

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Internationale Migration

Ein Hauptproblem für
Global Governance

Franz Nuscheler

Heft 9/1994



**Gerhard-Mercator-Universität
Gesamthochschule Duisburg**

53. 702 1370-11

Inhaltsverzeichnis

1.	Horrorszenarien der "neuen Völkerwanderungen"	1
2.	Verwirrung von Begriffen und Zahlen	4
3.	Ursachen von Migration und Flucht	8
3.1	Strukturelle Schubkräfte von Migration	10
3.2	Besondere Ursachen von Fluchtbewegungen	15
4.	Historische Verortung von Flucht und Migration	19
4.1	Das "Jahrhundert der Flüchtlinge"	22
4.2	Europa als Auswanderungs- und Einwanderungskontinent	23
5.	Weltweite Migrations- und Fluchträume	30
5.1	Brennpunkt Afrika	30
5.2	Die "neuen Heloten" am Golf	35
5.3	Konfliktregionen Südasien und Indochina	38
5.4	Die Wachstumsregion im Fernen Osten als Ziel- und Herkunftsregion von Arbeitsmigranten/innen	41
5.5	Das "Mexiko-Syndrom"	44
5.6	Prognostische Szenarien	46
6.	Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts	47
6.1	Frauenspezifische Verfolgung	50
6.2	Regionale Flüchtlingskonventionen	52
6.3	Plädoyer für einen erweiterten Verfolgungs- und Flüchtlingsbegriff	53
6.4	Der Flüchtling: ein "völkerrechtliches Nichts"?	55
6.5	Das "neue Völkerrecht" und das alte Flüchtlingsrecht	56
7.	Das Flüchtlingsproblem als Weltordnungsproblem	58
7.1	Die internationale Flüchtlingshilfe	59
7.1.1	Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)	60
7.1.2	Kritik an der "kurativ-humanitären" Flüchtlingshilfe	63
7.2	Initiativen zur Verhinderung von Fluchtbewegungen	65
8.	Friedens- und entwicklungspolitische Präventivkonzepte	68
8.1	Prävention durch einen "humanitären Interventionismus"?	70
8.1.1	Präcedenzwirkung der Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates?	71
8.1.2	Plädoyer für einen "robusten Interventionismus" der UN-Blauhelme	
8.2	Prävention durch einen internationalen Menschenrechts- und Minderheitenschutz	74
8.3	Prävention durch eine sozial- und umweltverträgliche Entwicklungspolitik	76
8.4	Bekämpfung der Flüchtlinge statt der Fluchtursachen	80
8.5	Plädoyer für ein internationales Migrationsregime	81
	Literaturverzeichnis	85

1. Horrorszenarien der "neuen Völkerwanderungen"

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Verflüchtigung des alten Feindbildes "Osten" tauchten schnell neue Feindbilder auf. Zu ihrer diffusen Gemengelage gehören neben Ängsten vor ökologischen Gefährdungen, vor einer Drogen- und Kriminalitätswelle und vor einem "Zusammenprall der Zivilisationen" vor allem Befürchtungen vor "neuen Völkerwanderungen" aus allen Himmelsrichtungen.

Wenn von einem neuen "Feindbild Dritte Welt" oder von "neuen Bedrohungen" aus dem Osten die Rede ist, dann verkörpert sich das Bedrohliche bzw. das als bedrohlich Empfundene vor allem in diesem wachsenden Migrationsdruck. Den Migranten, aus welchen Gründen sie auch immer unterwegs sind, schlägt das Mißtrauen entgegen, Transporteure von Drogen, Kriminalität, Krankheiten (AIDS), Fundamentalismus und Terrorismus zu sein, die allesamt den inneren Frieden der unfreiwilligen Gastgesellschaften bedrohen und Teilhabe an ihrem Wohlstand fordern. Beispielhaft für diese Feindbildkonstruktion sind die folgenden Äußerungen des "Entwicklungsministers" Carl Dieter SPRANGER, der auch alle Asylbewerber einem AIDS-Zwangstest unterwerfen wollte:

"Und damit importieren wir auch internationale, organisierte Kriminalität, Mißbrauch von Sozialleistungen, illegale Beschäftigung, zunehmende Gewalttätigkeit, Verschärfung der Wohnungsnot und der Arbeitslosigkeit nach Deutschland." (Interview in *Neue Osnabrücker Zeitung* vom 21.2.1994)

Solche Feindbilder wachsen nicht naturwüchsig, sondern werden auf vielfache Weise erzeugt und verstärkt. Massenmedien und manche Politiker beschwören tagtäglich durch suggestive Bilder und Vereinfachungen "neue Bedrohungen" herauf und verstärken latente Ängste in der Bevölkerung. Buchtitel und Schlagzeilen überbieten sich gegenseitig in verkaufsfördernden, aber angstmachenden Übertreibungen: "Die Invasion der Armen" (Jan WERNER), "Aufbruch der Massen nach Europa" (W. NICHOLSON), "Ansturm der Armen" (*Der Spiegel* vom 9.9.1991), "Die neue Völkerwanderung: 500 Millionen unterwegs" (*Geo* vom Dez. 1991), "Die neuen Völkerwanderungen" (*TAZ* in einer Sonderausgabe vom 8.6.1991) oder "Sturm auf Europa - Asylanten und Armutsflüchtlinge. Droht eine neue Völkerwanderung?" (Manfred RITTER). Dieser frühere bayerische Staatsanwalt, der ähnliche Gedanken in der Bayerischen Staatszeitung verbreiten durfte, verglich die drohenden "neuen Völkerwanderungen" gar mit alles verzehrenden Heuschreckenschwärmen.

Solche Bilder und Vergleiche, von *Bild* ins Bild gesetzt, erzeugen Angst; sie gehören wie die Panikmache vor der "Bevölkerungsbombe" - zu malthusianischen Katastrophenszenarien. Albert MÜHLUM (1993, 7) stellte ahnungsvoll fest:

"... der enorme Wanderungsdruck in den Armutszonen (wird) von den Industriestaaten in der Regel unterschätzt oder verharmlost. Tatsächlich aber hat eine globale Völkerwanderung - vom Norden fast unbemerkt - schon begonnen. Sie wird sich noch dramatisch verstärken ..."

Für den ehemaligen SPD-Vorsitzenden Engholm stellten die "ständig steigenden Ströme von Zuwanderern" die "Existenzfrage für die Bundesrepublik und den ganzen Kontinent" (vgl. *Die Welt* vom 3.8.1991), und das *Allgemeine Deutsche Sonntagsblatt* (vom 17.5.1991) malte - in suggestiver Frageform - die drohende Verslumung Deutschlands folgendermaßen aus:

"Wird aus Berlin ein deutsches Kalkutta, die erste unregierbare Stadt in Zentraleuropa? Aus Hamburg Bombay - mit einem schwarzen Bürgermeister? Aus Leipzig die erste neue Rauschgift-Drehscheibe?"

Geo überschrieb seine Kollektion von Reportagen und eindrucksvollen Farbbildern über die Dramatik des Fluchtgeschehens in aller Welt mit dem Titel "Ausbruch ins gelobte Land". Welches andere Land sollten deutsche LeserInnen hinter diesem "gelobten Land" vermuten? Das ganzseitige Foto, das den Titel untermalte, zeigte eine afrikanische Menschenkolonne in einer Steinwüste auf dem Marsch in dieses "gelobte Land". Man muß auch das Kleingedruckte lesen und die Weltkarte der Flüchtlingsströme genau studieren, um entdecken zu können, daß bisher nur rund 5 % der weltweit registrierten Flüchtlinge (nach UNHCR-Kriterien) Europa erreicht haben.

Viele Autoren gebrauchen leichtfertig das einprägsame Schlagwort von den "neuen Völkerwanderungen", das Assoziationen mit den Bevölkerungsverschiebungen weckt, die zwischen dem 3. und 7. Jahrhundert stattfanden und eine gewalttätige Geschichte von "einander schiebenden und drängenden Völkern" darstellten (nach KULISCHER 1932, 27). Bei diesen historischen Völkerwanderungen handelte es sich jedoch um Wanderungen von ganzen Völkern auf der Suche nach neuen Lebensgrundlagen, die andere Völker überlagerten oder verdrängten.

Heute findet ein solcher kollektiver Exodus allenfalls in Kriegssituationen statt - wie in Kambodscha, Afghanistan, in Eritrea, im Südsudan, in Rwanda oder in Bosnien -, aber auch dann nicht auf Dauer, sondern mit der Hoffnung auf Rückkehr. Heute wandern Einzelpersonen oder allenfalls, unterstützt durch Migrationsnetzwerke, Familien und Sippen. Der Begriff der "neuen Völkerwanderungen" ist nur dann akzeptabel, wenn er die Größenordnung des internationalen Migrationsgeschehens zum Ausdruck bringen soll. Aber auch dann ist er dazu angetan, Mißverständnisse und Angst zu erzeugen. Im übrigen wird beim Gerede über die "neuen Völkerwanderungen" das Phänomen des modernen Massentourismus völlig übersehen, das mehr Menschen über alle Kontinente hinweg bewegt als die verschiedenen Formen der Migration - und keineswegs nur Gutes bewirkt. Wenn das Ärgernis der Migration in der Präsenz des Fremden liegen sollte,

dann sind Touristen in vielen Tourismusknoten ein größeres Ärgernis als Migranten in den Herkunftsländern der Touristen.

Angesichts der gelegentlich hysterischen Angstmache vor "neuen Völkerwanderungen" bemerkte der Historiker und Migrationsforscher Klaus BADE: "Als bedrohliche Ausnahmesituation erlebt die Gegenwart nur, wer die Geschichte nicht kennt." Ein anderer Autor (SANTEL 1993, 61) stellte noch dezidierter fest:

"In weiten Teilen der Öffentlichkeit herrscht angesichts der aktuellen innereuropäischen und auf Europa gerichteten Wanderungsbewegung der Eindruck vor, es handele sich hier um exzeptionelle Prozesse ohne historische Parallelen ... Diese Ansicht ist unhistorisch und daher falsch."

Horrorszenarien erzeugen Angst, und Angst ist keine gute Ratgeberin für ein rationales politisches Handeln. Deshalb hätte eine verantwortungsbewußte Politik und hat die politische Bildung zunächst einmal die Aufgabe, der Proliferation von Horrorszenarien mit nüchternen Informationen und Analysen zu begegnen. Diese Aufgabe beginnt schon beim Umgang mit Begriffen und Zahlen.

Diese Kritik am Schwelgen in Bedrohungs- und Horrorszenarien soll und darf jedoch das internationale Migrationsproblem nicht verniedlichen. Es ist zu einem Weltordnungsproblem ersten Ranges geworden, besonders nach der weltpolitischen Zäsur von 1989/90, die nicht nur Grenzen öffnete, sondern auch soziale und politische Verwerfungen und Turbulenzen auslöste, die das Bedrohungsszenario des Kalten Krieges durch neue Bedrohungsvorstellungen ersetzte.

Im politischen und wissenschaftlichen Diskurs wird die internationale Migration als "Herausforderung einer neuen Ära" (vgl. MEISSNER u. a. 1993) oder gar als neues Sicherheitsrisiko für Europa und den Westen wahrgenommen (vgl. WEU 1993; RUF 1993). Internationale Migration verunsichert die westlichen Gesellschaften nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mehr als militärische Bedrohungspotentiale im Osten und Süden; deshalb wurde sie in den Problemkatalog der "erweiterten Sicherheit" einbezogen und zu einem Problemfeld, mit dem sich auch Verteidigungsministerien, militärische Führungsakademien, NATO-Gremien und sicherheitspolitische Denkfabriken (wie die *Stiftung Wissenschaft und Politik* in Ebenhausen oder die DGAP = *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*) beschäftigen. Zugleich erhielt Entwicklungspolitik nach dem Wegfall der Konflikt- und Interessenkonstellation des Kalten Krieges als präventive Sicherheitspolitik gegen unerwünschte Migration eine neue Funktion, deren Erfolgsaussichten allerdings sehr skeptisch beurteilt werden (vgl. Kap. 8).

Was in der Weltgesellschaft geschieht, hat der *Human Development Report* 1993 von UNDP mit einem zutreffenden Bild umschrieben: Die globale Armut geht auf Reisen,

ohne Paß und nicht auf Wegen, die Staaten für das "reguläre" Reisen vorschreiben. Paul KENNEDY (1993, 67) sieht in der "demographischen Explosion" und in den von ihr ausgelösten und angeschobenen Migrationsprozessen das größte und gefährlichste Problem der Weltpolitik im kommenden 21. Jahrhundert, in der ungleichen Verteilung der begrenzten Ressourcen die eigentliche Ursache der weltweiten Wanderungen:

"Wenn (dagegen) die Entwicklungswelt in ihrer Armutsfalle gefangen bleibt, werden die weiterentwickelten Länder unter die Belagerung von vielen Millionen Auswanderern und Flüchtlingen geraten, die alles daransetzen werden, unter den wohlhabenden, aber alternden Bevölkerungen der Demokratien zu leben. So oder so werden die Resultate dieses Prozesses wahrscheinlich ungemütlich für das wohlhabende Sechstel der Erdbevölkerung, das im Moment unverhältnismäßige fünf Sechstel des Reichtums der Erde genießt."

Die Migrationsforschung wird deshalb auch zu einer neuen Dimension der Friedens- und Entwicklungsforschung. Die Reaktionen auf den Migrationsdruck in den Zielländern, also die wachsende Fremdenfeindlichkeit und das Wiederaufblühen von Nationalismus und Rassismus, stellen nicht nur der Vorurteils-, Feindbild- und Aggressionsforschung, sondern auch der politischen Bildung neue Aufgaben. Die Politische Wissenschaft muß sich erst noch auf ein neues, aber schon brisantes Problem der Innen- und Weltpolitik einstellen.

Die Vielschichtigkeit des Problems verlangt eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit Teilaspekten des Migrationsproblems beschäftigen: der Politischen Wissenschaft, Soziologie und Sozialpsychologie, der Demographie und Wirtschaftswissenschaft, der Verhaltensforschung und interkulturellen Pädagogik, des Staats- und Völkerrechts, der Entwicklungs- und Regionalwissenschaften, der Geschichtswissenschaft und der Kulturwissenschaften. Die Wissenschaftsorganisation stellt sich erst langsam durch die Gründung von Fachinstituten und die Einrichtung von Forschungsschwerpunkten auf ein Problem ein, das es in der Geschichte immer gab, aber nun erst eine wirklich globale Dimension erhält und zu einem Weltordnungsproblem wurde. Die fiktive Schlußszene des Filmes "Der Marsch" und die realen Szenen im Hafen von Brindisi deuteten seine potentielle Brisanz an.

2. Verwirrung von Begriffen und Zahlen

Der Begriff der Migration umfaßt alle Wanderungsbewegungen: die interne Landflucht, grenzüberschreitende Wanderungen aus verschiedenen Motiven, die freiwillige Auswanderung oder Vertreibung durch Kriege oder Diktatoren, die durch Arbeitsverträge regulierte Arbeitsmigration und die "wilde" oder illegale Suche nach Arbeit jenseits der Grenzen des eigenen Staates. Die Schlagzeile von *Geo* (Dezember 1991) "Die neue Völkerwanderung: 500 Millionen unterwegs" konnte nur entstehen, weil auch die innerstaatlichen Wanderungen vom Land in die Städte mitgezählt wurden.

Schub- und Sogfaktoren von Wanderungsbewegungen sind häufig so eng miteinander verflochten, daß begriffliche Abgrenzungen schwierig oder gar willkürlich sind. Objektive Tatbestände (wie Kriege oder der Terror von Diktaturen) vermengen sich mit subjektiven Wahrnehmungen (wie der Furcht vor Verfolgung oder Einschätzung der eigenen Lebensperspektiven). Der Grad der eigenen Leidensfähigkeit, der den Entschluß zur Migration mitbestimmt, ist auch bei ähnlichen Lebensbedingungen unterschiedlich hoch. Nur in Extremsituationen (wie bei Kriegen) dürfte eine eindeutige Einschätzung möglich sein, was mehr schiebt oder zieht. Die Unterscheidung zwischen Schub- und Sogfaktoren hat also nur einen idealtypischen Erkenntniswert.

Wir reden vom "Weltflüchtlingsproblem" und meinen damit häufig andere Menschen als der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR), der auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (s. u.) nur solche Personen als Flüchtlinge anerkennt und in seinen Statistiken zählt, die sich aus "wohl begründeter Furcht vor Verfolgung" im Ausland aufhalten. Deshalb erfaßt die von ihm für 1992 ausgewiesene Zahl von rund 20 Millionen Flüchtlingen nicht die mindestens ebenso große Zahl von "Binnenflüchtlingen" (displaced persons), die sich zwar existentiell in einer flüchtlingsähnlichen Situation befinden, aber juristisch nicht als Flüchtlinge mit dem Anspruch auf internationale Hilfe anerkannt werden, weil sie die Staatsgrenzen nicht überschritten haben. In Afrika war Ende 1992 die grob geschätzte Zahl dieser Vertriebenen im eigenen Land weit größer als die 5,5 Millionen vom UNHCR registrierten Flüchtlinge (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Binnenflüchtlinge in Afrika (Ende 1992)

Länder	Zahl	Länder	Zahl
Angola	900000	Sierra Leone	200000
Äthiopien/Eritrea	600000	Somalia	2000000
Liberia	600000	Südafrika	4100000
Mozambique	3500000	Sudan	5000000
Rwanda ^a	350000	Zaire	100000

^a Mitte 1994: um 4 Millionen.

Quelle: World Refugee Survey 1993, 52.

Teilweise bestimmt blanke Willkür oder der Zufall, wer - völlig unabhängig von Wanderungsmotiven oder Lebenssituationen - als Flüchtling anerkannt wird. So galten die 350 000 Khmer-Flüchtlinge aus Kambodscha in den grenznahen Flüchtlingslagern in Thailand nur als "illegale Einwanderer", weil sie die Thai-Regierung dem Rechtsschutz des UNHCR entziehen wollte, die 25 000 Insassen des vom UNHCR betreuten Lagers

Kao I Dang dagegen als Flüchtlinge, obwohl sich Umstände und Motive ihrer Flucht in keiner Weise von dem der anderen Khmer-Flüchtlinge unterschieden.

Auch in Deutschland liegen die vom UNHCR und vom Bundesinnenministerium für "Flüchtlinge" genannten Zahlen weit auseinander. Nur Spezialisten können das versteckte Zahlenspiel durchschauen: Das Bundesinnenministerium rechnet, um seine These des Überschreitens der Belastungsgrenze zu belegen, viele Gruppen zu den "Flüchtlingen", die entweder schon längst integriert sind oder das Land schon während des Asylverfahrens verlassen haben, während der UNHCR nur die anerkannten Asylbewerber und allenfalls noch die "de facto-Flüchtlinge" mit einer begrenzten Aufenthaltsduldung in seine Statistik einbezieht, weil die *Genfer Flüchtlingskonvention* ihre Abschiebung verbietet oder weil sie - wie Flüchtlinge aus Kriegsgebieten - aus humanitären Gründen geduldet werden. Etwa die Hälfte der in der Bundesrepublik lebenden "Flüchtlinge" gehört zu dieser Gruppe.

Die anschaulichen "Weltflüchtlingkarten" des UNHCR verniedlichen nicht nur die tatsächlichen Dimensionen des "Weltflüchtlingsproblems", weil sie die "Binnenflüchtlinge" nicht erfassen, sondern liefern auch nur einen Ausschnitt aus dem internationalen Migrationsgeschehen. Vier- oder gar fünfmal größer als die Zahl der grenzüberschreitenden Flüchtlinge nach UNHCR-Kriterien ist die Zahl der Migranten, die auf der Suche nach Arbeit oder Überlebenschancen innerhalb und zwischen Regionen und Kontinenten unterwegs sind, wobei wiederum die Grenzen zwischen Freiwilligkeit und Zwang, Legalität und Illegalität fließen.

Aus menschenrechtlicher Sicht stellt auch Hunger eine Art von Zwang und Verfolgung dar. Aus der existentiellen Lebenslage der Betroffenen besteht zwischen der "begründeten Furcht vor Verfolgung" und der konkreten Angst um das nackte Überleben kein, aus juristischer Sicht jedoch ein substantieller Unterschied, der es Gerichten oder Verwaltungsbeamten ermöglicht, zwischen "echten" Flüchtlingen und "Scheinasylanten" zu unterscheiden.

Nach Angaben der *Internationalen Organisation für Migration* (IOM in Genf) halten sich rund 70 Millionen Menschen im Ausland auf, davon nur rund 25 Millionen als "legale" Arbeitsmigranten ('Gastarbeiter') mit Arbeitserlaubnissen. Andere Schätzungen, z. B. einer Weltbank-Studie (RUSSELL/TEITELBAUM 1992), reichen bis zu 100 Millionen internationalen Migranten (die also die internen "Landflüchtlinge" nicht einschließen). Das BIVS (*Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung*) wagte mit 200 Millionen die höchste Schätzung. Es gibt nur ungesicherte Schätzungen, weil selbst gut organisierte Staatswesen nicht genau wissen, wieviele Ausländer sich innerhalb ihrer Grenzen auf-

halten, wenn sie Grund haben, in der Illegalität unterzutauchen. Der *Weltbevölkerungsbericht* 1993 (S.i.) stellte fest:

"Die Auswirkungen der grenzüberschreitenden Migration sind weitaus größer als es bloße Zahlenangaben vermuten lassen: Die Zahlen sind wesentlich höher als die Angaben, die den Veröffentlichungen entnommen werden können. Die Migranten sind oft in dem Lebensalter ihrer höchsten Fertilität. Sie leben oft in wenigen Gebieten konzentriert, wodurch sie besonders auffallen und kulturelle Unterschiede verstärkt wahrgenommen werden."

Die Dunkelziffer ist vor allem bei den illegalen bzw. - nach der Sprachregelung der Vereinten Nationen - "irregulären" Arbeitsmigranten groß, die irgendwo in den Grenzregionen oder im Dschungel der Großstädte untertauchen und in der Illegalität vielen Formen der Unsicherheit und Ausbeutung ausgeliefert sind. Ihre Zahl wird allein in den USA auf rund 10 Millionen geschätzt. Auch die Erfahrung in Europa zeigt, daß bei wachsendem Migrationsdruck die Verengung der legalen Zugangstore und die Verschärfung der Asylbedingungen die irreguläre Zuwanderung vergrößert. Die schlagartige Verringerung der Zahl der Asylsuchenden seit dem Juli 1993, also nach dem Inkrafttreten des verfassungsändernden "Asylkompromisses", war von einem ebenso schlagartigen Ansteigen der irregulären Zuwanderer begleitet.

Erst die Illegalität macht das "Schlepperwesen" zum einträglichen Geschäft und bringt international operierende Schieberbranchen ins Geschäft, die Menschen über Kontinente hinweg schleusen. Während die Schlepper nur kassieren und kaum ein Risiko eingehen, laufen die Geschleppten nicht nur Gefahr, an den Grenzen oder in den Zielländern aufgegriffen zu werden, sondern viel Geld zu verlieren und sich langfristig zu verschulden. Die "irreguläre" Migration ist zum Millionengeschäft und zur millionenfachen Tragödie geworden. Teilweise nutzt auch sie über Jahrzehnte aufgebaute oder schon aus der kolonialen Arbeitsmarktpolitik stammende familiäre Migrationsnetzwerke. Auch sie gehören zum Erbe der Europäisierung der Welt.

Der Begriff der "illegalen Migration" ist problematisch, weil er den Wanderungsvorgang in die Nähe einer kriminellen Tat rückt. Er bedeutet aber lediglich, daß der Grenzübertritt und Aufenthalt im Zielland nicht nach vorgeschriebenen Regeln erfolgte. Deshalb ist die Sprachregelung der Vereinten Nationen, die von "irregulärer" Migration sprechen, zutreffender und weniger kriminalisierend. Wolfgang HERBERT (1993) hat am japanischen Beispiel gezeigt, wie problematisch der Begriff der Illegalität ist, wenn sie lediglich durch das Überschreiten bestimmter Fristen oder Verletzungen der Visaregeln entsteht.

Während die Flüchtlinge vor politischer Verfolgung und der Gewalt von Kriegen größtenteils in den Herkunftsregionen bleiben, sind die Zielregionen der Arbeitsmigranten die westlichen Industrieländer, aber auch die Golfstaaten, die Wachstumsregion in Ost-

und Südostasien, sowie überall auf der Welt Enklaven mit anlockenden Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten. Entgegen der üblichen Annahme eines "Ansturms der Armen" auf die Wohlstandsinseln im Norden findet auch der Großteil der legalen und illegalen Arbeitsmigration innerhalb des Südens statt. Allein in Afrika sind rund 35 Millionen grenzüberschreitende Migranten unterwegs (vgl. Kap. 5.1).

Zu diesem legalen und illegalen Weltmarkt für Arbeit gehört auch der von internationalen Gangsterkartellen organisierte Frauenhandel und Prostitutionsmarkt. Auch hier geht es weltweit um Hunderttausende oder gar Millionen von Menschen, die - wie Sklavinnen des 20. Jahrhunderts - wie Waren gehandelt werden. Seit den politischen Veränderungen und sozialen Verelendungsprozessen in den ehemaligen RGW-Staaten wurde Osteuropa zu einer neuen Nachschubquelle des Frauenhandels, der die Illegalität systematisch als Erpressungsinstrument nutzt. Es ist bemerkenswert, wie nachlässig Politiker und Strafverfolgungsbehörden in Europa, Nordamerika oder in Japan den internationalen Frauenhandel behandeln. Der Grund liegt darin, daß eine Nachfrage nach der "Ware Frau" besteht.

3. Ursachen von Migration und Flucht

Die Migrationsforscher unterscheiden zwischen Schub- und Sogfaktoren (push- und pull-Faktoren) von Migration, die jedoch häufig ineinander fließen. Das entscheidende Unterscheidungsmerkmal ist der Grad des Zwanges, der sehr verschiedene objektive und subjektive Ursachen haben kann. Die Leidensfähigkeit ist ebenso wie die Bereitschaft zum Risiko, das fast jede Migrationsentscheidung enthält, individuell und kollektiv sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sozialwissenschaftliche Typologien können das Gemenge von objektiven Bedingungen und subjektiven Motiven bei Einzel- oder Gruppenentscheidungen zur Migration nur selektiv erfassen.

Schubfaktoren (push-Faktoren), die Menschen dazu bewegen oder dazu zwingen, ihre Heimat (Dorf/Stadt, Region, Land) zu verlassen, sind Bedingungen am Herkunftsort, die als unerträglich erfahren oder als bedrohlich empfunden werden. Sie können von sehr unterschiedlicher Art sein: Naturkatastrophen, Landknappheit, Arbeitslosigkeit (also Armut), soziale Diskriminierung (z. B. von ethnischen oder religiösen Minderheiten), binnen- oder zwischenstaatliche Kriege, Staatsstriche oder Revolutionen (die Trägergruppen und Anhänger der gestürzten Regime bedrohen), politische Verfolgung (direkte Gewalt) oder der Zwang der Verhältnisse ("strukturelle Gewalt"), subjektive Entfremdung und Frustration. Dies sind Bedingungen der Unsicherheit und Verunsicherung, die der *Human Development Report* von 1994 dem Entwicklungsziel von "human security" gegenüberstellt. Vertriebene werden nicht durch eigene Motive oder Entscheidungen, sondern durch Gewalt zu Flüchtlingen. Wenn viele Fluchtbewegungen

dieses Jahrhunderts als "Massenzwangswanderungen" bezeichnet werden, dann deshalb, weil sie massenhaft durch Zwang in Gang gesetzt wurden.

Nach der Migrationstheorie von Albert Otto HIRSCHMAN (1974) können Menschen ihren Widerspruch zu bestehenden Verhältnissen durch Abwanderung (*exit*) demonstrieren. Im ausgehenden 20. Jahrhundert haben aber Menschen, die vor Kriegen oder existentiellen Notlagen fliehen, nicht die Option wie die europäischen Emigranten im 19. Jahrhundert, aus ihren Heimatstaaten ungehindert auszureisen und in andere Staaten einzureisen. Zwar ist das Recht auf Auswanderung völkerrechtlich anerkannt, aber diesem Menschenrecht steht kein komplementäres Recht auf Einwanderung gegenüber, wie es im 19. Jahrhundert faktisch bestand.

Sogfaktoren (pull-Faktoren) entstehen in den Zielländern, indem sie etwas anbieten (Arbeit, Wohlstand, Freiheit), was auf Angehörige anderer Staaten anziehend wirkt. Während bei Fluchtbewegungen die Schubfaktoren überwiegen, scheinen bei der Emigration auf Dauer, Arbeitsmigration auf Zeit oder bei der "Wirtschaftsflucht" die Verheißungen des Ziellandes auf ein besseres Leben ausschlaggebend zu sein. Der Entscheidung, ins Ausland zu gehen, geht aber immer eine unterschiedlich begründete Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen im eigenen Land voraus. Der Annahme, daß Arbeitsmigration allein durch Arbeitslosigkeit im Herkunftsland entstehe, steht die Erfahrung gegenüber, daß viele Emigranten und Arbeitsmigranten eine relativ gute Ausbildung haben und Arbeitsplätze aufgeben. Es ist also Vorsicht gegenüber monokausalen Erklärungen von Migrationsvorgängen angebracht.

Schon bei den früheren Auswanderungswellen in die Kolonien oder in die "klassischen" Einwanderungsregionen in Nord- und Südamerika, im südlichen Afrika und in Ozeanien vermengten sich ebenso Schub- und Sogfaktoren wie bei den heutigen Wanderungsbewegungen aus der Dritten Welt in die Erste Welt oder zu Wohlstandsinseln innerhalb der Dritten Welt. Beispielsweise riskierten die irischen Boat-people die gefahrvolle Überfahrt auf den "schwimmenden Särgen" nach Nordamerika nicht aus Sehnsucht nach dem "gelobten Land", sondern weil sie vom "Großen Hunger" dazu getrieben wurden. Sie waren geradezu klassische "Wirtschaftsflüchtlinge", die vor dem Verhungern flüchteten. Das Mitgefühl, das die Geschichtsschreibung für sie aufbringt, können heute die Elendsflüchtlinge nicht erwarten.

Bei den transatlantischen Massenwanderungen bedeutete Auswanderung in der Regel das definitive Verlassen des Heimatlandes mit einem vorher geplanten Ziel, obwohl neuere Forschungen herausfanden, daß viele Auswanderer die Rückwanderung einplanten. Heute gibt es sehr verschiedene Formen und Stufen der Wanderung mit Zwischenstufen (vom Land über Regionalstädte in die Metropolen und von dort, je nach

Chance, die Weiterwanderung in Nachbarländer oder entfernte Zielländer). Selten wollen die Migranten auf Dauer auswandern, sondern auf Zeit Geld für den Lebensunterhalt der Familien verdienen. Häufig wird dann aber aus dieser geplanten Migration auf Zeit - wie bei der ersten Generation der Gastarbeiter - eine ungeplante Auswanderung auf Dauer, wenn sich dazu die Chance bietet. Es sind immer wieder Bedingungen auf den verschiedenen Stufen des Migrationsvorganges, die individuelle Entscheidungen konditionieren.

3.1 Strukturelle Schubkräfte von Migration

Die legale und irreguläre Arbeitsmigration hat eine Reihe von sich wechselseitig verstärkenden strukturellen Ursachen:

Sie ist erstens die Folge eines globalen und regionalen Entwicklungs- und Wohlstandsgefälles und ein Barometer für sich verändernde wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen auf nationaler und internationaler Ebene. Die höher entwickelten Regionen mit besseren Verdienstmöglichkeiten üben eine Sogwirkung auf die weniger entwickelten Regionen aus, in denen heute nach Schätzungen der ILO (*Internationale Arbeitsorganisation*) ungefähr eine halbe Milliarde Menschen keine geregelte Arbeit mit einem regelmäßigen Einkommen hat. Die Studien der ILO zeigen, daß die offene und versteckte Arbeitslosigkeit, die vor allem die mobilen Schulabgänger trifft, in vielen Entwicklungsländern bei 40-50 % liegt.

Nach Hochrechnungen müßten in den nächsten zwei Jahrzehnten in der Dritten Welt 700 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn der durch Perspektivlosigkeit erzeugte Migrationsdruck eingedämmt werden soll (vgl. GOLINI/GERANO/HEINS 1991). Der *Weltbevölkerungsbericht* von 1993 betonte, daß nicht so sehr die Erwartung eines höheren Einkommens, sondern die Suche nach Arbeit die wichtigste Schubkraft für Migration bilde. Angesichts des "jobless growth" des kapitalistischen Wirtschaftssystems sind Hoffnungen auf die notwendige Beschäftigungsexplosion ziemlich illusionär, sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern. Aber die Industrieländer können sich Sozialsysteme leisten, welche die schlimmsten Folgen der Arbeitslosigkeit abfedern.

Der *Human Development Report* 1992 sagte für die 90er Jahre die Landflucht von 300 Millionen Menschen voraus. Der *Human Development Report* 1990 sprach von einer "urbanen Explosion": Das Wachstum der Städte übertreffe alle Prognosen und vollziehe sich in einem Tempo, das ohne Parallele in der Geschichte sei. Die Bevölkerungsstatistiken zeigen, daß die Urbanisationsraten in der Regel weit höher sind als die Wachstumsraten der Bevölkerung. Die Städte sind schon heute völlig überfordert, die Zu-

wanderer mit Infrastruktur, Arbeit, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen zu versorgen, so daß sie vielfach nur eine Zwischenstation im Wanderungsgeschehen bilden. Die Arbeitslosigkeit kann auch durch die Überlebensökonomie des "informellen Sektors" nur teilweise aufgefangen werden, die in afrikanischen Städten schon heute mehr als die Hälfte der Erwerbspersonen beschäftigt.

Die Aussichten, daß den wirtschaftlichen Schubkräften der Migration entgegengewirkt werden kann, sind also nicht gut. Allerdings ist Vorsicht gegenüber einigen plausibel erscheinenden Annahmen angebracht:

- Migration vollzieht sich nicht naturgesetzlich wie in einem System kommunizierender Röhren oder wie das Rutschen auf einer schiefen Ebene, weil sich Menschen nicht wie irgendeine Flüssigkeit verhalten. Wenn es eine solche Migrationsautomatik des Wohlstandsgefälles gäbe, hätten wesentlich mehr Italiener, Griechen, Spanier, Portugiesen oder Iren die Freizügigkeit innerhalb der EG genutzt. Auch die Theorie des "größten Gefälles", nach der die reichsten Länder die größte Anziehungskraft ausüben, wird durch andere Erfahrungen widerlegt. Die geographische oder kulturelle Nähe des Ziellandes, die Aufenthaltsbedingungen in den potentiellen Zielländern, das Bestehen von familiären Migrationsnetzwerken oder von religiösen Gemeinschaften können Migrationsentscheidungen mehr beeinflussen als das zu erwartende Einkommensniveau.
- In den neunziger Jahren wird die Bevölkerung in der Dritten Welt nach Prognosen der Vereinten Nationen um etwa 950 Millionen wachsen, also um mehr Menschen, als heute in allen OECD-Ländern leben. Etwa 95 % des Zuwachses der Weltbevölkerung findet im Süden statt. Manche Demographen und Zukunftsforscher - wie Paul KENNEDY - leiten aus dieser "demographischen Explosion" im Süden das Szenario eines enormen Migrationsdruckes auf die wohlhabenden Industriestaaten mit geringem Bevölkerungswachstum und einer alternden Bevölkerung ab. Diese Annahme nährt Bedrohungsängste vor der "Bevölkerungsexplosion" und vor dem "Ansturm der Armen". Beispielhaft ist das von Martin NEUFFER (1982, 61) gezeichnete Horrorszenario:

"Sie werden auf allen Wegen, mit allen Mitteln, unter allen Gefahren in endlosen Massen herandrängen - überallhin, wo es nur um ein geringeres besser zu sein scheint als in ihrer Heimat ... Die reicheren Länder werden sich gegen diesen Ansturm zur Wehr setzen. Sie werden Befestigungsanlagen an ihren Grenzen errichten, wie sie heute nur zum Schutz von Kernkraftwerken dienen. Sie werden Minenfelder legen und Todeszäune und Hundelaufgehege bauen."

