffung legaler, temporärer Arbeitsmöglichkeiten zu bekämpfen. Ein Rotationssystem solle auf der Grundlage von bilateralen Abkommen (*conventions*) Migranten und Migrantinnen erlauben, in Frankreich berufliche Qualifikationen zu erwerben und diese schliesslich im Herkunftsland sinnvoll zu nutzen. In Bezug auf unser Thema sind die Vorschläge zur Neuausrichtung der öffentlichen Entwicklungshilfe von besonderem Interesse. Im einzelnen ist Folgendes vorgesehen:

1. Die Entwicklungszusammenarbeit soll mit der Aussenpolitik enger koordiniert werden, um dem Engagement Frankreichs eine klare Ausrichtung zu verleihen.
2. Die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit sollen neu definiert werden, das heisst insbesondere:
 - die geographischen Schwerpunkte des finanziellen Engagements neu zu bestimmen;
 - Rechtsstaatlichkeit konsequent zu fördern;
 - im Rahmen von interregionalen Projekten den Schwerpunkt auf die Infrastruktur in den Bereichen Kommunikation, Energie und Wasser zu legen.
3. Der Beitrag der Entwicklungshilfe soll auf 1% des BIP erhöht werden. Gegenwärtig mache die öffentliche Entwicklungshilfe lediglich 0,65% des BIP aus.
4. Vor dem Hintergrund der Debatte über die entwicklungspolitische Bedeutung der finanziellen Rücküberweisungen von Einwanderern empfiehlt der *PS*:
 - diese Finanztransfers durch Investitionen in den Bereichen Kommunikation, Energie und Dienstleistungen zu ergänzen;
 - Kofinanzierungsfonds für lokale Entwicklungsprojekte einzurichten;
 - die temporäre Immigration aus der Sahel-Region flexibler zu gestalten, zum Beispiel durch die Festlegung von Kontingenten;
 - die Ausbildung von Immigranten und Immigrantinnen im Rahmen von Ausbildungsverträgen zu fördern.

Das Rotationssystem würde – so wird angenommen – der Entwicklung der Herkunftsregionen zugute kommen, der Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen dienen und zugleich den Anreiz zur Rückkehr aufrechterhalten.

Sofern die neue sozialistische Regierung ihr Konzept ohne grössere Modifikationen in die Praxis umsetzen wird, ist ein entscheidender Wandel in der französischen Einwanderungspolitik zu erwarten. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob beispielsweise das Rotationssystem tatsächlich zu einem Rückgang der illegalen Immigration und zu einer stärkeren Rückwanderung führen würde. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit anderen Migrationsregelungen, welche auf dem Rotationsprinzip basieren, ist zumindest das zweite kaum zu erwarten.

3.4 Vom Bilateralismus zum Multilateralismus: Migrationskontrolle in der Aussenpolitik

Die Folgen des Dekolonisationsprozesses beeinflussen die bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und den afrikanischen Staaten und alle Bemühungen um eine Regulierung der Migrationsbewegungen bis heute. Die 1978 geführten Gespräche mit der algerischen Regierung über die organisierte Rückführung von 500'000 Algeriern innerhalb von fünf Jahren zeigten dies deutlich.⁵⁵

Bis Ende der achtziger Jahre war die Rückführung von afrikanischen Einwanderern ohne gültige Aufenthaltserlaubnis Gegenstand bilateraler Verhandlungen. Seit Beginn der neunziger Jahre haben sich Bemühungen zur Kontrolle irregulärer Immigration auf die multilaterale Ebene verlagert. Auch wenn sie nicht zu konkreten Ergebnissen führten, stellten die "5+4"-Gespräche von 1990 und die "5+5"-Gespräche von 1991 zwischen Frankreich, Italien, Portugal, Spanien, Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien (später auch Malta) doch erste Schritte zur Etablierung multilateraler Foren dar, die sich auch zur Lösung des Problems der irregulären Migration eignen.⁵⁶

Die südeuropäischen Staaten versuchten in den letzten Jahren vermehrt, das Problem als ein gesamteuropäisches Thema zu etablieren und auf die Agenda der EU zu setzen. Zwei Entwicklungen sprechen für ein Gelingen dieses Unterfangens: zum einen die Tatsache, dass Frankreich ebenso wie Spanien, Portugal, Italien und Griechenland das Problem der irregulären Einwanderung auf der bilateralen Ebene allein nicht bewältigen kann; zum anderen setzte die Schaffung des europäischen Binnenmarktes Anfang 1993 und der Zusammenschluss der Schengen-Staaten die südeuropäischen Staaten dem Druck durch die anderen EU-Mitgliedstaaten aus, die Immigration aus dem Süden wirksam zu begrenzen. Auf diese Weise wurden gleichzeitig Anreize für die anderen EU-Staaten geschaffen, sich für eine umfassende Politik der Migrationsprävention im südlichen Mittelmeerraum zu engagieren. Die von der EU ergriffenen Initiativen werden im fünften Kapitel erläutert.

3.5 Fazit

Zwei grosse Themen beherrschen die französische Migrationsdebatte: die irreguläre Einwanderung und die Integration ansässiger Immigranten und Immigrantinnen. Dagegen ist die Idee der Migrationssteuerung im Sinne der Ursachenbekämpfung bisher kaum auf Resonanz gestossen. Dies lässt sich vielleicht mit der Rücksichtnahme auf die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien und andererseits mit dem republikanischen Gesellschaftsverständnis und der damit zusammenhängenden Betonung der Integrationsfrage – an Stelle der Präventionsperspektive – erklären.

Lediglich in zwei Politikfeldern lassen sich erste Ansätze erkennen: in der dezentralen Entwicklungszusammenarbeit und in der Kooperation mit den Mittelmeerländern. Die staatliche Unterstützung lokaler Entwicklungsprojekte in den Ursprungsregionen von Migranten beschränkt sich weitgehend aufs Symbolische und Rhetorische.⁵⁷ Eine grössere Bedeutung kommt demgegenüber den Verhandlungen mit den Mittelmeerländern zu. Wie andere südeuropäische Länder setzt auch Frankreich im Bereich der Migrationskontrolle zunehmend auf die multilaterale Karte – mit einigem Erfolg, denn im Zuge der europäischen Integration wurde die irreguläre Einwanderung aus dem Süden zu einem Problem für alle Mitgliedstaaten. Wenn die irreguläre Immigration damit also zwar zum Gegenstand multilateraler Verhandlungen geworden ist, so werden diese doch nach wie vor von

Sicherheitsaspekten dominiert; die Bemühungen um die Minderung von Migrationsursachen nehmen demgegenüber eine eher untergeordnete Stellung ein, wie wir im Kapitel über die EU-Politik sehen werden.

Die sozialistische Partei hat kürzlich eine neue Migrationspolitik skizziert, welche eine Liberalisierung des Einwanderungsregimes (Einführung eines Rotationssystems) mit vermehrten Anstrengungen im Bereich der Ursachenbekämpfung kombiniert. In den kommenden Monaten wird sich zeigen, ob die neue sozialistische Regierung ihr Einwanderungskonzept durchsetzen kann und ob es ihr auf diese Weise gelingen wird, die Migrationsproblematik zu entschärfen und aus der innenpolitischen Schusslinie zu nehmen. Verschiedene Anzeichen deuten allerdings darauf hin, dass sich die Politik der Sozialisten in den altbekannten Bahnen bewegen wird: In seiner Antrittsrede als Premierminister hat Lionel Jospin zwar erneut auf das Prinzip des "codéveloppement" hingewiesen. Der kürzlich im Auftrag des Premierministers ausgearbeitete Bericht zur Migrationspolitik der Zukunft räumt der Entwicklungspolitik aber nur wenig Platz ein und lässt auch die Idee des Rotationssystems wieder fallen.

4 Schweden

Schwedens Immigrationsgeschichte zeichnet sich dadurch aus, dass der überwiegende Teil der Arbeitsmigranten aus den benachbarten nordischen Ländern (insbesondere aus Finnland) stammt und dass sich Schweden einer Praxis der grosszügigen Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet fühlt.⁵⁸ Seit Mitte der achtziger Jahren stellt der Zuzug von Flüchtlingen die Hauptimmigrationsquelle dar, und Schweden hat eine ambitionöse Politik der multikulturellen Integration für die neuen Zuwanderer entwickelt.

