

Ökonomische und ökologische Aspekte der Migration¹

Migration und Sicherheit

Globalisierung und weltweite Vernetzung haben in den vergangenen 45 Jahren vor allem infolge der Liberalisierung des internationalen Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs enorm zugenommen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl der Menschen, die außerhalb ihres Geburtslandes leben, von ca. 75 Millionen im Jahr 1960 auf fast 191 Millionen im Jahr 2005 mehr als verdoppelt.² Im Gegensatz zur Liberalisierung des internationalen Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs ist die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen jedoch ein Bereich, den die Staaten weiterhin zu kontrollieren wünschen. Die unkontrollierte, irreguläre Migration im großen Ausmaß wird oft als Bedrohung der nationalen Sicherheit und Souveränität empfunden, während geregelte, legale Migration willkommen ist und gefördert wird. Migration wird zunehmend unter dem Gesichtspunkt eines umfassenderen Sicherheitskonzepts betrachtet, das politische, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte einbezieht und so die Verbindung zwischen internationaler Migration und Sicherheit deutlicher hervortreten lässt.

1. Migration kann die soziale Stabilität, einen wichtigen Faktor innerer Sicherheit, beeinflussen, wenn die Zahl der Einwanderer signifikant hoch und die Bevölkerung des Aufnahmelandes nicht ausreichend über den positiven Beitrag der Neuankömmlinge zur einheimischen Wirtschaft und zum kulturellen Leben informiert ist. Wirkungslose oder gar nicht erst vorhandene Einwanderungsstrategien erschweren Einwanderern das Erlernen der Sprache des Gastlandes und das Einleben in eine neue Gesellschaft – Faktoren, die zu negativen Reaktionen seitens der Bevölkerung des Gastlandes führen können.
2. Einwanderer werden manchmal – vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – als ein Problem für die ökonomische Sicherheit des Gastlandes und als wirtschaftliche Belastung für Schulen, Wohnraumversorgung und die sozialen Sicherungssysteme wahrgenommen.
3. Zunehmende irreguläre Migration und eine ineffektive Politik der Migrationssteuerung können sich negativ auf die bilateralen Beziehungen zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern auswirken.

1 Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder und nicht die offiziellen Positionen der OSZE oder des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE.

2 Vgl. OSCE/IOM/ILO, Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, 2006, S. 1.

4. Verschiedene internationale Akteure, wie z.B. das Rote Kreuz,³ der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR),⁴ und die Universität der Vereinten Nationen⁵ verzeichnen höhere Vertriebenenzahlen als Folge von Umweltproblemen wie Dürre, Wüstenbildung, Entwaldung, natürliche und durch Menschen verursachte Katastrophen sowie Klimawandel. Umweltzerstörung ist daher ein weiterer *Push*-Faktor, der zu zunehmender und unfreiwilliger Migration beiträgt, was wiederum die unter Punkt 1-3 erwähnten sozialen, ökonomischen und zwischenstaatlichen Spannungen verstärken kann.

Migration und die zweite Dimension der OSZE

Umfassende Sicherheit ist ein zentrales und integrales Element sowohl der Philosophie als auch der Aktivitäten der KSZE/OSZE seit ihrer Gründung im Jahr 1975. Migration findet als Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzepts bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 Erwähnung, Freizügigkeit gehört seit der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 zu den grundlegenden Verpflichtungen im Rahmen der OSZE. In einer Reihe von Folgedokumenten, darunter die auf den Ministerratstreffen von Maastricht 2003 und Sofia 2004 verabschiedeten Strategiedokumente und Beschlüsse, bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten, dass Migration Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist. Bis zum Jahr 2005 behandelte die OSZE Migration vorrangig aus der Perspektive der menschlichen Dimension (Bekämpfung der Diskriminierung von Migranten, Förderung der Menschenrechte von Migranten, Unterstützung bei Gesetzesreformen, Bewältigung des Problems der Binnenvertriebenen). Erst seit 2005, dem Jahr des slowenischen OSZE-Vorsitzes, spielen ökonomische und ökologische Aspekte der Migration eine Rolle in der Arbeit des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA). Der slowenische Vorsitz erkannte den Mehrwert, den die OSZE dadurch, dass sie das komplexe Thema Migration im Rahmen ihres dreidimensionalen Ansatzes umfassender behandeln kann, zum Thema Migration beizutragen in der Lage ist, und erhob Migration zu einem seiner Arbeitsschwerpunkte.⁶ Das Wirtschaftsforum des Jahres 2005 und seine Vorbereitungskonferenzen – die wichtigsten Dia-

3 Der Weltkatastrophenbericht 2003 der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften geht davon aus, dass 25 Millionen Menschen zu „Umweltflüchtlingen“ geworden sind.

4 Vgl. UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006*, Human displacement in the new millennium, April 2006, S. 27.

5 Vgl. United Nations University, UNU-EHS, Institute for Environment and Human Security, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, in: *InterSecTions* 5/2007.