Die in Prognoseszenarien der Vereinten Nationen beschriebene Bandbreite möglicher Entwicklungen läßt darauf schließen, daß die Zukunft der Bevölkerungsentwicklung nicht nach der Verelendungsformel von Thomas Robert MALTHUS unausweichlich vorbestimmt ist, sondern von Faktoren abhängt, die gesellschaftlich und politisch

beeinträchtigt werden können. Die Entwicklung in Ost- und Südostasien, aber auch in einzelnen Ländern außerhalb dieser dynamischen Wachstumsregion - wie in Mauritius oder Tunesien - lehrt, daß die "Bevölkerungsexplosion" ebenso wie der Migrationsschub durch Entwicklung entschärft werden kann (vgl. NUSCHELER/FÜRLINGER 1994).

Wanderung findet *erstens* auch in schnell wachsenden Gesellschaften nur dann statt, wenn sie ihre junge Bevölkerung nicht produktiv absorbieren können. Es gibt keinen schicksalhaften Automatismus zwischen Bevölkerungswachstum und Migration. Dort, wo heute die Bevölkerung am schnellsten wächst - nämlich in Ost- und Zentralafrika -, könnte es nach düsteren Prognosen von Aids-Forschern sogar zu einer Verringerung der Bevölkerung kommen. Der malthusianische Defätismus könnte zu einer militärischen Aufrüstung gegen Migranten, wie sie NEUFFER ausmalte, verführen, bevor überhaupt versucht wurde, durch Entwicklung das Bevölkerungswachstum einzudämmen.

Armut stellt zwar einen Schubfaktor dar. Aber es wandern in der Regel nicht die Ärmsten, sondern die relativ gut ausgebildeten und mobilen Mittelschichten, die auch die Mittel für weite Reisen und Schlepperdienste haben. Es sind angstmachende Horror-szenarien, wenn auf Titelseiten der Marsch von Millionen von Elendsflüchtlingen in möglichst dramatischen Szenen ausgemalt wird. Weder sind die von der Weltbank errechneten 1,1 Milliarden "absolut Armen" noch ist die vom IKRK prognostizierte Milliarde von Umweltflüchtlingen zur interkontinentalen Wanderung fähig: Sie stranden größtenteils in den wachsenden Elendsvierteln der Städte und verhungern schon heute millionenfach.

Es sind fast überall junge Menschen, die der Hoffnungslosigkeit zu entfliehen versuchen und auf dieser fast weltweiten Suche nach Arbeit ein Stück Humankapital und Zukunft ihrer Herkunftsländer mitnehmen. Der Begriff des *brain drain* erfaßt und verharmlost diesen Verlust für die Herkunftsländer und potentiellen Gewinn für die Zielländer. Diese neigen dazu, sich durch bedarfsgesteuerte Einwanderungsgesetze die Rosinen aus dem "Migrationskuchen" herauszupicken. Wer gebraucht wird und nachgefragte Qualifikationen mitbringt, kann kommen, die große Masse der "Wirtschaftsflüchtlinge" aber wird abgeschreckt oder zurückgeschickt. Der *Human Development Report 1992* hat errechnet, daß dem Süden durch die verhinderte Migration jährlich rund 250 Mrd. US-\$ verloren gehen. Diese Kostenrechnung hat jedoch keine seriöse Grundlage, weil sie von der irrigen Annahme ausgeht, daß die migrationsbereiten Arbeitskräfte in den Zielländern auch Arbeit finden.

Migration ist *zweitens* ein Bumerangeffekt der ungleichen Entwicklung in der Weltgesellschaft. Sie kulminierte und verdichtete sich in der Verschuldungskrise, die Entwicklung blockiert, Verelendungsprozesse verschärft, Demokratisierungsprozesse er-

schwert und migrationsfähige Mittelschichten proletarisiert hat (vgl. GEORGE 1992). Zu derselben Zeit, als die weltweite "demokratische Revolution" den Fluchtgrund der politischen Repression abbaute, schufen soziale Verelendungsprozesse im Osten und Süden neue Schubkräfte für Migration gen Westen oder Norden. Die Strukturanpassungspolitik, die Einsparungen im Bildungs- und Gesundheitswesen erzwingt, ist kontraproduktiv, weil sie ausgerechnet in den strategischen Sektoren für eine erfolversprechende Bevölkerungspolitik ansetzt. Jeder *Weltbevölkerungsbericht* der Vereinten Nationen betont, daß Veränderungen des generativen Verhaltens nur durch Bildung und Entwicklung erreicht werden können. Die Weltbank, die ständig eine energische Geburtenkontrolle fordert und Milliardenbeträge in bevölkerungspolitische Programme investiert, konterkariert diese Programme durch ihre Beteiligung an einer sozial unverträglichen Strukturanpassungspolitik. Hier geht es um Politik (und Verantwortung), nicht um die Schicksalhaftigkeit von Heuschreckenschwärmen oder ähnlichen Naturkatastrophen.

Internationale Migration ist *drittens* die Folge der Globalisierung von Produktionsstrukturen und Marktbeziehungen. Es ist der Weltmarkt, der neben der Globalisierung der Güter- und Finanzströme auch einen Weltmarkt für Arbeit hergestellt hat (vgl. POTTS 1988; KÖRNER 1990). Wissenschaftler, Ingenieure und Manager zirkulieren als Beschäftigte von multinationalen Unternehmen rund um die Welt. Universitäten und Forschungseinrichtungen bildeten schon immer internationalisierte Netzwerke. Die "irregulären" Arbeitsmigranten aber sind nach einem Buchtitel von Robert COHEN (1988) die "neuen Heloten" in einer neuen internationalen Arbeitsteilung. Für Frauen auf dem international organisierten Prostitutionsmarkt ist dieses Bild ebenso zutreffend.

Internationale Migration ist also eine Begleiterscheinung einer zusammenwachsenden Weltgesellschaft, die nicht nur durch einen immer dichteren Austausch von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Informationen, sondern auch durch einen größeren Austausch von Menschen geprägt ist. Allerdings schließen die GATT-Regeln die Freizügigkeit von Arbeit nicht ein. Verdichtungsorte und Brennpunkte dieser Globalisierung sind *global cities* (vgl. SASSEN 1991). Hier konzentrieren sich die *global companies*, also die multinationalen Unternehmen, die Hauptakteure des Globalisierungsprozesses sind; hier treffen Ortsansässige, Pendler, Binnenwanderer und Migranten aufeinander. Die "Weltstädte" sind die Arenen der Multikulturalität, von sozio-kulturellen Integrations- und Fragmentierungsprozessen, des Neben-, Mit- und Gegeneinander von multikulturellen Gesellschaften. Gleichzeitig bedeutet Globalisierung auch Fragmentierung und Marginalisierung der aus der *global economy* ausgegrenzten Segmente der Weltgesellschaft, die das Migrationspotential bilden.

Internationale Migration ist *viertens* auch eine Folge erleichterter Mobilität im Gefolge der Revolutionierung des Transportwesens und der globalen Vernetzung der Welt durch Informationstechnologien. Die für die Expansion der Märkte notwendige Bedürfnismanipulation erzeugt nicht nur gewollte Kaufanreize, sondern auch ungewollte Migrationsanreize, weil sie tagtäglich die Bilder vom Überfluß auch in die Blech- oder Holzhütten der Slums in aller Welt überträgt. Erstmals in der Geschichte tragen die Medien nicht nur zur Verbreitung westlicher Werte und Lebensstile bei, sondern machen auch das Gefälle an Lebenschancen deutlich. Die Jugend hat nur geringen Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, aber Zugang zu Informationen über die übrige Welt.

Die internationale Kommunikation, dieses Nervensystem der Weltgesellschaft, fördert Migration. Dies tut auch die auswärtige Kulturpolitik der Industriestaaten, die ein möglichst positives Bild des eigenen Staates in aller Welt zu vermitteln versucht. Warum soll jemand in Afrika oder Asien Deutsch lernen, ganz ohne Absicht, einmal dort zu studieren und vielleicht auch zu arbeiten? Was als ganz normal gelten könnte und sollte, gerät durch die Angstmache vor der Überfremdung ins Zwielficht.

Echte Marktwirtschaftler halten die internationale Migration nicht nur für eine normale, sondern sogar für eine wünschenswerte Mobilität der Produktionsfaktoren, durch die eine ökonomische Ressource verfügbar wird. Für sie treffen Migranten eine sehr rationale Entscheidung und folgen lediglich einem Grundprinzip der westlich-kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung: daß die Arbeitskräfte dorthin gehen, wo es Arbeit gibt. Migranten sind mobile Menschen - und Mobilität gilt als eine Tugend des modernen Weltbürgers. Sie können auch das Menschenrecht auf Freizügigkeit beanspruchen, das der Westen vier Jahrzehnte lang als politische Waffe gegen die kommunistischen Regime eingesetzt hatte, das nun aber an den Barrieren der Wohlstandswahrung, der Ängste vor Konkurrenz auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und vor kultureller Überfremdung abprallt.

Migration taucht im Alltagsdiskurs fast nur noch in negativen Kontexten und Assoziationen auf: als ein unerwünschter, "irregulärer" oder sogar bedrohlicher Vorgang. In historischer Perspektive erweist sich Migration aber eher als Normalfall und Selbsthaftigkeit als Ausnahme; sie war eine bewegende Kraft der Menschheitsgeschichte und bleibt ein Bewegungselement der Weltgesellschaft. Die Geschichte der Industrialisierung in den heutigen Industrieländern war zugleich eine Geschichte von Wanderungen, deren Richtung materielle Produktionsfaktoren (Rohstoffe, Verkehrsverbindungen) vorgeben. Arbeitskräfte fungierten als variabler Produktionsfaktor und wurden bei Bedarf weltweit rekrutiert.

Migration ist ein ambivalenter Vorgang: Einerseits war und ist die Mobilität von Menschen, auch über Grenzen und Kontinente hinweg, eine Begleit- und Folgeerscheinung von Entwicklung, also ein grundsätzlich positiv zu bewertender Vorgang; andererseits hatte und hat Entwicklung immer auch negative Effekte, d. h. sie war und ist von Entwurzelung, Pauperisierung und Marginalisierung begleitet. Die gigantische Aufgabe, mit der heute die Weltgemeinschaft konfrontiert ist, ist der Versuch, die außer Kontrolle geratene Migration rational und möglichst gewaltfrei zu organisieren und die sich abzeichnenden Konflikte durch internationale Vereinbarungen zu entschärfen. Deshalb ist das heutige Migrations- und Fluchtproblem ein Weltordnungsproblem.

3.2 Besondere Ursachen von Fluchtbewegungen

Die Migrationstheorien gehen davon aus, daß Fluchtbewegungen auch Migrationsvorgänge sind, die vorwiegend von Schubfaktoren ausgelöst werden: Der Flüchtling flieht vor etwas. Dies gilt bei plötzlich auftretenden Bedrohungssituationen (acute refugee situations), die Kriege oder Naturkatastrophen herbeiführen. Hier fliehen die Menschen massenhaft und panikartig (wie in Indochina nach dem Sieg der kommunistischen Rebellenarmee, in Afghanistan nach der sowjetischen Intervention, in Äthiopien nach dem Krisengemisch von Krieg und Hunger u. a. m.). Sie fliehen nicht vor Bedingungen, die die *Genfer Flüchtlingskonvention* zur Grundlage ihrer Definition des Flüchtlings machte; und sie fliehen nicht, weil ihnen die Nachbarländer ein besseres Leben versprechen.

Anders verhält es sich bei den vorausplanenden ("antizipatorischen") Flüchtlingen, die ihre Flucht in mehreren Etappen vorbereiten. Dem Gedanken an eine Flucht gehen irgendwelche Frustrationen oder Bedrohungen voraus. HIRSCHMAN (1974) sprach hier vom Widerspruch gegen den "Leistungsabfall" eines Systems. Der Entscheidung zur Abwanderung folgen das Ausloten von Fluchtmöglichkeiten, das Aussuchen von potentiellen Zielländern und das Abwägen von persönlichen Verlusten und Gewinnen, die von einer Fluchtentscheidung befürchtet bzw. erhofft werden. Je stärker die familiären oder sozio-kulturellen Bindungen an die Heimat oder - nach HIRSCHMAN - subjektive Loyalitätsbindungen sind, desto schwieriger und schmerzhafter ist dieser Entscheidungsprozeß.

Die Motive und der Entscheidungsprozeß eines "vorausplanenden Flüchtlings" unterscheiden sich kaum von denen eines Arbeitsmigranten. Es fällt auf, daß viele Flüchtlinge aus der Dritten Welt, die in der Ersten Welt ankommen, den Mittel- und Bildungsschichten angehören. Sie sind als politisch artikulations- und organisationsfähige Gruppe eher politischer Verfolgung ausgesetzt als Kleinbauern, Handwerker oder Händler, können aber auch die Chancen und Risiken von Migration besser einschätzen.

Viele wurden an einheimischen oder ausländischen Universitäten mit der westlichen Zivilisation imprägniert und ihrer eigenen Kultur und Gesellschaft entfremdet. Deshalb dürften sich bei ihnen eher Schub- und Sogfaktoren vermischen als bei den "akuten Flüchtlingen", die in der Regel in der Grenzregion des nächstgelegenen Nachbarlandes auf Warteposition gehen und sobald wie möglich zurückkehren wollen. Letztere machen rund neun Zehntel aller vom UNHCR gezählten Flüchtlinge aus.

Der Flüchtlingsbegriff ist also ein Sammelbegriff, der sehr unterschiedliche Typen von Flüchtlingen mit jeweils spezifischen Fluchtmotiven umgreift. Dem asylrechtlichen Flüchtlingsbegriff liegt dagegen ein Idealtypus des Flüchtlings mit ganz besonderen Eigenschaften, nicht der Realtypus heutiger Massenfluchtbewegungen zugrunde. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951 hatte den Flüchtling vor der Nazi-Diktatur oder vor dem stalinistischen Terror im Blickfeld.

Es gibt in der Regel keinen einzelnen Fluchtgrund, sondern eine Mischung von Fluchtgründen. Kriege verbinden sich mit Hungersnöten (wie beispielhaft im Sudan, in Somalia oder Rwanda), die manifeste Gewalt von Diktaturen mit der strukturellen Gewalt von Massenelend. Die "boat people" aus Vietnam oder Haiti wagten oder wagen noch immer die lebensgefährliche Flucht über das Meer weder allein aus politischen Gründen noch allein aus wirtschaftlichen Gründen, wie ihnen die Zielländer unterstellten, um sie als "Wirtschaftsflüchtlinge" zurückweisen zu können.

Aus dem Gemenge von Schub- und Sogfaktoren, die Fluchtbewegungen auslösen, lassen sich einzelne Hauptursachen herauschälen:

1. Die Brennpunkte des internationalen Fluchtgeschehens bilden Kriegsgebiete, die früher fast ausschließlich in der Dritten Welt lagen, nach der Auflösung der Staatsverbände der Sowjetunion und von Jugoslawien aber nach Europa zurückkehrten. Die Wurzeln dieser Kriege lagen in je besonderen Hinterlassenschaften des Kolonialismus; in Integrationskrisen künstlich geschaffener Staatsgebilde in willkürlich gezogenen Staatsgrenzen, die Ethnien und Religionen zusammenwürfelten, die nicht in einem gemeinsamen Staat zusammenleben wollten; in Machtkämpfen um staatliche Pfründen; in oligarchischen Macht- und Besitzstrukturen, die - wie in Zentralamerika - revolutionäre Bewegungen auf den Plan riefen. Hier fällt also die Fluchtursachenforschung mit der Kriegsursachenforschung zusammen.

Die Konfliktforscher streiten sich zwar noch immer über das Gewicht von internen und externen Konfliktfaktoren, aber sie sind sich darin einig, daß der Ost-West-Konflikt zur Militarisierung der Dritten Welt, zur Anhäufung von Gewaltpotential und zur Brutalisierung lokaler Konflikte beigetragen hat, die wiederum Massenfluchtbewegungen auslösten. Westen und Osten haben auch lange Diktaturen unterstützt, wenn sie als nützlich

che Brückenköpfe in der geo-strategischen Ost-West-Rivalität dienen konnten; sie waren also am Entstehen von Konflikten und an der Aufrechterhaltung von repressiven Regimen beteiligt, die beide Millionen von Menschen zu Flüchtlingen machten. Die Militärhilfe erwies sich - nach einem treffenden Wortspiel von Willy Brandt - tatsächlich als "Kriegsentwicklungshilfe" und damit auch als Mithilfe beim Entstehen von Fluchtbewegungen. Die Rüstungsexporteure lernten auch nicht aus der Lehre des Golfkrieges, den Saddam Hussein nur mit Hilfe von Waffen- und Technologieimporten aus dem Westen und Osten beginnen konnte. Nach seinem Ende schloß der Westen mit den zahlungsfähigen Golfstaaten gigantische Rüstungsgeschäfte ab. Und die Bundesrepublik rückte auf den zweiten Platz unter den größten Rüstungsexporteuren vor.

2. Flüchtlinge sind Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen. Diktaturen in verschiedenem ideologischen Gewande haben immer Oppositionelle verfolgt und ins Exil getrieben. Trotz der zu Beginn der 90er Jahre in vielen Ländern obsiegenden Demokratiebewegung wird nach Berichten von Amnesty International weiterhin in etwa 70 Staaten gefoltert - auch in vielen vordergründig demokratischen Staaten, die von deutschen Ausländerbehörden und Gerichten als "verfolgungsfrei" erklärt werden. Diplomatische Rücksichtnahme macht es auch Folteropfern schwer, die "begründete Furcht vor Verfolgung" nachzuweisen. Dieser Nachweis fällt dann noch schwerer, wenn Gewalt von parastaatlichen Organisationen (wie den in vielen lateinamerikanischen Ländern operierenden Todesschwadronen) oder von religiösen Gruppierungen (wie fundamentalistischen Organisationen in islamischen Ländern) ausgeht. Die politischen Systemveränderungen in vielen Ländern des Ostens und Südens haben die Liste der "Verfolgerstaaten" auf Restbestände schrumpfen lassen und die Anerkennungsquoten in den Zielländern auf wenige Prozente gedrückt.
3. Opfer von Verfolgung und Vertreibung sind häufig ethnische oder religiöse Minderheiten, die - wie die Kurden, Tamilen, Tibeter, Molukker, Sikhs oder zahlreiche Ethnien in Afrika - Autonomie oder sogar Eigenstaatlichkeit fordern. Je fragiler die Staatswesen sind, desto größer ist die Versuchung, solchen Autonomieforderungen mit Gewalt zu begegnen. Saddam Hussein versuchte, das Kurdenproblem durch einen Genozid zu "lösen". In Bosnien-Herzegowina findet ebenfalls, mitten in Europa, eine Massenvertreibung mit genozidähnlichen Gewaltausbrüchen statt.

Viele Migrationsforscher sehen inzwischen in der Sprengkraft der Ethnizität, also im Aufbrechen ethnischer Konflikte, und im Zerfall labiler Staatsgebilde, die bisher durch Gewalt zusammengehalten wurden, die Hauptquelle künftiger Flüchtlingskrisen. Das Fluchtgeschehen auf dem Balkan, in Kaukasien und Zentralasien nährt diese Befürchtung. Das BIVS gibt regelmäßig bibliographische Informationen über "Ethnizität und Migration" heraus, die zeigen, wie intensiv sich bereits verschiedene Wissenschaftsdis-

ziplinen mit dem "Aufstand der Ethnien" in aller Welt beschäftigen. Diese ethnischen Konflikte erzeugen häufig, wie die Erfahrung zeigt, Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen, die auf dem Balkan heute als "ethnische Säuberungen" beschönigt werden, nach dem Ersten Weltkrieg als "nationale Flurbereinigung" gerechtfertigt worden waren. Der Nationalstaat, dieser zählebige Dinosaurier der Weltgesellschaft, erweist sich als Konfliktproduzent, wenn er mit seinen Homogenitätsansprüchen das Streben von ethnischen Minderheiten nach kultureller Autonomie zu unterdrücken versucht oder durch den Verlust an Autorität und Legitimität den Staatszerfall heraufbeschwört.

Die ethnischen Konflikte vermengen sich häufig mit Konflikten zwischen Religionsgruppen, wobei die Religion eher ein Vehikel der Massenmobilisierung denn einen ursächlichen Konfliktgrund bildet. Mancher sogenannte "Religionskrieg" (wie im Tschad, im Sudan, im Libanon, im Süden der Philippinen oder in Bosnien) hat bei genauerem Hinsehen ein Gemenge von Ursachen, das hinter religiösen Konfliktsymbolen verschwindet. Auch der von Samuel HUNTINGTON (vgl. *Die Zeit* vom 13.8.1993) vorausgesagte "Zusammenstoß der Kulturen" übersieht, daß nicht Kulturen oder Religionen, sondern Machtgruppen, die religiöse Gefühle instrumentalisieren, Kriege gegeneinander führen. Die Konfliktforschung, die sich nicht mit vordergründigen Erklärungen zufrieden gibt, entdeckte bei den meisten Konflikten einen je spezifischen Komplex sich vermengender, überlagernder und verschärfender Ursachen, der aber selten in die Berichterstattung eingeht. Medienanalysen zeigen, daß deren Tiefgang mit zunehmender Entfernung vom Ort des Geschehens abnimmt und die Klischeebildung über "exotische" Ereignisse zunimmt.

4. Es zeichnet sich bereits ab, daß die in der Dritten Welt durch das Bevölkerungswachstum und eine rücksichtslose Ausbeutung der natürlichen Lebensgrundlagen beschleunigte Umweltzerstörung noch mehr Menschen zu Flüchtlingen machen wird als es bisher Kriege getan haben. Die Zahlen schwanken schon heute zwischen 10 und 100 Millionen Umweltflüchtlingen, wobei die vorübergehend durch Überschwemmungen, Erdbeben oder Vulkanausbrüche entwurzelten Personen nicht mitgezählt sind. Nach Berichten von IDNDR (der Internationalen Dekade zur Vorbeugung von Naturkatastrophen) nimmt die von Menschen verursachte Katastrophenanfälligkeit und -häufigkeit rapide zu. Die materiellen Schäden belaufen sich jährlich auf rund 100 Mrd. US-Dollar. Die "Umweltflucht" spielt aber in der Flüchtlingsstatistik nur eine Nebenrolle, weil die Opfer in der Regel die Staatsgrenzen nicht überschreiten.

Peter J. OPITZ (1988/1992) führt die Ursachen der gegenwärtigen Fluchtbewegungen auf ein historisches "Wurzelgeflecht" zurück, das bis tief in die frühen Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hinabreicht:

- auf inter-imperiale Konflikte, die nach dem Ersten Weltkrieg zum Zusammenbruch der Donaumonarchie und des Osmanischen Reiches geführt hatten, und nach dem Zweiten Weltkrieg zum Ost-West-Konflikt führten, in dessen Gefolge es zur Teilung von Staaten (Deutschland, Korea, China, Vietnam) und zu zahlreichen Regionalkonflikten kam, die große Fluchtbewegungen auslösten;
- auf inner-imperiale Konflikte, die zum Zusammenbruch der Sowjetunion und des jugoslawischen Staatsverbandes führten und den Bestand anderer multi-ethnischer Reiche (wie China und Indien) bedrohen;
- auf Probleme der nachkolonialen Nationenbildung, die durch schwere historische Hypotheken - wie die willkürlichen kolonialen Grenzziehungen und strukturellen Verwerfungen der ehemaligen Kolonialwirtschaften - belastet war und die Wurzel zahlreicher ethno-nationaler Konflikte bildet.

OPITZ (1992, 375) macht auch den Westen für viele der Ursachen, durch die Konflikte und Fluchtbewegungen ausgelöst wurden, verantwortlich, wenngleich "die Mitschuld nicht immer unmittelbar einsichtig und nachweisbar ist, weil die Ketten der Verursachung lang sind und kompliziert verlaufen".

4. Historische Verortung von Flucht und Migration

Die Historiker berichten über eine Universalgeschichte von Kriegen, Eroberungen, Vertreibungen und Völkerwanderungen, die bis in die wenig erschlossene Frühgeschichte zurückreicht. Die ältesten historischen und literarischen Quellen berichten von Flucht und Vertreibung, von dem als Katastrophe empfundenen Verlust der angestammten Heimat. Die "Odyssee" Homers wurde zu einer literarischen Metapher, obwohl sie eher die Geschichte einer erfolgreichen Heimkehr erzählt. Die Bibel erzählt viele Fluchtgeschichten. Das jüdische "Volk Gottes auf Wanderschaft" bildet geradezu einen Archetypus für Flucht und Vertreibung, angefangen vom babylonischen Zwangsexil, in dem es seine Identität wiederfand, über die Zerstreuung im ganzen römischen Reich, die Massenausweisung aus Spanien bis hin zur Flucht vor der "Endlösung der Judenfrage" im Herrschaftsbereich der SS.

Flucht und Vertreibung gibt es in der Menschheitsgeschichte, seit sich Menschen in Gesellschaften organisierten, Herrschaftssysteme begründeten und zerstörten, Machtkämpfe austrugen, Kriege miteinander führten, fremde Territorien eroberten, um Jagd- und Weidegründe und später um Kolonialgebiete konkurrierten; seit sich irdische Potentaten als "Gottkaiser" gebärdeten und keine fremden Götter neben sich dulden wollten. Absolute Herrschaftsansprüche in verschiedenem Gewande, politische Unterdrückung und Verfolgung von Opposition, religiöse Intoleranz und Kriege waren immer

Schubkräfte von Fluchtbewegungen. Durch literarische Zeugnisse bekannt wurde die Flucht einzelner Gestalten der Geistesgeschichte von Dante über Calvin, Hugo Grotius bis Voltaire, Rousseau oder Schiller, denen dann im 19. Jahrhundert Heine, Marx oder Mickiewicz folgten.

Die Religion war - in Europa zumindest bis zu ihrer politischen Neutralisierung durch die Aufklärung - ein bestimmendes Moment der Flucht- und Vertreibungsgeschichte. Sie ist es heute wieder in fundamentalistischen "Gottesstaaten". Sie führte überall dort, wo sie ein legitimierendes Vehikel von Herrschaft bildete, fast zwangsläufig dazu, daß religiöse Minderheiten als politische Oppositionsgruppen verstanden, verfolgt und vertrieben wurden. Die Mischung aus Religion, Politik, Konkurrenzkampf, Intoleranz und kollektiven Vorurteilen war und blieb besonders ausgeprägt im Motivgemenge des Antisemitismus.

Es war auch schon bei früheren Fluchtbewegungen nicht immer genau zu unterscheiden zwischen erzwungener Flucht und mehr oder weniger freiwilligen Wanderungen aufgrund wirtschaftlicher Notlagen. Aber wer aus Not wandert, tut dies nicht freiwillig. Bodenknappheit, Ernährungskrisen und Naturkatastrophen setzten ganze Völkergruppen in Gang. Die Bibel berichtet im 1. Buch Moses, Kap. 45, mit welcher irdischen Argumenten Joseph seine Brüder zur "Flucht" aus dem verdörrten Kanaan nach Ägypten überredete: "Denn dies sind zwei Jahre, daß es teuer im Lande ist, und es sind noch fünf Jahre, daß kein Pflügen noch Ernten sein wird." Joseph wäre vom UNHCR nicht als Flüchtling anerkannt und von der Bundesrepublik Deutschland als "Wirtschaftsflüchtling" abgeschoben worden.

Der große Unterschied der Fluchtbewegungen von heute zu jenen in biblischen Zeiten oder in den vergangenen Jahrhunderten besteht in der zunehmenden Verengung der Fluchträume. Damals gab es in den Randgebieten Europas, in der "Neuen Welt" Amerikas und in den eroberten Kolonien noch Räume, die auch größere Auswanderungs- und Fluchtwellen aus den überbevölkerten Kerngebieten Europas aufnehmen konnten - freilich häufig durch Vertreibung der einheimischen Bevölkerung aus den angestammten Siedlungsgebieten. Der Mythos vom "leeren Raum" verschweigt die Vertreibung der autochthonen Bevölkerungen in allen Siedlungskolonien, ob in Amerika, in Südafrika oder in Australien. 1992 wurde das halbe Millennium der "Entdeckung Amerikas" gefeiert, die auch eine Geschichte des Massenmordes, der Unterwerfung und kulturellen Zerstörung war.

Die Kolonialimperien organisierten nicht nur im großen Stil den transatlantischen Sklavenhandel, um ihre Kolonien mit Arbeitskräften zu versorgen, sondern besorgten nach der Sklavenbefreiung auch Ersatz. Beispielsweise brachte die britische Kolonialverwal-

tung im 19. Jahrhundert indische Kontraktarbeiter nach Ost- und Südafrika, auf die Zuckerrohrplantagen in der Karibik (Trinidad und Guyana), auf Mauritius und auf den Fidschi-Inseln oder auf die Kautschukplantagen im kolonialen Malaya. Bereits damals schufen die weltumspannenden Kolonialimperien so etwas wie einen Weltmarkt für Arbeit und hinterließen vielenorts multi-ethnische Gesellschaften mit Rassenproblemen. In Ostafrika (Uganda und Malawi) entledigten sich nachkoloniale Regierungen durch Massenausweisungen von Asiaten dieser kolonialen Hypotheken. In der Karibik (Trinidad, Guyana und Surinam) und auf den Fidschi-Inseln wurden sie zu Destabilisierungsfaktoren. Die koloniale Arbeits- und Steuergesetzgebung unterstützte die grenzüberschreitende Wanderarbeit, z. B. zu den weißen Siedlungsgebieten in Ostafrika oder zu den Minen in Nordrhodesien (Zambia) oder in Südafrika. Ebenso brachten Franzosen oder Portugiesen Arbeitskräfte dorthin, wo sie gebraucht wurden (vgl. POTTS 1988). Die internationale Migration ist also keineswegs eine neue Erscheinung.

Es gab damals einen gewichtigen Unterschied zu heute: Die außereuropäischen Einwanderungsländer brauchten Einwanderer. Die Auswanderer konnten sich einigermaßen darauf verlassen, wenn sie gesund waren und eine Ausbildung mitbrachten, eine Arbeit zu finden und bald eingebürgert zu werden. Es gab zwar noch kein universell anerkanntes Menschenrecht auf Freizügigkeit, aber neben dem Recht auf Auswanderung zumindest die hohe Chance (wenn auch noch nicht das Recht) auf dauerhafte Einwanderung und Einbürgerung. Allerdings sorgte auch schon damals eine selektive Einwanderungskontrolle dafür, daß z. B. in den USA die Einwanderer aus West- und Nordeuropa nicht durch Südeuropäer in die Minderheit gedrängt wurden.

Schließlich waren damals noch nicht die letzten Winkel der Erde von Nationalstaaten mit mehr oder weniger deutlichen Exklusivitätsansprüchen auf ethnische und kulturelle Homogenität besetzt. Der Nationalstaat zog nicht nur territoriale Grenzen, sondern schuf auch ein- und ausgrenzende Nationalitäten. Erst die Aufteilung Afrikas in Kolonialterritorien, aus denen "Nationalstaaten ohne Nation" hervorgingen, hat althergebrachte Wanderungen von Nomaden und Saisonarbeitern zu einem Problem gemacht. Je knapper die Lebensräume durch das Bevölkerungswachstum wurden, desto rigorosere gingen die Staaten gegen Zuwanderer vor. Der normative Universalismus der Menschenrechte bricht sich an der "Weltkultur der Nationalstaaten", die auch ein Erbe der Europäisierung der Welt ist, die vor 500 Jahren eingeleitet wurde. Gleichzeitig mit der Herausbildung einer Weltgesellschaft und kapitalistischen Weltökonomie erleben wir eine "Krise des politischen Universalismus" (HIRSCH 1993).

4.1 Das "Jahrhundert der Flüchtlinge"

Die Erschütterung des "monarchischen Prinzips" durch liberal-demokratische Bewegungen begründete im 19. Jahrhundert eine "politische Subkultur der Emigration", der berühmte Namen der europäischen Geistesgeschichte und Hunderttausende von weniger bekannten Demokraten angehörten. Aber diese Ereignisse erscheinen im historischen Rückblick wie ein Vorgeplänkel auf die Massenfluchtbewegungen, die sich dann in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts abspielen sollten, das den zutreffenden Beinamen "Jahrhundert der Flüchtlinge" erhielt.

Der Nationalismus sprengte zwei Vielvölkerreiche: die Donaumonarchie und das Osmanische Reich. Ihr Zusammenbruch löste organisierte Zwangsumsiedlungen und panikartige Fluchtbewegungen zwischen den aus ihren Bankrottmassen hervorgegangenen Nationalstaaten aus. Im Namen des Nationalstaates, dieses minderheitenfeindlichen Konstrukts der neuzeitlichen Staatsräson, fand eine "nationale Flurbereinigung" statt, die nicht danach fragte, ob die Minderheiten "heimgeführt" werden wollten - in eine "Heimat", die ihnen meistens völlig fremd war und nicht das gab, was Heimat zu geben pflegt. Die Pariser Vorortverträge gaben dieser "nationalen Heimführung" unter Zwang den völkerrechtlichen Segen, obwohl diese völkerrechtlich sanktionierte "Umsiedlung" einer Vertreibung gleichkam.

Im Namen des Nationalstaates fand auch der armenische Holocaust im Osten der Türkei statt. Franz WERFEL hat in seinem Roman "Die vierzig Tage des Musa Dagh" das Massensterben im Aushungerungslager Der-el-Zor in der syrischen Wüste beschrieben. Die internationale Gemeinschaft wußte, was "dort hinten, weit in der Türkei" geschah - und ließ es geschehen, weil ihr die Staatsräson wichtiger war als das Schicksal von Minderheiten; sie weiß auch heute, was mit den Kurden in der Osttürkei oder den bosnischen Moslems geschieht und läßt es achselzuckend, obwohl ständig über Menschenrechte redend, geschehen; sie beklagt die "ethnischen Säuberungen" in Bosnien-Herzegowina, akzeptiert aber die durch Vertreibung geschaffenen Fakten.