1993 erreichte die Zahl der regulären Einwanderer knapp 55'000 Personen (einschliesslich Skandinavien und Flüchtlinge, aber ohne Asylbewerber). Hauptherkunftsländer waren zur Hälfte europäische Staaten (die Republiken des früheren Jugoslawien, besonders Bosnien-Herzegowina) und zu 40% aussereuropäische Länder (Somalia, Iran, Irak). Nach einem Höhepunkt von 84'000 Asylgesuchen im Jahr 1992 ging die Zahl 1993 auf 37'000 Asylsuchende zurück, erreichte 1994 noch knapp 19'000 und 1995 nur noch 9000 Personen. 1996 wurde mit knapp 6000 Asylanträgen der bisher niedrigste Stand verzeichnet.⁵⁹ Eines der Hauptprobleme, denen Schweden derzeit im Asylbereich gegenübersteht, stellt die Zunahme der Transmigration von Asylbewerbern aus Somalia, Iran, Irak, Afghanistan und Kuba über die baltischen und die GUS-Staaten dar.⁶⁰

Obwohl auch Schweden – wie alle anderen europäischen Staaten – versucht, den Zustrom von Asylsuchenden mit polizeilichen, administrativen und gesetzlichen Mitteln zu unterbinden, so zeichnet sich Schwedens Migrationspolitik doch durch die europaweit liberalste Praxis der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern aus. Beispielsweise wurden 1994 knapp 45'000 Asylgesuche positiv entschieden: entweder in Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Konvention (2%) oder aufgrund der De-facto-Flüchtlingseigenschaft (6%), ausserdem im Rahmen des Wiederansiedlungsprogramms des UNHCR (17%), aus humanitären Gründen (35%) und aufgrund einer einmaligen Regierungsentscheidung (40%). Bereits 1993 erhielten über 30'000 Asylbewerber/innen oder 84% einen humanitären Aufenthaltsstatus.⁶¹ Im Vergleich dazu macht die Arbeitsmigration aus Europa nur einen geringen Anteil der Zuwanderung aus. 1993 wurden lediglich 200 Arbeitsbewilligungen für nicht-nordische Zuwanderer ausgestellt.⁶²

Vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt und einer allgemeinen Krise des schwedischen Sozialstaates geriet diese grosszügige Aufnahmepraxis jedoch innenpolitisch mehr und mehr unter Beschuss.⁶³ Auch in Schweden wurde deshalb der Ruf nach vermehrten Anstrengungen im Bereich der Ursachenbekämpfung laut und das Schlagwort "Entwicklungshilfe statt Aufnahme von Flüchtlingen" populär. Da Schweden im Gegensatz zu Frankreich keine Kolonialgeschichte mit den Hauptherkunftsländern verbindet, da sich die Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik im Gegensatz zu Deutschland nicht an den Interessenlagen einer Regionalmacht zu orientieren hat und da schliesslich die Asylumigration im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich die Hauptquelle der Einwanderung nach

Schweden darstellt, konnte sich diese neue Sichtweise verhältnismässig schnell durchsetzen, wie wir im folgenden sehen werden.

4.1 Eine Wende in der schwedischen Migrationspolitik?

Im Juni 1995 veröffentlichte eine parlamentarische Kommission einen Bericht zur Flüchtlingspolitik Schwedens, in dem sie die Prämissen und Ziele einer umfassenden Migrationspolitik neu formulierte. Im Zentrum des Berichts stehen Vorschläge, in welcher Weise die relevanten Politikbereiche zu koordinieren seien, um die Entstehung grosser Flucht- und Migrationsbewegungen zu verhindern.⁶⁴ Auf der Grundlage dieses Berichts legte die schwedische Regierung einen Gesetzesentwurf vor,⁶⁵ der das Ausländerrecht in wesentlichen Punkten modifizierte und um ein Rahmengesetz für die zukünftige schwedische Migrationspolitik ergänzte. Nach der Annahme des Gesetzesentwurfes durch das schwedische Parlament trat das neue Ausländergesetz im Januar 1997 in Kraft.

In unserem Zusammenhang ist weniger das abgeänderte Asyl- und Ausländerrecht von Interesse, als vielmehr die Formulierung der Ziele und Prioritäten einer umfassenden Migrationsaussenpolitik. Im Bericht heisst es dazu: "Swedish migration policy includes refugee, immigration, immigrant and returnee issues, and also forms part of foreign, security, trade and development cooperation policies."⁶⁶ Dieser umfassende Ansatz wird explizit unter das Vorzeichen einer Politik der Migrationssteuerung gestellt. Als Folge der Gesetzesreform wurde auf administrativer Ebene die Abteilung für Migration, die bisher im Ministerium für Arbeit angesiedelt war, in zwei Bereiche gegliedert: Die Abteilung *Migrationspolitik* wurde in das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten transferiert, der Bereich *Integration von Flüchtlingen und Ausländern* verblieb dagegen beim Ministerium für Arbeit. Darüber hinaus wird die Koordination von Aussen-, Entwicklungs- und Migrationspolitik dadurch erleichtert, dass die Abteilung für Entwicklung neu ebenfalls dem Aussenministerium zugeordnet wurde, so dass *Pierre Schori* zugleich Minister für Entwicklungszusammenarbeit und für Migrationsfragen ist.⁶⁷

Dies hat auch Folgen für die schwedische Entwicklungspolitik, vor allem im Hinblick auf die Definition der geographischen und inhaltlichen Programmschwerpunkte. Hervorzuheben ist die Aufnahme der osteuropäischen Staaten in den Kreis der Länder, welche Schweden im Entwicklungsprozess unterstützen möchte; sie bilden neben den baltischen Staaten und Afrika die Schwerpunktregionen. Entsprechend der neuen Migrationsaussenpolitik sah das Regierungsprogramm für 1996/97 zudem vor, die inhaltlichen Schwerpunkte auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu legen und auf dem Gebiet der Konfliktprävention und -lösung verstärkt mit den Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union (EU), anderen Geberländern und mit NGOs zusammenzuarbeiten. Humanitäre Hilfe und Entwicklungsprojekte sollen enger aufeinander abgestimmt werden.⁶⁸

Bisher liegen noch keine Angaben vor, die Aufschluss darüber geben könnten, inwiefern die Minderung von Migrationsursachen bei der Programmgestaltung nun tatsächlich vermehrt berücksichtigt werden. Die Umstrukturierung innerhalb des Aussenministeriums lässt lediglich vermuten, dass bei der Planung und Analyse von Entwicklungsprogrammen nun auch Migrationsexperten zum Zuge kommen.

Parallel zur Formulierung einer weitreichenden Politik der Migrationssteuerung wurden auch im Bereich der Migrationsprävention einige Initiativen ergriffen. Diese haben schwerpunktmässig die Unterbindung der Transitmigration via die baltischen Staaten zum Ziel. Zusammen mit den anderen nordischen Ländern hat die schwedische Regierung dort seit 1995 die Einrichtung von Grenzkontrollen und den Aufbau von Verwaltungen im Migrationsbereich unterstützt: Es wurden Seminare zum nationalen und internationalen Flüchtlings- und Asylrecht durchgeführt, Asylverfahren ausgearbeitet, Rechtsberatungsstellen und Asylverwaltungen eingerichtet sowie der Bau von Aufnahmeeinrichtungen unterstützt.

Die Kooperation erfolgt in Abstimmung mit Norwegen, Finnland, Dänemark sowie mit dem *UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR)* und der *International Organization for Migration (IOM)*. 1995 stellte das schwedische Ministerium für Arbeit (in dem damals noch die Abteilung für Migration untergebracht war) Litauen und Lettland eine Pauschalsumme von SKR 1,9 Mio. (ca. sFr. 400'000) für den Bau und die Renovierung von Aufnahme- und Registrierungsinfrastrukturen sowie für Grenzkontrollen zur Verfügung. Da die baltischen Staaten nicht Ursprungsländer, sondern Zwischenstationen für Migranten aus Afghanistan, Irak, Bangladesch und Weissrussland sind, haben diese Bemühungen dazu beigetragen, die Transitmigration nach Schweden fast vollständig zu unterbinden.⁶⁹

4.2 Fazit

Der epochale Umbruch von 1989 hat den Wandel der schwedischen Einwanderungspolitik vorbereitet. Die Befürchtung, Russen und Balten könnten massenhaft nach Schweden immigrieren, und die Aufnahme mehrerer zehntausend bosnischer Flüchtlinge in den Jahren 1992/93 leiteten Reformbestrebungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik ein. Die Krise auf dem Arbeitsmarkt und die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung des schwedischen Sozialstaates trugen dazu bei, dass das schwedische Einwanderungsregime, das neben der Freizügigkeit im Personenverkehr mit den anderen nordischen Staaten auf der grosszügigen Aufnahme von Flüchtlingen beruhte, zunehmend unter innenpolitischen Druck geriet. Die Antwort der schwedischen Regierung besteht darin, in der Entwicklungs- und Aussenpolitik einen neuen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Migrationsursachen zu legen.

Entsprechend dieser Zielsetzung wurden erstens weitreichende administrative Umgruppierungen vorgenommen. Die Migrationspolitik wurde auf ministerieller Ebene mit der Aussen- und der Entwicklungspolitik zusammengeführt, so dass migrationsrelevante Entscheidungen zwischen den drei Abteilungen koordiniert werden können. Zweitens bezieht die schwedische

Entwicklungszusammenarbeit nun auch die osteuropäischen Staaten mit ein und legt dort den Schwerpunkt auf Programme, welche langfristig die Migrationsursachen mindern sollen. Dabei zeigt sich, dass sich die Strategie von jener der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit grundlegend unterscheidet: Die Mittel fließen vor allem in Projekte für den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen sowie in Programme zur Konfliktprävention. Damit erstreckt sich die schwedische Entwicklungszusammenarbeit auf ein breites Feld, auf dem sie mit anderen internationalen Organisationen, wie der OSZE und dem Europarat, zu kooperieren hat.

