

Irreguläre Migration als internationales Problem: Risiken und Optionen

Angenendt, Steffen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S. (2007). *Irreguläre Migration als internationales Problem: Risiken und Optionen*. (SWP-Studie, S 33). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248026>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Steffen Angenendt

Irreguläre Migration als internationales Problem

Risiken und Optionen

S 33
Dezember 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Irreguläre Migration: ein globales Problem
10	Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends
10	Problematische Begriffe
11	Irreguläre Migration als Konzept
11	Formen und Ursachen von Irregularität
11	Gemischte Wanderungen: Migranten oder Flüchtlinge?
12	Menschenschmuggel und Menschenhandel
12	Globale und regionale Trends
18	Politische Herausforderungen
18	Schwierigkeiten der Steuerung irregulärer Migration
20	Risiken irregulärer Migration
24	Internationale Zusammenarbeit und nationale Steuerungsinstrumente
24	Regionale Zusammenarbeit
26	Internationale Zusammenarbeit
26	Nichtstaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure
27	Nationale Steuerungsinstrumente
33	Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik
33	Allgemeine Handlungsempfehlungen
33	Spezielle Handlungsempfehlungen
35	Anhang: Schätzverfahren und internationaler Datenaustausch
35	Berechnungs- und Schätzverfahren
36	Internationaler Datenaustausch
39	Abkürzungen

*Dr. Steffen Angenendt ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Globale Fragen*

Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen

Irreguläre Wanderungen gehören zu den am schnellsten wachsenden Migrationsbewegungen weltweit. Für viele Zielländer stellen sie eine besondere Herausforderung dar. Um die Zahl irregulärer Migranten zu begrenzen, haben die meisten Staaten in den vergangenen Jahren erhebliche Mittel in ihre Steuerungs- und Kontrollinstrumente investiert. Bislang waren sie damit aber nicht erfolgreich.

Das gilt für europäische und außereuropäische Staaten in gleicher Weise. Aber warum ist das so? Die vorliegende Studie betrachtet das Phänomen aus einer globalen Perspektive. Ihr Ansatzpunkt ist das ungelöste Steuerungsproblem: Warum fällt es den Regierungen so schwer, irreguläre Wanderungen zu beschränken? Und warum muss die irreguläre Zuwanderung überhaupt reduziert werden? Welche Probleme und Risiken birgt sie für die Aufnahme-, aber auch für die Herkunftsstaaten? Und da es sich bei irregulärer Migration um ein transnationales Phänomen handelt: Mit welchen Ergebnissen bemühen sich die Staaten um eine zwischenstaatliche und internationale Kooperation, welche Instrumente stehen ihnen zu Verfügung, und welche Handlungsempfehlungen können daraus für die deutsche und europäische Politik abgeleitet werden?

Die Studie widmet sich diesen Fragen in fünf Kapiteln: Im ersten wird erläutert, warum irreguläre Migration inzwischen ein globales Problem ist. Das zweite Kapitel bestimmt die für die Thematik zentralen Begriffe und bietet einen Überblick über den Umfang und die Entwicklungstrends der irregulären Migration. Gegenstand des dritten Kapitels sind die politischen Herausforderungen, insbesondere die Schwierigkeiten der Steuerung und die mit den Wanderungen verbundenen Probleme und Risiken. Im vierten Kapitel werden die nationalen Steuerungsinstrumente und die (bislang noch weitgehend rudimentären) regionalen und internationalen Ansätze zur Bewältigung des Problems beschrieben. Das fünfte Kapitel enthält Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik. Im Anhang werden Verfahren zur Schätzung und Berechnung der irregulären Migration diskutiert und Möglichkeiten des internationalen Datenaustausches erörtert.

Die Ergebnisse der Studie können wie folgt zusammengefasst werden:

Irreguläre Wanderungen stellen eine besondere politische Herausforderung dar. Sie höhlen die staatliche Souveränität aus, stellen die Legitimität des Regierungshandelns in Frage und bergen zahlreiche Risiken für die staatliche, gesellschaftliche und individuelle Sicherheit. Zudem haben Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer in Bezug auf irreguläre Migration unterschiedliche Interessen, und auch innerhalb dieser Länder gibt es jeweils noch Akteure mit partikularen Interessen. Diese Interessenvielfalt macht es schwer, auf internationaler Ebene einen Ausgleich zu finden. Hinzu kommen rechtliche und faktische Rahmenbedingungen, die die Handlungsmöglichkeiten der Staaten beschränken und teilweise von den Regierungen nicht beeinflusst werden können.

Über diese grundsätzlichen Schwierigkeiten hinaus können irreguläre Wanderungen für die Staaten mit spezifischen Bedrohungen verbunden sein. In politischer Hinsicht gehört dazu, dass eine Regierung das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Handlungsfähigkeit riskiert, wenn sie die Reduzierung der irregulären Zuwanderung verspricht, ihr dies aber nicht gelingt. In wirtschaftlicher Hinsicht kann irreguläre Migration negative Folgen für den Arbeitsmarkt, die Arbeits-einkommen, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsproduktivität eines Landes haben. Allerdings bietet sie den Staaten, Unternehmen, Haushalten und nicht zuletzt den Migranten selbst auch Vorteile, was den staatlichen Umgang mit diesem Problem ebenfalls erschwert.

Darüber hinaus können irreguläre Wanderungen die innere Sicherheit der Herkunfts- und der Aufnahmestaaten gefährden, insbesondere wenn sie mit organisierter Kriminalität verbunden sind und die Migranten zu Opfern von Menschenhändlern werden. Schließlich können irreguläre Wanderungen zwischenstaatliche Beziehungen belasten, etwa wenn die Zielländer der Auffassung sind, dass das Herkunftsland keine ausreichenden Anstrengungen unternimmt, um diese Wanderung zu unterbinden, oder wenn die Herkunftsstaaten den Eindruck haben, dass das Aufnahmeland die Menschenrechte ihrer Staatsbürger nicht hinreichend schützt.

Wegen der beschränkten nationalen Handlungsmöglichkeiten bemühen sich die meisten Staaten zunehmend um eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Es gibt zahlreiche Kooperationsformen, die sich in Zielsetzung, Umfang und Ergebnis unterscheiden. Offensichtlich ist aber, dass institutionalisierte

Konsultationsprozesse einen wichtigen ersten Schritt für eine weitergehende Kooperation darstellen.

Aus diesen Befunden ergeben sich einige allgemeine Handlungsempfehlungen:

Grundsätzlich sollten Klarheit und Realismus die Grundlagen jeder Bemühung um eine Reduzierung der irregulären Migration sein. Insbesondere sollte in der Öffentlichkeit nicht die Hoffnung geweckt werden, die irreguläre Zuwanderung könne vollständig unterbunden werden. Das wäre unrealistisch. Da isolierte, kurzfristige und nationale Maßnahmen nicht geeignet sind, irreguläre Wanderungen nachhaltig einzudämmen, sollten umfassende, langfristige und international abgestimmte Ansätze gewählt werden, die innen-, außen- und entwicklungspolitische Instrumente miteinander verbinden. Im Interesse auch der Aufnahmestaaten ist es zudem, Defizite beim Schutz der Menschenrechte von irregulären Migranten zu beseitigen. Dieses Gebot gilt nicht nur im Hinblick auf Menschenschmuggel und -handel, sondern auch für den Aufenthalt und die Rückführung.

Für die deutsche und europäische Politik lassen sich zudem einige spezielle Empfehlungen formulieren, die über die bisher verfolgte Politik hinausgehen:

Erstens sollten die von der Bundesregierung mitinitiierten Vorschläge zur Förderung der legalen Zuwanderung im Rahmen der EU weiterentwickelt und in Form von Pilotprojekten getestet werden.

Zweitens sollten insbesondere die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen »Mobilitätspartnerschaften« zur Förderung der zirkulären Migration, mit denen Herkunftsländern als Gegenleistung für eine Kooperation bei der Wanderungssteuerung Zuwanderungskontingente angeboten werden könnten, versuchsweise umgesetzt werden.

Drittens sollte im Verlauf der anstehenden zweiten Phase des Aufbaus des europäischen Asylsystems überlegt werden, wie der inzwischen in vielen Staaten reduzierte Zugang zu Asylverfahren wieder liberalisiert und damit das auch im europäischen Interesse liegende internationale System des Flüchtlingsschutzes aufrechterhalten werden kann.

Viertens sollten nachhaltige Anstrengungen unternommen werden, um die Rückkehrförderung effizienter zu machen. Hier gibt es in der europäischen und internationalen Zusammenarbeit noch erhebliche Potentiale für nachhaltige Lösungen.

Fünftens sollten die statistischen und anderen wissenschaftlichen Informationen über irreguläre Migration systematisch zusammengeführt und der Fachöffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Irreguläre Migration: ein globales Problem

In vielen Ländern wird irreguläre Migration, also die Zuwanderung oder der Aufenthalt ohne Genehmigung des Aufnahmelandes, nach wie vor als innenpolitisches Problem wahrgenommen, das im Alleingang und mit repressiven Mitteln bewältigt werden muss. Oft werden außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Gesichtspunkte nicht systematisch in die Behandlung der irregulären Migration einbezogen, und auch der Gedanke, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Zielstaaten und den Transit- und Herkunftsländern notwendig ist, um deren unterschiedliche Interessen miteinander auszugleichen, ist noch längst nicht überall verwurzelt. Dabei gehört die irreguläre Migration global betrachtet zu den Wanderungsbewegungen mit der stärksten Zunahme,¹ wobei bereits die Zahl der internationalen Migranten seit Jahrzehnten schneller wächst als die Weltbevölkerung.²

Die irreguläre Zuwanderung bereitet vor allem den Industriestaaten Sorgen. Sie wird aber auch zunehmend von weniger entwickelten Staaten als Problem wahrgenommen, und zwar sowohl in denjenigen, die den irregulären Migranten als Transitstaaten dienen, als auch in den Herkunftsländern selbst.

In den Bevölkerungen der Industriestaaten weckt die irreguläre Migration wie kaum eine andere Wanderungsform Ängste vor zusätzlicher Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, vor einer Belastung der Sozialsysteme, vor einem Anstieg der Kriminalität und – generell – vor einer Erosion der staatlichen Kontrolle über die Grenzen. Meist wird den Regierungen vorgeworfen, nicht genug gegen die irreguläre Zuwanderung zu tun. Tatsächlich aber bemühen sich viele Regierungen seit langem intensiv um eine Reglementierung dieser Zuwanderung und investieren erhebliche Mittel in die nationalen Steuerungsinstrumente.

¹ Demetrios G. Papademetriou, *The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight*, Washington: Migration Policy Institute, September 2005, S. 2.

² Vgl. International Organization for Migration (IOM), *World Migration 2003. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move*, Genf 2003, S. 4–5, und IOM, *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, Genf 2005, S. 396; zur Übersicht auch: United Nations, General Assembly, *International Migration and Development. Report of the Secretary-General*, New York 2006 (A/60/871), S. 23–34.

Gleichwohl haben die Industriestaaten es bislang nicht vermocht, die irreguläre Migration nachhaltig zu reduzieren, und es ist im Gegenteil zu erwarten, dass diese in Zukunft noch weiter zunehmen wird. Eine entscheidende Triebkraft für die Wanderungen sind global divergierende demographische Prozesse und die wachsenden Entwicklungsunterschiede zwischen den Staaten und Regionen der Welt: Die Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen prognostiziert, dass sich die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 von 6,5 auf 9,2 Milliarden Menschen vergrößern wird.³ Dieses Bevölkerungswachstum wird fast ausschließlich in den weniger entwickelten Staaten stattfinden, die ihrer Bevölkerung nur vergleichsweise schlechte Lebensperspektiven bieten können. Als Folge werden noch mehr Menschen als bisher wünschen, in den Industriestaaten leben und arbeiten zu können.

Diese Zuwanderungsbestrebungen werden aber aller Wahrscheinlichkeit nach in den Zielländern nicht auf große Aufnahmebereitschaft stoßen: Bislang jedenfalls hat keine Regierung eines Industriestaats erkennen lassen, dass sie eine weitgehende Öffnung der Grenzen für Immigranten beabsichtigt, und nur sehr wenige Staaten überhaupt befürworten eine vorsichtige Ausweitung der Zuwanderung.⁴

Die Industriestaaten als die bisherigen Hauptzielländer irregulärer Migration müssen daher weiter nach Strategien für den Umgang mit diesen Wanderungsbewegungen suchen. Aber auch für viele weni-

³ Und zwar in der mittleren und als am wahrscheinlichsten angesehenen Prognosevariante, vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects. The 2006 Revision*, New York 2007, S. 1–2, und zur Übersicht die Tabellen im Weltbevölkerungsbericht 2007: Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen, *Urbanisierung als Chance: Das Potenzial wachsender Städte nutzen*, Stuttgart 2007, S. 110–115.

⁴ Nach einer Erhebung der UN-Bevölkerungsabteilung beabsichtigten im Jahr 2005 54% der Staaten der Welt das Volumen der Migration beizubehalten, 22% die Zuwanderung zu reduzieren, 18% wollten keine migrationspolitische Intervention und nur 6% der Staaten kündigten an, den Umfang der Migration erhöhen zu wollen, vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Policies 2005*, New York 2006 (ST/ESA/SER.A/254).

ger entwickelte Staaten stellen irreguläre Wanderungen ein zunehmendes Problem dar. Dafür gibt es mehrere Gründe, von denen ein wesentlicher die restriktive Zuwanderungspolitik der Industriestaaten ist.

So gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen der Verschärfung der Grenzkontrollen in den Industrieländern und der Zahl der Migranten in den weniger entwickelten Staaten. Viele Migranten, die diese Staaten nur als Transitstationen betrachten und in die Industriestaaten weiterwandern wollen, es aber wegen der Zugangsbeschränkungen nicht können, sehen sich gezwungen, länger als beabsichtigt oder sogar dauerhaft dort zu bleiben. Die Transitstaaten werden damit faktisch selbst zu Aufnahmestaaten für irreguläre Migranten.

Einige dieser Länder sehen schon jetzt ihre Aufnahmekapazität als erschöpft an, befürchten Destabilisierungen und versuchen, die Zuwanderung zu reduzieren. Häufig handelt es sich dabei um Staaten, die bisher ihre Grenzen nicht kontrolliert und die Zuwanderung weitgehend und in allen möglichen Formen toleriert haben. Diese Staaten bemühen sich nun ihrerseits, Grenzregime aufzubauen – auch wenn sie, wie einige westafrikanische Staaten, zu einem historisch zusammenhängenden Wanderungsraum mit traditionell durchlässigen Grenzen und erheblicher Binnenmigration gehören. Eine solche Entwicklung reduziert die Chancen für Migranten, diese Staaten als Transitstaaten zu nutzen, und es setzt der gleiche Mechanismus ein, der seit der Verschärfung der Grenzkontrolle an den EU-Außengrenzen zu beobachten ist: Die Migranten nehmen längere, kostspieligere und gefährlichere Wege in Kauf, um an ihr Ziel zu gelangen.

Für die Herkunftsländer bedeuten der weltweite Ausbau der Grenzkontrollen und das schärfere Vorgehen gegen irreguläre Migranten, dass die Zahl derer, die ihre Auswanderungswünsche nicht realisieren können, zunimmt. Innenpolitisch kann es unter Umständen problematisch werden, wenn sich die Zahl der Perspektivlosen und Unzufriedenen und damit auch das Destabilisierungspotential in diesen Ländern erhöht.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Irreguläre Migration ist zu einer Herausforderung von globaler Tragweite geworden. Drei Entwicklungen begünstigen die Internationalisierung des Problems:

Erstens ist zumindest in einigen Industriestaaten die Bereitschaft gewachsen, zur Reduzierung der irregulären Migration intensiver mit anderen Staaten zu

kooperieren. Lange Zeit waren die Industriestaaten überzeugt, dass sie die irreguläre Migration mit den Mitteln nationaler Politik eingrenzen und bewältigen könnten. Die Schwerpunkte lagen dementsprechend auf repressiven Maßnahmen. So wurden seit den 1990er Jahren vor allem die Grenzkontrollen ausgeweitet, die Möglichkeiten für Personenkontrollen im Inland ausgedehnt und die Strafen für die Unterstützung irregulärer Zuwanderer verschärft.⁵ In die Bekämpfung der Ursachen dieser Wanderungsbewegungen wurde vergleichsweise wenig investiert, und menschenrechtliche Aspekte spielten in der Regel eine untergeordnete Rolle.

In einigen Ländern hat hier ein Umdenken eingesetzt: Sie schenken der Tatsache, dass irreguläre Migration (wie jede Migration) in Netzwerken stattfindet, die Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer miteinander verbinden, inzwischen größere Beachtung. Sowohl in der Europäischen Kommission als auch in den Mitgliedstaaten wird darüber nachgedacht, mit welchen entwicklungs-, migrations- und wirtschaftspolitischen Mitteln die Anreize für irreguläre Wanderungen minimiert werden können. Diese Überlegungen gehen in die Richtung integraler Konzepte, die bi- und multilaterale Vereinbarungen mit den Herkunfts- und Transitstaaten einschließen.

Damit gewinnen strategische außenpolitische Erwägungen an Gewicht. So stärkt die jüngste Kooperation der EU-Staaten mit den Staaten entlang der Transitrouten deren Bewusstsein, dass die Europäer auf eine solche Zusammenarbeit angewiesen sind und sie, die Durchgangsländer, dafür Gegenleistungen beispielsweise bei Ausreisekontrollen und bei der Rücknahme irregulärer Migranten verlangen können. Irreguläre Migranten werden so zum Verhandlungspfad von Transitstaaten, und Ähnliches gilt für die Herkunftsstaaten.

Damit verbunden ist ein *zweiter* Grund für die Internationalisierung der Politik gegenüber irregulären Zuwanderern. In den Industriestaaten und anderen Zielländern irregulärer Migration wächst die Notwendigkeit, die Triebkräfte dieser Wanderung genauer zu analysieren. Dies ergibt sich aus der Unzulänglichkeit der bisherigen Steuerungsversuche, die offensichtlich der Komplexität dieser Migration nicht angemessen waren. So wurde bislang häufig nicht zur

⁵ Vgl. Steffen Angenendt/Imke Kruse, »Irreguläre Wanderungen und internationale Politik«, in: Matthias Blum/Andreas Hölscher/Rainer Kampling (Hg.), *Die Grenzgänger. Wie illegal kann ein Mensch sein?*, Opladen 2002, S. 11–24.

Kenntnis genommen, wie unterschiedlich und vielfältig die staatlichen und nichtstaatlichen Interessen sind, von denen diese Wanderungen beeinflusst werden. Denn einerseits sorgen sich die Industrieländer zwar um ihre Fähigkeit zur Steuerung der Zuwanderung und um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der irregulären Einwanderung, andererseits aber haben einzelne Wirtschaftsbranchen und private Haushalte ein starkes Interesse an der Beschäftigung irregulärer Migranten. Ähnlich ambivalente Interessen gibt es in den Herkunftsländern. Deren Regierungen wollen die Menschenrechte ihrer Staatsbürger im Ausland geschützt sehen und die Auswirkungen des Schleuserwesens auf ihr Land möglichst gering halten, gleichzeitig profitieren sie aber von der Entlastung der Arbeitsmärkte und von den Rücküberweisungen, die in zunehmendem Maße auch von irregulären Migranten stammen.⁶

Ein dritter Faktor, der zur Internationalisierung des Umgangs mit irregulärer Migration beigetragen hat, sind die beteiligten Akteure. Neben den Migranten selbst und den jeweiligen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten befassen sich auch immer mehr zwischenstaatliche und internationale Instanzen mit dem Problem. Dabei handelt es sich zum einen um regionale Organisationen wie die EU, die im Amsterdamer Vertrag Kompetenzen erhalten hat, um die irregulären Zuwanderungen zu steuern. Zum anderen müssen sich auch internationale Organisationen inzwischen mit dem Phänomen der irregulären Migration auseinandersetzen. So befasst sich der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) mit diesen Wanderungen, weil viele Industriestaaten ihre Asylpolitik mittlerweile so restriktiv gestaltet haben, dass Asylbewerber nur noch illegal in das betreffende Land einreisen können. Schließlich erhalten auch international organisierte Netzwerke immer größere Bedeutung, weil viele der Migranten die Hilfe von Schleusern in Anspruch nehmen oder zum Opfer von Menschenhändlern werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass irreguläre Migration zunehmend zu einer Aufgabe der internationalen Politik wird und auch immer mehr als solche wahrgenommen wird.⁷ Allerdings werden der nationale und internationale Umgang mit dieser Herausforderung durch eine ungenaue Begrifflichkeit, mangelnde Klarheit der Konzepte und unübersichtliche Daten erschwert.