Neben den durch die "nationale Flurbereinigung" in Kern- und Randeuropa ausgelösten Flüchtlingsströmen markierten die nach der Oktoberrevolution in Rußland in alle Welt verstreuten "Revolutionsflüchtlinge" eine neue Fluchtursache, die bis in die Gegenwart reichte: eine "Abstimmung mit Füßen" gegen das stalinistische Herrschaftssystem. Wie damals im neuen Sowjetstaat löste die kommunistische Machteroberung in Osteuropa, in Teilen Asiens, in einigen afrikanischen Staaten und auf Kuba einseitige Ost-West- bzw. Süd-Nord-Fluchtbewegungen aus.

Neu war damals nicht einmal so sehr die Flucht von Trägergruppen des gestürzten Zarenregimes, weil jede Revolution Flüchtlinge produziert, sondern neu war der Ausbürgerungserlaß von 1921, der den Flüchtlingen eine Rückkehr unmöglich und sie zu einem "völkerrechtlichen Nichts" machte. Auch dieser Ausbürgerungserlaß des früheren Sowjetstaates sollte Schule machen, nämlich bei den Nazis und kommunistischen Regimen in ganz Osteuropa, und Millionen von Menschen zu Staatenlosen machen. Dem Völkerbund gelang es damals ebensowenig wie heute den Vereinten Nationen, Macht und Gewalt als menschenfeindliche Bewegungskräfte der Politik zu bändigen. Die Migrationsgeschichte erlebte in der Zwischenkriegszeit auch deshalb eine Trendwende, weil das Hauptzielland USA seine Zugangstore verengte, teilweise aus sicherheitspolitischem Mißtrauen gegenüber den möglichen "fünften Kolonnen" aus den europäischen Diktaturen.

Den ersten erzwungenen Fluchtbewegungen in unserem "Jahrhundert der Flüchtlinge" folgte dann die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs, in dessen Verlauf und Folgegeschichte rund 60 Millionen Menschen zur Flucht gezwungen oder vertrieben wurden. Was in diesen wenigen Jahren stattfand, kann man als die größte Entwurzelung in der Geschichte bezeichnen:

"Ist das 19. Jahrhundert die Ära der friedlichen europäischen Migration gewesen, so waren die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts Schauplatz gewaltsamer Entwurzelung und Deportation. All das, was heute Menschen aus Osteuropa, Afrika oder Asien zur Abwanderung aus ihren Heimatstaaten veranlaßt - Verfolgung aufgrund von rassistischen, religiösen und politischen Gründen, wegen der 'diffusen' Gewalt eines Bürgerkriegs oder aufgrund des ökonomisch motivierten Wunsches nach verbesserten sozialen Lebensbedingungen - hat seine historischen Vorbilder in der europäischen Migrationsgeschichte der zurückliegenden 150 Jahre." (SANTEL 1993, 63)

Man muß hinzufügen: Im 20. Jahrhundert haben weit mehr Menschen wegen Krieg und Verfolgung denn aus wirtschaftlicher Not ihre Heimat verlassen. In der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts stammten die meisten Flüchtlinge aus Europa, das sich nun mit Flüchtlingen aus anderen Erdteilen sehr schwer tut, die nicht nur andere Nationalitäten, sondern auch andere Kulturen, Religionen, Denk- und Verhaltensweisen mitbringen.

4.2 Europa als Auswanderungs- und Einwanderungskontinent

Dieser Rückblick auf die Migrationsgeschichte zeigt, daß Europa im 19. Jahrhundert ein Gutteil seiner sozialen Frage durch Auswanderung exportiert hat; es hat damit seine Arbeitsmärkte entlastet und dem revolutionären Druck ein Ventil geöffnet. Zwischen 1820 und 1930 verließen etwa 40 Millionen Auswanderer vorwiegend aus ökonomischen und sozialen Gründen, also nach heutiger Sprachregelung als "Wirtschaftsflüchtlinge", den "alten Kontinent" in Richtung "neue Welt". Europa war damals ein Auswanderungskontinent und Deutschland ein Auswanderungsland, erst seit den Gründer-

jahren mit der wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften zugleich Auswanderungs- und Einwanderungsland. Die verkehrstechnische Revolution (Dampfschiffahrt und Eisenbahnen) verkürzte den Auswanderungsvorgang, der vorher ein zeitaufwendiges Wagnis dargestellt hatte, auf wenige Wochen.

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurden fast alle westeuropäischen Staaten zu Einwanderungsländern. Zunächst kehrten seit Mitte der 50er Jahre im Zuge der Dekolonisierung weiße Siedler, Beamte und Kolonialtruppen nach Großbritannien, Frankreich, Belgien, in die Niederlande und später auch nach Portugal zurück. Ihnen folgten erhebliche Zahlen an "farbigen" Arbeitskräften aus den ehemaligen Kolonien. In den frühen 50er Jahren war aber die Zahl der Ausländer in den meisten Staaten Europas noch relativ klein, weil die 10 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus den Ostgebieten des Deutschen Reiches einen deutschen Paß hatten. Nur 1,3 % der Einwohner Westeuropas oder 5,1 Millionen Personen hatten damals einen fremden Paß.

In den späten 50er und 60er Jahren begannen dann die nordwestlichen Kernländer der EG, ihren wachsenden Bedarf an Arbeitskräften durch Anwerbung in Südeuropa und im gesamten Mittelmeerraum zu decken. Dort hatte die von Mechanisierungsprozessen in der Landwirtschaft angeschobene Ertrübauerlichung und Urbanisierung, die nicht von einem gleichzeitigen Industrialisierungsschub aufgefangen wurde, ein großes Migrationspotential geschaffen. Der sozio-ökonomische Strukturwandel schuf ein Angebot, der Nachkriegsboom in Westeuropa eine Nachfrage.

Zwischen 1955 und 1973 wurden rund 15 Millionen "Gastarbeiter" angeworben. Größtenteils handelte es sich noch um einen innereuropäischen Wanderungsvorgang, ergänzt durch Zuwanderung aus dem Maghreb nach Frankreich. In Deutschland wurde diese Anwerbeaktion erst nach dem Bau der Mauer, der schlagartig den Zustrom von Arbeitskräften aus der DDR stoppte, verstärkt. Zu Beginn der 70er Jahre erreichte die Beschäftigung von Ausländern in EG-Europa Rekordhöhen. 1970/71 lebten schon fast 11 Millionen Ausländer in Westeuropa. Diese Zahl stieg bis 1992 auf etwa 13 Millionen an. Davon kamen über acht Millionen aus Drittstaaten.

Seit Mitte der 70er Jahre nahm die Zahl der angeworbenen Arbeitsmigranten ab und die Zahl der nachziehenden Familienangehörigen, der in den Zuwanderungsländern geborenen Kinder und der Asylsuchenden zu. Die Zahl der Asylbewerber erhöhte sich europaweit von nur 13 000 im Jahre 1973 auf über 600 000 im Jahre 1992, wobei zwei Drittel der Asylanträge in Deutschland gestellt wurden (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Asylsuchende in Europa 1980-93 (in Tsd.)

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993
Belgien	2,7	3,7	7,6	4,5	13,0	17,6	26,9
Dänemark	0,2	4,3	9,3	4,7	5,3	13,9	14,3
Deutschland	107,8	35,3	99,7	103,1	193,1	438,0	322,8
Finnland	0,1	0,1	2,7	3,6	2,0
Frankreich	18,8	21,6	26,2	34,3	54,8	28,9	27,6
Griechenland	..	0,8	4,3	9,3	4,1	2,0	0,9
Großbritannien	9,9	4,2	5,7	5,7	38,2	24,5	22,4
Italien	..	4,6	6,5	1,4	3,6	2,6	1,5
Niederlande	1,3	2,6	5,9	7,5	21,2	17,1	35,4
Norwegen	0,1	0,3	2,7	6,6	4,0	5,2	12,9
Österreich	9,3	7,2	8,6	15,8	22,8	16,2	< 4,7
Portugal	1,6	0,2	0,1	0,3	0,1	0,6	2,1
Spanien	..	1,1	2,8	4,5	8,6	11,7	13,8
Schweden	..	12,0	14,6	19,6	29,4	83,2	37,6
Schweiz	6,1	7,4	8,5	16,7	35,8	18,1	24,7

Quellen: OECD (SOPEMI) 1992/1993; UNHCR-Report 1994.

Die Beschränkung der legalen Zuwanderung erhöhte gleichzeitig die irreguläre Zuwanderung. Die Zahl der "Illegalen" ist in den südeuropäischen EU-Ländern am größten. Sie wurde in Italien gelegentlich auf 1,5-2 Millionen geschätzt, aber offensichtlich erheblich überschätzt. Neuere Erhebungen pendelten sich bei einer halben Million ein (vgl. SANTEL 1993). Bis Ende der 80er Jahre vergab Italien großzügig Einreisevisa und praktizierte an seinen Außengrenzen nur lockere Personenkontrollen. Viele "Illegale" kamen als Touristen ins Land und versetzten sich selbst durch das Überschreiten der Aufenthaltsfrist in die Illegalität. Nicht die Nähe zur "heißen Nord-Süd-Grenze" am Mittelmeer, sondern die locker gehandhabte Einreisepolitik war für das Anwachsen der illegalen Zuwanderung ursächlich. Inzwischen wurden, auch unter dem Druck der Nachbarn, die Kontrollen an den Außengrenzen verstärkt und verschärft. Der Anstieg der registrierten und legalisierten Ausländer um fast 300 000 auf über 781 000 zwischen den Jahren 1989/90 läßt darauf schließen, daß viele "Illegale" das Angebot des neuen Einwanderungsgesetzes zur nachträglichen Legalisierung annahmen. Ende 1993 erreichte die Gesamtzahl der registrierten Ausländer die Millionengrenze.

Ähnlich verhielt es sich auch in Spanien, bis auch hier strengere Kontrollen zu Land und zu See den Zustrom von "Illegalen" aus dem gegenüberliegenden Maghreb eindämmten. Trotz der Verschärfung der Visumpolitik und der Grenzkontrollen wurden die "klassischen" südeuropäischen Auswanderungsländer (Italien, Griechenland, Spanien und Portugal) inzwischen zu Einwanderungsländern, teilweise auch durch Rückwanderung von ehemaligen Emigranten oder Diaspora-Minderheiten.

Nach dem Abbruch des Eisernen Vorhangs in den weltpolitischen Wendejahren von 1989/90 wurden die Staaten der EU und EFTA, also des EWR (Europäischen Wirtschaftsraumes), zur Zielregion von Wanderungsbewegungen aus dem Osten und Süden. Die Oder-Neiße-Linie wurde zur neuen Migrationsgrenze zwischen West- und Osteuropa. Das Bild symbolisiert eine Zeitenwende: Während auf der Ostseite des ehemaligen Eisernen Vorhangs die Wachtürme demontiert wurden, wurden auf der Westseite neue Wachtürme aufgebaut. EU-Europa begann, durch eine steigende Arbeitslosigkeit geschwächt und durch ausländerfeindliche Stimmungen aufgeschreckt, sich als "Festung Europa" gegen den wachsenden Migrationsdruck aus allen Himmelsrichtungen abzuschotten.

Während im Süden der EU die irreguläre Zuwanderung zum innenpolitisch brisanten Problem wurde, löste in den nordwestlichen EWR-Ländern der wachsende Zustrom von Asylsuchenden heftige Kontroversen aus. Bemerkenswert ist seine unterschiedliche regionale Zusammensetzung. Während Deutschland, Österreich und die Schweiz bevorzugte Zielländer von Asylbewerbern aus Südosteuropa (dem ehemaligen Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und der Türkei) waren, wurden Frankreich, Großbritannien, Belgien und Holland von ihrer Kolonialgeschichte eingeholt: Hier überwog der Anteil von Asylbewerbern und irregulären Zuwanderern aus Afrika und Asien. Sprachliche Kompetenzen, vielfältige wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen und familiäre Netzwerke wirkten als Steuerungsfaktoren der Migration durch die juristische "Hintertür" des Asylverfahrens zusammen.

Die unterschiedlichen Quellen der Migrationsströme in Richtung Westeuropa erzeugten auch unterschiedliche Problemperezeptionen in den Zielländern. Alain MINC (1991) leitete aus der Beobachtung, daß sich die deutschen Ängste auf Mitteleuropa und Rußland, die Ängste Frankreichs und der anderen Südländer der EU aber auf das Südufer des Mittelmeeres richteten, sogar eine Gefährdung des Integrationsprozesses in der EU ab. Der Aufbau eines gemeinsamen Europas setze - wie zu Beginn der EWG - die Gemeinsamkeit kollektiver Angstvorstellungen voraus. Tatsächlich bildet der Migrationsdruck auf Europa einen gemeinschaftsbildenden Ersatz für die Bedrohung aus dem Osten und damit ein Integrationsvehikel. Die "Festung Europa" beruht auch auf kollektiven Angst- und Bedrohungsvorstellungen.

Bei der Ost-West-Migration spielt Deutschland eine zentrale Rolle, weil es erstens für die bisher 2,8 Millionen deutschstämmigen Aussiedler aufgrund deren Zuwanderungsprivileg gemäß Art. 116 GG das alleinige westliche Zielland war, zweitens aus der Sicht Osteuropas - zusammen mit Österreich - das erste Immigrationsland auf dem Weg in den "gelobten Westen" ist und außerdem als besonders reich und attraktiv gilt (vgl. RONGE 1993). Die halbe Million Juden, die seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs die

GUS-Staaten verließ, emigrierte aber größtenteils nach Israel und in die USA und konfrontierte Israel mit erheblichen Integrationsproblemen, die es nur mit staatlicher und privater Finanzhilfe aus den USA bewältigen konnte.

Neben den Aussiedlern, deren Zuwanderung in den Jahren 1989 mit 377 036 und 1990 mit 397 073 den Höhepunkt erreichte und sich in den folgenden Jahren bei 230 000 einpendelte, stieg die Zahl der Asylbewerber aus Südosteuropa (Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und Türkei) seit 1988 sprunghaft an. Aus diesen vier Ländern kamen 1992 fast zwei Drittel der 438 191 registrierten Asylbewerber. Diese Zahl, die sich gegenüber dem Wendejahr 1989 vervierfachte, wurde allerdings auch deshalb so aufgebläht, weil die Kriegsflüchtlinge aus den Bürgerkriegsgebieten auf dem Balkan mangels anderer Zugangstore in das Asylverfahren gezwungen wurden.

Tabelle 3: Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien
(Ende 1992 nach Schätzungen des UNHCR)

Gastland	Anzahl	Gastland	Anzahl
Deutschland	350000	Niederlande	7000
Schweiz	80000	Großbritannien	7000
Schweden	80000	Albanien	5000
Österreich	73000	Spanien	4600
Ungarn	40000	Norwegen	3600
Türkei	20000	Belgien	3300
Frankreich	10000-	Polen	2100 ^a
	20000	Luxemburg	2050
Italien	16000	Finnland	2050
Tschechien/Slowakei	10000	andere	30500
Dänemark	9000		
gesamt		755698	

^a bis zu 3000

Quelle: UNHCR, Juli 1993 (interne Statistik).

Außerdem kamen bis Ende 1991 etwa 200 000 Saisonarbeiter (für maximal drei Monate) und Werkvertragsarbeitnehmer aus Osteuropa nach Deutschland. Bemerkenswert ist, daß der befürchtete Massenexodus aus Polen nach der Aufhebung der Visumpflicht nicht stattfand. Stattdessen nutzten viele Polen die Einreiseerlaubnis für illegale Arbeit oder für Geschäfte auf den "Polenmärkten". Die Zahl der (aussichtslosen) Asylanträge von Polen ging von über 29 000 (1988) schlagartig auf 3 448 (1991) zurück.

Trotz dieser steigenden Zahlen von Zuwanderern aus Osteuropa fand die befürchtete Ost-West-Massenwanderung nicht statt. Der Bürgerkrieg und die "ethnischen Säube-

rungen" im ehemaligen Jugoslawien machten zwar mindestens 3 Millionen (nach manchen Schätzungen sogar vier Millionen) Menschen zu Flüchtlingen, die aber gut zur Hälfte in der Region blieben und notdürftig vom UNHCR und anderen Hilfsorganisationen versorgt werden. In Bosnien-Herzegowina machten die "ethnischen Säuberungen" etwa eine Dreiviertelmillion Menschen zu Fremden im eigenen Land (displaced persons).

Die Vertreibungen von ethnischen Minderheiten in Kaukasien und Zentralasien schufen ein Flüchtlingsproblem innerhalb der GUS-Region, lösten aber keinen Marsch gen Westen aus. Der UNHCR registrierte Ende 1993 rund 950 000 Flüchtlinge aus Aserbaidschan, 520 000 aus Tadschikistan, über 417 000 aus Armenien und 260 000 aus Georgien. Diese Zahlen enthalten nicht die Hunderttausende von Russen, die von Stalin zur Russifizierung der Randrepubliken der Sowjetunion gezwungen worden waren, nun als ehemalige Kolonialherren in den unabhängigen Republiken unerwünscht sind und mehr oder weniger freiwillig nach Rußland zurückkehren, teilweise auch hinausgeekelt werden. Selbst die FAZ (vom 9.11.1991), die ansonsten in das Horn einer Bedrohung Deutschlands durch zu viele Zuwanderer zu blasen pflegt, stellte fest:

"Eine 'Völkerwanderung' findet weniger in Richtung Westen statt, sondern spielt sich vielmehr als Binnenwanderung im ehemaligen Ostblock ab, der jetzt seine ethnischen Energien freisetzt, die im schlimmsten Fall als Bürgerkrieg auch die westlichen Nachbarn berühren."

Die Horrorszenarien einer Ost-West-Massenwanderung wurden auch von GUS-Politikern genährt, die beim Ausbleiben massiver Wirtschaftshilfe aus dem Westen den Massenexodus in den Westen androhten. Ihre Phantasiezahlen, die zwischen 20-40 Millionen schwankten, wurden von den westlichen Medien in Bedrohungsszenarien umgesetzt. Daran beteiligte sich z. B. auch die TAZ in einer ansonsten sehr gehaltvollen und illustrativen Sonderausgabe vom 8.6.1991.

Eine Serie von internationalen Fachkonferenzen widerlegte die vermutete Migrationsautomatik des Ost-West-Wohlstandsgefälles, betonte die starke Heimatverbundenheit und hohe Leidensfähigkeit der slawischen Völker und wandte sich gegen das leichtfertige Gerede von der "neuen Völkerwanderung" aus dem Osten. Während eine von *World Media* durchgeführte und von der TAZ verbreitete Umfrage suggerierte, daß 10 % der jungen Ungarn, Tschechen und Moskowiter schon auf den Koffern sitzen, förderte eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Umfrage Anfang 1993 gerade in Ungarn, Polen und im europäischen Teil von Rußland eine geringe Migrationsneigung zutage. Aber solche Momentaufnahmen von Stimmungen haben nur einen begrenzten Erkenntniswert. Der Wahlerfolg des Nationalisten und Antisemiten Schirinowski bei der Wahl am 12. Dezember 1993 in Rußland hat unter Deutschen und Juden die Neigung zur Auswanderung verstärkt. Solche unvorhersehbaren Ereignisse und Entwicklungen

machen Prognosen zu Spekulationen und unterlaufen die Bemühungen der deutschen Bundesregierung, die Diaspora-Deutschen in den GUS-Staaten zum Bleiben zu bewegen.

Natürlich erzeugt das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa, das einen neuen Ost-West-Konflikt begründet, einen Migrationsdruck, der sich bei einer Verschärfung der Wirtschafts- und Sozialkrisen und Vermehrung der kriegerischen Konflikte verstärken könnte. Volker RONGE (1993, 23) leitet aus den beiden osteuropäischen Push-Faktoren für Migration, der Verschlechterung der Lebensbedingungen und der Zunahme ethnischer Auseinandersetzungen, die Prognose ab, daß sie die "hochgerechnete Extrapolationskurve der derzeitigen Zuwanderung eher nach oben als nach unten treiben werden" - sofern die Politik nicht interveniert. Sie interveniert bereits, sowohl durch massive Wirtschaftshilfe und private Aktionen wie "Ein Herz für Rußland", als auch durch die Verriegelung der Ostgrenzen. Die "Festung Europa" hat im Hafen von Brindisi vorexerziert, wie sie mit unerwünschten Ostflüchtlings umzugehen gedenkt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat seit Mitte 1993 durch Rücknahmeverträge mit den östlichen Nachbarn einen *cordon sanitaire* gegen unerwünschte Zuwanderer aus dem Osten aufgebaut, der auch Schlepperorganisationen das Geschäft erschwert. Den Grenztruppen Polens, Tschechiens und Ungarns wurde also mit finanzieller und logistischer Unterstützung aus dem Westen eine Art von Vorwärtsverteidigung der "Festung Europa" übertragen. Ließen die kommunistischen Regime ihre Bürger nicht ausreisen, so lassen sie nun die westlichen Nachbarn nicht einreisen.

Es wird auch aus dem Süden keine "neue Völkerwanderung" geben. Es mag im Maghreb schon bald ein Migrationspotential von 30 Millionen Menschen geben, wie französische Demographen vorausgesagt haben. Aber auch ihr bevorzugtes Zielland Frankreich hat die Zuwanderung praktisch auf Null gesenkt. Fast alle europäischen Staaten reagierten auf das sprunghafte Ansteigen der Zahlen von Asylbewerbern zu Beginn der 90er Jahre mit Abwehrmaßnahmen - zunächst durchaus erfolgreich. Dieser kurzfristige Abschreckungserfolg könnte den fatalen Irrtum nähren, daß der Migrationsdruck auch langfristig durch Abdichtung der Außengrenzen abgewehrt werden kann.

Europa wurde zum Einwanderungskontinent, obwohl alle europäischen Staaten litaneienhaft betonen, keine Einwanderungsländer zu sein und werden zu wollen. Diese Entwicklung zum Einwanderungskontinent war begleitet von sinkenden Geburtenraten und steigender Lebenserwartung, die den Anteil der aktiven Erwerbsbevölkerung stetig verringerten und den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften erhöhten. Die Alterssklerose der europäischen Gesellschaften macht eine weitere Zuwanderung zur bloßen Wohl-

standssicherung unausweichlich. Europa kommt erstens bei offenen Binnengrenzen nicht an einer Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik, zweitens nicht an einer Steuerung der Zuwanderung durch ein europäisches Einwanderungsgesetz vorbei. Bisher konnte sich Europa nur auf eine Harmonisierung der Abschreckungsmaßnahmen einigen.

5. Weltweite Migrations- und Fluchträume

Das Migrationsgeschehen in und um Europa ist nur das Teilgeschehen eines weltweiten Vorganges. Die größten Aufnahmeländer für Flüchtlinge befinden sich absolut und relativ (d. h. im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) nicht im Norden, sondern im Süden. Hierher hatte sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Gravitationszentrum des "Weltflüchtlingsproblems" verlagert; hier sind die meisten Arbeitsmigranten unterwegs und hier hat der befürchtete "Ansturm der Armen" seinen Ausgangspunkt. Europa kehrte erst durch die "ethnischen Säuberungen" im zusammengebrochenen Jugoslawien wieder in die Statistik der Herkunftsregionen von Flüchtlingen zurück.

Im Folgenden werden die Brennpunkte des internationalen Migrations- und Fluchtgeschehens dargestellt. Brennpunkte ignorieren weniger spektakuläre Vorgänge. So tauchen beispielsweise die Abwanderungen von der südpazifischen Inselwelt in den Wanderungsstatistiken nicht auf, weil sie zahlenmäßig unbedeutend sind; sie sind aber tatsächlich so dramatisch, daß Pazifikforscher schon von einer tendenziellen Entvölkerung der Inselregion sprechen; und sie sind vordergründig schwer verständlich, weil hier ein Auszug aus einem angeblichen "Südsee-Paradies" stattfindet. Die Touristen kommen, aber die Einheimischen zieht es dorthin, woher die Touristen kommen. Ähnlich ist die Situation in der Karibik.

5.1 Brennpunkt Afrika

Der Migrationsdruck auf Europa kommt vor allem aus Afrika, weil hier die Schubfaktoren für Migration kumulieren und gleichzeitig das nur durch das Mittelmeer getrennte und durch vielfältige historische und sprachliche Bande mit Afrika verbundene Europa starke Sogwirkungen ausübt. Die Zahl der grenzüberschreitenden Migranten in Afrika südlich der Sahara wird auf etwa 35 Millionen und damit auf fast die Hälfte aller Migranten in der Welt geschätzt, obwohl in Afrika nur etwa ein Zehntel der Weltbevölkerung lebt. Die Beschreibung Afrikas als "Kontinent der Flüchtlinge" ist keineswegs nur ein von sensationslüsternen Medien gezimmertes Fehlbild, wie Walter MICHLER (1992, 101) zu suggerieren versuchte. Die nackten Zahlen widersprechen ihm.

Der Großteil dieser Migration findet innerhalb des Kontinents statt. Aber zu den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden in Westeuropa gehören auch einige afrikanische Länder (Ghana, Zaire, Nigeria, Äthiopien), weil der Migrationsdruck auch die verstopften Ventile nach außen zu durchbrechen versucht. Dies sind freilich nicht die Millionen von Elends- und Umweltflüchtlingen, deren Ansturm auf Europa die eingangs erwähnten Horrorszenarien der "neuen Völkerwanderungen" ausmalen oder gar mit Heuschreckenschwärmen vergleichen, sondern migrationsfähige Angehörige der Mittelklasse, fast ausnahmslos junge Leute, die Schlepperdienste und familiäre Migrationsketten nutzen.

Tabelle 4: Flüchtlinge in Afrika (Ende 1992)

Zielländer	Zahl	Herkunftsländer ^a	Zahl
Äthiopien/Eritrea	416000	◀ Somalia	400000
Burundi	107350	◀ Rwanda	81000
Côte d'Ivoire	195500	◀ Liberia	195000
Djibouti	96000	◀ Somalia	85000
Guinea	485000	◀ Liberia	385000
		◀ Sierra Leone	100000
Kenya	422900	◀ Somalia	320000
		◀ Äthiopien	80000
Liberia	100000	◀ Sierra Leone	100000
Malawi	1070000	◀ Mozambique	1070000
Mauretanien	40000	◀ Mali	40000
Rwanda	24500	◀ Burundi	24000
Senegal	55100	◀ Mauretanien	55000
Südafrika	250000	◀ Mozambique	250000
Sudan	750500	◀ Äthiopien/Eritrea	730000
Swaziland	52000	◀ Mozambique	45000
Tanzania	257800	◀ Burundi	143000
		◀ Mozambique	72000
Uganda	179600	◀ Rwanda	83000
		◀ Sudan	90000
Zaire	442400	◀ Angola	280000
		◀ Sudan	120000
Zambia	155700	◀ Angola	118000
Zimbabwe	265000	◀ Mozambique	265000
<hr/>			
Afrika gesamt	5698450		

^a hauptsächliche Herkunftsländer

Quelle: World Refugee Survey 1993, 50.

Fast alle afrikanischen Länder sind in das miteinander verwobene Migrations- und Fluchtgeschehen einbezogen. Überall vermengen sich Fluchtbewegungen, die durch

Kriege und Repression verursacht werden, mit internen und grenzüberschreitenden Wanderungen auf der Suche nach Arbeit und Überlebenschancen. Die in Tabelle 4 angegebenen Zahlen hatten schon im Verlaufe der Jahre 1993/94 nur noch eine begrenzte Gültigkeit, weil neue Fluchtbewegungen entstanden (wie in Angola und Rwanda) oder Flüchtlinge zurückkehren konnten, wie aus dem Sudan nach Äthiopien und Eritrea.

Hauptursache von Fluchtbewegungen blieben Bürgerkriege (vgl. RICHTER 1992). Zwar hat sich die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verbundene Hoffnung auf die Beendigung der "Stellvertreterkriege" in Namibia, Äthiopien und Ende 1992 auch in Mozambique erfüllt, aber gleichzeitig haben sich andere Konflikte verschärft (im Sudan, in Angola und Liberia) oder sind neu entbrannt (in Somalia, Rwanda, Burundi und Togo). Allein der erneut zwischen der Tutsi-Minderheit und Hutu-Mehrheit in Rwanda ausgebrochene Bürgerkrieg hatte schon Ende 1992/Anfang 1993 nach Angaben des Roten Kreuzes etwa 1 Million Menschen aus ihren Heimatgebieten vertrieben, teilweise auch über die Grenzen zu Uganda, Tanzania und Zaire hinweg. Kaum war dieser Konflikt in Rwanda vorübergehend entschärft worden, entbrannte im Nachbarstaat Burundi ebenfalls ein blutiger Bürgerkrieg, der nach Erkenntnissen internationaler Hilfsorganisationen etwa 800 000 Menschen in die Nachbarländer vertrieb, 300 000 in das völlig überfüllte Rwanda, wo in überfüllten Flüchtlingslagern täglich Hunderte an Unterernährung und Krankheiten starben.

Im Frühjahr/Sommer 1994 ereignete sich in Rwanda eine Flüchtlingskatastrophe apokalyptischen Ausmaßes, der eine Orgie von Gewalt vorausgegangen war. Die Vorgeschichte dieser Gewalteruption, die in der Publizistik in der Regel als "Stammeskonflikt" zwischen der Hutu-Mehrheit und Tutsi-Minderheit dargestellt wird, reicht bis in die vorkoloniale Geschichte zurück, hat aber ihre eigentliche Wurzel in der wachsenden Landnot, in der Konkurrenz um Arbeitsplätze und im Kampf rivalisierender Cliquen um Macht und Pfründen (vgl. MOLT 1994; MEHLER 1994). Dieser Macht- und Überlebenskampf wurde durch rassistische Agitatoren "tribalisiert". Nachdem das Regime von Präsident Habyarimana die Vereinbarungen des Friedensabkommens von August 1993 mit der aus Uganda vorrückenden "Patriotischen Front von Rwanda" (FPR) nicht eingehalten hatte und die mehrheitlich aus Tutsi rekrutierte Rebellenarmee bereits auf die Hauptstadt Kigali vorrückte, löste der Abschluß des Flugzeugs des Präsidenten am 6. April 1994 eine Orgie von Gewalt aus:

"Noch in derselben Nacht begannen die ruandische Präsidentengarde und die Jugendmilizen mit gezielten Morden an Tutsi in Kigali und anderen Orten Ruandas... Den gezielten Morden folgte dann eine wahllose Blutorgie marodierender Soldaten- und Jugendbanden im gesamten Land... Alte Rechnungen zwischen Nachbarn und Bekannten wurden beglichen, und es ist zu vermuten, daß sich der Volkszorn nicht nur gegen die Unterdrücker von einst, die Tutsi, richtete, sondern zum Teil auch gegen ihre Nachfolger der neuen Oberschicht" (Peter MOLT, in: FR v. 20.7.94).

Die Gewaltorgie kostete mindestens einer halben Million Menschen, vorwiegend Tutsi, das Leben. Hier fand ein Genozid statt, dem die Staatengemeinschaft tatenlos zusah. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung wurde aus ihren Siedlungsgebieten vertrieben: Etwa 1,2 Millionen Hutu, auch angetrieben durch die Greuelpropaganda eines Radiosenders (Mille Collines), strandeten in Lagern um die zairische Grenzstadt Goma, die bald zum Inbegriff des Schreckens ("Hölle von Goma") wurde, einige hunderttausend in grenznahen Lagern in Tanzania; etwa 1,5 Millionen flüchteten sich in die von französischen Truppen errichtete Schutzzone im Südwesten des Landes. Die von den Ereignissen traumatisierten Flüchtlinge, von denen viele an Erschöpfung, Wassermangel, Cholera und Ruhr starben, folgten nur zögernd den Appellen der neuen Regierung und der internationalen Hilfsorganisationen, nach Rwanda zurückzukehren. Es war im Sommer 1994 zu befürchten, daß die von der FR vertriebenen Regierungssoldaten und Milizionäre von Zaire aus den Bürgerkrieg fortsetzen und Millionen von Hutu-Flüchtlingen auf Dauer Sicherheit und Versorgung in den Flüchtlingslagern einer unsicheren Rückkehr nach Rwanda vorziehen.

Was sich in Rwanda abspielte und im benachbarten Burundi ebenfalls abspielen könnte, erscheint wie eine Erfüllung des Verelendungsgesetzes von Robert Malthus. Die beiden Kleinstaaten sind aufgrund knapper Ressourcen und des raschen Bevölkerungswachstums (von 3,7 % in Rwanda) aus eigener Kraft nicht überlebensfähig:

"Als Ergebnis dieser ausgewogenen Situation wird sich in und um Ruanda eine Zone hoher Instabilität bilden. Dies bedeutet weitere Flüchtlingsströme von Millionen von Menschen. Die Nachbarländer werden versuchen, den Zustrom in Flüchtlingslagern aufzufangen, deren Unterhalt sie von der internationalen Gemeinschaft einfordern werden" (Peter MOLT, in: FR vom 20.6.94).

Die internationale Staatengemeinschaft war auf die rwandische Tragödie nicht vorbereitet, obwohl sie nicht überraschend kam. Sie verschloß auch die Augen vor den Massakern im benachbarten Burundi, die einer ähnlichen Konfliktlage entspringen. Wenn Prävention überhaupt einen Sinn haben soll, wäre sie hier dringend erforderlich. Somalia und Rwanda haben die Bedeutung des "CNN-Faktors" demonstriert, d.h. die Staaten werden erst dann aktiv, wenn Fernsehbilder in der Öffentlichkeit den Ruf nach Handeln verstärken. Dies bedeutet allerdings auch, daß Fluchttragödien (wie im Sudan, in Liberia oder Angola), die nicht mehr von Fernsehteams eingefangen werden, zu "vergessenen Tragödien" werden. Der Großteil der afrikanischen Fluchttragödien findet in dieser Vergessenheit statt.

Der auch durch eine Friedenstruppe der ECOWAS-Staaten nicht lösbare Bürgerkrieg in Liberia vertrieb etwa die Hälfte der Bevölkerung, vor allem Frauen und Kinder, in die Nachbarstaaten. Die Machtkämpfe in Togo entvölkerten 1992/93 die halbe Hauptstadt Lomé. Die Gewaltausbrüche in Zaires Hauptstadt Kinshasha trieben wiederholt Flüchtlinge über den Kongo-Fluß in den Nachbarstaat Kongo. Hier wie in Togo wollte sich ein

abgewirtschaftetes Regime nicht dem Demokratisierungsdruck beugen und kämpfte mit Repression gegen den Verlust seiner Macht und Pfründen.

Der von außen durch die Verweigerung oder Androhung der Verweigerung von Entwicklungshilfe aufgezwungene Demokratisierungsprozeß erschöpfte sich vielfach in der Tolerierung von Oppositionsparteien und konnte die aus Verelendungsprozessen resultierenden Konflikte, die sich in der Regel ethnisch manifestieren, nicht eindämmen. Die ökonomische und soziale Misere erschwert die politische Stabilisierung und eine wirkliche Demokratisierung (vgl. TETZLAFF 1992). Afrika ist zum Brennpunkt des Weltflüchtlingsproblems geworden, weil sich hier die Entwicklungskrisen in einem fatalen Teufelskreis vermengten (vgl. MEYNS/NUSCHELER 1993).