6 Vgl. Organization for Security and Co-Operation in Europe, The Chairman-in-Office, *Food-for-Thought Paper on the Strategy on Managing Migration*, CIO.GAL/122/05, 5. September 2005.

logforen in der zweiten Dimension – waren dem Thema „Demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten – Gewährleistung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung im OSZE-Raum“ gewidmet. Eines der Ergebnisse des Wirtschaftsforums war die Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses zur Migration im Dezember 2005, der die Grundlage für die Aktivitäten des OCEEA im Bereich Migration bildet. Der Ministerratsbeschluss ermutigte die OSZE dazu, ihren umfassenden Ansatz zu nutzen, u.a. zur

1. Entwicklung einer stärkeren Partnerschaft und Nutzung der entstehenden Synergien mit internationalen Gremien, die sich speziell mit Migration befassen,
2. Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten, einschließlich der Herkunfts-, Transit- und Zielländer im OSZE-Raum sowie der OSZE-Kooperationspartner und der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum, und
3. Unterstützung der Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen bei der Entwicklung einer wirksamen Migrationspolitik.⁷

Die Verpflichtung, sich weiterhin mit dem Thema Migration zu befassen, und der Wunsch, die in allen drei Dimensionen stattfindende Arbeit im Bereich Migration und Integration fortzusetzen, wurden in der Ministererklärung zu Migration unter dem belgischen Vorsitz 2006 bekräftigt. Die Erklärung ermutigte die OSZE-Institutionen und -Strukturen auch dazu, die positiven Entwicklungsimpulse der Migration für die Herkunftsländer zu verstärken.⁸ Dem slowenischen Vorsitz gebührt ebenfalls Anerkennung dafür, dass er das Thema Umweltmigration auf die Tagesordnung des OSZE-Wirtschaftsforums gesetzt hat. Im gleichen Jahr empfahl der im Auftrag des Amtierenden Vorsitzenden, Dimitrij Rupel, eingesetzte Weisenrat der OSZE dem Ständigen Rat: „Mit Umweltproblemen sind wichtige Aspekte von Sicherheit verbunden in Bereichen, mit denen sich die OSZE befassen kann, u.a. das zunehmende Problem der Umweltflüchtlinge und -innenvertriebenen.“⁹ Auch der spanische Vorsitz des Jahres 2007 beschäftigte sich mit dem Thema Mig-

7 Vgl. Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 22-23, hier: S. 23.

8 Vgl. Ministererklärung zur Migration, MC.DOC/6/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 10.

9 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf; ebenfalls abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 403.

ration, das in der Madrider Ministererklärung zu Umwelt und Sicherheit ausdrücklich Erwähnung findet.¹⁰

Durch die Betonung des Zusammenhangs von Umwelt und Migration bzw. Vertreibung haben der slowenische und auch der spanische Vorsitz die umweltbedingte Migration – ein Thema, dem in VN-Kreisen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde – auf die Tagesordnung der OSZE gesetzt. Nach wie vor umstrittene Kernfragen sind der rechtliche Status und die Kategorisierung derjenigen, die ihre Heimat aufgrund ökologischer Faktoren verlassen mussten. Der Begriff „Umweltflüchtling“ ist bislang nicht generell anerkannt, da die Gefahr besteht, durch die Benutzung des Begriffs „Klima-“ bzw. „Umweltflüchtling“ die Anwendung des Flüchtlingsbegriffs auf diejenigen, die derzeit gemäß der völkerrechtlichen Definition in der VN-Konvention von 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen unter Schutz stehen, und damit auch seine Zweckbestimmung zu verwässern. Es wäre zudem möglich, dass Politiker und die Öffentlichkeit „Wirtschafts-“ und „Umweltflüchtlingen“ vorwerfen, illegitimerweise die Schutzmechanismen für Flüchtlinge in Anspruch zu nehmen. Dennoch fallen Umweltvertriebene nicht ganz durch die Maschen des Völkerrechts, da einige von ihnen in die Kategorie Binnenvertriebene passen.¹¹

Zusätzlich kommt dem UNHCR im Rahmen des „Cluster-Systems“ der VN die Hauptverantwortung bei der Versorgung von Opfern mit Hilfsleistungen nach Naturkatastrophen (Erdbeben, Tsunami) zu. Allerdings hat sich bis heute noch niemand damit befasst, wie mit Opfern „schleichender“ Katastrophen wie Wüstenbildung und anderer Folgen des Klimawandels umzugehen ist, insbesondere mit denjenigen, die auf der Suche nach einer nachhaltigeren Existenzgrundlage internationale Grenzen überschritten haben.

Bis heute ist die Kenntnis über die Zusammenhänge zwischen Umwelt, Wirtschaft und Migration marginal und das Thema ist wenig erforscht. Zu den Zahlen gibt es nur ungenaue Schätzungen und die Definitionen dazu, wer tatsächlich unter einen Schutzmechanismus für „Umweltbinnenvertriebene“ fallen würde, sind schwammig. Aus diesem Grund stellte der Amtierende OSZE-Vorsitzende auf dem Wirtschafts- und Umweltforum in Prag 2007 fest: „Migration aufgrund von Umweltfaktoren – ob innerhalb eines Staates

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DOC/4/07, 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Zweiter Tag des Fünfzehnten Treffens des Ministerrats, MC(15).JOUR/2, 30. November 2007; der Ministerrat stellt darin fest, dass die Schädigung der Umwelt, sei es durch Naturkatastrophen oder durch vom Menschen verursachte Katastrophen, und deren mögliche Auswirkungen in Form eines erhöhten Migrationsdrucks ein zusätzliches Konfliktpotential darstellen könnten.