⁶ Vgl. Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and Development. Trends, Impacts, and Policy Options. A Review of the Literature*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute (MPI), 2006, S. 7–10; zum Fallbeispiel der Rücküberweisungen irregulärer Zuwanderer in den USA vgl. Eduardo Stein, *The Development Role of Remittances. The Case of Central Americans in the U.S.*, International Conference on Migrant Remittances: Development Impact, Opportunities for the Financial Sector and Future Prospect, London, 9.–10.10.2003, <www.livelihoods.org/hot_topics/docs/RemitCAmericas.doc>.

⁷ Vgl. dazu unter anderem den Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien*, Berlin 2006.

Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends

n den nationalen und internationalen Debatten über irreguläre Migration werden unterschiedliche Begriffe verwendet, die jeweils spezifische Inhalte haben.⁸ Dies wirkt sich auf den politischen Umgang mit dem Phänomen aus.⁹

Problematische Begriffe

Alle in der aktuellen Debatte verwendeten Begriffe weisen Schwächen auf, was unter anderem daran liegt, dass es keine übergeordnete Theorie der Migration gibt.¹⁰

In der vorliegenden Studie wird der Begriff »irreguläre Migration« verwendet, im Gegensatz zur EU, die in der Regel von »illegaler Migration« spricht. Dieser Begriff ist problematisch, weil Illegalität in der Regel mit Kriminalität assoziiert wird. Vor allem aus der Sicht von Menschenrechts- und Flüchtlingshilforganisationen enthält diese Bezeichnung eine unzulässige Stigmatisierung. Sie argumentieren, dass die Migranten in der Regel keine Kriminellen im engeren Sinn seien, sondern lediglich Rechtsverstöße gegen das Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsrecht des betreffenden Staates begingen.

Viele Nichtregierungsorganisationen bevorzugen demgegenüber den Begriff »undokumentierte Zuwanderer«, weil er ihrer Ansicht nach auf die wesentliche Eigenschaft dieser Menschen zielt, nämlich keine gültigen Ausweisdokumente oder Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigungen zu besitzen. Aber auch dieser Begriff ist nicht eindeutig, denn er wird sowohl

für Menschen verwendet, die von den Behörden nicht erfasst werden als auch für solche, die keine Personaldokumente besitzen. Zudem befinden sich nicht alle irregulären Migranten in einer solchen Situation, beispielsweise haben viele, die illegal arbeiten, durchaus eine Aufenthaltsgenehmigung. Ihr Rechtsverstoß besteht in der fehlenden Arbeitserlaubnis. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) spricht mit einer ähnlichen Begründung wie die Unterstützergruppen von »unerlaubter Migration« (»unauthorized migration«).¹¹ Doch auch diese Bezeichnung wird der Tatsache nicht gerecht, dass sich in der Praxis verschiedene Formen der unerlaubten Einreise, des Aufenthalts und der Arbeitsaufnahme miteinander vermischen.

Die meisten internationalen Organisationen verwenden den Begriff »irreguläre Migration«, da er als weniger diskriminierend und als hinreichend neutral und umfassend angesehen wird. Die Weltkommission für internationale Migration (GCIM), eine 2003 etablierte Sektion der UN mit Sitz in Genf, begründet die Bevorzugung dieser Formel wie folgt: »Der Begriff »irreguläre Migration« wird verwendet, um eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene zu beschreiben. Er bezieht sich auf Personen, die gesetzeswidrig in ein fremdes Land einreisen oder sich dort aufhalten. Dazu zählen Migranten, die ein Land unerlaubt betreten oder dort unerlaubt verbleiben, Personen, die über eine internationale Grenze geschleust wurden, Opfer von Menschenhändlern, abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen, sowie Personen, die Einwanderungskontrollen durch Scheinehen umgehen.«¹²

Gleichwohl muss auch dieser Begriff präzisiert werden.

⁸ Vgl. hierzu grundlegend auch Elspeth Guild, »Who Is an Irregular Migrant?«, in: Barbara Bogusz/Ryszard Cholewinski/Adam Cygan/Erika Szyszczak (Hg.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden 2004, S. 3–28.

⁹ Vgl. Sarah S. Willen, »Exploring »Illegal« and »Irregular« Migrants' Lived Experiences of Law and State Power«, in: *International Migration*, 45 (2007) 3, S. 2–7.

¹⁰ Vgl. Gustav Lebhart, »Internationale Migration. Hypothesen, Perspektiven und Theorien«, in: *Demographie aktuell* (Humboldt-Universität zu Berlin), (2002) 19. Zur Theoriebildung in Bezug auf Irreguläre vgl. Dora Kostakopoulou, »Irregular Migration and Migration Theory«, in: Bogusz u.a., *Irregular Migration and Human Rights* [wie Fn. 8], S. 41–57.

¹¹ Vgl. die jährlichen Migrationsberichte der OECD, die bis 2005 als »SOPEMI«-Berichte veröffentlicht wurden und seitdem unter dem Namen »International Migration Outlook« herausgegeben werden. Jüngste Ausgabe: OECD, *International Migration Outlook. Annual Report. 2007 Edition*, Paris 2007.

¹² Weltkommission für Internationale Migration, *Migration in einer interdependenten Welt* [wie Fn. 7], S. 32.

Irreguläre Migration als Konzept

Ein wichtiger Aspekt ist zunächst, dass Irregularität ein vom politisch-rechtlichen Kontext abhängiger Begriff ist. Da er sich nach dem Vorhandensein rechtlicher Normen definiert, lässt er sich in Staaten, in denen das Zusammenleben, das Wirtschaften und die institutionellen Funktionen stark durch rechtliche Normen geregelt werden, leichter anwenden als in anderen. Das Konzept setzt zudem voraus, dass der Staat über ein definiertes Territorium verfügt und die Zuwanderung auf dieses Staatsgebiet kontrolliert. Diese Bedingungen gelten zweifellos für die Industriestaaten, nicht aber für Staaten, die kein vergleichbares Kontrollsystem haben, wie viele wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten. Wenn diese in Weltregionen liegen, in denen es traditionelle grenzübergreifende Siedlungs- und Wanderungsräume gibt und wo entweder keine Personaldokumente ausgestellt werden oder diese im Alltag keine Rolle spielen, lassen sich irreguläre Migranten kaum von der einheimischen Bevölkerung unterscheiden. Also lässt sich der Begriff hier nicht sinnvoll anwenden.

Eine für die politische Praxis und vor allem für die internationale Kooperation nicht zu unterschätzende Folge dieser Kontextgebundenheit ist, dass auch die Wahrnehmung von irregulären Zuwanderern als politisches Problem differiert. So tendieren die Bevölkerung und die Regierung in Staaten mit hoch regulierten Arbeitsmärkten eher dazu, irreguläre Zuwanderer und Arbeitskräfte als Belastung anzusehen, als Staaten, die weniger stark regulieren. Die Folge ist ein unterschiedlich großer Handlungsdruck auf die jeweilige Regierung, gegen irreguläre Zuwanderer vorzugehen. Daraus ergeben sich dann wiederum unterschiedliche nationale Interessen, die bei Verhandlungen über gemeinsame Strategien bei der Reduzierung von irregulärer Migration treibend oder bremsend wirksam werden.

Ein dritter Grund, der einer universellen Anwendung des Begriffs Irregularität entgegensteht, ist dessen zeitliche Bindung. Irregularität ist von wenigen Ausnahmen abgesehen kein Dauerzustand, sondern eine Phase. Viele irreguläre Migranten waren zu einem früheren Zeitpunkt reguläre Migranten, und irreguläre Zuwanderer können durch eine Legalisierungsaktion wieder zu regulären Migranten werden. Das Konzept muss daher als zeitgebundenes Konstrukt verwendet werden.

Formen und Ursachen von Irregularität

Die Frage nach der Ursache für Irregularität ist für viele Regierungen von Aufnahmeländern wichtig, weil sie entscheiden müssen, ob die Maßnahmen zur Reduzierung der irregulären Migration stärker an der illegalen Einreise oder am illegalen Aufenthalt ansetzen und wofür die begrenzten Ressourcen aufgewendet werden sollen.

Bei den Formen irregulärer Migration ist nach Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung zu unterscheiden. Je nach dem, ob diese legal oder illegal erfolgen, ergeben sich Mischformen der Irregularität, von denen einige für die politische Praxis relevant sind, weil es sich zum Betrachtungszeitpunkt um Rechtsverstöße handelt.¹³ So macht es für die operative Politik einen Unterschied, ob die irregulären Migranten auf legalem Weg ins Land kommen, beispielsweise mit einem gültigen Visum, und dann im Land bleiben, obwohl die Gültigkeit des Visums abgelaufen ist, oder ob sie illegal einreisen.

Gemischte Wanderungen: Migranten oder Flüchtlinge?

Für das politische Handeln gegenüber Wanderungsbewegungen ist zudem die Unterscheidung zwischen Migranten und Flüchtlingen wichtig. Der internationale Umgang mit Migranten und Flüchtlingen beruht auf der Annahme, dass Migranten ihre Heimat freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen verlassen, Flüchtlinge aber aufgrund von politischer Verfolgung und Gewalt dazu gezwungen sind. Wegen ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit stehen Flüchtlinge unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951. Zu ihrer Betreuung richteten die Vereinten Nationen das Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) ein.¹⁴ Kern des internationalen Flüchtlingsregimes ist das sogenannte Non-Refoulement-Gebot: Die Unterzeichnerstaaten der GFK sind nicht verpflichtet, einem Flüchtling Asyl zu gewähren, sie dürfen ihn aber nicht in einen Staat zurückschicken, in dem ihm Verfolgung droht. Für Migranten hingegen existiert kein vergleichbares völkerrechtliches Regime. Wie Staaten mit ihnen umgehen, ist

¹³ Zur Systematisierung dieser Formen der Irregularität vgl. OECD, *Trends in International Migration*, Paris 1999, S. 232.

¹⁴ Vgl. Steffen Angenendt, »Das Weltflüchtlingsproblem und die Vereinten Nationen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2002) B 27–28, S. 26–31.

ihnen (im Rahmen der allgemeinen menschenrechtlichen Vorgaben) weitgehend selbst überlassen.

Diese Differenzierung zwischen Flüchtlingen und Migranten hat nach dem Zweiten Weltkrieg die Praxis der Staaten gegenüber Zuwanderern geprägt. In den Zeiten des Kalten Kriegs ließ sich die Einteilung meist leicht treffen. Seit einigen Jahrzehnten ist aber weltweit eine Zunahme »gemischter Wanderungen« zu beobachten, und die Unterscheidung in Flüchtlinge und Migranten fällt den Staaten zunehmend schwer: Migranten verlassen häufiger ihre Heimat nicht freiwillig, sondern sind aus wirtschaftlicher Not dazu gezwungen. Flüchtlinge sind seltener im Sinn der GFK politisch verfolgt, sondern fliehen vor allgemeiner Gewalt oder Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlagen. Diese Entwicklung führt dazu, dass immer weniger Flüchtlinge unter dem Schutz der GFK stehen.

Die Unterscheidung zwischen beiden Gruppen wird noch dadurch erschwert, dass sie sich ähnlicher Netzwerke bedienen und auch Flüchtlinge vermehrt die Hilfe von Fluchthelfern und Schleppern in Anspruch nehmen, um die von vielen Staaten aufgebauten Hürden vor dem Zutritt zum Territorium und damit zum Asylverfahren zu umgehen.

Menschenschmuggel und Menschenhandel

Eine weitere für die politische Praxis wichtige Differenzierung ist die zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel. Beide Delikte prägen die öffentliche und politische Debatte über irreguläre Zuwanderung und werden häufig miteinander vermischt. Der Großteil des Menschenschmuggels und des Menschenhandels findet auf wenig spektakuläre Weise statt, meist durch einen illegalen Grenzübertritt an selten kontrollierten Grenzabschnitten oder auf »sicheren« Reisewegen mit Hilfe von »scheinlegalen« oder gefälschten Personaldokumenten.¹⁵

Bezüglich der Unterscheidung von Menschenschmuggel und Menschenhandel haben zwei UN-Protokolle für Klarheit gesorgt: Danach ist Menschenschmuggel das Geschäft mit illegaler Einreise. Der Menschenhandel hingegen ist als wesentlich gravie-

renderes Delikt definiert.¹⁶ Nach dem UN-Protokoll besteht eine Pflicht zur Bestrafung jeglicher Mitwirkung an Menschenhandel, von der Anwerbung bis zur Inanspruchnahme der Dienstleistungen von Opfern, etwa von Zwangsprostituierten.

Diese Begriffsbestimmungen machen deutlich, dass es sich sowohl bei Menschenschmuggel als auch bei Menschenhandel um Straftaten handelt, die in jedem Rechtsstaat bekämpft werden müssen, dass es aber gleichwohl Unterschiede in der Schwere dieser Rechtsverstöße gibt. Der Menschenschmuggel trägt zur Ausbreitung von kriminellen Netzwerken bei und untergräbt die staatliche Migrationspolitik sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit der Regierung in diesem Politikfeld. Der Menschenhandel hingegen ist zweifellos eine schwere Menschenrechtsverletzung. Die Opfer sind physischer und psychischer Gewalt ausgesetzt und daher besonders schutzbedürftig. Der Menschenhandel ist in der Regel eine Variante der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, was die Aufklärung und Verhinderung beträchtlich erschwert und eine enge internationale Zusammenarbeit erfordert. Zur Bekämpfung dieser Verbreichensform und zur Aufdeckung der kriminellen Strukturen ist es meist sinnvoll, den Opfern Aufenthaltsrechte zu gewähren und sie als Zeugen für Strafprozesse zu gewinnen. Dabei wird man aber möglicherweise Spannungen zwischen politischen Zielsetzungen in Kauf nehmen müssen, insbesondere zwischen dem Ziel, die Zahl der irregulären Migranten im Land zu reduzieren, und dem, die Strukturen des Menschenhandels zu zerstören.

Globale und regionale Trends

Die zur Verfügung stehenden Daten und Schätzungen lassen zwei generelle Trends der irregulären Migration erkennen: Zum einen nimmt die Zahl der irregulären Zuwanderer weltweit zu, und zwar mit Wachstumsraten, die über denen der regulären Migration liegen. Dabei ist die Zahl der in einem Land lebenden Irregu-

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration*, Nürnberg 2004, S. 361.

¹⁶ Vgl. Vereinte Nationen (VN), Zusatzprotokoll gegen den Menschenschmuggel auf dem Land, Luft- und Seeweg, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000; dies., Zusatzprotokoll zur Verhinderung, Unterdrückung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15.11.2000.

lären (*stocks*) in der Regel höher als die der Neuzugänge (*inflows*). Gleichwohl macht die irreguläre Migration in fast allen Ländern nur einen Teil des Wanderungsgeschehens aus; in absoluten Zahlen überwiegen reguläre Wanderungen. Zum anderen findet irreguläre Migration schon lange nicht mehr nur in die Industriestaaten statt; inzwischen wandert die Mehrzahl irregulärer Migranten zwischen weniger entwickelten Staaten.

Insgesamt ist die Datenlage zum Umfang und zu den Entwicklungstendenzen der irregulären Migration unbefriedigend.¹⁷ Viele Staaten erheben zwar zahlreiche Daten, die direkt oder indirekt über diese Wanderungsbewegungen informieren, beispielsweise Zahlen über Aufgriffe an den Grenzen oder über illegale Beschäftigung. Dennoch ist die globale Materiallage äußerst lückenhaft, da die Daten häufig schon im nationalen Rahmen nicht zusammengeführt werden und meist zwischenstaatlich nicht miteinander vergleichbar sind. Ein Grund dafür sind unterschiedliche Definitionen und länderspezifische Erfassungs- bzw. Schätzverfahren. Es gibt also bislang keine autoritative Quelle für Daten über Irreguläre, selbst die OECD mit ihrem ansonsten gut entwickelten Berichterstattungssystem kann zu diesem Bereich der Migration keine vergleichbaren und detaillierten Zahlen vorlegen.¹⁸

Aufgrund der methodischen und empirischen Unzulänglichkeiten der nationalen Statistiken weisen auch die globalen Schätzungen zum Umfang der irregulären Migration große Schwankungsbreiten auf: Niedrige Kalkulationen gehen von 2 Millionen irregulärer Migranten aus (ICMPD), hohe von bis zu 40 Millionen (Europarat).¹⁹ Am weitesten verbreitet ist die Annahme, dass 15 bis 20 Prozent der 175 bis 200 Millionen Migranten weltweit in irregulären Situationen leben (*stocks*).²⁰ Der Anteil Irregulärer an den Neuzuwanderungen (*inflows*) wird für die Industriestaaten üblicherweise auf ein Drittel geschätzt; die International Organization for Migration (IOM) nimmt

sogar an, dass die Hälfte der Neuzuwanderung in die Industriestaaten auf illegalen Wegen stattfindet.²¹

Der folgende Überblick über verschiedene Weltregionen zeigt, dass irreguläre Wanderungen inzwischen ein verbreitetes und globales Phänomen sind.²²

USA

Das Land mit der höchsten Zahl irregulärer Zuwanderer (und mit den wirkungsvollsten Schätzmethoden)²³ sind die USA. Nach Angaben des Department of Homeland Security lebten im Januar 2005 10,5 Millionen Irreguläre im Land.²⁴ Ihre Zahl hatte in den Vorjahren jeweils um rund 400 000 Menschen zugenommen, so dass, wenn dieser Zustrom angehalten hat, derzeit wahrscheinlich 11,5 bis 12 Millionen Irreguläre in den USA leben. Das weitaus wichtigste Herkunftsland ist Mexiko (von hier stammten 2005 rund 58% der in den USA lebenden Irregulären), andere Herkunftsländer haben erheblich geringere Anteile. El Salvador und Honduras zum Beispiel tragen mit jeweils 4 Prozent zur irregulären Immigration bei, Indien mit 3 und China mit 4 Prozent. Die meisten Irregulären leben in Kalifornien (26%), Texas (13%) und Florida (8%). Es wird geschätzt, dass das Volumen der irregulären Zuwanderung rund einem Drittel der legalen Zuwanderung in die USA entspricht.²⁵

Viele dieser Migranten halten sich schon seit langem mit einem irregulären Status in den USA auf: Im Januar 2005 lebten 40 Prozent bereits länger als

²¹ IOM, *World Migration 2003* [wie Fn. 2], S. 58. So auch schon früher Bimal Ghosh (Hg.), *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, New York 1998.

²² Besonders schlecht ist die Datenlage in lateinamerikanischen Staaten und in den Ländern des südlichen Afrika, auf deren Darstellung daher hier verzichtet wird.

²³ Vgl. Harald Lederer, *Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration*, Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), 2004, S. 192f.

²⁴ Vgl. Michael Hoefler/Nancy Rytina/Christopher Campbell, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2005*, Washington, D.C.: DHS Office of Immigration Statistics, August 2006 (Revised November 2006), <www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ILL_PE_2005.pdf>, eingesehen am 15.6.2007.

²⁵ Vgl. zum Umfang der mexikanischen Zuwanderung in die USA auch die herausragende Analyse von Gordon H. Hanson, *Illegal Migration from Mexico to the United States*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), April 2006 (Working Paper Nr. W12141).

¹⁷ Vgl. Sachverständigenrat, *Migration und Integration* [wie Fn. 15], S. 414–419.

¹⁸ Zu den Möglichkeiten und Grenzen der nationalen Berechnungs- und Schätzverfahren sowie zum internationalen Datenaustausch siehe den Anhang dieser Studie.