5 Die Europäische Union

Die Debatte über Migrationsursachen, die sich bereits Jahre zuvor auf internationaler Ebene entwickelt hatte, wurde von den Gremien der Europäischen Gemeinschaft bis zu Beginn der neunziger Jahre kaum aufgegriffen. Erst mit der rasanten Zunahme der Asyلمigration in die einzelnen Mitgliedstaaten wurden die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft ins politische Blickfeld gerückt.

Entsprechend der vorrangig wirtschaftlichen Integrationsdynamik waren die ersten Ansätze einer Politik der Migrationssteuerung auf ein stärkeres aussenwirtschaftliches Engagement gerichtet. Nachdem verschiedene Arbeitsgruppen Bestandaufnahmen zum Thema vorgelegt hatten, richtete die Europäische Kommission 1991 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, in der sie sich zur Einwanderungsbegrenzung äusserte und zur Bekämpfung von Migrationsursachen vorschlug:

- die finanziellen Mittel für die Mittelmeerpolitik zu verdreifachen;
- bei der Revision des Lomé-Abkommens die Wanderungsursachen zu berücksichtigen;
- die Ressourcen des PHARE-Programms⁷⁰ für Zentral- und Osteuropa gezielt zur Minderung von Migrationsursachen einzusetzen.⁷¹

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) erweiterte sich der Handlungsspielraum der Gemeinschaft. Er verankerte die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im sogenannten *dritten Pfeiler*, der die Grundlage für eine gemeinsame Justiz- und Innenpolitik legt. Migrationsrelevante Gesichtspunkte können nun theoretisch im Rahmen aller *drei Pfeiler* berücksichtigt werden: in der Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, in der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie in der Justiz- und Innenpolitik. Tatsächlich beschränkt sich aber die Politik der Migrationssteuerung auf vereinzelte Ansätze und Vorstösse, die sich kaum zu einer kohärenten und umfassenden Strategie zusammenfügen. Am bedeutsamsten nimmt sich bislang die Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückführung von Flüchtlingen und abgelehnten Asylbewerbern aus (dritter Pfeiler).

Die entsprechenden Abkommen stehen im Rahmen der vorliegenden Arbeit aber nicht zur Debatte, da wir uns schwerpunktmässig mit Migrationssteuerung im Sinne der Ursachenbekämpfung beschäftigen wollen. Hingegen sind im Bereich der Mittelmeerpolitik (welche schwergewichtig die Aussenhandels- und Entwicklungspolitik betrifft) sowie der Konfliktprävention (Aussen- und Sicherheitspolitik) Initiativen ergriffen worden, die aus unserer Perspektive von einigem Interesse sind.

5.1 Fluchtursachenvermeidung durch Konfliktprävention

Die Staats- und Regierungschefs brachten das Thema Migrationssteuerung erstmals 1992 offiziell zur Sprache. Die Erklärung des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember legte die Ziele einer gemeinsamen Migrationsaussenpolitik fest:

- die Erhaltung des Friedens und die Beendigung bewaffneter Konflikte;
- vollständige Einhaltung der Menschenrechte;
- Schaffung demokratischer Gesellschaften und entsprechender sozialer Voraussetzungen;
- eine liberale Handelspolitik, um die wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Auswanderungsländern zu verbessern;
- Koordinierung der Massnahmen im Bereich der Aussenpolitik, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Zuwanderung und der Asylpolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten.⁷²

Die Erklärung stellt ein unverbindliches Rahmendokument dar, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission eine Politik zur Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen gestalten können. Mit der Realisierung dieser Ziele befassen sich die für die auswärtige Politik zuständigen Direktionen der Europäischen Kommission, so entsprechend der geographischen Aufteilung die Generaldirektionen (GD) IA (Europa und GUS sowie Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik [GASP]), IB (südlicher Mittelmeerraum, Naher und Mittlerer Osten, Lateinamerika, Süd- und Südostasien) und VIII (Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten und im Rahmen des Lomé-Abkommens).

Für die Koordination der humanitären Hilfe der Europäischen Union ist das 1992 geschaffene *Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft (European Community Humanitarian Office, ECHO)* zuständig. Es setzte 1994 eine Interservice-Gruppe (*PISG*) ein, welche die Programme der Kommission zu Gunsten von Flüchtlingen und Vertriebenen in Zusammenarbeit mit dem UNHCR zu koordinieren hat. Die Aufgabe solcher Koordinationsgruppen besteht darin, die Programme der EU aufeinander abzustimmen und die weitgehend unabhängig agierenden Generaldirektionen dazu zu bewegen, im Sinne der Ratserklärung kohärente Strategien zu verfolgen. Im Jahresbericht 1994 heisst es zu den Aufgaben der PISG:

[...] to offer a permanent discussion forum for all relevant Commission departments. The aims of this group are to promote a more co-ordinated approach to refugee crises, including emergencies, the organisation of camps, repatriation, rehabilitation and reconstruction; to include assistance programmes that aim at the prevention of large refugee movements by targeting development aid to certain groups, to engage in preventive diplomacy, and to establish a link between refugee aid programmes in non-member countries and any suggestions the Commission might make on immigration and asylum policy.⁷³

Dieser Zielkatalog deutet darauf hin, dass *ECHO* in Zukunft ein sehr viel breiteres Mandat wahrnehmen und insbesondere bei der Finanzierung von Präventiv- und Konfliktlösungsmaßnahmen koordinierend tätig sein wird.

Seit dem Abschluss des Europäischen Unionsvertrages 1992 sind neue Initiativen entstanden, um diese gemeinschaftliche Politik der Fluchtprävention zu konkretisieren und verbindlicher zu gestalten. So wandte sich die Europäische Kommission im Februar 1994 mit weiteren Vorschlägen an den Rat und an das Europäische Parlament. Dabei griff sie die Grundsätze der Ratserklärung von 1992 auf und schlug unter dem Stichwort "Einwirkung auf den Wanderungsdruck" vor:

- Daten über die Zuwanderung in die Union, über die Ursachen dieser Migrationsbewegungen und über den Migrationsdruck in den Herkunftsregionen zu erheben;
- eine Beobachtungsstelle für Migrationsbewegungen einzurichten;
- Massnahmen zur Bekämpfung von Migrationsursachen in den Bereichen Menschenrechtspolitik, humanitäre Hilfe, Sicherheitspolitik, Bevölkerungspolitik, Handels-, Entwicklungs- und Kooperationspolitik zu ergreifen und Austauschprogramme für bestimmte Herkunftsländer, besonders für Nachbarländer, einzurichten.⁷⁴

Bereits sind erste Ansätze zur Umsetzung dieses Massnahmekatalogs zu verzeichnen: Erstens wurden zur Beobachtung von Migrationsbewegungen in die EU das *Centre d'Information, de Reflexion et d'Echange sur l'Immigration (CIREFI)* und das *Centre d'Information, de Reflexion et d'Echange en Matière d'Asile (CIREA)* eingerichtet. In diesen Zentren werden Informationen über die Einwanderung in die EU, über die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge und über nationale Bestimmungen im Ausländer- und Asylrecht gesammelt. Die Daten sind jedoch öffentlich nicht zugänglich. Es wurde darüber hinaus erwogen, innerhalb der Kommission eine Migrationsbeobachtungsstelle (*observatory*) aufzubauen, doch hat der Rat bezüglich der Realisierung und Finanzierung dieses Vorhabens bisher keine Entscheidung getroffen.⁷⁵

Zweitens führte die Kommission eine Reihe von Programmen zur Förderung der Menschenrechte durch, die auch der Minderung von Migrations- und Fluchtursachen dienen sollen. Dazu heisst es in der Kommissionsmitteilung von 1995: "Defending and promoting human rights is also a means of tackling the huge movements of population which are caused by crisis and conflict."⁷⁶ Insgesamt wurden 1994 annähernd 200 Projekte zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit einem Finanzvolumen von ECU 95,3 Mio. durchgeführt.

Drittens hat die Union im Zuge ihres verstärkten aussenpolitischen Engagements in verschiedenen Konfliktgebieten der Welt erstmals die Konfliktprävention als Ziel ihrer gesamten Menschenrechtspolitik definiert. So heisst es in der oben zitierten Mitteilung der Kommission:

Most of the conflicts that have erupted over the last few decades have done so because of predictable tensions that could have been controlled. Prevention is not a luxury. On the contrary, it is much less expensive – in terms of human lives and material damage – than dealing with conflict and its aftermath. ... The idea of prevention is of course not new, and any policy for the promotion of human rights necessarily has something of a preventive character. However, as a result of closer analysis of this issue, a multi-dimensional overall strategy has been developed, embracing human rights, security, development and the environment [...]⁷⁷

Die ersten konkreten Schritte nehmen sich allerdings bescheiden aus. So sind zur Unterstützung der Vereinten Nationen Menschenrechtsbeobachter nach Bosnien-Herzegowina, Ruanda und Burundi entsandt worden.⁷⁸ 1994 wurden von der Gemeinschaft lediglich fünf Projekte im Bereich der Konfliktprävention mit einem Finanzvolumen von ECU 0,5 Mio. finanziert.⁷⁹

Im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz von 1996/97 wurde das Thema Konfliktprävention mehrmals auf die Tagesordnung gesetzt. Unter den verschiedenen EU-Gremien besteht weitgehend Konsens, dass innerhalb des Rates eine Einheit zur Früherkennung von Konflikten eingerichtet werden soll.⁸⁰ Dabei stehen allerdings allgemeine sicherheitspolitische Überlegungen und das Ziel einer stärkeren aussenpolitischen Profilierung im Vordergrund. Die Ursachen weltweiter Flucht- und Migrationsbewegungen zu vermeiden, gehört offiziell nicht zu den Prioritäten der gemeinsamen Aussenpolitik.