Neben mindestens sieben Millionen grenzüberschreitenden Kriegsflüchtlingen (Ende 1992) und noch weit mehr Binnenflüchtlingen sind 20-25 Millionen Arbeitsmigranten auf der Suche nach Arbeit unterwegs. In allen Grenzregionen gibt es ein reges Hin und Her über die unsichtbaren Grenzen hinweg, häufig innerhalb verwandter Ethnien. In Westafrika sind vor allem die Küstenstaaten Elfenbeinküste, Ghana und Nigeria Zielländer von Migranten aus dem Sahelraum, wo Migration ein Mittel der Subsistenzsicherung ist. Auch die Mehrheit der Kapverder und Äquatorialguineer lebt und arbeitet auf dem afrikanischen Festland oder in Europa.

Mehrmals versuchten schwache Regierungen, sich durch Massenausweisungen Popularität zu verschaffen. In Ostafrika versuchten dies die Despoten von Uganda (Idi Amin) und von Malawi (Kamuzu Banda) durch die Ausweisung der indischen Minderheiten, die einen gewichtigen Wirtschaftsfaktor gebildet hatten. Heute bemüht sich die ugandische Regierung darum, die Inder wieder ins Land zurückzuholen. Solchen Beispielen der Ausländerfeindlichkeit steht eine bemerkenswerte Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge gegenüber, ohne die die afrikanische Flüchtlingstragödie noch weit schlimmer wäre. Das völlig übervölkerte Malawi nahm ohne großes Geschrei fast eine Million Flüchtlinge aus dem benachbarten Mozambique auf. Die internationale Flüchtlingshilfe kann nur einen Teil der Bürde übernehmen.

In Südafrika drängen nun Millionen von Schwarzen, die der Apartheid-Staat in die Homelands abgeschoben hatte, nach der Entwaldung und Übernutzung der größtenteils unfruchtbaren Böden in die Ghettos der Großstädte und verdichten dort das explosive Gemisch von Elend und Gewalt. Allein in der Region des südlichen Afrika sind etwa 10 Millionen Menschen als Arbeitsmigranten, Flüchtlinge oder durch die Bürgerkriege in Angola und Mozambique "entwurzelte Personen" unterwegs. Sollte in der RSA kein friedlicher Übergang zur Mehrheitsregierung gelingen, steht ein Massenexodus der

Weißten bevor: Etwa zwei Millionen weiße Südafrikaner haben als Erbe früherer Auswanderung Zugang zu ausländischen Staatsbürgerschaften.

Einen kleinen Hoffnungsschimmer bildet die Friedensregelung in Äthiopien, die die Repatriierung von Hunderttausenden von Flüchtlingen in den neuen Staat Eritrea und in die umkämpfte Provinz Tigre ermöglichte. Aber schon lösten Machtkämpfe im benachbarten Djibouti wieder Fluchtwellen nach Äthiopien und Somalia aus. Und die Situation in Somalia schließt nach dem Abzug der UN-Blauhelme aus westlichen Staaten keineswegs neue Machtkämpfe zwischen den rivalisierenden Clans und Warlords und damit neue Fluchtwellen innerhalb des Landes und über die Grenzen aus.

Süd- und Westeuropa (Spanien, Italien und Frankreich) fühlen sich vor allem durch die steigende irreguläre Migration aus dem islamischen Nordafrika und durch das Überschwappen des islamischen Fundamentalismus auf die Migranten aus dem Maghreb bedroht. 1989 waren zwar in acht europäischen Ländern nur 2,1 Millionen Arbeitsmigranten aus dem Maghreb, die meisten in Frankreich, registriert, aber die Zahl der irregulären Migranten aus dieser Region dürfte noch höher liegen. Insgesamt wird die Zahl der Moslems in Frankreich auf drei Millionen, in Deutschland auf 1,7 Millionen und in Großbritannien auf über eine Million geschätzt. Französische Migrationsforscher schätzten das Migrationspotential im Maghreb in den nächsten Jahrzehnten auf 30 Millionen, wenn die Maghreb-Länder den Schulabgängern nicht bessere Berufs- und Lebensperspektiven bieten können sollten (vgl. KÖRNER 1992).

Von diesem Migrationsdruck fühlt sich vor allem Frankreich bedroht und versucht deshalb, ihn durch verschärfte Einwanderungskontrollen und eine mögliche Änderung des *ius solis*, das auch den in Frankreich geborenen Nordafrikanern das Heimatrecht in Frankreich nehmen würde, entgegenzuwirken. Die Migration aus dem islamischen Maghreb erhält eine besondere Brisanz, weil sie mit dem "Feindbild Islam" verquickt ist (vgl. HIPPLER/LUEG 1993). Am Mittelmeer entdeckte Samuel HUNTINGTON eine der Frontlinien in dem von ihm vorausgesagten "Zusammenprall der Zivilisationen" (vgl. *Die Zeit* vom 13.8.1993). Die Furcht vor einem neuen "heiligen Krieg" der Sarazenen sitzt tief im kollektiven Unterbewußtsein des "christlichen Abendlandes" und nährt tiefverwurzelte rassistische Vorurteile gegenüber den Arabern. Das Erstarken des islamischen Fundamentalismus hat diese Furcht verstärkt.

5.2 Die "neuen Heloten" am Golf

Zu den großen Migrationsräumen innerhalb der Dritten Welt gehört seit der Ölpreisexlosion in den 70er Jahren auch der Nahe Osten. In den bevölkerungsarmen Golf-Staaten verrichten etwa sieben Millionen Kontraktarbeiter aus dem Nahen Osten (Ägypten,

Yemen, Sudan), Süd- und Südostasien als gut bezahlte, aber rechtlose Heloten alle manuellen Arbeiten. Jahr für Jahr migrieren etwa 750 000 Arbeitskräfte, darunter ein Drittel Frauen (als Krankenschwestern, Hausmädchen und Prostituierte), aus Asien in die Golfregion. Besonders Kuwait, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate haben sich in Immigrantengesellschaften verwandelt, in denen der Anteil der Gastarbeiter bis zu 90 % der Erwerbstätigen erreichte. Ihre Überweisungen in die Herkunftsländer wurden auf 12 Mrd. US-\$ pro Jahr geschätzt; sie entlasten Zahlungsbilanzen und bilden für mindestens 50 Millionen Menschen die Lebensgrundlage, wenn man vom Durchschnitt einer siebenköpfigen Familie ausgeht.

Der Golfkrieg von 1990/91 löste zunächst einen panikartigen Massenexodus aus der Kriegsregion, nach Kriegsende eine Verdrängung der Yemeniten und Palästinenser, die für Saddam Hussein Partei ergriffen hatten, durch politisch weniger riskante asiatische Gastarbeiter aus. Die arabische Solidarität hat dort Grenzen, wo arabische Migranten - seien es Schiiten, die mit dem Iran sympathisieren, oder Palästinenser, die mit ihrem Antiamerikanismus militärische Allianzen gefährden - zum Problem für die innere Sicherheit der labilen Dynastien am Golf werden. Die Rache der Ölscheichs belastete nach Kriegsende Jordanien mit Hunderttausenden von zwangsausgesiedelten Palästinensern, die wiederum das explosive Gemisch in den Flüchtlingslagern verdichteten. Dort versorgt seit dem ersten Krieg zwischen Juden und Arabern, der den neuen Staat Israel mit einem Kranz von Flüchtlingslagern umgab, die UNRWA (*UN-Relief and Works Agency for Palestinian Refugees*) die Flüchtlinge mit Nahrungsmitteln, Bildungs- und Gesundheitsdiensten.

Der Golfkrieg hat die Arbeitsmigration in die Region nur zeitweise unterbrochen, aber die Anfälligkeit der Arbeitsmigration für politische Störungen verdeutlicht. Schon vorher hatte Libyen ägyptische Gastarbeiter ausgewiesen, um Ägypten für eine Politik zu bestrafen, die dem "Revolutionsführer" Ghaddafi mißfiel. Die "Reichen im Morgenland" brauchen aber die "neuen Heloten", weil sie sich weitgehend der manuellen Arbeit entwöhnt haben. Nur der Irak hatte nach der Niederlage im Golfkrieg keine Arbeit und kein Geld mehr, um Gastarbeiter zu beschäftigen, deren Zahl vor dem Krieg auf 1-1,5 Millionen geschätzt wurde.

Der Terror des irakischen Regimes gegen die kurdische Minderheit, die - nicht ohne Ermunterung durch die Siegermächte im Golfkrieg - die militärische Niederlage des Hussein-Regimes zu einem Aufstand zu nutzen versuchte, schuf durch die Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates einen gewichtigen, obgleich juristisch umstrittenen Präzedenzfall in der internationalen Flüchtlingspolitik (vgl. Kap. 7.1.1). Diese sogenannte "Kurden-Resolution" richtete im Nordirak militärisch gesicherte Schutzzonen ein, in die

rund zwei Millionen kurdische Flüchtlinge, die von Angriffen der irakischen Armee in die Grenzgebiete zum Iran und zur Türkei geflüchtet waren, zurückkehren konnten.

Diese Resolution konnte aber weder verhindern, daß kurdische Dörfer und Flüchtlingslager im Grenzgebiet zur Türkei von der türkischen Luftwaffe bombardiert wurden, weil sie verdächtigt wurden, als Rückzugsbastionen der PKK zu dienen, noch konnte sie verhindern, daß die irakische Armee mit brutaler Gewalt den Widerstand der schiitischen Minderheit im Südirak zu brechen versuchte und Hunderttausende durch die Sumpfbiete in den benachbarten Iran vertrieb. Der UN-Sicherheitsrat verhängte zwar für die irakische Luftwaffe ein Flugverbot im Südirak, das aber die Operationen der Bodentruppen nicht einschränkte. Die arabischen und mehrheitlich sunnitischen Nachbarn kümmern sich weder sonderlich um die Kurden noch um die ungeliebten Schiiten, die als Hilfstruppen der islamischen Revolution im Iran verdächtigt werden.

Der Iran hat weit mehr Flüchtlinge aufgenommen als jeder andere Staat in der Region oder jedes westliche Industrieland, weil er von Staaten umgeben ist - nun auch im Norden -, in denen Bürgerkriege geführt wurden. Aber er selbst ist seit der islamischen Revolution als fundamentalistischer "Gottesstaat" zugleich Herkunftsland Hunderttausender von Flüchtlingen aus politischen oder religiösen Gründen, unter denen sich viele Frauen befinden (vgl. Kap. 6.1). Die Anerkennungsquote für iranische Asylsuchende lag 1992 bei 45 %. Nichtsdestoweniger intensivierte die Bundesregierung die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Iran.

Die Fortsetzung des Bürgerkriegs in Afghanistan verzögerte auch die Rückkehr der rund fünf Millionen afghanischen Flüchtlinge aus den Grenzregionen des Iran und von Pakistan in das zerstörte und vermint Land. Um die Jahreswende 1993/94 erzeugten Kämpfe zwischen den rivalisierenden Gruppen um die Macht in Kabul erneut Fluchtbewegungen in die Nachbarländer. In der zweiten Hälfte des Jahres 1992 hatten sich wöchentlich rund 70 000 Afghanen auf den Heimweg gemacht. Gelegentlich stauten sich die Rückkehrwilligen an den Grenzübergängen, weil der UNHCR aus Geldmangel die Rückkehrprämien nicht ausbezahlen konnte. Aus ähnlichen Gründen (Mangel an Transportkapazitäten und finanziellen Starthilfen) verzögerte sich auch die Repatriierung von äthiopischen und eritreischen Flüchtlingen aus dem Sudan sowie von Khmer-Flüchtlingen aus Thailand. Die Staatengemeinschaft hinderte also den UNHCR durch die Verweigerung ausreichender Finanzmittel daran, seine wichtigste Aufgabe - eben die Repatriierung von Flüchtlingen - zu erfüllen.

5.3 Konfliktregionen Südasien und Indochina

Es ist schon weithin vergessen, daß der Zusammenbruch von Britisch-Indien und des künstlichen Staatsgebildes von West- und Ostpakistan, aus dem mit indischer Geburtshilfe Bangladesh hervorging, Flüchtlingsströme in Bewegung gesetzt hatte, die in den Größenordnungen von jeweils etwa 10 Millionen nur noch mit der Flucht und Vertreibung aus den ehemals deutschen Ostgebieten am Ende des Zweiten Weltkriegs verglichen werden können. Bei der Repatriierung der Flüchtlinge in den neuen Staat Bangladesh vollbrachte der UNHCR eine seiner bisher größten Taten.

Die Hypothesen kolonialer Grenzziehungen und Staatsbildungen sind jedoch noch nicht überwunden. Der Streit zwischen Indien und Pakistan um das Grenzgebiet von Kaschmir löste nicht nur zwei Grenzkriege aus, sondern das militärische Aufmarschgebiet und die militärischen Sicherheitszonen auf beiden Seiten der umstrittenen Grenze verwehren den eingesessenen Kaschmiri ein gesichertes Heimatrecht und machen Oppositionsgruppen auf beiden Seiten zum Freiwild der Sicherheitsorgane. Außerdem verschärfte eine militante Unabhängigkeitsbewegung im mehrheitlich islamischen Unionsstaat Jammu-Kashmir die Konfliktlage. Ihr Terror vertreibt ebenso Menschen wie der Gegenterror der Sicherheitskräfte.

In Indien, der "größten Demokratie der Welt", die in der Bewertung des Menschenrechtsstandards durch das New Yorker *Freedom House* nur noch Noten wie autokratische Regime erhält, haben die durch religiöse Fanatiker aufgeputschten Emotionen zwischen Hindus und Moslems zu Vertreibungen geführt, deren Ausläufer auch Europa erreichten. Auch Angehörige der Volksgruppe der Sikhs sind nachweislich politischer Verfolgung ausgesetzt. Am 16. Juli 1993, also nach dem Inkrafttreten des neuen Art. 16a GG, hob das Bundesverfassungsgericht die von einem Verwaltungsgericht bestätigte Ablehnung des Asylantrags eines Sikh-Flüchtlings auf, weil es seine politische Verfolgung nicht ausschließen mochte. Die Mehrheit des Bundestages lehnte also mit guten Gründen den Versuch der CDU/CSU ab, Indien auf die Liste der "sicheren Herkunftsländer" zu setzen. Indien ist zugleich - zusammen mit China - das Land mit den zahlenmäßig größten Binnenwanderungen, ausgelöst durch Landknappheit, die Mechanisierung der "großen Landwirtschaft", Umweltkrisen (Desertifikation und Vergiftung der Oberflächengewässer), Staudammprojekte, kommunalistische Konflikte und regionale Entwicklungsdisparitäten.

Auf Sri Lanka konnte auch die militärische Intervention der regionalen Großmacht Indien den brutalisierten und verlustreichen Konflikt zwischen der singhalesischen Mehrheit und der tamilischen Minderheit, der seit vielen Jahren Asylsuchende nach Europa verschlägt, nicht lösen. Ein von Indien diktiertes Friedensabkommen hatte nicht lange

Bestand, weil sich ihm die vorher mit Waffen aus Indien versorgten *Liberation Tigers of Tamil Eclam* nicht unterwarfen. Der Terror der "Tigers" richtet sich längst nicht mehr allein gegen Ziele des von den Singhalesen beherrschten Staatswesens, sondern auch gegen tamilische Organisationen und Personen, die sich ihren terroristischen Methoden verweigern. Andererseits ging die Armee seit 1990 zu einer systematischen Verfolgung der tamilischen Minderheit mittels Großrazzien, Folterungen, Massakern und "Verschwindenlassen" über. Der Terror schaukelte sich gegenseitig hoch und vertrieb vor allem Tamilen ins Ausland. Unter ihnen befanden sich in den 80er Jahren 60-70 % Frauen.

Wie unterschiedlich diese Konfliktlage in den westlichen Zielländern von Asylsuchenden eingeschätzt wird, zeigt die niedrige Anerkennungsquote in Deutschland (1991: 3,2 %) und die hohe Anerkennungsquote in Frankreich (über 60 %). Zwar urteilte das Bundesverwaltungsgericht am 13. Mai 1993, daß "Festnahmen, Mißhandlungen und heimliche Morde" durch die Sicherheitsorgane von Sri Lanka eine politische Verfolgung im Sinne des Art. 16 GG darstellen, aber das Zirndorfer Bundesamt, vom Auswärtigen Amt beraten, lehnte den Asylantrag einer Tamilin als "offensichtlich unbegründet" ab und wollte auch keine Abschiebungshindernisse im Sinne der GFK anerkennen.

Südasiens mit seinen bevölkerungsreichen und schnell wachsenden Gesellschaften bei verknappenden Ressourcen (Boden und Wasser) ist auch die Herkunftsregion von Millionen von Arbeitsmigranten, die größtenteils zum Golf migrieren, aber auch Migrationsnetzwerke nach Großbritannien, Südostasien, Ozeanien und Amerika zu nutzen versuchen, die im Rahmen des britischen Kolonialreichs entstanden waren. Überall dort, wo sich indische und pakistanische Minderheiten niedergelassen haben (wie beispielsweise die Sikhs im Schneiderhandwerk von Bangkok), drängen Familien- oder Sippenangehörige nach. Pakistani und Bangladeshi arbeiten inzwischen auch auf Baustellen und in Fabriken in Japan oder auf Taiwan. Südasiens als zweite große Armutregion neben dem subsaharischen Afrika wird eine Herkunftsregion von Migranten bleiben, obwohl ihr Prognosen der Weltbank gute Chancen zur Verringerung der Massenarmut einräumen (vgl. *Weltentwicklungsbericht* 1990). Bangladesch, eines der am dichtesten bevölkerten Länder der Erde, hat kaum noch Landreserven für seine schnell wachsende Bevölkerung und wird zudem häufig von Flutkatastrophen heimgesucht, die als Vorboten der globalen Klimakrise gelten. Ein Drittel des Landes ist aufgrund des ansteigenden Meeresspiegels von Überflutung bedroht.

Südostasien war Ende der 70er Jahre und zu Beginn der 80er Jahre Schauplatz einer dramatischen Massenflucht aus Vietnam, Kambodscha und Laos (vgl. PFENNIG 1988). Die vietnamesischen *boat people* landeten, wenn sie nicht auf ihren überladenen Booten umkamen oder von Piraten umgebracht wurden, in der ganzen Region. Die vom

"Komitee Notärzte" organisierten Rettungsaktionen der *Cap Anamur* verschafften ihnen weltweite Publizität und sorgten auch dafür, daß 1,4 Millionen Flüchtlinge in westlichen Ländern, vorwiegend in den USA, als Kontingentflüchtlinge aufgenommen wurden (zumal sich unter den Flüchtlingen auch viele befanden, die im Vietnamkrieg auf Seiten der USA standen).

Für die rund 300 000 Khmer-Flüchtlinge, die in grenznahen Lagern in Thailand eingepfercht wurden, ergab sich nach dem brüchigen Friedensschluß in Kambodscha die Chance zur Rückkehr in das kriegszerstörte und vermintete Land. Dort, wo sich die Flüchtlingslager leerten, spielte sich etwas ab, was auch anderswo geschah. Während vorher eine ganze Region unter der Bürde der Flüchtlinge stöhnte, klagte sie nun über den plötzlichen Abzug von Dutzenden von Hilfsorganisationen, die Kaufkraft, Versorgungsstrukturen, Dienstleistungen und allerlei Geschäfte in die entlegene Region gebracht hatten.

Die wirtschaftliche Krise Vietnams und sein Versuch, im Westen Hilfe zu erhalten, hat das Regime gezwungen, in internationalen Verträgen der ungehinderten Rückkehr von Flüchtlingen zuzustimmen. Diese erzwungene Bereitschaft schuf für Asylländer die Legitimation, sich durch Zwangsrepatriierungen der vietnamesischen Flüchtlinge zu entledigen. Die spektakulären Abschiebeaktionen in Hongkong unterscheiden sich nur graduell vom Umgang der deutschen Bundesregierung mit den vietnamesischen Vertragsarbeitern, die von der DDR-Regierung angeworben worden waren und vor Vertragsende abgeschoben werden sollten. Sie betätigen sich nach der Vereinigung Deutschlands vielfach als Verteiler im gut organisierten Zigarettenschmuggel aus Polen und versetzten sich damit in das Zwielficht der Kriminalität, das Bemühungen zu ihrer Abschiebung verstärkte.

1992 schuf das international isolierte Militärregime von Myanmar (dem ehemaligen Burma) eine von der Weltöffentlichkeit wenig beachtete Fluchttragödie, als es etwa eine Viertelmillion Moslems in das ohnehin völlig übervölkerte Bangladesh auswies, um sich auf diese Weise ein wenig Popularität zu verschaffen. Das unfreiwillige und völlig überforderte Gastland versucht selbst seit Jahren, seine eigenen Wirtschafts- und Sozialprobleme durch Förderung der Auswanderung in die Golfstaaten und in das wirtschaftlich prosperierende Ost- und Südostasien zu lindern. Seine lauten Klagen über die Bürde von Flüchtlingen ließen vergessen, daß es selbst einige zehntausend Angehörige der im Südosten lebenden Bergvölker, die sich gegen die "Entwicklung" ihrer Waldregion durch Abholzung und Ansiedlung von Tieflandbauern wehrten, über seine Grenzen zu Indien und Myanmar vertrieb.

5.4 Die Wachstumsregion im Fernen Osten als Ziel- und Herkunftsregion von Arbeitsmigranten/innen

Die eng miteinander verflochtenen Regionen von Ost- und Südostasien - wobei japanische Investoren und Handelshäuser Motoren der Verflechtung sind - gehören seit zwei Jahrzehnten zu den dynamischen Wachstumsregionen in der Weltwirtschaft. Sie verdanken ein Gutteil dieser Dynamik historischen Migrationsprozessen. Die Erfolgsgeschichte der "kleinen Tiger" Taiwan, Hongkong und Singapur ist auch das Werk chinesischer Migranten. In Hongkong kam ein erheblicher Teil der dynamischen Unternehmer als "Wirtschaftsflüchtlinge" besonderer Art nach der chinesischen Revolution von 1949 aus der Handels- und Industriemetropole Shanghai. Die zwei Millionen Flüchtlinge, die dem *Kuomin-tang*-Führer Tschiang Kai-schek vom Festland nach Taiwan folgten, waren nicht nur Offiziere und Bürokraten, sondern auch wirtschaftliche Trägergruppen des gestürzten Regimes. Und nun zeichnet sich in Hongkong vor der Einverleibung der britischen Kronkolonie in den chinesischen Staatsverband im Jahre 1997 bereits eine Fluchtwelle von "Kapitalflüchtlingen" in alle Welt ab. Viele haben bereits einen zweiten Paß in der Tasche, weil ihnen Geld und Können die Tore öffnen.

Die chinesischen Minderheiten bilden in ganz Südostasien, häufig als "Juden des Fernen Ostens" beargwöhnt, einen Sauerteig der Dynamik, haben teilweise - wie in Indonesien - ihre Namen "nationalisiert", bilden aber weiterhin nicht nur für Handel und Investitionen, sondern auch für die Migration von Arbeitskräften gut funktionierende intra-regionale Netzwerke. Nicht in Europa, sondern in Ost- und Südostasien ist heute von der "gelben Gefahr" die Rede. Die Chinesen erhielten mit der Öffnung des Landes mehr Informationen über die Außenwelt und Chancen, an einen Reisepaß und an Devisen heranzukommen. Und sie können weltweite familiäre Migrationsnetzwerke nutzen. Der Migrationsdruck aus China wird also anhalten, wobei bei der Intelligenz die politische Repression einen zusätzlichen Schubfaktor darstellt. Viele Wissenschaftler wollen nach ihrem Studium im Westen nicht mehr zurückkehren.

Inzwischen sickern chinesische "Illegale" nicht nur in allen Nachbarländern ein, in deren Grenzregionen auch ein schwunghafter Prostitutionsmarkt floriert, sondern setzen mit Booten auch nach Taiwan und Japan über und versuchen sogar, Europa und die USA zu erreichen, wo sie in den großstädtischen *China Towns* untertauchen. Hier sind gut organisierte Schlepperorganisationen am Werk, die ihren Kunden bis zu 10 000 US-Dollar für ihre Schlepperdienste abverlangen. Um solche Summen aufzubringen, ist die Versuchung oder sogar der Druck groß, sich an allerlei kriminellen Aktivitäten (Drogen- und Waffenschmuggel) zu beteiligen.

China erlebt zwar einen stürmischen Wirtschaftsboom und hat gute Aussichten, zur wirtschaftlichen Großmacht aufzusteigen, aber diese Entwicklung ist regional und sozial sehr ungleich verteilt. Während die Küstenregionen boomen, stagniert die Entwicklung im Hinterland. Diese ungleiche Entwicklung erzeugt Sog- und Schubkräfte für enorme Binnenmigrationen. Die Kommerzialisierung der Landwirtschaft warf Millionen von Landarbeitern aus dem ländlichen Arbeitsmarkt. Trotz der administrativen Zuwanderungskontrollen arbeiten bereits etwa 60 Millionen Migranten aus den ärmeren Regionen in marginalen Bereichen der städtischen Wirtschaft, erledigen die schmutzigen Arbeiten auf dem Bau oder bei der Müllentsorgung und hausen in erbärmlichen Verhältnissen, die dem Sozialismus nicht zur Ehre gereichen.

Die Folge des Wirtschaftsbooms in der ASEAN-Region ist ein wachsender Bedarf nach Arbeitskräften, der auch über Migration gedeckt wird, teilweise in geduldeter Illegalität, die die Migranten zu rechtlich und sozial ungeschützten Reservearmeen degradiert. Hauptleidtragende der Ausbeutung von illegaler Arbeitsmigration sind Frauen, die die Mehrheit des intraregionalen Migrantenstroms bilden. Im Jahre 1988 waren 78 % der registrierten Arbeitsmigranten aus Indonesien Frauen. Auf den Philippinen dürfte ihr Anteil kaum niedriger liegen, vor allem unter den nicht registrierten Migranten (vgl. *Weltbevölkerungsbericht* 1993, 27).

Neben dem "großen Tiger" Japan und den längst groß gewordenen "kleinen Tigern" Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur wurden inzwischen auch Malaysia und Thailand zu Importeuren von Arbeitskräften, vor allem aus Indonesien und den Philippinen, aber auch aus Indochina. Nach Erkenntnissen der ILO sollen sich inzwischen in Malaysia schon eine Million, in Singapur bis zu 300 000 irreguläre Arbeitsmigranten/innen aufhalten. Während die Khmer-Flüchtlinge aus den Flüchtlingslagern nach Kambodscha zurückkehrten, bringt die Polizei fast täglich illegale Grenzwanderer auf, die Thai-Farmer beschäftigen, weil die eigenen Landarbeiter in die Städte migrierten, wo sich der Wirtschaftsboom konzentriert.

Wie Entwicklung das Migrationsverhalten in kurzer Zeit verändern kann, zeigt das Beispiel Südkorea. Hier hatte der Staat über Jahrzehnte Bauarbeiter, Bergleute, Krankenschwestern u. a. in viele Länder vermittelt. Nun braucht er diese Arbeitskräfte selbst. Anders ist die Lage auf den Philippinen, dem Nachzügler in der ASEAN-Region. Hier wird noch immer der Export von Arbeitskräften von staatlichen Agenturen gefördert und organisiert, weil sie den heimischen Arbeitsmarkt und die defizitäre Zahlungsbilanz entlasten. Etwa 3,5 von über 60 Millionen Filipinos und Filipinas arbeiten in rund 120 Ländern: die Männer als Bauarbeiter in den Golf-Staaten oder als Seeleute auf Schiffen unter "Billigflagge", die Frauen als Hausangestellte, Krankenschwestern oder Prostituierte. Es wurde geschätzt, daß etwa 60 % der im Großraum von Manila lebenden Fami-

lien von oder mit Hilfe von Überweisungen von Familienangehörigen, die im Ausland arbeiten, leben.

Der Staat öffnet durch die Förderung der Arbeitsmigration ein soziales Ventil und entzieht sich gleichzeitig dem Druck, durch eine Reformpolitik die Bleibemöglichkeiten zu verbessern. Dieser Entlastungseffekt der Migration ist also ambivalent, weil er herrschende Klassen dazu verführen kann, sich durch Förderung oder gar Erzwingung von Migration des sozialen Drucks zu entledigen. Diese Funktion des Exports von sozialen Konflikten hatte Auswanderung im 19. Jahrhundert auch in Europa.

Japan, das nach amtlicher Sprachregelung von einem "homogenen Volk" bewohnt wird und seinen Aufstieg zur wirtschaftlichen Großmacht nach eigenen Einschätzungen auch dieser Homogenität einer "einmaligen Rasse" verdankt, erlebte seit den 70er Jahren einen von Schleppern organisierten Import von "Unterhaltungsdamen", die sich häufig durch Überschreiten des befristeten Touristen- oder "Künstlervisums" in die "Aufenthaltsillegalität" versetzen, seit Mitte der 80er Jahre auch eine verstärkte Zuwanderung männlicher Arbeitsmigranten, vorwiegend aus Südostasien, neuerdings auch aus Pakistan und Bangladesch. Die Zahl der "Illegalen" wurde 1990 auf 200 000 bis 300 000 geschätzt (vgl. HERBERT 1993a). Manche Schätzungen schließen auch bis zu einer Million "Illegaler" nicht aus. Außerdem wurden allein aus Brasilien etwa 150 000 Nachkommen ehemaliger japanischer Auswanderer ins Land geholt.

Das "Einreisekontrollgesetz" von 1990 verwies genau die Migranten in die Illegalität, die am japanischen Arbeitsmarkt am meisten nachgefragt werden. Die vielen mittleren und kleinen Zulieferfirmen der Großunternehmen, die unter schwerem Kosten- und Konkurrenzdruck stehen, und die Baufirmen brauchen diese billigen Arbeitskräfte, die die "san ki" - Arbeiten (d. h. die schmutzigen, gefährlichen und anstrengenden Arbeiten) verrichten. Diese "geduldete Illegalität" reagiert einerseits flexibel auf den Bedarf des Arbeitsmarkts und ermöglicht andererseits eine wirksame Kontrolle des "illegalen" Arbeitsmarktes, ohne freilich die üblichen Begleiterscheinungen der "Illegalität" (Unterbezahlung, Unterbringung in Notunterkünften etc.) zu verhindern.

Bemerkenswert ist, daß auch in Japan, das nur einen Ausländeranteil von 0,8 % hat (von denen wiederum gut zwei Drittel Nachkommen der Koreaner sind, die aus der ehemaligen Kolonie Korea eingewandert oder als Zwangsarbeiter nach Japan deportiert worden waren) schon das leichte Anwachsen der legalen und illegalen Zuwanderung von Ausländern in einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Anwachsen der Kriminalitätsrate gebracht wurde:

"Dies unterscheidet die Diskussion um 'Gastarbeiter' in Japan in keiner Weise von der in westeuropäischen Staaten, die eine starke Einwanderung erleben. In Westeuropa zeigt die Thematisierung eines den Ausländern zugeschriebenen 'hohen kriminellen Potentials' markante Kon-

junktoren im Gleichschritt mit der ökonomischen Gesamtsituation und entsprechenden Skandalisierungen des Gastarbeiterproblems in Politik und Medien (...). Im japanischen Diskurs um legale Auf- oder Nichtaufnahme von Gastarbeitern finden sich alle transnational bekannten, allenfalls im Detail divergierenden Argumente wieder." (HERBERT 1993b, 199)

Offensichtlich reagieren alle Gesellschaften - ihre Regierungen, Parteien, Medien, Wissenschaftler und die Bevölkerungsmehrheit - in sehr ähnlicher Weise auf die Zuwanderung von Fremden. Dabei beeinflussen objektive Faktoren wie Größenordnungen der Zuwanderung, Bedarfslagen des Arbeitsmarktes oder Konkurrenzsituationen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt die Reaktionen weniger als psycho-soziale Befindlichkeiten und Einstellungen. Darin liegt auch die Schwierigkeit der politischen Bildung, weil die Vermittlung von Tatbeständen und Zusammenhängen nur schwer Einstellungsmuster und den Panzer von Vorurteilen durchbrechen kann.

5.5 Das "Mexiko-Syndrom"

In Südamerika hatten in den 60er und 70er Jahren Militärdiktaturen Hunderttausende ins Exil vertrieben, mehrheitlich in die Nachbarländer, aber auch nach Nordamerika und Westeuropa, vereinzelt (Kommunisten) auch nach Osteuropa. Dieser Fluchtgrund der politischen Verfolgung verschwand mit der Demokratisierung des Subkontinents in den 80er Jahren. Nun aber verstärkten Verelendungsprozesse im Gefolge der Verschuldungskrise die wirtschaftlichen Schubfaktoren für interne und grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen. Sie finden nicht nur in Richtung Norden, sondern auch innerhalb des Subkontinents statt, erleichtert durch die gemeinsame oder ähnliche Sprache, aber auch durch eine großzügige Gesetzgebung.

In vielen Grenzregionen pendeln Saisonarbeiter, auch angeworben von Unternehmen und Plantagenbesitzern, um Löhne zu drücken und die gewerkschaftliche Organisation zu erschweren. Die Andenstaaten wurden durch die grenzüberschreitende Migration mehr miteinander verbunden als durch den Integrationsmechanismus des Andenpaktes. Gleichzeitig lösten Ansammlungen von Migranten in den Grenzregionen immer wieder Konflikte aus. Beim "Fußballkrieg" zwischen El Salvador und Honduras (1969) tobten sich Emotionen aus, die u. a. durch das Einsickern von Zehntausenden von Kleinbauern aus dem überbevölkerten El Salvador nach Honduras aufgeschaukelt worden waren.

Was William CLARK (1985) in den 80er Jahren als "Mexiko-Syndrom" umschrieben hatte, findet tagtäglich am Rio Grande, dem Grenzfluß zwischen Mexiko und den USA, statt. Nach Schätzungen sollen täglich rund 1 000 "Illegale" aus Mexiko, Zentral- und Südamerika versuchen, die neue Grenzmauer zu überwinden und die Grenztruppen zu überlisten. Sie werden teilweise, wie die Bootsflüchtlinge aus der Karibik, von den Grenztruppen oder Küstenwachen aufgegriffen und zurückgeschickt - und versuchen es

dann wieder, das "gelobte Land" im Norden zu erreichen und in den "Little Haitis" oder *Latin Quarters* der Großstädte unterzutauchen, ständig in Angst lebend, bei Razzien von der Polizei aufgegriffen und abgeschoben zu werden. Täglich werden Flugzeuge, die nach Süden starten, mit Abgeschobenen aufgefüllt. Die Mauern am Rio Grande werden ausgebaut, die Abfangzonen entlang der Grenze verbreitert und die Grenzwachen durch ein vom Kongreß verabschiedetes Sonderprogramm verstärkt.