¹⁹ Vgl. Khalid Koser, *Irregular Migration, State Security and Human Security*, Global Commission on International Migration, September 2005, S. 9, <www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>.

²⁰ So beispielsweise Papademetriou, *The Global Struggle with Illegal Migration* [wie Fn. 1], S. 3.

10 Jahre dort, 10 Prozent sogar schon länger als 20 Jahre.²⁶ Die amerikanischen Statistiken zeigen auch, wie stark die irreguläre Zuwanderung von Frauen und Kindern zugenommen hat: Frauen machen mit 25 Prozent (3,9 Millionen) und Kinder mit 16 Prozent (1,8 Millionen) jeweils einen erheblichen Anteil aus, wobei zu letzteren auch noch etwa 3,1 Millionen Kinder gezählt werden müssen, die aufgrund des in den USA geltenden Geburtsrechts (*ius soli*) die amerikanische Staatsbürgerschaft durch Geburt erworben haben, deren Eltern aber nach wie vor einen irregulären Status besitzen. Beschäftigt waren im März 2005 7,2 Millionen Irreguläre, sie stellten mit 4,9 Prozent einen beträchtlichen Anteil der Arbeitskräfte.²⁷

Europäische Union

Für die Europäische Union liegen im Vergleich zu den USA nur höchst ungenaue Daten vor. So haben der Eurostat, die IOM und das ICMPD in den vergangenen Jahren Schätzungen vorgelegt, die für die EU-15-Staaten von einer Zuwanderung von 400 000–830 000 Irregulären pro Jahr ausgehen.²⁸ Die Weltkommission für Internationale Migration beziffert in ihrem 2005 veröffentlichten Bericht die Zahl der jährlich nach Europa neu zuwandernden Irregulären auf 500 000 und ihren Bestand auf 10 Prozent der rund 56 Millionen Einwanderer.²⁹ Sie bezieht sich dabei auf Angaben der OECD. Die verwendete Schätzmethode bleibt indes unklar.

Im Juli 2006 unternahm die EU-Kommission den Versuch, mit Hilfe verschiedener nationaler und europäischer Statistiken eine Übersicht über den Umfang der irregulären Zuwanderung zu erstellen. Das daraus resultierende *Working Document* nennt keine Gesamtzahl, wohl aber Teilgrößen: Vor dem Hintergrund einer jährlichen Nettozuwanderung (Zuzüge minus Fortzüge) in die EU-25 in Höhe von 1 bis 2 Millionen Menschen erfolgten in den Jahren

²⁶ Vgl. Hoefler/Rytina/Campbell, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population* [wie Fn. 24], S. 5.

²⁷ Vgl. Jeffrey S. Passel, *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, 2006, <<http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=61>>, eingesehen am 10.7.2007.

²⁸ Vgl. Koser, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 9.

²⁹ Weltkommission für Internationale Migration, *Migration in einer interdependenten Welt* [wie Fn. 7], S. 32f und S. 85. Zur Kritik an den Zahlenwerten vgl. Lederer, *Indikatoren der Migration* [wie Fn. 23], S. 180f.

2000–2004 durchschnittlich etwa 1,1 Millionen Zurückweisungen an den Grenzen, 660 000 Ausweisungen und 225 000 Abschiebungen. 430 000 irreguläre Migranten wurden bei Kontrollen in den Mitgliedsstaaten festgenommen. Außerdem haben seit den 1980er Jahren über 3,7 Millionen Menschen im Rahmen von Legalisierungsprogrammen einen legalen Aufenthaltsstatus erhalten.³⁰

Die sichtbarste Form der irregulären Zuwanderung in die EU und das in der öffentlichen Wahrnehmung drängendste Problem ist derzeit die illegale Einreise über See. Im Jahr 2006 wurden in Italien 16 000 illegale Einreisen registriert, was einer Versechsfachung gegenüber dem Vorjahr entspricht, auf den Kanarischen Inseln wurden 31 000 irreguläre Einwanderer gezählt. Die Bilder von halb verhungerten Menschen an Ferienstränden, die zahlreichen Todesfälle bei der Überfahrt und die großen Belastungen für die Küstengemeinden bei der Erstversorgung dieser Migranten haben die EU-Staaten zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Außengrenzkontrolle veranlasst, obwohl diese spektakulären Einreiseversuche nur einen kleinen Teil der irregulären Zuwanderung ausmachen. Der größte Teil ergibt sich nach wie vor aus einer legalen Einreise und anschließender Überschreitung der Visumsdauer.

Nordafrika und östliches Mittelmeer

Die Staaten Nordafrikas und des östlichen Mittelmeers sind zwar immer noch Herkunftsländer und Transiträume für irreguläre Migranten aus anderen afrikanischen Gebieten und weiter entfernten Weltregionen, sie haben sich aber im vergangenen Jahrzehnt selbst zu Aufnahmegebieten für Migranten entwickelt.³¹

Ein Grund dafür ist, dass sich der Wanderungsraum, den diese Staaten mit den EU-Staaten und den arabischen Ölstaaten bilden, grundlegend gewandelt hat. Die traditionelle Einteilung der Region in rohstoff- und kapitalreiche Staaten, die Arbeitskräfte importie-

³⁰ Vgl. Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication From the Commission on Policy priorities in the Fight Against Illegal Immigration of Third-country Nationals*, SEC (2006) 1010, Brüssel, 19.7.2006, S. 32. Kritisch zu EU-Datenquellen: Dennis Broeders, »The New Digital Borders of Europe. EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants«, in: *International Sociology*, 22 (Januar 2007) 1, S. 71–92.

³¹ Vgl. Jørgen Carling, »Unauthorized Migration from Africa to Spain«, in: *International Migration*, 45 (2007) 4, S. 3–36.

ren, und rohstoff- und kapitalarme, die Arbeitskräfte exportieren, ist immer weniger haltbar. Inzwischen verzeichnen auch einige Ölstaaten wachsende Arbeitslosigkeit und schränken die Zuwanderung von Arbeitskräften ein. Gleichzeitig nimmt in den traditionellen Auswanderungsländern der Ausländeranteil zu, weil sie selbst für Zuwanderer aus ärmeren Gebieten attraktiv geworden sind. Gleichwohl ist die Region immer noch eine bedeutende Quelle für irreguläre Zuwanderungen in die EU.

Aufschluss darüber, in welcher ungefähren Größenordnung irreguläre Migranten aus Nordafrika und dem östlichen Mittelmeer nach Europa eingereist sind, kann die Differenz zwischen den Statistiken der Aufnahme- und der Herkunftsländer geben. So weist ein aktueller Bericht über das Migrationsgeschehen in dieser Region darauf hin, dass in der EU-25 5,635 Millionen Zuwanderer aus Ägypten, Algerien, Libanon, Marokko, Palästina, Tunesien und der Türkei registriert sind, in den Konsulaten der Herkunftsländer aber 8,177 Millionen Auswanderer in die EU.³² Die Differenz ist zum Teil mit unterschiedlichen Definitionen und Erfassungsverfahren zu erklären, ein erheblicher Anteil ist aber zweifellos auf irreguläre Wanderungen zurückzuführen.

Vor allem die nordafrikanischen Staaten sind inzwischen zu Transitstaaten für irreguläre Zuwanderung aus dem subsaharischen Afrika geworden. Schätzungen beziffern die irregulären Migranten in Libyen auf eine Million Menschen, in Algerien und Mauretanien auf mindestens 100 000 und auf mehrere Zehntausend in Marokko,³³ eine Entwicklung, die von den betroffenen Regierungen mit Sorge beobachtet und zunehmend mit repressiven Maßnahmen wie gewaltsamen Rückführungen an die Grenze beantwortet wird. Im Zuge der Verschärfung der europäischen Außengrenzkontrollen haben sich auch die Migrationsrouten aus Afrika nach Europa verändert: Nach dem Ausbau der Überwachungssysteme an der Straße von Gibraltar entscheiden sich nun viele Migranten für die Überfahrt von westafrikanischen Staaten auf die Kanarischen Inseln. Diese Wanderungsrouten werden immer häufiger auch von

irregulären Zuwanderern aus Asien gewählt, wie die Aufgriffe der spanischen Behörden zeigen.³⁴

Ehemalige Sowjetunion und Osteuropa

Das Migrationsgeschehen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion wird durch mehrere Wanderungssysteme bestimmt, die sich überlagern. Zum einen bestehen seit längerem Migrationsbeziehungen zu westeuropäischen Staaten, zum anderen gibt es die ebenso traditionellen Wanderungsbewegungen innerhalb der Nachfolgestaaten, in der Regel aus den ärmeren in die ressourcenreicheren Regionen, wie zum Beispiel aus Zentralasien nach Russland und Kasachstan. Gleichwohl findet auch hier eine Diversifizierung der Wanderungen statt, und zunehmend reisen zentralasiatische Migranten auch illegal in die EU ein. Die meisten postsowjetischen und osteuropäischen Staaten sind inzwischen sowohl Auswanderungs- als auch Einwanderungs- und Transitländer (z.B. Aserbaidschan und Ukraine), und ein erheblicher Teil des Wanderungsgeschehens in diesem Raum ist irregulär.

Die Weltbank schätzt den Gesamtumfang der irregulären Migration in der Ukraine auf 1,6 Millionen Menschen und in Russland auf 1,3 bis 1,5 Millionen Menschen, gefolgt von Kasachstan mit 300 000 und Weißrussland mit 150 000 Menschen. Sie stützt sich dabei auf einen Bericht der IOM aus dem Jahr 2001, dem zufolge sich fast alle Arbeitsmigranten in Tadschikistan, Kirgisistan, Russland und Weißrussland irregulär aufhalten.³⁵ Die ILO geht sogar von 3,5 bis 5 Millionen irregulären Migranten in Russland aus.³⁶

Die osteuropäischen EU-Beitrittsländer waren bis zur Auflösung der Sowjetunion integraler Bestandteil des »sozialistischen« Migrationssystems. Mit der zunehmenden Durchlässigkeit ihrer Westgrenzen setzte in erheblichem Umfang irreguläre Zuwanderung in die EU-Staaten ein, die seit dem Beitritt zur Union allmählich in reguläre Formen übergeht: Seit der (schrittweisen) Öffnung der EU-Arbeitsmärkte für diese Neu-

³² Vgl. Philippe Fargues (Hg.), *Migrations méditerranéennes. Rapport 2006–2007*, Florenz: European University Institute, 2007, S. i und ii.

³³ Vgl. Dirk Kohnert, *African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Mai 2007 (GIGA Working Paper, Nr. 49), S. 12.

³⁴ Zu den Migrationsrouten vgl. auch Hanspeter Mattes, *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*, Hamburg: GIGA, 2006 (GIGA-Focus Nahost, Nr. 9), S. 2.

³⁵ Vgl. Ali Mansoor/Bryce Quillin (Hg.), *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, New York: The World Bank, 2006, S. 42–46.

³⁶ Elena Tyuryukanova, *Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings*, Genf: International Labour Office, 2005.

mitglieder lässt sich eine gewaltige Abwanderungsbewegung in die »alten« EU-Staaten beobachten.

Diese Abwanderung hat in einigen Ländern, wie zum Beispiel Polen, bereits einen gravierenden Mangel an Fachkräften verursacht, und führt vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, den diese Staaten mit ihren zum Teil extrem niedrigen Geburtenzahlen durchmachen, zu einem starken Anstieg des Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften. Da aber bislang nur wenige Beitrittsstaaten eine zuwanderungsorientierte Migrationspolitik verfolgen, nimmt die Zahl der irregulären Zuwanderer in diesen Staaten zu.

Asien

Die asiatischen Schwellenländer sind gleichzeitig Importeure und Exporteure von Migranten. So hat Malaysia Arbeitsmigranten vor allem aus Indonesien, Thailand und den Philippinen aufgenommen, gleichzeitig aber unter anderem den Arbeitsmarkt in Singapur versorgt.

Die ökonomisch besser entwickelten Staaten der Region haben in den vergangenen Jahren, nicht zuletzt als Reaktion auf die Wirtschaftskrise 1997/98, eine zunehmend restriktive Zuwanderungspolitik verfolgt. Da der Bedarf an billigen Arbeitskräften in diesen Ländern aber gleich geblieben ist, sind die Anreize für illegale Einwanderung gestiegen.

Die Arbeitsmärkte insbesondere der »Tigerstaaten« haben eine beträchtliche Aufnahmefähigkeit für irreguläre Zuwanderer. Zudem wird die irreguläre Wanderung in der Region durch die Unterschiede in den Arbeitseinkommen gefördert, die für die gleiche Arbeit oft um ein Vielfaches differieren, beispielsweise im Vergleich zwischen Indonesien und Malaysia.³⁷

Zum Umfang der irregulären Migration in Asien liegen zahlreiche Schätzungen (vor allem von Nichtregierungsorganisationen) vor, die aber wegen der auch hier fehlenden verlässlichen statistischen Grundlage ähnlich große Schwankungsbreiten aufweisen wie in anderen Weltregionen.³⁸

³⁷ Vgl. UBS, *Preise und Löhne. Ein Kaufkraftvergleich rund um die Welt. Ausgabe 2006*, Zürich 2006, S. 40–47, <www.ubs.com/1/e/ubs_ch/wealth_mgmt_ch/research.html>, eingesehen am 21.11.2007.

³⁸ Vgl. Jorge V. Tigno, »Irregular Migration from and within Asia«, in: Steffen Angenendt/Carolina Hernandez (Hg.), *Foreign Workers, Refugees, and Irregular Immigrants. Political Challenges and Perspectives for Asia-Europe Co-operation*, Tokio 2004, S. 157–182.

In Nordostasien war Südkorea lange das bevorzugte Zielland irregulärer Migranten, mit schätzungsweise 180 000 irregulären Zuwanderern im Jahr 2000, die zum größten Teil aus China stammten. Inzwischen verzeichnet Japan, nicht zuletzt wegen der äußerst begrenzten regulären Möglichkeiten der Immigration, ebenfalls eine beträchtliche irreguläre Zuwanderung auf. Die Mehrzahl dieser auf 150 000 bis 300 000 geschätzten Migranten stammt aus China, Südostasien, Südasien und Lateinamerika.³⁹

Indien hat eine lange Tradition als Auswanderungsland, wird aber zunehmend zu einem Einwanderungsland. Irreguläre Migranten machen einen erheblichen Anteil bei beiden Wanderungsrichtungen aus. Nach Angaben der indischen Regierung leben derzeit mehr als 20 Millionen Inder im Ausland, von denen sich ein großer Teil irregulär in dem jeweiligen Aufnahmestaat aufhält. Auf ebenfalls bis zu 20 Millionen wird die Zahl der in Indien lebenden Einwanderer geschätzt, und auch hier soll der Anteil der Irregulären beträchtlich sein. Allein aus Bangladesch sollen über 3 Millionen Menschen illegal in Indien leben.⁴⁰

In Pakistan wird die Zahl der irregulären Migranten auf 2 Millionen geschätzt, und zwar ohne die Flüchtlinge aus Afghanistan, von denen ebenfalls ein erheblicher Teil unregistriert im Land lebt. Islamabad hat wiederholt zum Mittel der Massenausweisung gegriffen. Die irregulären Zuwanderer stammen hauptsächlich aus Bangladesch (1,6 Millionen), aus Myanmar, Iran und Sri Lanka.

Die meisten irregulären Migranten gibt es in den südostasiatischen Staaten. Die Philippinen sind das wichtigste Herkunftsland in der Region.⁴¹ Auch Indonesien ist ein beachtlicher »Lieferant« irregulärer Migranten. Ihre Zahl ist wahrscheinlich höher als die der regulär im Ausland lebenden Staatsbürger. Sie arbeiten vor allem in Malaysia und in Singapur. Thailand wiederum ist ein bedeutendes Aufnahmeland für irreguläre Migranten. Offizielle Schätzungen gehen von bis zu einer Million irregulärer Zuwanderer aus, darunter viele Chinesen und Inder.

³⁹ Vgl. Sharon Noguchi, *Hard Work, Furtive Living: Illegal Immigrants in Japan*, Yale Center for the Study of Globalization, 2.3.2006.

⁴⁰ Vgl. »Indian and Bangladeshi Officials to Discuss Border Security«, Agence France-Presse, 20.6.2005, und B. B. Kumar (Hg.), *Illegal Migration from Bangladesh*, New Delhi 2006.

⁴¹ Vgl. Maruja M.B. Asis, *The Philippines' Culture of Migration*, Washington, D.C.: Migration Information Source, Januar 2006, <www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=364>, eingesehen am 21.11.2007.

Der Umfang der irregulären Migration aus China ist besonders schwierig zu bestimmen. Er scheint aber in vielen Aufnahmeländern überschätzt zu werden,⁴² was möglicherweise an einigen Besonderheiten der chinesischen Emigration liegt. So haben die aktuellen irregulären chinesischen Auswanderungsbewegungen Vorläufer in den 1950er Jahren, beispielsweise die Migration von Hongkong-Chinesen nach Westeuropa und von chinesischen Studenten und Fachkräften in die USA. In den Aufnahmestaaten bildeten die Chinesen effiziente und gut sichtbare transnationale Netzwerke.⁴³ In den 1990er Jahren kam es vor dem Hintergrund der chinesischen Wirtschaftsreformen und des starken Wirtschaftswachstums zu einem neuen Auswanderungsschub. Die Solidität der transnationalen chinesischen Netzwerke und die Arbeitsmöglichkeiten in der ethnischen Schattenwirtschaft senkten dabei die Schwelle, das Land zu verlassen, und erhöhten gleichzeitig die Chance, auch ohne Genehmigung des betreffenden Ziellandes einzuwandern.⁴⁴

Anhand dieses kurzen und cursorischen Überblicks wird bereits deutlich, dass es sich bei irregulärer Migration um ein globales Phänomen handelt. In allen Weltgebieten bemühen sich Regierungen gegenwärtig um eine Steuerung dieser Wanderungsbewegung.

42 Vgl. Ronald Skeldon, *Myths and Realities of Chinese Migration*, Genf: IOM, 2000.

43 Vgl. Frank N. Pieke, *Community and Identity in the New Chinese Migration Order*, Oxford: University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, 2005 (Working Paper Nr. 24), und Peter Kwong, *Chinese Migration Goes Global. Migrants from the World's Most Populous Nation Influence More than 150 Countries*, Yale Center for the Study of Globalization, 17.7.2007.

44 Vgl. Pieke, *Community and Identity in the New Chinese Migration Order* [wie Fn. 43], S. 12.

Politische Herausforderungen

Welche Risiken sind mit dieser Form der Zuwanderung verbunden? Und warum fällt es den Regierungen so schwer, die Migrationsdynamik zu steuern?

Schwierigkeiten der Steuerung irregulärer Migration

Bei der Bewältigung der irregulären Migration stehen die Regierungen vor drei grundlegenden Schwierigkeiten: *Erstens* fordert diese Form der Zuwanderung noch stärker als andere die Handlungsfähigkeit des Staates heraus. Sie ist eine Prüfung für seine Souveränität und Legitimität und wirft daneben auch die Frage nach dem Verhältnis von staatlicher, gesellschaftlicher und individueller Sicherheit auf. *Zweitens* treffen irreguläre Zuwanderungen im Aufnahmeland auf unterschiedliche Interessen und sind mit spezifischen Zielen und Erwartungen der Herkunfts- und Transitländer verbunden, die für die betreffenden Regierungen oft nur schwer zu erkennen und auszugleichen sind. *Drittens* sind die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten durch eine Vielzahl rechtlicher und faktischer Rahmenbedingungen beschränkt, so dass viele Regierungen an der tiefen Kluft zwischen ihrem Willen zu politischem Handeln und den tatsächlich gegebenen Spielräumen zu scheitern drohen. Diese Schwierigkeiten betreffen nicht nur die Industriestaaten, sondern auch die weniger entwickelten Staaten.

Das Verhältnis von staatlicher, gesellschaftlicher und menschlicher Sicherheit

Die Kontrolle über die Grenzen ist nach wie vor ein Kernbereich nationaler Souveränität. Zu den Grundlagen demokratischer Staaten gehören aber auch Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte. Beide Aspekte sind in Bezug auf irreguläre Migration schwer miteinander zu vereinbaren. Das gilt besonders für Asylbewerber und Flüchtlinge, die irregulär zugewandert sind, um Schutz zu finden. Die Herausforderung für die Staaten besteht darin, den Zugang dieser Migranten zum Staatsgebiet so zu kontrollieren und zu gestalten, dass die menschen-

rechtlichen Standards und völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden.