Ähnliches lässt sich auch in Bezug zu anderen aussenpolitischen Initiativen der EU, wie beispielsweise zum *Pakt über Stabilität in Europa*, feststellen, der im März 1995 von den Mitgliedstaaten der EU und der OSZE geschlossen wurde. Auch hier zählte die Migrationssteuerung nicht zu den Hauptzielen, aber als Instrument der Konfliktvermeidung hat der Pakt zumindest einen Effekt, der in diese Richtung zielt.⁸¹ Im Gegensatz dazu wird Migrationsaspekten bei den Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und den südlichen Mittelmeerländern zentrale Bedeutung beigemessen.

5.2 Die Beziehungen zu den Mittelmeerländern

Nicht zuletzt die Migrationsbewegungen aus dem Norden Afrikas und dem Nahen Osten tragen dazu bei, dass der Mittelmeerregion für die Europäische Union strategische Bedeutung zukommt. Die bilateralen Beziehungen zwischen den Anrainerstaaten des Mittelmeers wurden Anfang der neunziger Jahre durch eine eigenständige Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaft ergänzt, die 1994 mit der euro-mediterranen Partnerschaft einen entsprechenden institutionellen Rahmen erhielt und im November 1995 auf der Konferenz von Barcelona auf eine neue Grundlage gestellt wurde.

Die Land-Stadt-Migration und die damit einhergehende Verstärkung in der südlichen Mittelmeerregion sind Vorstufen des grenzüberschreitenden Wanderungsprozesses.

Ausgehend von dieser Einsicht begann die Europäische Kommission zu Beginn der neunziger Jahre, mit einem jährlichen Budget von ECU 1,5 Mio. Entwicklungsprojekte in Algerien, Marokko und Tunesien zu unterstützen. Durch Kleinprojekte sollten bestimmte soziale Gruppen (Frauen, Jugendliche, Arbeitslose) und Wirtschaftssektoren gefördert sowie insgesamt die Gesellschaft stabilisiert und das Emigrationspotential verringert werden. Einen Schwerpunkt dieses Ansatzes stellt das sogenannte *MED-URBS*-Programm dar: Auf der Basis von Partnerschaften zwischen europäischen und nordafrikanischen Städten wird der Aufbau und der Erhalt von deren städtischer Infrastruktur unterstützt. Aus dieser Initiative entstand 1994 das *MED-Migration*-Programm mit einem Finanzvolumen von ECU 1,9 Mio. Gefördert werden Beratungs- und Beschäftigungsprojekte für Frauen sowie Studien über die Beschäftigungsentwicklung und über die Rolle von Migranten und Migrantinnen im Entwicklungsprozess.⁸²

Neben diesen Kleinprojekten wurden ab Mitte der neunziger Jahre auch substantiellere Schritte unternommen. In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament von 1995⁸³ empfahl die Europäische Kommission, über die wirtschaftliche Kooperation hinaus mit den südlichen Mittelmeerstaaten auch bei politischen und sozialen Reformen sowie im Bereich der Menschenrechte und der Meinungsfreiheit zusammenzuarbeiten. Nach Auffassung der Kommission wäre eine solche Kooperation Voraussetzung für ein stabiles Wirtschaftswachstum und würde helfen, den Lebensstandard zu erhöhen, verschiedene Formen der Gewalt zu bekämpfen und die Emigration zu vermindern.⁸⁴ Zur Umsetzung dieser Vorschläge einigte sich der Europäische Rat von Cannes im Juni 1995 auf finanzielle Zuschüsse in der Höhe von ECU 4,7 Mrd. für einen Zeitraum von fünf Jahren,⁸⁵ ergänzt durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank.

Ein weiterer, noch bedeutsamerer Schritt sollte im selben Jahr folgen: Auf der Konferenz von Barcelona im November beschlossen die Teilnehmerstaaten, bis zum Jahr 2010 eine Freihandelszone mit 27 Mitgliedsländern zu errichten, welche politische Stabilität und wirtschaftliches Wachstum garantieren soll. Die Kooperation der 15 EU-Mitgliedstaaten mit 12 Mittelmeerländern (Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, die Palästinensischen Autonomen Gebiete, Syrien, Türkei, Zypern und Malta) erstreckt sich auf politische und Sicherheitsfragen, auf die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit sowie auf soziale und kulturelle Angelegenheiten. Innerhalb der Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich stehen unter anderem die Bevölkerungsentwicklung der zwölf Mittelmeerpartner, die Bekämpfung der Migrationsursachen und die irreguläre Einwanderung zur Diskussion. Die Partnerländer verpflichten sich u.a. zur Rücknahme illegaler Einwanderer aus Europa.⁸⁶

5.3 Fazit

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben bei der Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik bereits eine Reihe von Fortschritten erzielt. Eine eigentliche Politik

der Migrationssteuerung im Sinne der Ursachenbekämpfung gehört dagegen nicht zu den expliziten Zielen der Gemeinschaft. Immerhin haben die EU-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie in der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik Massnahmen zu ergreifen, die sich im Sinne einer solchen Politik auswirken können. Die Europäische Kommission hat denn auch mehrfach Vorschläge bezüglich der Prävention zwischenstaatlicher Konflikte und grosser Fluchtbewegungen unterbreitet.

Eines der Hindernisse bei der Umsetzung solcher Vorschläge liegt in der *Pfeiler*-Struktur der Europäischen Union und ihrer Kompetenzverteilung: Während die Kommission in der Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik (erster Pfeiler) das ausschliessliche Vorschlagsrecht hat, entbehrt sie dieser Kompetenz in den Bereichen ausserhalb der Gemeinschaftspolitik, das heisst in den intergouvernemental regulierten Politikbereichen wie der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (zweiter Pfeiler) und der Justiz- und Innenpolitik (dritter Pfeiler). Darüber hinaus erschweren die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren die Abstimmung zwischen zusammenhängenden, aber in unterschiedlichen Pfeilern angesiedelten Politikbereichen. Um eine kohärente Politik der Migrationssteuerung zu entwickeln, wäre deshalb die Übereinstimmung aller 15 Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Politiken notwendig. Das Prinzip der Intergouvernementalität im zweiten und dritten Pfeiler des Unionsvertrages, wo dementsprechend das Einstimmigkeitsverfahren und die Rechtsetzungskompetenz des Rates gelten, erschwert die Harmonisierung gerade in einem so komplexen und sensiblen Politikfeld wie der Migrationssteuerung.⁸⁷

Die entsprechenden Initiativen der Union beschränken sich deshalb vorläufig auf die wirtschaftliche Kooperation, die Entwicklungszusammenarbeit und die Menschenrechtspolitik. Dabei verfolgt sie gegenüber den Hauptherkunftsregionen der Zuwanderer – der Mittelmeerregion und Osteuropa – zwei unterschiedliche Strategien: Die osteuropäischen Staaten werden seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes mit umfangreichen Subventionen beim Umbau ihrer Wirtschaften und Gesellschaften unterstützt und auf den Beitritt zur Union vorbereitet (Modell Integration), während für die Staaten des Maghreb und Mashrik die Option des Beitritts nicht besteht. Hier soll die engere Anbindung im Handelsbereich zu wirtschaftlichem Ausgleich und grösserer politischer Stabilität führen (Modell Assoziation).

Darüber hinaus bleiben Ansätze, auf die Ursachen der Abwanderung einzuwirken, auf einzelne Programme im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt. Eine umfassende Politik der Migrationssteuerung würde dagegen die Harmonisierung verschiedener wirtschafts- und aussenpolitischer Instrumente erfordern. Aufgrund der Entscheidungsmechanismen im zweiten und dritten Pfeiler besteht jedoch die Gefahr, dass ein Konsens auch im Bereich der Migrationssteuerung nur auf kleinstem gemeinsamem Nenner gefunden wird und diese Politik infolgedessen wenig kohärent und zielgerichtet wäre. Dies trifft besonders für die Aussen-, Sicherheits- und die Menschenrechtspolitik zu: In diesen drei

Politikbereichen ist es der Gemeinschaft bisher nicht gelungen, sich Glaubwürdigkeit zu verschaffen, weil sie oft zu spät gehandelt und ihre Ziele nicht konsequent verfolgt hat.