11 Binnenvertriebene werden definiert als „Personen, die infolge bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen, systematischer Menschenrechtsverletzungen oder natürlicher oder von Menschen verursachter Katastrophen gezwungen waren, aus ihrem Heimatort in großer Zahl plötzlich oder unerwartet zu fliehen, und die keine international anerkannte Landesgrenze überschritten haben“. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, VN-Dokument E/CN.4/1992/23, 14. Februar 1992 (eigene Übersetzung).

oder zwischen ausgedehnten geographischen Gebieten – ist für die Zukunft des OSZE-Gebiets ein wichtiges Thema. Unsere Aufgabe sollte es sein, uns über die Rolle der Organisation bei der Förderung bewährter Verfahren und der Koordination von Forschungsmethoden Gedanken zu machen, mit dem Ziel, das Wissen über durch Umweltbedingungen ausgelöste Migrationsströme zu verbessern; das ist eine Aufgabe, die das gesamte OSZE-Gebiet betrifft und bei der der Beitrag unserer Kooperationspartner entscheidend sein wird.¹²

Migrationstrends im OSZE-Raum

Als Ursachen internationaler Migration gelten generell ökonomische, demographische und soziale Ungleichheiten, Konflikte, Klimawandel und Umweltzerstörung sowie Umweltkatastrophen. Im Vergleich zu den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bzw. der Zeit unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion sind Themen der unfreiwilligen Migration und Vertreibung¹³ im OSZE-Raum inzwischen in den Hintergrund getreten. Migrationsströme entstanden danach vor allem infolge regionaler wirtschaftlicher Disparitäten. Allerdings könnten einige beunruhigende ökologische Trends im OSZE-Raum, sowohl östlich als auch westlich von Wien, wie Wüstenbildung und Klimawandel insbesondere in ökonomisch instabilen Gebieten heute erneut zu „Zwangsvertreibungen“ führen.

Aus geographischer Sicht umspannen die OSZE-Länder eine Reihe von Regionen mit ganz unterschiedlichen Migrationsmerkmalen. Erstens befinden sich im OSZE-Raum mit Kanada und den Vereinigten Staaten zwei Länder, die traditionell große Mengen von Einwanderern anziehen. Zahlenmäßig leben in den Vereinigten Staaten mit 39 Millionen ausländischen Einwohnern die meisten Einwanderer.¹⁴

Zweitens umfasst die OSZE die gesamte Europäische Union (EU), für die eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik ein zunehmend wichtiges Gebiet der Zusammenarbeit darstellt. Im Wesentlichen gibt es dafür drei

12 Eröffnungsrede des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Miguel Ángel Moratinos auf dem 15. Treffen des OSZE Wirtschafts- und Umweltforums – Teil 2: „Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“, EF.DEL/49/07, Prag, 21.-23. Mai 2007, 22. Mai 2007 (eigene Übersetzung).

13 Die Zahl der Emigranten aus Armenien und Aserbaidschan verdoppelte sich während des Konflikts um Berg-Karabach (1988-1990), ein vergleichbarer Anstieg war in Georgien während der schlimmsten Jahre der bewaffneten Konflikte in Südossetien und Abchasien (1990-1993) zu verzeichnen. In Tadschikistan verdreifachte sich die Zahl der Auswanderer während des Bürgerkrieges (1992-1993). Ausführlicher dazu: OSCE, Background Paper, Second Preparatory Seminar for the 13th Economic Forum, Almaty, Kasachstan, 24.-25. Januar 2005.

14 Vgl. Parlamentarische Versammlung der OSZE, Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, Bericht für den Allgemeinen Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt, Sechzehnte Jahrestagung in Kiew, 5.-9. Juli 2007, S. 1.

Gründe: Die Herausforderungen, die sich aus den wachsenden Migrationsströmen in die Europäische Union, einschließlich eines signifikanten Anstiegs aller Formen von irregulärer Migration und der Asylkrise in den 90er Jahren, ergaben, haben deutlich gemacht, dass unilaterale Maßnahmen einzelner Staaten nicht ausreichen. Zudem führten der Prozess der europäischen Integration und die Auswirkungen der EU-Erweiterung zur Kooperation in Bereichen, die als Teil der Migrationspolitik gelten, wie z.B. bei Grenzkontrollen und Visafragen, Asylpolitik und Familienzusammenführung. Und schließlich wächst die Einsicht unter den EU-Mitgliedsländern, dass eine geschickt gesteuerte Migration die negativen ökonomischen Folgen der Bevölkerungsalterung und des Rückgangs der Erwerbstätigen, von denen viele EU-Länder betroffen sind, ausgleichen kann.¹⁵

Die Netto-Migration in die EU hat zwischen 1998 und 2005 zugenommen. Heute geht man von 42 Millionen Einwanderern in der EU aus, von denen die meisten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Österreich leben. Von diesen 42 Millionen kamen 14 Millionen aus anderen EU-Ländern, die verbleibenden 28 Millionen von außerhalb der EU. Bezogen auf die verschiedenen Arten von Migrationsströmen¹⁶ tragen Arbeitsmigranten nur einen Teil zur Gesamtmenge bei. In den meisten EU-Ländern sind zwischen zehn und 35 Prozent des ständigen Einwandererflusses Arbeitsmigranten (2004), während eine erhebliche Anzahl von Einwanderern im Rahmen von Familienzusammenführungen oder als Asylbewerber einreist.¹⁷ Die dritte OSZE-Region, die mit Blick auf die Arbeitsmigration zunehmende Bedeutung erlangt, ist die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). In den letzten 15 Jahre hat sich die Art der Migrationsströme in der GUS-Region von erzwungener Migration vorrangig mit politischem Hintergrund hin zu freiwilliger, wirtschaftlich motivierter Migration verschoben.¹⁸ Zunehmende

15 In ihrer Mitteilung über eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Union von November 2000 hält die Kommission fest, dass die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedsländer seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts den aktuellen demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen nicht mehr entspricht. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000) 757, Brüssel, 22. November 2000, S. 6. In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung von Juni 2003 wiederholte die Europäische Kommission die Notwendigkeit einer Migrationssteuerung, um den Herausforderungen für den EU-Markt gewachsen zu sein. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM(2003) 336, Brüssel, 3. Juni 2003, S. 16-17.