Dabei sind sich die Staaten oft gar nicht im Klaren, ob und welche spezifischen Risiken von irregulärer Migration ausgehen. In der politischen Debatte wird verbreitet darauf hingewiesen, dass irreguläre Migration eine Bedrohung staatlicher Souveränität darstelle, gelegentlich wird auch auf eine mögliche Gefährdung staatlicher Sicherheit verwiesen.⁴⁵ Beides ist unter bestimmten Bedingungen nicht auszuschließen. Meist allerdings ist der Umfang irregulärer Migration bei weitem nicht groß genug, um den Aufnahmestaat zu »überfluten«, und auch Generalisierungen über die Kriminalität von Irregulären und eine Verbreitung von Seuchen und Krankheiten durch sie (ein Thema insbesondere in den stark von HIV/AIDS betroffenen Staaten des südlichen Afrika) sind empirisch überwiegend nicht haltbar. Ähnliches gilt für die häufig vermuteten Zusammenhänge von irregulärer Migration, politischem Extremismus und terroristischen Bedrohungen. Ob solche Zusammenhänge bestehen, muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

Die offensichtlichen Risiken betreffen vielmehr die menschliche Sicherheit. Das gilt insbesondere für die Opfer von Menschenhandel, vor allem für Frauen, die unter oft sklavenartigen Bedingungen in der Sexindustrie arbeiten müssen. Es gilt aber auch für Irreguläre, die Hilfe von Menschenhändlern in Anspruch genommen haben und ihre Schulden in Zwangsarbeitsverhältnissen tilgen müssen. Generell ist jeder irreguläre Aufenthalt für die Migranten mit erheblichen persönlichen Risiken verbunden, von prekären Arbeitsverhältnissen und schmutzigen oder gefährlichen Tätigkeiten, für die häufig der Lohn vorenthalten wird und kaum einklagbar ist, bis zu mangelhafter Gesundheitsversorgung und schlechten Wohnbedingungen. Unter der täglichen Unsicherheit des Entdecktwerdens, die von einem je nach Verhalten der Behörden stärkeren oder schwächeren Verfol-

⁴⁵ Vgl. Koser, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 11. Vgl. zur neueren Debatte um die »securitization« von Migrationspolitik unter anderem Christina Boswell, »Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (2007) 3, S. 589–610.

gungsdruck ausgeht, leiden auch die Familienmitglieder. In vielen Staaten haben Kinder von Irregulären keinen ausreichenden Zugang zu Schule und Ausbildung.

Die Herausforderung für die Regierungen der Aufnahmeländer besteht darin, die zum Teil gegenläufigen Gebote staatlicher, gesellschaftlicher und menschlicher Sicherheit beachten und miteinander versöhnen zu müssen. In der Praxis liegt der Schwerpunkt des Regierungshandelns indes eindeutig auf der Stärkung der staatlichen Sicherheit, Aspekte der menschlichen Sicherheit für Irreguläre treten in den Hintergrund. Grundsätzlich ist die Gültigkeit der Menschenrechte aber nicht an die Staatsbürgerschaft oder den Aufenthaltsstatus gebunden, sondern erstreckt sich auch auf Irreguläre.⁴⁶

Unterschiedliche nationale Interessen

Eine zweite Schwierigkeit liegt für die Regierungen der Aufnahme-, Herkunfts- und Transitstaaten darin, die Interessen der anderen an der irregulären Wanderung beteiligten Staaten berücksichtigen zu müssen. Diese Interessen sind aber oft nicht leicht zu erkennen. Tragfähige Vereinbarungen zwischen den beteiligten Staaten zur Steuerung von irregulären Wanderungen setzen jedoch hinreichende Kenntnisse der Ziele des Verhandlungspartners voraus, abgesehen davon, dass sie neben diplomatischem Geschick auch die Bereitschaft erfordern, Gegenleistungen anzubieten, was wiederum nur möglich ist, wenn die Interessen der anderen Seite verstanden werden.

Dabei müssen die Regierungen der Aufnahmeländer einkalkulieren, dass viele Herkunftsstaaten (ebenso wie Transitstaaten) nicht an einer Reduzierung der irregulären Migration interessiert sind, weil sie wirtschaftlich oder politisch davon profitieren: Für die Rücküberweisungen ist es im Prinzip unerheblich, ob sie von regulären oder irregulären Migranten stammen, und die nationalen Arbeitsmärkte der Herkunftsstaaten werden durch beide Wanderungsformen entlastet. Für die Herkunftsstaaten können entsprechende Abkommen sogar kontraproduktiv sein, nämlich dann, wenn durch die Vereinbarungen die Zahl der Migranten in das betreffende Aufnahme-

land reduziert werden soll (was in der Regel das Ziel des Aufnahmelands ist) und keine Kompensation in anderer Form (durch Entwicklungshilfe, Infrastrukturhilfe oder Direktinvestitionen) geleistet wird.

Ähnliches gilt für die Transitstaaten, von denen die Aufnahmeländer häufig eine Rücknahme der von dort eingereisten Irregulären und schärfere Grenzkontrollen verlangen. Eine größere Zahl von abgeschobenen Migranten kann die (subjektive oder objektive) Aufnahmefähigkeit des betreffenden Transitstaats übersteigen und dazu führen, dass diese Migranten nicht versorgt oder unter Missachtung menschenrechtlicher Standards in Nachbarländer abgeschoben werden. Auch in diesen Fällen wird es entscheidend darauf ankommen, ob die Aufnahmestaaten ihren Vertragspartnern kompensatorische Leistungen anbieten, damit diese die zusätzlichen Belastungen bewältigen können und sich zu einer Zusammenarbeit entschließen.

Schließlich stellen irreguläre Wanderungen auch für manche Aufnahmestaaten eine willkommene Ressource dar. Das gilt vor allem, wenn diese Staaten einen strukturellen Bedarf an billigen und gering qualifizierten Arbeitskräften haben, weil den Einheimischen die Arbeit zu unsicher, zu schmutzig oder zu schlecht bezahlt ist und es keine ausreichenden Programme zur Anwerbung regulärer Arbeitskräfte gibt. Interesse an einer Beschäftigung irregulärer Arbeitskräfte haben nicht nur Unternehmen, die Kosten sparen und konkurrenzfähig bleiben wollen, sondern auch viele Haushalte, die auf diese Weise Dienstleistungen kaufen, die sie sich auf dem regulären Arbeitsmarkt nicht leisten können oder wollen. So sind beispielsweise in Spanien private Haushalte inzwischen neben der Landwirtschaft und der Bauwirtschaft die wichtigsten Arbeitgeber für irreguläre Zuwanderer, deren Präsenz sich auch gesamtwirtschaftlich positiv auswirkt, da sie beträchtlich zum starken spanischen Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre beigetragen haben.⁴⁷ Die Unterschiedlichkeit der Interessen der verschiedenen innerstaatlichen Akteure erschwert es den Aufnahmestaaten, eine längerfristige und konsequente Politik in Bezug auf irreguläre Zuwanderer zu entwickeln.

⁴⁶ European Council, Parliamentary Assembly, *Human Rights of Irregular Migrants, Report, Committee on Migration, Refugees and Population*, Straßburg, 4.5.2006, (Doc. 10924) <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10924.htm>>, eingesehen am 20.11.2007.

⁴⁷ So gibt das spanische Oficina Económica del Presidente an, dass von 2000 bis 2005 die Zuwanderung zu mehr als 50% des spanischen Wirtschaftswachstums beigetragen habe, vgl. *Inmigración y economía Española: 1996-2006*, Madrid: Oficina Económica del Presidente, 15.11.2006, sowie Rickard Sandell, *Spain's Immigration Experience: Lessons to be Learned from Looking at the Statistics*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2006 (Working Paper Nr. 30).

Eingeschränkte staatliche Handlungsmöglichkeiten

Den Regierungen der Aufnahmestaaten bereitet es zudem Schwierigkeiten, dass Teile der Wählerschaft von ihnen verlangen, mehr gegen irreguläre Wanderungen zu unternehmen, ihre Handlungsmöglichkeiten aber begrenzt sind.⁴⁸ So können sie einige der Triebkräfte für irreguläre Migration kaum direkt beeinflussen, etwa Kriege und Konflikte in Herkunftsgebieten, die Internationalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte oder die Einkommensunterschiede zwischen reichen und armen Staaten. Insbesondere fällt es den Regierungen schwer, sich gegen die Marktkräfte zu stellen, die Interesse an irregulärer Migration haben. Auch können die Regierungen praktisch nicht verhindern, dass sich aus zurückliegenden Wanderungen neue ergeben. Denn transnationale Netzwerke fördern Folgewanderungen, und auch der Familiennachzug ist eine von den Regierungen oft nicht bedachte Folge früherer Wanderungen.

Die Handlungsinstrumente der Regierungen in Bezug auf irreguläre Migration werden durch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen geprägt. Aus Sicht der Industriestaaten gehören hierzu unter anderem:

- ▶ die Möglichkeiten der Grenzüberwachung und Grenzsicherung,
- ▶ der Bestand an Rechtsnormen und die Mittel zu ihrer Durchsetzung,
- ▶ die Kapazitäten zur Personenkontrolle im Inland,
- ▶ das Vorhandensein von Schleusernetzwerken,
- ▶ die Existenz von Zuwandererorganisationen,
- ▶ die Aufnahmefähigkeit der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts für Migranten,
- ▶ die Regulungsdichte des Arbeitsmarkts und die Möglichkeiten zur Eindämmung der Schwarzarbeit,
- ▶ der Umgang der Aufnahmegesellschaft mit Irregulären und
- ▶ die Belastbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Infrastrukturen.

Diese nationalen Gegebenheiten sind wiederum in internationale Rahmenbedingungen eingebettet: So beeinflussen Krisen und Konflikte, die wirtschaftliche Globalisierung, das völkerrechtliche Normengeflecht und transnationale Netzwerke (Makroebene) die Gestaltungsspielräume der nationalen Politik (Mesoebene) und damit das spezifische Erscheinungsbild der irregulären Zuwanderung in einem Land (Mikroebene).

⁴⁸ Koser, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 15f.

Zur Steuerung dieser Wanderungen setzen die Staaten eine breite Palette an Instrumenten ein. Dabei ist unter anderem eine Proliferation der Kontrollmaßnahmen in den Staaten zu beobachten, die entlang einer bestimmten Migrationsroute liegen. Insbesondere die Transitstaaten irregulärer Migranten bemühen sich um effizientere Kontrollen in den Ländern, aus denen diese Menschen kommen, und verstärken ihre eigenen Grenzkontrollen.⁴⁹

Risiken irregulärer Migration

Unterschiedliche Konzepte von Sicherheit, spezifische nationale Interessen und eine Vielzahl von faktischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren den Staaten die Steuerung der irregulären Migration. Aber warum unternehmen Staaten überhaupt diese Steuerungsversuche? Welche Probleme und Risiken sind mit der irregulären Migration verbunden?

Politische Risiken

Grundsätzlich kann die Unfähigkeit einer Regierung, das Problem der irregulären Zuwanderung zu lösen, das Vertrauen der Bevölkerung oder Wählerschaft in ihre politische Handlungsfähigkeit nachhaltig untergraben. Mit der irregulären Zuwanderung sind besondere Ängste verbunden. Viele Einheimische machen sich Sorgen um ihre Arbeitsplätze, befürchten einen Anstieg der Kriminalität und eine Zunahme des politischen Extremismus.

Ein besonderes politisches Risiko besteht für die Regierungen darin, dass die irreguläre Migration als Thema leicht populistisch zu missbrauchen ist, eben weil so wenige verlässliche Daten zum Umfang und zur Struktur dieser Zuwanderung vorliegen und das Wissen über deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen ungesichert ist.

Wenn eine Regierung keine Handlungsfähigkeit in Bezug auf irreguläre Migration demonstrieren kann, wird sie Schwierigkeiten haben, öffentliche Unterstützung für ihre Politik in anderen migrationspolitischen

⁴⁹ Zum Vergleich der mexikanischen und marokkanischen Bemühungen um Kooperation mit den Herkunftsstaaten vgl. Ann Kimball, *The Transit State: A Comparative Analysis of Mexican and Moroccan Immigration Policies*, San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies and Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, 2007 (Working Paper Nr. 150).

Bereichen zu finden, und neue Ansätze, beispielsweise zur Ausweitung der Arbeitsmigration oder zur Integration von Zuwanderern, nur schwer durchsetzen können.

Wirtschaftliche Risiken

Eine ungesteuerte Zuwanderung kann durchaus schädliche Folgen für die Arbeitsmärkte, die Arbeitseinkommen, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsproduktivität und die Wirtschaftsstruktur eines Landes insgesamt haben.

Irreguläre Immigrationen weiten den Umfang des informellen Sektors des Arbeitsmarkts aus. Durch die zusätzliche Konkurrenz kann das Lohnniveau der regulär beschäftigten (einheimischen und zugewanderten) Arbeitskräfte sinken, und auch deren Arbeitsbedingungen werden sich möglicherweise verschlechtern. Dies gilt hauptsächlich für Beschäftigte in den Wirtschaftssektoren, in denen die Irregulären eingesetzt werden, und in erster Linie für gering qualifizierte Arbeitskräfte. Auf das Lohnniveau höher qualifizierter Arbeitskräfte haben irreguläre Zuwanderungen nach überwiegender Auffassung der Fachleute keine direkten negativen Auswirkungen.⁵⁰

Irreguläre Zuwanderungen können außerdem nachteilige Effekte auf die wirtschaftliche Modernisierung und Restrukturierung von Wirtschaftsbereichen haben, weil die Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte den Anpassungsdruck auf die Unternehmen reduziert. Dank der niedrigen Arbeitskosten bleiben auch unwirtschaftlich arbeitende Betriebe mit niedriger Arbeitsproduktivität über längere Zeit erhalten, weil sie Kostenvorteile gegenüber der nicht irregulär beschäftigenden Konkurrenz haben. Ein geringer Reformdruck trägt zudem dazu bei, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den betreffenden Unternehmen ausbleibt, und volkswirtschaftlich betrachtet sind verschleppte Reformen grundsätzlich problematisch.

Die wirtschaftlichen Risiken irregulärer Migration lassen sich politisch so schwer bewältigen, weil die

besonderen Merkmale dieser Wanderung – wie oben bereits angesprochen – einigen Akteuren erhebliche Vorteile bieten. So ist die irreguläre Zuwanderung (wie die irreguläre Beschäftigung) nicht nur für die Migranten selbst attraktiv, weil sie Steuern, Abgaben und formale Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt umgehen und die erzielten Nettoeinkünfte in der Regel höher sind als bei vergleichbaren regulären Beschäftigungen. Die Kosten- und Rekrutierungsvorteile gelten auch für die beschäftigenden Unternehmen. Irreguläre Zuwanderer können darüber hinaus besser qualifizierten einheimischen Arbeitskräften einen beruflichen Aufstieg ermöglichen, wenn zusätzliche Beschäftigung entsteht, und sie können für die Volkswirtschaft des Aufnahmelandes vorteilhaft sein: Denn unter Umständen wirken sie als Korrektiv für eine unzureichende und unflexible Arbeitsmarktpolitik und für nicht optimal funktionierende Arbeitsmärkte, wie zum Beispiel der US-amerikanische Ökonom Gordon H. Hanson mit Blick auf die mexikanische Einwanderung in die USA feststellt.⁵¹

Für die Herkunftsstaaten besteht ein Risiko irregulärer Migration darin, dass die Abhängigkeit von Rücküberweisungen wächst und gesamtwirtschaftlich zum Problem wird, wenn dadurch ökonomische Anpassungen unterbleiben.⁵² Dass dies kein reines Gedankenexperiment ist, zeigen der stark gewachsene Umfang der weltweiten Rücküberweisungen und die Größenordnungen, die diese finanziellen Transfers in einigen Ländern bereits angenommen haben. So weist die Weltbank darauf hin, dass in vielen Herkunftsländern von Migranten die Zuflüsse aus Rücküberweisungen inzwischen größer sind als die Summe öffentlicher Entwicklungshilfe und ausländischer Direktinvestitionen.⁵³

Gesellschaftliche Risiken

Was die gesellschaftlichen Folgen der irregulären Zuwanderung betrifft, ist nach den Konsequenzen für

⁵⁰ Vgl. Agustín Escobar Latapí/Susan Martin, *Mexico–U.S. Migration Management: A Binational Approach. Executive Summary*, Washington, D.C. 2006, S. 14, <www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/lagetionmigrengl.PDF>, und Thomas Straubhaar, *Illegale Migration. Eine ökonomische Perspektive*, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück: Rat für Migration, 2007 (Politische Essays zu Migration und Integration, Nr. 3).

⁵¹ Vgl. Hanson, *Illegal Migration from Mexico to the United States* [wie Fn. 25], S. 5.

⁵² Vgl. Bimal Ghosh, *Migrants' Remittances and Development. Myths, Rhetoric and Realities*, Genf: IOM, 2006, sowie zur Übersicht über den Forschungsstand Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and Development. Trends, Impacts, and Policy Options, A Review of the Literature*, Washington, D.C.: MPI, 2006.

⁵³ World Bank, *Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, D.C.: World Bank, 2006.

die Aufnahmegesellschaft und für die Irregulären selbst zu unterscheiden.

Aus Sicht der Aufnahmegesellschaft hat irreguläre Zuwanderung zunächst ähnliche Effekte wie andere Formen von Zuwanderung: Sie vergrößert den Umfang der Bevölkerung, was zusätzliche Infrastrukturen erfordert, und sie verlangt Anpassungs- und Integrationsleistungen von Immigranten und Aufnahmegesellschaft. Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen regulären und irregulären Zuwanderungen besteht darin, dass die Aufnahmegesellschaft regulären Zuwanderern üblicherweise Integrationskonzepte und Integrationsleistungen anbietet, wie etwa Eingliederungs- und Sprachkurse, und zudem Gegenleistungen der Zuwanderer definiert: Es wird erwartet, dass diese sich aktiv um eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft des aufnehmenden Staates bemühen. Dieses Prinzip der beiderseitigen Verantwortung für Integration liegt allen aktuellen Integrationskonzepten zugrunde.

Für irreguläre Migranten gelten andere Bedingungen: Ihre Anwesenheit ist vom Aufnahmestaat nicht erwünscht, weshalb sie in ihrer Lebensführung weitestgehend auf sich und ihre Netzwerke angewiesen sind. Gleichwohl bieten alle Industriestaaten denjenigen Irregulären, die erkannt werden oder die sich zu erkennen geben, bis zu ihrer Ausreise zumindest eine rudimentäre Versorgung an. In vielen Ländern erhalten irreguläre Zuwanderer zudem eine medizinische Grundversorgung und ihren Kindern wird ein Schulbesuch ermöglicht.

Für die Aufnahmegesellschaft bedeutet die Anwesenheit irregulärer Zuwanderer, dass ein Teil der Wohnbevölkerung zum Teil dauerhaft marginalisiert ist und faktisch rechtlos und im Zustand großer Unsicherheit lebt. Soziale Verfestigung, Integration oder gar sozialer Aufstieg sind nur nach einer Legalisierung möglich. Irreguläre Zuwanderung kann daher zu einer sogenannten Unterschichtung der Aufnahmegesellschaft führen, zu einer Zunahme von Kriminalität und abweichendem Verhalten beitragen, und sie kann gesellschaftliche Spannungen erhöhen, wenn Einheimische den Eindruck gewinnen, dass die Erträge der irregulären Zuwanderung privatisiert, ihre Kosten aber vergemeinschaftet werden. Dementsprechend zeigen Umfragen in allen Industrieländern immer wieder, dass die Bevölkerung von ihrer Regierung erwartet, die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren. Gleichwohl gibt es aber eine beträchtliche Hilfsbereitschaft im Einzelfall. Gerade bei Abschiebungen von Familien zeigt sich häufig eine Solidari-

sierung von Teilen der Aufnahmegesellschaft, die weit über die üblichen Unterstützerverkreise hinausgeht.