6 Resümee

Die vergangenen Kapitel haben gezeigt, dass Deutschland, Frankreich, Schweden und die EU die Möglichkeiten und Grenzen einer Politik der Migrationssteuerung unterschiedlich einschätzen, dabei verschiedene politische Prioritäten setzen und unterschiedlich weitreichende Aktivitäten entfaltet haben. Die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten sollen nun in knapper Form zusammengefasst und interpretiert werden. *Pro memoriam* stellen wir eingangs die unterschiedlichen Politiken der einzelnen Länder in schematischer und entsprechend verkürzter Art und Weise in Form einer Tabelle zusammen.

Politikbereich	Deutschland	Frankreich	Schweden	Europäische Union
<i>Rückkehrförderung</i>				
Existenzgründungsprogramme	x		(?)	
Reise- und Starthilfen	x	x	x	
<i>Entwicklungspolitik</i>				
Ausrichtung auf Herkunftsregionen	x (Aussiedler)			x (Mittelmeer)
Berücksichtigung von Migrationsursachen in der allgemeinen Entwicklungsstrategie	x		x	
Unterstützung von Entwicklungsprojekten von Emigrantenvereinen		x		
<i>Präventivdiplomatie und Menschenrechtspolitik</i>				
Ausrichtung auf Herkunftsregionen			x (Osteuropa)	
Berücksichtigung von Migrationsursachen in der allgemeinen Strategieformulierung	x		x	x

6.1 Unterschiede

In Schweden und Deutschland entwickelten sich erste Ansätze einer Politik der Migrationssteuerung im Zuge der Krise der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Die Diskussion setzte jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein: Während Deutschland zu Beginn der achtziger Jahre erste Vorschläge entwarf, griff Schweden die Debatte erst zehn Jahre später auf. Im Gegensatz dazu kommt in Frankreich der Bekämpfung der irregulären Einwanderung und der Integration bereits ansässiger Einwanderer erstrangige Bedeutung zu, das Konzept der Migrationssteuerung im Sinne der Ursachenbekämpfung stösst kaum auf Resonanz. Auf der Ebene der Europäischen Union haben dagegen die Mitgliedstaaten seit dem Abschluss des Maastrichter Vertrags erste Elemente einer Politik der Migrationssteuerung definiert. Die Priorität liegt auch hier auf der Begrenzung der Zuwanderung in die EU-Staaten, um die Innenpolitik in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit vom Problem der irregulären Migration zu entlasten.

Diese Unterschiede erklären sich einerseits durch die jeweilige Situation im Migrationsbereich sowie andererseits durch verschiedene staatspolitische Traditionen. Schweden und Deutschland weisen keine koloniale oder postkoloniale Beziehungen zu den Hauptherkunftsländern jener Migranten auf, deren Zuwanderung aus den im ersten Kapitel erwähnten Gründen als problematisch erscheint und deshalb mittels einer Politik der "Migrationssteuerung" verringert werden soll. Vielleicht erklärt dies im Gegensatz zu Frankreich, wieso in beiden Ländern die Idee der Migrationsursachenbekämpfung prominenter in Erscheinung tritt und auch bereits weitreichende Schritte zu ihrer Umsetzung unternommen wurden. Die französische Regierung dagegen hat auf ihre aussenpolitischen Verbündeten insbesondere im frankophonen Raum Rücksicht zu nehmen und diese nicht dadurch weiter zu verärgern, dass neben einer restriktiven Zulassungspolitik von Immigranten auch noch die bilateralen Beziehungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder der Menschenrechtspolitik unter dem Gesichtspunkt der Einwanderungsproblematik betrachtet werden.

In Schweden und Deutschland besteht zudem eine Tradition der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten – in Schweden stellt die Zulassung von Flüchtlingen die Hauptquelle der Immigration dar, in Deutschland wird zusätzlich die Umsiedlung von "ethnischen Deutschen" aus den ehemals kommunistischen Ländern gefördert. Die Aufnahme von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Aussiedlern ist im Gegensatz zum Zuzug von Illegalen in Ländern wie Frankreich, die ein vergleichsweise wenig ausgebautes Asylregime kennen, mit beträchtlichen Kosten verbunden und scheint auch deshalb den innenpolitischen Druck in Richtung einer Politik der Ursachenbekämpfung zu erhöhen. Dies insbesondere in einer Zeit, wo die Wohlfahrtsstaaten nordischer und deutscher Ausprägung in eine Krise geraten sind.

Einen weiteren Aspekt stellt das staatspolitische Selbstverständnis dar: In Frankreich werden Einwanderer vergleichsweise schnell als Bürger in die Republik integriert und über eine Politik der kulturellen Assimilation gleichsam französisiert. Deshalb orientiert sich auch die

Problematisierung von Immigration an der Integrationsdimension: Illegale können nicht als Bürger in den französischen Staat integriert werden, der Islam wird als Bedrohung des laizistischen Charakters der Republik und ihrer politischen Grundwerte (beispielsweise die Gleichheit der Geschlechter) wahrgenommen. In Deutschland dagegen stehen das Ausmass der Zuwanderung und die Herkunft der Immigranten im Mittelpunkt der öffentlich wirksamen Skandalisierung von Immigration, weil hier die Zugezogenen selbst in der zweiten Generation als Gäste und Fremdkörper in der nationalen Gemeinschaft betrachtet werden. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass sich in Frankreich die Politik der Migrationssteuerung auf die Bekämpfung der Illegalität beschränkt und die Frage der Ursachenminderung kaum angegangen wird.

In der Europäischen Union haben sich Überlegungen, wie Flucht- und Migrationsursachen gemindert werden können, noch nicht zu einer kohärenten Politik der Migrationssteuerung verdichtet. Das Schwergewicht liegt vielmehr auf der polizeilichen Zusammenarbeit, der Harmonisierung der Visumpolitik und der Regelung der Zuständigkeit bei Asylgesuchen sowie auf dem Bereich der Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten, also in der Kontrolle der gemeinsamen Aussengrenzen. Diese Betonung der technischen Ebene und der Kontrolle des Zugangs zum Binnenterritorium entspricht im übrigen der frühesten Phase der Entwicklung von Migrationsregimes, wie sie im Zuge der Bildung von Nationalstaaten zu beobachten war – sofern derartige Parallelen überhaupt Sinn machen.

Insbesondere die südlichen Mitgliedstaaten sind jedoch zunehmend daran interessiert, dass die Gemeinschaft ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht auch dafür einsetzt, die Migrationsursachen in den Herkunftsländern direkt anzugehen. Die daraus folgenden Initiativen und Programme folgen weitgehend der organisatorischen Logik der EU als Staatenbund mit primär wirtschaftlichem Charakter: Über Freihandelsabkommen und Wirtschaftshilfe sollen die Herkunftsregionen langfristig auf das ökonomische Niveau der EU angehoben werden, so dass die Haupttriebkraft der Migrationsbewegungen wegfällt. Im politischen Bereich der Konfliktprävention verhält sich die EU dagegen – gemäss der Struktur der entsprechenden Entscheidungsfindungsprozesse – eher wie eine multilaterale Organisation, d.h. ihre Strategien und Vorstösse sind je nach Interessenkonstellation vom einen oder anderen Mitgliedland geprägt und stellen meist das Resultat interner Kompromisse dar.

6.2 Gemeinsamkeiten: Betonung der Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Die Regierungen Schwedens und Deutschlands sowie die EU betrachten die Migrationssteuerung vorrangig als eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. Wenngleich auch das Problem der politischen Stabilität zeitweilig im Zusammenhang mit Migrationsfragen diskutiert wird – wie beispielsweise im Rahmen des Barcelona-Prozesses der EU –, so scheint doch die Meinung vorzuherrschen, dass vor allem die Entwicklungszusammenarbeit über die Instrumentarien und Ressourcen verfüge, mit denen die Ursachen "unerwünschter" Migration angegangen werden können.

In Schweden wurde das Tätigkeitsfeld der Entwicklungszusammenarbeit auf Osteuropa ausgeweitet. Die Konflikt- und Katastrophenprävention in den Ländern Afrikas bildet einen weiteren Programmschwerpunkt. Die Abteilungen für Entwicklung und für Migrationspolitik wurden unter dem Dach des Aussenministeriums zusammengefasst, so dass eine engere Koordination zwischen diesen drei Politikbereichen möglich wird.

Deutschland entwickelte erste Ansätze, um die Entwicklungszusammenarbeit näher an den Aufgabenbereich der humanitären Hilfe heranzuführen und beispielsweise bei der Repatriierung und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen mitzuwirken. Ausserdem werden als Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit nun auch Regionen ausgewählt, die von Flüchtlingskrisen betroffen sind, sowie soziale Gruppen, die zur Emigration neigen. Darüber hinaus soll bei der Evaluierung sämtlicher Projekte zukünftig deren potentielle Wirkung auf Migrationsbewegungen berücksichtigt werden.