Die doppelte Moral der Asylpolitik wird im Verhalten gegenüber Flüchtlingen aus Kuba und Haiti deutlich. Während die Flüchtlinge aus Kuba problemlos Asyl erhalten, werden die Flüchtlinge aus Haiti erbarmungslos als "Wirtschaftsflüchtlinge" zurückgeschickt, obwohl sie nicht nur einem Armenhaus, sondern auch einer Militärdiktatur zu entfliehen versuchen. Der Präsidentschaftskandidat Bill Clinton kritisierte im Wahlkampf diese Praxis der Bush-Administration und setzte sie nach seiner Wahl fort. Die Flüchtlinge aus Haiti sind nicht nur arm, sondern auch schwarz. Die Asylpolitik ist nicht frei von Rassen- und Klassengesichtspunkten, wie die Villenviertel von Kapitalflüchtlingen aus Lateinamerika in Miami vor Augen führen. Auf Drängen der USA beschloß der UN-Sicherheitsrat Ende Juli 1994, durch eine eventuelle Militärintervention die Demokratie auf Haiti wiederherzustellen. Es war offensichtlich, daß es der Clinton-Administration weniger um die Wiederherstellung der Demokratie und mehr um ein Abbremsen des wachsenden Flüchtlingsstroms ging. Der geplante Sturz der Militärdiktatur würde den Flüchtlingen endgültig den Asylgrund der politischen Verfolgung - und den Regierenden in Washington das schlechte Gewissen - nehmen.

Die Zuwanderer aus Lateinamerika haben die Südstaaten der USA und den südlichen Teil Kaliforniens zunehmend "latinisiert". 1990 bestand die Bevölkerung New Mexikos nur noch zur Hälfte aus Weißen nichtspanischer Abstammung; in Kalifornien lebten nur noch 57 % Weiße. In Los Angeles leben mehr "Guanacos" aus El Salvador als in der Hauptstadt San Salvador. Die "Latinos" spielen in der Landwirtschaft, den arbeitsintensiven "alten Industrien" und den Dienstleistungsbereichen eine wichtige Rolle als billige Arbeitskräfte. Ohne Zuwanderer aus Lateinamerika und Asien wären das Gesundheitswesen und die Altenpflege nicht mehr funktionsfähig. Und ohne ihre Überweisungen von US-Dollars, die bei weitem die Entwicklungshilfe der USA übersteigen, könnten Millionen von Familien in ihren Herkunftsländern die täglichen Überlebensprobleme noch schwerer bewältigen. Auch diese Faktoren illustrieren die Ambivalenz der Migration.

Die Debatte über NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) zwischen den USA, Kanada und Mexiko konzentrierte sich auf die Frage, wieviel hunderttausend Arbeitsplätze in den USA verloren gehen, weil US-Firmen die billigen Arbeitskräfte in Mexiko und die offenen Grenzen für den Absatz der in Mexiko gefertigten Güter zu

nutzen versuchen werden. Einige Diskutanten brachten das richtige Argument in die Debatte ein, daß durch die Verlagerung von Produktionsstätten am wirksamsten der illegalen Arbeitsmigration begegnet werden könne, obwohl das Lohngefälle - der Grund für die Produktionsverlagerung - bestehen bleibt. Allerdings wird dann Mexiko mit einem Migrationsdruck aus dem übrigen Zentral- und Südamerika konfrontiert werden: Die Entschärfung des "Mexiko-Syndroms" am Rio Grande kann Mexiko dazu zwingen, seine Südgrenzen besser abzuschotten. Es fände also eine Vorverlagerung der heutigen Grenze am Rio Grande weiter nach Süden statt. Der Aufstand von Indio-Gruppen in der südlichsten Provinz Chapas war auch ein Aufstand gegen einen internen Kolonialismus, der sich durch NAFTA zu verschärfen droht.

5.6 Prognostische Szenarien

Der Überblick über das weltweite Migrationsgeschehen zeigte, daß es mehr ein Süd-Süd-Problem denn ein Nord-Süd-Problem ist. Der Eindruck ist falsch, daß sich die Migranten größtenteils in Richtung Norden auf den Weg gemacht haben. Der Kranz von Flüchtlingslagern in den Grenzregionen wird auch in Zukunft zum Erscheinungsbild der Dritten Welt als "Welt der Flüchtlingslager" (vgl. MATTHIES 1985) gehören und Arbeitssuchende werden rund um den Globus auf "reguläre" und "irreguläre" Weise unterwegs sein,

- weil die Ressourcenkonflikte (z. B. um Land und Wasser), Macht- und Verteilungskonflikte oder die "Chaos-Macht" der internationalen Habenichtse zunehmen werden (vgl. SENGHAAS 1988, 170);
- weil das Wiederaufleben der von Gewaltssystemen unterdrückten Ethnizität und das Pochen auf das Selbstbestimmungsrecht Sprengsätze im Staatensystem bilden;
- weil die wachsenden sozialen Verteilungskonflikte auch die ethnischen und religiösen Konflikte verschärfen werden, so daß Samuel HUNTINGTON schon einen drohenden "Zusammenprall der Zivilisationen" und einen "Krieg der Kulturen" voraussagte (vgl. *Die Zeit* vom 13.8.1993);
- weil das Bevölkerungs- und Verelendungswachstum, das die Weltbank vor allem für Afrika voraussagt, den Migrationsdruck vergrößern wird, der zwar zunächst Ventile innerhalb des Kontinents suchen, aber auch dorthin drängen wird, von wo tagtäglich Bilder des Wohlstands und Überflusses kommen;
- weil die rasch fortschreitende Zerstörung der Umwelt viele Millionen von Umweltflüchtlingsen erzeugen wird, die nicht mehr leben können, wo sie leben wollen. Nach einer Studie des UN-Umweltprogramms (UNEP) befinden sich bereits 35 % der Landfläche, vorwiegend im Gürtel der Tropen und Subtropen, in verschiedenen

Stadien der Wüstenbildung. Die hier lebenden 850 Millionen Menschen sind vom Verlust ihrer Lebensgrundlagen bedroht (vgl. WOEHLCHE 1992). Die vom IKRK befürchtete Zahl von 1 Milliarde Umweltflüchtlingen ist also kein grundloses Horroszenario. Allerdings muß wieder hinzugefügt werden, daß die allermeisten dieser Umweltflüchtlinge innerhalb ihrer Herkunftsregionen verbleiben, weil sie gar keine Chance haben, auf grenzüberschreitende Wanderschaft zu gehen. Sie wandern in die ausufernden Großstädte ab und versuchen irgendwie im Dschungel dieser Agglomerationen zu überleben.

6. Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts

Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts ist das *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (GFK = Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28.7.1951. Es war ganz auf die Nachkriegssituation in Europa abgestimmt und wurde auch durch ein Zusatzprotokoll vom 31.1.1967 nicht wesentlich verändert, das lediglich die zeitliche Begrenzung auf fluchtauslösende Ereignisse vor 1951 aufhob. Rund 100 Länder haben die Konvention und das Protokoll unterzeichnet, die Bundesrepublik im Jahr 1953. Das von ihr kodifizierte Völkerrecht ist also noch nicht universelles Völkerrecht. Einige der ost- und südostasiatischen Staaten, die im besonderen mit dem Flüchtlingsproblem konfrontiert sind (wie Thailand), haben die Konvention nicht ratifiziert.

Die GFK stellte es den Staaten weiterhin frei, wen sie als Flüchtling aufnehmen wollen: Sie begründete also kein Recht *auf* Asyl, sondern regelte lediglich den Rechtsstatus derjenigen, die bereits Asyl erhalten haben, also des Rechts *im* Asyl. Ihre Signatarstaaten verpflichteten sich dazu, den anerkannten Flüchtlingen gleiche Rechte wie allen anderen Ausländern zu gewähren, aber vor allem dazu, das noch nicht allgemein als Völkergewohnheitsrecht anerkannte Recht des Flüchtlings auf *non-refoulement* (Nicht-Zurückweisung) bzw. das Verbot zu beachten, einen Flüchtling gegen seinen Willen in das Land zurückzuschicken, aus dem er geflohen ist. Der berühmte Art. 33 Abs. 1 der GFK lautet:

"Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde."

Der vieldeutige Zusatz "auf irgendeine Weise" bereitete vielen Kommentatoren Interpretationsprobleme. Die Rechtsauffassung überwiegt, ist aber nicht unumstritten, daß auch politische und nicht-politische Straftäter, wenn sie einmal Schutz vor Verfolgung erlangt haben und als Flüchtling anerkannt wurden, nicht ausgeliefert werden dürfen (vgl. KÖFNER/NICOLAUS 1986, Bd. 1, 414 ff.).

Bevor ein Asylbewerber als Flüchtling (Asylberechtigter) anerkannt wird, muß er ein Anerkennungsverfahren durch die Ausländerbehörden und ggf. durch Gerichte des Aufnahmelandes überstehen. Sie überprüfen, ob er die Bedingungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt, die die GFK formuliert hat und die nationalen Gesetzgeber der Signatarstaaten in der Regel in ihre Ausländer- oder Asylverfahrensgesetze wörtlich übernommen haben:

"Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck 'Flüchtling' auf jede Person Anwendung (...), die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; ..." (Art. 1, A der GFK)

Dieser grundlegende Art. 1 A der GFK erkennt also nur solche Personen als Flüchtlinge an, die eine "begründete Furcht vor Verfolgung" nachweisen können. Diese Definition des politischen Flüchtlings stellte einen Vertragskompromiß dar, der auf präzise Formulierungen verzichtete, um einen universellen Konsens zu ermöglichen - mit der Folge, daß die Vertragsstaaten weite Ermessensspielräume bei der Auslegung und Anwendung der GFK erhielten. Sie wurde zusammen mit dem Zusatzprotokoll von 1967 in der Bundesrepublik geltendes Recht und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Grundlage ihres Asylrechts blieb jedoch allein Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG, der höherrangiges Verfassungsrecht gesetzt hat.

Die GFK nennt zwar fünf Verfolgungsgründe, definiert aber den Verfolgungsbegriff nicht und sagt nichts über das asylbegründende Maß der Verfolgung aus. Sie erklärt stattdessen die subjektiv "begründete Furcht vor Verfolgung" zum einzigen anererkennungswürdigen Fluchtgrund. Sie individualisiert den Flüchtlingsbegriff, indem sie auf einen in jedem einzelnen Flüchtling liegenden Gemüts- oder Gefühlszustand abhebt: Er muß deshalb die "Furcht vor Verfolgung" glaubhaft machen ("Glaubhaftmachungsprinzip"). Für die Anerkennung als Flüchtling genügt also nicht der objektive Tatbestand der Verfolgung aus den genannten fünf Gründen; es genügt auch nicht allein die Furcht vor Verfolgung, sondern diese Furcht muß mit "guten Gründen" nachgewiesen werden:

"Bei der Flüchtlingseigenschaft ist daher weder die emotionale Verfassung des Asylsuchenden, noch die objektive Situation im Heimatstaat alleine ausschlaggebend. Vielmehr sind sowohl die Motive für die Flucht und die Furcht vor Verfolgung, als auch die objektiven, für den konkreten Fall relevanten Verhältnisse im Heimatland zu berücksichtigen. Es handelt sich dabei um die Prüfung von subjektiven und objektiven Gesamtsachverhalten." (KÖFNER/NICOLAUS 1986, Bd. 1, 164)

In der Verwaltungs- und Rechtspraxis von Asylverfahren hat sich der Nachweis dieser "begründeten Furcht vor Verfolgung" als eine schwere Beweislast für die Asylsuchenden herausgestellt. Beamte in den Ausländerbehörden oder Richter in den Verwaltungsgerichten sind weder in der Lage, den "objektiven Gesamtsachverhalt" in den Her-

kunftsländern der Flüchtlinge zu beurteilen, noch in jedem Einzelfall zu ermessen, was Flüchtlinge zur Flucht getrieben hat, wie begründet ihre subjektive Wahrnehmung der Verfolgung war und wie glaubwürdig ihre "guten Gründe" sind. Wie kann jemand am Schreibtisch oder Richtertisch mit Hilfe von Dolmetschern ergründen, was in einem Flüchtling im Moment der Fluchtentscheidung im tiefsten Inneren vorging? Wie kann jemand den Druck einer existentiellen Notlage beurteilen, der niemals eine solche Notlage erlitten hat? Die ständige Beschäftigung mit menschlichen Schicksalen höhlt die Empathiefähigkeit aus und führt - auch zum Selbstschutz - zur Routine.

Solange die "begründete Furcht vor Verfolgung" das alleinige Entscheidungskriterium für die Anerkennung als Flüchtling bildet, ist eine persönliche Befragung der Antragsteller unerlässlich. Seitdem die Mehrheit der Flüchtlinge, vor allem aus der Dritten Welt, dem Verdacht der "Wirtschaftsflucht" oder gar des "Asyltourismus" ausgesetzt ist, begegnen ihnen die Grenz- und Ausländerbehörden mit einer kollektiven "Mißbrauchsvermutung". Die Situation für die Asylsuchenden ist vor allem dann belastend, wenn sie tatsächlich aus 'Furcht vor Verfolgung' aus der Heimat geflohen sind:

"Gerade derjenige Asylbewerber, der als echter politischer Flüchtling oft nur mit knapper Not der Bedrohung seines Lebens, seiner Freiheit und anderer Werte und Güter entgangen ist, wird einer Prozedur unterworfen, in der zunächst einmal seine Beweggründe erforscht und in Frage gestellt werden. Es gehört nicht viel Menschenkenntnis dazu, sich vorzustellen, welche seelische Belastung eine solche Situation erzeugt." (KIMMINICH 1984, 53)

Eine Definition, die auf den einzelnen Flüchtling abgestellt ist und eine Einzelfallprüfung verlangt, wird außerdem bei Massenfluchtbewegungen völlig unpraktikabel. Die Konferenz der deutschen Innenminister (IMK) hatte im Jahre 1966 den "Ostblock-Flüchtlingen" als Gruppe die Regelvermutung der politischen Verfolgung zuerkannt. Dies war eine politische Entscheidung. Der große juristische Argumentationsaufwand steht unter dem Vorbehalt politischer Opportunität: Wer vor dem politischen Feind flieht, hat es leichter, Verfolgung glaubhaft zu machen.

Das Bundesverwaltungsgericht entwickelte in mehreren Urteilen die Doktrin der "Einzelferfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten, durch gemeinsame Merkmale verbundenen Gruppe von Menschen" (so im "Tamilen-Urteil" vom 30.10.1984). Mit anderen Worten: Die politische Verfolgung einer Gruppe als Ganzem spricht für die Verfolgung einzelner Angehöriger dieser Gruppe. Aber auch hinter dieser Regelvermutung steckt eine politische Bewertung oder kulturelle Affinität bzw. Differenz. Während die Verwaltungsgerichte syrisch-orthodoxen Christen und Yesidi aus der Türkei eine solche gruppenbezogene Regelvermutung der politischen Verfolgung zugestanden, erkannten sie Kurden oder palästinensischen Asylbewerbern aus dem Libanon "allenfalls eine gewisse Vermutung für die erforderliche eigene Verfolgung" zu (vgl. MARX 1988, 152).

Das rechtliche Problem, das die GFK den Vertragsstaaten hinterließ, liegt also zuvörderst in der Klärung des Verfolgungsbegriffes. Wann liegt eine politische Verfolgung vor? Schon bei schweren Verstößen gegen Menschenrechte oder erst bei einer nachweisbaren Bedrohung für das Leben? Der oben zitierte Art. 33 der GFK läßt darauf schließen, daß ihre Verfasser und Unterzeichner auch die Bedrohung der Freiheit als Tatbestand der politischen Verfolgung betrachteten. Die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte hat aber nicht einmal die drohende oder bereits erlittene Folter als Verfolgsgrund anerkannt, weil sie den Verfolgungstatbestand vom politischen Zweck der Folter, also von der Verfolgungsmotivation des Verfolgerstaates, abhängig machte.

Was kann politische Verfolgung überhaupt noch bedeuten, wenn nach Auffassung des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, Wolfgang ZEIDLER (1984), viele der schlimmsten Verfolgungstatbestände bis hin zum "organisierten Massenmord" sich kaum dem "klassischen Begriff der politischen Verfolgung" zuordnen lassen? Wenn schon die Klassik bemüht wird, dann gehört auch das Tabu von Tempeln und Kirchen für Verfolger dazu, auf das sich neuerdings die Verteidiger des "Kirchenasyls" wieder berufen. Der Vertreter des UNHCR in der Bundesrepublik forderte als Ausweg aus der "Grenzzone", in der sich heute viele Flüchtlinge befinden, wenn sie die Voraussetzungen der Flüchtlingsdefinition in der GFK nicht zweifelsfrei erfüllen:

"Ein Flüchtling soll Anrecht auf menschenwürdige Behandlung auch dann beanspruchen dürfen, wenn er zwar nicht in der Lage ist, 'begründete Furcht vor Verfolgung' gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention geltend zu machen, jedoch begründete Angst vor einer Rückkehr in seine Heimat hat." (VAN ROOYEN, in: *Das Parlament*, Nr. 12/März 1987)

6.1 Frauenspezifische Verfolgung

Etwa drei Viertel der Flüchtlinge sind Frauen und Kinder. Zusätzliche Belastungen bei der Verfolgung, auf der Flucht und im Exil begründen eine gesonderte Behandlung der Situation von Flüchtlingsfrauen. Die Ursachen der Verfolgung, aber überwiegend ihre Formen, sind häufig eng mit dem Umstand verbunden, daß es sich um Frauen handelt. Bei der Verfolgung, der Flucht und im Flüchtlingslager sind sie häufig Opfer sexueller Belästigung und Ausbeutung. Der *Weltbevölkerungsbericht* (1993, 29) stellte fest:

"Während eines Krieges oder während bürgerkriegsähnlichen Zuständen innerhalb eines Staates bleibt es gewöhnlich den Frauen überlassen, für das Überleben der Kinder und abhängiger älterer Verwandter zu sorgen. Bis zu 75 Prozent aller Flüchtlinge weltweit sind möglicherweise Frauen. Zwischen 60 und 80 Prozent aller Flüchtlingshaushalte haben einen weiblichen Haushaltsvorstand. Die besonderen Bedürfnisse der Frauen jedoch fanden bisher im Rahmen von humanitären Maßnahmen wenig Beachtung. Bemühungen um die Einbeziehung von Frauen in den politischen Entscheidungsprozeß in Flüchtlingsfragen und die Durchführung entsprechender Aktionsprogramme gab es ebenfalls kaum."

Frauenspezifische Verfolgung gibt es in vielen Varianten (vgl. GEBAUER 1987; GOTTSTEIN 1988). Dabei muß Verfolgung durch den Staat aufgrund politischer Aktivitäten der Frau, des Ehemannes oder anderer Familienmitglieder (Sippenhaftung) oder aufgrund der Verletzung von religiösen Regeln oder rechtlichen Normen, die nur für Frauen gelten (Ehebruch, Prostitution), von der Bedrohung oder Verfolgung durch nicht-staatliche Repression (wie sie beispielsweise in Indien in der Konvention der Witwentötung noch häufig ausgeübt wird) unterschieden werden. Was die einen (Männer) noch als kulturspezifische Konvention betrachten (z. B. die in Ostafrika häufig praktizierte Klitorisbeschneidung), betrachten andere (vor allem Frauen) schon als Eingriff in das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit. Viele Varianten der frauenspezifischen Verfolgung haben offene oder verdeckte sexuelle Hintergründe (vgl. SCHÖTTES/SCHUCKAR 1993).

Frauenspezifische Verfolgung, die auch von der allgemeinen Diskriminierung der Frauen in "Männergesellschaften" unterschieden werden muß, obwohl die Grenzen fließend sind, gibt es in vielen Gesellschaften. Aber es gibt einige Staaten, in denen frauenspezifische Fluchtgründe auch Fluchtbewegungen von Frauen ausgelöst haben. Dies gilt vor allem für den Iran, neuerdings auch für Afghanistan, Pakistan und den Sudan, also für Staaten, die das islamische Strafrecht (*Scharia*) anwenden. Die fundamentalistische Reislamisierung des Familienrechts hat den rechtlichen und gesellschaftlichen Status der Frau wesentlich verschlechtert. Die Frauen wurden wieder strikten Kleidervorschriften (Tragen des *Hijab*) unterworfen, deren Verletzung sie schon dem Vorwurf strafrechtlicher Delikte (Prostitution oder Entehrung des Mannes) aussetzen kann. Der Mann hat Verfügungsgewalt über die Frau, kann sie schlagen, vergewaltigen, betrügen und verstoßen, während für eine Frau eine Scheidung nahezu unmöglich ist; er kann neben Dauerehen mit vier Frauen auch "Zeitehen" führen, während die Frau bei Ehebruch die Todesstrafe riskiert (vgl. AGHA/SCHUCKAR 1991).

Über die Einhaltung der Verhaltensnormen wachen neben den Ehemännern und Familien die "Revolutionswächter", die mit weitreichenden Strafbefugnissen ausgestattet sind: Sie dürfen ihre Opfer nach Belieben verhaften, foltern, öffentlich auspeitschen oder steinigen. Ehebrecherinnen und Homosexuellen droht neben öffentlichen Demütigungen die Hinrichtung. Menschenrechtsorganisationen vermuten, daß in den ersten Jahren des Khomeini-Regimes mindestens 10 000 Frauen inhaftiert und gefoltert und 1 500 hingerichtet wurden. Frauen, denen die Flucht aus dem Iran gelang, begründeten ihren Asylantrag mit dem Argument, nicht länger in einem Staat leben zu können, der den Frauen grundlegende Menschenrechte verweigert - und lieferten mit dieser Begründung einen Ablehnungsgrund, wenn sie keinen persönlichen Verfolgungsgrund nachweisen konnten.

Sexuelle Übergriffe bei Verfolgung und Folter sollen nicht allein die Frau aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit oder einer politischen Oppositionsgruppe treffen, sondern meist auch die verfolgte Gruppe oder den verfolgten Ehemann. Die Massenvergewaltigungen bosnischer Frauen durch die serbische Soldateska wurden als Mittel der psychologischen Kriegsführung und der "ethnischen Säuberungen" eingesetzt. Ehemann und soziale Gruppe leiden darunter, der Frau nicht den notwendigen Schutz gewähren zu können. So zeigt die frauenspezifische Verfolgung häufig eine mehrfache Wirkung. Vergewaltigte Frauen sind zugleich Opfer und Sündenbock, weil lebendes Zeugnis für die Erniedrigung des Mannes. Ihre eigene Erniedrigung zählt im gesellschaftlichen Ehrenkodex wenig.

Auch auf der Flucht erleben viele Frauen sexuelle Nötigung. Nur wenige weibliche Boat-people aus Vietnam entgingen Vergewaltigungen durch Piraten. Schlepper, Schmuggler, Paßfälscher und Bürokraten erwarten für irgendwelche Dienstleistungen sexuelle Gegenleistungen, vor allem von allein fliehenden Frauen. Sie kommen mit traumatischen Erlebnissen in den Zufluchtsländern an. Dort können und wollen sie nicht über ihre Erlebnisse sprechen, deren sie sich schämen. Wie aber sollen sie ihre "begründete Furcht vor Verfolgung" erklären? Wie sollen sie glaubhaft machen, was sie glaubhaft machen müssen, um nicht zurückgeschickt zu werden?

Die Diskriminierung von Flüchtlingsfrauen und Arbeitsmigrantinnen setzt sich beim erschwerten Zugang zu Arbeitserlaubnissen, sozialen Dienstleistungen und zur Einbürgerung fort (vgl. BRANDT/SEYB 1988). Alleinstehende Frauen haben in den meisten Industrieländern große Schwierigkeiten, eine Einreiseerlaubnis als Immigrantinnen zu erhalten. Das Recht auf Einbürgerung ist häufig vom Status des Ehemannes abhängig. Wie der *Weltbevölkerungsbericht* 1993 beklagt, haben die Aufnahmeländer wenig zum rechtlichen Schutz von hilflosen Flüchtlingsfrauen und wehrlosen irregulären Arbeitsmigrantinnen unternommen. Er fordert deshalb (S. 38):

"Revisionen des internationalen Rechts und anderweitiger Regelungen in für die Migration relevanten Bereichen sollen angestrebt werden, da diese heute noch zu diskriminierenden Praktiken gegenüber Migrantinnen führen können. Zusätzlich bedarf es besonderer Maßnahmen, damit die Rechte und die Sicherheit von Migrantinnen gewährleistet werden können, für die potentiell die Gefahr besteht, ausgebeutet zu werden."

6.2 Regionale Flüchtlingskonventionen

Die GFK stellte einen großen Fortschritt in der Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts dar. Aber ihr guter Ruf als "Magna Charta der Flüchtlinge" hat gelitten, weil sie zu viele de facto-Flüchtlinge, die sich in "flüchtlingsähnlichen" Situationen befinden, aus ihrer de iure-Definition ausgrenzt. Viele Staaten der Dritten Welt drängen darauf, daß nicht nur die Hilfsmaßnahmen des UNHCR, sondern auch der internationale

Rechtsschutz auf einen erheblich erweiterten Kreis von Flüchtlingen ausgeweitet werden. Eine Reihe von Beschlüssen der UN-Generalversammlung hat das Mandat des UNHCR, das auf der Flüchtlingsdefinition der GFK beruht, schrittweise erweitert. In der *Resolution 3454 (XXX)* von 1975 vertraute sie ihm die Fürsorge für "refugees and displaced persons" an.

Die OAU (*Organisation für afrikanische Einheit*) übernahm in ihrer Flüchtlingskonvention von 1969 zunächst die Flüchtlingsdefinition der GFK, ergänzte sie aber in Art. I Abs. 2:

"Der Begriff Flüchtling soll außerdem auf jede Person Anwendung finden, die wegen Aggression von außen, Besetzung, Fremdherrschaft oder aufgrund von Ereignissen, welche die öffentliche Ordnung in einem Teil des Landes oder dem gesamten Land ernsthaft stören, gezwungen ist, den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthaltes zu verlassen, um an einem anderen Ort außerhalb des Landes ihrer Herkunft oder Staatsangehörigkeit Zuflucht zu suchen."

Auch diese Formulierung erfaßte nicht die Binnen-, Katastrophen- und Armutsfüchtlinge (wie im Sudan oder in Mozambique), die zu einem besonderen Problem Afrikas geworden sind. Sie verzichtete aber auf das bei Massenfluchtbewegungen unpraktikable Erfordernis der "begründeten Furcht vor Verfolgung". Die UN-Generalversammlung erteilte dem UNHCR das Mandat, in Afrika im Sinne dieses erweiterten Flüchtlingsbegriffs tätig zu werden. Er operiert also inzwischen auf der Basis eines gespaltenen Flüchtlingsbegriffs.

Die im Jahre 1984 von Regierungsvertretern und Experten aus zehn mittel- und südamerikanischen Staaten erarbeitete *Deklaration von Cartagena* dehnte den Flüchtlingsbegriff auf alle Personen aus, die aus ihren Ländern flüchten,

"weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder ihre Freiheit durch weitverbreitete Gewalttätigkeit, ausländische Aggression, Besetzung oder Fremdherrschaft, innere Konflikte, massive Verletzungen der Menschenrechte oder andere die öffentliche Ordnung wesentlich beeinträchtigende Umstände bedroht sind."

Dieser Flüchtlingsbegriff geht noch über den der OAU-Konvention hinaus, hat aber keine völkerrechtliche Verbindlichkeit, weil die Deklaration nicht die Rechtsqualität einer Konvention hat. Die Staatengemeinschaft ließ sich durch diese regionalen Initiativen auch nicht dazu bewegen, die GFK den Veränderungen des internationalen Flüchtlingsproblems anzupassen, sondern half sich mit regionalen Notlösungen, um dem Zwang zu universellen Lösungen zu entgehen.

6.3 Plädoyer für einen erweiterten Verfolgungs- und Flüchtlingsbegriff

Angesichts der Komplexität des Weltflüchtlingsproblems, der Mischung von Schub- und Sogfaktoren bei vielen Fluchtentscheidungen und der Erscheinungsvielfalt von politi-

scher Verfolgung kann man den Sinn einer jeden Formaldefinition des Flüchtlings anzweifeln. Keine Definition kann alle Verfolgungstatbestände erfassen. Ein Asylrecht kommt aber ohne definitorische Ein- und Ausgrenzungen nicht aus. Die Staaten werden angesichts der Massenfluchtbewegungen von der ausgrenzenden Definition des politischen Flüchtlings nicht abrücken und internationale oder innerstaatliche Normen, die einen Anspruch auf Asyl begründen, auf Mindestnormen zurückstutzen, die ihre asylpolitische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit nicht allzu sehr einengen.

Die Humanität und das Humanitäre Völkerrecht gebieten jedoch eine Erweiterung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffes, die auch existenzbedrohende Zwangslagen erfaßt. Wenn die Staaten nur einer handverlesenen Auswahl von politisch Verfolgten Asyl gewähren wollen, dann sollten sie

- erstens das Instrument des "kleinen Asyls" für de facto-Flüchtlinge großzügiger handhaben, ohne diese nur geduldeten "Flüchtlinge zweiter Klasse" einer inhumanen Rechtsunsicherheit zu unterwerfen;
- zweitens der Aufforderung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates nachkommen und ein Abkommen über die de facto-Flüchtlinge ausarbeiten, das diesen Aufenthalts- und Arbeitsrecht gewährt;
- drittens die vom UNHCR-Exekutivausschuß für Programme im Jahre 1977 verabschiedeten "Mindestgrundsätze" zur Ausgestaltung der nationalen Asylverfahren beachten (die u. a. den Asylsuchenden Bleiberecht für die gesamte Dauer des Asylverfahrens einräumen);
- viertens das Mandat des UNHCR erweitern - und zwar nicht nur auf der Grundlage von situationsbedingten ad hoc-Beschlüssen, sondern auf der völkerrechtlich abgesicherten Grundlage einer neuen Flüchtlingskonvention, die den Ursachen und Dimensionen der Massenzwangswanderungen der Gegenwart besser gerecht wird.

Die GFK ist nicht mehr die "Magna Charta der Flüchtlinge". Sie läuft sogar Gefahr, zu einem Hilfsinstrument staatlicher Abschreckungspolitik gegenüber Flüchtlingen zu werden, die ihren ausgrenzenden Begriffen und Definitionen nicht entsprechen. Wenn nicht einmal die EU-Staaten fähig und willens sind, sich auf einen einvernehmlichen Verfolgungsbegriff zu verständigen, dann wird deutlich, wie schwierig es ist, einen internationalen Konsens über ein neues Flüchtlingsrecht zu finden, den Herkunfts- und Zielländer von Flüchtlingen zustimmen können. Dieser Tatbestand trübt auch die Hoffnung auf ein internationales Migrationsregime, das dieser Studienbrief am Ende fordert.

6.4 Der Flüchtling: ein "völkerrechtliches Nichts"?

Das Völkerrecht ist - seit dem Westfälischen Frieden von 1648 und in seinen Grundzügen bis heute weltweit anerkannt - eine zwischenstaatliche Rechtsordnung zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen: es ist ein Staatenrecht. Seine Rechtssubjekte sind allein souveräne Staaten (und Rechtsträger wie das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* und der Heilige Stuhl), nicht aber Völker, Gruppen oder Einzelmenschen. Diese sind nur über das Verbindungsstück der Staatsangehörigkeit in die "Völkerrechtsgemeinschaft" einbezogen, die allein eine Staatengemeinschaft ist. Der Einzelne hat nur Rechte und Pflichten im Verhältnis zu "seinem" Staat, der ihm dafür rechtlichen Schutz verschafft. Wer aber vor "seinem" Staat flieht und als Flüchtling staatenlos geworden ist, ist als völkerrechtliches Nichts nicht einmal Begünstigter von Völkerrechtsnormen (vgl. KIMMINICH 1983, 226).

Diese Basis des Gewohnheits- und Vertragsrechts zwischen Staaten, die den einzelnen Menschen bestenfalls als Objekt, nicht aber als Subjekt des Völkerrechts begreift, wurde bis zur Wende ins 20. Jahrhundert als ausreichend empfunden. Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte jedoch eine Entwicklung zur stärkeren Beachtung des Individualschutzes ein. Die ersten Anzeichen dafür waren auf dem klassischen Gebiet des Staatenrechts, der Kriegführung und ihren Auswirkungen zu verzeichnen.

Erst die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (von 1948) und der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (von 1966) sowie die Entwicklung des humanitären Völkerrechts im allgemeinen und eines internationalen Flüchtlingsrechts im besonderen haben Breschen in das Verständnis des Völkerrechts als Staatenrecht geschlagen: Sie haben Menschenrechte, d. h. Rechte des Einzelmenschen gegenüber dem Staat, zu einem Bestandteil des Völkerrechts gemacht; sie haben das Völkergewohnheitsrecht erweitert, das über das vertraglich kodifizierte Flüchtlingsrecht hinausgeht; sie haben damit allerdings noch nicht Einzelmenschen oder gar Flüchtlinge zu Völkerrechtssubjekten aufgewertet.

Auch die Genfer Flüchtlingskonvention hob den hergebrachten Souveränitätsgrundsatz nicht auf, der darin zum Ausdruck kommt, daß allein der einzelne Staat darüber entscheidet, wen er als Flüchtling anerkennen oder wem er Asyl gewähren will. Als einziger Staat hatte Belgien die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus an den Vertreter des UNHCR in Brüssel delegiert, hat aber diese Delegation inzwischen zurückgezogen. Es ist bemerkenswert, daß die UN-Menschenrechtsdeklarationen von 1948 und 1966 das Asylrecht ausgeklammert haben, weil sich die Staaten nicht auf eine allgemein akzeptierte und selbstbindende Regelung verständigen konnten. Zwar fordert Art. 14 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (von 1948):

"Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen."

Aber dieser Artikel blieb ein unverbindlicher Programmsatz, der noch keinen Rechtsanspruch auf Asyl begründete und deshalb keinen Fortschritt in der Geschichte des Asylrechts darstellte; er bedeutet bei genauerem Hinsehen nicht mehr als das Recht, sich auf die Flucht zu begeben, das auch schon Art. 13 Abs. 2 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* als Menschenrecht der Freizügigkeit postulierte. Die Zweideutigkeit des Art. 14 wurde von Völkerrechtlern scharf kritisiert und sogar als Betrug bezeichnet, weil er in leichtfertiger Sprache etwas verspricht, was er nicht zu halten vermag.

Am 14.12.1967 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine "Asylrechtserklärung" (*UN Declaration of Territorial Asylum*). Aber auch sie blieb wiederum eine rechtsunverbindliche Empfehlung, die kein individuelles und einklagbares Recht auf Asyl enthielt und die Staaten nicht zur Asylgewährung verpflichtete. Ihr Art. 3 bekräftigte lediglich das Prinzip des *non-refoulement*. Man hätte erwarten können, daß zumindest die europäischen Staaten nach dem Erlebnis des Faschismus und Stalinismus sich zu einem Asylrecht durchringen können. Aber auch die *Europäische Menschenrechtskonvention* (von 1950) klammerte das Asylrecht völlig aus.