Aus Sicht der irregulären Zuwanderer besteht das größte Problem darin, dass sie, um ein Auskommen zu finden, gering qualifizierte und schlecht bezahlte Tätigkeiten ausüben müssen und dabei Ausbeutung und Unterdrückung weitgehend schutzlos ausgeliefert sind. Zum Beispiel ist es für sie außerordentlich schwierig, einen vorenthaltenen Lohn einzuklagen. Hinzu kommt, dass viele von ihnen die Hilfe von Schleusern in Anspruch genommen haben und ihre Schulden abarbeiten müssen oder zu Opfern von Menschenhändlern geworden sind, wodurch sie in kriminelle Netzwerke verwickelt werden.

Falls die irregulären Zuwanderer ihren Rechtsstatus nicht im Rahmen einer Legalisierungsaktion oder Altfallregelung verbessern können, haben sie keine Chance auf eine soziale oder kulturelle Integration in die Aufnahmegesellschaft. Dauerhafte Desintegration kann die Folge sein.

Innere Sicherheit

Die Anschläge auf die USA vom 11. September 2001 haben in Sicherheitskreisen die Frage aufgeworfen, ob die Täter irregulär in die USA gelangt sind und ihnen dies womöglich durch unzureichende Grenzkontrollen erleichtert worden ist. Die offiziellen Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass die Attentäter auf vielfältige Weise mit legalen oder scheinlegalen Dokumenten in die USA eingereist sind und sich dort regulär aufgehalten haben bzw. sogar eingebürgert worden waren. Die Schlussfolgerung der Sicherheitskräfte lautete, dass die Gefahr eher in »Schläfern« bestünde, die legal im Land leben und erst bei Bedarf aktiv werden, sowie in möglichen Strategien terroristischer Organisationen, unter regulären, aber sozial randständigen und enttäuschten Einwanderern der zweiten und dritten Zuwanderergeneration Unterstützer anzuwerben.⁵⁴

In der politischen Diskussion über die Sicherheitsrisiken irregulärer Migration wird neben dem inter-

⁵⁴ Vgl. Steven A. Camarota, *The Open Door. How Militant Islamic Terrorists Entered and Remained in the United States 1993–2001*, Washington, D.C.: Center for Immigration Studies, 2003; The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington, D.C., 2004, und Robert S. Leiken, *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington, D.C.: The Nixon Center, 2004.

nationalen Terrorismus vor allem auf die grenzübergreifende organisierte Kriminalität hingewiesen. Zum Zusammenhang von organisierter Kriminalität und irregulärer Zuwanderung liegen in vielen Staaten Erkenntnisse vor.⁵⁵ Es ist offenkundig, dass, wenn die Migrationsbewegungen nicht gesteuert werden, sich daraus nicht nur ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden ergeben kann, sondern auch mit einer Ausweitung des Drogen-, Waffen- und Menschenhandels, der Wirtschafts-, Fälschungs-, Umwelt- und Schleuserkriminalität, der Geldwäsche und der Korruption zu rechnen ist.

zu einem erheblichen Risiko für die Regierungen machen. Die Vielzahl und Komplexität dieser Risiken übersteigt die nationalen Problemlösungskapazitäten, weshalb die Bedeutung internationaler Lösungsansätze zunimmt. Welche Möglichkeiten bestehen für eine solche Kooperation, und über welche Steuerungsinstrumente verfügen die Staaten?

Internationale Beziehungen

Die Frage, ob irreguläre Wanderungsbewegungen auch Auswirkungen auf zwischenstaatliche und internationale Beziehungen haben, wird bislang kaum diskutiert. Es ist aber offensichtlich, dass umfangreichere irreguläre Zuwanderungen zu zwischenstaatlichen Spannungen führen können, ebenso wie die gewaltsame Rückführung einer größeren Zahl von Irregulären.⁵⁶ Für solche Konflikte gibt es zahlreiche Beispiele, wie etwa die massenhafte Ausweisung irregulärer Migranten aus südostasiatischen Staaten nach der Asiatischen Finanzkrise, als allein aus Malaysia mehrere Hunderttausend irreguläre Migranten abgeschoben wurden, oder die von der Dominikanischen Republik wiederholt vorgenommenen Massenausweisungen unter den auf mehr als eine Million Menschen geschätzten irregulären Einwanderern. Nicht nur protestierten die Herkunftsländer der von diesen Maßnahmen betroffenen Migranten regelmäßig gegen die Verletzung der Menschenrechte ihrer Staatsbürger, es kam auch jeweils zu erheblichen Spannungen mit den Aufnahmeländern.⁵⁷

Für die Aufnahmestaaten wie für die Herkunftstaaten gilt, dass irreguläre Migration mit wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, innen- und außenpolitischen Risiken behaftet ist, die eine Laissez-faire-Politik

⁵⁵ Vgl. zum belgischen Beispiel Julie Kaizen/Walter Nonneman, »Irregular Migration in Belgium and Organized Crime: An Overview«, in: *International Migration*, 45 (2007) 2, S. 121–146.

⁵⁶ Vgl. als Überblick Myron Weiner (Hg.), *International Migration and Security*, Boulder 1993.

⁵⁷ Vgl. zum malaysischen Beispiel unter anderem Amnesty International, *Malaysia. Human Rights at Risk in Mass Deportation of Undocumented Migrants*, London: Amnesty International (AI), 2.12.2004 (AI Index: ASA 28/008/2004).

Internationale Zusammenarbeit und nationale Steuerungsinstrumente

In den vergangenen Jahren haben die Bemühungen um internationale Lösungen bei der Steuerung der irregulären Migration stark zugenommen. An diesen Initiativen sind zahlreiche Akteure beteiligt (Staaten, internationale Organisationen und nichtstaatliche Akteure), deren Interessenunterschiede (Reduzierung der irregulären und Förderung der regulären Migration, Verhinderung von Diskriminierung, Einhaltung der Menschenrechte) allerdings eine Kooperation schwer machen.

Die multilaterale Zusammenarbeit kann in regionale und internationale Formen unterschieden werden. Insgesamt sind die Möglichkeiten auf beiden Ebenen noch nicht ausgeschöpft. Oft beschränkt sich die regionale Kooperation auf einen Informationsaustausch über die spezifischen nationalen Probleme der irregulären Zuwanderung und die beabsichtigten politischen Antworten. Die internationale Zusammenarbeit ist ähnlich schwach entwickelt, wie das zähe Ringen um internationale Arbeitsstandards zeigt, die einen Beitrag zur Reduzierung der irregulären Migration darstellen könnten.

Regionale Zusammenarbeit

Weit fortgeschritten ist die regionale Kooperation in der *Europäischen Union*. Hier musste als Kompensation für die Öffnung der Binnengrenzen durch das Schengen-Abkommen von 1985 die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen ausgebaut werden.⁵⁸ Der Amsterdamer Vertrag von 1997 überführte zudem wichtige Bereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik in die gemeinschaftliche Kompetenz.⁵⁹ Die Vorgaben des Vertrages wurden bislang unterschiedlich intensiv umgesetzt, deutlich zu erkennen ist aber, dass die

Mitgliedstaaten ein besonderes Interesse an Maßnahmen zur Reduzierung der irregulären Migration haben. Dementsprechend zielstrebig wird über die Verbesserung der Außengrenzkontrolle, die gemeinsame Visumerteilung und die Rückführung irregulärer Zuwanderer verhandelt.

Mit den *Maghreb-Staaten* haben die europäischen Staaten seit den 1960er Jahren mehrere Abkommen zur Steuerung von Wanderungsbewegungen geschlossen. Unter anderem wurden Maßnahmen vereinbart, die verhindern sollen, dass nordafrikanische Arbeitskräfte in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Löhne und soziale Absicherung diskriminiert werden.

Auch im Rahmen ihrer im Juli 2000 beschlossenen »Gemeinsamen Strategie für den Mittelmeerraum« hat die EU ihre interne migrations- und asylpolitische Zusammenarbeit intensiviert, insbesondere im Hinblick auf die Vereinfachung und Beschleunigung der Visumerteilung. Außerdem sollen Rückübernahmevereinbarungen geschlossen, wirksamere Grenzkontrollsysteme aufgebaut und die gesellschaftliche Integration der rechtmäßig in der EU lebenden Migranten verbessert werden. Schließlich hat die Union der asyl- und migrationspolitischen Zusammenarbeit im Dezember 2005 mit dem »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« einen konzeptionellen Rahmen gegeben. Auch in diesem Strategiepapier kommt der Reduzierung der irregulären Migration ein hoher Stellenwert zu.⁶⁰

Irreguläre Zuwanderungen aus *Osteuropa* waren bereits Anfang der 1990er Jahre auf die politische Agenda der EU-Staaten gerückt. Angesichts der starken Zunahme dieser Wanderungen bemühten sich die Mitgliedstaaten schon damals um eine engere migrationspolitische Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Nachbarstaaten. Hierzu wurden unter anderem regionale Konsultativprozesse initiiert, 1993 zum Beispiel der »Budapest-Prozess«, an dem seither regelmäßig hochrangige Verwaltungsbeamte aus vierzig Staaten teilnehmen.

⁵⁸ Zur EU-Politik vgl. Steffen Angenendt, »Steuern, schützen, integrieren. Die schwierige Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik«, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*, 4. Aufl., Bonn 2008 (in Vorbereitung).

⁵⁹ Zur Bekämpfung des Schlepperwesens in der EU vgl. John Morrison/Beth Crosland, *The Trafficking and Smuggling of Refugees: The End Game of European Asylum Policy?*, Genf 2001 (New Issues in Refugee Research; UNHCR Working Paper Nr. 39), S. 11–13.

⁶⁰ Europäischer Rat, *Gesamtansatz zur Migrationsfrage, Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum*. Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 15.–16.12.2005 (15914/1/05 REV 1).

Doch auch in anderen Weltgebieten haben sich in den vergangenen Jahren regionale Integrationsverbände um eine Zusammenarbeit zur Reduzierung irregulärer Migration bemüht.

So gibt es in *Nordamerika* innerhalb der dortigen Freihandelszone (NAFTA) inzwischen Freizügigkeit für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Derzeit wird auch über eine Erleichterung der Zuwanderung geringer qualifizierter Arbeiter verhandelt, mit dem Ziel, auf diese Weise die irreguläre Einwanderung aus Mexiko eindämmen zu können.⁶¹ Bislang haben diese Beratungen allerdings noch nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt. Seit 1996 stehen die Staaten Nord- und Zentralamerikas zudem in einem von der mexikanischen Regierung angeregten regelmäßigen Dialog über Migrationsfragen. 1997 verabschiedeten die beteiligten Staaten in Panama einen Aktionsplan, der Gespräche über irreguläre Wanderungen, den Flüchtlingsschutz und die Rückkehr von Migranten und Flüchtlingen vorsah, außerdem eine gemeinsame Ausbildung von Beamten von Migrations- und Grenzbehörden und eine gegenseitige Unterstützung beim Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen.⁶²

Auch unter dem Dach der südamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur wird seit längerem über Freizügigkeit und irreguläre Migration verhandelt, wenn auch bislang ohne greifbare Ergebnisse. Ein weiteres Forum für die intergouvernementale Abstimmung in dieser Region ist die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Auch hier ist eine Kooperation zu zahlreichen migrationsbezogenen Fragen vorgesehen, die Zusammenarbeit konzentriert sich aber bislang auf die Bekämpfung des Menschenhandels.

In den *afrikanischen* Integrationsverbänden, der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), dem Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) und der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), gibt es bislang nur rudimentäre Bemühungen, irreguläre Wanderungen zu reduzieren. Größere Chancen für Fortschritte in dieser Frage bieten sich auf der Ebene der Afrikani-

schen Union (AU), denn diese verfügt inzwischen, anders als die Vorgängerorganisation OAU, über ein Mandat für Migrationsfragen. Die bisherigen Resultate beschränken sich allerdings auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs.

In *Asien* haben die Mitglieder der Organisation für Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Apec) vor einigen Jahren Verhandlungen über eine Vereinheitlichung ihrer Visumpolitik und über gemeinsame Standards für Grenzkontrollen begonnen. Auf Initiative des UNHCR und der IOM wurden die Asia-Pacific Consultations (APC) ins Leben gerufen, die dem Austausch der Regierungen in Südostasien über migrationspolitische Fragen dienen sollen. Ferner gibt es seit 1996 den von der IOM geförderten »Manila-Prozess«, in dessen Rahmen sich die Regierungen gegenseitig über irreguläre Wanderungsbewegungen, Menschen-smuggel und Menschenhandel informieren. Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Asean) hat im Oktober 2000 einen Aktionsplan verabschiedet, in dem sich die Mitglieder verpflichten, Freizügigkeit für qualifizierte Arbeitskräfte herzustellen, die Verkehrsinfrastrukturen auszubauen, um die Mobilität zu fördern, und sich bei der Bekämpfung irregulärer Migration abzustimmen.⁶³ Und auch die Südasiatische Wirtschaftsgemeinschaft (SAARC) befasst sich seit einiger Zeit mit dem Menschenhandel in der Region, ohne dass dies bisher allerdings zu konkreten Maßnahmen geführt hätte.

Neben diesen offiziellen Verhandlungsformaten haben in den vergangenen Jahren in allen Weltregionen informelle Kommunikations- und Beratungsverfahren zugenommen.⁶⁴ Solche regionalen Konsultativprozesse bieten Ländern mit ähnlichen Problemlagen die Gelegenheit zu einem informellen Austausch, haben aber den Nachteil, dass auf dieser Ebene keine bindenden Entscheidungen getroffen werden können. Unmittelbare Wirkungen auf die Migrationspolitik der beteiligten Staaten sind in der Regel nicht zu erkennen, aber die Beteiligung vieler Regierungen

⁶¹ Zur Debatte um das im Juni 2007 im Senat vorläufig gescheiterte neue US-amerikanische Einwanderungsgesetz (Comprehensive Immigration Reform Act, CIRA), bei dem es primär um eine Reduzierung der Zahl der irregulären (mexikanischen) Einwanderer geht, vgl. »Senate: Immigration Reform Stalls«, in: *Migration News*, 14 (Juli 2007) 3.

⁶² Vgl. Jorge Gurrieri, *El Proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Mexico City: UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, 30.11.2005.

⁶³ *Asean Plan of Action for Cooperation on Immigration Matters*, <www.aseansec.org/16572.htm>; zur Bekämpfung von Menschenhandel wurde 2004 die *Asean Declaration Against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children* verabschiedet, <www.aseansec.org/16793.htm>, jeweils eingesehen am 7.7.2007.

⁶⁴ Vgl. Robert G. Paiva, »Regional Consultative Processes«, Vortrag gehalten beim UNITAR/UNFPA/IOM-Workshop »Regional Consultative Processes«, New York, 20.6.2006.

an diesen Konsultationen zeigt, dass dafür ein anhaltend großer politischer Bedarf besteht.⁶⁵

Internationale Zusammenarbeit

Eine weitere Ebene, auf der Instrumente zur Reduzierung irregulärer Wanderungen gesucht werden, ist die internationale Zusammenarbeit. Verschiedene UN-Organe wie die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat sowie eine Reihe von UN-Organisationen haben Resolutionen gegen irreguläre Migration und damit verbundene Menschenrechtsverletzungen verabschiedet. Die Internationale Arbeitskonferenz hat mit der ILO-Konvention Nr. 143 jeden der (bislang nur 23) Unterzeichnerstaaten zu Maßnahmen gegen die irreguläre Zuwanderung verpflichtet.⁶⁶

Das Wanderarbeiterabkommen der Vereinten Nationen vom Dezember 1990⁶⁷ bezieht sich ausdrücklich auch auf irreguläre Migranten und verlangt von den Vertragsstaaten, die Menschenrechte allen Migranten diskriminierungsfrei zu gewährleisten. Die Unterzeichnerstaaten sind aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um irreguläre Wanderungsbewegungen und Schwarzarbeit zu verhindern, und Legalisierungsentscheidungen unter Berücksichtigung der Einwanderungsumstände, der Dauer des Aufenthalts und der Erwerbstätigkeit sowie der Familiensituation zu treffen. Die Staaten sollen zudem sicherstellen, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen irregulärer Migranten nicht schlechter sind als die von regulären.⁶⁸

Insgesamt sind irreguläre Migranten völkerrechtlich bislang nur schwach geschützt. Vor allem die Industriestaaten haben Sorge, dass sich ihr Handlungsspielraum gegenüber irregulären Migranten sehr verengen könnte, wenn deren Rechtsstatus gestärkt wird. Zum Teil befürchten sie auch negative Wirkun-

⁶⁵ Vgl. Colleen Thouez/Frédérique Channac, »Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes«, in: *West European Politics*, 29 (2006) 2, S. 370–387.

⁶⁶ Artikel 1–5 des Übereinkommens über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer vom 9.12.1978.

⁶⁷ Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18.12.1990.

⁶⁸ Ebd., Artikel 68–70. Das Abkommen ist zwar seit Juli 2003 in Kraft, aber bislang ähnlich wie die ILO-Konvention 143 erst von einer kleinen Zahl von Staaten (37, Stand: 18.7.2007) ratifiziert worden, darunter von keinem westlichen Industriestaat.

gen auf ihre Arbeitsmärkte und die Auferlegung höherer arbeitsrechtlicher Standards.⁶⁹

Nichtstaatliche und zivilgesellschaftliche Akteure

Die Zahl nichtstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich mit regulären Migranten befassen, ist groß und lässt sich schon allein in den europäischen Staaten kaum annähernd beziffern. Generalisierend kann aber festgestellt werden,⁷⁰ dass sich nur ein kleiner Teil dieser Akteure spezifisch für irreguläre Migranten engagiert und der Einsatz für diese Menschen meist in eine umfassendere migrations- und flüchtlingsbezogene Arbeit eingebettet ist. Einige Organisationen beschäftigen sich ausschließlich mit Teilfragen der irregulären Zuwanderung, etwa mit der Versorgung von Opfern des Menschenhandels. Die meisten Nichtregierungsorganisationen setzen sich zudem weniger mit dem Problem der Steuerung irregulärer Migration auseinander als mit dem Schutz der Rechte der Irregulären.⁷¹ Sie sehen ihre Hauptaufgabe darin, Migranten bei der Bewältigung ihres Aufenthalts im Aufnahmeland zu helfen.⁷²

Die Arbeit dieser Organisationen ist nicht nur für die irregulären Migranten wichtig. In einigen Ländern und internationalen Gesprächsforen werden Nichtregierungsorganisationen inzwischen regelmäßig in die Konsultationen einbezogen, beispielsweise beim

⁶⁹ Gleichwohl gelten die allgemeinen menschenrechtlichen Normen auch für Irreguläre, insbesondere die Menschenrechtserklärung von 1948, der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte vom 16.12.1966, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7.3.1966, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, die UN-Kinderrechtskonvention von 1989, der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte von 1966, die UN-Anti-Folter-Konvention von 1984. Zudem gelten spezifische migrationsbezogene Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und die Protokolle über Menschenhandel und Menschen-smuggel (2000).

⁷⁰ Koser, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 20f.

⁷¹ So auf europäischer Ebene die 1998 gegründete Plattform für International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), <www.picum.org>.

⁷² Beispielsweise die 1997 von den europäischen Rotkreuzorganisationen gebildete Initiative »Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants« (PERCO), <www.ifrc.org/docs/pubs/perco/perco-tor-en.pdf>, eingesehen am 9.7.2007.

»Global Forum on Migration and Development« im Juli 2007 in Brüssel.⁷³

Insgesamt fällt die Bewertung der regionalen und internationalen Kooperation ambivalent aus. Die regionale Zusammenarbeit wurde bisher nur in der EU so vertieft, dass von Ansätzen einer gemeinsamen Steuerung gesprochen werden kann. In allen anderen Weltregionen – in denen allerdings auch der Handlungsdruck eines grenzfreien Binnenraums fehlt – sind die Bemühungen um eine Koordination trotz der offensichtlich vorhandenen Probleme nicht weit gediehen. Die Kooperation in der EU wird zwar in der Regel als Vorbild gesehen, aber die Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind beträchtlich und der politische Wille zur Entwicklung gemeinschaftlicher Ansätze fehlt. Ähnliches gilt auch für die internationale Zusammenarbeit, die ebenfalls schnell an Grenzen gerät, wenn die Staaten Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit befürchten.