16 Man kann grob zwischen vier Arten von Migration unterscheiden: Arbeitsmigration, einschließlich Kurz- und Langzeiteinwanderer und Saisonarbeiter, familienbedingte Migration, Asylsuchende, die bei Anerkennung ihres Asylgesuchs als Flüchtlinge klassifiziert werden, sowie irreguläre/undokumentierte bzw. illegale Einwanderer.

17 Vgl. Nuria Diez Guardia/Karl Pichelmann, Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges, Economic Papers, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, September 2006, S. 12.

18 Vgl. Irina Ivakhnyuk, Migration in the CIS Region: Common Problems and Mutual Benefits. Internationales Symposium „International Migration and Development“, Turin, 28.-30. Juni, S.1.

ökonomische Ungleichheiten zwischen den neuen souveränen Staaten haben zu großen Wellen von Arbeitsmigranten mit der Russischen Föderation als vorrangigem Zielland, gefolgt von Kasachstan und der Ukraine, geführt. Offizielle Statistiken erfassen die erhebliche Zunahme irregulärer Arbeitsmigration innerhalb und aus der Region nicht. Es gibt Schätzungen, die davon ausgehen, dass sich bis zu zehn Millionen undokumentierte Einwanderer, angetrieben von niedrigem Lebensstandard und Armut in ihren Herkunftsländern, in der Region, vor allem in der Russischen Föderation, aufhalten.¹⁹

Weit verbreiteter Menschenhandel ist häufig eine zusätzliche Herausforderung sowohl für die Herkunfts- als auch für die Zielländer in der GUS-Region.

Angesichts fehlender institutioneller Kapazitäten und Erfahrungen der GUS-Länder mit der Kontrolle grenzübergreifender Mobilität im großen Rahmen stellen die derzeitigen Migrationsströme für die Regierungen der Region zahlreiche neue Herausforderungen im Zusammenhang mit effektiver Migrationspolitik und wirksamem Grenzmanagement dar.

Wie bereits erwähnt, erschweren der Mangel an verlässlichen regionalen und globalen Daten sowie das Fehlen ausreichend entwickelter Analysemethoden die Erforschung der durch Umweltfaktoren verursachten Migration. Infolgedessen ist die Zahl der Umweltvertriebenen nur schwer zu schätzen. Zwei Beispiele aus dem OSZE-Raum zeigen allerdings die Probleme auf, mit denen die Region konfrontiert ist.

Der erste Fall von Umweltmigration erheblichen Ausmaßes betrifft das Gebiet des Aralsees. In den 60er Jahren, noch zu Sowjetzeiten, waren die beiden wichtigsten Zuflüsse des Aralsees, Amu-Darja und Syr-Darja, zur landwirtschaftlichen Bewässerung umgeleitet worden. Als Folge davon sank der Wasserspiegel innerhalb der letzten 30 Jahre um 16 Meter, das Wasservolumen nahm von 1.062 auf 278 km³ ab; in den späten 80er Jahren war der See praktisch in zwei Teile geteilt. Studien haben gezeigt, dass über 60.000 Menschen infolge der zunehmenden Wüstenbildung und fehlender Erwerbsmöglichkeiten nach dem Zusammenbruch der Fischereiindustrie die Region verlassen haben.²⁰

Das zweite Beispiel steht im Zusammenhang mit der Katastrophe in Tschernobyl. In der Ukraine wurden ca. 6,7 Millionen Hektar Land durch radioaktiven Niederschlag aus dem inzwischen stillgelegten Reaktor verseucht; mehr als drei Millionen Menschen leben auf kontaminiertem Land. Fast ein Fünftel des Territoriums und ein Sechstel der Agrarfläche von Belarus sind von der

19 Vgl. IOM, World Migration Report 2005, S. 154. Studien gehen davon aus, dass sich 2005 zwischen drei und 5,5 Millionen irreguläre Migranten in der Russischen Föderation gegenüber lediglich 333.000 Arbeitsmigranten mit den erforderlichen Papieren aufgehalten haben. Zwei Millionen der undokumentierten Arbeitskräfte kommen aus Zentralasien, darunter ca. 600.000 aus Tadschikistan und bis zu 500.000 aus Kirgisistan.

20 Vgl. Alexander Shestakov/Vladimir Streletsky, Mapping of Risk Areas of Environmentally-Induced Migration in the Commonwealth of Independent States (CIS). International Organization for Migration (IOM), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and Refugee Policy Group (RPG), 1998.

radioaktiven Verseuchung betroffen.²¹ Menschen, die in einem Umkreis von 30 Kilometern um den Reaktor lebten, wurden evakuiert; innerhalb von zehn Tagen nach dem Unfall wurden 130.000 Menschen aus den 76 Dörfern des Gebietes evakuiert, ihnen folgten vielen weitere Migranten freiwillig und dauerhaft.