Die wenigen Initiativen in Richtung einer Politik der Migrationssteuerung, die in Frankreich zu verzeichnen sind, beziehen sich ebenfalls auf die Entwicklungszusammenarbeit, auch wenn die französische Entwicklungszusammenarbeit noch über keine ausgearbeitete Strategie verfügt. Die Bemühungen beschränken sich auf die Kofinanzierung lokaler Entwicklungsprojekte. Diese beruhen auf einem Netzwerk von Einwanderervereinigungen und NGOs, welche Kleinprojekte im Bereich der ländlichen Entwicklung durchführen; aus der Sicht der Einwanderer wird damit jedoch nicht die Verringerung der Immigration, sondern deren Stabilisierung verfolgt. Dies würde bedeuten, dass in Zukunft die Grenzen für afrikanische Einwanderer offen bleiben müssten. Eine solche Option scheint auch nach dem Regierungswechsel in Frankreich unwahrscheinlich. Sie wäre zudem im Kontext der europäischen Harmonisierungsbestrebungen kaum durchsetzbar.

Mit dieser Betonung der Entwicklungszusammenarbeit geht eine weitere Gemeinsamkeit einher: In allen Länderbeispielen und in der EU bleiben die aussenpolitischen und insbesondere die aussenwirtschaftlichen Möglichkeiten einer Politik der Migrationssteuerung im Hintergrund. Präventivdiplomatie und Handelspolitik werden zwar hie und da mit Migrationsaspekten in Beziehung gesetzt, doch erfolgt dies eher in legitimatorischer Absicht und hat auf die Konzipierung der entsprechenden Politiken und die Auswahl der Partnerländer einen sekundären Einfluss. Dies mag damit zusammenhängen, dass in diesen Bereichen anderen Interessen – aussenpolitischer Einfluss und Wahrung strategischer Vorteile, Stabilität der internationalen Beziehungen, Zugang zu Exportmärkten und Absicherung von Auslandsinvestitionen – weit grössere Bedeutung zukommt. Die Entwicklungspolitik scheint sich dagegen für eine Neuausrichtung auf die weitgehend innenpolitisch motivierte Idee der Migrationssteuerung eher zu eignen.

Die Unterschiede zwischen den Ländern verdeutlichen diese Vermutung: Je eher ein Land Gross- oder Regionalmachtansprüche hegt, desto schwächer wird der Aspekt der Migrationssteuerung in der offiziellen Selbstdarstellung dieser Politiken sichtbar. Frankreich,

Deutschland und Schweden liegen in diesem Sinne auf einem Kontinuum abnehmender aussenpolitischer Aspirationen. Während in Schweden die Aussenpolitik kaum von Gross- oder Regionalmachtinteressen geprägt wird und dementsprechend auf die zugleich humanitär und innenpolitisch motivierte Strategie der Konfliktprävention zur Vermeidung von Massenfluchtbewegungen ausgerichtet werden kann, kommt eine derartige Schwerpunktsetzung für die ehemalige Kolonialmacht Frankreich kaum in Frage.

Die Tatsache, dass eigenständige aussenpolitische und -wirtschaftliche Interessen der innenpolitisch motivierten Politik der Migrationssteuerung entgegenstehen, könnte also den unterschiedlichen Verlauf der Karriere des Konzepts Migrationssteuerung erklären. Sie macht auch verständlich, wieso eine umfassende und konsistente Politik der Verringerung von Flucht- und Migrationsursachen, wie sie zu Beginn der achtziger Jahre im Rahmen der Vereinten Nationen gefordert worden war, noch auf ihre Umsetzung wartet. Die Migrationsaussenpolitik der einzelnen europäischen Staaten beschränkt sich auf partielle Ansätze, die den erhofften Wandel von der reaktiven Kontroll- und Abschreckungspolitik zu einer Politik der aktiven Ursachenminderung nicht eingeleitet haben. Es muss im Rahmen dieser Untersuchung offen bleiben, unter welchen Bedingungen eine umfassende Politik der Migrationssteuerung überhaupt die gewünschten Effekte zeitigen könnte und ob sich die hierfür notwendigen ökonomischen und politischen Ressourcen effektiv mobilisieren liessen.

Anmerkungen

¹ Siehe dazu den Artikel über staatliches Handeln im Bereich Migrationsprävention in Frankreich von M. J. Miller, 1994, Towards understanding state capacity to prevent unwanted migration: Employer sactions enforcement in France, 1975–1990, in: *West European Politics*, Special Issue on The Politics of Immigration in Western Europe, ed. by M. Baldwin-Edwards and M. A. Schain, Vol. 17 (2), April, London, S. 140–167.

² H. van Amersfoort, 1996, Migration: the limits of governmental control, in: *new community*, Nr. 22 (2), April, S. 243–257.

³ Siehe dazu auch W. A. Cornelius, P. L. Martin und J. F. Hollifield, 1995, *Controlling Immigration – A Global Perspective*, Stanford.

⁴ In Anlehnung an die Untersuchungen von S. Sassen, 1991, *The Global City*, New York.

⁵ Siehe dazu Wayne, Martin und Hollifield, 1995, op. cit.

⁶ Siehe u.a. G. Tapinos, 1993, Can international cooperation be an alternative to the emigration of workers?, in: OECD (ed.), *The Changing Course of International Migration*, Paris, S. 175–182. Siehe auch H. Breier, 1994, Development and migration: the role of aid and cooperation, in: OECD (ed.), op. cit., S. 173–186.

⁷ Siehe dazu G. Loescher, 1992, Refugee movements and international security, *Adelphi papers* 268, International Institute for Strategic Studies, London. Siehe auch J. Widgren, 1990, International Migration and Regional Stability, in: *International Affairs*, Nr. 66 (4), S. 749–766.

⁸ OECD-SOPEMI, 1995, *Trends in international migration – Continuous reporting system on migration*, Annual report 1994, Paris, S. 88.

⁹ EUROSTAT, 1996, *Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Konjunkturstatistiken, Asylbewerber, Nr. 1, April, Luxemburg, S. 5.

¹⁰ In den ersten fünf Monaten 1997 kamen nur noch knapp 58'000 Spätaussiedler nach Deutschland, gut 10'000 weniger als in den ersten fünf Monaten 1996. Siehe *Süddeutsche Zeitung* vom 2.6.1997, S. 2.

¹¹ Siehe R. Dehdashti, 1996, *Prävention von Fluchtbewegungen*, Berlin, S. 45.

¹² Vergleiche UN Resolution 41/70 von 1986; UN Doc. A/41/324, 13.5.1986. Report by the UN-Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows of Refugees. Siehe dazu im folgenden Dehdashti, 1996, op. cit., S. 45ff.

¹³ Dehdashti, Rexane, 1996, op. cit., S. 48. – In Zusammenhang mit der sogenannten "root-cause"-Debatte im Rahmen der Vereinten Nationen stand 1987 die Einrichtung des *Office for Research and Collection of Information (ORCI)*. Das Mandat von ORCI sah vor, Fluchtbewegungen weltweit zu beobachten und zu dokumentieren sowie relevante Informationen zur Entwicklung geeigneter Massnahmen der Fluchtprävention bereitzustellen. Im Rahmen der Umstrukturierung des UN-Generalsekretariats wurde ORCI 1992 in drei neu gegründete Institutionen gegliedert, deren Aufgabe u.a. die Frühwarnung ist. Siehe dazu Dehdashti, 1996, op. cit., S. 111.

¹⁴ Telefongespräch mit Herrn Graf, Abteilung Südosteuropa des Auswärtigen Amtes, am 15.4.1997.

¹⁵ Bundesminister des Innern, 1990, *Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland – Ansätze für eine ressortübergreifende Politik*, 25.9.1990, V II 4 – 936 200/13, Bonn.

¹⁶ Förderungsrichtlinien für Ausbildungsabsolventen und Arbeitnehmer vom 13.6.1988.

¹⁷ Folgende Länder wurden 1990 in die Länderprogramme zur Förderung der Rückkehr aufgenommen: Afghanistan, Chile, Ghana, Vietnam und Nicaragua.