Allerorts lässt sich aber ein zunehmendes Interesse an regionalen und globalen Konsultativprozessen beobachten, in denen sich die Staaten über die Probleme und nationalen Strategien im Hinblick auf irreguläre Migration austauschen. Sie können – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – dazu beitragen, dass die Akteure ihre unterschiedlichen Interessen erkennen und eine gemeinsame Problemwahrnehmung entwickeln. Diese Prozesse haben den Vorteil, dass die Teilnehmer nicht unter unmittelbarem Handlungsdruck stehen. Außerdem können Nichtregierungsorganisationen leichter in solche Diskussionen eingebunden werden. Gleichwohl handelt es sich um Foren, in denen oft jahrelang beraten wird, bis greifbare Ergebnisse vorliegen. Schnelle Lösungen sind hier nicht zu erwarten.

Nationale Steuerungsinstrumente

Welche Möglichkeiten haben nun die Regierungen, mit irregulärer Migration umzugehen? Welche Instrumente stehen ihnen angesichts ihrer beschränkten Handlungsoptionen und der bislang oftmals nur rudimentär entwickelten Kooperationsstrukturen zur Verfügung? Welche Vor- und Nachteile haben diese Instrumente jeweils, und welche Maßnahmen eignen sich für welche Zielsetzungen?

⁷³ Vgl. <www.gfmd-fmmd.org>, eingesehen am 21.11.2007.

Grenzkontrollen und Visumpolitik

Für die Mehrzahl der Staaten stellt eine intensivere Kontrolle ihrer Außengrenzen die erste Option zur Reduzierung irregulärer Migration dar. Seit Anfang der 1990er Jahre ist, wie oben bereits erwähnt, in dieses Mittel am meisten investiert worden, und zwar sowohl in den technischen Ausbau der Grenzen als auch in die personelle Ausstattung und die Zusammenarbeit der Grenzbehörden.⁷⁴ Außerdem bemühen sich viele Staaten, die Grenzkontrollen so weit wie möglich in die Herkunfts- und Transitländer zu verlagern, indem sie Beförderungsunternehmen in die Personenkontrolle einbeziehen oder entsprechende Abkommen mit den Transitstaaten schließen.

Eine wichtige Rolle spielt die Kooperation der Grenzbehörden untereinander. Regelmäßige und intensive Kontakte sind eine Voraussetzung für eine Reduzierung der irregulären Migration. Hieran mangelt es häufig, wie die internationalen Migrationsorganisationen und die OSZE feststellen.⁷⁵

Das migrationspolitische Äquivalent zu den Grenzkontrollen ist die Visumerteilung. Da die reguläre Einreise mit einem gültigen Visum und die anschließende Überschreitung der Aufenthaltsdauer weltweit das wichtigste Entstehungsmuster irregulärer Migration ist, kommt der Visumpolitik nicht nur im Hinblick auf die migrationspolitische Steuerung insgesamt, sondern auch in Bezug auf die Begrenzung der irregulären Migration im Besonderen eine entscheidende Rolle zu. Von der Klarheit der politischen Vorgaben, der Präzision der Bedingungen für die Visumerteilung, der Sorgfalt der Prüfung in den Konsulaten und den Informationsmöglichkeiten, die den Mitarbeitern dort zur Erkennung falscher Angaben zu Verfügung stehen, hängt letztlich ab, ob Visa ungerechtfertigt erteilt werden oder nicht. Die Qualität der Visumentscheidungen kann durch eine moderne technische, insbesondere informations-technische Ausstattung und durch eine enge und effektive Kooperation mit den Behörden des Herkunftslands sehr verbessert werden.

Letztlich ist die Kooperation der Konsularbehörden die operative Basis für die Reduzierung der irregulären

⁷⁴ Für die EU vgl. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), *Frontex Annual Report 2006*, Warschau 2007.

⁷⁵ Vgl. OSZE/IOM/ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, Wien 2006, S. 166.

ren Migration. In der EU mit ihren offenen Binnen-
grenzen müssen sich die Staaten nicht nur über die
visumpflichtigen Staaten einigen, sondern auch auf
eine gemeinsame Visumpraxis. Dementsprechend
verabschiedete der Europäische Rat 1996 eine Empfeh-
lung, nach der die konsularischen Vertretungen der
Mitgliedstaaten bei der Visumerteilung zusammen-
arbeiten sollen. Zwischen den Schengen-Mitglied-
staaten, die sich auf ein gemeinsames Visum verständigt
haben, geht die Verwaltungszusammenarbeit
noch weiter: Die beteiligten Staaten haben Gemein-
same Konsularische Instruktionen (GKI) erlassen, die
das Verwaltungsverfahren von der Visumantragstel-
lung über die Prüfung und Entscheidung bis zur Aus-
stellung normieren.⁷⁶

Visumerteilung und Grenzkontrollen können – je
nach dem, wie sie ausgeführt werden – zur Förderung
oder Begrenzung der irregulären Migration beitragen.
Sie sind eine notwendige Bedingung, um irreguläre
Wanderungen zu reduzieren, aber allein nicht hin-
reichend, wie die anhaltend hohe irreguläre Zuwan-
derung auch in jene Staaten zeigt, die über ausgebaut-
e Grenzkontrollen und gut funktionierende konsula-
rische Systeme verfügen.

Beschleunigung der Asylverfahren

Wie bereits angesprochen, ist es für die Anerkennung
von Asylbewerbern unerheblich, ob sie legal oder
illegal ins Land gekommen sind. Gleichwohl können
Asylbewerber zu irregulären Einwanderern werden,
wenn ihr Asylantrag abgelehnt wurde und sie einer
Ausweisung nicht Folge leisten. Entsprechend der
üblicherweise sehr geringen Anerkennungsquoten
gibt es in den meisten Aufnahmeländern eine erheb-
liche Zahl abgelehnter Asylbewerber, die entweder in
einem unbestimmten rechtlichen Zustand zwischen
Legalität und Illegalität leben, beispielsweise mit einer
Duldung, oder sich irregulär aufhalten. Je länger die
Asylverfahren dauern, umso größer sind die Anreize,
eine eventuelle Ausweisung zu ignorieren und irregu-
lär im Land zu bleiben.

Viele Staaten haben aus diesem Grund in den ver-
gangenen Jahren die Asylverfahren verkürzt. Dennoch
dauern die Verfahren aus organisatorischen und

⁷⁶ »Gemeinsame Konsularische Instruktionen an die diplo-
matischen Missionen und die konsularischen Vertretungen
der Vertragsparteien des Schengener Durchführungsüberein-
kommens, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden«,
in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 326/5, 22.12.2005.

informationstechnischen Gründen oft immer noch
jahrelang. Einige Staaten bemühen sich um eine
engere Abstimmung mit anderen, um die Informa-
tionsgrundlagen für die Entscheider zu verbessern
und die Verfahren zu beschleunigen. Dabei soll der
Anteil an offensichtlich ungerechtfertigten Asyl-
anträgen weitestgehend reduziert werden, indem
möglichen Asylbewerbern signalisiert wird, dass sie
mit kurzen Verfahren zu rechnen haben.

Dahinter steht die Annahme, dass irreguläre Zu-
wanderer bei ihrer Wanderungsentscheidung die Asyl-
und Migrationspolitik des möglichen Zielstaats in
Betracht ziehen und von dessen Aufnahmepraxis
abhängig machen. Die Richtigkeit dieser Annahme
muss allerdings bezweifelt werden. Angesichts der
Schwierigkeiten, überhaupt in ein Land zu gelangen,
in dem ein Asylantrag gestellt werden kann, müssen
auch politisch Verfolgte immer häufiger die Hilfe von
Menschenschmugglern in Anspruch nehmen, mit der
Folge, dass Entscheidungen über Wanderungsrouten
und Zielländer zunehmend von den Schleusern ge-
troffen werden. Die Entscheidung, in welches Land
gewandert und ob dort überhaupt ein Asylbegehren
gestellt wird, richtet sich damit eher nach den Netz-
werken und Auffangstrukturen in dem betreffenden
Staat als nach der Praxis der Asylgewährung.

Rückkehrförderung

Eine wichtige Rolle bei den Steuerungsinstrumenten
spielen Maßnahmen, die die irregulären Migranten
zur freiwilligen Rückkehr bewegen. Alle Staaten mit
umfangreicher irregulärer Zuwanderung betonen
immer wieder, dass die Förderung der Rückkehr zu
ihren politischen Prioritäten gehöre. Hier gibt es
häufig eine deutliche Kluft zwischen angekündigter
und vollzogener Politik, was wohl daran liegt, dass
beide Elemente dieser Option – die Förderung der
freiwilligen Rückkehr und die zwangsweise Rück-
führung (Abschiebung) – in der Praxis schwierig
umzusetzen sind.

So ist die freiwillige Rückkehr (die aus Sicht des
betreffenden Staates auch in der Ausreise in einen
Drittstaat bestehen kann) zweifellos eine weitaus
bessere Lösung für irreguläre Migranten als die
Abschiebung, und dementsprechend beteiligen sich
Organisationen wie die IOM und (unter besonderen
Bedingungen und bezogen auf Flüchtlinge) der UNHCR
an der Entwicklung entsprechender Programme. Aus
Sicht von Menschenrechtsorganisationen ist eine

solche Politik nicht unproblematisch, denn ihrer Ansicht nach verschwimmt in der Praxis die Trennlinie zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Rückkehr. Sie beklagen, dass oft auch hinter einer freiwilligen Ausreise erheblicher Druck staatlicher Stellen stehe und angesichts einer drohenden Abschiebehaft kaum von einer Wahlmöglichkeit der Migrantinnen gesprochen werden könne.

Obwohl viele Industriestaaten in den vergangenen Jahrzehnten Erfahrungen mit Rückkehrförderungsprogrammen gesammelt haben, gibt es nach wie vor kein ausgereiftes und verallgemeinerbares Konzept. Die meisten Staaten haben Programme angeboten, die nicht die erhoffte Resonanz fanden und – wenn sie mit finanziellen Anreizen verknüpft waren – häufig nur zu Mitnahmeeffekten bei ohnehin Ausreisewilligen führten.

Prinzipiell ist die Bandbreite der Rückkehrförderungs politik groß. Sie reicht von der Beratung von Ausreisewilligen, der Unterstützung bei der Besorgung von Dokumenten über die Organisation der Ausreise und des Empfangs im Herkunftsland bis zu Hilfen zur lokalen Integration. Solche integrierten Programme werden von den internationalen Organisationen favorisiert, weil sie dauerhafte Wirkungen haben.

In der Praxis der Staaten werden in der Regel einzelne Instrumente herausgegriffen und selektiv eingesetzt. Integrierte Programme, die auf Nachhaltigkeit zielen, sind konzeptionell und finanziell aufwendig und setzen neben dem Willen, dauerhafte Lösungen erzielen zu wollen, eine intensive Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten voraus. Rückkehrprogramme unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von Entwicklungsprojekten und müssen mit ähnlicher Umsicht geplant, durchgeführt und evaluiert werden.

Rückführung

Die andere Seite der Rückkehrpolitik, die erzwungene Rückkehr, ist noch schwieriger umzusetzen als die Förderung der freiwilligen Heimreise. Menschenrechtsorganisationen stellen das Recht von Staaten, irreguläre Zuwanderer von ihrem Staatsgebiet zu entfernen, in der Regel nicht in Frage. Kritisiert werden aber die Bedingungen, unter denen solche Abschiebungen erfolgen. So kommt es in bestimmten Abschiebe- und Ausweisungsfällen – vor allem wenn es um die Abschiebung von schon länger im Aufnahmeland lebenden Familien mit dort geborenen Kindern geht – in der Öffentlichkeit immer wieder zu Protesten und zu

Diskussionen über das Verhältnis von ausländer- und staatsrechtlichen Prinzipien einerseits und humanitären Grundsätzen andererseits.

Die Ablehnung richtet sich insbesondere gegen die Begleitumstände, unter denen die Abschiebungen vollzogen werden, vor allem gegen die in einigen Staaten regelmäßig praktizierte Abschiebehaft, bei der die Migrantinnen zuvor in Haftanstalten oder in speziellen »Ausreisezentren« untergebracht werden. Die Beschwerden von Menschenrechtsorganisationen über diese Unterbringung und über die Umstände der Abschiebung – etwa wenn gefesselte und geknebelte Menschen mit regulären Flügen aus dem Land gebracht werden – sind zahlreich, und gelegentlich weigert sich das Flugpersonal sogar, solche Abschiebungen durchzuführen.

Rückübernahmeübereinkommen

In praktischer Hinsicht sind zwangsweise Rückführungen auch deshalb problematisch, weil sie eine – nicht immer gegebene – Bereitschaft des Herkunftslands (oder eines Drittstaats) voraussetzen, den betreffenden Migrantinnen aufzunehmen. Um den daraus resultierenden Spannungen aus dem Weg zu gehen, haben sich die Aufnahmestaaten in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit Nachdruck um den Abschluss bilateraler Rückübernahmeabkommen bemüht. Solche Vereinbarungen sind oft schwierig zu verhandeln, weil die Herkunftsländer für ihr Einlenken weitreichende Kompensationen in anderen Politikbereichen erwarten. Zudem reagieren vor allem Transitstaaten auf solche Verträge mit dem Bestreben, sich ihrerseits mit entsprechenden Abkommen gegenüber den ursprünglichen Heimatländern der irregulären Migrantinnen abzusichern. Am Beispiel der EU ist deutlich zu erkennen, zu welchem unüberschaubaren Geflecht von bilateralen Rückübernahmeregelungen dies führen kann und wie sich daraus Bemühungen um die Entwicklung von multilateralen Rückübernahmeübereinkommen ergeben.⁷⁷

Eine grundsätzliche Frage ist zudem, ob eine Rückführung in das betreffende Land überhaupt zumutbar ist oder nicht. Vor diesem Dilemma stehen die Staaten regelmäßig bei der Abschiebung abgelehnter Asylbewerber, wenn das Herkunftsland ein Krisen- oder Kriegsgebiet ist und die Konflikte dort noch nicht

⁷⁷ Vgl. Imke Kruse, *EU Readmission Policy and its Implications for Non-member States*, Freie Universität Berlin (Dissertation), 2005.

beendet sind. Die meisten Aufnahmeländer setzen Abschiebungen in solche Gebiete aus, wenn Zweifel an der Befriedung des Terrains bestehen, es gibt aber auch zahlreiche Fälle, in denen Staaten auch dann völkerrechtswidrig abgeschoben haben, wenn den Migranten erhebliche Gefahren drohten.⁷⁸

Generell gehen die Regierungen der Aufnahmestaaten davon aus, dass beide Formen der Rückkehr, die freiwillige wie die erzwungene, Abschreckungseffekte haben. Die Gültigkeit dieser Prämisse muss aber bezweifelt werden, denn die Rückkehr bringt die (meist bei Verwandten und Schmugglern verschuldeten) Migranten oft in eine wirtschaftlich und politisch prekäre Situation, aus der sie möglicherweise nur durch weitere Wanderungsversuche glauben entkommen zu können.⁷⁹ Außerdem wird die Macht der Triebkräfte unterschätzt, die Menschen zum Verlassen ihrer Heimat bewegen: Viele irreguläre Migranten sind bereit, erhebliche Risiken in Kauf zu nehmen und ihr Leben einzusetzen, um Aufnahme im Zielland zu finden.

Legalisierungsaktionen

Eine ebenfalls ambivalente Option sind Legalisierungsaktionen oder Altfallregelungen. Sie sind ein äußerst wirkungsvolles Instrument, um eine große Zahl irregulärer Migranten schnell zu reduzieren. Mehrere Regierungen in Europa und in anderen Weltregionen haben in der Vergangenheit wiederholt solche Aktionen durchgeführt und dabei oft mehreren Hunderttausend irregulären Zuwanderern einen legalen Aufenthaltsstatus verliehen.⁸⁰ Legalisierungsaktionen können vor allem dann sinnvoll sein, wenn irreguläre Migranten schon länger im Aufnahmeland leben und sie aus faktischen (fehlende Flugverbindungen, unzureichende Dokumente, keine Rücknahmebereitschaft des Herkunftslands) oder aus rechtlichen Gründen (drohende Verfolgung) dauerhaft nicht abgeschoben werden können. Legalisierungen können dazu beitragen, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, soziale Randständigkeit und gesellschaftliche Desintegration

zu verringern und die oft jahrelange Rechtsunsicherheit, in der sich die Betroffenen befinden, mit ihren zum Teil gravierenden psychischen Folgen zu beenden; sie vergrößern außerdem die Steuereinnahmen des Staates und die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme.

Gegner dieser Praxis wenden ein, Legalisierungsaktionen könnten die Migrationspolitik eines Landes unterlaufen und potentiellen Migranten signalisieren, dass sich die Mühe einer irregulären Einreise lohne, weil nach einer gewissen Zeit eine Legalisierung zu erwarten sei. Hierfür gibt es zwar keine empirischen Belege,⁸¹ die Kritik ist aber gleichwohl nicht von der Hand zu weisen, vor allem dann nicht, wenn die Aufnahmeländer solche Aktionen mit einer gewissen Regelmäßigkeit durchführen und die zeitlichen Abstände zwischen den Legalisierungen nicht zu groß sind. So haben zum Beispiel seit den 1980er Jahren Italien in etwa vierjährigem und Spanien in etwa fünfjährigem Abstand Legalisierungsaktionen durchgeführt, von denen insgesamt mehr als 1,4 bzw. 1,2 Millionen Irreguläre profitierten.⁸² Andere EU-Staaten kritisierten diese Maßnahmen eben mit dem Argument, dass davon eine Sogwirkung ausgehe und die ohnehin schon starke irreguläre Zuwanderung in die betreffenden Staaten und damit auch in die EU insgesamt dadurch nur verstärkt werde.

Möglicherweise können die unerwünschten Wirkungen von Legalisierungsmaßnahmen reduziert werden, wenn sie als Teil eines kohärenten Migrationskonzepts und nicht lediglich zur akuten Schadensbegrenzung und im Sinne einer Laissez-faire-Politik zur »nachträglichen« Steuerung der Zuwanderung und der Arbeitsmigration eingesetzt werden. Voraussetzung dafür wäre die Präzisierung der Legalisierungsbedingungen (Festlegung des Stichtags, Bestimmung der notwendigen Mindestaufenthaltsdauer, Nachweise von Beschäftigung und Sprachkenntnissen, Wohnraum und ausreichendem Lebensunterhalt für den Migranten und seine Familie, Vorstrafenfreiheit), außerdem die Einbeziehung von Arbeitgebern und Gewerkschaften, wobei die Arbeitgeber möglicherweise dazu verpflichtet werden könnten, die Legalisierung ihrer Arbeitskräfte zu beantragen, sowie die Entwicklung eines Programms zur regulären Migration.

⁷⁸ Vgl. dazu unter anderem die jährlichen Berichte des European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Zuletzt erschienen ist der *Country Report 2005* (Brüssel: ECRE, 2006).

⁷⁹ Vgl. Koser, *Irregular Migration* [wie Fn. 19], S. 22.

⁸⁰ Vgl. hierzu die regelmäßige Berichterstattung in den OECD-Berichten über internationale Migration, OECD, *International Migration Outlook 2007* [wie Fn. 11], sowie vormals OECD, *SOPEMI*.

⁸¹ OSZE/IOM/ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies* [wie Fn. 75], S. 170.

⁸² Vgl. IOM, *World Migration 2005* [wie Fn. 2], S. 448.

Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten

Irreguläre Migranten werden vornehmlich von der Hoffnung und Aussicht auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen angetrieben. Dabei ist es unerheblich, ob die Arbeitsmöglichkeiten tatsächlich vorhanden sind oder nur subjektiv wahrgenommen werden. Viele Industrie- und Schwellenländer haben in bestimmten Bereichen ihrer Arbeitsmärkte einen strukturellen Arbeitskräftebedarf, den sie aus eigener Kraft nicht decken können, weil sie es versäumt haben, ihre einheimischen Arbeitskräfte auszubilden oder zu qualifizieren, oder weil aus demographischen Gründen die in Frage kommenden Alterskohorten zu schwach besetzt sind. Einige Staaten haben daher bereits mit der Entwicklung neuer Programme für temporäre Arbeitsmigration begonnen.