6.5 Das "neue Völkerrecht" und das alte Flüchtlingsrecht

Die gegenwärtige Situation des Völkerrechts ist als Umbruchsituation zu kennzeichnen. Dies belegt die Entwicklung vom klassischen "Recht zum Kriege", das die souveränen Staaten bis zum Ersten Weltkrieg beanspruchten, über das Kriegsverbot der Völkerbundsatzung zum generellen Gewaltverbot in der Satzung der Vereinten Nationen bis hin zur allgemeinen Friedenspflicht der Staaten. Statt von der duldbaren Koexistenz wird heute vom "Völkerrecht der friedlichen Zusammenarbeit" gesprochen.

Auch in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der Menschenrechte gibt es Bewegung: In der akademischen Diskussion über das Völkerrecht wird schon lange gefordert, daß die Stellung des Individuums im Völkerrecht gestärkt und das Staatenrecht zum Menschenrecht weiterentwickelt werden sollte. Am Horizont dieser Diskussion zeichnet sich die (ziemlich illusionäre) Vision eines durch das Völkerrecht geschützten Weltbürgers ab, einer Idee, die bekanntlich schon *Goethe* bewegte, der die "Welt als Vaterland" begreifen wollte.

Das Völkerrecht versteht sich als Rechtsordnung, die das Verhältnis zwischen Staaten regelt. Es müßte deshalb auch einen Beitrag zur Lösung des Weltflüchtlingsproblems leisten, das diese Rechtsordnung erschüttert. Es könnte diesen Beitrag aber nur dann leisten, wenn es die Rechte der Flüchtlinge gegenüber den Staaten stärken und grund-

sätzlich anerkennen würde, daß "der Schutz der menschlichen Person Aufgabe und Ziel der Völkerrechtsordnung ist" (HAILBRONNER 1980, 127); und es müßte den Flüchtlingen in letzter Konsequenz das Recht der Einzelklage vor dem Internationalen Gerichtshof einräumen, ein Individual-Klagerecht also, das bisher nur die *Europäische Menschenrechtskonvention* (MRK) von 1950 verankert hat.

Eine nach Art. 19 MRK errichtete *Europäische Kommission für Menschenrechte* nimmt neben Staatenbeschwerden auch Beschwerden von Einzelpersonen entgegen, wenn die Zuständigkeit anerkannt worden ist. Wird dort keine gütliche Einigung erreicht, wird die Klage dem Ministerkomitee des Europarats oder letztinstanzlich dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur bindenden Entscheidung vorgelegt. Allerdings enthält, wie bereits erwähnt wurde, auch die *Europäische Menschenrechtskonvention* kein Recht auf Asyl. Nach dem Vorbild der *Europäischen Menschenrechtskonvention* wurde 1969 in San José (Costa Rica) von der OAS eine *Interamerikanische Menschenrechtskonvention* beschlossen, die als Rechtsschutzorgane ebenfalls eine Kommission und einen Gerichtshof für Menschenrechte vorsieht.

Die Forderungen nach Zulassung von Einzelklagen vor internationalen Schiedsorganen stoßen immer wieder an eine schwer zu überwindende Hürde: eben an die Hürde des althergebrachten Souveränitätsanspruches der Staaten. Sie allein entscheiden über das Zustandekommen und Inkrafttreten neuer Völkerrechtsnormen. Es scheint, daß sie gerade in Flüchtlings- und Asylfragen nicht gewillt sind, ihre letztinstanzliche (juristische) Souveränität der Idee einer menschenrechtlichen und humanen Lösung des Flüchtlingsproblems zu opfern. Otto KIMMINICH, der engagierte Pionier in Fragen des Flüchtlings- und Asylrechts, stellte der Erfolgsliste des "neuen Völkerrechts" eine deprimierende Bilanz des Flüchtlingsrechts gegenüber:

"Aber betrachtet man die rechtliche Ordnung des internationalen Systems einmal unter dem Aspekt des Flüchtlings, des Menschen, der keine Heimat mehr hat, der in der Fremde ist, der von einer politischen Gewalt bedroht wird und außerhalb der Gemeinschaft, in die er hineingeboren wurde, Schutz und Hilfe sucht, so kommen wir zu einem erschreckenden, ernüchternden Ergebnis." (KIMMINICH 1983, 224)

KIMMINICH bezweifelte sogar, ob im "Kernbereich dessen, was wir Menschlichkeit bezeichnen, ein Fortschritt gegenüber steinzeitlichen Verhältnissen erzielt worden ist." Die Humanität der universellen Menschenrechte hat die Weltgesellschaft noch nicht zu humanisieren vermocht.

Der ehemalige UN-Hochkommissar für Flüchtlinge Aga Khan forderte in einem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission (1981) eine "Neue Internationale Humanitäre Ordnung", durch die der gesamte Komplex des Flüchtlings-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Arbeitsrechts neu geordnet werden sollte. Der Bericht stellte die bemerkenswerte

These auf, daß Massenflucht fast immer die Folge von Menschenrechtsverletzungen sei und selbst eine massive Menschenrechtsverletzung darstelle. Durch diesen kausalen Zusammenhang zwischen Flucht und Menschenrechtsverletzung wird das enge Flüchtlings- und Asylrecht in den weiten Zusammenhang der internationalen Menschenrechtsdiskussion gestellt.

Allerdings stehen einer solchen "Neuen Internationalen Humanitären Ordnung" nach wie vor die internationalen Machtverhältnisse und Souveränitätsansprüche der Einzelstaaten entgegen, die durch internationale Vereinbarungen das Völkerrecht gestalten. Wenn sie sich an das bereits kodifizierte oder gewohnheitsrechtlich geltende Humanitäre Völkerrecht und an die internationalen Menschenrechtspakte halten würden, wäre mehr gewonnen als durch die Erarbeitung einer neuen universellen Sozialcharta mit unverbindlichen Programmsätzen.

7. Das Flüchtlingsproblem als Weltordnungsproblem

Ein afrikanisches Sprichwort sagt: "Wo Elefanten kämpfen, leidet das Gras". Dieses Sprichwort veranschaulicht das Entstehen von Flüchtlingsströmen nicht nur in Afrika, sondern weltweit. Fluchtbewegungen sind nicht Unglücksfälle wie Naturkatastrophen, sondern Folgen der zunehmenden personalen und strukturellen Gewalt in der Weltgesellschaft. Flüchtlinge sind Treib- und Strandgut der internationalen Politik, Opfer und Instrumente von zwischenstaatlichen Konflikten und internationalen Systemgegensätzen.

Flüchtlinge stellen immer einen Gesichts- und Prestigeverlust für die Staaten dar, aus denen sie kommen. Die vielen Millionen von Flüchtlingen, die aus kommunistischen Staaten flohen, taten dem Anspruch der Systemüberlegenheit des Kommunismus erheblichen Abbruch; sie wurden allerdings auch von der politischen Propaganda im Westen als Zeugen der eigenen Überlegenheit überstrapaziert.

Flüchtlinge können zum Zündstoff zwischenstaatlicher und internationaler Beziehungen werden, besonders dann, wenn sie sich - wie die Palästinenser, afghanischen Mudschahedin oder ANC-Flüchtlinge im südlichen Afrika - als "kämpfende Flüchtlinge" an Regionalkonflikten beteiligen; aber auch dann, wenn allein ihre große Zahl zu einem destabilisierenden Faktor wird. Die 35. UN-Generalversammlung bekundete in ihrer *Resolution 35/124* (vom 11.12.1980), daß

"massive Flüchtlingsströme nicht nur Auswirkungen auf die innere Ordnung und Stabilität der Aufnahmestaaten haben, sondern auch die Stabilität ganzer Regionen beeinträchtigen und somit Frieden und Sicherheit in der Welt gefährden könnten."

Jedes Fluchtgeschehen hat Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern der Flüchtlinge und auf die innere Politik der Aufnahmeländer. Nach der Einschätzung des Londoner IISS (*International Institute of Strategic Studies*) gefährdet der Migrationsdruck die innere Sicherheit und Stabilität der Zielländer sogar mehr als militärische oder terroristische Bedrohungen. Außenminister GENSCHER (1982, 15) umriß die außenpolitischen Folgeprobleme des weltweiten Flüchtlingsproblems so:

"Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme stellen nicht nur ein humanitäres, sondern in besonderem Maße ein politisches Problem dar. Das weltweite Flüchtlingsproblem ist heute zu einer wachsenden Bedrohung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Staaten und damit zu einem Weltordnungsproblem geworden..."

Die Folgen grenzüberschreitender Massenflucht oder Vertreibung können somit nicht nur die innerstaatlichen Verhältnisse destabilisieren, sondern auch die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen..."

Die politikwissenschaftliche Migrationsforschung erkannte diese Sicherheitsrisiken (vgl. WEINER 1993). Das internationale Flüchtlingsproblem ist ein Störfaktor der internationalen Beziehungen; es ist zu einem Weltordnungsproblem geworden, dem nicht mehr nur durch punktuelle humanitäre Hilfsmaßnahmen begegnet werden kann. Wenn sich die internationale Gemeinschaft nicht mit 20 Millionen Menschen auf der Flucht abfinden und ihre Unterbringung in Lagern als "klassische Nicht-Lösung" nicht verewigen will, dann stehen weltpolitische Ordnungsaufgaben an, deren Lösung eine grundlegende Veränderung der Struktur des internationalen Systems und des Verhaltens der Staaten erforderlich machen würden.

7.1 Die internationale Flüchtlingshilfe

Schon im Altertum und Mittelalter war die Verpflichtung zum Schutz verfolgter Menschen vor dem Zugriff der Verfolger (griech. *asylos*: das, was nicht ergriffen werden kann) mit einer Auflage zur Fürsorge verbunden: nämlich den Verfolgten Wohnung, Nahrung und Kleidung zur Verfügung zu stellen. Dies war gegenüber Einzelpersonen möglich - und wurde auch dann nicht immer praktiziert. Bekannt sind auch die Angebote einzelner Fürsten, umherirrenden Konfessionsflüchtlingen die Ansiedlung in ihrem Gebiet anzubieten - nicht selten, weil sie sich ökonomischen Nutzen von ihnen versprachen. Erst im 20. Jahrhundert wurden Flüchtlinge zu einem Massenproblem, für das die Staatengemeinschaft Sorge tragen mußte.

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs schufen die 1945 gegründeten Vereinten Nationen (UN) zunächst die IRO (*International Refugee Organization*). In den vier Jahren ihrer Tätigkeit unterstützte sie über drei Millionen Menschen. Weil eine Lösung des Flüchtlingsproblems in Europa nicht abzusehen war und sich neue Fluchtbewegungen abzeichnen begannen, wurde 1949 von der Generalversammlung der UN auf Vorschlag

des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) die Einrichtung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR = *United Nations High Commissioner for Refugees*) beschlossen, der 1951 - mit Sitz in Genf - seine Arbeit aufnahm. Für die Palästina-Flüchtlinge gründeten die UN ebenfalls 1949 die *UN-Relief and Works Agency for Palestinian Refugees* (UNRWA).

Gemeinsam war diesen Organisationen, daß sie schon entstandene Not zu lindern versuchten: sowohl durch kurative Maßnahmen als auch durch eine rechtliche Absicherung der Flüchtlinge. Ihr Gründungszweck war der Schutz von Menschen, die durch Flucht in das "völkerrechtliche Nichts" gestürzt waren. Unbefriedigend blieb dabei der Mangel an Möglichkeiten, vorbeugend tätig zu werden. Am Beispiel der Tätigkeit des UNHCR werden die Chancen, aber auch die Grenzen kurativer Schadensbegrenzung im Rahmen internationaler Politik deutlich.

7.1.1 Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)

Die rechtlichen Grundlagen für die vielfältigen Aufgaben und Tätigkeiten des UNHCR bilden:

- Die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.7.1951. Die dort enthaltene Begrenzung auf Personen, die vor dem 1.1.1951 zu Flüchtlingen geworden waren, und die geographische Beschränkung auf Europa wurden aufgehoben durch das Protokoll zum Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967, das auf die Verlagerung des Flüchtlingsproblems aus Europa in die Dritte Welt reagierte.
- Resolutionen der UN-Vollversammlung, die den UNHCR dazu ermächtigen, in Afrika den in der Flüchtlingskonvention der OAU (Organisation für afrikanische Einheit) vom 10.9.1969 erweiterten Flüchtlingsbegriff anzuwenden, oder für "Flüchtlinge und entwurzelte Personen" in nahezu allen flüchtlingsähnlichen Situationen tätig zu werden;
- die Satzung des UNHCR vom 14.12.1950, die u. a. den Schlüsselsatz enthält:
"Die Arbeit des Hohen Kommissars soll vollkommen unpolitischer Art sein; sie soll humanitärer und sozialer Art sein und sich in der Regel mit Flüchtlingsgruppen oder -kategorien befassen."

Die Tätigkeiten des UNHCR, die also laut Satzung "völlig unpolitisch" sein sollen, erstrecken sich auf die folgenden Aufgaben:

- Fortentwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts durch Anregung und Vorbereitung internationaler Vereinbarungen;
- "mahnende Überwachung" der Einhaltung der Genfer Konvention durch die 100 Signatarstaaten, die allerdings durch den Umstand eingeschränkt ist, daß der

UNHCR kein supranationales Kontrollorgan ist - also keine Sanktionsbefugnisse hat;

- Gewährung von Rechtsschutz für Flüchtlinge, Hilfe bei der Asylsuche, beim Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft und bei der Eingliederung - dies in der Regel bezogen auf ganze Flüchtlingsgruppen;
- Hilfe zur Repatriierung von Flüchtlingen, die Priorität vor allen anderen Maßnahmen hat;
- Mobilisierung und Koordinierung von materieller Flüchtlingshilfe (Unterbringung, Ernährung und medizinische Versorgung);
- Ausbildungsförderung und Rehabilitation verletzter und behinderter Flüchtlinge.

Der UNHCR wirkt unter festgelegten Arbeitsbedingungen: Er organisiert Flüchtlingshilfe, führt aber die Hilfsmaßnahmen in der Regel nicht selbst durch. Er kooperiert deshalb sowohl mit anderen UN-Organisationen (UNESCO, WHO, ILO, UNICEF), die jeweils spezielle Tätigkeitsfelder haben, als auch mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, vor allem mit dem Roten Kreuz und Roten Halbmond sowie Hilfswerken der Kirchen (*Caritas, Diakonie, Christian Aid* u. a.) und privaten Hilfswerken.

In den letzten Jahren wurde der UNHCR mit Aufgaben betraut, die für ihn neu waren und auch nicht im Rahmen seines Mandats lagen. Die Operation *Provide Comfort* im Nordirak betraute ihn mit der Aufgabe, die kurdischen Flüchtlinge zu schützen und zu versorgen, die Flüchtlinge innerhalb des Landes - also gar nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention - waren. Seine Operation beruhte nicht auf der *Resolution 688* des UN-Sicherheitsrates, sondern auf einem mit der irakischen Regierung ausgehandelten Memorandum.

In Kambodscha organisierte der UNHCR nicht nur die Repatriierung der Flüchtlinge, sondern kümmerte sich auch um den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur, um die Entminung von Straßen und Feldern, um die Verteilung von Saatgut und Bereitstellung von künstlichen Gliedmaßen für Tausende von Kriegskrüppeln. Der UNHCR legte also seinen Repatriierungsauftrag sehr weit aus. Umstritten blieb, wann der Repatriierungsauftrag endet, mit anderen Worten, wann die Rückkehrer nicht mehr schutzbedürftige Flüchtlinge sind (vgl. MEISSNER u. a. 1993, 111 ff.).

Vor noch größere Dilemmata wurde der UNHCR in den Kriegsgebieten des früheren Jugoslawien gestellt. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates übertrugen ihm die Organisation der humanitären Hilfe unter dem brüchigen Schutz der UN-Friedenstruppen (UNPROFOR). Er mußte sich auch um Opfer der "ethnischen Säuberungen" kümmern, die - wie die Kurden im Nordirak - nicht unter sein traditionelles Mandat fielen,

wenn sie keine der neuen Staatsgrenzen überschritten. Auch seine Verpflichtung zur politischen Neutralität geriet ins Zwielficht, als er im Schutze der UN-Friedenstruppen operierte, die klare politische Zwecke verfolgten.

Der UNHCR muß seinen Etat aus freiwilligen Beitragszahlungen der UN-Mitglieder finanzieren. Seine diplomatische Zurückhaltung, die ihm gelegentlich als mangelnde Parteinahme für die Flüchtlinge angelastet wird, ist durch sein "unpolitisches" Mandat, aber auch durch den politischen Umstand bedingt, daß der Großteil seines Etats vom Westen aufgebracht wird. Diese finanzielle Abhängigkeit schafft auch politische Abhängigkeiten. Kritiker des UNHCR sprechen nicht selten vom Mythos seiner politischen Neutralität (vgl. STEINACKER 1988). Auch hier gilt: Wer das Geld gibt, hat auch das Sagen.

Der UNHCR kann beachtliche Leistungen vorweisen, für die er zweimal (1954 und 1981) mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. So war er helfend bei der Repatriierung von zehn Millionen bengalischer Flüchtlinge aus Indien nach Bangladesh und bei der Rückführung von Hunderttausenden von Flüchtlingen aus verschiedenen Ländern beteiligt; er konnte überall mit eingespielten Teams Hilfsmaßnahmen organisieren, wo mehr oder weniger unerwartet ein Flüchtlingsproblem entstand; er hat außerdem Impulse für die Behandlung des Flüchtlingsproblems auf internationaler Ebene, besonders im Rahmen der Vereinten Nationen, gegeben. Wenn er seine Primäraufgabe der Repatriierung gelegentlich nur mit erheblichen Zeit- und Reibungsverlusten erfüllen konnte, dann lag es auch am Mangel an Geld, den seine Mitgliedsländer zu verantworten haben. Mit der Vermehrung der Einsatzorte vergrößerte sich dieser Geldmangel und zeichnete sich eine organisatorische Überforderung dieser Feuerwehr eines Weltproblems ab.

Es gibt im Bereich der multilateralen Flüchtlingshilfe auch eine Organisation, die viel Geld hat, aber dieses Geld mehr für Spekulationsgeschäfte denn für die Flüchtlingshilfe verwendet: den vom Europarat 1956 eingerichteten *Fonds für soziale Entwicklung*, der lt. Gründungsvertrag Projekte zur Wiederansiedlung von Flüchtlingen in Europa finanzieren sollte. Wie sich Ende 1993 bei einer Überprüfung herausstellte, finanzierte der Fonds mit immerhin 6,7 Mrd. ECU bis Ende 1992 alle möglichen Projekte (u. a. ein Bewässerungsprojekt in Spanien, ein Elektrifizierungsprojekt in der Türkei und sogar den Bau des Sheraton-Hotels in Mailand), aber keine spezifischen Projekte im Sinne des Gründungsvertrages. Außerdem spekulierte das Management mit den Fondsmitteln auf den internationalen Finanzmärkten und bediente sich selbst ohne hinreichende Kontrolle durch die einzahlenden 21 Regierungen reichlich am Fondsvermögen. In europäische Gebiete mit dem größten Flüchtlingsproblem, also in die Bürgerkriegsgebiete auf dem Balkan, soll kein Pfennig gegangen sein (vgl. *Financial Times* vom

17.12.1993). Die Verantwortung für diesen Skandal liegt bei den Mitgliedern des Euro-
parates, die sich mit Gewinnüberweisungen zufriedengaben.

7.1.2 Kritik an der "kurativ-humanitären" Flüchtlingshilfe

Trotz der eindrucksvollen Leistungsbilanz verstärkte sich in den letzten Jahren die Kri-
tik an der Arbeit des UNHCR. Kritisiert werden vor allem

- seine statutengemäße Beschränkung auf "kurativ-humanitäre" Notmaßnahmen, die allenfalls Katastrophenfolgen auffangen, aber die Katastrophen nicht verhindern können und erst gestartet werden, wenn die Flüchtlinge schon unterwegs sind;
- die ängstliche Abstinenz von Politik angesichts der Tatsache, daß Flüchtlinge vor allem Opfer der Politik sind;
- das Festhalten an einem verengten Flüchtlingsbegriff, der Millionen von "entwurzelten Menschen" seine Dienste und Hilfe verweigert.
- die bürokratische Schwerfälligkeit einer Großorganisation, die auch die Flexibilität von privaten Hilfsorganisationen behindert. Der UNHCR ist eine UN-Organisation, die aufgrund multilateraler Abstimmungsmechanismen und bürokratischer Trägheitsmomente an Ineffizienz leidet. Aufgrund der Multiplizierung der Einsatzorte hatte er zunehmend Mangel an erfahrenem Personal. Auch nach den Schwierigkeiten, die internationalen Hilfsaktionen in Rwanda wirksam zu koordinieren, übten die Hilfsorganisationen scharfe Kritik: "Too little, too late" (vgl. *The European* vom 29.7.1994).

Diese Kritik ist nicht grundlos; übersieht aber, daß der UNHCR nur im Rahmen von Rechtsgrundlagen tätig werden kann, die ihm von der Staatengemeinschaft auferlegt wurden. Er kann letztlich nur an Symptomen kurieren, aber nicht die Wurzeln des Flüchtlingsproblems anpacken; er kann vor allem keine politischen Aktivitäten und Initiativen aus eigener Autorität entfalten, um bereits schon im Ursprungsland drohende Fluchtbewegungen zu verhindern, weil es ihm durch das UN-Mandat verwehrt ist, sich in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen. Es läge also an den Staaten, sein Handlungsmandat zu erweitern und seine Handlungsfähigkeit durch ausreichend Finanzmittel zu verbessern. Dies geschah und ermöglichte ihm, in Afrika nach den Vorgaben der OAU-Flüchtlingskonvention tätig zu werden und sich auch um die "displaced persons" in flüchtlingsähnlichen Notlagen zu kümmern, wenn sie die Landesgrenzen überschritten haben. Er überschreitet bei vielen Hilfsaktionen, legitimiert durch UN-Resolutionen wie der *Resolution 3454 (XXX)* von 1975, die ihm durch das Gründungsmandat gesteckten Grenzen.

Die Kritik an der kurativen Flüchtlingshilfe, die nicht allein an den UNHCR, sondern auch an die privaten Hilfsorganisationen und vor allem an die staatliche Flüchtlingshilfe zu richten wäre - wenn sich z. B. Staaten auf diese Weise ihrer Nahrungsmittelüberschüsse entledigen - geriet auch in den Sog einer Fundamentalkritik an einer Almosenpolitik und Massenabfütterung, wie sie Fernsehbilder aus Flüchtlingslagern immer wieder zeigen. Sicherlich ist die Einrichtung von Flüchtlingslagern die "klassische Nicht-Lösung des Flüchtlingsproblems". Aber welche bessere Lösung ist nicht nur denkbar, sondern unter den obwaltenden Bedingungen der internationalen Politik auch machbar? Gelegentlich gibt es auch schon Kritik an der guten Ausstattung der Flüchtlingslager.

Die ungewohnten Aufgaben in den Kriegsgebieten des früheren Jugoslawien, auf die der UNHCR weder rechtlich noch organisatorisch vorbereitet war, machen eine Überprüfung und Erweiterung seines Mandats dringend erforderlich. MEISSNER u. a. (1993, 121) empfahlen in ihrem Bericht an die *Trilaterale Kommission*:

- die Schaffung eines rechtlichen Rahmens und eines institutionellen Mandats für den Schutz potentieller Flüchtlinge, die innerhalb ihres Landes vertrieben wurden;
- die Absicherung der Hilfe durch militärische Schutzmaßnahmen;
- Initiativen zur Verhinderung von Fluchtbewegungen, da sich die Aussichten auf Asyl oder zeitweilige Zuflucht in den Industrieländern erheblich verschlechtert haben. Diese Forderung nach präventiven Initiativen wiederholte sich, aber sie vermehrte allenfalls folgenlose Resolutionen (vgl. Kap. 7.2).

Die Staats- und Regierungschefs der EG hatten auf ihrer Gipfelkonferenz in Venedig (im Juni 1980) gefordert: "Das Flüchtlingsproblem muß an seiner Wurzel angepackt werden". Aber wie sollen die Wurzeln des Problems erreicht werden? Den Regierungschefs fiel nur der Appell an die "für das Flüchtlingsproblem verantwortlichen Regierungen" ein, "keine Politik zu verfolgen, die Menschen des eigenen Volkes in großer Zahl aus dem eigenen Land vertreibt". Solche Ermahnungen bewirken wenig oder sogar nichts, wenn ihnen keine politischen Initiativen folgen. Das bisher praktizierte Krisenmanagement konnte nur die schlimmsten Folgen der Fluchtkatastrophen abmildern. Notwendig wären eine vorausschauende Präventivstrategie und die Einsicht, daß Weltprobleme nur durch eine Globalpolitik (oder "Weltinnenpolitik") gelöst werden können.

Das war die Botschaft des *Brandt-Berichts* ("Gemeinsam überleben") und anderer "Weltberichte". Nur die Einsicht, daß Staaten ihre eigenen Interessen nicht mehr durch engstirnige nationalstaatliche Interessenpolitik, sondern nur durch Einbindung in "gemeinsame Interessen" wahren können, weil die Probleme (wie Kriege, Umweltzerstörung, Flüchtlinge) nicht an nationalen Grenzen haltmachen, könnte ihr Verhalten verändern. Gesucht ist eine neue Globalethik, die - auch bezogen auf das Flücht-

lingsproblem - einem "Aufruf zur Umstülpung der Menschheitsgeschichte" gleichkommt (KÜHNHARDT 1984, 195):

"Es ist offensichtlich, daß die bisherigen internationalen Instrumentarien und Institutionen der Flüchtlingshilfe sich strukturell als immer geringer in der Lage erweisen, auftretende Flüchtlingsprobleme zu lösen. Noch viel weniger aber vermögen sie, das Aufkommen neuer Flüchtlingsströme zu verhindern. Überwunden werden könnte der humanitär-kurative Ansatz nur durch eine Verhinderung von Fluchtströmen selbst. Prävention von Massenzwangsbewegungen aber setzt letztlich die Vermeidung einer Politik voraus, die Ursachen einer Fluchtbewegung hervorrufen könnte."

Im "The State of the World's Refugees" vom November 1993 warnte die UNHCR (die Japanerin Sadako Ogata) vor einem Zusammenbrechen der traditionellen Flüchtlingshilfe. Einerseits legten viele Länder das Asylrecht immer restriktiver aus, andererseits werde der UNHCR durch die Vielzahl von Einsatzorten finanziell und organisatorisch überfordert. Wie Gil LOESCHER (1994) überzeugend darlegte, kann das Flüchtlingsproblem als politisches Problem nicht durch die "Barmherzigkeit" humanitärer Hilfe, sondern nur durch eine umfassende Weltordnungspolitik bewältigt werden. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ kritisierte in einem 1989 vorgelegten Memorandum zum Weltflüchtlingsproblem seine Behandlung als vorwiegend humanitäres Problem.

7.2 Initiativen zur Verhinderung von Fluchtbewegungen

Es gab schon in den 80er Jahren, gedrängt durch die Dramatik des Fluchtgeschehens, innerhalb der Vereinten Nationen zumindest Überlegungen über vorbeugende Maßnahmen: Auf Initiative der deutschen Bundesregierung verabschiedete die 35. UN-Generalversammlung am 11.12.1980 die *Resolution 35/124* über die "Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme". Die Generalversammlung rief die internationale Gemeinschaft dazu auf, Vorschläge für eine Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme auszuarbeiten. Sie brandmarkte einige der Ursachen des Weltflüchtlingsproblems:

"Die Versammlung verurteilt mit Nachdruck alle Politik und alle Handlungen unterdrückerischer und rassistischer Regime sowie Aggressionen, Fremdherrschaft und ausländische Besetzung, die in erster Linie für die gewaltigen Flüchtlingsströme überall in der Welt verantwortlich sind und menschliches Leiden zur Folge haben."

Die Resolution wurde zwar mit 105 Stimmen angenommen, aber fast alle "sozialistischen Staaten" (16 Stimmen) lehnten sie ab, 14 Staaten (aus Afrika) enthielten sich. Mit anderen Worten: Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen verweigerten sich der UN-Initiative. Im Dezember 1986 beschloß die 41. UN-Generalversammlung im Konsens, d. h. ohne formelle Abstimmung, dann doch eine Resolution über die "Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme", die aber die Bonner Initiative in wichtigen Punkten verwässerte:

- Sie forderte den Generalsekretär auf, dem Flüchtlingsproblem ständige Aufmerksamkeit zu widmen, die UN-Mitgliedsstaaten umfassend und rechtzeitig über das Entstehen neuer Fluchtbewegungen zu informieren und präventive Maßnahmen zu koordinieren.
- Sie rief die UN-Mitgliedsstaaten auf, sich gemäß der UN-Charta friedlich zu verhalten und davon abzusehen, Gruppen ihrer Bevölkerungen zu diskriminieren, sowie die Normen und Grundsätze des Völkerrechts zu beachten.
- Sie forderte die Staaten zur Zusammenarbeit auf, um künftige Flüchtlingsströme zu vermeiden.

Diese Appelle blieben wirkungslos. Einige Staaten (u. a. die Bundesrepublik) haben die Errichtung von Frühwarnsystemen zur Erkennung drohender Fluchtbewegungen vorgeschlagen. Somalia lieferte einen Beleg, daß Hilfsaktionen regelmäßig zu spät kommen. Die internationalen Organisationen vor Ort hatten schon Alarm geschlagen, bevor TV-Teams mit schrecklichen Bildern öffentlichen Druck auf die Entscheidungsträger ausübten, endlich etwas gegen das Massensterben zu unternehmen.

Die Staatengemeinschaft war durchaus erfolgreich, durch humanitäre Hilfe den Großteil der Flüchtlinge in den Herkunftsregionen zu halten. Aber sie versagte bei der Verhinderung von Fluchtbewegungen. Prävention bedeutete lediglich das Fernhalten des Unheils von den eigenen Grenzen.

Es gibt durchaus gute Argumente für eine Regionalisierung des Flüchtlingsproblems:

- Beim Verbleib in der Region wird der mit der Verpflanzung in ein völlig anderes Umfeld verbundene Kulturschock vermieden.
- Bei einer Änderung der Verhältnisse im Herkunftsland ist die Heimkehr schon wegen der größeren Nähe leichter möglich.
- Eine Regionalisierung ist auch wesentlich billiger als die Aufnahme der Flüchtlinge in weit entfernten Gastländern; sie vermeidet auch die bekannten Abwehrreaktionen in den unfreiwilligen Gastländern. 1992 dürften die Aufenthalts- und Verwaltungskosten für die Asylbewerber nur wenig unter dem gesamten BMZ-Haushalt gelegen haben; und sie machten sogar etwa das Zehnfache der Mittel aus, die dem UNHCR zur Verfügung standen.

Wenn schon eine "asiatische" oder "afrikanische Lösung", die die Flüchtlinge im eigenen Kulturkreis hält, die Rückführung erleichtert und den Industrieländern die bekannten "Flüchtlingsprobleme" erspart, für vernünftig gehalten wird, dann sollte diese Lösung jedoch auch mehr kosten dürfen, weil sie ja erhebliche soziale und politische Kosten vermeiden hilft. Eine Denkschrift der EKD gab zu bedenken:

"Eine international abgestimmte Regionalisierungspolitik ist dann ehrlich, wenn sie die finanziellen und politischen Bedingungen für eine Aufnahme der Flüchtlinge in der Region verbindlich mitschafft. Das Plädoyer für eine Regionalisierung wird aber unglaublich, wenn es nicht durch solche tatkräftigen Hilfeleistungen gedeckt ist, sondern einseitig als Argument für Bemühungen dient, die eigenen Grenzen immer dichter zu schließen." (Kirchenamt der EKD 1986, 25)

Sowohl eine vom Deutschen Bundestag am 27. Januar 1989 gefaßte EntschlieÙung ("Der entwicklungspolitische Beitrag zur Lösung von Weltflüchtlingsproblemen") als auch ein vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMZ im Juni 1989 vorgelegtes "Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik" forderten eine Entlastung der Erstaufnahmeländer und Hilfe bei der dauerhaften Ansiedlung von Flüchtlingsgruppen, die nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können oder wollen. Das war immer noch eine flüchtlingspolitische Vorwärtsverteidigung, die sich auf die Bewältigung von Folgen konzentrierte und noch nicht auf Prävention setzte. Die wissenschaftlichen Berater des BMZ empfahlen u. a. einen verstärkten Einsatz von multilateraler Entwicklungshilfe zur "Regionalisierung" des Flüchtlingsproblems. Diesen Vorschlag konterkarierte bald der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages durch den Beschluß, die deutschen Leistungen an internationale Organisationen und an multilaterale Programme drastisch zu kürzen.

Die Bundesregierung hat am 25. September 1990 einen von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesinnenministeriums und unter Beteiligung der Bundesländer erarbeiteten Bericht zum Flüchtlingsproblem verabschiedet. Der fürderhin als "Flüchtlingskonzeption" zitierte Bericht geht zunächst von der Erkenntnis aus:

"Angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik reichen die Mittel der Asylpolitik und des Asylrechts allein nicht aus. Denn das Asylrecht kann naturgemäß frühestens an unseren Grenzen Wirkung entfalten, die Ursachen der Wanderung von Millionen Menschen liegen aber in den Herkunftsländern." (*Bulletin* Nr. 115 vom 27.9.1990)

Es schien so, als würde die Bundesregierung den qualitativen Sprung von der Folgentherapie zur Prävention wagen. Sie plädierte zwar für einen stärkeren Einsatz der Entwicklungspolitik zur Bekämpfung der Fluchtursachen, legte aber doch den strategischen Schwerpunkt auf die Bewältigung des Asylproblems durch Rückkehrförderungsprogramme. Prävention bedeutete weiterhin möglichst das Fernhalten des Unheils von den eigenen Grenzen oder die Verminderung des Unheils durch Rückkehrhilfen:

"Bestehende Flüchtlingsprobleme sollen vor allem durch Rückführungsmaßnahmen und Reintegrationshilfen gelöst oder gelindert werden. Ausländer, die als Wirtschafts- oder Armutsflüchtlinge ihre Heimat verlassen haben, sollen Anreize zur freiwilligen Rückkehr erhalten. Dabei ist jedoch nicht in erster Linie an Bargeldleistungen gedacht. Den Flüchtlingen soll vielmehr durch geeignete Reintegrationsmaßnahmen geholfen werden, im eigenen Land wieder Fuß zu fassen und dort eine dauerhafte Existenz zu finden." (ebenda)

Das BMZ erhielt den Auftrag, die Ansätze zu einer entwicklungspolitischen Prävention von Fluchtbewegungen zu operationalisieren, war aber bis Anfang 1994 nicht in der

lage, entsprechende Richtlinien vorzulegen. Stattdessen legte sein Wissenschaftlicher Beirat im Januar 1994 ein Memorandum zu "Migration und Entwicklungszusammenarbeit" vor, das die Hoffnungen erheblich dämpfte, mit Entwicklungshilfe dem Migrationsdruck begegnen zu können, mit dieser begründeten Skepsis aber auch den Vorwand liefern könnte, eine Entwicklungspolitik fortzusetzen, die sich als völlig ungeeignet erwies, die migrationsfördernden Strukturprobleme anzupacken (vgl. Kap. 8.3).