In Zukunft besteht vor allem in Zentralasien mit seinen extremen Wetterlagen, großen Trockengebieten und nur selten nachhaltigen landwirtschaftlichen Anbautechniken die Gefahr einer weiteren Verschlechterung des Ökosystems und infolgedessen auch von weiteren Vertreibungen. Ähnliche Szenarien in den neuesten IPCC-Berichten sagen für das nördliche Afrika, die Subsahara und Südeuropa Wasserknappheit und sich schnell ausbreitende Wüsten voraus.²²

Migration neu überdenken – auf globaler Ebene und in der EU

Bei genauer Betrachtung der Zusammenhänge wird deutlich, dass Migration, vor allem als Folge zunehmender ökonomischer Unterschiede, aber auch immer häufiger aufgrund von Umweltzerstörung und Klimawandel, auch in Zukunft eine Herausforderung für den gesamten OSZE-Raum darstellen wird und nach erhöhter Aufmerksamkeit und der Anwendung wirksamer Methoden des Migrationsmanagements verlangt. In den vergangenen Jahren hat sich die internationale Debatte über Migration vor allem auf die Identifizierung gemeinsamer, umfassender Ansätze und Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Regulierung eines schon *per definitionem* internationale Kooperation erfordernden Phänomens konzentriert. In der Denkweise von politischen Entscheidungsträgern, internationalen Organisationen und Wissenschaftlern ist ein Wandel festzustellen, der in der Betonung der positiven Folgen von Migration sowohl für die Ursprungs- als auch für die Zielländer zum Ausdruck kommt. So wurde dem Thema Migration und Entwicklung mit dem „Hochrangigen VN-Dialog über internationale Migration und Entwicklung“ im Jahr 2006 auf globaler Ebene erhebliche Aufmerksamkeit gewidmet. Traditionell als getrennte Politikbereiche behandelt, werden Migration und Entwicklung heute zunehmend mit Blick auf die vielen Verbindungen, die zwischen beiden Bereichen bestehen, betrachtet. In ihren Herkunftsländern helfen die Migranten den Druck auf den Arbeitsmarkt abzumildern und tragen durch Geldsendungen und den Transfer von im Ausland erworbenen Fähigkeiten und Wissen zur Entwicklung bei. Auch von der Diaspora getätigte Investitionen können die Entwicklung positiv beeinflussen. In den Zielländern tragen die Migranten durch die Behebung des Ar-

21 Vgl. ENVSEC Eastern Europe Assessment Report 2007, online verfügbar unter: http://www.envsec.org/docs/envsec_eastern_europe.pdf.

22 Vgl. IPCC, Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II, Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

beitskräftemangels, die Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen und die Förderung von Innovationen und Unternehmergeist zum Wirtschaftswachstum bei.

Migrationsfragen wurden auch im Zuge des EU-Beitritts- und Integrationsprozesses zu einem Bereich gemeinsamer Politik. Nach der über Jahrzehnte vorrangigen Beschäftigung mit Asylfragen verschob sich der Fokus der EU in letzter Zeit auf die Themen Wirtschaftsmigration,²³ irreguläre Einwanderer und Integration. Während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 verständigte sich der Europäische Rat auf wichtige Komponenten einer umfassenden Migrationsstrategie. Zu ihnen gehören die Stärkung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs mit Drittländern, die Einbeziehung von Migrations- und Entwicklungsfragen in Hilfsmaßnahmen und in die Programmplanung, die Einrichtung länderspezifischer Kooperationsplattformen, die Verbesserung der Instrumente zur Rückkehr und Wiederaufnahme durch Drittländer sowie die Eingliederung legaler Migrationsmöglichkeiten in die Politik der EU im Bereich der Außenbeziehungen.²⁴ Allerdings wird es angesichts der kontroversen Natur von Migrationsfragen wohl noch eine ganze Zeit dauern, bis es zu einer gemeinsamen und kohärenten EU-Einwanderungspolitik kommt. Immerhin fanden sich die Themen Migration und Entwicklung auch unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 weiterhin auf der politischen Tagesordnung.

Eine umfassende Strategie zum Migrationsmanagement und der Beitrag des OCEEA

Der slowenische OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 betonte die Notwendigkeit einer umfassenden Migrationsstrategie, um die Vorteile von Migration als Entwicklungsmotor zu maximieren und ihre negativen Auswirkungen im OSZE-Raum zu minimieren. In der Tat ist es vor dem Hintergrund des freien Warenverkehrs und der Globalisierung inkonsistent, den freien Warenfluss zu fördern, nicht aber die Feizügigkeit der Menschen. Gleichzeitig ist auch offensichtlich, dass Migration ohne Beschränkungen möglicherweise die soziale Stabilität in den Zielländern gefährdet. Einwanderungsstrategien und -verfahren müssen daher auf die Interessen und Bedürfnisse der Herkunftsländer (z.B. Verstärkung der positiven Auswirkungen von Migration für die Entwicklung und Abmilderung der negativen Folgen der Abwanderung

23 Wirtschaftsmigration schließt Einwanderer auf der Suche nach einer Anstellung ebenso ein wie Migranten, die eine Tätigkeit als Selbstständiger anstreben, sowie reguläre und irreguläre Migranten auf der Suche nach wirtschaftlicher Betätigung und solche Migranten, die in Ermangelung anderer legaler Mechanismen den Weg über eine Asylbewerbung nutzen, ohne dazu berechtigt zu sein.