Ausgangspunkt solcher Überlegungen in den Industriestaaten ist, dass es auf ihren Arbeitsmärkten »mismatches« gibt, also eine Diskrepanz zwischen offenen Stellen und der Zahl einheimischer Arbeitsloser, die dafür nicht in Frage kommen, weil sie nicht qualifiziert sind oder weil sie die Entlohnung, die Arbeitsbedingungen oder den Arbeitsort als nicht zumutbar ansehen. Trotzdem können die Regierungen nicht ohne weiteres neue Anwerbeprogramme entwickeln und umsetzen, denn durch die hohe einheimische Arbeitslosigkeit werden sie zwangsläufig mit dem Argument konfrontiert, sie müssten sich zuerst um die Integration der arbeitslosen Staatsbürger in den Arbeitsmarkt kümmern. Die migrationspolitischen Debatten der vergangenen Jahre in der EU haben gezeigt, dass die Regierungen darauf meist mit Vorrangsregelungen reagieren, wonach ein Ausländer nur dann eine Arbeitsgenehmigung erhält, wenn für den Arbeitsplatz kein Einheimischer oder sonstiger bevorzogter Ausländer (wie auf dem EU-Arbeitsmarkt beispielsweise Türken) zur Verfügung steht.

In jüngerer Zeit aber haben die Bemühungen um neue Programme der Arbeitsmigration durch die Debatte über irreguläre Migration wieder Auftrieb erhalten. In der EU wird derzeit intensiv über das Konzept der »zirkulären Migration«, einer wiederholten befristeten Arbeitsmigration zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten, nachgedacht. Dabei soll Ländern in der EU-Nachbarschaft, aus denen es in größerem Umfang irreguläre Zuwanderungen gibt, in Form von Aufnahmequoten eine begrenzte Zahl von befristeten Visa in Aussicht gestellt werden können, wofür diese Staaten sich im Gegenzug verpflichten müssten, ihre irregulären Migranten zurückzuneh-

men und weitere irreguläre Wanderungen zu verhindern.⁸³ Die Aufnahmestaaten würden von einer Erhöhung der grenzüberschreitenden Arbeitskräfte-mobilität profitieren und behielten gleichzeitig über sogenannte Mobilitätspartnerschaften mit den Herkunftsländern die Kontrolle über deren Umfang. Die Hoffnung ist, durch die Öffnung solcher legaler Zuwanderungsmöglichkeiten die Anreize für irreguläre Migration reduzieren zu können.

In der Debatte über »zirkuläre Migration« sind noch zahlreiche konzeptionelle, praktische und politische Fragen offen, und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sich für die Einführung eines solchen Instruments einzusetzen, ist je nach Grad der Betroffenheit durch irreguläre Wanderungen und den jeweiligen Arbeitsmarktbedürfnissen unterschiedlich ausgeprägt. Ob solche Programme tatsächlich zur Reduzierung irregulärer Zuwanderung beitragen können, wird nicht nur von ihrer konkreten Gestaltung abhängen – etwa davon, ob wirklich eine ausreichende Zahl an Arbeitsgenehmigungen zur Verfügung steht, wie die Möglichkeiten der Wiedereinreise aussehen, welche Reintegrationshilfen und Starthilfeprogramme man anbietet –, sondern auch von der Gestaltung der Rahmenbedingungen und von den Erfolgen des jeweiligen Landes bei der Reduzierung der Schwarzarbeit und irregulären Beschäftigung.

Der in diesem Kapitel gelieferte Überblick über die nationalen Instrumente zur Steuerung der irregulären Migration zeigt, dass die Staaten diesem Phänomen gegenüber keinesfalls ohnmächtig sind. Es bestehen durchaus zahlreiche Handlungsmöglichkeiten, auch wenn diese häufig durch rechtliche oder faktische Gegebenheiten eingeschränkt sind. Welche Instrumente letztlich eingesetzt werden können, hängt von den Zielsetzungen ab. Grundsätzlich lassen sich für die Aufnahmestaaten drei Ziele formulieren, die ihre Politik gegenüber der irregulären Migration leiten: die Verhinderung der illegalen Zuwanderung, die Reduzierung des illegalen Aufenthalts und die Bekämpfung illegaler Beschäftigung.

Soll die illegale Zuwanderung verringert werden, steht die Visumerteilung im Mittelpunkt. Da, wie gesagt, die legale Einreise mit anschließender Überschreitung der Visumdauer in den meisten Staaten die wichtigste Quelle für illegale Immigration darstellt, wäre eine restriktive und an strenge Vorgaben

⁸³ Vgl. Steffen Angenendt, *Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Aktuell 27/07).

gebundene Visaerteilung für die betroffenen Regierungen möglicherweise das Mittel der Wahl, um den Missbrauch zu verringern. In denjenigen Ländern, in denen die illegale Zuwanderung vornehmlich durch illegalen Übertritt über »grüne« oder »blaue« Grenzen erfolgt, sind hingegen der Ausbau der Grenzkontrollen und der Grenzüberwachung die wichtigsten Instrumente. In Staaten, die über besonders langwierige Asylverfahren verfügen, ergibt sich ein Teil der illegalen Zuwanderung aus einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts. Diese Staaten sollten daher in erster Linie ihre Asylverfahren reformieren und vor allem deren Dauer verkürzen.

Ist das Ziel hingegen eine Reduzierung des illegalen Aufenthalts, müssen andere Instrumente eingesetzt werden: Von zentraler Bedeutung ist dann die Rückkehrförderung, also die Schaffung von Anreizen finanzieller oder sonstiger Art, um Zuwanderer zur freiwilligen Heimreise zu bewegen. In der Regel ist die Rückkehrförderung aber nur dann erfolgreich, wenn der betreffende Migrant für sich und seine Familie eine Perspektive im Herkunftsland sieht. Da ein erheblicher Teil der Zuwanderer aus schlecht entwickelten und konfliktbeladenen Ländern stammt und dementsprechend nur eine geringe Rückkehrneigung hat, haben die Aufnahmestaaten parallel Verfahren für Rückführungen und Abschiebungen entwickelt, um die Rückkehr zu erzwingen. In der Regel lassen sich Abschiebungen aber nur durchsetzen, wenn mit den Herkunftsländern Rückübernahmeabkommen geschlossen werden. Diese stellen daher ein wichtiges flankierendes Instrument zur Reduzierung der irregulären Zuwanderung dar.

Das dritte Ziel, die Verringerung der illegalen Beschäftigung, lässt sich unter Umständen durch Legalisierungsprogramme erreichen. Diese können auf unterschiedliche Weise gestaltet sein, ihre Wirksamkeit ist aber in jedem Fall umso größer, je klarer und transparenter die zu durchlaufenden Verfahren sind. Gleichwohl ist dieses Mittel in vielen Staaten umstritten, insbesondere weil Sogwirkungen befürchtet werden. Ein weiteres Instrument sind Programme zur Förderung der legalen Migration, wobei allerdings insbesondere bei solchen Konzepten, die auf temporäre Zuwanderung setzen, zweifelhaft ist, ob die damit verbundenen Absichten dauerhaft erreicht werden können.

Überhaupt ist umstritten, wie umfangreich solche Programme sein müssen, um auch in Zukunft eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Denn die grenzüberschreitende irreguläre Migration wird aller Er-

wartung nach weltweit weiter zunehmen. Der Zuwanderungsdruck wird anhaltend groß bleiben, ebenso wie die Nachfrage nach irregulären Arbeitskräften in den Betrieben und Haushalten der Aufnahmeländer. Und es gibt effizient arbeitende Netzwerke, die irreguläre Zuwanderung und Beschäftigung organisieren. Gleichwohl müssen sich die Staaten weiterhin um eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung bemühen. Ihre Möglichkeiten dazu haben sie bislang noch nicht systematisch ausgeschöpft.

Angesichts der vielfältigen Ursachen, Formen und Wirkungen irregulärer Migration ist es offensichtlich, dass es keine allgemeingültigen Handlungsempfehlungen geben kann. Die Regierungen müssen ihre Ziele jeweils an der individuellen Problematik, von der sie betroffen sind, orientieren, und die in Frage kommenden Instrumente vorweg auf ihre Durchsetzbarkeit und auf ihre Kosten hin prüfen.

Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik

Welche Empfehlungen lassen sich aus diesen Überlegungen nun für die deutsche und europäische Politik ableiten?

Allgemeine Handlungsempfehlungen

1. Mehr Klarheit und Realismus in der Zielbestimmung. Das Thema irreguläre Zuwanderung ist politisch höchst sensibel; es gibt kaum eine andere Materie, die sich von Populisten so leicht missbrauchen lässt und die den Regierungen so große Legitimitätsverluste wegen einer angeblich unzulänglichen Politik bescheren kann. Die Voraussetzung dafür, dass das Regierungshandeln von der Öffentlichkeit akzeptiert wird, sind Klarheit und Realismus in der Darstellung der Problematik und in den politischen Maßnahmen. Irreguläre Zuwanderungen, irregulärer Aufenthalt und irreguläre Beschäftigung lassen sich in demokratischen, in die Weltwirtschaft eingebundenen Staaten nicht verhindern. Es ist daher nicht hilfreich, perfekte Lösungen zu propagieren. Die Regierungen sollten bei den Wählern um Unterstützung für eine realistische Politik werben, die darauf ausgerichtet ist, irreguläre Wanderungen so weit wie möglich in reguläre umzuwandeln, und sie sollten die wirtschaftlichen und demographischen Vorteile geregelter Migration deutlich machen.

2. Bemühungen um einen umfassenden Ansatz verstärken. Irreguläre Wanderungen lassen sich nicht mit isolierten Maßnahmen und nicht allein im nationalen Rahmen reduzieren. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene und von den Staats- und Regierungschefs angenommene »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« vom Dezember 2005 sollte weiterentwickelt werden, und die schon beschlossenen Reformen in den Bereichen Asylpolitik, Arbeitsmigration, externe Dimension, Grenzkontrollen und Grundrechte sollten zügig umgesetzt werden. Auf funktionierende Grenzkontrollen können die EU-Staaten nicht verzichten, sie sollten sich aber ähnlich intensiv um pragmatische Projekte zur Bekämpfung von Wanderungsursachen bemühen, insbesondere um einkommenschaffende Entwicklungsprojekte in den Herkunfts- und Transitstaaten. Hierzu ist in der EU wertvolles Wissen vor-

handen, denn viele Mitgliedstaaten haben erfolgreiche Entwicklungsprojekte durchgeführt. Diese Erfahrungen müssten systematischer als bisher ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit auf irreguläre Migration geprüft werden. Generell lassen sich diese Aufgaben nur in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten erfüllen, auf nationaler Ebene ist eine intensive ressortübergreifende Zusammenarbeit der innen-, außen-, wirtschafts-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Akteure notwendig.

3. Menschenrechte systematischer beachten. Die Menschenrechte von irregulären Migranten sind kein Nebenaspekt. Menschenrechtsverletzungen – sowohl in der Form politischer Verfolgung und Unterdrückung als auch durch die Zerstörung von wirtschaftlichen Lebensgrundlagen – sollten als eine wichtige Ursache für die Entstehung irregulärer Migration wahrgenommen werden. Zur Prävention solcher Wanderungen gehören daher das Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen in den Staaten, in denen sie vorkommen, ebenso wie politische oder militärische Maßnahmen zur Stabilisierung solcher potentiellen Herkunftsländer. Menschenrechtsfragen sollten aber auch im Umgang mit irregulären Migranten in Deutschland und Europa stärker berücksichtigt werden; nicht nur in Form der Bekämpfung des Menschenhandels, sondern auch in Bezug auf den Zugang zu den Asylverfahren, der aufgrund der zurückliegenden Asylrechtsreformen inzwischen sehr eingeschränkt ist, wie die geringe und in keinem Verhältnis zum Umfang der weltweiten Flüchtlingsbewegungen stehende Zahl von Asylbewerbern in den EU-Staaten zeigt. Auch bei Ausweisungen und Abschiebungen müssen menschenrechtliche Aspekte stärker respektiert werden. Menschenrechte sind unteilbar, und die EU-Staaten können ihre Einhaltung nur dann glaubhaft von den Herkunftsstaaten verlangen, wenn sie sich selbst aktiv um ihre Beachtung bemühen.

Spezielle Handlungsempfehlungen

1. Programme zur Förderung der legalen Zuwanderung entwickeln. Die EU-Staaten haben einen strukturellen und in einigen Bereichen wachsenden Bedarf

an qualifizierten und geringer qualifizierten Arbeitskräften, der nur zum Teil aus dem einheimischen Arbeitsmarkt gedeckt werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte die EU neue, mit ihren Mitgliedern abgestimmte Programme zur Förderung der temporären Arbeitsmigration und zirkulären Migration erarbeiten. Die Bundesregierung sollte die maßgeblich von Innenminister Schäuble und dem damaligen französischen Innenminister Sarkozy angeregte Initiative zur zirkulären Migration weiterverfolgen und vorantreiben. Die Ziele, die mit diesem Konzept verbunden werden, und seine Handhabung müssen noch präzisiert, konkrete Projekte entwickelt und umgesetzt werden. Deutschland sollte dabei in Anbetracht seines künftig steigenden Arbeitskräftedefizits zurückhaltender mit dem Argument umgehen, es habe keinen Bedarf an solchen Regelungen, weil aufgrund der Saisonarbeiteranwerbung eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften zur Verfügung stehe. Vielmehr könnte geprüft werden, ob sich Deutschland nicht mit einer angemessenen Aufnahmequote an einem europäischen Pilotprojekt beteiligen könnte, um Erfahrungen mit einem solchen Steuerungsinstrument zu sammeln.

2. Mobilitätspartnerschaften aufbauen. Im Zusammenhang mit der Förderung zirkulärer Migration hat die EU-Kommission vorgeschlagen, Mobilitätspartnerschaften auszuhandeln. Die Bundesregierung sollte die Weiterentwicklung dieses Ansatzes unterstützen, weil die Verständigung mit den Herkunfts- und Transitstaaten über die Vor- und Nachteile von Migrationsprogrammen (*brain drain, brain gain, brain circulation*), über die jeweiligen Interessen, die sie damit verbinden, und über die Mechanismen zur Vermeidung von unerwünschten Effekten nur in einem engen und partnerschaftlichen Dialog erfolgen kann. In diesem Rahmen könnte auch über die Rechte und Pflichten von Herkunfts- und Aufnahmestaat diskutiert werden, beispielsweise im Hinblick auf die Qualifizierung der Migranten vor ihrer Ausreise und ihre Weiterqualifikation während des Aufenthalts, über die Bedingungen für die Rückkehr sowie über Aspekte der Reintegrationsförderung. Auch über die praktische Ausgestaltung solcher Partnerschaften sollten beide Seiten im Vorfeld verhandeln, bevor dann entsprechende Pilotprojekte realisiert werden könnten.

3. Flüchtlingsschutz stärken. Derzeit wird in der EU über Einzelheiten der zweiten Phase des Aufbaus des europäischen Asylsystems beraten. Die Kommission hat hierzu ein Grünbuch vorgelegt, das die Debatte über die Zukunft dieses Systems in Schwung

bringen soll. Die Bundesregierung sollte für eine Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik eintreten, dabei aber auch eine kritische Bestandsaufnahme zum Zustand des Flüchtlingsschutzes in der EU vornehmen. Insbesondere die Frage, ob die Union mit dem aktuellen Umfang der Flüchtlingszuwanderung noch einen substanziellen Beitrag zur Aufrechterhaltung des internationalen Flüchtlingsregimes leistet, sollte bei dieser Gelegenheit diskutiert werden.

4. Rückkehrhilfen ausweiten. Wirkungsvolle Rückkehrprogramme setzen eine partnerschaftliche Verständigung mit den Herkunfts- und Transitländern voraus. Darüber hinaus müssen solche Programme finanziell hinreichend ausgestattet sein, da die Resultate andernfalls nur von kurzer Dauer sein werden und Mitnahmeeffekte drohen. Die Bundesregierung sollte sich verstärkt um die Erarbeitung integrierter Rückkehrprogramme bemühen, die indes schwierig zu konzipieren sind, weil eine Vielzahl von Akteuren im Herkunfts- und Aufnahmeland involviert ist. Auch in Bezug auf Rückkehrhilfen sollten integrierte und mit den europäischen Partnern abgestimmte Pilotprojekte entwickelt und getestet werden.

5. Statistische und andere Wissensgrundlagen verbessern. Die Datenlage zu den Entstehungsbedingungen, dem Umfang und den Wirkungen irregulärer Migration ist in allen EU-Staaten unzureichend. Das erschwert die Entwicklung politischer Strategien und erleichtert den Missbrauch von Daten für populistische Zwecke. Die Bundesregierung sollte die verschiedenen nationalen datenerhebenden Institutionen zu einem regelmäßigen Austausch anhalten und dafür sorgen, dass die von diesen gewonnenen Zahlen der Fachöffentlichkeit in Forschungsdatenbanken zugänglich gemacht werden. Sie sollte sich zudem für eine Verbesserung der europäischen Datenlage einsetzen, indem sie die Vereinheitlichung von Definitionen und Erfassungsmethoden unterstützt.

Anhang: Schätzverfahren und internationaler Datenaustausch

Berechnungs- und Schätzverfahren

Eine Studie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften hat fünf Methoden identifiziert, die weltweit zur Bestimmung der Zahl der irregulären Migranten angewendet werden.⁸⁴

- ▶ Vor allem in den USA werden *Residualschätztechniken* verwendet, die den Unterschied zwischen Zensusdaten und anderen Erfassungssystemen von Zuwanderern, etwa Grenzkontrollen, messen.⁸⁵
- ▶ *Multiplikatorotechniken* gehen davon aus, dass die Zahl der irregulären Zuwanderer in einem bestimmten Verhältnis zu einer Variablen steht, die gemessen werden kann, nämlich zum Beispiel die Zahl der an der Außengrenze identifizierten irregulären Zuwanderer.
- ▶ *Legalisierungsaktionen* können Aufschluss über die Größenordnung der irregulären Zuwanderung insgesamt geben, wenn sie so gestaltet sind, dass nicht bestimmte Gruppen von Irregulären von der Bewerbung ausgeschlossen werden, und sichergestellt ist, dass die verschiedenen Formen von Irregularität – vor allem illegaler Aufenthalt und illegale Beschäftigung – voneinander unterschieden werden können.
- ▶ Die Zahl der Irregulären kann auch auf der Basis einer Kalkulation der *irregulären Beschäftigung* geschätzt werden. Hier wird der Umfang der im Land aufhältlichen Irregulären aus der Zahl der im in-

⁸⁴ Rob van der Erf/Michael Jandl/Ursula Reeger, »International Migration: Concepts and Measurement«, in: Heinz Fassmann/Josef Kohlbacher/Ursula Reeger (Hg.), *International Migration and Its Regulation*, Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, 2005, S. 3–26, hier: S. 15f. Eine Übersicht über verschiedene Schätzverfahren bieten auch Karen Schönwälder/Dita Vogel/Giuseppe Sciortino, *Migration und Illegalität in Deutschland*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Dezember 2004 (AKI-Forschungsbilanz 1), S. 21–27, Michael Jandl, »Estimation of Irregular Migration in Europe«, in: *Studi Emigrazione/Migration Studies*, (März 2004) 153, S. 141–155, sowie ausführlicher Lederer, *Indikatoren der Migration* [wie Fn. 23], S. 187–207.

⁸⁵ Vgl. zur Einführung in die US-amerikanischen Schätzverfahren Jeffrey Passel, *New Estimates of the Undocumented Population in the United States*, Washington, D.C.: MPI, 22.5.2002, <www.migrationinformation.com/USfocus/print.cfm?ID=19>, eingesehen am 20.11.2007.

formellen Sektor arbeitenden Migranten abgeleitet, wobei diese Zahl wiederum durch Schätzverfahren ermittelt werden muss (etwa durch den Energieverbrauch an Arbeitsplätzen, durch den Umlauf an Bargeld etc.).