Der Deutsche Bundestag forderte am 4. Februar 1994 in einer entwicklungspolitischen Entschließung ein "ressortübergreifendes Konzept vorbeugender Flüchtlingspolitik". Diese Forderung blieb im Ressortgerangel um Kompetenzen stecken: Das Auswärtige Amt ist für humanitäre Hilfe, das BMZ für Entwicklungshilfe, das Innenministerium für die Rückkehrförderung zuständig. Inzwischen versucht auch noch das Verteidigungsministerium, sich als Not- und Entwicklungshelfer zu profilieren. Die NGOs fordern schon lange eine Kompetenzaufwertung des BMZ und eine stärkere Kohärenz der Entwicklungs- und Flüchtlingspolitik unter seiner Federführung.

Weder das Management der deutschen Flüchtlingspolitik noch ihre finanzielle Mittelausstattung sind der Größenordnung des Problems angemessen. Und es fehlt ein auf EU-Ebene abgestimmtes europäisches Konzept, das über die in den Abkommen von Schengen und Dublin verankerte asylpolitische Defensive der "Festung Europa" hinausgeht. Die vom Maastrichter Vertrag vorgesehene Koordination der einzelstaatlichen Entwicklungspolitik wäre in der Flüchtlingspolitik besonders dringlich. Es fehlt nicht an Einsichten, sondern am politischen Willen, das Notwendige zu tun.

8. Friedens- und entwicklungspolitische Präventivkonzepte

Wenn man nüchtern die Entwicklungstendenzen in der internationalen Politik und in den Krisenregionen der Dritten Welt analysiert, sind die Aussichten, daß unser "Jahrhundert der Flüchtlinge" am Ende eine Trendwende erleben könnte, nicht gut. Mit der Lösung oder Entschärfung einiger Regionalkonflikte wuchsen zwar die Chancen, daß Brennpunkte des internationalen Flüchtlingsproblems entschärft werden können. Gleichzeitig verschärften sich aber in großen Teilen der Dritten Welt die Wirtschafts- und Sozialkrisen. Massenelend, Diktaturen und Bürgerkriege drohen weiterhin Flüchtlingsströme in Gang zu setzen.

Müssen wir uns am Ende doch mit einer internationalen Sozialhilfepolitik in Form von Flüchtlingshilfe abfinden, die zwar das Flüchtlingsproblem nicht lösen kann, aber den Flüchtlingen zumindest das notdürftige physische Überleben ermöglicht? Die großen Lösungen sind in der Flüchtlingsfrage ebensowenig zu erwarten wie in den anderen in-

ternationalen Streitfragen, weil die ungleichen Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft und Weltpolitik grundlegende Strukturveränderungen blockieren.

Kann man aus Beispielen gelungener Integration von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen Lehren für Lösungen des heutigen Flüchtlingsproblems ziehen? Die vor dem Ersten Weltkrieg ins Deutsche Reich geholt, zunächst als "Polacken" gescholtenen und in "Polenzechen" ausgegrenzten Polen waren nach zwei Generationen nur noch am Namen zu erkennen. Arbeit, Religion und Schule, die Chance und der Wille zum Bleiben waren Integrationsvehikel. Kann man aus der Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im Nachkriegsdeutschland, die zunächst keineswegs so reibungslos verlief wie es aus der zeitlichen Distanz erscheint, ein Erfolgsrezept ableiten?

Die Integration von rund 10 Millionen "Ost-Flüchtlingen" wurde erstens durch die gemeinsame Staatsangehörigkeit, Sprache und Kultur erleichtert. Abraham ASHKENASI (1988, 11) hat mit dem Begriff des "soziologischen Störungspotentials" auf einen wichtigen Sachverhalt hingewiesen: "10 Millionen deutsche Flüchtlinge stören nicht so sehr wie 10 000 Tamilen." Ihre Integration wurde zweitens dadurch erleichtert, daß die Flüchtlinge bald als Arbeitskräfte im wirtschaftlichen Wiederaufbau gebraucht wurden.

Mit den Flüchtlingen aus und in der Dritten Welt sieht es ganz anders aus: Kaum eines der Aufnahmeländer innerhalb der Dritten Welt - und diese nehmen das Gros aller Flüchtlinge auf - befindet sich in einer wirtschaftlichen Lage, die einen Zustrom auf den Arbeitsmarkt wünschenswert erscheinen lassen könnte. Flüchtlinge oder Einwanderer treten vielmehr, wenn sie nicht in Lagern isoliert und von der Umwelt abgeschottet werden, als potentielle Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt auf, gelegentlich auch als unterbezahlte Lohnbrecher, die schon gar nicht mit der Solidarität der einheimischen Arbeitnehmer und Gewerkschaften rechnen können.

Im Nachkriegsdeutschland war die vorhandene Arbeit ein Integrationsvehikel (vgl. SCHULZE u. a. 1987). Heute ist die Konkurrenz um Arbeitsplätze eher ein Integrationshindernis und ein Grund für Ausländerfeindlichkeit. Nicht ohne Grund haben sich alle Flüchtlingsorganisationen die Repatriierung, d. h. die Rückführung der Flüchtlinge in ihre Heimatländer, zum vorrangigen Ziel gesetzt und nicht die Integration.

Wenn das Asylrecht nicht zur Bewältigung des Weltflüchtlingsproblems beitragen kann, wie diejenigen gerne - und sogar mit guten Gründen - behaupten, die es möglichst restriktiv handhaben möchten; wenn auch eine erweiterte Definition des Flüchtlings nur die zweitbeste, weil erst nachträglich wirksame Lösung wäre; wenn außerdem die "Lagerlösung" die "klassische Nicht-Lösung" ist; wenn sich schließlich die Frage stellt,

"ob es denn tatsächlich auch wünschenswert wäre, massenhaft ganze Bevölkerungsteile oder Völker auf der Welt neu zu verteilen, wobei die Zustände in den Herkunftsländern erhalten blieben

und in den Aufnahmeländern unter Umständen neue, den nationalen und internationalen sozialen Frieden gefährdende Konfliktherde geschaffen, würden" (KÖFNER/NICOLAUS 1986, Bd. 1, 125);

wenn die Dinge also so liegen, dann liegt die einzig erfolgversprechende Lösung in präventiven Maßnahmen. Prävention bedeutet, daß die Ursachen von Fluchtbewegungen beseitigt werden müssen. Es gibt inzwischen einen inflationär gebrauchten Slogan, der vernünftig erscheint und doch trügerisch ist: "Nicht die Flüchtlinge, sondern die Fluchtursachen bekämpfen!" Er ist vernünftig, weil der Versuch, die Migrations- und Fluchtursachen zu bekämpfen, die einzig erfolgversprechende Handlungsmaxime ist. Sie ist trügerisch, wenn Politiker meinen, mit ein bißchen mehr Entwicklungshilfe ein Weltordnungsproblem lösen zu können; und sie ist ärgerlich, weil es auch dieses Mehr nicht gibt. Rupert NEUDECK stellte zu Recht die skeptischen Fragen:

"Seit wann übernimmt die Internationale Gemeinschaft oder ein einzelnes Land Lasten, wo es immer noch kalkulieren kann, daß es an diesen Lasten vorbeikommen kann? Seit wann wird etwas präventiv getan, das sich in einer Legislaturperiode nicht auszahlt? Seit wann macht die internationale Politik langfristige Interessen geltend?" (*Das Parlament*, Nr. 12/März 1987)

Wenn Kriege, Masseneleid, Arbeitslosigkeit und armutsbedingte Umweltzerstörung generelle Ursachen von Migration sind, dann kann ihnen nicht anders als durch eine präventive Friedenspolitik, die auf den Abbau von Gewalt und die Verhinderung kriegerischer Konflikte abzielt, sowie durch eine sozial- und umweltverträgliche Entwicklungspolitik begegnet werden. Was diese Formeln und Schlagworte konkret bedeuten, soll im Folgenden verdeutlicht werden.

8.1 Prävention durch einen "humanitären Interventionismus"?

Wenn Bürgerkriege und die in vielen Weltregionen aufbrechenden ethno-nationalen Konflikte die Hauptursachen von Massenzwangswanderungen sind, dann bedeutet friedenspolitische Prävention

- erstens die Früherkennung von Krisen und Konflikten, die in kriegerische Konflikte münden könnten;
- zweitens den gezielten Versuch, durch eine internationale Präventivdiplomatie den Ausbruch von Gewalttätigkeiten zu verhindern, die in der Regel eine zerstörerische und nur noch schwer kontrollierbare Eigendynamik entwickeln;
- drittens nach dem Versagen der Präventivdiplomatie - und dieses Versagen gehört zur beklagenswerten Geschichte der von der UN-Charta anvisierten kollektiven Friedenssicherung - den Einsatz der friedensschaffenden Instrumente, die Kapitel VII der UN-Charta anbietet, weil - wie die Konfliktsituationen im Sudan, in Liberia,

Somalia und Bosnien gezeigt haben - auch humanitäre Hilfsaktionen für die notleidende Bevölkerung nicht mehr durchgeführt werden können.

Unter den Bedingungen des Staatszerfalls und eines Krieges aller gegen alle kann auch der UNHCR mit seiner kurativen Nothilfe nicht mehr oder allenfalls nur marginal tätig werden. Das Handeln der Staatengemeinschaft wird dadurch erschwert und das völkerrechtliche Begründungsdilemma liegt darin, daß sich die UN-Charta auf zwischenstaatliche Kriege und nicht auf Bürgerkriege bezieht, die längst die Hauptquelle von Fluchttragödien bilden. Das Völkerrecht ist gewissermaßen für interne Konflikte und damit für den Großteil der Kriege nicht zuständig. Ein Friedensvölkerrecht kann aber die Hauptquelle von Gewalt und Fluchtbewegungen nicht als interne Angelegenheit behandeln.

8.1.1 Präzedenzwirkung der Resolution 688 des UN-Sicherheitsrates?

Seit der Einrichtung von Sicherheitszonen für die vom irakischen Terrorregime verfolgten Kurden im Nordirak auf der Grundlage der vom UN-Sicherheitsrat am 5. April 1991 verabschiedeten *Resolution 688* gibt es eine politische und völkerrechtliche Diskussion über das "Recht auf Einmischung" bzw. über die Rechtfertigung eines "humanitären Interventionismus" (vgl. u. a. GALLANT 1992; MATTHIES 1993; GREENWOOD 1993). Kann die Staatengemeinschaft achselzuckend tatenlos zusehen, wenn ein Staat in Anarchie verfällt (wie in Liberia oder Somalia) oder schwerste Menschenrechtsverletzungen begeht, die den Tatbestand des Völkermordes erfüllen? Kann sie "ethnische Säuberungen", Massenvertreibungen oder den Massenmord unter dem Hinweis auf das völkerrechtliche Interventionsverbot einfach geschehen lassen? Oder erzeugt doch der Imperativ der universellen Menschenrechte nicht nur ein Recht, sondern sogar eine Pflicht zur Einmischung? Es gibt den strafrechtlichen Tatbestand der unterlassenen Hilfeleistung.

Es geht bei "humanitären Interventionen" um die Frage, ob

"ein im übrigen von der Völkerrechtsordnung verbotenes Handeln, nämlich die Ausübung von Gewalt gegen einen Staat, ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann, wenn dadurch humanitäre Ziele verfolgt werden, genauer: wenn das Opfer der Intervention durch diese davon abgehalten oder abgebracht werden soll, seiner hoheitlichen Gewalt ausgesetzte Menschen entgegen den Geboten der Humanität zu behandeln." (KUNIG 1993, 51)

Prinzipiell steht jeder militärischen Intervention von außen, und sei sie auch humanitär begründet, dieses in Art. 2, Abs. 7 der UN-Charta verankerte Interventionsverbot entgegen. Diese "heilige Kuh" der Souveränität steht auch im Widerspruch zur Universalität der Menschenrechte, die - eben aufgrund dieser Universalität - keine ausschließlich innere Angelegenheit der Einzelstaaten mehr sein können. Allerdings gibt Kapitel VII

der UN-Charta dem UN-Sicherheitsrat das Recht, dann geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Frieden bedroht oder schon gebrochen ist.

Die *Resolution 688* schuf keineswegs einen Präzedenzfall für die Durchsetzung der als universell gedachten Menschenrechte, wie z. B. der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher im Deutschen Bundestag argumentierte, sondern begründete die Aufhebung des Interventionsverbotes mit der Gefährdung des Friedens durch die Vertreibung der Kurden in die Nachbarstaaten. Sie verurteilte in Punkt 1

"die in vielen Teilen Iraks stattfindende Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, deren Folgen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohen."

Die Einrichtung von Schutzzonen für die kurdischen Flüchtlinge wurde also eindeutig mit der Friedensbedrohung, die von Fluchtbewegungen ausgehen, und nicht mit der Universalität der Menschenrechte begründet (der China mit seinem Vetorecht im UN-Sicherheitsrat nicht zugestimmt hätte). Die vom UN-Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 verabschiedete *Resolution 794*, die die Entsendung von größeren Blauhelm-Kontingenten nach Somalia beschloß, um humanitäre Hilfsaktionen gegen bewaffnete Banditen zu sichern, ging allerdings einen wesentlichen Schritt über die *Resolution 688* hinaus, indem sie lt. Präambel die militärische Intervention mit der Begründung autorisierte, daß

"das Ausmaß der durch den Konflikt in Somalia verursachten menschlichen Tragödie, die noch weiter verschärft wird durch die Hindernisse, die der Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den Weg gelegt werden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt."

Die Bedenken gegen diese Rechtfertigung des "humanitären Interventionismus" wurden durch das Hilfsargument relativiert, daß Somalia ein "Staat ohne Regierung" sei. Die nicht-ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates aus der Dritten Welt wurden von der (berechtigten) Sorge umgetrieben, daß die Großmächte den humanitär verkleideten Interventionismus dazu mißbrauchen könnten, eine "neue Weltordnung" nach ihrem Geschmack und Interesse zu schaffen. Der Verlauf der Militäraktion in Somalia, die sich immer weiter vom ursprünglichen Interventionszweck der humanitären Hilfe entfernte, Verhandlungen durch die Jagd auf einen Warlord ersetzte und deshalb an der Aufgabe der Friedensschaffung scheiterte, verstärkte dann wieder die Bedenken gegen einen "humanitären Interventionismus", die sich auf die Behandlung des Konflikts in Bosnien-Herzegowina auswirkten. Hier fanden weiterhin unter den Augen von UN-Blauhelmen "ethnische Säuberungen" und gegenseitige Brutalitäten statt.

8.1.2 Plädoyer für einen "robusten Interventionismus" der UN-Blauhelme

Die Häufung von lokalen Konflikten, in denen die UNO als Friedensstifter gefordert und meistens überfordert war, zwang zu neuen Überlegungen über ihre künftige Rolle in der Weltpolitik. 1992 legte der UN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali seine im Auftrag des Sicherheitsrates ausgearbeitete "Agenda für den Frieden" vor. Sein Konzept für eine internationale Friedenspolitik gab zwar der Kriegsverhütung durch eine Präventivdiplomatie den Vorrang, forderte aber für den Eventualfall die Bereitstellung (und Finanzierung) ständiger UN-Truppenkontingente zur Friedenssicherung und -schaffung (*peace enforcement*).

Während der UN-Generalsekretär im ostentativen Gleichklang mit den "Großen" im UN-Sicherheitsrat einem konventionellen Friedens- und Sicherheitsbegriff verhaftet blieb, der sich auf die Kriegsverhütung oder Eindämmung kriegerischer Gewalt konzentriert, propagierte der von UNDP veröffentlichte *Human Development Report* von 1993 die Überwindung struktureller Kriegsursachen durch die "Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, eine größere soziale Gerechtigkeit und eine verstärkte Partizipation der Menschen". Diese Botschaft war nicht neu, sondern aktualisierte nur, was die "kritische" Friedensforschung unter dem Begriff des "positiven Friedens" schon seit Jahrzehnten propagiert hatte. Der Friedens- und Konfliktforscher Norbert ROPERS (1992, 15) brachte bei der Diskussion über die "Agenda für den Frieden" in Erinnerung, was auch für die Frage gilt, wie die strukturellen Ursachen von Flucht und Migration bekämpft werden können:

"Internationale Friedenspolitik muß auf einem umfassenden Verständnis von Sicherheit beruhen und ist letztlich ohne Entwicklungspolitik nicht vorstellbar."

Hier wird die Entwicklungspolitik mit hohen Erwartungen überfrachtet. Diese friedenspolitische Langzeitperspektive gibt aber keine Antwort darauf, was die Staatengemeinschaft in akuten Konfliktsituationen - wie im Irak, in Somalia, Liberia oder in Bosnien - tun sollte. Es geht nicht ohne Einmischung und es geht nicht ohne Soldaten, wenn die Prävention versagt hat, das Leben von vielen Menschen zu schützen und die UNO nicht den Straftatbestand der unterlassenen Hilfeleistung begehen will. Der Autor schließt sich dem Plädoyer von Winrich KÜHNE (1993) für die "Rettung aus der Not durch 'robuste' Blauhelmeinsätze" an, die auch wirksame humanitäre Hilfe erst möglich machen. Die Rettung von Menschenleben ist allemal wichtiger als die "heilige Kuh" der Souveränität, die auch durch vielfältige andere Einmischungen (z. B. durch den *Internationalen Währungsfonds* oder durch die Konditionalität von Entwicklungshilfe) ausgehöhlt wird. Das eigentliche Problem bildet nicht der Interventionismus, sondern die Frage, ob mit Waffengewalt ein dauerhafter Frieden erzwungen werden kann.

Bei allen Überlegungen über den "humanitären Interventionismus" müssen die folgenden Voraussetzungen und Bedingungen von Interventionen bedacht werden:

"Das Ziel jeder Intervention sollte es sein, durch Vermittlung, politischen Druck und rechtlich gebundene Maßnahmen von außen den gewaltsamen Konflikt schnellstmöglich einzudämmen und zu beenden, den Opfern des Konflikts humanitär zu helfen, den Einfluß der den Frieden suchenden Kräfte zu stärken und international anerkannten Rechtsnormen wieder zur Geltung zu verhelfen. Unter rechtlich gebundenen Interventionsmaßnahmen ist dabei zu verstehen, daß sie mit dem Völkerrecht und seinen Prinzipien im Einklang stehen sowie möglichst durch demokratische Beschlüsse der Völkergemeinschaft zustande gekommen sein müssen, in ihrer Durchführung und ihren Auswirkungen von ihr kontrolliert und gegebenenfalls von einem internationalen Gerichtshof überprüft werden können." (SCHMIDT 1994, 23)

Derselbe Autor erinnert daran, daß Gewaltanwendung aus ethischer Sicht "grundsätzlich ein Übel" ist. Sie bleibt eine "Notmaßnahme, die nur eingesetzt werden darf, wenn die begründete Aussicht besteht, ein noch größeres Übel verhindern zu können." (S. 27). Es bleibt in jedem Einzelfall eine schwierige Güterabwägung, was das "größere Übel" ist.

Bei der Diskussion über den "humanitären Interventionismus" wird geflissentlich übersehen, daß die Rüstungsexporteure aus West und Ost wesentlich zur Anhäufung von Gewaltpotential und zur Brutalisierung lokaler Konflikte beigetragen haben - und dies weiterhin tun. Willy Brandt bezeichnete die seit vier Jahrzehnten praktizierte Militärhilfe mit guten Gründen als "Kriegsentwicklungshilfe". Die deutschen Parteien stritten sich über die Beteiligung der Bundeswehr an Blauhelm-Einsätzen, aber nicht über das friedenspolitische Ärgernis, daß die Bundesrepublik in den Statistiken von SIPRI und im neuen Waffenregister der Vereinten Nationen auf den zweiten Platz der größten Waffenexporteure vorrückte (vgl. LAURENCE/WULF, in: FR vom 25.10.1993).

8.2 Prävention durch einen internationalen Menschenrechts- und Minderheitenschutz

Der frühere UNHCR Aga Khan führte, wie bereits erwähnt, Flucht und Vertreibung auf schwere Menschenrechtsverletzungen zurück und forderte deshalb eine internationale Menschenrechtspolitik zur Verhinderung von Fluchtbewegungen. Auch sie ist nicht möglich ohne Einmischung. Es besteht in der entwicklungspolitischen Diskussion inzwischen weitgehend Konsens, daß Bemühungen um "*good government*" (Kampf gegen die Korruption, Rechenschaftspflichtigkeit der Herrschenden, Herstellung von Rechtssicherheit und Demokratisierung) zu einer guten Entwicklungspolitik gehören.

Notwendig ist eine konsequente Menschenrechtspolitik, die Diktaturen nicht mit einem neuen "doppelten Standard" schont, wenn sie - wie China oder die Golfstaaten - gute Exportgeschäfte versprechen oder auf reichen Rohstoffvorkommen sitzen. Die neue

menschenrechtspolitische Konditionalität, die die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Einhaltung grundlegender Menschenrechte zu binden verspricht, ist prinzipiell begründbar (obwohl sie viele Entwicklungsländer als imperialistische Einmischung in innere Angelegenheiten kritisieren), aber nur dann glaubwürdig, wenn sie nicht nur gegen Habenichtse angewandt wird. Das Verhalten der westlichen Staaten gegenüber China illustriert dieses Glaubwürdigkeitsdefizit (vgl. NUSCHELER 1992).

Im Dezember 1993 beschloß die UN-Generalversammlung die Einrichtung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte und erfüllte damit jahrelange Forderungen von internationalen Menschenrechtsgruppen. Er/sie sollte wirksamer und glaubwürdiger als die mit Staatsvertretern (auch aus notorischen Folterstaaten) besetzte UN-Menschenrechtskommission auf schwere Menschenrechtsverletzungen hinweisen und durch Öffentlichkeit Druck erzeugen. Seine von der UN-Generalversammlung beschlossene Kompetenzausstattung ist jedoch weit von dem entfernt, was die internationale Menschenrechtslobby auf der Wiener UN-Konferenz über Menschenrechte vom Sommer 1993 gefordert hatte. Der "asiatische Block" unter Führung Chinas opponierte mit allerlei Drohungen gegen einen wirksamen Schutz der Menschenrechte. Es kommt nun darauf an, wie der neue UNHCHR (ein noch profillosler Diplomat aus Ekuador) das Amt versteht und ausfüllt.

Notwendig ist auch ein wirksamer Minderheitenschutz, weil Minderheiten im besonderen von Repression und Vertreibung betroffen oder bedroht sind. Die UN-Vollversammlung hat am 18. Dezember 1992 die *Deklaration 47/137* über die "Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten gehören", verabschiedet. Manche Interpreten und Menschenrechtsorganisationen - unter ihnen die bekannte Londoner *Minority Rights Group* - haben diese Deklaration als großen Fortschritt in der internationalen Menschenrechtsentwicklung gewürdigt. Kritiker verwiesen aber darauf, daß sie keine Durchsetzungsvorschrift enthält und es deshalb weiterhin den Staaten überläßt, wie sie ihre Minderheiten behandeln wollen. Die Deklaration normiert zwar in ihrer Präambel und ihren neun Artikeln einen umfassenden Minderheitenschutz, der den Staaten viele Pflichten auferlegt, aber sie kann die Erfüllung dieser Pflichten nicht verbindlich einfordern:

"Der Erfolg der Deklaration ... hängt letztlich von der Bereitschaft der Staaten ab, die ihr zugrunde liegende Einsicht, daß der Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten auch besonderer staatlicher Förderung bedarf, in innerstaatliche Politik umzusetzen. Insofern macht sie einerseits eine Grenze der internationalen Politik überhaupt sichtbar, vertraut aber andererseits auf den Willen der Staaten, ihre Souveränität als eine 'sovereignty under law' zu entfalten und ihre Friedensliebe durch aktive Menschenrechtspolitik zu erweisen." (DICKE 1993, 115)

Wenn das Verhalten der Staaten dieses Vertrauen rechtfertigen würde, bedürfte es keiner derartigen Deklaration. Weil sie vielfach ihre Friedensliebe nicht durch eine aktive

Menschenrechtspolitik erweisen, vielmehr viele Konflikte ihren Ursprung in der Diskriminierung von Minderheiten haben, reicht eine solche unverbindliche Deklaration nicht aus. Sie muß zu einer rechtlich verbindlichen und vor dem Internationalen Gerichtshof einklagbaren Konvention weiterentwickelt werden. Auch sie könnte die Minderheiten nicht sofort von aller Drangsal befreien, aber ihnen mehr Schutz vor Willkür geben, weil es Staaten scheuen, international an den Pranger gestellt zu werden. Die KSZE-Schlußakte hat nicht sofort die Gefängnisse für politische Gefangene geöffnet, aber den Menschenrechtsgruppen eine politische Unterstützung gegeben, daß sie zu einem systemverändernden Sauerzeug werden konnten.

8.3 Prävention durch eine sozial- und umweltverträgliche Entwicklungspolitik

Viele Entwicklungs- und Migrationsexperten folgern aus den krisenhaften Entwicklungen in großen Teilen der Dritten Welt, daß Hoffnungen auf die Beseitigung der Fluchtursachen mittels Entwicklungshilfe völlig illusorisch seien. Auch unter den Experten in Ministerien und Durchführungsorganisationen hat sich die Einsicht durchgesetzt, daß mit punktueller Projekthilfe ("Setzlingen in der Wüste") das Migrationsproblem nicht wirksam bekämpft werden kann (vgl. STEINACKER 1992). Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ stellte in dem bereits erwähnten Memorandum vom Januar 1994 fest:

"Angesichts der Bedeutung der Problematik und der Vielschichtigkeit der ihr zugrundeliegenden Ursachen kommt der Entwicklungszusammenarbeit (= EZ) als Möglichkeit zur Eindämmung der Migrationsbewegungen - nach Ansicht vieler Experten - bestenfalls eine sekundäre Rolle zu."

Diese Einschätzung wird zwar von der Mehrheit der Experten geteilt, ist dennoch problematisch, weil sie bereits vor dem Problem kapituliert. Es ist zwar richtig, daß auch mehr Geld nicht alle Probleme lösen kann, die Migration fördern; es ist auch richtig, daß Entwicklung selbst ein konfliktträchtiger Prozeß ist, der immer auch von Migrationsprozessen begleitet war; und schließlich ist auch richtig, daß Entwicklungspolitik, wie sie bisher praktiziert wurde, die Zustände allenfalls marginal verändern konnte oder stellenweise sogar verschlimmerte, die zu den strukturellen Ursachen von Migration gehören.

Hinzu kommt, daß auch die Angst vor den "neuen Völkerwanderungen" und das Bewußtwerden der von ihnen ausgehenden Sicherheitsrisiken die Finanzpolitiker nicht zu größeren Investitionen in eine präventive Sicherheitspolitik bewegen konnte. Die Haushaltsprobleme in fast allen OECD-Staaten haben vielmehr dazu geführt, daß die Entwicklungsetats nicht erhöht wurden und sich noch weiter von dem 0,7 %-Ziel entfernten. Das BMZ verschleierte sogar durch einen Trick ein weiteres Absinken des deutschen ODA-Anteils am Bruttosozialprodukt, indem es 1992 erstmals Aufwendungen der Länder und Kommunen für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden auf

seine ODA-Leistungen anrechnet: Die 624 Mio. US-\$ machten immerhin 8,2 % der gesamten ODA-Leistungen aus.

Solange die Entwicklungspolitik nur ein fünftes Rad am Wagen der Gesamtpolitik ist und nicht einmal die Löcher stopfen kann, die unfaire Handelsbedingungen und die Schuldenlasten aufreißen; solange das Ziel der Armutsbekämpfung nur ein legitimationsbeschaffendes Pseudoziel ist, welches das "Entwicklungsgeschäft" humanitär verkleidet - solange bleiben die Möglichkeiten von Entwicklungspolitik, etwas gegen die Migrationsursachen auszurichten, tatsächlich sehr gering. Aber ihre Möglichkeiten sind noch längst nicht ausgeschöpft, vor allem dann nicht, wenn sie nicht auf "Entwicklungshilfe" reduziert wird, sondern als Querschnittpolitik begriffen und organisiert wird, die alle entwicklungspolitisch relevanten Politikbereiche (besonders die Handels- und Finanzpolitik) umfaßt. Wenn sie nur einen Teil der Empfehlungen von internationalen Organisationen und wissenschaftlichen Beratungsgremien umsetzen würde, könnte sie einiges bewirken. Es geht nicht so sehr um das ökonomische Können, sondern um das politische Wollen.

Notwendig ist *erstens* die grundlegende Veränderung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung, die zwar nicht allein für den Verelendungsprozeß in großen Teilen der Dritten Welt verantwortlich ist, aber die Überwindung von Unterentwicklung und damit von Schubkräften der Migration erschwert. Weder eine noch so gute Demokratie noch so perfekte Marktwirtschaft kann z. B. die Kaffeebauern von der Landflucht abhalten, weil sie von den Erlösen ihrer Arbeit nicht mehr leben können.

Notwendig ist *zweitens* eine rasche und großzügige Lösung der Schuldenkrise, die das Massenelend vergrößert, Entwicklung blockiert, demokratische Entwicklungen erschwert und durch den Zwang zum Export auf Gedeih und Verderb die Umweltzerstörung beschleunigt hat. Wer Kürzungen in den Bildungs- und Gesundheitsetats erzwingt, treibt nicht nur Lehrer und medizinisches Personal in die Migration, sondern verschärft auch Bedingungen, unter denen hohes Bevölkerungswachstum gedeiht.

Drittens stellte der *Weltbevölkerungsbericht* von 1993 wohl zutreffend fest, daß nicht so sehr das Wohlstandsgefälle, sondern Arbeitslosigkeit Menschen zur Migration treibt. Eine Entwicklungsstrategie, die allein auf Wachstum setzt, ist mit dem weltweiten Phänomen des "jobless growth" konfrontiert. Die Schaffung von Arbeitsplätzen wäre die wirksamste Prävention gegen Migration. Die Entwicklungspolitiker sollten deshalb weniger auf die Weltbank und mehr auf die ILO hören, die schon seit den 70er Jahren einen arbeitsorientierten Entwicklungsweg ("Entwicklung durch Arbeit") propagiert. Nach ihren Schätzungen müßten in den 90er Jahren in der Dritten Welt 230 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um nur die neu hinzukommende Erwerbsbevöl-

kerung beschäftigen zu können. Das sind vor allem die migrationsbereiten Schulabgänger. Arbeit ist das entwicklungs- und migrationspolitische Schlüsselproblem, nicht nur im Süden, sondern inzwischen auch im Osten und sogar im Westen.

Notwendig ist *viertens* eine umweltverträgliche Entwicklung und Entwicklungspolitik. Die UNCED-Konferenz in Rio (1992) hat den Zusammenhang zwischen Umwelt und Entwicklung, Umweltzerstörung und Armut verdeutlicht. "Nachhaltige Entwicklung" (*sustainable development*) heißt das von der *Brundtland-Kommission* in die entwicklungspolitische Diskussion eingefügte neue Schlagwort. Es ist noch ein Schlagwort, weil weder die Industrieländer hinreichend ernste Konsequenzen aus dem Tatbestand zu ziehen gewillt sind, daß sie die Hauptverursacher der globalen Umweltkrise sind, noch die Entwicklungsländer unter dem Druck von Wirtschaftskrisen ihr Wirtschaftsverhalten an den langfristigen Zielen einer "nachhaltigen Entwicklung" orientieren.

Die bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen - unter ihnen vor allem die Weltbank - tun in konkreten Förderungsprogrammen noch wenig zur Substanzsicherung der Lebensgrundlagen und zur Eindämmung der Umweltzerstörungen, die zur Hauptquelle von gigantischen Wanderungen zu werden drohen. Im Gegenteil: solange sie die Schuldnerländer dazu zwingen, auch die Regenwälder als Zahlungsreserve einzusetzen und die ökologisch fatalen Monokulturen auszuweiten, tragen sie selbst zur Verschärfung der Migrationsursachen bei. Der von den Industrieländern beherrschte Weltmarkt verhindert eine "nachhaltige Entwicklung".

Ein Bericht der Evaluierungsabteilung der Weltbank über "Early Experience with Involuntary Resettlement" vom Juni 1993 zeigt bemerkenswert selbstkritisch, daß besonders die von der Weltbank finanzierten Staudammprojekte zu massenhaften Zwangsumsiedlungen von Kleinbauern geführt haben. Was als "Umsiedlung" deklariert wurde, erwies sich in vielen Fällen als Vertreibung ohne soziale Kompensation, weil die Regierungen ihre Zusagen gegenüber der Weltbank nicht einhielten. Staudammprojekte stellen meistens nicht nur ökologische, sondern auch soziale Katastrophen dar, die das Gegenteil von *sustainable development* sind. Die Koalitionen zwischen nationalen Eliten, internationalen Expertokratien und multinationalen Kapitalinteressen sind maßgeblich an der Produktion von Schubkräften für unfreiwillige Migrationsprozesse beteiligt.

Notwendig ist *fünftens* ein globaler Solidarpakt, der durch eine Weltsozialpolitik das migrationsfördernde Wohlstandsgefälle zwischen Süden/Osten und Westen zu verringern versucht. Wer vorgibt, mit Entwicklungshilfe die Fluchtursachen bekämpfen zu wollen, kann sich dem Versprechen, mindestens 0,7 % des Bruttonationalprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe aufbringen zu wollen, nicht ständig mit dem Hinweis auf eigene Haushaltsprobleme entziehen. Der *Human Development Report* von 1994 machte vernünftige

Vorschläge, wie eine Weltsozialpolitik aussehen, organisiert und finanziert werden könnte und wie weltweit die Voraussetzungen für "human security" verbessert werden könnten. Allerdings fordern die Vorschläge von UNDP für eine Weltsozialpolitik, die auf dem 1995 stattfindenden "Weltsozialgipfel" auf der Tagesordnung stehen, den Industrieländern weit mehr ab als sie bisher zu geben bereit waren.

Schließlich kann ein Weltordnungsproblem nur durch international koordinierte und langfristig angelegte Strategien bewältigt werden. Das Migrationsproblem wurde mit guten Gründen in den Problemkatalog von *Global Governance* aufgenommen. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ argumentiert in seinem Memorandum vom Januar 1994 zwar sehr vorsichtig. Selbst bei energischen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft sei nur langfristig eine Absenkung des Migrationsdruckes zu erwarten. Er kommt aber dann doch zu einem optimistischen Ausblick, der keinen entwicklungspolitischen Defätismus zuläßt:

"Kurz- und mittelfristig eröffnen sie jedoch die Chance, Migration rational und zum gegenseitigen Nutzen für alle Beteiligten zu organisieren, sie gewaltfrei zu gestalten und die Konflikte, zu denen Zuwanderung führen kann, durch präventive Maßnahmen zu vermeiden oder wenigstens zu entschärfen."

Zur Schärfung des Problembewußtseins soll eine Gegenposition zu dieser Skizze einer entwicklungspolitischen Präventivstrategie nicht verschwiegen werden. Eine Studie für die Caritas im Bistum Essen zog aus den Entwicklungen in den Krisenregionen der Welt die Folgerung, daß es "absurd und sinnlos" sei, eine aktive Flüchtlingspolitik auf Hoffnungen auf friedens- und entwicklungspolitische Fortschritte aufbauen zu wollen (vgl. GRÄTZ u. a. 1992, 95). Die Studie setzt dagegen auf "Projekte in umsetzbaren und überschaubaren Strukturen", wie sie beispielsweise das Land NRW für rückkehrwillige Roma in Skopje finanzierte. Dieser Hoffnung auf Einzelprojekte steht jedoch die Erfahrung entgegen, daß die "Projektitis" zur Mißerfolgsgeschichte der herkömmlichen Entwicklungshilfe gehört. Was die Studie für eine "neue Flüchtlingspolitik" vorschlägt, ist ein altes Rezept, das sich nicht bewährt hat. Hier versuchen Projektleiter, ihr Tun zu rechtfertigen.

Die Strategen der staatlichen Entwicklungspolitik reagierten auf die "neuen Bedrohungen" aus dem Süden, indem sie vom Konzept der Entwicklungshilfe als langfristiger Aufbauhilfe abzurücken und die verknappenden Mittel auf dem Versuch des Krisenmanagements in den Problemregionen, von denen die "neuen Bedrohungen" ausgehen, zu konzentrieren begannen (vgl. TETZLAFF 1993). Dieses Konzept ist nicht mehr allzu weit entfernt von den Vorschlägen für eine "grundlegende Neuorientierung der Nord-Süd-Politik", die Ulrich MENZEL (1992, 202 ff.) unter der programmatischen Überschrift "Globale Sozialpolitik statt Entwicklungshilfe" vorlegte:

- Statt Entwicklungshilfe nur noch Katastrophenhilfe für die wirklich Bedürftigen in den Krisenregionen der Welt;
- statt der angestrebten Einschränkung die gezielte Produktion von Agrarüberschüssen in den Industrieländern, um eine Steigerung der Nahrungsmittelhilfe zu ermöglichen;
- Unterstellung von Krisengebieten, die mit Nahrungsmitteln versorgt werden, unter die Treuhandschaft der Industrieländer (wohlgemerkt nicht der Vereinten Nationen!);
- Aufstellung und Entsendung von internationalen Eingreiftruppen zur Wahrung der Menschenrechte;
- Finanzierung der Katastrophenhilfe aus den eingesparten Mitteln für die Bewirtschaftung der Agrarüberschüsse und aus der "Friedensdividende", die Menzel - wie viele andere - nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erhoffte.

Bei genauerem Hinsehen erweisen sich diese Vorschläge als höchst problematisch. Die oben begründete Zustimmung zum Vorrang der Menschenrechte vor Souveränitätsansprüchen, notfalls auch um Einsatz von Eingreiftruppen, schließt nicht die Zustimmung zu einer Treuhandschaft der "Helfer" ein, die einer humanitär verbrämten Wiedergeburt des Kolonialismus gleichkäme. Eine Treuhandschaft, wie sie die UNO in Kambodscha vorübergehend ausübte, setzt ein UN-Mandat voraus. Außerdem wäre die von Menzel vorgeschlagene Katastrophenhilfe der endgültige Bankrott von Entwicklungspolitik. Die Nahrungsmittelhilfe erwies sich, wenn sie nicht sehr selektiv in Hungergebieten eingesetzt wurde, als "tödliche Hilfe", weil sie Anstrengungen zur Ernährungssicherung unterläuft und die einheimischen Bauern ruiniert (und zur Migration in die Städte bewegt). Wohlverstandene Entwicklungshilfe sorgt nur in Extremsituationen für die Bedürftigen; sie hat ihnen vielmehr die Voraussetzungen zu vermitteln, um für sich selbst sorgen zu können.

8.4 Bekämpfung der Flüchtlinge statt der Fluchtursachen

Manche Skeptiker gehen davon aus, daß sich das Wohlstandsgefälle zwischen Norden und Süden und die migrationsfördernden Krisenfaktoren noch verschärfen werden; daß also Hoffnungen auf eine erfolgversprechende Prävention trügerisch seien und nur von rechtzeitigen Einsichten in das Unvermeidliche ablenken: nämlich der militärischen Absicherung der "Festung Europa" nach der Dramaturgie der Schlußszene des Filmes "Der Marsch", in der sich an der Nord-Süd-Grenze in Gibraltar europäische Militärkommandos und afrikanische Flüchtlinge gegenüberstehen.

Es gibt bereits Vorspiele zu einem solchen Szenario: Teile des österreichischen Bundesheeres stehen an den grünen Ostgrenzen; die italienische Marine kreuzt vor der albanischen Küste, um ein zweites Brindisi zu verhindern; ein Drittel der polnischen Armee soll an der Ostgrenze einen Massenexodus aus den GUS-Staaten abfangen. Die Schweiz hat mit der "Aktion Limes" eine militärische Infrastruktur aufgebaut, um die alpine Wohlstandsinsel gegen unerwünschte Eindringlinge abzuschirmen (vgl. NUSCHELER 1991). Der deutsche Innenminister schlug vor, die Bundeswehr in einer zweiten Frontlinie hinter dem Bundesgrenzschutz einzusetzen, um die Grenze zu Polen und Tschechien besser gegen das Einsickern von irregulären Zuwanderern abzusichern.

Wenn Flüchtlinge als "neue Bedrohung" perzipiert werden, ist dieser Rückgriff auf militärische Mittel nahezu zwangsläufig. Das Fatale an dieser "Logik" ist, daß eine Prävention, die auch Wohlstandsverzichte erfordern würde, gar nicht versucht wird. Eine solche Verteidigung gegen eine "neue Bedrohung" verspricht breite Zustimmung und liefert Armeen ein neues Feindbild, das ihnen durch das Ende des Kalten Krieges abhanden gekommen ist. Dann nützen alle Appelle an Moral und Humanität nicht mehr viel. Das aufgeklärte Eigeninteresse spricht für Prävention, aber Angst provoziert Gewalt. In Europa geht die Angst vor "neuen Völkerwanderungen" um, die ein Festungdenken fördert.

Die deutsche Asylpolitik rückte Stück für Stück von den Verheißungen des Art. 16 GG ab und beteiligte sich am Mauerbau um die "Festung Europa". Und ein deutscher Professor, ausgerechnet der Sohn eines berühmten Emigranten während der Nazi-Herrschaft, nämlich Golo MANN, gab der deutschen Politik die folgende Empfehlung:

"Die Grenzen dichtmachen, das wäre die beste Lösung. Man sollte den Abgewiesenen ein Paket für den Rückweg mitgeben ... (Deshalb wäre es) das Beste, diese unglücklichen Leute so bald und so freundlich wie möglich hinauszubefördern, dorthin, wo sie hergekommen sind." (in: *Die Welt* vom 19.10.1991)

Die deutsche Asylpolitik beging durch die Verabschiedung des neuen Art. 16a GG ihren menschenrechtlichen Sündenfall, der die Empfehlung von Golo Mann in Verfassungsrecht umsetzte. Die Frage drängt sich auf: Was wäre geschehen, wenn die USA den deutschen Flüchtling Thomas Mann samt Sohn Golo dorthin befördert hätten, wo sie hergekommen sind? Manchmal haben auch Historiker ein kurzes historisches Gedächtnis.

8.5 Plädoyer für ein internationales Migrationsregime

Auch der Eiserne Vorhang schien eine säkulare Einrichtung zu sein. Mauern können auch wieder eingerissen werden. Nicht der Spießbürger, der sich im nationalstaatlichen Schneckenhaus verkriecht, sondern der Weltbürger im "Reich der Freiheit" ist die vom

"Prinzip Hoffnung" inspirierte konkrete Utopie. Diese Vision mag völlig illusionär sein und jenseits einer konkreten Utopie liegen. Wenn die eingangs dargestellten Horror-szenarien oder die von Paul Kennedy (1993) für das 21. Jahrhundert prognostizierten Entwicklungen der Realität näherkommen sollten, müßte sich die Staatengemeinschaft möglichst schnell auf ein internationales Migrationsregime verständigen, das Regeln für die Mobilität von Menschen aufstellt, wie GATT Regeln für den Austausch von Gütern und Dienstleistungen vertraglich vereinbart hat. Die GFK genügt den Anforderungen längst nicht mehr, zumal sie nur den Rechtsstatus einer kleinen Gruppe von grenzüberschreitenden Migranten, den Flüchtlingen aus "wohl begründeter Furcht vor Verfolgung", regelt.

Am 18. Dezember 1990 verabschiedete die UN-Vollversammlung per Resolution die "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen" (die sogenannte "Wanderarbeitnehmerkonvention"), die für Arbeitsmigranten einen weitreichenden Schutz vor Benachteiligungen aller Art vorsah. Man könnte das umfangreiche Dokument auch als Menschenrechtscharta für Migranten bezeichnen, die allerdings kaum eine Chance hat, verbindliches Völkerrecht zu werden. Bis zum Dezember 1993 wurde sie nur von einigen Entsendeländern von Wanderarbeitern (Marokko, Ägypten, Philippinen, Mexiko und Chile) unterzeichnet, die ein besonderes Interesse am Schutz ihrer Staatsangehörigen, die im Ausland arbeiten, haben. Nach Auffassung der deutschen Bundesregierung läuft die von einer Staatenmehrheit aus der Dritten Welt verabschiedete Konvention in ihrer "grundsätzlichen Ausrichtung und in zahlreichen Einzelbestimmungen den Interessen der Beschäftigungsstaaten ausländischer Arbeitnehmer zuwider" (vgl. BT-Drucksache 11/6553).

Damit ist auch die vom früheren UNHCR AGA KHAN schon 1981 geforderte "Neue Internationale Humanitäre Ordnung", die den Komplex des Flüchtlings-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Arbeitsrechts neu ordnen wollte und die rechtliche Grundlage eines internationalen Migrationsregimes bilden sollte, vorläufig blockiert. Die OECD-Länder wehren sich entschieden gegen eine Beschränkung ihrer Regelungskompetenz in diesen sensiblen Politikbereichen.

Der Problemdruck macht aber die Arbeit an einem Migrationsregime unausweichlich. Internationale Regime entwickeln sich gradualistisch, nicht durch "große Würfe", die auf einmal viele konfligierende Interessen auf einen konsensualen Nenner bringen müßten. MEISSNER u. a. (1993, 128 f.) zählen in ihrem Bericht an die *Trilaterale Kommission* folgende Elemente eines Migrationsregimes auf:

- Wenn die von der UN-Vollversammlung verabschiedete "Wanderarbeitnehmerkonvention" am Widerstand der Industrieländer scheitern sollte, müßte ein anderes

Rechtsinstrument entwickelt werden, das den Wanderarbeitern den Schutz universell anerkannter Menschenrechte, vor allem der im internationalen "Sozialpakt" kodifizierten Sozialrechte, gewähren soll. Es läge am politischen Willen der Industrieländer, bereits gültige Vertragswerke der ILO auch auf Wanderarbeiter anzuwenden und ein internationales Regelwerk für den Umgang mit dem wachsenden Problem "irregulärer" Arbeitsmigration zu schaffen.

- Neue internationale Vereinbarungen sollen die Gleichbehandlung der Asylbewerber in allen Staaten gewährleisten und die nationalen Einwanderungsbehörden zur Anwendung international vereinbarter und überprüfbarer asylrechtlicher Standards verpflichten. Am besten könnte dieses Ziel durch eine neue internationale Flüchtlingskonvention erreicht werden, die Ergänzungen der Genfer Flüchtlingskonvention durch regionale Flüchtlingskonventionen aufgreift. Dazu gehört auch eine Erweiterung des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffs, der auch existenzbedrohende Notlagen als Flucht- und Asylgrund anerkennt.

Weitere Empfehlungen des Berichts stimmen weitgehend mit Forderungen überein, die oben schon begründet wurden:

- Eine bereits praktizierte, aber noch nicht kodifizierte Mandatserweiterung soll den UNHCR dazu ermächtigen, Rechtsschutz und seine humanitäre Hilfe auch auf innerstaatliche displaced persons auszuweiten.
- Ein Friedensvölkerrecht kann die Hauptquelle von Gewalt und Fluchtbewegungen nicht länger als innere Angelegenheit betrachten. Deshalb muß das Recht auf humanitäre Intervention völkerrechtlich geregelt und dem Zwielicht imperialistischer Einmischung entrückt werden.
- Die Vereinten Nationen müssen gestärkt werden, um wirksamer die Ursachen von Fluchtbewegungen bekämpfen zu können. Dazu gehört auch die von UN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali in der Agenda for Peace geforderte Möglichkeit, unter eigenem Kommando UN-Truppen zur Friedenssicherung entsenden zu können. Außerdem sollte die Fähigkeit des Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten (UNDHA) gestärkt werden, um die Aktivitäten der UN-Organisationen, die sich mit Flucht- und Migrationsproblemen beschäftigen, wirksamer koordinieren zu können. Gelegentlich stehen sich konkurrierende UN-Organisationen gegenseitig im Weg. Es geht nicht nur um mehr Geld, sondern auch um ein besseres Krisenmanagement. Die UNO hat noch große Organisations- und Handlungsdefizite, die ihre Fähigkeit zu global governance begrenzen.

Internationale Regime kommen erfahrungsgemäß nur bei einem hohen Problemdruck, der durch Nationalstaaten nicht mehr bewältigt werden kann, und bei gemeinsamen Interessen zustande. Der Problemdruck ist vorhanden, die Erkenntnis gemeinsamer In-

teressen wird aber noch durch nationalstaatliche Anachronismen und Egoismen blockiert. Die KSZE-Schlußakte, die unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts zustande kam und eine Kooperation zwischen verfeindeten Staatengruppen in die Wege leitete, könnte als Vorbild dienen. Die internationale Zusammenarbeit, die mehrere Resolutionen der UN-Generalversammlung forderten, muß in Vertragswerken verdichtet werden, die durch einen Interessenausgleich zwischen Herkunfts- und Zielländern von Migration eine international vereinbarte Steuerung der Wanderungsbewegungen ermöglichen. Ein Weltordnungsproblem verlangt eine Weltordnungspolitik (*global governance*).

Zitierte und weiterführende Literatur

- AGHA, Tabareh/Schlucker, Monika 1991: Frauen im Iran. Lebensbedingungen und Verfolgungserfahrungen (Arbeitsheft des BIVS), Berlin.
- ANGENENDT, Steffen 1992: Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York.
- APPLEYARD, Reginald (Hrsg.) 1988: International Migration Today. Vol. 1: Trends and Prospects, Paris.
- APPLEYARD, Reginald (Hrsg.) 1989: The Impact of International Migration on Developing Countries, Paris.
- APPLEYARD, Reginald 1989a: Migration and Development: Myths and Reality, in: International Migration Review, Bd. 23 (Heft 3).
- APPLEYARD, Reginald 1991: International Migration: Challenge for the Nineties (IOM), Genf.
- ASHKENASI, Abraham (Hrsg.) 1988: Das weltweite Flüchtlingsproblem, Bremen.
- BADE, Klaus J. 1984: Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter, Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bände, Ostfildern.
- BADE, Klaus J. (Hrsg.) 1990: Neue Heimat im Westen: Vertriebene - Flüchtlinge - Aussiedler, Münster.
- BADE, Klaus J. 1992: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
- BADE, Klaus J. 1992a: Angst geht um in der Republik, in: Universität Osnabrück - Magazin, Dezember.
- BADE, Klaus J. (Hrsg.) 1992: Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München.
- BADE, Klaus J. (Hrsg.) 1993: Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München.
- BARWIG, Klaus/MIETH, Dietmar 1987: Migration und Menschenwürde. Fakten, Anaylsen und ethnische Kriterien, Mainz.
- BERLINER INSTITUT FÜR VERGLEICHENDE SOZIALFORSCHUNG/NETZWERK MENSCHENRECHTE (Hrsg.) 1992 ff.: Weltflüchtlingsbericht. Ein Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungsbewegungen und Entwicklungspolitik, Berlin (Loseblattsammlung).
- BIELEFELD, Uli (Hrsg.) 1991: Das Eigene und das Fremde, Hamburg.
- BIERMANN, Rafael 1992: Migration aus Osteuropa und dem Maghreb, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9/92, S. 29-36.
- BLAHUSCH, Friedrich 1992: Zuwanderer und Fremde in Deutschland, Freiburg.

- BLANKE, Bernhard (Hrsg.) 1993: Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen.
- BLASCHKE, Jochen/GERMERSHAUSEN, Andreas (Hrsg.) 1992: Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Berlin.
- BRANDT, Birgit/SEYB, Helga 1988: Frauenspezifische Verfolgung, Flucht und Diskriminierung im Aufnahmeland, in: Migration, 4, S. 93-114.
- BUTTERWEGGE, Christoph/JÄGER, Siegfried (Hrsg.) 1993: Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen - Einwanderung - Asylpolitik, Köln.
- BUTTERWEGGE, Christoph/JÄGER, Siegfried (Hrsg.) 1993: Rassismus in Europa, 2. Aufl., Köln.
- CASTLES, Stephan 1987: Migration und Rassismus in Westeuropa, Berlin.
- CLARK, William 1985: Das Mexiko-Syndrom. Der Nord-Süd-Konflikt 1987, München.
- COHEN, Robert 1988: The New Helots. Migrants and the International Division of Labour, Aldershot.
- COLBERG, A. R. 1991: Die Zukunft der internationalen Migrationsbewegungen, in: Prokla, Heft 21, S. 189-221.
- DICKE, Klaus 1993: Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: Europa-Archiv, Folge 4, S. 107-116
- DITTRICH, Eckhard J./RADKE, Frank-Olaf (Hrsg.) 1990: Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten, Opladen.
- DOWTY, Alan 1987: Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement, New Haven/London.
- EG-KOMMISSION 1990: Wanderungspolitiken und soziale Eingliederung der Zuwanderer in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel (SEK(90)1813).
- ESSER, Hartmut 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie, Darmstadt/Neuwied.
- ESSER, Hartmut/FRIEDRICHS, Jürgen (Hrsg.) 1990: Generation und Identität. Theoretische und empirische Beiträge zur Migrationsideologie, Opladen.
- EVANGELISCHE KIRCHE IN DEUTSCHLAND 1986: Flüchtlinge und Asylsuchende in unserem Land, Hannover.
- FINKE-OSIANDER, Renate 1984: Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen zur Vermeidung von weiteren Flüchtlingsströmen, in: Otto Benecke Stiftung (Hrsg.), S. 19-32.
- FRANZ, Wolfgang/SMOLNY, Werner 1990: Internationale Migration und wirtschaftliche Entwicklung, in: Felderer, Bernhard (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. 202), Berlin.
- FRENCH, Marilyn 1993: Der Krieg gegen die Frauen, München.
- FRITSCH-OPPERMANN, Sybille (Hrsg.) 1992: Die Bedrohung des Fremden (Loccumer Protokolle 6/92), Rehburg-Loccum.

- GALLANT, Judy A. 1992: Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order, in: *The American University Journal of International Law and Policy*, Bd. 7, S. 881-920.
- GEIGER, Klaus F./HALLER, Ingrid (Hrsg.) 1991: *Ethnische Minderheiten in Industriegesellschaften*, Kassel.
- GENSCHER, Hans Dietrich 1982: Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Jg. 1, Heft 4.
- GEORGE, Susan 1992: *The Debt Boomerang*, London.
- GESTRICH, Andreas (Hrsg.) 1991: *Historische Wanderungsbewegungen: Migration in Antike, Mittelalter und Neuzeit*, Münster/Hamburg.
- GOLDIN, Ian/KNUDSEN, Odin/MENSBRUGGHE, Dominique van der 1993: *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*, Paris (OECD)/Washington, D.C. (Weltbank).
- GOLINI, A./GERANO, G./HEINS, F. 1991: South-North Migration with Special Reference to Europe, in: *International Migration*, Nr. 2, S. 253-279.
- GORDENKER, Leon 1987: *Refugees in International Politics*, London/Sydney.
- GOTTSTEIN, Margit 1988: Frauenspezifische Verfolgung und ihre Anerkennung als politische Verfolgung im Asylverfahren, in: *Abraham Ashkenasi* (Hrsg.), S. 274-283.
- GREENWOOD, Christopher 1993: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, in: *Europa-Archiv*, Folge 4, S. 93-106.
- GRONEMEYER, Reiner/RAKELMANN, Georgia A. 1988: *Die Zigeuner. Reisende in Europa*, Köln.
- HAERDTER, Michael (Hrsg.) 1992: *Facetten des Fremden. Europa zwischen Nationalismus und Integration*, Berlin.
- HAMMAR, Tomas (Hrsg.) 1985: *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge.
- HEINELT, Hubert (Hrsg.) 1994: *Zuwanderungspolitik in Europa*, Opladen.
- HERBERT, Wolfgang 1993: "Illegale" Arbeitsmigration nach Japan, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. IX/2, S. 167-188.
- HERBERT, Wolfgang 1993a: Wie eine Kriminalitätswelle inszeniert wird - zur Auseinandersetzung um ausländische ArbeiterInnen in Japan, in: *Pilgram*, Arno (Hrsg.), S. 195-212.
- HIPPLER, Jochen/LUEG, Andrea (Hrsg.) 1993: *Feindbild Islam*, Hamburg.
- HIRSCH, Joachim 1993: Globalisierung des Kapitals, Nationalstaat und die Krise des politischen Universalismus, in: *Links*, Nr. 278/279, S. 37-41.
- HIRSCHMAN, Albert Otto 1974: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen.
- HOHENWARTER, Andrea/ALTHALER, Karl S. (Hrsg.) 1992: *Torschluss. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa*, Wien.

- JACOBSON, Jodi L. 1989: Umweltflüchtlinge, in: Worldwatch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 89/90, Frankfurt/M., S. 95-130.
- JELPKE, Ulla (Hrsg.) 1992: Rassismus in Europa, Bonn.
- KÄLIN, Walter/MOSER, Rupert (Hrsg.) 1989: Migrationen aus der Dritten Welt: Ursachen und Wirkungen, Bern.
- KENNEDY, Paul 1993: In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Frankfurt/M.
- KIMMINICH, Otto 1962: Der internationale Rechtsstatus der Flüchtlinge, Köln.
- KIMMINICH, Otto 1982: Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts - faktischer und rechtsdogmatischer Rahmen, in: Archiv des Völkerrechts, Jg. 20, Heft 4, S. 369-410.
- KIMMINICH, Otto 1983: Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt.
- KÖFNER, Gottfried/NICOLAUS, Peter 1983: Probleme des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation einer wissenschaftlichen Konferenz, München/Mainz.
- KÖFNER, Gottfried/NICOLAUS, Peter 1986: Grundlagen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bände, Mainz/München.
- KOMITEE FÜR GRUNDRECHTE UND DEMOKRATIE (Hrsg.) 1988: Flucht und Asyl. Berichte über Flüchtlingsgruppen, Berlin.
- KÖRNER, Heiko 1990: Internationale Mobilität der Arbeit: Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert, Darmstadt.
- KÖRNER, Heiko 1992: Immigration aus Afrika: Herausforderung für Europa (FES), Bonn.
- KRELL, Gert 1992: Migration und Asyl. Die Weltbevölkerung zwischen Integration und Polarisierung, HSFK-Report, Nr. 4.
- KRITZ, Mary M. (Hrsg.) 1992: International Migration Systems. A Global Approach, Oxford.
- KÜHNE, Winrich 1993: Ohne Soldaten geht es nicht! Rettung aus der Not durch "robuste" Blauhelmeinsätze, in: Volker Matthies (Hrsg.), S. 123-138.
- KÜHNHARDT, Ludger 1984: Die Flüchtlingsfrage als Weltordnungsproblem. Massenzwangswanderungen in Geschichte und Politik, Wien.
- KULISCHER, Alexander und Eugen 1932: Kriegs- und Wanderzüge - Weltgeschichte als Völkerbewegung, Berlin/Leipzig.
- KUNIG, Philip 1993: Humanitäre Intervention, in: Jahrbuch Dritte Welt 1994, München, S. 47-63.
- LEVEAU, Rémy/RUF, Werner (Hrsg.) 1991: Migration und Staat. Inner- und intergesellschaftliche Prozesse am Beispiel Algerien, Türkei, Deutschland und Frankreich, Münster.
- LOESCHER, Gil (Hrsg.) 1990: Refugees and International Relations, Oxford.

- LOESCHER, Gil 1994: *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford.
- MANFRASS, Klaus 1991: *Türken in der Bundesrepublik - Nordafrikaner in Frankreich*, Bonn/Berlin.
- MARRUS, Michael R. 1985: *The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century*, New York/Oxford.
- MARTINEZ, Oscar J. 1988: *Troublesome Border*, Tucson.
- MARX, Reinhard 1991: *Asylrecht und Menschenrechte*, 3 Bände, Baden-Baden.
- MATTHIES, Volker 1985: *Die Dritte Welt als Flüchtlingslager*, in: *Jahrbuch Dritte Welt*, Bd. 3, S. 58-70.
- MATTHIES, Volker 1988: *Kriegsschauplatz Dritte Welt*, München.
- MATTHIES, Volker 1991: *Neues Feindbild Dritte Welt: Verschärft sich der Nord-Süd-Konflikt?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B25-26/91, S. 3-19.
- MATTHIES, Volker (Hrsg.) 1993: *Frieden durch Einmischung?*, Bonn.
- MEHLER, Andreas 1994: *Geschichte und Gegenwart der ruandischen Tragödie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 39(8), S. 920-929.
- MEISSNER, Doris M./HORMATS, Robert D./WALTER, Antonio G./OGATA, Shijuro 1993: *Internationale Migration: Herausforderungen einer neuen Ära* (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Bonn.
- MENZEL, Ulrich 1992: *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt/M.
- MEYNS, Peter/NUSCHELER, Franz 1993: *Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika*, in: *Nohlen/Nuscheler (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt*, Band 4, Bonn, S. 13-101.
- MICHLER, Walter 1992: *Schwartzafrika - Kontinent der Flüchtlinge?*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2/1992, S. 99-107.
- MINC, Alain 1991: *La vengeance des nations*, Paris.
- MOLT, Peter 1994: *Ein Produkt der Kolonialherrschaft*, in: *Frankfurter Rundschau vom 20.6.1994* (Dokumentation).
- MOSSE, George L. 1990: *Die Geschichte des Rassismus in Europa*, Frankfurt/M.
- MÜHLUM, Albert 1993: *Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B7/93, S. 3-15.
- MÜLLER, Johannes (Hrsg.) 1990: *Flüchtlinge und Asyl. Politisch handeln aus christlicher Verantwortung*, Frankfurt/M.
- NAM, Charles B./SEROUR, William J./SLY, David F. (Hrsg.) 1990: *International Handbook on Internal Migration*, New York.
- NANDA, Ved P. 1989: *Refugees Law and Policy - International and U.S. Responses*, New York.
- NEUFFER, Martin 1982: *Die Erde wächst nicht mit*, München.

- NICOLAUS, Peter/HAFNER, Elke 1981: Wer ist politischer Flüchtling? Versuch einer Begriffsbestimmung, Bonn.
- NUSCHELER, Franz 1988: Nirgendwo zu Hause. Menschen auf der Flucht, München.
- NUSCHELER, Franz 1991: Flucht und Migration: Gefahren für den Frieden?, in: Jahrbuch Frieden 1992, München, S. 89-98.
- NUSCHELER, Franz 1992a: Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: Civitas. Festschrift für Bernhard Vogel, Paderborn, S. 457-468.
- NUSCHELER, Franz 1993: Europa vor neuen Herausforderungen: Reaktionen auf den Migrationsdruck, in: Politische Bildung, Heft 3, S. 65-78.
- NUSCHELER, Franz/SCHMUCK, Otto (Hrsg.) 1992: Die Süd-Politik der EG, Bonn.
- NUSCHELER, Franz/FÜRLINGER, Ernst (Hrsg.) 1994: Weniger Menschen durch weniger Armut?, Salzburg.
- NYE, Joseph S./BIEDENKOPF, Kurt/SHIINA, Motoo 1992: Globale Kooperation nach dem Ende des Kalten Krieges: Eine Neueinschätzung des Trilateralismus, Bonn.
- OBERNDÖRFER, Dieter 1991: Die offene Republik. Zur Zukunft Deutschlands und Europas, Freiburg.
- OBERNDÖRFER, Dieter 1992: Vom Nationalstaat zur offenen Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9/92, S. 21-28.
- OBERNDÖRFER, Dieter/Berndt, Uwe 1992: Einwanderungs- und Eingliederungspolitik als Gestaltungsaufgaben, Gütersloh.
- OECD 1991: Migration. The Demographic Aspects, Paris.
- OECD 1992: Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration, Paris.
- OPITZ, Peter J. 1985: Flüchtlingspolitik und deutsche UN-Initiative, in: Außenpolitik, Jg. 36, Heft 3, S. 328-340.
- OPITZ, Peter J. (Hrsg.) 1988: Das Weltflüchtlingsproblem. Ursachen und Folgen. München.
- OPITZ, Peter J. 1992: Droht der große Marsch gen Norden? Flüchtlingsströme und Völkerwanderungen, in: Matthies, Volker (Hrsg.), Kreuzzug oder Dialog. Die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen, Bonn, S. 90-106.
- OTTO BENECKE STIFTUNG (Hrsg.) 1984: Flüchtlinge in Europa, Baden-Baden.
- PFENNIG, Werner (Hrsg.) 1988: Südostasien: Minderheiten, Migration, Flüchtlinge, Berlin.
- PILGRAM, Arno (Hrsg.) 1993: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität, Baden-Baden.
- POTTS, Lydia 1988: Weltmarkt für Arbeitskraft. Von der Kolonisation Amerikas bis zu den Migrationen der Gegenwart, Hamburg.
- POTTS, Lydia/PRASSKE, Brunhilde 1993: Frauen, Flucht, Asyl: eine Studie zu Hintergründen, Problemlagen und Hilfen, Bielefeld.
- RICHTER, Roland 1992: Flüchtlingsfragen in Afrika, Baden-Baden.

- RITTER, Manfred 1990: Sturm auf Europa: Asylanten und Armutsfüchtlinge. Droht eine neue Völkerwanderung?, München.
- ROPER, Norbert/STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN 1992: Agenda für den Frieden (Eine Welt, Nr. 8), Bonn (Vorwort).
- RUF, Werner 1993: Neue Risiken - alte Antworten, in: Butterwegge, Christoph/Jäger, Siegfried (Hrsg.), S. 174-190.
- RUSSELL, Sharon Stanton/TEITELBAUM, Michael 1992: International Migration and International Trade (Weltbank), Washington, D.C.
- SANTEL, Bernhard 1993: Geschichte, Struktur und Perspektiven von Migration in Europa, in: Politische Bildung, Heft 1, S. 61-77.
- SASSEN, Saskia 1991: The Global City, Princeton.
- SASSEN, Saskia 1993: Economic Internationalization: The New Migration in Japan and the United States, in: International Migration, 31(1), S. 73-102.
- SASSEN, Saskia 1993: Why Migration? Thesen gegen herkömmliche Erklärungsmuster, in: Arbeitsgruppe 501 (Hrsg.): Heute hier - morgen fort. Migration, Rassismus und die Un(Ordnung) des Weltmarkts, Freiburg, S. 70-78.
- SCHÖTTES, Martina/SCHUCKAR, Monika 1993: Frauenspezifische Fluchtgründe und Aufnahmebedingungen von weiblichen Flüchtlingen in Deutschland, in: BIVS (Hrsg.), Weltflüchtlingsbericht, 2. Lieferung, Berlin, S. 2.1.4.1.2.-1-20.
- SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR AUSLANDSFORSCHUNG (Hrsg.) 1991: Das Flüchtlingsproblem - eine Zeitbombe?, Chur.
- SEGAL, Aaron 1993: An Atlas of International Migration, London/Melbourne/Munich/New Jersey.
- SENGHAAS, Dieter 1988: Konfliktformationen im internationalen System, Frankfurt/M.
- SENGHAAS, Dieter 1992: Friedensprojekt Europa, Frankfurt/M.
- SEROW, William J./NAM, Charles B./SLY, David F./WELLER, Robert H. (Hrsg.) 1990: Handbook on International Migration, New York et al.
- STAHL, Charles (Hrsg.) 1988: International Migration Today. Vol. 2: Emerging Issues, Paris.
- STAMMEN, Theo (Hrsg.) 1987: Vertreibung und Exil. Lebensformen - Lebenserfahrungen (Schriftenreihe der Kath. Akademie Freiburg), München/Zürich.
- STEINACKER, Karl 1988: Der Hohe Flüchtlingskommissar und die Mär von der unpolitischen Flüchtlingshilfe, in: Ashkenasi, Abraham (Hrsg.), S. 178-194.
- STEINACKER, Karl 1992: Flüchtlingskrisen - Möglichkeiten und Grenzen von Entwicklungszusammenarbeit, München/Köln/London.
- STIGLMAYER, Alexandra (Hrsg.) 1993: Massenvergewaltigung: Krieg gegen die Frauen, Freiburg i.Br.
- TETZLAFF, Rainer (Hrsg.) 1992: Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg.

- TETZLAFF, Rainer 1993: Die deutsche Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Jahrbuch Dritte Welt 1994, München, S. 29-46.
- THRÄNHARDT, Dietrich (Hrsg.) 1992: Europe. A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective, Münster/Hamburg.
- TREIBEL, Annette 1990: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim/München.
- UNFPA/WELTBEVÖLKERUNGSBERICHT 1993: Das Individuum und die Welt: Bevölkerung, Migration und Entwicklung in den neunziger Jahren, Bonn (DGVN).
- UNHCR 1992: Legal Fact Sheets on Asylum Procedures in Europe and North America, Genf.
- UNHCR (Hrsg.) 1994: Die Lage der Flüchtlinge in der Welt, Bonn.
- VEITER, Theodor 1979: Entwurzelung und Integration. Rechtliche, soziale und politische Probleme von Flüchtlingen und Emigranten, Wien.
- WAGNER, M. 1989: Räumliche Mobilität im Lebensverlauf. Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration, Stuttgart.
- WEIDENFELD, Werner/JANNING, Joseph (Hrsg.) 1991: Global Responsibilities: Europe in Tomorrow's World, Gütersloh.
- WEINER, Myron (Hrsg.) 1993: International Migration and Security, Boulder.
- WERNER, Jan 1992: Die Invasion der Armen. Asylanten und illegale Einwanderer, Mainz/München.
- WEU/ASSEMBLY 1993: Security in the Mediterranean. Document 1371 (39. Sitzung).
- WÖHLCKE, Manfred 1992: Umweltflüchtlinge. Ursachen und Folgen, München.
- ZOLBERG, Aristide R. 1989: The Next Waves: Migration Theory for a Changing World, in: International Migration Review, Heft 3, S. 402-430.
- ZOLBERG, Aristide R. 1991: Die Zukunft der internationalen Migrationsbewegungen, in: Prokla, Heft 2, S. 189-221.
- ZOLBERG, Aristide R./SUHRKE, Astri/AGUAYO, Sergio 1989: Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York/Oxford.