24 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), 14./15. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 6-12, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf.

Hochqualifizierter), der Zielländer (z.B. Ermittlung der Nachfrage nach sowohl hoch- als auch geringqualifizierter Migrationsarbeitskraft, Entwicklung permanenter und zeitlich begrenzter Einwanderungskanäle) und der Migranten selbst (z.B. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, um Ausbeutung und Missbrauch zu verhindern) gleichermaßen reagieren. Selbstverständlich ist die beschriebene Zielvorgabe einer „Win-win-win“-Situation nicht einfach zu erreichen und erfordert viel Geduld und Kooperation – bilateral, regional und zwischen den Regionen.

Mehrere Empfehlungen, die in Diskussionen und Dokumenten während des slowenischen und des belgischen Vorsitzes entwickelt wurden, fanden Eingang in die Arbeit des OCEEA.

Hilfestellung bei der Steuerung der Arbeitsmigration

Ein effektives Migrationsmanagement wird vom OCEEA als wichtiges Element verantwortungsvoller Regierungsführung und als zentraler Baustein nachhaltiger Entwicklung eingeschätzt. Dem Auftrag des 13. Wirtschaftsforums 2005 folgend versucht das OCEEA bei der Intensivierung des Austauschs bewährter Verfahren sowie bei der Weitergabe innovativer Strategien und Initiativen im Bereich der effektiven Steuerung der Arbeitsmigration behilflich zu sein. Es übernahm die Federführung bei der Produktion eines Handbuchs für die Ausarbeitung einer wirksamen Arbeitsmigrationspolitik in den Herkunfts- und Zielländern, das in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in deutscher und russischer Sprache verfasst wurde. Das Handbuch befasst sich insbesondere mit dem internationalen rechtlichen Rahmen für den Schutz von Arbeitsmigranten, Strategien zur Optimierung der Vorteile geregelter Arbeitsmigration für Herkunfts- und Zielländer, Möglichkeiten der Reduzierung irregulärer Migration sowie mit der Bedeutung zwischenstaatlicher Kooperation und Partnerschaft. Der erste regionale Workshop zum Kompetenzerwerb, auf dem vor allem Beispiele bewährter Verfahren aus dem Handbuch vorgestellt wurden, fand im Dezember 2006 in Moskau statt; an ihm nahmen über 100 Vertreter aus zehn GUS-Staaten teil. Aufgrund der positiven Rückmeldungen und des angemeldeten Interesses an weiteren derartigen Veranstaltungen sind zusätzliche regionale Workshops für 2007 und 2008 in Planung.

Als Antwort auf die Empfehlungen des OSZE-Mittelmeerseminars 2006 in Scharm-el-Scheich und der jüngsten Dokumente des OSZE-Ministerrats zu Migration arbeitet das OCEEA gemeinsam mit seinen Partnern, der IOM und der ILO, an einer Mittelmeerausgabe des Handbuchs für die Ausarbeitung einer wirksamen Arbeitsmigrationspolitik. Die neue Ausgabe soll einen besseren Austausch von bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen der Arbeitsmigrationssteuerung, insbesondere zwischen den nördlichen und südlichen Mittelmeerländern, erleichtern. Die Mittelmeerausgabe des Handbuchs

wird sowohl auf Englisch als auch auf Arabisch produziert werden. Ein Einführungsseminar dazu findet im Dezember 2007 in Marokko statt.

Migration und wirtschaftliche Entwicklung

In den vergangenen Jahren wurde verstärkt darauf hingearbeitet, das Bewusstseins und das Verständnis für den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung zu erhöhen. In diesem Kontext stellen die Geldsendungen in die Heimat²⁵ den greifbarsten Beitrag der Migranten zur Linderung der Armut dar. In vielen ärmeren OSZE-Herkunftsländern sind sie ein wesentlicher Teil des Einkommens vieler ländlicher Haushalte – oftmals das einzige verfügbare Geldeinkommen. Fünf der weltgrößten Empfänger von Geldsendungen, in denen diese einen signifikant hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmachen, liegen im OSZE-Raum (Moldau, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Tadschikistan und Armenien).²⁶ In Armenien beispielsweise machen Geldsendungen bis zu 80 Prozent des durchschnittlichen Haushaltseinkommens aus und gehen offenbar auch an einige der schwächsten Haushalte, während sie in Tadschikistan vielen Familien, die ums Überleben kämpfen, helfen über der Armutsgrenze zu bleiben.²⁷ Zur besseren Nutzung der Geldflüsse sind allerdings Maßnahmen nötig, um die Kanäle und/oder Dienstleistungen für den Geldtransfer für die Armen kostengünstiger und zugänglicher zu gestalten und vor allem einen Ausgleich für die sehr begrenzte Bankinfrastruktur in ländlichen Gebieten zu schaffen. Zweitens ist die Investition von Geldsendungen in Finanzinstrumente noch sehr begrenzt. Dies reflektiert möglicherweise die schlecht entwickelten Finanzmärkte und -Institutionen, den nicht ausreichenden Zugang zu finanziellen Möglichkeiten und Dienstleistungen seitens der Empfängerfamilien von Geldsendungen sowie schwache Rahmenbedingungen, begrenzte Kapazitäten und eine schlechte wirtschaftliche Steuerung.²⁸ Zur Verstärkung der positiven Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und die ländliche Entwicklung sollten Regierungen daher in Kooperation mit Institutionen des privaten Sektors Anreize schaffen, die sowohl das Sparen als auch die Investition der transferierten Geldmittel und des von Migranten erwirtschafteten Kapitals in Aktivitäten, die Erwerbsmöglichkeiten und Arbeitsplätze schaffen, erleichtern und fördern. Hierzu