- ▶ Schließlich sind auch Rückschlüsse aus der Zahl der bei *Personenkontrollen im Inland* festgenommenen Irregulären möglich. Der Wert solcher Berechnungen hängt allerdings stark vom Grad der polizeilichen Verfolgung ab.

All diesen Zähl- und Schätzverfahren ist gemeinsam, dass sie grundsätzlich nur einen Teil der Irregulären erfassen, und zwar irregulär eingereiste Asylbewerber im Stadium eines laufenden Asylverfahrens oder Personen, die bei Kontrollen an den Außengrenzen oder im Landesinnern festgenommen werden. Die entscheidende Frage bleibt, welchen Anteil diese Menschen an der irregulären Zuwanderung insgesamt ausmachen, mit welchem Faktor also die Zahl der erfassten Irregulären multipliziert werden muss. Dazu gibt es unterschiedliche Berechnungsansätze. Viele Staaten gehen davon aus, dass auf einen Aufgegriffenen mindestens zwei nicht entdeckte Irreguläre kommen und geben entsprechende Schätzungen ab.

Die Datenlage und damit auch der internationale Vergleich könnte erheblich ergiebiger sein, wenn die Regierungen vorhandene Daten und die zur Verfügung stehenden Berechnungs- und Schätzverfahren systematischer nutzen würden.⁸⁶ Dass in vielen Entwicklungsstaaten überhaupt keine Zahlen über irreguläre Migranten erhoben werden, ist angesichts der fehlenden Ressourcen verständlich. Aber auch viele wirtschaftlich besser entwickelte Staaten, die ansonsten über ein gut ausgebautes Statistikwesen verfügen, legen nur rudimentäre Daten zu dieser Frage vor. Dafür gibt es vier mögliche Erklärungen:

- ▶ Die Daten werden von mehreren Behörden, wie etwa von der Grenzpolizei, dem Zoll oder der Gewerbeaufsicht, erhoben und ausgewertet, und

⁸⁶ Vgl. zur Bewertung der Datenlage auch United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), *Workshop Report. Irregular Migration*, New York, 30.8.2006 (UNITAR/UNFPA/IOM Key Migration Issues Workshop Series), <www.unitar.org/en/migratseries.html>, eingesehen am 21.11.2007.

jede dieser Institutionen verwendet unterschiedliche Definitionen und stützt sich auf unterschiedliche Berichtszeiträume, weshalb die Zahlen nicht ohne weiteres kompatibel sind.

- ▶ Eine Regierung deklariert gewisse Daten als politisch sensibel und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, insbesondere wenn sie von Strafverfolgungsbehörden oder aus nachrichtendienstlichen Quellen stammen.
- ▶ Datenschutzrechtliche Vorschriften verhindern einen Abgleich verschiedener Datenquellen.
- ▶ Eine Regierung verzichtet aus Furcht vor politischen Schwierigkeiten bewusst auf genaues Datenmaterial über die im Land lebenden Irregulären, weil ihr eine große Zahl von Irregulären als Versagen angerechnet werden könnte, während ihr eine offensichtlich zu niedrige Zahl von der Opposition und der Öffentlichkeit möglicherweise den Vorwurf der Beschönigung einträgt.

Unabhängig davon, welche Gründe im einzelnen Fall zutreffen, ist das Interesse der Regierungen an einer sachlichen, faktenorientierten und problemadäquaten Darstellung des Umfangs der irregulären Zuwanderung oft nur schwach ausgeprägt und steht gelegentlich im deutlichen Kontrast zu der Dramatisierung des Problems. Entsprechend selten sind auch von den Regierungen initiierte multilaterale Bemühungen um eine Verbesserung der Datenlage.⁸⁷

Internationaler Datenaustausch

Eine Ausnahme bildet dabei die EU. Hier hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen gegeben, die statistische Erfassung irregulärer Migration zu verbessern, weil die meisten Mitgliedstaaten die Auffassung teilen, dass die Vergleichbarkeit und der Austausch der Daten verbessert werden müssen:⁸⁸

⁸⁷ In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, dass einige Regierungen – wie die US-amerikanische und die mexikanische – inzwischen auch Daten von ausgewählten Nichtregierungsorganisationen akzeptieren und in die offiziellen Statistiken einfließen lassen, vgl. Papademetriou, *The Global Struggle with Illegal Migration* [wie Fn. 1], S. 2.

⁸⁸ Zur Übersicht über die europäischen Migrations- und Asylstatistiken vgl. Michel Poulain/Nicolas Perrin/Ann Singleton (Hg.), *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Löwen 2006. Eine Analyse der Datenlage in ausgewählten Staaten und von internationalen Organisationen bietet John Parker, *International Migration Data Collection*, Genf: Global Commission on International Migration, September 2005.

- ▶ *CIREFI*: Bereits 1992 gründeten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten das Zentrum für Information, Beratung und Austausch zu Fragen des Grenzübertretts und der Einwanderung. Seit 1994 sammelt und analysiert das aus Fachleuten der Partnerstaaten bestehende und vom Generalsekretariat des Rates unterstützte Gremium Informationen, unter anderem über illegale Zuwanderung und unerlaubten Aufenthalt, Einschleusung von Ausländern, gefälschte Reisedokumente und Maßnahmen der Grenzbehörden. Im Mai 1999 wurde mit einer Entschliessung des Europäischen Rates ein »Frühwarnsystem zu irregulärer Migration und Schleuserkriminalität« eingerichtet. Es soll die Mitgliedstaaten frühzeitig über neue Tendenzen der irregulären Migration aufklären, wie zum Beispiel über die Verlagerung von Migrationsrouten oder massenhaft auftretende Fälschungen von Reisedokumenten.

- ▶ *Eurostat*: Seit Oktober 1998 erhebt das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft auch Daten über irreguläre Wanderungen.⁸⁹ Weil die Mitgliedstaaten mit der Qualität der von Eurostat gelieferten Statistiken und Daten allerdings überaus unzufrieden waren, stellte die Europäische Kommission im Mai 2003 einen Aktionsplan für das Sammeln von Daten und die Analyse von EU-Statistiken im Bereich Migration vor.⁹⁰ Im September 2005 schließlich nahm sie einen Vorschlag für eine Verordnung an, der zufolge die Mitgliedstaaten ihre Verfahren der Datenerhebung über Migration und Asyl künftig so vereinheitlichen sollen, dass auf dieser Grundlage Gemeinschaftsstatistiken erstellt werden können.⁹¹ Es ist vorgesehen, die Vorgaben für die Gemeinschaftsstatistiken zu präzisieren, vor allem in Hinblick auf die zu sammelnden Daten, die zugrunde zu legenden Definitionen und die Qualitätsstandards. Die Statistiken sollen auch Auskunft geben über Festnahmen und Zurückweisungen an den EU-Außengrenzen.

- ▶ *Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)*: Dieses Netzwerk »Nationaler Kontaktpunkte« wurde 2001 auf Anregung der EU-Kommission eingerichtet, um den

⁸⁹ Eurostat hat im Vorfeld der eigenen Bemühungen um bessere Daten mehrere Studien zur irregulären Migration in EU-Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben, die 1998 als zweibändiges Werk veröffentlicht wurden: Daniel Delaunay/ Georges Tapinos (Hg.), *La mesure de la migration clandestine en Europe*, Luxemburg 1998.

⁹⁰ KOM (2003) 179.

⁹¹ KOM (2005) 375.

Austausch von Informationen über Asyl und Migration zu forcieren. Auch das EMN, das im Gegensatz zu CIREFI neben den Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten auch Wissenschaftler und Nichtregierungsorganisationen einbezieht, soll unter anderem Erkenntnisse über irreguläre Wanderungen sammeln und aufbereiten. Das Netzwerk hat inzwischen eine Reihe von Studien über irreguläre Migranten in den Mitgliedstaaten vorgelegt.⁹²

- ▶ **ICONET:** Im Januar 2006 startete die Kommission ein internetgestütztes Netz zur Koordinierung und zum Austausch von Informationen über illegale Einwanderung. Das Ziel ist, die wechselseitige Kommunikation über jene Informationen zu beschleunigen, die die nationalen Behörden zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung für besonders wichtig halten. Personenbezogene Daten sind aus technischen und rechtlichen Gründen vorläufig nicht enthalten. Darüber hinaus soll das Netz die Zusammenarbeit der im Ausland stationierten Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen unterstützen.

Neben den EU-Institutionen haben noch weitere internationale Organisationen und Gremien den internationalen Austausch über Daten zur irregulären Migration verbessert.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): Diese zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Wien wurde 1993 auf Initiative Österreichs und der Schweiz gegründet, um den EU-Staaten angesichts der stark gestiegenen Zuwanderung aus Osteuropa informelle multilaterale Konsultationen mit den osteuropäischen Nachbarstaaten zu ermöglichen. Kernziel der Institution war von Anfang an, diese Staaten möglichst schnell in die europäische Migrationspolitik einzubinden, um die irreguläre Zuwanderung aus dem Osten zu reduzieren.⁹³

⁹² So haben sich neun Nationale Kontaktpunkte an einem Projekt mit Länderstudien über irreguläre Migration beteiligt, vgl. European Migration Network (EMN), *Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States: State Approaches towards Them, Their Profile and Social Situation*, Januar 2007, <www.european-migration-network.org>, eingesehen am 24.7.2007.

⁹³ ICMPD hat derzeit 11 Mitgliedstaaten (Bulgarien, Kroatien, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Schweiz, Tschechische Republik und Ungarn) und besitzt einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen. Die Organisation ist das Sekretariat des sogenannten Budapest-Prozesses. ICMPD hat in den vergangenen Jahren neben zahlreichen Berichten über die von der Organisation betreuten Gesprächskreise mit den mittel- und osteuropäischen

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): Die OECD arbeitet seit längerem Daten zur irregulären Migration auf, vor allem im Rahmen ihres jährlichen Migrationsberichts *International Migration Outlook* (bis 2005: *SOPEMI*).⁹⁴ Dazu hat sie im Laufe der Jahre ein Netzwerk von Korrespondenten aufgebaut, die meist aus den Migrationsbehörden der Mitgliedsstaaten stammen. Bereits Anfang der 1990er Jahre wies die OECD auf die geringe Vergleichbarkeit der nationalen Statistiken zur Migration hin und setzte sich dafür ein, diese Daten durch verbindliche Definitionen und Erhebungsverfahren kompatibler zu machen. Gerade in Bezug auf irreguläre Migration weist der Status der Standardisierung aber immer noch erhebliche Lücken auf; die Vereinheitlichung der Schätzverfahren ist noch nicht so weit entwickelt wie für andere Wanderungsformen. Gleichwohl enthalten die Migrationsberichte der OECD regelmäßig Analysen zu den Entwicklungstrends und Ursachen der irregulären Migration.

International Organization for Migration (IOM): Die schon 1951 gegründete, in Genf ansässige IOM ist eine intergouvernementale Einrichtung mit derzeit 120 Mitgliedern. Sie ist keine UN-Organisation, hat aber eine vergleichbare Struktur und besitzt Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen. Die IOM tritt für eine erleichterte internationale Mobilität von Arbeitskräften ein und wirbt bei den Partnerstaaten für die Ausweitung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten. Die Organisation versteht sich als Dienstleister der Mitgliedstaaten in Migrationsfragen und bietet unter anderem Unterstützung bei der Rückführung von Flüchtlingen, Migranten und Binnenvertriebenen nach der Beendigung von Konflikten und (oft in Zusammenarbeit mit anderen humanitären Organisationen) Hilfe bei humanitären Stabilisierungsmaßnahmen an. IOM hat in den vergangenen Jahren einige grundlegende Studien und zahlreiche Länder- und Regionalstudien zu irregu-

Staaten über irreguläre Migration Jahrbücher mit Daten zu diesen Wanderungsbewegungen herausgegeben, ICMPD (Hg.), *2005 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, Wien 2006.

⁹⁴ Siehe OECD, *International Migration Outlook 2007* [wie Fn. 11]. Zu den außereuropäischen Mitgliedstaaten gehören zur Zeit Australien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Neuseeland und die USA.

lärer Migration vorgelegt⁹⁵ und analysiert in ihrem alle zwei Jahre erscheinenden *World Migration Report* auch die Entwicklungstrends der irregulären Migration und die Steuerungsmaßnahmen der Staaten.

Internationale Arbeitsorganisation: Die ILO ist als UN-Sonderorganisation primär für die Entwicklung und Verbreitung international gültiger Arbeitsnormen zuständig. Sie forscht regelmäßig – auch mit quantitativen Erhebungen – zum Problem des Menschenschuggels und sklavenähnlicher Arbeitsverhältnisse, einschließlich der Kinderarbeit und Zwangsprostitution.⁹⁶ Die Organisation setzt sich für internationale Vereinbarungen über Mindeststandards für die Anwerbung und Beschäftigung von Arbeitsmigranten ein. Im Hinblick auf irreguläre Migration ergeben sich daraus zwei Arbeitsfelder: Zum einen engagiert sich die ILO für den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten und die Förderung ihrer Integration im Aufnahmeland. Hierzu bietet sie den Regierungen Beratung über migrationspolitische Maßnahmen an, außerdem führt sie Antidiskriminierungskampagnen zum Schutz ausländischer Arbeitskräfte und zur Bekämpfung des Menschenhandels durch. Zum anderen unterstützt sie die multilaterale Debatte über die Steuerung von Migration durch regionale und internationale Diskussionsforen und erarbeitet vergleichende Statistiken und Dokumentationen.⁹⁷

Vereinte Nationen: Im Rahmen der UN sind neben der ILO verschiedene andere Sonderorganisationen, Spezialorgane und Programme mit der Erhebung und Auswertung von Daten zu irregulärer Migration befasst, beispielsweise der Wirtschafts- und Sozialrat mit seinen Fachkommissionen, unter anderem der

Kommission zur Verbrechensprävention, der Menschenrechtskommission und der Bevölkerungskommission. Andere Gliederungen der UN, die sich mit irregulärer Migration auseinandersetzen, sind das UN-Sekretariat mit dem für humanitäre Hilfe zuständigen Büro für Humanitäre Angelegenheiten (OCHA), die Bevölkerungsabteilung (UNPD) und das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR). Ein Arbeitsschwerpunkt des Hochkommissars beispielsweise ist die Bekämpfung des Menschenhandels.⁹⁸

Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen: Auch UNHCR hat wegen der Zunahme »gemischter« Wanderungsbewegungen ein Interesse an der Verbesserung der Datenlage zu irregulärer Migration. Das Amt führt selbst keine Statistiken über Irreguläre,⁹⁹ es stützt sich aber in seinem Bemühen, auf die Politik der Aufnahmestaaten Einfluss zu nehmen und die Regierungen dafür zu sensibilisieren, dass auch irregulären Zuwanderern der Zugang zum Asylverfahren gesichert werden muss, auf seine Zahlen über Asylbewerber und Flüchtlinge.¹⁰⁰ Zudem gibt UNHCR Studien in Auftrag, die den Zusammenhang zwischen regulärer und irregulärer Migration und die Konsequenzen für den Flüchtlingsschutz analysieren.¹⁰¹

⁹⁵ Vgl. z.B. die grundlegenden Sammelbände von Bimal Ghosh, *Huddled Masses and Uncertain Shores* [wie Fn. 21], und ders. (Hg.), *Managing Migration. Time for a New International Regime*, Genf 2000. Ein Schwerpunkt der Arbeit der IOM ist die Verbesserung des internationalen Austausches und der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Hierzu haben insbesondere die Länderbüros wertvolle Beiträge geleistet, vgl. IOM (Hg.), *Global Survey of Research on Human Trafficking*, Genf 2005.

⁹⁶ Vgl. Gergana Danailova-Trainor/Patrick Belsler, *Globalization and the Illicit Market for Human Trafficking. An Empirical Analysis of Supply and Demand*, Genf: ILO, Dezember 2006 (Working Paper Nr. 53), S. 14–18.

⁹⁷ Vgl. unter anderem den jüngsten ILO-Bericht über Zwangsarbeit: *A Global Alliance against Forced Labour. Report of the Director-General. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Genf 2005, und als Überblick über die Rolle von Vermittlerorganisationen Christiane Kuptsch (Hg.), *Merchants of Labour*, Genf: ILO, 2006.

⁹⁸ Der Hochkommissar für Menschenrechte ist unter anderem für das im Zusammenhang mit irregulärer Migration besonders wichtige »Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen« von 1990 zuständig. Diese Konvention hat zum Ziel, irreguläre Wanderungsbewegungen zu verhindern, soll aber zugleich die Rechte derjenigen, die sich in irregulären Situationen befinden, verbessern. Insbesondere die Industriestaaten sind die damit verbundenen Verpflichtungen nicht eingegangen, bislang wurde das Übereinkommen erst von 28 Staaten unterzeichnet und von 37 Staaten ratifiziert (Stand: 17.7.2007).

⁹⁹ Vgl. UNHCR, *Statistical Yearbook 2005. Trends in Displacement, Protection and Solutions*, Genf, April 2007.

¹⁰⁰ Vgl. UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006. Human Displacement in the New Millennium*, Genf 2006, S. 56–61.

¹⁰¹ Einige Studien sind in der Reihe »New Issues in Refugee Research« veröffentlicht worden.

Abkürzungen

AKI	Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (WZB)
APC	Asia-Pacific Consultations
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
Asean	Association of South-East Asian Nations
AU	Afrikanische Union
CIRA	Comprehensive Immigration Reform Act
CIREFI	Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
DHS	U.S. Department of Homeland Security
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
GKI	Gemeinsame Konsularische Instruktionen
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development (Wien)
ICONET	Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services
ILO	International Labour Office (Genf)
IOM	International Organization for Migration
Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
MPI	Migration Policy Institute (Washington, D.C.)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NBER	National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.)
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PERCO	Platform for European Red Cross Cooperation on Refugees, Asylum Seekers and Migrants
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SADC	Southern African Development Community
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations
UBS	Union Bank of Switzerland
UN	United Nations
UNFPA	United Nations Population Fund (New York)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (Genf)
UNPD	United Nations Population Division
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Aktuelle Veröffentlichungen des Autors zum Thema

Perspectives of German Immigration Policy

London: Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office,
Mai 2007 (Focus on Germany, Referat Westliche
Industrieländer)

»Das globale Wanderungsgeschehen – aktuelle Trends und Herausforderungen«

In: Deutsch-Japanisches Zentrum Berlin (Hg.),
*Homogenität versus Multikulturalismus.
Immigration in Japan und Deutschland*, Berlin,
Juni 2007 (Veröffentlichungen des DJZB,
Bd. 56, Reihe 1), S. 7–20

»Muslims, Integration, and Security in Europe«

In: Center for Strategic and International Studies
(Hg.), *Muslim Integration: Challenging Conventional
Wisdom in Europe and the United States*, Washington,
D.C.: September 2007, S. 45–53

zusammen mit Roderick Parkes:

Das Grünbuch zum EU-Asylsystem:

Notwendig, aber nicht hinreichend

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Oktober 2007 (SWP-Aktuell 50/07),
<[http://www.swp-berlin.org/de/common/
get_document.php?asset_id=4381](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4381)>

»Sicherheitspolitische Aspekte des globalen demografischen Wandels«

In: Nikolaus Werz (Hg.), *Demografischer
Wandel: Politische und gesellschaftliche Implikationen*,
Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 125–142

zusammen mit Imke Kruse:

»Die Asyl- und Migrationspolitik der Euro- päischen Union – eine Bestandsaufnahme im Kontext unvollendeter Erweiterung«

In: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hg.),
*Das kommende Europa. Deutsche und französische
Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*,
Baden-Baden: Nomos, 2008 (im Druck)

Auf unserer Website <http://www.swp-berlin.org> finden Sie Informationen zu weiteren aktuellen Themen. Wenn Sie über neue SWP-Papiere informiert werden möchten, abonnieren Sie unseren elektronischen Newsletter unter <http://www.swp-berlin.org/de/core.php/de/Newsletter/Register>