- ¹⁸ Siehe S. Herbst, J. Meyer, G. Rajewsky et al., 1995, Fluchtursachenbekämpfung der Bundesregierung in Osteuropa, in: *Informationsdienst zur Ausländerarbeit*, Migrations- und Asylpolitik in Europa, Nr. 1, Frankfurt a.M., S. 54–59.
- ¹⁹ Für die Informationen danke ich Herrn Hübschmann vom Referat A7 des BMI. Telefongespräch am 13.3.1997.
- ²⁰ Zur Zeit sind dies Ägypten, Albanien, Algerien, Armenien, Äthiopien, Bangladesh, Bosnien-Herzegowina, Eritrea, Ghana, Indien, Libanon, Nepal, Nigeria, Russische Föderation, Sri Lanka, Pakistan, Ukraine und Togo.
- ²¹ Bisher wurden jedoch nur ca. DM 300'000–400'000 pro Jahr ausgeschöpft.
- ²² Die Zuschüsse richten sich je nach Herkunftsland und betragen DM 450 bzw. DM 350 pro Erwachsener plus DM 225 bzw. DM 175 pro Kind. Der Höchstsatz liegt bei DM 1350 bzw. DM 1050 pro Familie.
- ²³ Siehe J. Blaschke, 1993, Findings from aid and cooperation programmes and their effects on migrations: Measures taken and new prospects, *Migration and International Cooperation: Challenges for OECD Countries*, Conference organised by the OECD, Canada and Spain, OECD, Paris, S. 24.
- ²⁴ Auskunft von Herrn Meissner, BMI, Telefonat am 9.4.1997.
- ²⁵ Bereits im November 1980 wurde das *Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE)* in Berlin von der Bundesregierung beauftragt, einen Bericht über den Zusammenhang zwischen Flüchtlings- und Entwicklungsproblematik in der Dritten Welt zu erstellen (G. Lachenmann und U. Otzen, 1981, *Die Weltflüchtlingsproblematik – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik*, Berlin). Das DIE empfahl darin, den von internationalen Organisationen wie dem UNHCR verfolgten Ansatz, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden, für die Arbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nutzbar zu machen. Eine Politik der Ursachenbekämpfung, um gezielt die Zuwanderung nach Westeuropa und in die Bundesrepublik zu verringern, wurde in dem Bericht jedoch nicht anvisiert.
- ²⁶ Deutscher Bundestag, 1988, Drucksache 11/1954.
- ²⁷ Der Name des BMZ wurde nach 1990 in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung umgewandelt.
- ²⁸ Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit/Wissenschaftlicher Beirat, 1989, *BMZ-aktuell: Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik*, Bonn.
- ²⁹ BT-Drs. 12/2726 vom 14.1.1993.
- ³⁰ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 1994, *BMZ aktuell: Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, April, Bonn, S. 13.
- ³¹ Um die Koordinierung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern, hatte das BMZ bereits im Juli 1993 das Amt eines Beauftragten für Nothilfe und Flüchtlingsfragen eingerichtet. Vergleiche dazu Steinacker, 1992, *Flüchtlingspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn, S. 141.
- ³² Siehe OECD-Development Assistance Committee, 1995, *Development Cooperation Review Series: Germany*, Nr. 9, Paris, S. 15.
- ³³ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), April 1994, op. cit., S. 13.
- ³⁴ Abschliessend werden in der BMZ-Konzeption Empfehlungen für die Auswahl von migrationsrelevanten Programmen und Projekten formuliert. Siehe dazu BMZ, 1994, op. cit., S. 14ff.
- ³⁵ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), April 1994, op. cit., S. 8f.
- ³⁶ In der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Deutschlands nehmen Osteuropa und die GUS-Staaten eine prominente Stellung ein. Die Hilfe Deutschlands umfasste 1990–93 zwei Drittel der gesamten Leistungen der OECD-Staaten in diese Länder. Siehe OECD-DAC, 1995, op. cit., S. 42.

³⁷ Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, 1991, *Bericht über das Programm zur Förderung türkischer Einzelexistenzgründer durch den Kreditsonderfonds I 1985–1990*, Eschborn.

³⁸ Ein ähnliches Beispiel ist der Industrialisierungsfonds, der 1989 mit einem Kapital von DM 150 Mio. eingerichtet wurde. Siehe dazu W. R. Böhning und M.-L. Schloeter-Paredes, 1994, *Aid in Place of Migration?*, International Labour Office, Genf, S. 218f.

³⁹ Telefongespräch mit Herrn Eckermann, BMZ, 9.4.1997.

⁴⁰ A. Lebon, 1996, *Immigration et présence étrangère en France 1995–1996*, Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration, Décembre, Paris, S. 14.

⁴¹ OECD-SOPEMI, 1995, op. cit., S. 84.

⁴² A. Lebon, 1996, op. cit., S. 79.

⁴³ Siehe dazu C. Wihtol de Wenden, 1996, Flux croisés de l'Est et du Sud, in: M. Morokvasic und H. Rudolph, *Migrants – Les nouvelles mobilités en Europe*, Paris, Montreal, S. 57–70.

⁴⁴ 1975 wurde das erste Rückkehrprogramm durchgeführt. Es sah finanzielle Unterstützung und Ausbildungsmaßnahmen vor, die Rückkehrern in ihren Heimatstaaten zugute kommen sollten. Die niedrigen finanziellen Anreize führten jedoch nicht zu den erhofften Resultaten. 1977 wurde der Versuch wiederholt: Diesmal erhielten alle Einwanderer aus Staaten ausserhalb der EG eine Rückkehrhilfe von FF 10'000 pro Person, FF 5000 für den/die Ehepartner/in ohne Beschäftigung, FF 10'000 mit Beschäftigung und FF 5000 für jedes Kind. Die Reisekosten wurden ebenfalls vom französischen Staat übernommen. Im Gegenzug mussten Rückkehrer auf ihre Ansprüche aus der Sozialversicherung und auf ihre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis verzichten. Lediglich 4000 Personen nahmen dieses "Angebot" in Anspruch. Siehe P. Weil, 1995, *La France et ses étrangers*, Paris, S. 162. – 1984 wurde ein neues Repatriierungsmodell eingeführt. Unter dem Namen *aide publique à la réinsertion* sah die Massnahme die Auszahlung von zwei Dritteln der Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung vor, Subventionen bis zu FF 20'000 für Beschäftigungsprojekte und Ausgleichszahlungen über mindestens FF 15'000 von französischen Firmen, die Immigranten beschäftigten. Zwischen 1984 und 1989 nahmen weniger als 40'000 Nordafrikaner (einschliesslich Ehefrauen und Kindern von Arbeitsmigranten) die Rückkehrhilfen in Anspruch, wovon ca. 58% Nordafrikaner. Siehe Institut Panos, 1996, *Migration and International Cooperation: Missed Opportunities and Future Challenges*, Panos Info, Dossier 1, November, Paris, S. 3; siehe auch C. Dustmann, 1996, Return migration – the European experience, in: *Economic Policy*, April, S. 223.

⁴⁵ Siehe OECD, 1994, *Migration and Development – New Partnerships for Cooperation*, Paris; M.-L. Libercier und H. Schneider, 1996, *Les Migrants – Partenaires pour le développement*, OECD, Centre de développement, Paris.

⁴⁶ Eine der wichtigen Studien ist die von Catherine Quiminal, 1994, The role of immigrants in development projects and possible forms of cooperation in the Senegal River Valley, in: OECD, 1994, Paris, S. 293–298. Laut Angaben der OECD wird die Höhe der Überweisungen in einigen Fällen auf die Hälfte der öffentlichen Entwicklungshilfe geschätzt. Überweisungen und Investitionen der Einwanderer aus den Maghreb-Staaten – Algerien, Marokko, Tunesien – übersteigen laut OECD die öffentliche Entwicklungshilfe (die nach OECD-Angaben 1992 bei 0,63% des BIP lag) und die ausländischen Direktinvestitionen.

⁴⁷ 1992 wurden in Frankreich offiziell ca. 400 solcher Organisationen registriert. Siehe Ch. Daum, 1997, Immigrés acteurs du développement: une médiation sur deux espaces, in: *Hommes & Migrations*, Nr. 1206, Mars–Avril, S. 32.

⁴⁸ Siehe dazu Interview mit dem französischen Minister für soziale Angelegenheiten Claude Evin 1991, in: *Hommes & Migration*, April–Mai, Nr. 1142–1143, S. 73–75.

⁴⁹ Entretien du Ministre délégué à la coopération, M. Jacques Godfrain, avec "RFI" am 6.3.1997.

⁵⁰ Die dezentrale Entwicklungskooperation basiert auf mehreren hundert Partnerschaften zwischen französischen und afrikanischen Städten und internationalen NGOs. 1993 wurde vom *conseil régional d'Île-de-France* in Kooperation mit NGOs ein Hilfs- und Solidaritätsfonds eingerichtet mit dem Ziel, Projekte in Mali, Mauretanien und Madagaskar zu kofinanzieren (FF 4 Mio. pro Jahr). Gefördert werden Projekte im Bereich Jugend, Gesundheit, Ausbildung und Medien (z.B. *Radio rurale de Kayes*).

⁵¹ Siehe Ch. Daum, 1993, Immigration et développement, in: *Hommes & Migrations*, Nr. 1165, Mai, S. 10.

⁵² Siehe M. Chemillier-Gendreau, 1997, La coopération internationale et le développement, in: *Migrations – Société*, Vol. IX, Nr. 50–51, mars–juin, Paris, S. 73–79.

⁵³ Institut Panos, 1996, op. cit.

⁵⁴ Parti Socialiste, Avril 1997, *Pour une nouvelle politique de l'immigration et de l'intégration*, Département de l'action sociale, questions de société, éducation et culture, secrétariat aux questions de société, publiées par Adeline Hazan et Anne Hautesclocque, Paris.

⁵⁵ P. Weil, 1995, op. cit., S. 165ff.

⁵⁶ K. A. Hamilton, 1997, *Competing State Interests and Policies to Manage Migration: Understanding the Euro-African Migration System*, The Howard Gilman Foundation, New York, S. 29.

⁵⁷ Siehe Ch. Daum, 1995, op. cit., S. 38.