25 Für die Arbeit internationaler Organisationen werden Geldsendungen von Migranten im weiteren Sinne als Geldtransfers eines Migranten in sein Herkunftsland definiert oder, anders ausgedrückt, als Finanzflüsse im Zusammenhang mit Migration. Die meisten Geldsendungen sind private Bargeldtransfers eines Migranten an eine verwandte Person im Herkunftsland, es kann sich aber auch um Investitionen, Überweisungen auf Sparkonten oder Schenkungen des Migranten an sein Herkunftsland handeln. Allerdings sollten Geldsendungen immer als private Mittel eingeordnet werden und können daher offizielle Entwicklungshilfe nicht ersetzen. Für weitere Details zur volkswirtschaftlichen Rolle von Geldsendungen siehe: OSCE/IOM/ILO, a.a.O (Anm. 2), S. 71.

26 Vgl. World Bank, *Remittances. Development Impact and Future Prospects*, 2005.

27 Vgl. Global Forum on Migration & Development, *Session 2.2: Increasing the micro-impact of remittances on development*, Background Paper, Brussels, 9-11 July 2007, S. 4.

28 Vgl. ebenda, S. 6.

unterstützt das OCEEA die OSZE-Feldpräsenzen bei der Entwicklung spezieller Geldüberweisungs- und Entwicklungsprojekte, die auf seiner Erfahrung mit der Förderung des Unternehmertums und dem wirtschaftlichen *Empowerment* von Frauen und gefährdeten Gruppen in ländlichen Gebieten und Grenzregionen aufbauen.

Maßnahmen gegen die Hauptursachen irregulärer Migration

Es gibt eine Reihe von Gründen, irreguläre Migration zu reduzieren oder zu verhindern: um eine erfolgreiche Steuerung von Migration sicherzustellen und die Glaubwürdigkeit legaler Migration zu erhalten; um angemessene Gehälter und Arbeitsbedingungen für Arbeitsmigranten zu gewährleisten, die sich legal im Land aufhalten; um zu verhindern, dass ganze Beschäftigungssektoren und Betriebe auf irreguläre Arbeitsmigranten angewiesen sind; und schließlich, um die Ausbeutung irregulärer Einwanderer durch Arbeitgeber, Arbeitsvermittler, Schleuser und Menschenhändler zu verhindern.²⁹ Es liegt auf der Hand, dass die Beteiligung der organisierten Kriminalität an der irregulären Migration und insbesondere in dem extrem ausbeuterischen Kontext des Menschenhandels ein nationales Sicherheitsrisiko darstellen kann. Auch können die irreguläre Einreise und Anwesenheit einer großen Zahl von Ausländern in einem Land die bilateralen Beziehungen gefährden.

In den auf dem Handbuch basierenden Workshops zum Kompetenzerwerb werden Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration diskutiert und an konkreten Beispielen dargestellt. Die Beispiele schließen verbesserte, zeitlich begrenzte Migrationskanäle und ein besseres Monitoring des Anwerbe- und Einstellungsprozesses ein.

Das OCEEA unterstützt darüber hinaus wirtschaftliche Aktivitäten zur Beseitigung sozioökonomischer Ursachen, die Menschen für den Menschenhandel anfällig machen. Es werden Projekte zum wirtschaftlichen *Empowerment* von gefährdeten Gruppen durch Schulungen im beruflichen und unternehmerischen Bereich, Unterstützung bei der Umsetzung von Geschäftsideen und die Einrichtung von öffentlich-privaten Partnerschaften und institutionellen Mechanismen zur Senkung der Anfälligkeit für den Menschenhandel durchgeführt.

Zur Verbesserung der Kenntnisse von Migranten und ihren Familienangehörigen über legale Migrationsmöglichkeiten, die Anforderungen der Zielländer und die Gefahren der irregulären Einwanderung wie z.B. Menschenhandel und Ausbeutung unterstützt das OCEEA die OSZE-Präsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan bei der Einrichtung eines Netzwerkes von Informationszentren zur Migration.

29 Vgl. OSCE/IOM/ILO, a.a.O. (Anm. 2), S. 161.

Umweltmigration

Um die bestehenden Lücken in der Erforschung der Zusammenhänge zwischen Umwelt und Migration zu schließen, unterstützt das OCEEA den Ausbau von Forschungskapazitäten und stellt demnächst ein Forum für Diskussionen zu diesem Thema zur Verfügung. Das OCEEA ist eine Partnerschaft mit EACH-FOR³⁰ eingegangen, einem Forschungskonsortium im Rahmen des sechsten Rahmenprogramms der Europäischen Kommission, das aus fünf miteinander verbundenen Forschungsreihen besteht: der Voraussage der natürlichen und anthropogenen Gründe für Vertreibung; der Analyse direkter (z.B. Wüstenbildung) und indirekter (z.B. Konflikte) Umwelteinflüsse auf die Lebensbedingungen; der Vorhersage potenzieller Vertreibungsszenarien unter besonderer Berücksichtigung von Umweltflüchtlingen; einem Beitrag zur Bereitstellung statistischer Indikatoren zur Messung von Umweltflüchtlingsströmen; und schließlich der Veröffentlichung und Verbreitung der Ergebnisse.

Die OSZE unterstützt die EACH-FOR-Forschungskomponenten Nordafrika und Zentralasien. Die Ergebnisse des EACH-FOR-Projekts sollen 2008 auf einer internationalen Konferenz in Bonn vorgestellt werden.³¹ Auf rechtlicher und strategischer Ebene muss abgewartet werden, ob verstärkte Forschung und der Nachweis der Verbindungen zwischen Umwelt und Migration zu einer intensiveren politischen Diskussion unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, den Kooperationspartnern in Asien und den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum führt. Es scheint nicht nur unausweichlich, sondern wünschenswert, dass die Teilnehmerstaaten sich mit dem rechtlichen Status einer Gruppe von Menschen – und auch den Folgen ihrer Flucht oder Vertreibung – beschäftigen, die zunehmend Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum erlangt.

Menschenrechte und Integration

Festzuhalten ist, dass das OCEEA sich angesichts seines engeren Mandats nicht direkt mit Menschenrechten und Integrationsfragen beschäftigt. Allerdings muss der Schutz der Menschenrechte von Migranten ungeachtet ökonomischer, finanzieller oder anderer Überlegungen als rechtlicher, politischer und ethischer Imperativ an sich betrachtet werden.³² Der Schutz von Migranten, Kampagnen gegen Diskriminierung, Gleichbehandlung und Ermutigung zur Integration – alles Themen, die vom BDIMR vorangetrieben werden –

30 „Environmental Change and Forced Migration Scenarios“, siehe: <http://www.each-for.eu/index.php?module=main>.

31 Die Konferenz findet unter dem Titel „Environment, Forced Migration and Social Vulnerability“ statt; weitere Informationen dazu unter: <http://www.efmsv2008.org>.

32 Obwohl es möglicherweise durch häufiges Zitieren an Kraft eingebüßt hat, erinnert uns das sarkastische Zitat des Schweizer Schriftstellers Max Frisch, „Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen“, an unsere Verpflichtung, die menschliche Dimension von Arbeitsmigration nicht aus den Augen zu verlieren.

sind nachweislich zentrale Maßnahmen, die nötig sind, wenn Migration tatsächlich einen positiven Einfluss auf die nachhaltige sozioökonomische Entwicklung in den Gastländern ebenso wie in den Herkunftsländern haben soll.

Schlussfolgerungen

Es gibt viele gute Gründe für das OCEEA, seine Arbeit im Bereich Migration fortzusetzen – sowohl ökonomische als auch ökologische. Angesichts ihrer geographischen Ausdehnung stellt die OSZE ein sinnvolles regionales und subregionales Forum zur Förderung des Dialoges, für den Erfahrungsaustausch und für die Diskussion über Maßnahmen zur Migrationssteuerung zur Verfügung. Ihr umfassendes Netzwerk von Feldpräsenzen mit Mitarbeitern für die Wirtschafts- und Umweltdimension kann auch bei der Durchführung konkreter ergebnisorientierter Projekte im GUS-Raum und im westlichen Balkan Hilfestellung leisten. Darüber hinaus sind die Herausgabe der Mittelmeeredition des Handbuchs und dessen Vorstellung auf dem Seminar in Rabat im Dezember 2007 gute Beispiele dafür, wie die Arbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern intensiviert werden kann – insbesondere mit Blick auf die Migration in Gebieten, die an OSZE-Staaten angrenzen.

Vor dem Hintergrund der Erfolgsbilanz der OSZE in Fragen der Umweltsicherheit – hervorzuheben sind hier die Initiierung der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) sowie die schon erwähnte Erfahrung in Migrationsfragen – scheint die durch Umwelteinflüsse bedingte Migration ein Thema zu sein, das sich für die Behandlung durch OSZE-Strukturen geradezu anbietet.

Allerdings wird die langfristige Beschäftigung der OSZE und des OCEEA mit der Thematik auch von anderen Faktoren wie z.B. der Notwendigkeit eines stärkeren politischen Engagements seitens der Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner abhängen. Um die Kontinuität seiner Aktivitäten gewährleisten zu können, würde das OCEEA sicherlich von einer Art Institutionalisierung von Migration als einem Kernthema des Wirtschafts- und Umweltausschusses bzw. des Wirtschafts- und Umweltforums profitieren. Der ständige Wechsel der Themen des Forums in Kombination mit unzureichenden Mitteln für migrationsrelevante Projekte aus dem regulären Haushalt würde eine erfolgreiche Arbeit der Organisation in diesem Bereich behindern und die Umsetzung von der Verfügbarkeit von zusätzlichen außerbudgetären Zuwendungen abhängig machen.

Die Autoren hoffen aufrichtig, dass einem Thema, das so viele Facetten des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE in idealer Weise in sich vereint, auch von zukünftigen OSZE-Vorsitzen gebührende Bedeutung beigemessen wird. Die Zunahme von *Push*-Faktoren für wirtschafts- und umweltbedingte Migration im OSZE-Raum und die einschlägige Erfahrung des OCEEA rechtfertigen in jeder Hinsicht das fortgesetzte und intensive langfristige Engagement des OCEEA in diesem Bereich.