⁵⁸ Siehe dazu B. Ornbrant und M. Peura, 1993, The Nordic pact: an experiment in controlled stability, in: D. Kubat (Hg.), *The Politics of Migration Policies*, Center for Migration Studies, New York, S. 202-230.

⁵⁹ Migration News Sheet, 1997, Nr. 167/97 – 02, Brussels, S. 10.

⁶⁰ OCDE-SOPEMI, 1995, op. cit., S. 121.

⁶¹ Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, 1995, *Summary Description of Asylum Procedures in States in Europe, North America and Australia*, October, Geneva, S. 229. – Ein weiteres Indiz der liberalen Aufnahmepolitik Schwedens war die unbefristete Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen für 20'000 Kosovo-Albaner, die vor dem 1. Januar 1993 als Asylbewerber nach Schweden kamen.

⁶² OECD-SOPEMI, 1995, op. cit., S. 120.

⁶³ Siehe beispielsweise R. Göran (Hg.), 1992, *Encounter with Strangers. Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*, Lund University Press, Lund.

⁶⁴ Parliamentary Refugee Policy Commission, 1995, *Swedish Refugee Policy in a Global Perspective*, Stockholm.

⁶⁵ Ministry for Foreign Affairs, 1996, *Swedish Migration Policy in a Global Perspective*, summary of the Government Bill 1996/97:25, Stockholm.

⁶⁶ Ministry for Foreign Affairs, 1996, op. cit., S. 2.

⁶⁷ Für die Informationen danke ich Herrn Peter Springfield vom Schwedischen Ministerium für Arbeit, Telefonat am 10.3.1997.

⁶⁸ Ministry for Foreign Affairs, Division for International Development Cooperation, Extract from the Swedish Government Bill 1996/97:1, Expenditure category 7, Stockholm.

⁶⁹ Telefonat mit Frau Ursula Grundell, Schwedisches Aussenministerium, zuständig für die Kooperation mit den baltischen Staaten, am 22.4.1997.

⁷⁰ Zur Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa wurde 1989 das PHARE-Programm ins Leben gerufen. Es sah zunächst finanzielle und technische Hilfen für Polen und Ungarn vor (PHARE = Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy). Bis 1993

wurden sukzessive Bulgarien, die Tschechische Republik, Slowakei, Albanien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien in das Programm aufgenommen. Aus dem PHARE-Budget wird auch ein Teil des Wiederaufbauprogramms für die Staaten des früheren Jugoslawien finanziert. Das 1992 auf Initiative des Europäischen Parlamentes eingerichtete PHARE-Democracy-Programme zielt speziell auf die Konsolidierung demokratischer Rechtsstaaten und den Aufbau pluralistischer Gesellschaften ab. Im Zeitraum 1989–94 hat die Union ECU 4 Mrd. für 11 Partnerländer bereitgestellt. Unter dem Namen *TACIS* besteht ein ähnliches Programm für die GUS-Staaten. Siehe European Commission, Phare Information Office, Directorate General for External Political Relations, DG 1A, 1995, *What is Phare?*, Brussels.

⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über Einwanderung, SEC (91) 1855 endg., Nr. 11, 23. Oktober 1991, Brüssel.

⁷² Europäischer Rat von Edinburgh, 11./12. Dezember 1992, Erklärung zu den Grundsätzen über die externen Aspekte der Einwanderungspolitik, Anhang 5, Teil A, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 12/1992.

⁷³ European Commission, European Community Humanitarian Office (ECHO), 1995, *Annual Report 1994*, Luxembourg, S. 23.

⁷⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, *Zuwanderungs- und Asylpolitik*, COM (94) 23 endg., 23.2.1994, Brüssel.

⁷⁵ Siehe Europäische Kommission, Generalsekretariat, 1996, *Final Report of the Feasibility Study for a European Migration Observatory*, durchgeführt unter der Leitung von Prof. John Salt, Migration Research Unit, University College London (UCL).

⁷⁶ Commission of the European Communities, 1995, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond*, COM (95) 567 final, para. 78.

⁷⁷ COM (95) 567 final, para. 74–75.

⁷⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995, *Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995)*, KOM (96) 672 endg., 17.1.1997, Brüssel.

⁷⁹ Commission of the European Communities, 1996, *Report on the Implementation in 1994 of the Resolution of the Council and the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, adopted on 28 November 1991*, SEC (96) 378, 29.2.1996, Brussels.

⁸⁰ Siehe dazu High Level Group of Experts on the CFSP, 1994, *European Security Policy Towards 2000: Ways and Means to Establish Genuine Credibility*, December, Brussels; European Parliament, 1995, *Report on the Establishment of a European Analysis Centre for Active Crises Prevention*, Committee on Foreign Affairs, Security and Defense Policy, submitted by Michel Rocard, A4-0135/95, Brussels. Siehe auch Council on Foreign Affairs, 1995, *Preventive Diplomacy, Conflict Resolution and Peace-Keeping in Africa*, 4 December 1995, Brussels; Europäische Kommission, 1996, Communication from the Commission to the Council, *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond*, SEC (96) 332 final, 6.3.1996, Brussels.

⁸¹ European Union/OSCE, 1995, *The Pact on Stability in Europe*, Paris. Siehe auch F. Benoît-Rohmer und H. Hardemann, 1994, *The Pact on Stability in Europe: A joint action of the twelve in the framework of the Common Foreign and Security Policy*, in: *Helsinki Monitor*, Vol. 5, Nr. 4, S. 38–51.

⁸² Für die Angaben danke ich Frau Miriam Pikaar von der Europäischen Kommission, GD 1B, Technical Unit. Siehe dazu auch M.-L. Libercier und H. Schneider, 1996, op. cit., S. 68.

⁸³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995, *Die Unterstützung der Mittelmeerpolitik der Europäischen Union: Vorschläge für eine euro-mediterrane Partnerschaft*, COM (95) 72, 8. März 1995, Brüssel.

⁸⁴ OECD, 1996, *Série des examens en matière de coopération pour le développement: Communauté européenne*, Comité d'aide au développement, Nr. 12, Paris, S. 26.

⁸⁵ Im Vergleich zu ECU 1,6 Mrd. im Zeitraum 1991–94, siehe OECD, 1996, op. cit., S. 26.

⁸⁶ Siehe *Neue Zürcher Zeitung*, 29.11.1995; Bulletin of the European Union, *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*, Supplement 2/95; Euro-Mediterranean Conference, 1995, *Barcelona Declaration and Work Programme*, Brussels.

⁸⁷ Siehe dazu und zum "root-cause approach" im allgemeinen J. Thorburn, 1996, Root-cause approaches to forced migration: Part of a comprehensive strategy? A European perspective, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, Nr. 2, June, Oxford, S. 119–135.

Liste der Gesprächspartner und -partnerinnen

Deutschland

Herr Dr. BONNET	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr ECKERMANN	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr GRAF	Auswärtiges Amt
Herr HÜBSCHMANN	Bundesministerium des Innern, Referat A 7
Frau Dr. WIESENBACH	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Frankreich

M. Charles CONDAMINES	Institut Panos, Paris
M. Nicolas FRELOT	Ministère de la Coopération
M. André LEBON	Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration
Mme Nicole MARTIN	Direction de la Population et des Migrations, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration

Schweden

Herr Björn HAMMARBERG	Aussenministerium, Migration Policy Department
Frau Ursula GRUNDELL	Aussenministerium, Zusammenarbeit mit den Baltischen Staaten
Herr Peter SPRINGFELD	Ministerium für Arbeit

Europäische Union

Frau Miriam PIKAAR	Europäische Kommission, GD 1B, Technical Unit
--------------------	---

Herr Fritz WITTEK

Europäische Kommission, GD V

OECD

Jean-Pierre GARSON

Development Assistance Committee

In der Reihe
Forschungsberichte des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1996. *Flüchtlingsausserpolitik und Migrationsprävention*. Forschungsbericht Nr. 1.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Das migrationspolitische Feld der Schweiz. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht*. Forschungsbericht Nr. 2.

Etienne Piguet et Roland Misteli, sous la direction de Andreas Wimmer. 1996. *L'intégration des réfugiés au marché du travail*. Forschungsbericht Nr. 3.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*. Forschungsbericht Nr. 4.

Andreas Wimmer. 1996. *Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Evaluation von Handlungsoptionen*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *La réinstallation des réfugiés : analyse de l'expérience suisse dans le contexte international*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *The resettlement of refugees: an analysis of the Swiss experience in the international context*. Forschungsbericht Nr. 5.

Hans Mahnig. 1997. *Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten. Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada*. Forschungsbericht Nr. 6.

Juliane Kerlen und Andreas Wimmer. 1997. *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*. Forschungsbericht Nr. 7.

Denise Efionayi und Etienne Piguet (Leitung: Andreas Wimmer). 1997. *Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden*. Forschungsbericht Nr. 8.

Andreas Wimmer und Etienne Piguet. 1997. *Die neuen Gastarbeiter? Kurzfassung einer Studie zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen in der Schweiz*. Forschungsbericht Nr. 9.

In der Reihe
Arbeitspapiere des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1995. *Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Migration*. Ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Andreas Wimmer. 1997. *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der Europäischen Union*. Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik.